

N° 152

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

TOME II

ENVIRONNEMENT

Par MM. Guillaume CHEVROLLIER, Pierre MÉDEVIELLE
et Mme Nelly TOCQUEVILLE,

Sénateurs

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION | 7 |
| AVANT-PROPOS | 9 |
| CHAPITRE I - LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ENVIRONNEMENT AU SEIN DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES » | 11 |
| I. LA BIODIVERSITÉ, LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LA PRÉVENTION DES RISQUES : DES CRÉDITS EN-DEÇÀ DES ENJEUX | 11 |
| II. L'INTÉGRATION DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE | 13 |
| A. L'EXEMPLE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 113 | 14 |
| B. L'EXEMPLE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 174 | 15 |
| C. L'EXEMPLE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 181..... | 17 |
| CHAPITRE II - LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA BIODIVERSITÉ ET À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE AU SEIN DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » | 19 |
| I. ANALYSE BUDGÉTAIRE | 19 |
| A. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »..... | 19 |
| 1. <i>Le programme 113 constitue le support de trois politiques publiques</i> | 19 |
| a) La politique de l'eau..... | 19 |
| b) La politique relative à la biodiversité..... | 20 |
| c) La politique relative au littoral et au milieu marin | 22 |
| 2. <i>Les actions du programme 113</i> | 22 |
| 3. <i>Les crédits du programme 113</i> | 23 |
| 4. <i>Les opérateurs du programme 113</i> | 25 |
| B. LE PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE » | 26 |
| 1. <i>Un programme qui évolue encore après l'examen par l'Assemblée nationale, après de fortes évolutions de périmètre les années précédentes</i> | 26 |
| 2. <i>Les actions du programme</i> | 27 |
| 3. <i>Les crédits du programme</i> | 28 |
| 4. <i>Les opérateurs du programme 159</i> | 29 |
| C. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »..... | 30 |
| 1. <i>Un programme, trois objectifs inégaux : les droits des anciens mineurs, la politique énergétique et la lutte contre le réchauffement climatique</i> | 30 |
| 2. <i>Quatre actions inégalement dotées</i> | 30 |

| | |
|---|----|
| II. ANALYSE THÉMATIQUE | 33 |
| A. LES MOYENS DE L'OFFICE NATIONAL DE LA CHASSE ET DE LA FAUNE SAUVAGE (ONCFS)..... | 33 |
| B. LES MOYENS DES AGENCES DE L'EAU DANS LE CONTEXTE DU LANCEMENT DE LA DEUXIÈME PHASE DES ASSISES DE L'EAU..... | 34 |
| 1. <i>Les 11^{èmes} programmes des agences de l'eau : un recentrage des aides dans un cadre budgétaire contraint</i> | 34 |
| 2. <i>Les zones humides : pour une territorialisation des orientations nationales</i> | 36 |
| C. UNE GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ INSTABLE | 36 |
| D. LES MOYENS DE MÉTÉO-FRANCE..... | 37 |
| III. ARTICLES RATTACHÉS | 39 |
| A. ARTICLE 75 - PÉRENNISATION DU FINANCEMENT DU PLAN ÉCOPHYTO ET FIXATION DES MODALITÉS DE CONTRIBUTION DES AGENCES DE L'EAU À L'AFB ET À L'ONCFS | 39 |
| B. ARTICLE 76 - ÉVOLUTION DU RÉGIME DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES..... | 39 |
| CHAPITRE III - LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES ET À LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES AU SEIN DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » | 41 |
| I. ANALYSE BUDGÉTAIRE | 41 |
| A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ..... | 41 |
| B. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »..... | 42 |
| 1. <i>Une stagnation des crédits du programme</i> | 42 |
| 2. <i>De faibles variations au sein des différentes actions</i> | 43 |
| a) La prévention des risques technologiques et des pollutions | 43 |
| b) Le contrôle de la sûreté nucléaire..... | 44 |
| c) La prévention des risques naturels et hydrauliques..... | 45 |
| d) La prévention et la gestion des risques miniers | 45 |
| e) L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie..... | 46 |
| 3. <i>Éléments transversaux</i> | 47 |
| C. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES »..... | 48 |
| II. ANALYSE THÉMATIQUE | 51 |
| A. LA PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION | 51 |
| B. L'UTILISATION DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES..... | 56 |
| C. LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC..... | 60 |

| | |
|---|-----|
| CHAPITRE IV - LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES AU SEIN DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » | 63 |
| I. ANALYSE BUDGÉTAIRE | 63 |
| A. SEPT OPÉRATEURS STRATÉGIQUES POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE | 63 |
| B. UNE DOTATION GLOBALEMENT STABLE POUR 2019..... | 65 |
| II. ANALYSE THÉMATIQUE | 68 |
| A. L'INERIS APORTE UNE CONTRIBUTION DÉCISIVE À LA CONNAISSANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR | 68 |
| 1. Une dotation reconduite pour 2019..... | 68 |
| 2. La recherche sur la modélisation de la qualité de l'air : un exemple du produit de la recherche appliquée de l'Ineris | 69 |
| B. L'IFP ÉNERGIES NOUVELLES POURSUIT SA CONTRIBUTION ACTIVE À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE..... | 70 |
| 1. Une diminution préoccupante de ses crédits | 70 |
| 2. L'Ifpen apporte un appui décisif à la compétitivité d'entreprises innovantes de taille modeste | 70 |
| C. LE COMMISSARIAT À L'ÉNERGIE ATOMIQUE ET AUX ÉNERGIES ALTERNATIVES (CEA), UNE ORGANISATION INCONTOURNABLE DANS LE NUCLÉAIRE ET QUI S'AFFIRME DANS LE DOMAINE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'ÉNERGIE..... | 72 |
| 1. Le CEA reste le principal bénéficiaire du programme 190 | 72 |
| 2. Le CEA doit maîtriser le coût de plusieurs grands projets de recherche nucléaire..... | 72 |
| 3. Le CEA apporte un appui décisif pour le développement d'une filière française d'excellence en matière d'hydrogène..... | 73 |
| a) L'hydrogène : un véritable facilitateur de la transition énergétique..... | 73 |
| b) L'exemple du Liten et de la recherche sur l'hydrogène..... | 74 |
| c) Les défis de la recherche française en matière d'hydrogène..... | 74 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 77 |
| ANNEXE I : TABLEAUX COMPARATIFS DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES 113, 174 ET 181 ET DES INDICATEURS « ODD » ASSOCIÉS | 101 |
| ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 107 |

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 21 novembre 2018, a examiné le **rapport de MM. Guillaume Chevrollier, Pierre Médevielle et Mme Nelly Tocqueville** sur les **crédits relatifs à l'environnement** au sein du projet de loi de finances pour 2019. Ces crédits sont regroupés au sein des programmes 113, 159, 174, 181 et 217 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Sur les **crédits dédiés à la biodiversité et à la transition énergétique**, le rapporteur pour avis Guillaume Chevrollier a souligné que la stabilité de ces crédits par rapport à l'année dernière masquait en réalité plusieurs **points d'inquiétude** :

- une **poursuite de la baisse des moyens - financiers et humains - des opérateurs** des programmes 113 et 159, avec notamment la non-compensation, pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), de la baisse des redevances cynégétiques prévue par l'article 75 du présent projet de loi de finances, les difficultés budgétaires de l'établissement public Météo-France, dont 40% des effectifs territoriaux auront été supprimés d'ici 2022 et l'entrée en vigueur de la baisse du plafonnement des redevances perçues par les agences de l'eau votée l'année dernière, alors même que ces établissements voient leurs compétences étendues à la biodiversité terrestre et à l'adaptation au changement climatique ;

- une **instabilité de la gouvernance de la biodiversité** avec l'adoption en Conseil des ministres du projet de loi portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, qui vise à fusionner l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'ONCFS deux ans seulement après la création de l'AFB.

Suivant l'avis du rapporteur pour avis, **la commission a donné un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.**

Sur les **crédits dédiés à la prévention des risques et à la conduite des politiques publiques**, le rapporteur pour avis a globalement regretté le manque d'ambition des ressources demandées en 2019 au regard des enjeux environnementaux :

- **la stagnation des crédits du programme 181 est en décalage avec l'intensification et la multiplication des risques** de toute nature, compte tenu du changement climatique et du vieillissement de certaines installations industrielles, ainsi que des préoccupations croissantes de la société civile, en particulier en matière de risques naturels et de sûreté nucléaire ;

- **l'importante baisse d'effectifs prévus pour le ministère de la transition écologique et solidaire au sein du programme 217**, qui conduit à une diminution de 4 % des emplois en deux ans, créant des tensions problématiques sur certaines missions du ministère alors que les enjeux environnementaux n'ont jamais été aussi importants et que les projets locaux en faveur de la transition écologique ont besoin d'être accompagnés par l'État et ses opérateurs ;

Suivant l'avis du rapporteur pour avis, **la commission a donné un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.**

Sur les **crédits dédiés à la recherche en matière d'énergie, de développement et de mobilité durables**, la rapporteure pour avis Nelly Tocqueville a salué la préservation globale des crédits du programme 190.

Les recherches conduites par les établissements bénéficiant de dotations du programme 190, ainsi que les innovations qui en résultent sont essentielles pour réussir la transition écologique et énergétique. Les fonds alloués à ce programme contribuent non seulement à la décarbonation de notre modèle économique mais également à sa compétitivité. À ce titre, il est indispensable de maintenir à un niveau d'excellence les capacités publiques de recherche dans le domaine du développement durable.

La rapporteure a toutefois émis une réserve sur la diminution de 4,5 millions d'euros des crédits destinés à l'Ifpen. Cet établissement, fortement engagé dans les domaines des nouvelles énergies et de la mobilité durable, a vu sa dotation régulièrement baisser depuis une dizaine d'années.

Suivant l'avis de la rapporteure pour avis, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption de ces crédits.**

Mesdames, Messieurs,

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est saisie pour avis des crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** du projet de loi de finances pour 2019 et des crédits d'un programme de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Cette année, elle a décidé de regrouper au sein d'un rapport unique les avis auparavant respectivement consacrés aux crédits dédiés à l'environnement, aux crédits relatifs à la prévention des risques et aux crédits relatifs à la recherche en matière de développement durable, pour lesquels **trois co-rapporteurs** ont été nommés.

M. Guillaume Chevrollier s'est attaché à l'étude des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 159 « Expertise, information géographique et météorologie » et 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ainsi qu'aux articles 75 et 76 du projet de loi de finances, rattachés à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Pierre Médevielle a analysé les crédits des programmes 181 « Prévention des risques » et 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Enfin, **Mme Nelly Tocqueville** a procédé à l'examen des crédits du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Réunie le 21 novembre 2018, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant ses rapporteurs pour avis, a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la biodiversité et à la transition énergétique (programmes 113, 159 et 174 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »), un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la prévention des risques (programmes 181 et 217 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ») et un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la recherche en matière de développement et de mobilité durables (programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur »).

CHAPITRE I – LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ENVIRONNEMENT AU SEIN DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES »

I. LA BIODIVERSITÉ, LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LA PRÉVENTION DES RISQUES : DES CRÉDITS EN-DEÇÀ DES ENJEUX

Les crédits demandés dans la loi de finances initiale pour 2019 au titre de **l'ensemble de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »** s'élèvent, dans le projet de loi de finances initial, à **11,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit, par rapport à 2018, une augmentation de **+2,4 % en AE et de +1,8 % en CP**.

Concernant les **crédits dédiés aux politiques biodiversité, eau, expertise, information géographique, météorologie, énergie climat et après-mines, prévention des risques et pilotage des politiques de l'écologie et recherche dans le domaine de l'énergie et de la mobilité durables** au sens du présent avis budgétaire (à savoir les programmes 113, 159, 174, 181 et 217 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur »), ils passent de **6,69 milliards d'euros** votés dans la loi de finances pour 2018 (AE = CP) à **6,67 milliards d'euros** demandés au titre du PLF 2019 en AE (et 6,66 en CP) à périmètre constant, soit une **diminution de - 0,75 %**.

Au sein du **programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »**, en **hausse de 19 millions d'euros** par rapport à l'année dernière, 10 millions d'euros seulement sont fléchés sur le financement d'actions de mise en œuvre du **plan biodiversité** présenté par le gouvernement en avril 2018 et les **moyens des opérateurs** – budgétaires et humains – sont toujours en baisse, mettant en péril la mise en œuvre de politiques efficaces et territorialement adaptées à l'extension croissante des enjeux.

Il semble regrettable que la gouvernance de la biodiversité demeure, cette année encore, mouvante, avec la perspective d'une fusion entre **l'Agence française pour la biodiversité** – dont les moyens sont encore en-deçà des réels besoins, identifiés à environ **20 millions d'euros supplémentaires** en plus des 30 millions d'euros de dépenses « non-fléchées » dont dispose l'agence pour financer toutes ses missions – et **l'Office national de la chasse et de la faune sauvage**. Si cette évolution paraît souhaitable du point de vue de la rationalité de l'action publique, elle devra se faire rapidement afin de ne pas démobiliser des agents qui viennent déjà de passer trois ans à s'adapter à la création d'un nouvel établissement.

Au sein du **programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie »**, la stabilité des crédits (514 millions d'euros) masque une

situation particulièrement alarmante pour les opérateurs, et notamment **Météo-France**, qui connaît une tendance inédite de suppression de 95 ETP par an pendant 5 ans, ce qui met notamment en péril sa présence territoriale tandis que les risques climatiques augmentent.

Au sein du **programme 174** « Énergie, climat et après-mines », votre rapporteur pour avis regrette cette année encore un éparpillement des crédits dédiés à la transition énergétique et à la lutte contre le réchauffement climatique.

Au sein du **programme 181** « *Prévention des risques* », votre rapporteur pour avis regrette la stagnation générale des crédits, qui témoigne d'un manque d'ambition pour la prévention des différentes catégories de risques pris en charge par le programme, en particulier pour les risques naturels et la sûreté nucléaire.

Au sein du **programme 217** « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* », votre rapporteur pour avis déplore la réduction importante des effectifs, qui fait peser sur le ministère de la transition écologique un effort considérable et problématique au regard des enjeux environnementaux et des préoccupations sociétales.

II. L'INTÉGRATION DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Comme le bureau de la commission l'a décidé, les rapporteurs budgétaires ont été chargés de s'interroger, dans le cadre de leur avis, sur les **modalités possibles d'intégration des objectifs de développement durable (ODD) dans les processus budgétaires nationaux.**

Le **comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) du 8 février 2018** a mis en place un comité de pilotage interministériel des ODD et a mentionné explicitement dans ses conclusions que le Gouvernement s'engageait à « *rendre, lorsque cela est pertinent et possible, ses indicateurs de performance budgétaire (PAP/RAP) plus cohérents avec les ODD, tout en conservant des indicateurs d'efficacité et d'efficience dédiés* ».

21. Afin d'assurer la cohérence des politiques en faveur du développement durable et renforcer la synergie dans la mise en œuvre entre l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris, le gouvernement réaffirme son engagement à mettre en œuvre les ODD sur le plan national et international. A cette fin, il :

- 21.1.** Elaborera une feuille de route sur la mise en œuvre des ODD par la France, pilotée par la Délégué interministérielle au développement durable et en concertation avec l'ensemble des parties prenantes et portée par un comité de pilotage interministériel qui veillera à la coordination de sa mise en œuvre et à la mobilisation de l'ensemble des ministères et des acteurs de la société française ;
- 21.2.** Cette feuille de route fera appel à une revue des politiques publiques au regard des ODD et définira des priorités d'action pour la France pour l'atteinte des ODD et, plus globalement, pour poser les bases de la future stratégie française 2020-2030 en matière de développement durable ;
- 21.3.** Rendra lorsque cela est pertinent et possible ses **indicateurs de performance budgétaire (PAP/RAP) plus cohérents avec les ODD, tout en conservant des indicateurs d'efficacité et d'efficience dédiés** ;
- 21.4.** Intégrera lorsque cela est pertinent l'Agenda 2030 dans la construction de la loi, en proposant une analyse d'impact sur l'atteinte des ODD dans le cadre des textes et documents de nature législative, en concertation avec le Parlement ;
- 21.5.** Rendra régulièrement compte de l'avancée de la mise en œuvre des ODD, dans le cadre notamment du Forum politique de haut niveau des Nations unies et au niveau national.

Source : extrait du « Relevé de conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018.

En outre, l'Insee a déjà sélectionné **98 indicateurs** (parmi les 232 suivis au niveau mondial) adaptés au contexte français et qui serviront de référence pour mesurer la **mise en œuvre des ODD par la France.**

Dans la perspective d'une intégration des ODD au processus budgétaire, le commissariat général au développement durable a déjà organisé des réunions et des **ateliers de travail** sur le sujet et dégagé quelques pistes, en lien avec l'Institut du développement durable et des

relations internationales (IDDRI), qui a publié une étude comparative sur le sujet¹.

Parmi ces pistes, certaines, déjà mises en œuvre par d'autres pays, paraissent soit trop complexes à mettre en œuvre, soit trop peu ambitieuses. C'est le cas par exemple de l'évaluation de l'ensemble des dépenses effectuées par ODD sous la forme d'une cartographie, comme le fait un État indien par exemple, ou encore de l'inclusion d'un rapport sur les politiques contribuant à la mise en œuvre des ODD au sein du principal document budgétaire, comme le fait la Norvège.

En revanche, l'utilisation des ODD pour **améliorer le système d'évaluation de performance budgétaire** semble être une piste plus efficace, tout comme **l'évaluation de l'impact des impôts et subventions sur un certain nombre d'ODD**, comme a décidé de le faire la Finlande.

L'objectif que les rapporteurs budgétaires se sont fixé cette année au sein de la commission est **d'essayer d'identifier, au sein de chaque programme concerné, les indicateurs de performance en lien avec les indicateurs des ODD tels que compilés par l'Insee**, afin de voir à quels ODD contribuent chacun des programmes.

L'idée est ainsi d'analyser si des pistes d'intégration et d'harmonisation de ces indicateurs sont possibles, ou bien dans quelle mesure une telle option n'apparaît pas pertinente.

A. L'EXEMPLE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 113

Votre rapporteur pour avis a rapproché la **maquette de performance budgétaire du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » des ODD n° 6 « Gestion durable de l'eau pour tous », n° 14 « Vie aquatique marine » et n° 15 « Vie terrestre »** et des indicateurs définis par l'Insee pour ces trois ODD.

Il a constaté, comme le montre le tableau comparatif annexé au présent rapport, que **les 28 indicateurs définis pour ces ODD** étaient souvent **trop précis ou peu pertinents** dans le cadre d'une analyse budgétaire (comme la « part des fulmars boréaux morts ayant plus de 0,1 g de plastique dans leur estomac dans la Manche »), même s'ils n'en demeurent pas moins importants pour apprécier l'efficacité globale de la politique conduite en matière de biodiversité.

En ce qui concerne **l'objectif budgétaire relatif à la gestion intégrée de la ressource en eau**, votre rapporteur pour avis souligne que la comparaison avec les indicateurs ODD fait apparaître **une lacune** importante

¹ *Intégration des ODD dans les processus budgétaires nationaux – Elisabeth Hege et Laura Brimont (Iddri) – juillet 2018*
<https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-ODD-budget-FR.pdf>

qui pourrait être comblée en faisant évoluer cette maquette : **l'absence d'indicateur relatif à l'assainissement**. Un indicateur construit sur le modèle de l'indicateur n°3 de l'ODD n°6 « Taux de conformité des dispositifs d'assainissement » pourrait ainsi utilement compléter les indicateurs du programme. En outre, **l'indicateur ODD relatif aux prélèvements en eau selon les grands usages** permettrait également de disposer de données utiles, manquantes à ce jour dans le contexte de l'exercice budgétaire.

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

Concernant **l'objectif budgétaire relatif à la préservation et la restauration de la biodiversité**, votre rapporteur pour avis relève que la comparaison avec les indicateurs des ODD n° 14 et n° 15 fait apparaître :

- qu'il pourrait être utile de **distinguer** au sein de notre maquette budgétaire des indicateurs relatifs à la **vie terrestre** et des indicateurs relatifs à la **vie aquatique** ;

- que **l'évolution de l'état des récifs coralliens outre-mer ainsi que du nombre d'espèces exotiques envahissantes**, qui constituent des priorités d'actions importantes, pourraient également faire l'objet d'indicateurs ;

- qu'il pourrait être utile de réfléchir à un indicateur permettant de mettre en évidence le sujet de **l'artificialisation des sols**.

B. L'EXEMPLE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 174

Le programme 174 comporte **deux objectifs** – maîtriser l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables et réduire les émissions de gaz à effet de serre – qui peuvent être rapprochés **de l'ODD n° 7 « Énergies propres et d'un coût abordable »** et de **l'ODD n° 13 « Lutte contre les changements climatiques »**.

En ce qui concerne ce dernier, votre rapporteur pour avis constate qu'il est bien plus large que l'indicateur de performance du programme 174, qui se borne aux émissions de CO₂ par habitant. Il relève toutefois, qu'il existe, parmi les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances, un **document de politique transversale (DPT) consacré à la lutte contre le changement climatique** qui présente tous les crédits consacrés à cette

politique transversale au sein de chacun des programmes ainsi que **tous les indicateurs de performance associés.**

RÉCAPITULATION DES AXES, SOUS-AXES ET OBJECTIFS DE PERFORMANCE

RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France

Résidentiel et tertiaire

Améliorer la performance énergétique des bâtiments

Limiter l'étalement urbain

Transports

Améliorer l'efficacité des différents modes de transport et en particulier du transport routier

Encourager l'utilisation des modes de transport les moins émetteurs de gaz à effet de serre

Industrie

Valoriser les résultats de la recherche pour un système énergétique soutenable vers les milieux industriels

Agriculture et forêts

Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité de la filière bois

Énergie

Maîtriser la demande énergétique

Développer les énergies renouvelables

Déchets

Favoriser l'économie circulaire

Réduire les émissions diffuses de méthane liées au stockage de déchets fermentescibles

DÉVELOPPER LA COMPRÉHENSION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET PRÉPARER LES MESURES D'ADAPTATION NÉCESSAIRES

Améliorer la connaissance des phénomènes climatiques par la recherche dans le domaine de la modélisation climatique

Préparer et améliorer le dispositif d'alerte sanitaire

Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt

Limiter l'exposition aux risques naturels majeurs

Mettre en place les dispositifs d'assurance et d'indemnisation des risques de la production agricole

AFFIRMER L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE FACE AU DÉFI CLIMAT

Faciliter la participation des pays en développement à la lutte contre le changement climatique

Source : *Projet de loi de finances pour 2019 – Document de politique transversale « Lutte contre le changement climatique ».*

La **transversalité de cette politique** peut justifier de ne pas associer l'ensemble des indicateurs de performance à chacun des 40 programmes comportant des dépenses dédiées à cet objectif.

Le tableau annexé au présent rapport n'est donc pas complet au regard de la maquette de performance consolidée au sein du document de politique transversale.

Sur l'**objectif énergétique** en revanche, votre rapporteur pour avis estime que **le seul indicateur d'efficience du fonds chaleur renouvelable de l'Ademe du point de vue du contribuable ne permet peut-être pas de couvrir tous les indicateurs prévus par l'ODD n°7.** Il semblerait

notamment pertinent de disposer **d'indicateurs sectoriels** en matière d'énergies renouvelables et d'économies d'énergie.

C. L'EXEMPLE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 181

S'agissant du programme 181 « *Prévention des risques* », votre rapporteur pour avis a comparé les objectifs et indicateurs de performance aux ODD n° 11 « *Villes et communautés durables* », n° 12 « *Consommation et production responsables* », n° 13 « *Lutte contre les changements climatiques* » et n° 15 « *Vie terrestre* ».

Dans l'ensemble, l'approche retenue diffère sensiblement : les indicateurs du projet de loi de finances sont ciblés sur des dispositifs précis dont ils visent à mesurer l'efficacité au regard des moyens budgétaires mobilisés, tandis que les indicateurs des ODD privilégient une approche de fond et plus concrète, visant à mesurer l'état de l'environnement ou l'avancée d'une politique publique.

Ainsi pour les **enjeux liés aux risques technologiques et à la lutte contre les pollutions**, l'indicateur 1.1 privilégie une logique de moyens, en mesurant le nombre de contrôles d'installations classées par emploi d'inspecteur. Quant à l'ODD n° 15, il comprend un indicateur évaluant le nombre de sites dont les sols sont pollués (nombre de sites, état des sites, types de pollution, impacts). Cette comparaison met en lumière les limites et la relative étroitesse de l'indicateur de performance, ainsi que l'intérêt d'un indicateur dédié à la pollution localisée. Par ailleurs, l'ODD n° 11 comprend un indicateur sur le niveau moyen de particules fines dans les villes (PM 10), tandis que **le programme 181 est dépourvu de tout indicateur sur la qualité de l'air**.

En matière d'**économie circulaire**, le programme 181 ne comporte qu'un indicateur 2.1, ciblé sur l'efficacité du fonds déchets de l'ADEME et mesurant le nombre de capacités des centres de tri créées ou augmentées via ces financements. À travers les ODD n° 11 et 12, trois indicateurs sont proposés : déchets collectés par les municipalités et traitement des déchets par type de traitement ; production de déchets dangereux par habitant et proportion de déchets dangereux traités, par type de traitement ; tonnage annuel de déchets qui font l'objet d'un recyclage ou d'une valorisation matière par type. L'ODD n° 12 comprend par ailleurs un indicateur consacré aux emplois dans le secteur de l'économie circulaire.

Concernant la **prévention des risques naturels**, l'indicateur 3.1 mesurant le taux d'approbation des plans de prévention des risques naturels (PPRN) par rapport aux plans prévus est proche d'un des indicateurs de l'ODD n° 13, portant sur le nombre de communes faisant l'objet d'un plan de prévention des risques naturels approuvé. Cet ODD comprend deux indicateurs complémentaires, sur le nombre d'évènements naturels très graves, et sur les indemnités versées au titre des catastrophes naturelles.

S'il pourrait être pertinent dans l'absolu de construire un indicateur sur le régime indemnitaire des catastrophes naturelles, votre rapporteur souligne qu'il ne s'agit pas *stricto sensu* d'une démarche préventive relevant du programme 181.

Enfin, aucun ODD ne comprend d'indicateur dédié à la **sûreté nucléaire**, comparable à l'indicateur 4.1 du programme 181, dont la pertinence de fond peut toutefois être discutée dès lors qu'il mesure le respect par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) de délais de référence pour la publication de ses décisions.

Au total, **cette comparaison révèle les limites ou la sélectivité de certains indicateurs de performance, souvent peu informatifs** quant aux résultats concrets de la politique publique concernée, par rapport aux indicateurs des ODD. Si ces caractéristiques s'expliquent par le cadre budgétaire dans lequel ils s'inscrivent, **des indicateurs complémentaires pourraient enrichir les informations existantes, en matière de pollution des sols, de qualité de l'air ou de traitement des déchets.**

CHAPITRE II – LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA BIODIVERSITÉ ET À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE AU SEIN DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

Ce chapitre retrace l'évolution des crédits de **3 programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »** du projet de loi de finances pour 2019 (PLF 2019) :

- le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ;
- le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » ;
- le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ».

Ces trois programmes concentrent **1,1 milliard d'euros (en AE), soit environ 9,5 % des crédits de l'ensemble de la mission (en AE) et 22 % des crédits dédiés à l'environnement** retracés dans le cadre du présent avis.

I. ANALYSE BUDGÉTAIRE

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

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

a) La politique de l'eau

La politique de l'eau a pour objectif la protection et la gestion de l'eau et des écosystèmes aquatiques.

Elle vise à atteindre les **objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000**, en matière de protection et de restauration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

La **planification** est un outil important pour atteindre ces objectifs. Les **schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**, validés fin 2015 pour la période 2016-2021, prévoient d'atteindre 2/3 des masses d'eau en bon état écologique en 2021. Ils ont été révisés concomitamment à l'élaboration des plans d'action pour le milieu marin (PAMM) afin de mieux articuler les domaines de l'eau et de la mer.

Il est à noter que la conférence environnementale de mars 2016 a acté le renforcement de la **protection de 1 000 captages d'eau prioritaires**. Une « boîte à outils » et une instruction du gouvernement doivent être publiées avant la fin de l'année pour « remobiliser les collectivités ».

Interrogée par votre rapporteur pour avis, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature a estimé que ce dispositif n'était pour l'heure pas une grande réussite et qu'une instruction avait été faite aux préfets afin de trouver de nouvelles mesures, notamment dans le cadre des moyens des 11^{èmes} programmes des agences de l'eau.

À ce sujet, le **rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) établi par le préfet Pierre-Etienne Bisch** en mai 2018 sur « la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresses », recommandait que la France puisse porter, au sein des négociations de la future PAC, les évolutions souhaitées du futur programme de développement rural en faveur d'un volet « investissements pour l'irrigation ».

L'exemple de Lons-le-Saunier, où l'implantation de prairies et la pratique de l'agriculture biologique à proximité du captage, ainsi que la rotation obligatoire des cultures et la réduction des engrais et des pesticides dans le périmètre éloigné, permettent de distribuer l'eau sans autre traitement que la chloration pour un surcoût douze fois moins élevé que le coût moyen d'un traitement des nitrates, doit permettre de multiplier les initiatives en ce sens.

La **mise en conformité des systèmes d'assainissement** est poursuivie. En effet, malgré le classement des 4 procédures européennes contentieuses contre la France pour non-respect de la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU), un nouveau précontentieux a été ouvert concernant 364 agglomérations.

b) La politique relative à la biodiversité

Cette politique a pour objectif la préservation des écosystèmes terrestres.

Un « **Plan biodiversité** » (décliné en 6 axes stratégiques, 24 objectifs et 90 actions) a été rendu public le 4 juillet 2018 et s'est ajouté à la **Stratégie nationale pour la biodiversité** (SNB 2011-2020), dont il vise à accélérer la mise en œuvre. Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature a expliqué à votre rapporteur pour avis que ce plan avait vocation à constituer un « **booster** » de la SNB en prévision de la **COP 15 biodiversité de 2020 à Pékin**.

Ce plan vise également à mettre en œuvre **l'objectif de réduire à zéro la perte nette de biodiversité**, adopté dans la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016.

Plan biodiversité et Stratégie nationale pour la biodiversité sont en effet les deux outils permettant à la France de concrétiser son engagement au titre de la **Convention internationale sur la diversité biologique**.

Avant la COP 15 évoquée plus haut, on note des échéances importantes très prochaines :

- la 7^{ème} session plénière de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), qui aura lieu en France du 29 avril au 4 mai 2019 et qui doit approuver une évaluation globale qui servira de cadre de référence ;

- le Congrès mondial de la nature de l'UICN de 2020, qui aura lieu à Marseille en 2020.

Le coût total du Congrès mondial de la nature – qui, à la différence de l'IPBES, n'est pas une structure onusienne et est donc financé en totalité par le pays hôte -, est évalué à **20 millions d'euros** (dont 11,2 porté par le ministère de la transition écologique et solidaire) financés sur la période 2018-2020 – 9,2 millions d'euros en AE et 5 millions en CP au titre du programme 113 cette année. Ce rendez-vous cible en premier lieu les professionnels et les scientifiques de la biodiversité, mais peut également donner lieu à une réunion de haut niveau en parallèle.

La politique relative à la biodiversité concerne :

- la **connaissance de la biodiversité** : un objectif est fixé à 100 millions de données collectées d'ici 2022 (aujourd'hui, environ 40 millions) ;

- la **protection des espèces animales** : via des plans nationaux d'action (PNA) en faveur des espèces les plus menacées (environ 60 ont été mis en œuvre en 2018 au bénéfice de plus de 200 espèces dont une quinzaine de plans concernant uniquement l'outre-mer)¹, la protection des grands carnivores (le programme est mobilisé pour l'indemnisation des dégâts dans les élevages) et la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (EEE) ;

- la **protection des espaces naturels**² : via des dispositifs qui prennent appui sur les aires protégées (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles nationales, régionales et de Corse, Natura 2000), la constitution de la trame verte et bleue, le plan d'action pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (PARCE) et le 3^{ème} plan national d'action en faveur des milieux humides 2014-2018.

Il est à noter qu'un **nouveau dispositif de mobilisation** des acteurs de la SNB a été lancé début 2018 : « **Territoire engagé pour la nature** » (TEN), à l'initiative conjointe du ministère de la transition écologique et

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

Le plan biodiversité prévoit aussi que d'ici 2020, de nouveaux PNA multi-espèces ou habitats seront élaborés pour les espèces les plus en danger.

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

solidaire et de Régions de France et avec la participation de l'AFB et des agences de l'eau. Cette initiative, qui s'apparente à la création d'un **nouveau label** ouvert à toutes les collectivités de niveau infra-départemental, vise à mobiliser les territoires sur la restauration de la biodiversité.

Enfin, l'Agence française pour la biodiversité a engagé, depuis septembre 2018, un **bilan de la SNB**, qui arrive à son terme en 2020. Ce bilan, confié à un prestataire extérieur, prend la forme d'une évaluation de politique publique couplée à une étude prospective.

c) La politique relative au littoral et au milieu marin

Cette politique est centrée sur la protection et la restauration des écosystèmes littoraux et marins.

Cette politique est structurée par les obligations de la **directive cadre stratégie pour le milieu marin** (DCSMM)¹ et des **directives Habitat et Oiseau**, ainsi que par des **stratégies nationales** (stratégie nationale mer et littoral, stratégie de création et de gestion d'aires marines protégées², stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte).

Le plan biodiversité du 4 juillet 2018 ainsi que la feuille de route pour une économie circulaire prévoit des **actions en matière de lutte contre la pollution des déchets plastiques en mer et sur le littoral**. 300 000 euros y seront consacrés.

2. Les actions du programme 113

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

- **l'action n°7 « Gestion des milieux et biodiversité »**, qui est l'action la plus importante et concentre l'essentiel des crédits du programme (92,6 %), avec **154,7 millions d'euros en AE** et **150,5 millions d'euros en CP** ; elle est elle-même décomposée en **six sous-actions** : espaces et milieux marins, politique de l'eau, Trame verte et bleue et autres espaces protégés, Natura 2000, connaissance et préservation de la biodiversité hors espaces et milieux marins et opérateurs ;

- **l'action n°1 « Sites, paysages, publicité »**, qui concentre 4 % des crédits du programme, soit **6,73 millions d'euros (AE=CP)**, c'est-à-dire une enveloppe quasi-stable par rapport à l'année précédente, et dont les crédits visent à financer la politique des paysages, la politique des sites et le classement au Patrimoine mondial ;

¹ La mise en œuvre de la DCSMM se décline en un programme de surveillance et des programmes de mesures, qui ont été notifiés à la Commission européenne en juillet 2016 : la mise en œuvre progressive des programmes de mesures a commencé.

² La France dispose d'un réseau d'aires marines protégées sur 22 % de ses eaux sous juridiction (parcs naturels marins, réserves naturelles, parcs nationaux, etc).

- et enfin l'action n° 2 « **Logistique, formation et contentieux** », qui concentre **3,4 % des crédits du programme** (dépenses de fonctionnement courant et dépenses de contentieux), soit 5,63 millions d'euros en 2019 (comme en 2018 et comme en 2017).

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

3. Les crédits du programme 113

| en M€ | LFI 2018 | | PLF 2019 | | Evolution 2018/2019 % | | Evolution 2018/2019 € | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Actions P113 | | | | | | | | |
| Action 1 - Sites, paysages, publicité | 6,74 | 6,74 | 6,71 | 6,71 | -0,4% | -0,4% | -0,03 | -0,03 |
| Action 2 - Logistique, formation et contentieux | 5,63 | 5,63 | 5,63 | 5,63 | 0,0% | 0,0% | 0 | 0 |
| Action 7 - Gestion des milieux et biodiversité | 135,43 | 135,43 | 154,67 | 150,47 | 14,2% | 11,1% | 19,24 | 15,04 |
| Total P113 | 147,80 | 147,80 | 167,01 | 162,81 | 13,0% | 10,2% | 19,21 | 15,01 |

(en millions d'euros)

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis.

Les **crédits** demandés au titre du PLF 2019 par rapport à 2018 pour le **programme 113 augmentent de 13 % en AE** (19,2 millions d'euros) et de **10 % en CP** (15 millions d'euros).

Cette évolution traduit exclusivement l'augmentation des moyens alloués à l'action n°7 due à :

- la mise en œuvre du **plan biodiversité**, à hauteur de **10 millions d'euros** (AE=CP) ;

- la préparation du **Congrès mondial de la nature** de l'UICN en 2020 (9,2 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP).

Votre rapporteur pour avis considère qu'il semble assez disproportionné que les AE dédiées à la préparation d'un congrès soient presque aussi importantes que celles dédiées à la mise en œuvre du plan biodiversité, qui a pour objectif de mettre concrètement en œuvre des actions relatives à la biodiversité. En outre, au vu des objectifs particulièrement ambitieux déclinés par le plan, ce montant ne semble **pas à la hauteur des enjeux**.

Les 10 millions d'euros supplémentaires alloués à la mise en œuvre du plan biodiversité se répartissent sur les **actions jugées prioritaires** comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

| sous-action | politique | opération | Action du plan | AE=CP |
|---|--|--|----------------|-------------------|
| Milieux et espaces marins | CEDRE et plan POLMAR | Lutte contre les pollutions plastiques en mer | 18 | 300 000 |
| | Récifs coralliens | Protection des récifs coralliens et écosystèmes marins | 37 | 300 000 |
| | Plan d'action espèces marines | Protection des cétacés et des tortues | 43 | 300 000 |
| sous-total | | | | 900 000 |
| Eau | Domaine public fluvial non navigable | Continuité des cours d'eaux | 39 | 300 000 |
| | Préservation des zones humides et des milieux aquatiques | Restauration de zones humides en outre mer et valorisation des usages agricoles en zones humides | 5 | 300 000 |
| sous-total | | | | 600 000 |
| Trames verte et bleue et espaces protégés | Réserves naturelles nationales | Création de réserves naturelles nationales | 35 | 500 000 |
| | | Stratégie de création des aires protégées | 35 | 500 000 |
| | Trames verte et bleue et schémas de cohérence écologique | Restauration des continuités écologiques | 39 | 1 000 000 |
| | | Nature en ville : opérations innovantes | 1 et 2 | 500 000 |
| | Parcs nationaux | Création du parc national des feuillus en plaine | 36 | 2 500 000 |
| sous-total | | | | 5 000 000 |
| Connaissance et préservation de la biodiversité | Acquisition des connaissances | Connaissance en matière de biodiversité terrestre | 51 | 300 000 |
| | | Gestion adaptative des espèces chassables | 44 | 200 000 |
| | Mobilisation des actions en faveur de la biodiversité | Campagnes de communication en faveur de la biodiversité | 77 à 81 | 2 000 000 |
| | Lutte contre les espèces exotiques envahissantes | Actions de préventions contre les espèces exotiques envahissantes | 45 | 500 000 |
| | Plans d'actions espèces terrestres | Mise en place de plans nationaux d'action en Outre-Mer | 42 | 500 000 |
| sous-total | | | | 3 500 000 |
| total | | | | 10 000 000 |

Source : *Projet annuel de performance (PAP) PLF 2019.*

À noter : actions spécifiques : 300 000 euros pour le soutien et l'accompagnement au déploiement du parc naturel de la mer de corail en Nouvelle-Calédonie, 300 000 euros pour la mise en place d'un PNA pour la protection des cétacés afin de limiter leur perturbation, réduire les échouages de mammifères marins sur les côtes françaises et les captures accidentelles dans les filets de pêche, 300 000 euros pour l'amélioration de la récupération de macro-déchets et des particules de plastique avant qu'ils n'arrivent en mer en identifiant avec les agences de l'eau et l'ADEME les zones d'accumulation de macro-déchets dans les cours d'eau et les eaux de ruissellement et en expérimentant des dispositifs de récupération de ces déchets.

Le directeur de l'eau et de la biodiversité, interrogé par votre rapporteur pour avis, indiquait de son côté que l'accent serait mis, en 2019, sur la **lutte contre l'artificialisation des milieux**, sur la **réduction de l'usage des pesticides** et sur la **lutte contre les plastiques en mer**.

Des fonds de concours et d'attribution de produits sont attendus en provenance de l'AFITF (5 millions d'euros AE=CP) au titre de la politique de gestion du trait de côte, et des agences de l'eau (6,4 millions d'euros en AE et 6,9 millions d'euros en CP) au titre d'opérations pour la restauration de la continuité écologique.

4. Les opérateurs du programme 113

Depuis 2017, le programme 113 regroupe **20 opérateurs sous tutelle principale**, réunissant **5 177 emplois** au total : l'Agence française pour la biodiversité, le Conservatoire du littoral, l'établissement public du Marais Poitevin, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, 10 parcs nationaux et 6 agences de l'eau.

Parmi ces opérateurs, certains sont financés par des ressources extrabudgétaires, c'est-à-dire par des taxes affectées qu'ils perçoivent directement : c'est le cas des agences de l'eau et du Conservatoire du littoral.

D'autres sont majoritairement financés, depuis l'année dernière, par des contributions de fonctionnement des agences de l'eau (et non plus par des subventions pour charges de service public du programme 113) : c'est le cas de l'AFB et des parcs nationaux.

Enfin, certains opérateurs ont un financement mixte : l'ONCFS est financé par des taxes affectées et par une contribution des agences de l'eau depuis l'année dernière ; l'établissement public du Marais poitevin est financé par une subvention de l'État et par une contribution de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

L'ensemble des opérateurs du programme 113 connaissent une **baisse de 92 ETP pour 2019** (après une baisse de 93 ETP l'année dernière).

Bouleversement du mode de financement des opérateurs du programme 113 en 2018, ajusté à nouveau en 2019

*** Loi de finances pour 2018**

Il convient de rappeler que l'article 135 de la loi de finances pour 2018 a institué, à compter de 2018, une **contribution annuelle des agences de l'eau** au profit de **l'Agence française pour la biodiversité**, à hauteur d'un montant compris entre 240 et 260 millions d'euros, et de **l'Office national de la chasse et de la faune sauvage** à hauteur d'un montant compris entre 30 et 37 millions d'euros. Un arrêté interministériel annuel fixe les montants et les échéanciers de paiement pour chacun de ces opérateurs.

L'article 137 de la loi de finances pour 2018 a en outre institué une **contribution annuelle de l'Agence française pour la biodiversité** au profit des **parcs nationaux**, comprise entre 61 et 65 millions d'euros. Un arrêté ministériel annuel fixe les montants et les échéanciers de paiement pour chacun des dix parcs nationaux.

Ces contributions remplacent les subventions pour charges de service public auparavant versées à ces opérateurs par le programme 113.

*** Projet de loi de finances pour 2019**

Le plafond des taxes affectées aux agences de l'eau est fixé à 2,105 milliards d'euros, en baisse par rapport à l'année dernière où il était fixé à 2,28 milliards (cette baisse pour 2019 avait été adoptée dans la loi de finances pour 2018). Cela représente pour le 11^{ème} programme d'intervention des agences de l'eau, un potentiel de 12,63 milliards d'euros de recettes sur la période 2019-2024.

Le plafond des redevances cynégétiques demeure stable mais l'article 75 du projet de loi de finances pour 2019 baisse le montant du permis national de 225 à 44,5 euros, ce qui constitue un manque à gagner d'environ 21 millions d'euros pour l'ONCFS.

Au plan structurel, le Domaine national de Chambord sort du champ des opérateurs de l'État mais sa subvention de fonctionnement d'un million d'euros demeure inscrite dans les crédits du programme 113. De plus, cette subvention augmente de 350 000 euros par rapport à 2018, à la suite du décret du 1^{er} juin 2018 qui prévoit la fusion des activités cynégétiques des domaines de Chambord et de Rambouillet.

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

1. Un programme qui évolue encore après l'examen par l'Assemblée nationale, après de fortes évolutions de périmètre les années précédentes

Le périmètre du programme 159 a fortement évolué en 2017 et 2018. Il n'évolue plus au sein du projet de loi de finances initial pour 2019. Il regroupe désormais les **crédits dédiés à l'expertise relative à la transition écologique vers un développement durable** et au soutien au **développement de l'économie sociale et solidaire**.

Il regroupe ainsi :

- la subvention pour charges de service public du **Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)** ;

- la subvention pour charges de service public de **l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)** ;

- la subvention pour charges de service public de **Météo-France** ;

- les crédits alloués à la **politique d'information géographique** ;

- les moyens du **commissariat général au développement durable (CGDD)** ;

- les crédits dédiés au financement des actions prioritaires décidées par le Gouvernement pour le **développement de l'économie sociale et solidaire** ;

- le financement des **dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)**.

En revanche, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **transférer les crédits dédiés à l'économie sociale et solidaire** au sein d'un **nouveau programme** créé au sein de la mission « Écologie, mobilité et développement durables » et intitulé « **Économie sociale et solidaire** » afin de remédier à un « manque de visibilité » de ces crédits.

2. Les actions du programme

Le programme 159 comprend 5 actions au sein du projet de loi de finances initial.

Deux d'entre elles ont été créées dans la loi de finances de l'année dernière :

- **l'action n° 10 « Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable »**, qui rassemble les **moyens dédiés au CGDD** et qui regroupe toujours comme l'an dernier **2,8 % des crédits du programme** (14,46 millions d'euros AE=CP) qui consistent essentiellement en la production de statistiques, d'études, d'expertises et d'évaluations, le financement du fonctionnement de l'autorité environnementale au niveau locale et du dispositif d'enquêtes publiques, le pilotage du réseau scientifique et technique ; il est à noter que ces dépenses sont réparties entre 9,7 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, 90 000 euros de dépenses d'investissement et 4,67 millions d'euros de dépenses d'intervention ;

- **l'action n° 14 « Économie sociale et solidaire »**, qui finance les actions visant à favoriser la création d'emplois durables à impact social et qui regroupe **3,7 % des crédits du programme**, soit **18,9 millions d'euros** (soutien aux centres de ressources de l'ESS, aux organismes fédérateurs de l'ESS et aux têtes de réseau, financement des chambres régionales de l'ESS, études) ; une sous-action est également dédiée au financement du dispositif local d'accompagnement.

Trois actions concentrent l'essentiel des crédits du programme :

- **l'action n° 11 « Études et expertise en matière de développement durable »**, **concentrant 39,2 % des crédits** et qui porte la **subvention pour charges de service public du Cerema**, encore en baisse cette année (201,41 millions d'euros pour 2019 contre 206,04 millions d'euros en 2018 et 210,99 en 2017) ;

- **l'action n° 12 « Information géographique et cartographique »**, qui concentre **17,6 % des crédits du programme** (90,4 millions d'euros pour 2019 contre 91,67 millions d'euros en 2018 et 93,2 en 2017) et qui est constituée quasi-intégralement de la **subvention pour charges de service public de l'IGN** (89,9 millions d'euros, en baisse par rapport à l'année dernière) ; 505 000 euros sont consacrés au pilotage de la politique d'information géographique ;

- **l'action n° 13 « Météorologie »**, qui **concentre 36,7 % des crédits** (188,77 millions d'euros pour 2019 contre 188,85 millions d'euros en 2018 et 192,84 en 2017) du programme et représente le financement des attributions de l'État en matière de prévision et de recherche météorologiques et climatiques, confiées à **l'établissement public administratif Météo-France** ; cette action est scindée en deux sous-actions, l'observation et la prévision météorologiques d'une part, qui correspond à la mission principale de Météo-France, et la recherche dans le domaine météorologique d'autre part.

À l'issue de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, l'action n°14 « Économie sociale et solidaire » a été vidée de ses crédits au profit d'un **nouveau programme dédié à l'économie sociale et solidaire créé au sein de la mission.**

3. Les crédits du programme

Crédits du programme 159

| Action | LFI 2018 | PLF initial 2019 | Écart en volume |
|---|---------------|------------------|-----------------|
| 10 – Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable | 14,67 | 14,46 | - 1,4 % |
| 11 – Études et expertise en matière de développement durable | 206,04 | 201,40 | - 2,2 % |
| 12 – Information géographique et cartographie | 91,67 | 90,41 | - 1,3 % |
| 13 - Météorologie | 188,84 | 188,78 | - 0,03 % |
| 14 – Économie sociale et solidaire | 13,91 | 18,91 | + 35,9 % |
| Total | 515,13 | 513,96 | - 0,2 % |

Source : projet annuel de performance PAP – PLF 2019 – en millions d'euros.

Les **crédits alloués au programme 159 par le PLF 2019 initial sont quasi-stables** par rapport à l'année dernière (avec une très légère baisse de 0,2 %).

L'action n° 10 voit ses crédits diminuer de l'ordre de 1,4 % avec environ 200 000 euros en moins par rapport à l'année dernière.

Les crédits de **l'action n° 11 baissent d'environ 5 millions d'euros** (- 2,2 %).

Les crédits de **l'action n° 12**, principalement dédiés à l'IGN, **baissent d'un peu plus d'un million d'euros.**

Les crédits de **l'action n° 13** sont **quasi-stables** par rapport à l'année dernière avec des moyens supplémentaires par rapport à ce qui était prévu dans la loi de programmation des finances publiques dédiés aux débuts de l'installation du nouveau supercalculateur.

Enfin, les crédits de **l'action n° 14 augmentent de 36%** avec **5 millions d'euros supplémentaires** dédiés au financement du programme French Impact et des appels à projets qui y sont liés. Il est à noter que ces

crédits, qui s'élèvent à 18,91 millions d'euros, ont été transférés, par un amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, au sein d'un nouveau programme. **À l'issue de l'examen par l'Assemblée, le programme 159 ne comprend donc plus que 495 millions d'euros de crédits.**

4. Les opérateurs du programme 159

Le programme 159 regroupe trois principaux opérateurs : l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et Météo-France. Les **moyens** de ces opérateurs, notamment humains, sont toujours **en forte baisse** avec un **schéma d'emploi s'établissant à - 229 ETP** pour l'ensemble des opérateurs du programme (après une baisse de -233 ETP dans le PLF 2018). Le programme 159 est ainsi le programme subissant la **4^{ème} plus forte baisse d'emplois pour ces opérateurs**, après les programmes 102 « Aide et retour à l'emploi », 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et 148 « Fonction publique ».

En ce qui concerne l'IGN, la prévision de **recettes pour 2018** s'établit à **155,13 millions d'euros** soit un niveau en baisse de 2,23 millions par rapport à 2017. Ce montant se décompose entre, d'une part, la subvention pour charges de service public (SCSP) et, d'autre part, les ressources propres de l'institut à hauteur de 43 % de l'ensemble des ressources. **88,9 millions d'euros de cette subvention sera versée par le programme 159.** Après une baisse de 35 ETP l'année dernière, le budget prévisionnel pour 2019, en cours de préparation, évalue les moyens humains de l'établissement à 1473 ETPT, soit à **nouveau une baisse de 34 ETPT.**

Le **Cerema** recevra pour 2019 une subvention pour charges de service public - intégralement versée par le programme 159 - de **201,4 millions d'euros**, soit une baisse de 2,25 % par rapport à l'année dernière. Le schéma d'emplois de l'établissement est fixé pour 2019 à une baisse de 101 ETP (après déjà une baisse de 103 ETP l'année dernière).

Météo-France reçoit, au titre de ses ressources, un financement de l'État à hauteur de 274 millions d'euros, dont **188,8 au titre du programme 159.** À cela viennent s'ajouter les recettes générées par l'activité commerciale de Météo-France, par la part météorologique des redevances de navigation aérienne ou encore provenant de l'Union européenne. En 2019, le schéma d'emplois de l'opérateur est fixé à **- 94 ETP** mais ses ressources intègrent le financement de l'amorçage du processus de renouvellement de son supercalculateur avec une **dotations en fonds propres de 2,5 millions d'euros.**

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

1. Un programme, trois objectifs inégaux : les droits des anciens mineurs, la politique énergétique et la lutte contre le réchauffement climatique

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

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

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

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

En réalité, le budget de l'après-mines constitue toujours 90 % des crédits de ce programme, qui ne finance en outre qu'une faible part des crédits dédiés à la transition énergétique.

Le budget 2019 s'inscrit dans le contexte de la **mise en œuvre du paquet énergie-climat européen 2030**, la mise en œuvre de la **loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)** et du **plan climat** adopté en juillet 2017 et enfin de la mise en œuvre de la **programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, qui devait être présentée fin octobre 2018 et de l'adoption de la **stratégie nationale « bas-carbone » (SNBC) pour 2019**.

2. Quatre actions inégalement dotées

L'**action n° 1 « Politique de l'énergie »**, qui ne rassemble que 1,3 % des crédits du programme, soit **5,2 millions d'euros (AE=CP)**, consacrera ses moyens en 2019 pour :

- la sécurisation des barrages dans le cadre des renouvellements des concessionnaires ;

- les opérations de contrôle de qualité des carburants sur l'ensemble du territoire ;

- la subvention du conseil supérieur de l'énergie ;

- le financement du programme EXTRAPLAC, programme interministériel visant à délimiter l'extension du plateau continental ;

- les projets de coopération internationale ;

- la réalisation d'études dans le domaine de l'énergie.

Les crédits de cette action sont **en hausse de 22 %** par rapport à l'année dernière.

L'action n° 4 « **Gestion économique et sociale de l'après-mines** », qui regroupe **89,8 % des crédits du programme**, prend en charge le financement et le versement de prestations aux retraités ou retraités anticipés des mines fermées et de certaines mines et ardoisières en activité (prestations de chauffage et de logement, pensions de retraites anticipées, allocations de raccordement et de pré-raccordement, indemnités conventionnelles de cessation anticipée d'activité). L'action finance aussi les retraites de certains retraités des industries électriques et gazières (anciens agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de services publics d'Algérie, du Maroc, de Tunisie et d'outre-mer.

Ces crédits sont **en baisse de 8 %** par rapport à 2018, en raison de la baisse mécanique du nombre de bénéficiaires et d'ayants droits du régime social des mineurs.

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

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

L'action n° 5 « **Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air** », regroupe 8,4 % des crédits du programme, soit **33,8 millions d'euros (AE=CP)**, en **augmentation de 12 %** par rapport à 2018. Les priorités demeurent en 2019 le financement :

- des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) et du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air ;
- du Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA) qui réalise des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France ;
- de la mise en œuvre des PPA, plans d'urgence pour la qualité de l'air ;
- de mesures dans le domaine du changement climatique et de l'efficacité énergétique et du suivi de la gestion des actifs carbone et des marchés de carbone ;
- d'études par l'Union technique de l'automobile et du cycle (UTAC).

L'action n°6 « Soutien », faiblement dotée, augmente enfin de 58 % pour s'élever à 1,9 million d'euros en 2019 afin de couvrir la nouvelle hausse des frais de contentieux attendue dans le domaine des hydrocarbures.

Crédits du programme 174

| | Autorisations d'engagement (AE) | | | Crédits de paiement (CP) | | |
|--|---------------------------------|-----------------------------------|------------------|--------------------------------|-----------------------------------|---------------|
| | LFI 2018 (crédits votés) | PLF 2019 (crédits demandés) | Variation (%) | LFI 2018 (crédits votés) | PLF 2019 (crédits demandés) | Variation (%) |
| Action 1 Politique de l'énergie | 4,36 | 5,26 | +20,6% | 4,31 | 5,26 | +22% |
| Action 4 Gestion économique et sociale de l'après-mines | 390,64 | 360,14 | -7,8% | 390,64 | 360,14 | -7,8% |
| Action 5 Lutte contre le changement climatique | 30,32 | 33,88 | +11,74% | 30,37 | 33,88 | +11,56% |
| Action 6 Soutien | 1,2 | 1,9 | +58,33% | 1,2 | 1,9 | +58,33% |
| Total | 426,52 | 401,18 | -5,9% | 426,52 | 401,18 | -5,9% |

(en millions d'euros) – Source : PAP – PLF 2019

La baisse globale des crédits du programme d'environ 6 % traduit la baisse mécanique des crédits de l'action n°4, qui constituent la quasi-totalité de l'enveloppe.

En revanche, les crédits dédiés à la politique de l'énergie et à la lutte contre le changement climatique augmentent respectivement de + 22 % et + 11,5 % en crédits de paiement.

II. ANALYSE THÉMATIQUE

A. LES MOYENS DE L'OFFICE NATIONAL DE LA CHASSE ET DE LA FAUNE SAUVAGE (ONCFS)

Votre rapporteur pour avis a été alerté, dans le cadre des auditions qu'il a menées, par la **diminution des ressources de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)** du fait de la **baisse des redevances cynégétiques** prévue par l'article 75 du présent projet de loi (cf III infra).

L'ONCFS est un établissement public chargé de réaliser des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et ses habitats et la mise en valeur de celle-ci par le développement durable de la chasse ainsi que la mise au point et la diffusion de systèmes et pratiques de gestion appropriée des territoires ruraux, comme le prévoit l'article L. 421-1 du code de l'environnement. Ses ressources sont constituées, aux deux tiers environ, par l'affectation des recettes des redevances cynégétiques prévues par l'article L. 423-21-1, complétée par une contribution des agences de l'eau à hauteur de 37 millions d'euros, instituée par le PLF 2018 en remplacement de la subvention auparavant versée par le programme 113.

L'arrêté du 3 mai 2018 a fixé le montant de ces redevances à 227,68 euros pour le permis de chasse national annuel, à 44,58 euros pour le permis de chasse départemental annuel et 67,94 euros pour le permis de chasse national de trois jours. **L'article 75 du projet de loi de finances réduit le montant du permis de chasse national annuel à 44,5 euros (soit le même que celui du permis de chasse départemental annuel) et le permis de chasse national de trois jours à 22 euros.**

Cette baisse se traduit par un **manque à gagner d'environ 21 millions d'euros pour l'ONCFS**, sur un total de 115 millions d'euros de recettes. Or, alors qu'il semble qu'il avait été dans un premier temps envisagé de compenser cette baisse par une augmentation de la contribution des agences de l'eau concomitante à un relèvement de leur plafond à hauteur du manque à gagner, soit 21 millions d'euros, **le projet de loi de finances ne prévoit aucune mesure permettant de compenser cette perte de moyens.**

Cette difficulté est d'autant plus importante aux yeux de votre rapporteur pour avis que le budget de l'ONCFS est quasi-intégralement constitué de dépenses de fonctionnement.

La structure de financement décalée de l'établissement (les permis de chasse étant pris en août-septembre et les redevances perçues au 2^{ème} semestre) lui permet de fonctionner malgré cette diminution en puisant dans son fonds de roulement, mais jusqu'en février 2020 seulement.

Si la fusion annoncée de l'établissement avec l'Agence française pour la biodiversité (AFB) pour 2020 permettrait d'absorber cette baisse de

moyens grâce aux 150 millions d'euros de crédits d'intervention de l'AFB, votre rapporteur pour avis estime que, même dans l'hypothèse où la baisse des moyens de l'ONCFS serait compensée à partir de l'année prochaine au sein d'un nouvel établissement, la baisse des redevances cynégétiques se traduirait tout de même par une **baisse de 21 millions d'euros pour les opérateurs de la biodiversité**, au détriment de la politique en faveur de biodiversité.

En outre, cette baisse de moyens intervient dans un contexte de poursuite des efforts accomplis par l'établissement public en matière d'effectifs, avec - 39 ETP qui pourraient être prévus pour l'année prochaine (après une baisse de 42 ETP en 2018).

B. LES MOYENS DES AGENCES DE L'EAU DANS LE CONTEXTE DU LANCEMENT DE LA DEUXIÈME PHASE DES ASSISES DE L'EAU

1. Les 11^{èmes} programmes des agences de l'eau : un recentrage des aides dans un cadre budgétaire contraint

L'année 2019 sera la première année d'exécution des 11^{èmes} programmes 2019-2024 des agences de l'eau, qui ont été adoptés dans chaque bassin en septembre-octobre de cette année, au terme d'un processus d'élaboration s'inscrivant dans un **double contexte** :

- un **cadre budgétaire contraint** à 12,63 milliards d'euros de recettes ;

- les **conclusions de la première séquence des Assises de l'eau**, qui se sont déroulées au printemps 2018 et les **recommandations** du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF), qui ont remis en avril un **rapport de mission sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité**.

Dans ce cadre, le ministre a défini des **orientations** pour les comités de bassin, fixant **quatre priorités** : le climat, la lutte contre l'érosion de la biodiversité, la prévention des impacts de l'environnement sur la santé et une politique de l'eau et de l'assainissement plus solidaire.

Les agences ont également été invitées à **recentrer leurs interventions** autour de deux points :

- les actions de connaissance, de planification, de gouvernance et de solidarité territoriale, notamment vis-à-vis des territoires ruraux, dans le cadre du « petit cycle de l'eau » ;

- la poursuite des interventions en faveur de la préservation de la biodiversité et des milieux marins (« grand cycle de l'eau »).

Les agences ont ainsi effectué un **rééquilibrage des aides accordées**. À titre d'exemple, les moyens de l'agence Seine-Normandie, interrogée par votre rapporteur pour avis, ont été concentrés sur les actions les plus efficaces, en priorité pour les masses d'eau en mauvais état et en privilégiant les investissements par rapport aux aides au fonctionnement ou à l'entretien. Les actions préventives (protection des captages par exemple) sont privilégiées par rapport aux actions curatives. En revanche, les dépenses sont réduites pour : les primes pour épuration, l'assainissement non-collectif, l'entretien des cours d'eau et l'arrêt des aides aux projets de stations d'épuration non conformes à la directive européenne eaux résiduaires urbaines.

Évolutions de la structure de financement des agences de l'eau (2018-2019)

La loi de finances pour 2018 a impacté la structure de financement des agences de l'eau :

- un accroissement des contributions des agences de l'eau au budget d'autres opérateurs : la contribution au budget de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) pour un montant total annuel de 260 millions d'euros (au lieu de 145 millions), dont 65 millions d'euros pour les parcs nationaux ; la nouvelle participation annuelle au budget de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) à hauteur de 37 millions d'euros ;

- un maintien du prélèvement au profit du budget général de l'État à hauteur de 200 millions d'euros (alors qu'il était de 175 millions d'euros en 2017) ; ce prélèvement est remplacé à partir de 2019 par une baisse du plafond de recettes des redevances encaissées par les agences (ou « plafond mordant ») au-delà duquel tout dépassement doit être reversé à l'État à **2,105 milliards d'euros** (contre 2,3 milliards) ;

- une réduction des effectifs à hauteur de 200 emplois pour l'ensemble des agences sur les 5 prochaines années (48 en 2018).

Le projet de loi de finances pour 2019 comporte des évolutions :

- l'article 75 prévoit une nouvelle règle de répartition entre agences du montant total prélevé au titre des contributions à l'AFB et à l'ONCFS au nom de la solidarité interbassins ;

- l'article 76 fait évoluer le régime de redevance pour pollutions diffuses ;

- un schéma d'emplois qui s'établit à - 44 ETP pour 2019.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète, cette année encore, des moyens des agences de l'eau et notamment de la baisse des effectifs, continue depuis 5 ans et qui représente un effort commun à l'ensemble des opérateurs mais dont l'ampleur trouve ses limites notamment dans un contexte d'extension des missions des agences de l'eau aux actions de préservation de la biodiversité et d'adaptation au changement climatique. Cette baisse risque ainsi d'affaiblir **les implantations territoriales des agences**.

Il convient de noter que l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant la dématérialisation complète du paiement des redevances, à l'image de ce qui est pratiqué par les services fiscaux.

2. Les zones humides : pour une territorialisation des orientations nationales

Votre rapporteur pour avis s'est également montré attentif à la **question des zones humides**, auxquelles, en complément des actions des agences de l'eau, le programme 113 ne dédie qu'une enveloppe de **830 000 euros** (AE) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019. Malgré la mise en œuvre de plans nationaux, les objectifs de préservation de ces espaces n'ont pas été atteints et les zones humides continuent à disparaître. On estime que **67 % des milieux humides métropolitains ont disparu depuis le début du 20^{ème} siècle**, dont la moitié en 30 ans, sur la période 1960-1990.

Le 3^{ème} plan national d'action en faveur des zones humides (2014-2018) fera bientôt l'objet d'un bilan et un quatrième plan national doit être élaboré. C'est pour cette raison que votre rapporteur pour avis a entendu le sénateur Jérôme Bignon, nommé parlementaire en mission par le Premier ministre avec la députée Frédérique Tuffnell sur la question des zones humides, avec pour objectifs de réaliser un diagnostic, de consulter les acteurs et de formuler des propositions pour une politique de restauration et de valorisation ambitieuse d'ici début 2019.

Il a attiré l'attention de votre rapporteur pour avis sur l'immense lacune des plans nationaux passés sur cette politique, qui ne sont jamais parvenu à faire travailler l'ensemble des acteurs de manière transversale, notamment avec les éleveurs et les agriculteurs. Selon lui, si les mesures édictées au plan national ne sont pas adaptées localement, les zones humides disparaissent. Une **territorialisation des plans nationaux** est nécessaire.

Il a également insisté sur la nécessité d'un **travail préalable de cartographie des zones humides**, qui à ce jour n'est pas fait de manière exhaustive, et qui permettrait d'identifier les moyens budgétaires à dégager. Ces moyens sont essentiellement des dépenses de fonctionnement et d'animation sur les territoires.

C. UNE GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ INSTABLE

Le 14 novembre dernier, ont été présentés en Conseil des Ministres, un projet de loi portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations de chasseurs et renforçant la police de l'environnement et un projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010, relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 23 de la Constitution.

Ce texte prévoit que le futur établissement devrait regrouper **sept missions**, dont celle de **police administrative et judiciaire de**

l'environnement. Votre rapporteur pour avis relève que les « **unités mixtes communes** » de police prévues par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages pour l'exercice conjoint des missions de police par l'AFB et l'ONCFS, **n'ont en réalité jamais fonctionné** sur le terrain. Une des missions du nouvel établissement devrait également consister en **l'expertise relative à la « gestion adaptative » des espèces**, prévue par le plan biodiversité et consistant en une adaptation des pratiques de chasses en fonction de l'état réel de conservation des espèces.

Si votre rapporteur pour avis considère que cette fusion va dans le sens d'une plus grande rationalisation de la gouvernance de la nature, il regrette néanmoins **l'instabilité** qu'elle révèle, préjudiciable tant aux agents qui travaillent au sein de ces établissements qu'aux politiques concernées.

Si le calendrier d'examen de ce projet de loi n'est pas encore clairement déterminé, votre rapporteur pour avis souligne **plusieurs points d'attention** relatifs à cette future agence qui mériteront d'être examinés :

- **son positionnement** : privilégiera-t-il un fort ancrage dans les territoires ruraux, une volonté de mobiliser sur les enjeux de protection de la biodiversité ou les deux ?

- **sa gouvernance** : obéira-t-elle plutôt au modèle de l'AFB ou à celui de l'ONCFS ? Le directeur général de la nature, de l'aménagement et du logement a indiqué que l'État serait majoritaire au sein du futur conseil d'administration ; votre rapporteur pour avis relève qu'à ce stade, la gouvernance prévue ne donne pas de place aux comités de bassin et aux agences de l'eau à hauteur de leur contribution aux politiques de la future agence et est attentif à la piste soulevée par les acteurs de l'eau, qui pourrait être de confier aux comités de bassin un rôle de comité d'orientation au sein de la future agence.

D. LES MOYENS DE MÉTÉO-FRANCE

Votre rapporteur pour avis est sensible à la **situation budgétaire difficile de l'établissement Météo-France**. Le projet d'établissement élaboré dans le cadre de la démarche « Action Publique 2022 » inscrit en effet l'action de l'établissement dans une démarche globale de réduction des dépenses publiques.

Comme l'a indiqué le **Président-directeur général de l'établissement, Jean-Marc Lacave**, auditionné devant votre commission, ce projet devait définir une trajectoire financière contrainte et prévoyant la **suppression de 95 ETP par an pendant cinq ans, soit 475 personnes en tout, soit 15 % des effectifs totaux**. Le Président-directeur général a indiqué que cette baisse était inédite, la baisse tendancielle étant plutôt auparavant de 60 à 75 ETP par an, sur un total de 3 000 agents aujourd'hui.

La lettre du ministre, qui a cadré la définition du projet d'établissement, incitait également à tenir compte des évolutions scientifiques et techniques et de **revoir l'organisation territoriale de Météo-France**. Cette organisation avait encouragé jusqu'en 2012 une présence territoriale importante, avec un centre météo par département. La diminution de cette présence ainsi que l'automatisation de certaines tâches constituent les leviers permettant de tenir l'objectif de la réduction des effectifs. D'ici 2022, 40 % des effectifs territoriaux auront disparu.

Cette évolution est d'autant plus problématique que les risques climatiques augmentent. Le directeur général a insisté également sur le défi de la formation et de la conversion des agents pour occuper les postes libérés par les départs en retraite.

Devant votre commission, Jean-Marc Lacave a ainsi résumé la situation budgétaire de l'établissement : *« Mon prédécesseur, François Jacq, disait en 2013 que Météo-France était « à l'os ». Nous avons pourtant réussi à réaliser de nouvelles économies de fonctionnement à hauteur de 6 millions d'euros par an, mais la situation devient de plus en plus difficile. Les investissements ont également beaucoup diminué alors qu'il conviendrait de renouveler les outils d'observation, comme les radars, les outils au sol et d'accroître nos contributions aux programmes de satellites. »*

III. ARTICLES RATTACHÉS

A. ARTICLE 75 - PÉRENNISATION DU FINANCEMENT DU PLAN ÉCOPHYTO ET FIXATION DES MODALITÉS DE CONTRIBUTION DES AGENCES DE L'EAU À L'AFB ET À L'ONCFS

L'article 75 rattaché à la mission :

- **réduit le montant des redevances cynégétiques ;**
- **pérennise le financement, par les agences de l'eau, du programme « Ecophyto » ;**
- fixe les **modalités de répartition des contributions des agences de l'eau** aux opérateurs de la biodiversité terrestre et aquatique afin d'assurer une plus grande **solidarité entre les différents bassins hydrographiques** ; cette répartition par agence sera calculée au regard de leur « *potentiel économique du bassin hydrographique* » et de l'importance de leur population rurale.

B. ARTICLE 76 - ÉVOLUTION DU RÉGIME DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES

L'article 76 modifie le **régime de la redevance pour pollutions diffuses**, perçue par les agences de l'eau sur les ventes de produits phytosanitaires, afin de limiter l'usage des pesticides et la contamination associée des milieux, conformément aux annonces du Premier ministre lors de la clôture des États généraux de l'alimentation.

Du produit de cette redevance, les agences de l'eau reversent chaque année 41 M€ à l'Agence française pour la biodiversité pour la mise en œuvre des actions nationales du plan Écophyto consacré à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des risques et impacts associés.

L'article modifie ainsi **l'assiette** et le **taux** de cette redevance :

- l'assiette comprend les substances cancérogènes, mutagènes ou reprotoxiques (CMR), toxiques pour certains organes cibles, toxiques pour le milieu aquatique ou dont la substitution est envisagée ; la liste précise de ces substances sera fixée par un arrêté interministériel qui remplacera l'arrêté du 27 décembre 2016 établissant la liste des substances définies à l'article R 213-48-13 du code de l'environnement relatif à la redevance pour pollutions diffuses aujourd'hui applicable ;

- **le taux variera désormais de 0,9 à 9 euros par kilogramme** (contre une fourchette de 0,9 à 5,1 euros par kilogramme aujourd'hui).

L'objectif affiché du Gouvernement est de renforcer la discrimination des taux sur les substances qui seront à terme interdites en

Europe, en vertu d'une plus « *grande transparence sur le niveau de dangerosité des différentes substances* ».

Cette modification repose sur le constat que les taux actuels n'ont pas entraîné de diminution de la vente et de l'utilisation de ces substances depuis l'instauration de la redevance. Elle devrait permettre aux agences de l'eau, selon l'exposé des motifs de l'article, de **percevoir 50 millions d'euros supplémentaires** au titre de cette redevance (néanmoins toujours dans le cadre du « plafond mordant »), montant qui devrait être utilisé, à compter de 2020, pour accélérer la conversion à l'agriculture biologique. À titre d'exemple, l'agence de l'eau Seine-Normandie prévoit en conséquence d'augmenter de 60 % ses aides à la transition agricole dans le cadre de son 11^{ème} programme, avec un budget prévisionnel de 305 millions d'euros sur 6 ans.

CHAPITRE III – LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES ET À LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES AU SEIN DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

Ce chapitre porte sur l'évolution des crédits de **deux des huit programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »** du projet de loi de finances initiale pour 2019 :

- le **programme n° 181** « *Prévention des risques* » ;
- le **programme n° 217** « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* ».

I. ANALYSE BUDGÉTAIRE

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ

Les programmes n° 181 et 2017 regroupent environ **3,84 milliards d'euros en AE et en CP, soit 33 % des crédits de l'ensemble de la mission**, principalement au titre du programme 217.

Le tableau suivant retrace l'évolution globale des crédits des deux programmes. Il fait apparaître que la hausse constatée au niveau de la mission (+2,4 % en AE et +1,72 % en CP) ne bénéficie pas à ces programmes, dont **les crédits demandés pour 2019 connaissent une légère baisse (-1 % en AE et CP) par rapport aux crédits votés pour 2018.**

CRÉDITS DES PROGRAMMES 181 ET 217

| Programmes budgétaires | LFI 2018 | | PLF 2019 | | Variation 2018/2019 | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 181 - Prévention des risques | 849,4 | 839,1 | 841,1 | 835,5 | -0,98% | -0,43% |
| 217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables | 2 994,0 | 3 037,0 | 2 963,4 | 3 000,9 | -1,02% | -1,19% |
| Total | 3 843,4 | 3 876,2 | 3 804,5 | 3 836,5 | -1,01% | -1,02% |

(en millions d'euros) – Source : PAP – PLF 2019

B. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

1. Une stagnation des crédits du programme

Le programme 181 rassemble les **crédits liés à la prévention des risques naturels, technologiques et miniers et des risques pour la santé d'origine environnementale**. Ils financent des actions permettant à l'État de connaître, d'évaluer, de prévenir et de gérer ces risques. Depuis 2018, il comprend également les **ressources budgétaires de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**, pour soutenir la transition écologique.

Comme votre rapporteur pour avis l'a souligné les années précédentes, **ce programme budgétaire revêt une importance particulière** dans un contexte de changements climatiques et de vieillissement des installations industrielles, alors que **la société civile devient concomitamment plus sensible à l'égard des risques de toute forme**. L'accroissement des exigences européennes impose également un niveau élevé de protection des populations et de l'environnement.

Contrairement à l'année 2018, le programme 181 ne fait l'objet d'aucune modification de périmètre en 2019 et les missions financées ne connaissent pas d'évolution notable. Les crédits demandés dans le PLF 2019 s'élèvent à **841,1 M€ en AE et 835,5 M€ en CP**, soit une **légère baisse (-1 % en AE et -0,4 % en CP)** par rapport aux crédits votés en LFI 2018. Le tableau suivant retrace l'évolution par action des crédits.

CRÉDITS DES ACTIONS DU PROGRAMME 181

| Action | LFI 2018 | | PLF 2019 | | Variation 2018-2019 | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » | 106,2 | 91,0 | 102,7 | 92,7 | -3,26% | 1,88% |
| Action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire » | 58,5 | 63,5 | 59,2 | 64,2 | 1,14% | 1,05% |
| Action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » | 37,1 | 37,1 | 37,6 | 37,2 | 1,37% | 0,11% |
| Action 11 « Gestion de l'après-mine » | 38,3 | 38,3 | 38,3 | 38,3 | 0,00% | 0,00% |
| Action 12 « Ademe » | 609,2 | 609,2 | 603,2 | 603,2 | -0,98% | -0,98% |
| TOTAL | 849,4 | 839,1 | 841,1 | 835,5 | -0,98% | -0,43% |

(en millions d'euros) – *Source* : PAP – PLF 2019

Entre 2017 et 2018 les crédits avaient fortement augmenté en raison d'un changement de périmètre, lié à la budgétisation des ressources de l'Ademe *via* la création de l'action n° 12. À périmètre constant, l'augmentation avait été d'environ 1 % en AE et en CP.

2. De faibles variations au sein des différentes actions

Comme l'an passé, **le programme 181 se décline en cinq actions**, qui visent respectivement à prévenir les risques technologiques, nucléaires, naturels, miniers ainsi qu'à financer la politique de transition écologique *via* l'Ademe.

PART DE CHAQUE ACTION AU SEIN DU PROGRAMME

| | AE | CP |
|---|--------|--------|
| Action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » | 12,21% | 11,09% |
| Action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire » | 7,04% | 7,68% |
| Action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » | 4,47% | 4,45% |
| Action 11 « Gestion de l'après-mine » | 4,55% | 4,58% |
| Action 12 « Ademe » | 71,72% | 72,20% |

a) La prévention des risques technologiques et des pollutions

L'action 1 « *Prévention des risques technologiques et des pollutions* » (92,7 M€ ; 11,1 % du programme) contribue principalement :

- à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) déployés autour des sites sensibles ;

- à la mise en œuvre de **mesures foncières** dans le cadre des PPRT (participation financière de l'État aux mesures de délaissement et d'expropriation) ;

- au contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;

- à la **dépollution** de sites à responsable défaillant ; à des études relatives à la **santé environnementale** et aux risques émergents (nanotechnologies, perturbateurs endocriniens, ondes électromagnétiques...);

- à la mise en œuvre des réglementations sur les **produits chimiques** et l'impact des produits et déchets.

Elle comprend également une subvention à l'Anses (études en matière de santé-environnement et contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques), au BRGM (études sur les sites pollués et les terres excavés) et à l'Ineris, ce dernier étant **rattaché à titre principal** au programme 181.

Dans le PLF 2019, **les crédits de l'action 1 diminuent en AE (-3,26 % en AE) et augmentent légèrement en CP (+1,88 %)**, en raison de l'achèvement progressif des PPRT dont par ailleurs moins de la moitié ont des conséquences budgétaires lors de leur mise en œuvre.

L'augmentation de la subvention à l'Anses, traduisant la **budgetisation des ressources de la recherche menée sur les ondes électromagnétiques**, auparavant issues d'une taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), compense en partie la diminution en AE au titre des PPRT et explique la légère hausse observée en CP.

b) Le contrôle de la sûreté nucléaire

L'**action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire » (64,2 M€ ; 7,7 % du programme)** est mise en œuvre par l'ASN et porte à ce titre l'intégralité des emplois de l'autorité, les dépenses de personnel représentant 46,5 M€.

Autorité administrative indépendante créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, l'ASN est chargée d'assurer, au nom de l'État, le **contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection**. Ses principales missions sont de contribuer à la réglementation applicable, d'instruire les demandes d'autorisation des installations, de contrôler les installations existantes et d'informer le public. Pour l'exercice de ses missions, l'ASN s'appuie sur l'expertise et les travaux de recherche de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), dont les crédits sont portés par le programme 190 « *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* ».

Dans le PLF 2019, **les crédits de l'action 9 augmentent légèrement (+1,14 % en AE et +1,05 % en CP)**, en raison d'une augmentation du financement des commissions locales d'information (CLI) et d'un ajustement des pensions de retraite au titre des transferts d'emplois engagés depuis plusieurs années de l'IRSN vers l'ASN.

Votre rapporteur pour avis regrette que **les demandes d'augmentation d'effectifs formulées par l'ASN ces dernières années n'aient été que partiellement satisfaites**. Tandis que l'autorité jugeait nécessaire de procéder au recrutement de 15 agents supplémentaires pour faire face à ses nouvelles missions, en particulier pour mettre en place un nouveau système de contrôle à la suite des irrégularités détectées à l'usine Creusot-Forge en 2016, seulement 6 emplois sont accordés sur la période triennale 2018-2020, au rythme de deux par an.

c) La prévention des risques naturels et hydrauliques

L'**action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » (37,2 M€ ; 4,5 % du programme)** vise à assurer la sécurité des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles, *via* des plans et actions au niveau national et territorial. Cette action contribue à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN), au fonctionnement du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations, notamment le système **Vigicrues**, et à des actions d'appui et d'animation auprès des collectivités territoriales, notamment pour les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), en complément des ressources apportées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Pour la mise en œuvre de cette action, l'État bénéficie de l'**appui de plusieurs opérateurs** en matière de connaissance et de surveillance des risques, auxquels il apporte des subventions à ce titre : l'Office national des forêts (ONF), le **BRGM**, l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (**Irstea**) et l'**Ineris**. Le programme 181 comprend également une subvention à **Météo-France**, qui apporte à l'État son expertise et ses capacités de prévision météorologique, et qui est rattaché à titre principal au programme 159 « *Expertise, information géographique et météorologie* ».

Dans le PLF 2019, **les crédits de l'action 10 augmentent légèrement** (+1,37 % en AE et +0,11 % en CP), en raison d'ajustements pour financer la mise en œuvre de la directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation ainsi que l'action des différents opérateurs.

d) La prévention et la gestion des risques miniers

L'**action 11 « Gestion de l'après-mine » (38,3 M€ ; 4,6 % du programme)** vise à limiter au maximum l'effet des exploitations minières antérieures sur la sécurité des personnes et des biens. Elle contribue financièrement à la mise en œuvre des plans de prévention des risques miniers (PPRM), à des **travaux de mise en sécurité**, à la **gestion de certaines installations** transférées à l'État par les exploitants des anciennes mines et à l'**indemnisation des sinistrés** de dommages résultant de ces anciennes activités minières.

Pour la mise en œuvre de cette action, l'État bénéficie de l'**appui du groupement d'intérêt public Geoderis**, qui regroupe des compétences du BRGM et de l'**Ineris**. Une subvention est également attribuée au **BRGM** qui assure **pour le compte de l'État** la maîtrise d'ouvrage des travaux de mise en sécurité, ainsi que des activités de surveillance des sites miniers et de gestion des installations hydrauliques et de sécurité.

Dans le PLF 2019, **les crédits de l'action 11 sont parfaitement stables** (en AE et en CP) par rapport aux crédits votés en LFI 2018.

e) *L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*

L'**action 12 « Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie »** (603,2 M€ - 72,2 % du programme) a été créée en LFI 2018 pour budgétiser l'ensemble des **ressources de l'Ademe**, en remplacement de l'affectation antérieure d'une partie du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

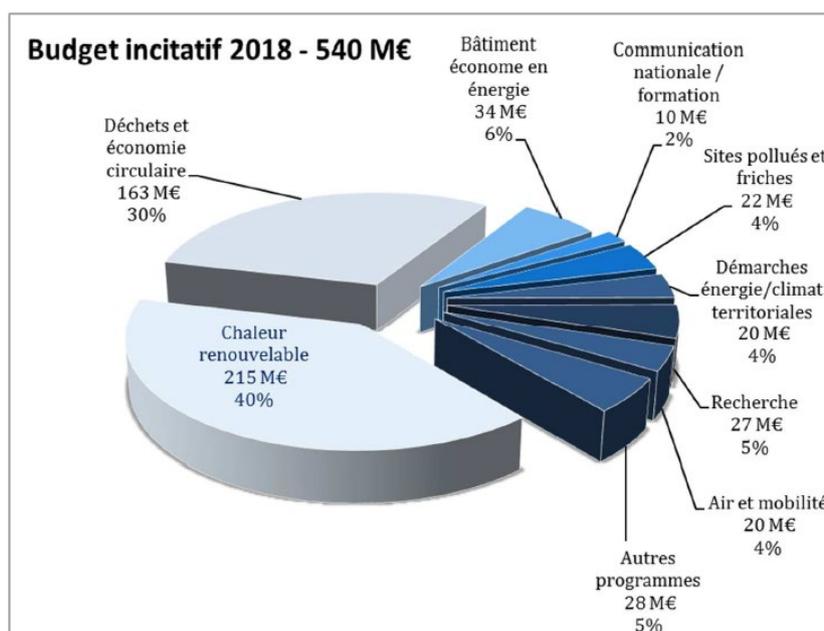
Les principaux domaines d'intervention de l'agence sont la gestion et la valorisation des **déchets**, la préservation des **sols**, **l'énergie** par l'amélioration de l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, la qualité de **l'air**, l'atténuation du **changement climatique** et l'adaptation à ses effets.

L'Ademe contribue aux politiques environnementales en apportant des **capacités d'expertise et de conseil** aux pouvoirs publics, collectivités et entreprises ainsi que des **financements** à des projets de recherche, d'études et d'investissements. Les dépenses d'intervention de l'agence sont réparties entre plusieurs **« programmes budgétaires »** : « *chaleur renouvelable* », « *déchets et économie circulaire* », « *bâtiment économe en énergie* », « *démarche territoriales énergie-climat* », « *sites pollués et friches urbaines* » « *communication-formation* », « *air et transport mobilités* ».

Dans le PLF 2019, **les crédits de l'action 12 diminuent légèrement** (-0,98 % en AE et CP), afin, selon les réponses au questionnaire budgétaire, de respecter l'évolution prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'au-delà des ressources budgétaires votées dans le cadre de chaque PLF, **les moyens effectivement mobilisés par l'Ademe dépendent du budget adopté par son conseil d'administration** en fin d'année.

Ce budget est composé de deux sous-ensembles : un **budget dit « incitatif »** qui comprend les différents programmes d'intervention de l'Ademe (540 M€ en 2018) ; tandis qu'un **budget de moyens** porte les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'agence (100 M€ en 2018). Le schéma suivant présente les différentes composantes du budget de l'agence en 2018.



Source : ADEME

Les représentants de l'Ademe ont ainsi indiqué à votre rapporteur pour avis que **l'augmentation du fonds chaleur à 300 M€**, annoncée par le ministre de la transition écologique et solidaire le 2 octobre au Sénat, se traduirait dans le projet de budget soumis au conseil d'administration de l'agence d'ici la fin de l'année. Cette augmentation est possible sans modifier la trajectoire budgétaire de l'Ademe **en raison d'un surplus de trésorerie lié à l'annulation de plusieurs projets de grande envergure depuis 2017¹**.

Votre rapporteur pour avis relève donc que l'augmentation annoncée du fonds chaleur en 2019 est rendue possible par l'annulation de projets antérieurs, **c'est-à-dire la réutilisation de crédits accordés via des lois de finances précédentes mais finalement inutilisés**, et non par un effort financier supplémentaire en faveur de la transition énergétique. Par ailleurs, le maintien sur plusieurs années d'un niveau élevé de ressources dédiées au développement de la chaleur renouvelable **nécessitera à terme une réévaluation des ressources budgétaires votées dans le cadre de la loi de finances**.

3. Éléments transversaux

Hors emplois de l'ASN, les **effectifs totaux alloués par le programme 217** pour la mise en œuvre du programme 181 en administration centrale et dans les services déconcentrés **passent de 3 234 ETPT en 2018 à**

¹ En raison des fluctuations du prix des énergies fossiles, les désengagements de projet initialement soutenus par l'ADEME se sont fortement accentués depuis l'année 2017 pour atteindre 155 M€ contre 65 M€ les années précédentes. Fin août 2018, 79 M€ ont déjà été désengagés sur l'année.

3 220 ETPT en 2019, soit une légère baisse par rapport à l'an passé. Les dépenses de personnel correspondantes du programme 217 s'élèvent à 239,9 M€.

Le tableau ci-dessous retrace les subventions pour charges de service public apportées par le programme 181 à neuf opérateurs, dont trois lui sont rattachés à titre principal : l'Ademe, l'Ineris et le GIP Geoderis. Ces subventions sont globalement stables dans le PLF 2019 par rapport à la LFI 2018.

SUBVENTIONS APPORTÉES AUX OPÉRATEURS PAR LE PROGRAMME 181

| Opérateurs | PLF 2018 | PLF 2019 | Variation | Programme de rattachement |
|-----------------|----------|----------|-----------|---------------------------|
| Ademe | 612,700 | 603,247 | -1,54% | P181 |
| Ineris | 28,040 | 27,825 | -0,77% | P181 |
| Geoderis | 6,400 | 6,351 | -0,77% | P181 |
| BRGM | 25,271 | 25,792 | 2,06% | P172 |
| Anses | 7,000 | 8,958 | 27,97% | P206 |
| Météo-France | 3,880 | 3,850 | -0,77% | P159 |
| ONF | 3,335 | 3,340 | 0,15% | P149 |
| Irstea | 1,774 | 1,770 | -0,23% | P172 |
| Citepa | 0,130 | 0,150 | 15,38% | P174 |
| TOTAL | 688,530 | 681,283 | -1,05% | |

(en millions d'euros) – *Source* : PAP – PLF 2019

C. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES »

Le programme 217 sert de support à la mise en œuvre des politiques publiques des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires (MCT). Il porte en particulier les effectifs et la masse salariale du MTES, à l'exception de ceux de l'ASN qui sont inscrits au programme 181. Il comprend au total vingt actions distinctes :

- l'action 2 : fonction juridique ;
- l'action 3 : politique et programmation de l'immobilier de l'administration centrale et des moyens de fonctionnement des services ;
- l'action 4 : politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques ;
- l'action 5 : politique des ressources humaines, de l'action sociale, de la médecine de prévention et de la formation ;

- l'action 6 : action européenne et internationale ;
- les actions 7 à 24 et 28 : dites **actions « miroirs »**, portant les moyens de personnel dédiés aux différentes politiques publiques et aux fonctions support ;
- les actions 25 à 27 : moyens en personnel de **trois autorités administratives indépendantes** (Commission nationale du débat public, Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, Commission de régulation de l'énergie).

Au total, les crédits du programme 217 passent de 2 994 M€ à 2 963 M€ en AE (-1,04 %) et de 3 037 M€ à 3 001 M€ en CP (-1,19 %) entre 2018 et 2019. Cette évolution résulte principalement du schéma d'emplois, prévoyant une baisse des effectifs en 2019, et d'un changement de traitement budgétaire des dépenses de loyers immobiliers.

Une grande partie des crédits du programme 217 sont des **dépenses de personnel** (titre II) qui s'élèvent en 2019 à 2 766 M€ soit 92 % du total des crédits, avec une **diminution de 0,8 %** par rapport à la LFI 2018. Les autres dépenses (hors titre II) s'élèvent à 197,4 M€ en AE et 234,9 M€ en CP en 2019, soit respectivement une diminution de 4 % et de 5,5 % par rapport à 2018. Le tableau suivant retrace l'évolution par action des crédits du programme 217 hors dépenses de personnel.

CRÉDITS DES ACTIONS DU PROGRAMME 217 (HORS T2)

| | AE | | | CP | | |
|--|--------------|--------------|------------------|--------------|--------------|------------------|
| | LFI 2018 | PLF 2019 | Évolution (en %) | LFI 2018 | PLF 2019 | Évolution (en %) |
| Action 2 - Fonction juridique | 2,2 | 2,1 | -4,5% | 2,2 | 2,1 | -4,5% |
| Action 3 - Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement | 76,4 | 67,7 | -11,4% | 119,4 | 105,1 | -12,0% |
| Action 4 - Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques | 23,9 | 24,9 | 4,2% | 23,9 | 25,0 | 4,6% |
| Action 5 - Politique des ressources humaines et formation | 82,8 | 82,3 | -0,6% | 82,8 | 82,3 | -0,6% |
| Action 6 - Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable | 12,4 | 12,3 | -0,8% | 12,4 | 12,3 | -0,8% |
| Action 25 - Commission nationale du débat public (CNDP) | 1,0 | 1,0 | 0,0% | 1,0 | 1,0 | 0,0% |
| Action 26 - Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) | 0,5 | 0,6 | 20,0% | 0,5 | 0,6 | 20,0% |
| Action 27 - Commission de régulation de l'énergie (CRE) | 6,4 | 6,5 | 1,6% | 6,4 | 6,5 | 1,6% |
| TOTAL | 205,6 | 197,4 | -4,0% | 248,6 | 234,9 | -5,5% |

(en millions d'euros) – Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En termes d'effectifs, le ministère de la transition écologique et solidaire subira **un schéma d'emplois de -813 équivalents temps plein (ETP)** en 2019, après un schéma de -830 ETP en 2018, soit sur un total d'environ 40 000 emplois une baisse de près de 4 % en deux ans. Le tableau suivant retrace l'évolution par action des plafonds d'emplois du programme 217.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR ACTION DU PROGRAMME 217

| | LFI 2018 | PLF 2019 | Variation 2018-2019 |
|---|---------------|---------------|---------------------|
| Action 7 : Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables | 8 115 | 7863 | -252 |
| Action 8 : Infrastructures et services de transports | 10 150 | 9945 | -205 |
| Action 9 : Sécurité et éducation routières | 31 | 0 | -31 |
| Action 11 : Affaires maritimes | 2 723 | 2688 | -35 |
| Action 13 : Paysages, eau et biodiversité | 3 689 | 3622 | -67 |
| Action 15 : Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires (MCT) | 10 200 | 9991 | -209 |
| Action 16 : Prévention des risques | 3 234 | 3220 | -14 |
| Action 22 : Transferts décentralisation | 581 | 445 | -136 |
| Action 23 : Énergie, climat et après-mines | 773 | 773 | 0 |
| Action 24 : Transports aériens | 40 | 40 | 0 |
| Action 25 : Commission nationale du débat public (CNDP) | 10 | 10 | 0 |
| Action 26 : Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) | 12 | 12 | 0 |
| Action 27 : Commission de régulation de l'énergie (CRE) | 151 | 153 | 2 |
| Action 28 : Développement durable - Expertise, information géographique et météorologique | 664 | 651 | -13 |
| TOTAL | 40 373 | 39 413 | -960 |

(en ETPT) – Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Lors de plusieurs auditions, il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que **ces baisses d'effectifs créent de fortes tensions** sur plusieurs missions au sein des administrations et des opérateurs de l'État, aux niveaux central et déconcentré. De telles évolutions apparaissent problématiques à votre rapporteur pour un ministère chargé au niveau central de concevoir de multiples politiques publiques, dans un contexte scientifique et technologique en perpétuelle évolution, et au niveau déconcentré d'accompagner de nombreux porteurs de projets dans leurs démarches de développement durable.

II. ANALYSE THÉMATIQUE

A. LA PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION

La prévention des risques d'inondation est un enjeu majeur pour les nombreux territoires exposés à cet aléa. La catastrophe humaine et économique qui s'est produite dans l'Aude en raison d'importantes inondations les 14 et 15 octobre 2018 rappelle l'impérieuse nécessité d'une prévention accrue de ces risques. **La perspective générale d'une intensification et d'une multiplication des aléas naturels dans le cadre du changement climatique** suggère également de renforcer dès à présent la politique de prévention pour accroître la résilience des territoires.

En matière de prévention des inondations, les principaux instruments mobilisés sont les **plans de prévention des risques naturels (PPRN)** et les **programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)**.

Les **PPRN** ont été créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. En fonction de l'exposition aux risques, un PPRN **délimite des zones dans lesquelles les constructions sont interdites ou soumises à prescriptions**, et définit les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde ainsi que les mesures relatives aux aménagements existants qui doivent être mises en œuvre. Annexé au plan local d'urbanisme, le PPRN vaut servitude d'utilité publique.

Les **PAPI** constituent des **programmes d'actions globaux, contractualisés avec les collectivités territoriales**, traitant des différents aspects de la lutte contre les inondations : prévention, protection, sensibilisation au risque, information préventive, préparation à la gestion de crise. Ils s'appuient sur un cahier des charges national qui précise un cadre de labellisation et de suivi des PAPI. Une fois labellisé, le PAPI offre des possibilités de cofinancement par l'État.

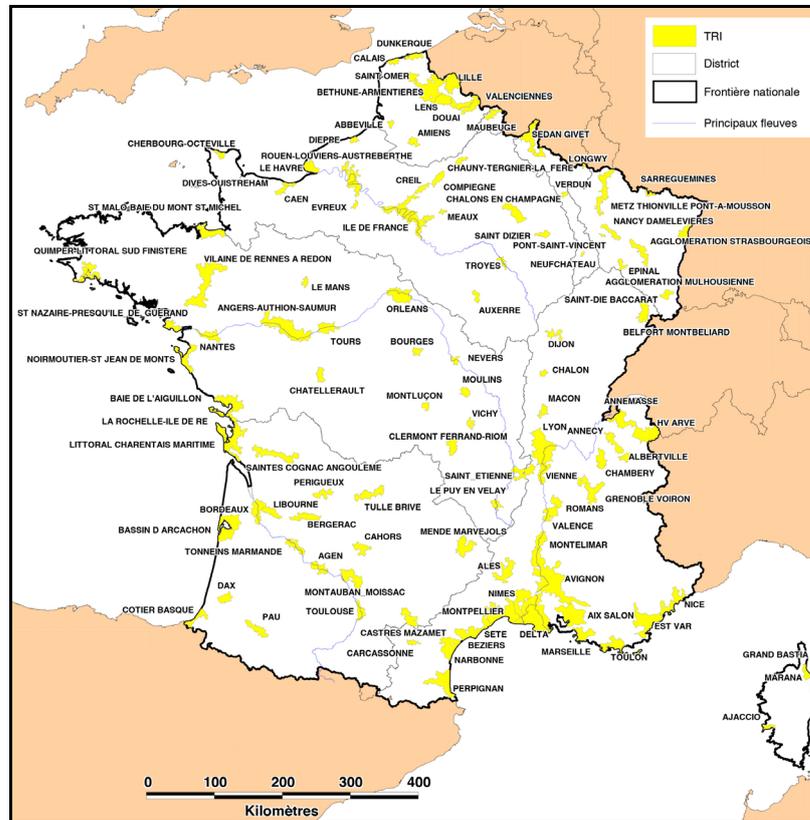
Or, **un nombre significatif de communes** exposées à des risques d'inondation, **ne sont toujours pas couvertes par des documents de prévention ou des programmes d'actions.**

À ce jour, 11 500 communes sont couvertes par un PPRN sur un objectif de 12 500. Concernant les territoires à risque important d'inondation¹, regroupant 2 568 communes et plus de 11 millions d'habitants, 645 communes restent à couvrir par un PPRN approuvé. Par ailleurs, les services du ministère ont indiqué à votre rapporteur pour avis qu'un nombre croissant de PPRN anciens nécessitent d'être révisés pour

¹ Les territoires à risque important d'inondation (TRI) constituent un zonage spécifique établi en application de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, où les enjeux exposés aux inondations sont les plus importants et justifient des mesures rapides et de grande ampleur pour réduire cette exposition.

prendre en compte l'amélioration des connaissances ou l'évolution des critères d'élaboration.

CARTE DES TERRITOIRES À RISQUE IMPORTANT D'INONDATION



Source : DGPR - CETE Méditerranée, 2012.

Par ailleurs, la montée en charge des PAPI est encore en cours. Au 31 décembre 2017 ces programmes ne couvraient que 39 % des personnes exposées au risque de crue et 62 % des personnes exposées au risque de submersion marine. Le besoin financier total est donc encore loin d'avoir été identifié. Par ailleurs, la mise en œuvre de la compétence GEMAPI va accroître l'échelle et l'importance des investissements réalisés par les collectivités territoriales dans le cadre des PAPI.

Dans ce contexte, un renforcement des moyens dédiés à la prévention des risques naturels est indispensable pour réduire l'exposition des personnes et des biens aux aléas. À cet égard, votre rapporteur pour avis rappelle que l'essentiel des crédits dédiés à cette politique ne sont pas inscrits au programme 181 mais au sein du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), également appelé « fonds Barnier ».

Créé par la loi du 2 février 1995, le FPRNM était initialement destiné à financer le déplacement des populations exposées à des risques naturels majeurs. **Depuis sa création, son périmètre d'action a été régulièrement étendu par le législateur.** Il est actuellement déterminé par l'article L. 561-3 du code de l'environnement et par les dispositions permanentes de plusieurs lois de finances. Un taux maximal de subvention ou d'indemnité est fixé

pour la plupart des mesures, certaines étant soumises à un plafond annuel de dépenses.

La mesure « *Études, travaux et équipements des collectivités territoriales* » est la mesure la plus mobilisée, avec un montant de 118 M€ en 2017. C'est à travers cette mesure que sont financés les confortements parasismiques ou reconstruction d'établissements scolaires aux Antilles dans le cadre du **plan séismes Antilles (PSA)** ou les études et travaux de réduction de la vulnérabilité dans le cadre des **PAPI**.

Périmètre d'intervention du FPRNM

Le fonds intervient aujourd'hui dans le cadre des mesures suivantes.

1. Mesures d'acquisition de biens, au bénéfice des particuliers :

- expropriation de biens exposés à un risque naturel ;
- acquisitions amiables de biens exposés à des risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines ou sinistrés à plus de 50% par une catastrophe naturelle ;
- dépenses d'évacuation et de relogement temporaires.

2. Mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques, au bénéfice des collectivités locales ou des particuliers :

- études, travaux et équipements des collectivités territoriales, il s'agit de la mesure la plus utilisée du FPRNM. Elle permet notamment le financement des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) et d'une partie du Plan Séisme Antilles (PSA) ;
- opérations de reconnaissance et travaux de comblement ou de traitement des cavités souterraines et des marnières ;
- études et travaux de réduction de la vulnérabilité imposés par un PPR ;
- études et travaux de réduction de la vulnérabilité prévus dans un PAPI ;
- études et travaux de prévention du risque sismique pour les services départementaux d'incendie et de secours des Antilles ;
- travaux de confortement parasismiques des HLM aux Antilles ;
- aide financière et participation aux frais de démolition des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin.

3. Mesures au bénéfice de l'État :

- études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines ;
- dépenses liées à l'élaboration des PPR et à l'information préventive ;
- élaboration et mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation prévues dans le cadre de la directive inondation.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le FPRNM est **alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations** relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles des contrats d'assurance habitation ou automobile, versé par les entreprises d'assurance. Depuis la loi de finances initiale pour 2018, le montant des recettes ainsi affectées au fonds est **plafonné à 137 M€ par an**, le surplus étant versé au budget général de l'État.

Comme votre commission l'avait souligné l'an passé, **cette décision compromet à terme l'ambition de la politique de prévention des risques**. Par ailleurs, elle se fonde sur un excédent de trésorerie constatée les années antérieures, et qui ne rend pas compte des besoins de la politique de prévention dans les prochaines années, comme cela a été rappelé ci-dessus. Par ailleurs, ce dispositif suscite également **des questions en termes d'acceptabilité**, car il conduit les assurés à financer indirectement le budget général, ce qui contrevient à la finalité initiale du prélèvement sur les primes des contrats d'assurance.

Le tableau suivant retrace la répartition des dépenses du FPRNM en 2016 et 2017 et les prévisions pour 2018 et 2019.

SITUATION BUDGÉTAIRE DU FPRNM¹

| OPÉRATIONS FINANCÉES | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|-------|------|------|
| Expropriations | 7 | 3 | 2 | 2 |
| Cofinancement des PPRN et information préventive | 15,5 | 14,5 | 15 | 15,4 |
| Évacuations et relogement | 0,3 | 0,8 | 0,4 | 0,4 |
| Acquisitions amiables | 30,8 | 20 | 15 | 15 |
| Études et travaux prescrits par un PPRN | 0,2 | 1,1 | 0,9 | 0,9 |
| Traitement des cavités souterraines | 0,8 | 1,3 | 0,8 | 0,8 |
| Études, équipements et travaux des Collectivités | 91,1 | 118,3 | 111 | 108 |
| <i>dont Plan Séisme</i> | 2 | 15,5 | 13 | 13 |
| <i>dont prévention des inondations dans le cadre des PAPI, PGF et PSR</i> | 68,5 | 94,4 | 82 | 79 |
| <i>dont Autres</i> | 20,6 | 8,4 | 16 | 16 |
| Études et travaux de confortement des digues domaniales (inclus PSR) | 27,5 | 15 | 15 | 25 |
| Cartographie Directive inondation | 0,2 | 0,2 | 0,5 | 0,5 |
| Études et travaux de prévention du risque sismique SDIS (inclus au Plan Séisme) | 0 | 0,1 | 2 | 6 |
| Études et travaux de prévention du risque sismique HLM (inclus au Plan Séisme) | 4,9 | 0,7 | 5 | 5 |
| Aide aux quartiers d'habitat informel | 0 | 3,9 | 1 | 1 |

¹ Sans prise en compte des conséquences budgétaires des ajouts adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale, dont l'impact net est estimé à 10 M€ supplémentaires.

| OPÉRATIONS FINANCÉES | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|----------------------|----------------------|
| Travaux de réduction de la vulnérabilité dans les PAPI | 0 | 0 | 0,5 | 2 |
| Prélèvement au profit du budget de l'État | 55 | 70 | 0 | 0 |
| DÉPENSES TOTALES | 233,3 | 178,9 | 169,1 | 182 |
| RECETTES | 205,3 | 207 | 137 ⁽¹⁾ | 137 ⁽¹⁾ |
| SOLDE DE TRÉSORERIE | 271,3 | 242,8 | 222,8 ⁽²⁾ | 177,8 ⁽²⁾ |

(en millions d'euros) – Source : projet de rapport de gestion du FPRNM - PLF 2019.

Notes :

(1) en raison du plafonnement prévu par l'article 44 de la loi de finances pour 2018 ;

(2) en tenant compte de remontées de trésorerie correspondant à des montants précédemment délégués en département au titre d'opérations abandonnées ou réalisées à moindre coût.

En vue de **modifier l'allocation des ressources du FPRNM aux différentes actions financées**, des dispositions ont été adoptées à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement lors de l'examen du présent projet de loi de finances (art. 76 *quinquies*).

Article 76 *quinquies* du projet de loi de finances initiale pour 2019

Cet article procède à de multiples modifications du fonctionnement du fonds.

1. Il renforce la prévention du risque sismique aux Antilles, en soutenant davantage la mise aux normes parasismiques des bâtiments :

- augmentation du taux de financement du FPRNM de 50 % à 60 % pour les études travaux de mise aux normes parasismiques des établissements d'enseignement scolaire ;

- fusion des plafonds, à somme constante, des dispositifs aujourd'hui distincts applicables aux HLM et aux SDIS afin de faciliter la programmation pluriannuelle des travaux et prolongation jusqu'au 31 décembre 2023 de ces dispositifs ;

- création d'un nouveau dispositif pour permettre le financement par le FPRNM des travaux de mise aux normes parasismiques d'immeubles domaniaux stratégiques pour la gestion de crise.

2. Il prolonge d'un an le dispositif prévu pour la démolition, et dans certaines conditions strictes, l'indemnisation de l'habitat informel situé en zone fortement exposée aux risques.

3. Il fusionne les dispositifs « Plan de prévention des risques naturels et Information préventive » et « Cartographie de la directive inondation », qui tous deux sous maîtrise d'ouvrage État et dont les objectifs sont proches, **et diminue de 9 M€ le plafond annuel des dépenses** du fonds qui peuvent y être consacrées.

4. Il remplace le plafond annuel par un plafond pluriannuel pour les dépenses du fonds consacrées à la remise en état des **digues domaniales** de protection contre les crues et les submersions marines et prolonge de quatre ans la durée d'application de la mesure.

5. Il renforce le soutien du fonds aux mesures individuelles de réduction de la vulnérabilité des biens d'habitation, en l'étendant aux exploitants agricoles et aux utilisateurs (locataires), en augmentant à 80 % le taux de subvention du fond, et en modifiant la prise en compte de la valeur vénale du bien.

6. Enfin, il diminue de 20 M€ le plafond annuel de dépenses qui peuvent être consacrées au financement des études et des travaux de prévention.

La logique retenue consiste à **accroître la capacité de financement de certaines actions**, en augmentant les plafonds de dépenses ou le taux de soutien, **en contrepartie d'une diminution du soutien apporté à d'autres mesures**. Un surcroît de 10 M€ de dépenses est toutefois attendu.

Sans remettre en cause l'utilité du renforcement de ces mesures de soutien, en particulier la mise aux normes parasismiques dans les Antilles et le soutien aux mesures individuelles de réduction de la vulnérabilité des biens d'habitation, votre rapporteur pour avis regrette qu'il se fasse **aux dépens du financement d'initiatives particulièrement structurantes pour la prévention des risques dans les territoires**, à savoir les PPRN et les PAPI, qui devraient faire l'objet d'une accélération plutôt que d'une limitation de leurs moyens.

B. L'UTILISATION DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

L'utilisation de produits phytopharmaceutiques est un facteur important d'exposition de la population et de l'environnement à des **substances chimiques**, généralement actives sur le plan biologique compte tenu de leur finalité.

Réduire l'impact sanitaire et environnemental des produits phytopharmaceutiques suppose d'agir à plusieurs niveaux : par l'évaluation des risques lors du processus d'autorisation des substances actives et des préparations, par la réduction du volume de produits utilisés en recherchant des alternatives de moindre dangerosité, ou encore par une limitation de l'exposition des personnes, qu'il s'agisse des utilisateurs de ces produits ou de la population.

En application du règlement n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, **l'évaluation et l'approbation des substances actives** sont menées au niveau européen, tandis que **l'évaluation et l'autorisation de mise sur le marché (AMM) des préparations phytopharmaceutiques** contenant ces substances actives autorisées relèvent du niveau national. En

France, la délivrance, la modification et le retrait des autorisations sont effectués par l'Anses sur la base des conclusions d'une évaluation des risques.

À titre d'exemple, à la suite de l'approbation du **métam-sodium** au niveau européen, l'Anses a mené une campagne de réévaluation de l'ensemble des dossiers d'AMM portant sur des préparations contenant cette substance active, utilisés en maraîchage ou en horticulture pour désinfecter les sols. Compte tenu des risques sanitaires et environnementaux, et en tenant compte de leurs conditions d'emploi, l'agence a notifié aux industriels son intention de retirer l'ensemble des AMM pour ces produits, cette décision ayant été rendue publique le 5 novembre 2018.

Par ailleurs, en application de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, l'Anses gère **un système de phytopharmacovigilance** qui doit permettre, après l'étape de délivrance des AMM, de surveiller sur la durée les effets sanitaires et environnementaux des produits autorisés, en s'appuyant sur les informations et signalements effectués par un réseau d'organismes¹ sur le territoire national (art. L. 253-8-1 du code rural et de la pêche maritime).

En complément de ce processus, des mesures spécifiques ont été mises en place depuis plusieurs années afin de réduire l'utilisation et les impacts sanitaires et environnementaux des produits phytopharmaceutiques. Au niveau européen, cette approche est définie par la **directive 2009/128/CE** du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Cette directive prévoit notamment :

- l'élaboration de plans nationaux d'actions pour réduire les risques de l'utilisation des pesticides et la dépendance à l'égard de ces produits ;
- la mise en place d'un système de certification pour les utilisateurs professionnels, les distributeurs et les conseillers ;
- l'inspection régulière du matériel d'application des pesticides ;
- l'interdiction de la pulvérisation aérienne de pesticides ;
- la définition de mesures pour protéger les milieux aquatiques et l'alimentation en eau potable contre l'incidence des pesticides ;
- la réduction de l'utilisation des pesticides ou des risques dans des zones spécifiques pour des motifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité.

¹ Parmi ces organismes figurent la Mutualité sociale agricole (MSA), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), l'agence Santé publique France, l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation et les organismes chargés de la toxicovigilance.

Au niveau national, l'élaboration de **plans d'actions pour une utilisation durable des produits phytopharmaceutiques** (plans « Ecophyto »)¹, la mise en place d'un dispositif expérimental de **certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques** (CEPP)² et l'interdiction de la pulvérisation aérienne³ participent directement à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leur impact sur la santé humaine et l'environnement.

Au-delà des dispositifs réglementaires, votre rapporteur pour avis rappelle **l'intérêt des démarches expérimentales**, notamment celles mises en œuvre dans le cadre du réseau des fermes DEPHY avec **la nécessité d'améliorer la diffusion des expériences et le transfert des connaissances**, au-delà des 3 000 exploitations impliquées dans cette démarche. L'analyse du rendement de ces exploitations avait souligné que pour 70 % d'entre elles, l'évolution des pratiques n'avait pas eu d'impact économique, et que 15 % avaient connu un gain, soit au total 85 % ayant pu réduire l'utilisation de produits sans impact négatif sur l'activité.

Lors de leur audition, les représentants de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) ont indiqué à votre rapporteur que le **biocontrôle** ou le développement de variétés plus résistantes aux maladies par **hybridation** constituent des perspectives prometteuses, notamment dans le secteur de la viticulture qui représente à elle seule 20 % des tonnages de produits phytopharmaceutiques utilisés pour seulement 3 % de la surface agricole utile.

Votre rapporteur pour avis rappelle enfin que la question de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques a été discutée lors d'une **table ronde** organisée le 6 juin 2018 par votre commission, et dans le cadre de l'examen du **projet de loi** pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

À cette occasion, il avait dénoncé **le manque de moyens destinés à accompagner les agriculteurs dans le cadre de leur transition agro-écologique**, et l'impact des mesures proposées par le Gouvernement sur le revenu des agriculteurs, sans garantir par ailleurs un effet notable sur la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Il salue toutefois le maintien dans le texte définitivement adopté d'une disposition défendue dans des termes analogues par votre commission lors des débats au Sénat et prévoyant **la mise en place de zones non traitées (ZNT)** à proximité des bâtiments habités, dont l'application devra toutefois privilégier la concertation locale et les engagements volontaires avant la

¹ Article L. 253-6 du code rural et de la pêche maritime.

² Articles L. 254-10 à L. 254-10-9 du code rural et de la pêche maritime.

³ Article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime.

définition éventuelle de restrictions administratives (art. L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime).

Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

La loi du 30 octobre 2018 adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale comprend une série de mesures relatives aux produits phytopharmaceutiques :

- **article 74** : interdiction des remises, rabais et ristournes, différenciation des conditions générales et particulières de vente ou remise d'unités gratuites lors de la vente de produits phytopharmaceutiques

- **article 75** : compétence donnée aux agents de la DGCCRF pour constater les manquements liés à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques

- **article 76** : application à certains produits biocides des restrictions relatives aux produits phytopharmaceutiques en matière de commercialisation, de publicité et d'interdiction des remises, rabais et ristournes.

- **article 77** : procédure simplifiée pour l'autorisation de l'utilisation des plantes comestibles comme substances naturelles à usage biostimulant ;

- **article 79** : précisions sur les informations relatives aux risques sanitaires et environnementaux liés à que l'exposition aux produits phytopharmaceutiques ;

- **article 80** : promotion des solutions de biocontrôle au sein du plan ecophyto, *via* un soutien à la recherche et une simplification des procédures d'autorisation des produits de biocontrôle et des produits à usage biostimulant ;

- **article 81** : demande de rapport sur les modalités de création d'un fonds d'indemnisation des victimes de maladies liées aux produits phytopharmaceutiques ;

- **article 82** : expérimentation de l'utilisation de drones pour la pulvérisation aérienne de produits phytopharmaceutiques dans les zones cultivées à forte pente ;

- **article 83** : interdiction de l'utilisation des produits contenant des substances actives ayant des modes d'action identiques aux néonicotinoïdes et encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les zones proches des bâtiments habités ;

- **article 84** : inclusion de formations relatives à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au recours à des alternatives dans le cadre des formations « certiphytos » ;

- **article 85** : mission donnée aux chambres d'agricultures pour promouvoir la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ;

- **article 88** : habilitation à établir par ordonnance une séparation des activités de conseil et de vente des produits phytopharmaceutiques et à réformer le dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques.

C. LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC

Créée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », la CNDP est **une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la participation du public** au processus d'élaboration des projets publics ou privés d'aménagement ou d'équipement de grande importance (art. L. 121-1 du code de l'environnement).

Les projets soumis à la CNDP sont identifiés selon des critères fixés par voie réglementaire, qui permettent aux maîtres d'ouvrage de déterminer si cette saisine est obligatoire ou facultative (art. R. 121-2). Lorsqu'elle est saisie, la CNDP détermine le format de la participation du public qu'elle juge opportune : un **débat public**, d'une durée comprise entre 4 et 6 mois et organisé directement par la CNDP *via* une commission particulière, ou une **concertation préalable**, d'une durée comprise entre 15 jours et 3 mois et dont l'organisation incombe au maître d'ouvrage, sous l'égide d'un garant désigné par la CNDP.

Les missions de la CNDP ont été élargies par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018.

Cette réforme prévoit **une saisine systématique de la CNDP sur des plans et programmes de niveau national** identifiés par voie réglementaire (R. 121-1-1), élargit les possibilités de saisine de la CNDP d'un projet lorsque celui-ci est soumis à titre facultatif par le maître d'ouvrage et étend le champ des concertations préalables avec garant pouvant être organisées sur les projets soumis à évaluation environnementale mais non soumis à la CNDP.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du nombre de concertations relevant du champ de la CNDP par catégorie.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONCERTATIONS PRÉALABLES CNDP

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Total |
|--------------------------------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|------------|
| C. recommandées | 6 | 2 | 1 | 4 | 1 | 0 | 14 |
| C. volontaires | 2 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 8 |
| C. post débat public | 3 | 8 | 2 | 3 | 2 | 0 | 18 |
| C. préalables projets L. 121-8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 11 | 19 |
| C. préalables plans L. 121-8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| C. préalables L. 121-17 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 29 | 37 |
| C. post concertations | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 11 | 17 |
| C. autres (appui méthodo) | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 2 | 8 |
| Total des concertations | 11 | 12 | 5 | 9 | 31 | 56 | 124 |

Source : CNDP.

Le programme 217 apporte à la CNDP des crédits dédiés à ses dépenses de personnel et de fonctionnement à hauteur de **3,4 M€ en AE et en CP en 2019**. En cours d'année, des **fonds de concours** contribuent au fonctionnement de la CNDP en traduisant la contribution financière des maîtres d'ouvrage des projets, plans ou programmes soumis à débat public. À ce jour, la Commission est dotée de 10 emplois.

La réforme de 2016 a eu une incidence notable sur l'activité de la CNDP, en particulier via le développement des concertations avec garant¹. Cela induit un accroissement des tâches de pilotage de l'activité des garants ainsi que des activités administratives d'indemnisation et de défraiement de leurs missions. Par ailleurs, depuis la mise en œuvre de l'ordonnance, des questions d'ordre juridique d'une grande technicité sont régulièrement soulevées par les maîtres d'ouvrage, nécessitant des consultations de conseils juridiques.

Pour ces différentes raisons, la CNDP avait identifié **un besoin de deux emplois complémentaires en 2019** en vue de renforcer ses activités administratives et son expertise juridique. Votre rapporteur pour avis regrette que cette demande n'ait pas été satisfaite, en dépit de l'augmentation incontestable des missions de la CNDP et des enjeux d'une participation du public plus substantielle.

L'année 2018 a été marquée par l'organisation du premier débat public sur un plan national, en application de la réforme de 2016, concernant la **programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**². En raison d'un budget modeste, la CNDP a dû proposer aux acteurs locaux de co-organiser certaines rencontres (territoires à énergie positive, métropoles, conseils régionaux). Au total, 86 réunions locales se sont tenues, mobilisant environ 500 intervenants et 8 000 participants.

La CNDP considère que **l'insuffisance des moyens a eu un impact important sur les outils de mobilisation et la capacité à installer le débat** dans la sphère publique à l'échelle nationale. Malgré ces deux limites majeures, la commission juge que le débat public a rempli son objectif d'« *activer la critique sociale* ». Elle a toutefois indiqué à votre rapporteur un certain manque de visibilité de la part du maître d'ouvrage du débat public quant aux modalités de synthèse et d'intégration des observations du public pour l'élaboration de la PPE.

Ces enseignements doivent permettre d'enrichir l'organisation du futur **débat public sur la révision du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR)** pour la période 2019-2021. Votre

¹ 71 garants ont été désignés par la CNDP entre janvier et novembre 2018, contre 55 désignés sur la même période en 2017.

² Ce sujet a été évoqué lors d'une table organisée le 24 octobre 2018 par votre commission, conjointement avec la commission des affaires économiques, à laquelle a participé Jacques Archimbaud, président de la commission particulière du débat public mise en place sur le projet de PPE.

rapporteur pour avis souligne l'importance d'un débat démocratique substantiel sur ce sujet, compte tenu de la multiplicité des enjeux à examiner pour l'avenir de la filière nucléaire.

Enfin, s'il est encore trop tôt pour proposer un premier bilan complet de la réforme de 2016, la CNDP signale à ce stade :

- une appropriation hétérogène de l'ordonnance par les collectivités et les maîtres d'ouvrage, avec certaines difficultés liées à la complexité du cadre juridique pour les porteurs de projets occasionnels ou dotés de moyens limités ;

- une volonté de certains porteurs de projets d'échapper à la saisine obligatoire de la CNDP, alimentée par des incertitudes quant à la classification des projets établis au niveau réglementaire et un manque de jurisprudence ;

- la mobilisation notable de nombreuses collectivités territoriales saisissant la CNDP, essentiellement pour des concertations sur des plans et programmes territoriaux (projets de territoires, SAGE, PDU, mise en compatibilité de PLU) ;

- une complexité administrative liée au mécanisme de fonds de concours mis en place pour la réception des contributions des maîtres d'ouvrage afin de financer l'organisation des débats publics (art. L. 121-6).

CHAPITRE IV – LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES AU SEIN DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

Ce chapitre porte sur l'évolution des crédits du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Le programme soutient sept opérateurs menant des activités de recherche et d'expertise.

Les recherches conduites par ces établissements et les innovations qui en résultent sont essentielles pour réussir notre transition écologique et énergétique. Les fonds alloués à ce programme contribuent non seulement à la décarbonation de notre modèle économique mais également à sa compétitivité

I. ANALYSE BUDGÉTAIRE

A. SEPT OPÉRATEURS STRATÉGIQUES POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le programme 190 est l'un des neuf programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Il a pour objet de financer la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables.

À l'heure de la transition écologique, il revêt une importance fondamentale en tant qu'appui scientifique aux politiques en faveur du développement durable. Il permet en effet d'éclairer les décisions des pouvoirs publics dans des domaines caractérisés par des connaissances et des techniques sans cesse redéfinies. Les recherches menées grâce à ce programme sont à l'origine d'innovations majeures permettant d'apporter des réponses concrètes aux problématiques environnementales.

Ce programme soutient les activités de recherche et d'expertise de sept organismes :

- le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ;
- l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (l'IRSN) ;
- l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) ;
- l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (l'Ifsttar) ;

-
- l'IFP Énergie nouvelles (Ifpen) ;
 - l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ;
 - le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB).

Parmi ces opérateurs, **trois sont rattachés à titre principal au programme 190 : l'Ifpen, l'IRSN et l'Ifsttar**. Pour le CEA, l'Ineris, l'Anses et le CSTB, le programme 190 ne représente qu'une partie du financement dont ils disposent.

Par ailleurs, l'action n° 14 du programme 190, consacrée à **la recherche dans le domaine de l'aéronautique civile**, est pilotée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Ces opérateurs mènent des projets de recherche qui couvrent l'ensemble des domaines pertinents en matière de développement durable. Ils travaillent en effet sur des sujets aussi variés que l'énergie, la maîtrise des risques, les transports, mais aussi la construction et l'aménagement durables.

Le programme 190 se décline ainsi en **sept actions spécifiques**, portées par les opérateurs compétents en la matière :

- l'action n° 11 sur la recherche dans le domaine des **risques**, qui mobilise l'Ineris et l'IRSN ;
- l'action n° 12 sur la recherche dans le domaine des **transports**, de la **construction** et de l'**aménagement**, portée par les travaux de l'Ifsttar et du CSTB ;
- l'action n° 13 sur la recherche partenariale dans le **développement** et l'**aménagement durables**, dans laquelle intervient l'expertise de l'Anses ;
- l'action n° 14 sur la recherche et le développement dans le domaine de l'**aéronautique civile**, pilotée par la DGAC ;
- l'action n° 15 dédiée aux **charges nucléaires de long terme** des installations du CEA. ;
- l'action n° 16¹ sur la recherche dans le domaine de l'**énergie nucléaire**, pilotée par le CEA ;
- l'action n° 17¹ sur la recherche dans le domaine des **nouvelles technologies de l'énergie**, pilotée par le CEA et l'Ifpen.

¹ Afin de mieux distinguer l'action du programme 190 dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie et d'améliorer le pilotage des activités qui y sont liées, la maquette budgétaire du programme a été modifiée dans le PLF 2019 en divisant l'action 10 « Recherche dans le domaine de l'énergie » en deux nouvelles actions : l'action 16 « Recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire » et l'action 17 « Recherche dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie ».

B. UNE DOTATION GLOBALEMENT STABLE POUR 2019

1) Des crédits en très légère diminution

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances initiale pour 2019 au titre du programme 190 s'élèvent à **1,763 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **1,727 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une **très légère augmentation en AE (+ 0,3 %)** et une **très légère diminution en CP (- 0,4 %)** entre la LFI 2018 et le PLF pour 2019.

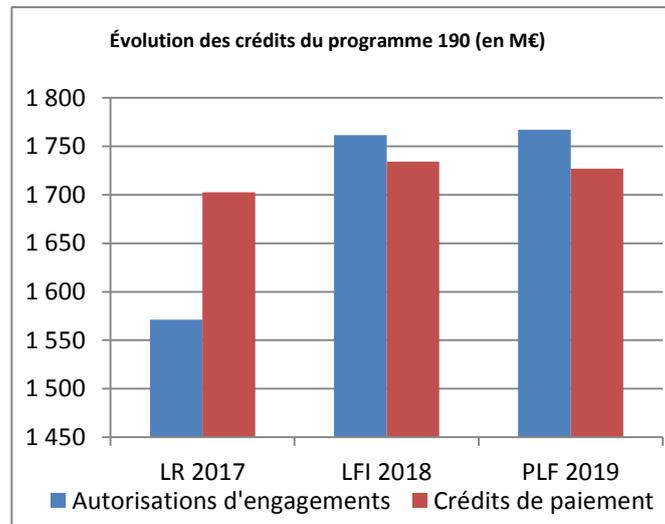
Le tableau suivant présente l'évolution des crédits du programme par action entre 2018 et 2019.

CRÉDITS DU PROGRAMME 190 (EN MILLIONS D'EUROS)

| Programme 190 | LFI 2018 | | PLF 2019 | | Variation 2019 / 2018 | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Action n° 10 : Recherche dans le domaine de l'énergie ¹ | 606,6 | 606,6 | 610,3 | 610,3 | + 0,6 % | + 0,6 % |
| Action n° 11 : Recherche dans le domaine des risques | 176,9 | 176,9 | 178,0 | 178,0 | + 0,6 % | + 0,6 % |
| Action n° 12 : Recherche dans le domaine des transports, de la construction, de l'aménagement | 101,4 | 101,4 | 102,4 | 102,4 | + 1,0 % | + 1,0 % |
| Action n° 13 : Recherche partenariale dans le développement et l'aménagement durables | 1,6 | 6,6 | 1,6 | 3,6 | + 0,0 % | - 45,5 % |
| Action n° 14 : Recherche dans le domaine de l'aéronautique civile | 135,0 | 102,7 | 135,0 | 92,7 | + 0,0 % | - 9,7 % |
| Action n° 15 : Charges nucléaires de long terme des installations du CEA | 740,0 | 740,0 | 740,0 | 740,0 | + 0,0 % | + 0,0 % |
| Action n° 16 : Recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire | | | 433,4 | 433,4 | | |
| Action n° 17 : Recherche dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie | | | 176,9 | 176,9 | | |
| TOTAL | 1 761,5 | 1 734,2 | 1 767,3 | 1 727,0 | + 0,3 % | - 0,4 % |

Source : projet de loi de finances pour 2019

¹ Par souci de lisibilité, les crédits des actions n° 16 et 17 sont regroupés en 2019 sous la ligne associée à l'action n° 10.



2) Une diminution globale des plafonds d'emplois

Le programme 190 porte également les emplois des trois opérateurs qui lui sont rattachés. **Le plafond d'emplois total passe de 4 403 à 4 369 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit une baisse de 34 emplois (0,77 %), ainsi répartis :

- - 17 ETPT pour l'IFP Énergies nouvelles (- 1 %) ;
- - 14 ETPT pour l'IFSSTAR (- 1,4 %) ;
- - 3 ETPT pour l'Ineris (- 0,2 %).

Votre rapporteure pour avis regrette cette nouvelle diminution, qui confirme une tendance observée depuis plusieurs années, alors même que la réussite et le dynamisme des établissements publics de recherche s'appuient essentiellement sur leurs ressources humaines.

3) Une répartition inégale des crédits

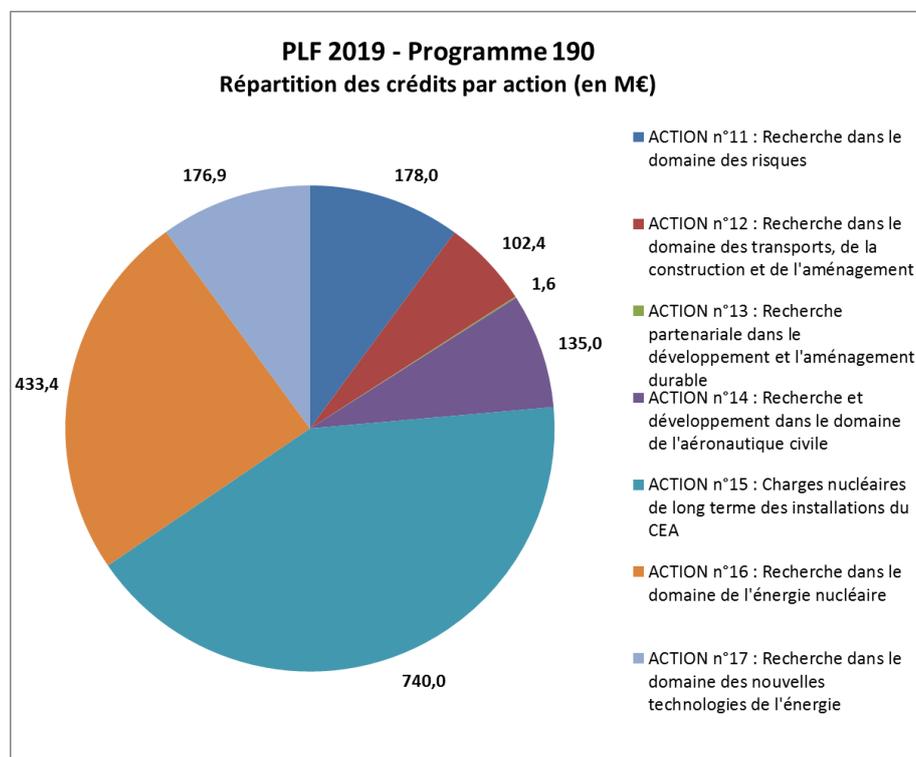
Le programme 190 est composé de sept actions. Les actions n° 15 « Charges nucléaires de long terme des installations du CEA » (41,9 %) et n° 16 « Recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire » (24,5 %) regroupent près de deux tiers des crédits.

Les évolutions les plus notables entre 2018 et 2019 concernent :

- l'action n° 13 « Recherche partenariale dans le développement et l'aménagement durables », pour laquelle est prévue une diminution de trois millions d'euros en CP, soit une baisse de plus de 45 % ; cette diminution est la conséquence d'une baisse des crédits alloués à la recherche incitative, en raison de l'arrivée à échéance de certaines conventions de recherche ;

- l'action n° 14 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique civile », pour laquelle est prévue une diminution de près de dix millions

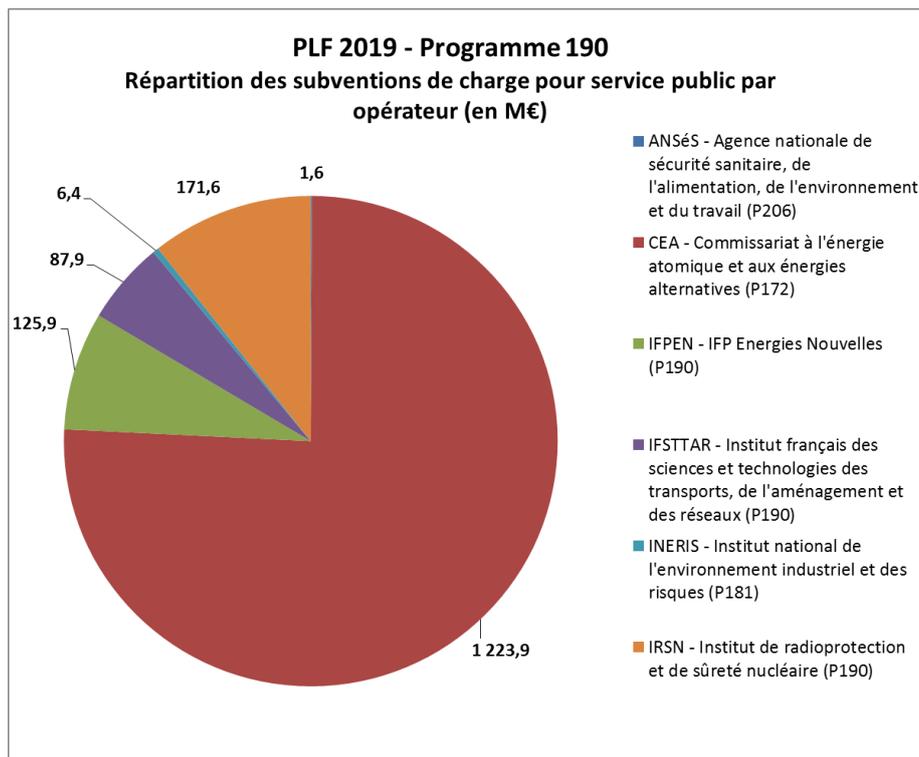
d'euros de CP, soit une baisse d'environ 10 % ; cette diminution s'explique principalement par le fait que des engagements antérieurs auront été intégralement payés en 2019.



Le principal bénéficiaire du programme 190 reste de loin le CEA, qui reçoit 1 224 millions d'euros, ce qui représente 71 % du total des crédits du programme, et plus de 75 % des subventions pour charges de service public.

Les actions auxquelles contribue le CEA, à savoir les actions 15 « Charges nucléaires de long terme des installations du CEA », 16 « Recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire » et 17 « Recherche dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie » représentent respectivement 41,9 %, 24,5 % et 10 % des crédits du programme.

L'Ifpen, l'IRSN et l'Ifsttar reçoivent respectivement une dotation de 125,9 millions d'euros (7,3 %), 171,6 millions d'euros (9,9 %) et 87,9 millions d'euros (5,1 %) au titre de ce programme. Les subventions pour charges de service public allouées par le programme 190 à l'Ineris et à l'Anses s'élèvent, quant à elles, à 6,4 millions d'euros (0,4 %) et 1,6 millions d'euros (0,1 %).



II. ANALYSE THÉMATIQUE

A. L'INERIS APPORTE UNE CONTRIBUTION DÉCISIVE À LA CONNAISSANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

1. Une dotation reconduite pour 2019

Les crédits de l'Ineris sont rattachés à titre principal au programme 181 « Prévention des risques » (à hauteur de 27,8 millions d'euros).

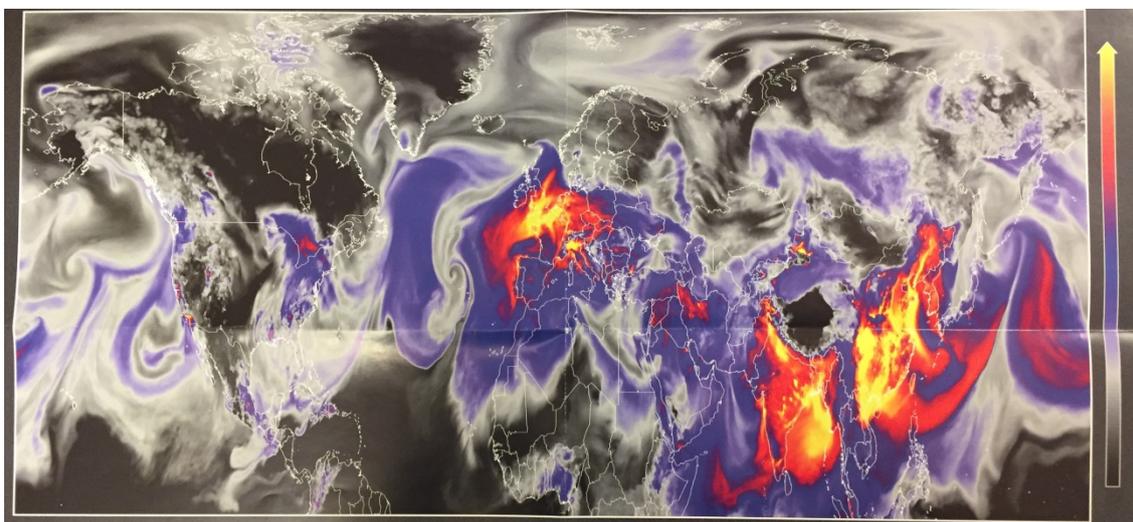
L'institut se voit également attribuer 6,4 millions d'euros au titre du programme 190, principalement pour financer des recherches sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions. Cette subvention pour charges de service public est parfaitement stable par rapport à celle votée en 2018, ce dont votre rapporteure pour avis se réjouit.

En revanche, le plafond d'emplois, après une légère hausse en 2018, devrait diminuer en 2019. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une baisse de 3 ETPT.

2. La recherche sur la modélisation de la qualité de l'air : un exemple du produit de la recherche appliquée de l'Ineris

L'Ineris travaille depuis plusieurs années à la modélisation de la qualité de l'air afin de représenter le transport et la transformation dans l'atmosphère des polluants liés aux activités humaines et des composés naturels. Elle fait intervenir des modèles numériques déployés sur des supercalculateurs. Ces modèles servent à prévoir la qualité de l'air à l'horizon de quelques jours ou de plusieurs décennies, pour des villes spécifiques ou pour l'ensemble du globe. Ils permettent ainsi de mieux connaître l'exposition des populations et les impacts sanitaires mais également de tester des stratégies de réduction d'émissions polluantes.

Exemple de modélisation de la qualité de l'air de l'hémisphère Nord (particules fines anthropiques).



Source : Ineris.

Outre cette activité de recherche, l'Ineris mène également des audits techniques auprès des associations agréées de mesure de la qualité de l'air (AASQA).

Votre rapporteure pour avis se félicite de ces travaux qui viennent appuyer la politique de lutte contre la pollution atmosphérique, qui constitue une problématique sanitaire critique, comme cela a été souligné dans un rapport de votre commission, adopté le 11 avril 2018¹.

¹ Voir le rapport d'information n° 142 (2017-2018) fait par Mme Nelly Tocqueville au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable relatif à la lutte contre la pollution de l'air, déposé le 11 avril 2018.

B. L'IFP ÉNERGIES NOUVELLES POURSUIT SA CONTRIBUTION ACTIVE À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

1. Une diminution préoccupante de ses crédits

L'IFP Énergies nouvelles (Ifpen) est un établissement public industriel et commercial, créé à partir de l'Institut français du pétrole, né en 1943, et qui intervient dans les domaines de l'énergie, du transport et de l'environnement. Il est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'énergie.

Sa dotation budgétaire l'est rattachée à l'action n° 17 «Recherche dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie » du programme 190. Les travaux de recherche financés par l'État s'organisent selon deux grands axes : d'une part, les nouvelles technologies de l'énergie, d'autre part, l'efficacité énergétique et environnementale, la compétitivité de l'industrie et le développement d'éco-filières.

Le PLF pour 2019 prévoit de lui attribuer 126 millions d'euros de subvention pour charges de service public en AE comme en CP. L'Ifpen ne reçoit pas de dotation d'autres programmes budgétaires.

La subvention pour charges de service public de l'Ifpen est passée de 169 millions d'euros en 2010 à 128,5 millions d'euros en 2018, soit une diminution de 24 % en 8 ans. Pour 2019, les crédits demandés dans le PLF sont inférieurs de 4,5 millions d'euros à ceux votés en loi de finances pour 2018. Lors de l'examen du projet de loi de finance à l'Assemblée nationale le 13 novembre dernier, le Gouvernement a annoncé qu'un redéploiement d'un million d'euros serait effectué en gestion dans le programme 190 pour renforcer l'Ifpen, sans apporter davantage de précisions.

Cette diminution s'accompagne d'un accroissement des ressources propres, permis par une progression des revenus issus de la valorisation des travaux réalisés par l'Ifpen.

Votre rapporteure pour avis juge indispensable une inversion de la tendance baissière des crédits de l'institut pour accompagner ses efforts de retour à l'équilibre. L'Ifpen est le seul opérateur à voir son budget baisser en 2019 au sein du programme 190, malgré son engagement dans les domaines des nouvelles énergies et de la mobilité durable, notamment via le soutien à la compétitivité des entreprises.

2. L'Ifpen apporte un appui décisif à la compétitivité d'entreprises innovantes de taille modeste

Le cœur de la politique de valorisation de l'Ifpen réside dans son portefeuille de filiales et de participations, qui rassemble aujourd'hui des acteurs industriels de référence au niveau mondial (Axens, Heurtey Petrochem, Beicip-Franlab, IFP Training) et de jeunes entreprises innovantes

telles que Mavel edt ou DriveQuant. Ce modèle, expérimenté dans le secteur des hydrocarbures, peut répondre au besoin actuel de création de filières dans les secteurs des énergies nouvelles et de la mobilité durable. L'Ifpen oriente aujourd'hui ses efforts en ce sens, avec la création et la prise de participations au capital de sociétés centrées sur les nouvelles technologies de l'énergie.

Depuis une trentaine d'années, l'Ifpen conduit une politique active de soutien aux petites et moyennes entreprises. Aujourd'hui, cet accompagnement s'étend aux *start-up* et se concentre sur les nouvelles technologies de l'énergie. L'objectif est d'accélérer les projets d'innovation et de développer, sous formes de partenariats, de nouveaux produits et services dans les domaines du transport, de l'énergie et des éco-industries. Ce partenariat prend différentes formes : collaboration R&I (recherche et innovation), mise à disposition de compétences et de moyens techniques, aide à la valorisation industrielle ou encore appui financier. L'Ifpen peut aussi intervenir via une prise de participation au capital.

L'objectif de ce modèle est de se positionner en aval des innovations industrielles. À titre d'exemple, l'Ifpen intervient sur des projets de transformation de la chaleur perdue dans les gaz d'échappement en électricité, de purification du biogaz ou encore de développement d'objets connectés pour les mobilités alternatives.

Par ailleurs, l'Ifpen offre un autre type de soutien et accompagnement aux entreprises de taille modeste à travers des structures collaboratives telles qu'une plateforme d'innovation collaborative dédiée à la chimie et à l'environnement, en région Auvergne-Rhône-Alpes, ou encore les instituts Carnot (groupements de laboratoires publics labellisés).

Concrètement, il s'agit notamment d'interventions portant sur l'amélioration technologique des procédés ou sur l'aide à la propriété industrielle. Ces interventions peuvent porter sur des sujets très différents, tels que le traitement du phosphore dans les eaux usées ou les centrales solaires flottantes.

C. LE COMMISSARIAT À L'ÉNERGIE ATOMIQUE ET AUX ÉNERGIES ALTERNATIVES (CEA), UNE ORGANISATION INCONTOURNABLE DANS LE NUCLÉAIRE ET QUI S'AFFIRME DANS LE DOMAINE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'ÉNERGIE

1. Le CEA reste le principal bénéficiaire du programme 190

Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la recherche, de l'énergie, de l'industrie et de la défense. En matière de recherche, l'établissement mène des travaux dans le domaine du nucléaire et des nouvelles technologies de l'énergie.

Au titre du programme 190, le CEA doit recevoir 1 223,9 millions d'euros de subventions pour charges de service public en 2019, ce qui en fait le principal bénéficiaire du programme. Ces crédits sont en légère hausse par rapport à 2018 (7,8 millions d'euros, soit + 0,6 %).

Le CEA est rattaché à titre principal au programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », qui prévoit 490,3 millions d'euros de subventions pour charges de service public.

Il reçoit également des subventions au titre des programmes 191 « Recherche duale (civile et militaire) », pour 29,3 millions d'euros, et 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense », pour 8 millions d'euros.

Au total, le CEA recevra 1 751,6 millions d'euros au titre de ses différents programmes en 2019, soit une hausse de 0,5 % par rapport à 2018.

Le plafond d'emplois proposé au PLF pour 2019 est de 18 305 ETPT, soit une hausse, de 180 emplois par rapport au plafond de 2018.

2. Le CEA doit maîtriser le coût de plusieurs grands projets de recherche nucléaire

La mise au point du projet de réacteur de recherche Jules Horowitz (RJH), qui s'inscrit dans un programme d'investissement d'avenir, est l'un des projets majeurs pilotés par le CEA. Il s'agit de tester le comportement de matériaux et combustibles sous irradiation, en soutien aux réacteurs nucléaires actuels et futurs. Le RJH, actuellement en construction sur le site CEA de Cadarache, devrait constituer un outil expérimental d'irradiation unique en Europe à la disposition de l'industrie nucléaire, des organismes de recherche, ainsi que des autorités de sûreté nucléaire. Il assurerait également la production de radioéléments pour la médecine nucléaire et l'industrie non-nucléaire.

Alors même qu'en 2015 le coût à terminaison du projet avait été ré-estimé à 1,8 milliard d'euros, des estimations récentes ont réévalué à nouveau ce coût à hauteur de 700 millions d'euros. Or, seuls 300 millions d'euros de crédits disponibles sur le programme d'investissement d'avenir ont été identifiés à ce jour pour couvrir ce besoin.

Ce risque d'écart par rapport aux projections financières initiales est d'autant plus préoccupant que d'autres problématiques financières précédemment identifiées ne sont, à ce jour, que partiellement résolues, notamment la finalisation du projet ASTRID ou encore la dette du CEA vis-à-vis d'ORANO Cycle. Une partie de ces difficultés ont d'ailleurs été résolues par le transfert à l'État d'une grande partie des actifs détenus par le CEA.

Votre rapporteure pour avis sera particulièrement attentive à ce que d'éventuels ajustements budgétaires en faveur de ces grands projets dans le secteur nucléaire ne se fassent pas au détriment d'une diminution des dotations aux autres actions, notamment la recherche dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie.

3. Le CEA apporte un appui décisif pour le développement d'une filière française d'excellence en matière d'hydrogène

Si le CEA a pour mission historique de développer les applications de l'énergie nucléaire dans les domaines civils et militaires, il contribue également à la recherche en matière d'énergies alternatives, notamment sur l'hydrogène.

a) L'hydrogène : un véritable facilitateur de la transition énergétique

L'hydrogène a cet avantage qu'il permet à la fois de favoriser l'intégration des énergies renouvelables et de décarboner les usages. En conséquence, il joue un rôle central dans le processus de transition énergétique, dont le potentiel d'utilisation dépasse très largement la voiture.

L'hydrogène permet tout d'abord de favoriser l'intégration des énergies renouvelables. Par le procédé dit du « *power to gas* », il peut être produit par les surplus d'électricité non stockables et permet ainsi de régler partiellement le problème de l'intermittence de la production d'énergie électrique, notamment par les sources d'énergie renouvelables. Il est d'autant plus pratique et vertueux que son transport et son stockage sont simples et peu coûteux, notamment par rapport à d'autres sources d'énergie.

L'hydrogène contribue par ailleurs à décarboner les usages. Il permet de transporter des charges lourdes sur une longue distance sans émission de carbone, tout en gardant la flexibilité de recharge des carburants conventionnels. Il permet aussi de produire de la chaleur en réseau dans l'industrie et les logements d'habitation. Mais surtout, il permet de valoriser et d'utiliser le CO₂ produit par les industries. En le couplant à l'hydrogène, il

est possible de fabriquer du méthane et du méthanol de synthèse, et de nombreux autres composés chimiques à plus forte valeur ajoutée.

L'hydrogène constitue donc un véritable facilitateur vers une société à zéro émission, dont il est l'une des clés.

b) L'exemple du Liten et de la recherche sur l'hydrogène

Votre rapporteure tient à saluer le développement des activités du CEA dans ce domaine. Le Laboratoire d'innovation pour les technologies des énergies nouvelles et les nanomatériaux (Liten), situé à Grenoble, constitue un exemple particulièrement intéressant. Le laboratoire mène des projets de recherche stratégiques dans différents domaines, notamment les énergies renouvelables, le stockage, l'efficacité énergétique et la limitation des émissions de CO₂.

Via ce laboratoire, le CEA procure à ses partenaires industriels un avantage concurrentiel crucial, en élaborant des technologies de pointe dans les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les matériaux innovants. Ce sont près de 400 contrats de recherche et 200 dépôts de brevets qui découlent chaque année de ce lien privilégié avec l'industrie.

En matière d'hydrogène, le Liten mène des recherches sur deux axes complémentaires : la production d'hydrogène décarboné via la montée en maturité de la technologie de production d'hydrogène par électrolyse à haute température de l'eau, d'une part, et l'amélioration des rendements de piles à combustible utilisant l'hydrogène, d'autre part.

Le CEA travaille à l'amélioration de la production, du stockage et de la conversion de l'hydrogène (via la pile à combustible). Les chercheurs de ces différentes « briques » de recherche collaborent sur un même site, ce qui leur facilite les échanges et leur permet de trouver des synergies indispensables à l'efficacité et donc à l'excellence de la recherche française.

Récemment, l'une des réalisations concrètes a été l'appui au prototypage et à la mise au point par SYMBIO, une entreprise française, d'un véhicule bénéficiant d'une autonomie de 370 km, désormais commercialisé.

c) Les défis de la recherche française en matière d'hydrogène

La recherche française bénéficie d'une certaine avance sur les États-Unis et la Chine. Le principal atout dont la France bénéficie grâce au CEA est son avance en matière de performance de production décarbonée d'hydrogène via la technologie d'électrolyse à haute température de l'eau. L'accélération des investissements et les capacités financières considérables des grandes puissances industrielles, notamment la Chine, devraient inciter les pouvoirs publics à accentuer le soutien à cet avantage compétitif.

Il conviendrait d'accélérer l'expérimentation et l'amélioration de la performance des infrastructures de production, mais aussi de stockage et de transport. Cette accélération est d'autant plus nécessaire que, depuis

plusieurs années, on observe un regain d'acteurs industriels nationaux forts et bien positionnés. Il s'agit de grandes entreprises industrielles mais aussi de nombreuses PME formant ensemble un tissu industriel spécifique.

D'autres pays ont récemment accéléré le déploiement de cette technologie, comme l'Allemagne, qui a lancé récemment son premier train à hydrogène en Basse-Saxe.

Votre rapporteure pour avis juge donc essentiel que la filière française se structure et s'appuie sur une recherche d'excellence, grâce au soutien des pouvoirs publics.

*

* *

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant ses rapporteurs pour avis, a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la biodiversité et à la transition énergétique (programmes 113, 159 et 174 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »), un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la prévention des risques (programmes 181 et 217 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ») et un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la recherche en matière de développement et de mobilité durables (programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur »).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 21 novembre 2018, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, a examiné les rapports pour avis sur les crédits de la mission « écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2019 et des crédits d'un programme de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – Comme vous le savez, le bureau de notre commission a souhaité cette année, pour des raisons de cohérence et de lisibilité, regrouper les trois avis de Nelly Tocqueville, de Pierre Médevielle et de moi-même au sein d'un même rapport portant plus largement sur les crédits relatifs à l'environnement. Ce que nous appellerons crédits relatifs à l'environnement dans ce rapport devra donc s'entendre des crédits dédiés aux politiques de l'eau et de la biodiversité, de l'énergie, du climat et de l'après-mines, de l'expertise, de l'information géographique et de la météorologie, de la prévention des risques et de la recherche en matière de développement durable. Ils sont regroupés au sein des programmes 113, 159, 174, 181 et 217 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Je commencerai par quelques mots plus généraux sur ces crédits avant d'en venir au détail des programmes que j'ai moi-même analysés.

Les crédits demandés dans la loi de finances initiale pour 2019 au titre de l'ensemble de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sont en hausse de 2,4 % en autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances initial, s'élevant à 11,62 milliards d'euros.

Concernant les crédits relatifs à l'environnement au sens du présent rapport, ils passent de 6,69 milliards d'euros votés dans la loi de finances pour 2018 (AE = CP) à 6,67 milliards d'euros demandés au titre du PLF 2019 en AE (et 6,66 en CP) à périmètre constant, soit une très légère diminution de - 0,75 %.

Cette quasi-stagnation masque en réalité des déceptions et quelques points d'inquiétude, sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir.

Autre élément de contexte général, vous savez également que le bureau de notre commission a chargé les rapporteurs budgétaires de s'interroger dès cette année dans le cadre de leur avis, sur les modalités possibles d'intégration des objectifs de développement durable (ODD) dans les processus budgétaires nationaux.

En effet, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) du 8 février dernier mentionne explicitement dans

ses conclusions un engagement du Gouvernement à rendre les indicateurs de performance budgétaire cohérents avec les ODD. Cette intégration n'étant programmée que pour le PLF de l'année prochaine, nous avons décidé d'anticiper ce mouvement en essayant de comparer, au sein de chaque programme, les indicateurs de performance budgétaire avec les indicateurs des ODD tels que compilés par l'Insee. L'idée étant d'en tirer des enseignements et des recommandations en vue de faire évoluer la maquette de performance budgétaire.

J'ai ainsi par exemple rapproché la maquette budgétaire du programme 113 « Paysages, Eau et Biodiversité » des ODD n° 14 et n° 15 « Vie aquatique et marine » et « Vie terrestre » et de l'ODD n°6 « Gestion durable de l'eau pour tous » et de leurs indicateurs associés.

Il m'est rapidement apparu que les 28 indicateurs définis pour ces ODD étaient souvent trop précis ou peu pertinents dans le cadre d'une analyse budgétaire. Néanmoins, j'ai pu identifier certaines lacunes, comme par exemple l'absence d'indicateur relatif à l'assainissement. Un indicateur construit sur le modèle de l'indicateur n° 3 de l'ODD n° 6 « Taux de conformité des dispositifs d'assainissement » pourrait ainsi utilement compléter les indicateurs budgétaires du programme. En outre, l'indicateur ODD relatif aux prélèvements en eau selon les grands usages permettrait également de disposer de données utiles, manquantes à ce jour dans le contexte de l'exercice budgétaire.

Il semble qu'il pourrait être également utile de distinguer, au sein de la maquette budgétaire, des indicateurs relatifs à la vie terrestre et des indicateurs relatifs à la vie aquatique, comme le font les indicateurs ODD, ou encore d'intégrer des indicateurs sur l'évolution de l'état des récifs coralliens outre-mer ainsi que du nombre d'espèces exotiques envahissantes, qui constituent des priorités d'actions importantes. Enfin, il pourrait être utile de réfléchir à un indicateur permettant de mettre en évidence le sujet de l'artificialisation des sols.

J'ai mené le même exercice de comparaison avec le programme 174, de même que mes collègues dans le cadre de leurs programmes respectifs. J'espère que ces éléments pourront alimenter les réflexions en cours pour une meilleure appropriation des ODD par la France, en vue du Forum politique de haut niveau de septembre 2019, qui se déroulera au niveau des chefs d'État et de gouvernement devant l'Assemblée générale des Nations unies.

J'en viens maintenant à la présentation des crédits des programmes pour lesquels j'ai été nommé rapporteur pour avis, à savoir :

- les crédits du programme 113 « Paysages, Eau et Biodiversité » ;
- les crédits du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » ;
- les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines ».

Ces trois programmes concentrent 1,1 milliard d'euros (en AE), soit environ 22 % des crédits dédiés à l'environnement retracés dans le cadre du présent avis.

Après une rapide analyse budgétaire de ces programmes, j'en viendrai aux quatre points de vigilance sur lesquels je souhaite ce matin attirer votre attention.

Le programme 113 constitue le support de trois politiques publiques.

Premièrement, la politique de l'eau, qui vise à atteindre les objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000. J'ouvre une très courte parenthèse sur ce sujet pour signaler l'importance de la question de la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse, sur laquelle le préfet Bisch a remis un rapport en mai dernier préconisant notamment que la France puisse porter, au sein des négociations de la future PAC, les évolutions souhaitées du futur programme de développement rural en faveur d'un volet « investissements pour l'irrigation ».

Deuxièmement, la politique relative à la biodiversité. Je rappelle sur ce point que nous avons devant nous des échéances importantes avec la 7^{ème} session plénière de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), qui aura lieu en France du 29 avril au 4 mai 2019 ; le Congrès mondial de la nature de l'UICN de 2020, qui aura lieu à Marseille en 2020 ; et enfin la COP 15 qui aura lieu à Pékin en 2020.

Troisième politique, la politique relative au littoral et au milieu marin.

Les crédits demandés au titre du PLF 2019 pour le programme 113 augmentent de 19,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit +13 %) et de 15 millions d'euros en crédits de paiement (+10 %).

Cette hausse traduit exclusivement l'augmentation des moyens alloués à l'action n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité » due à :

- 10 millions d'euros supplémentaires prévus pour la mise en œuvre du plan biodiversité ;

- le reste pour la préparation du Congrès mondial de la nature de l'UICN en 2020.

Les crédits alloués à la mise en œuvre du plan biodiversité se répartissent sur des actions jugées prioritaires que vous trouverez détaillées dans mon rapport. Je souligne néanmoins dans le cadre de cette enveloppe, les 300 000 euros alloués à la lutte contre les pollutions plastique en mer, les 300 000 euros pour le soutien et l'accompagnement au déploiement du parc naturel de la mer de corail en Nouvelle-Calédonie, les 2,5 millions d'euros consacrés à la création du parc national des feuillus en plaine ou encore les

2 millions d'euros consacrés à des campagnes de communication en faveur de la biodiversité.

Malgré ce soutien au programme 113, dix millions d'euros semblent trop peu au regard de l'ambition affichée par le plan biodiversité. Ce, d'autant que les opérateurs de la biodiversité connaissent d'importantes baisses de moyens, notamment humains, avec 92 ETP en moins par rapport à l'année dernière. En outre, le budget de l'Agence française pour la biodiversité semble sous-dimensionné pour l'ampleur de ses missions. Comme a pu me le confier le directeur adjoint de l'établissement, les 30 millions d'euros de dépenses non-fléchées de l'établissement gagneraient à augmenter d'une vingtaine de millions d'euros.

Le programme 159 regroupe les crédits dédiés à l'expertise relative à la transition écologique vers un développement durable et au soutien au développement de l'économie sociale et solidaire et comprennent notamment les subventions pour charges de service public du Cerema, de l'IGN, de Météo-France.

Ces crédits, quasi-stables par rapport à l'année dernière avec environ 514 millions d'euros, sont en réalité en baisse pour toutes les actions à l'exception de ceux dédiés à l'économie sociale et solidaire au sein de l'action n°14, qui augmentent de 36 % grâce à 5 millions d'euros supplémentaires prévus pour le financement du programme French Impact.

Il est à noter que l'Assemblée nationale a fait évoluer la maquette budgétaire de ce programme en le vidant des crédits dédiés à l'économie sociale et solidaire, reversés au sein d'un nouveau programme dédié créé au sein de la mission.

Enfin, le programme 174, qui poursuit trois objectifs - la mise en œuvre de la politique énergétique, la lutte contre le changement climatique et la gestion de l'après-mines - voit ses crédits diminuer mécaniquement de 6 % - soit 426,5 millions d'euros - en raison de la diminution du nombre d'ayants-droits anciens mineurs. En revanche, les crédits des actions 1 et 5, dédiées à la politique énergétique et à la lutte contre le changement climatique, augmentent respectivement de 22 % et de 11,5 % en crédits de paiement. Mais cette année encore, les crédits affectés à la transition énergétique sont éparpillés au sein de programmes différents.

J'en viens rapidement aux quatre points de vigilance sur lesquels je souhaite vous alerter ce matin.

Le premier concerne les moyens de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, directement impactés par la baisse des redevances cynégétiques prévue par l'article 75 du projet de loi. Cette baisse se traduit par un manque à gagner d'environ 21 millions d'euros pour l'établissement, sur un total de 115 millions d'euros de recettes. Or, le projet de loi de finances ne prévoit aucune mesure permettant de compenser cette perte de moyens. Cette difficulté est d'autant plus importante que le budget de

l'ONCFS est quasi-intégralement constitué de dépenses de fonctionnement. La structure de financement décalée de l'établissement (les permis de chasse étant pris en août-septembre et les redevances perçues au 2^{ème} semestre) lui permettra de fonctionner malgré cette diminution en puisant dans son fonds de roulement, mais jusqu'en février 2020 seulement. À partir de là, nous sommes dans l'incertitude dans la mesure où rien ne garantit que la fusion AFB-ONCFS aura eu lieu et en tout état de cause, c'est la politique de la biodiversité qui sera amputée dans ses moyens.

Mon deuxième point de vigilance concerne, cette année encore, les moyens des agences de l'eau. La baisse du plafonnement de leurs redevances voté l'année dernière s'appliquera en 2019 alors même que leurs missions ne cessent de s'étendre. Les 11^{èmes} programmes que les agences ont toutes adoptés en cette fin d'année invitent ainsi à cibler leurs aides au détriment par exemple de l'entretien des cours d'eau ou encore de l'assainissement non-collectif.

En outre, un 4^{ème} plan national d'action en faveur des zones humides devra être adopté en 2019. Sur ce point, les résultats obtenus avec les derniers plans ne sont guère encourageants. Les parlementaires en mission sur le sujet - dont notre collègue Jérôme Bignon que j'ai entendu sur le sujet - doivent rendre des préconisations d'ici la fin de l'année. Ils mettent notamment en avant l'importance d'une meilleure cartographie préalable de ces zones et d'une territorialisation des plans nationaux.

Je n'y insiste pas devant vous mais mon rapport y revient en détail : nous avons tous été sensibles, lors de l'audition de son PDG Jean-Marc Lacave, à la baisse drastique des moyens de Météo-France, dont notamment 40 % des effectifs territoriaux auront disparu d'ici 2022.

Enfin, j'attire votre attention sur la récente adoption en Conseil des ministres d'un projet de loi visant à fusionner l'Agence française pour la biodiversité et l'ONCFS, deux ans à peine après la création de l'AFB. On peut se demander si cette instabilité de la gouvernance de la nature n'est pas préjudiciable, d'une part aux agents concernés, et d'autre part à la mise en œuvre des politiques de biodiversité. Nous aurons l'occasion d'en débattre mais cette « fusion » annoncée pose la question du positionnement du futur établissement et de sa gouvernance.

Pour votre parfaite information, deux articles sont rattachés à la mission « Écologie, mobilité et développement durables » :

- l'article 75 - que j'ai évoqué tout à l'heure - qui réduit le montant des redevances cynégétiques, pérennise le financement, par les agences de l'eau, du programme « Ecophyto » et modifie les modalités de répartition des contributions des agences de l'eau aux opérateurs de la biodiversité terrestre et aquatique afin d'assurer une plus grande solidarité interbassins ;

- l'article 76 qui modifie le régime de la redevance pour pollutions diffuses, perçue par les agences de l'eau sur les ventes de produits

phytosanitaires, afin de limiter l'usage des pesticides et la contamination associée des milieux.

Voici mes chers collègues, ce que je tenais à vous dire sur ces crédits, ainsi que les inquiétudes qu'ils soulèvent, qui m'amènent à vous proposer d'adopter un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes 113, 159 et 174.

Je vous remercie.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je vous présente l'avis budgétaire relatif à la prévention des risques, qui intègre les crédits de deux programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : le programme 181 « Prévention des risques » et le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ». Ces deux programmes représentent environ 3,8 milliards d'euros, soit 33 % du total de la mission.

À titre liminaire, je souhaiterais évoquer, comme mon collègue Guillaume Chrevrollier, la question du rapprochement éventuel des indicateurs de performance du PLF et des indicateurs des objectifs de développement durable (ODD).

Globalement, une différence significative d'approche apparaît lorsque les indicateurs portent sur le même thème. Les indicateurs du projet de loi de finances privilégient une évaluation de la performance de ressources budgétaires ou de dispositifs précis, tandis que les indicateurs des ODD sont plus généraux, en mesurant soit l'état de l'environnement soit l'avancée globale d'une politique publique.

À titre d'exemple, pour les questions de risques technologiques et de pollutions, l'indicateur du PLF mesure le nombre moyen de contrôles d'installations classées réalisés par inspecteur, tandis que l'indicateur ODD mesure le nombre de sites pollués. En matière d'économie circulaire, le PLF mesure les capacités de traitement créées grâce au soutien du fonds déchets de l'Ademe, tandis que plusieurs indicateurs ODD portent sur le volume de déchets produits et traités.

Concernant la prévention des risques naturels, les indicateurs sont proches, en mesurant la couverture des communes par un plan de prévention, malgré une approche statistique différente. Sans doute pourraient-ils encore être rapprochés.

Au total, ce travail met surtout en évidence les limites de certains indicateurs de performance, qui privilégient une logique de moyens ou appréhendent certains sujets de manière étroite. Il suggère aussi que des enrichissements pourraient être envisagés concernant la pollution des sols, la production et le traitement des déchets ou encore la qualité de l'air.

Je vous propose désormais de vous présenter les principaux enjeux budgétaires du présent avis, avant d'évoquer dans un second temps quelques points thématiques.

Concernant tout d'abord le programme 181 « Prévention des risques », je rappelle qu'il finance les actions de l'État en matière de prévention des risques naturels, technologiques et miniers, ainsi que des risques sanitaires d'origine environnementale. Depuis 2018, le programme intègre également le budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Au total, le programme est doté de 841 millions d'euros (M€) en autorisations d'engagement (AE) et de 835 M€ en crédits de paiement (CP), soit une certaine stagnation par rapport aux crédits adoptés l'an passé. Il comprend 5 actions distinctes.

L'action n° 1, dédiée à la prévention des risques technologiques et des pollutions sera dotée de 103 M€ en AE et 93 M€ en CP, soit une baisse de 3 % en AE et une hausse de 2 % en CP. Cette évolution est liée à l'achèvement progressif des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), compensé en partie par la budgétisation du financement apporté à l'Anses pour la recherche menée sur les ondes électromagnétiques, auparavant soutenue par une taxe adossée à l'IFER.

L'action n° 9, consacrée à la sûreté nucléaire, porte les moyens de fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Elle sera dotée de 59 M€ en AE et de 64 M€ en CP, soit une quasi-stabilité par rapport à 2018. L'ASN n'obtient qu'une augmentation limitée de ses effectifs, de 6 emplois sur la période 2018-2020 alors qu'elle avait exprimé un besoin de 15 emplois, en particulier pour renforcer le contrôle des activités industrielles à la suite des irrégularités relevés à l'usine Creusot-Forge en 2016. Ce manque de moyens me semble regrettable compte tenu de la multiplication des dossiers à traiter en matière de sûreté nucléaire, liée notamment au vieillissement du parc nucléaire.

L'action n° 10 est consacrée à la prévention des risques naturels, notamment via des systèmes de surveillance comme Vigicrues, des subventions apportées à plusieurs opérateurs et des mesures de soutien aux collectivités territoriales. Elle est stable par rapport à 2018, avec 37 M€ en AE et en CP.

L'action 11, est consacrée à la gestion des risques de l'après-mine, en particulier par la mise en œuvre des plans de prévention des risques miniers (PPRM), des travaux de mise en sécurité et l'indemnisation des sinistrés. Les crédits demandés s'élèvent à 38 M€, soit le même montant qu'en 2018.

Enfin, l'action 12 porte le budget de l'Ademe pour l'ensemble de ses missions et de ses programmes de financement. Ses ressources s'élèvent à 603 M€ en 2019, soit une baisse de 1 % par rapport à 2018.

Je souligne à cette occasion que les moyens mobilisés par l'Ademe pour l'année 2019 ne seront connus précisément qu'après l'adoption de son budget par son conseil d'administration d'ici la fin de l'année.

C'est un point important, car c'est dans ce cadre que l'augmentation des crédits du fonds chaleur à hauteur d'environ 300 M€ devrait être proposée. En raison d'un surplus de trésorerie lié à l'annulation de nombreux projets depuis 2017, l'agence dispose en effet de moyens complémentaires, qui permettront d'accroître les ressources mobilisées en 2019.

Néanmoins, cette augmentation s'appuie en réalité sur des ressources budgétaires déjà votées les années précédentes, et ne remet pas en cause la nécessité à terme d'une augmentation des crédits de l'agence pour définir une trajectoire ambitieuse sur plusieurs années en matière de chaleur renouvelable.

S'agissant du programme 217, je rappelle qu'il constitue le programme support des politiques des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires.

Les crédits du programme demandés pour 2019 diminuent d'environ 1 %, avec un total de 2,96 Md€ en AE et de 3 Md€ en CP.

Sur le plan des effectifs, il y a une évolution inquiétante car le ministère subira un schéma d'emplois de -813 équivalents temps plein (ETP) en 2019, après un schéma de -830 ETP en 2018. Sur un total de 40 000 emplois, cela représente une baisse de près de 4 % en deux ans. Toutes les administrations doivent certes contribuer à la maîtrise des dépenses publiques mais cette évolution fait du ministère de la transition écologique et solidaire l'un des principaux ministères contributeurs.

Lors de plusieurs auditions, il m'a été indiqué que ces baisses d'effectifs créent de fortes tensions sur plusieurs missions au sein des administrations et des opérateurs de l'État. Cela me semble problématique pour un ministère chargé de repenser régulièrement ses politiques publiques, dans un contexte technologique et scientifique en perpétuelle évolution et avec de fortes attentes sociétales. À l'heure où de nombreux projets contribuant à la transition écologique se mettent en place dans les territoires, le soutien de l'État au niveau déconcentré est également essentiel pour accompagner les porteurs de projets.

Pour terminer, je souhaiterais évoquer rapidement deux sujets thématiques.

Le premier point concerne la prévention des risques naturels, en particulier des inondations. La catastrophe humaine et économique liée aux inondations dans l'Aude les 14 et 15 octobre derniers rappelle l'impérieuse nécessité d'un renforcement des mesures de prévention.

Or certaines données sont inquiétantes : sur 2 568 communes situées dans un territoire à risque important d'inondation, encore 303 n'ont qu'un plan de prévention des risques prescrit et 342 sont dépourvues de toute initiative. Pour les 303 communes du littoral identifiées après la tempête Xynthia comme présentant un risque particulier, seulement la moitié ont un plan approuvé. Il est indispensable d'accélérer l'élaboration des plans de prévention mais également la construction d'ouvrages.

Lors de son audition par notre commission le 7 novembre dernier, le ministre de la transition écologique et solidaire a reconnu que des progrès significatifs restaient à accomplir en matière de prévention, et que le plafonnement du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) mis en place l'an passé ne saurait se poursuivre pendant plusieurs années sans remettre en cause la politique de prévention des risques.

À cet égard, j'attire votre attention sur des modifications adoptées à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement sur le fonctionnement du FPRNM pour la répartition des dépenses entre différentes actions. Si ces évolutions permettront de soutenir davantage la mise aux normes parasismiques de certaines constructions, et des mesures individuelles de réduction de la vulnérabilité des biens d'habitation, elles diminuent en contrepartie le soutien à l'élaboration des PPRN et aux études et travaux de prévention des collectivités. En raison des règles d'irrecevabilité, nous ne pouvons malheureusement pas proposer d'évolution par amendement, mais je regrette fortement que ces modifications se fassent aux dépens de la planification et des travaux de prévention des risques dans les territoires.

Le second point concerne les activités de la Commission nationale du débat public (CNDP), présidée par notre ancienne collègue Chantal Jouanno, et dont les ressources budgétaires sont apportées par le programme 217 à hauteur de 3,4 M€. Je rappelle que la CNDP est une autorité administrative indépendante, qui a vu ses missions élargies par l'ordonnance du 3 août 2016 réformant la participation du public, ratifiée par la loi du 2 mars 2018 pour laquelle notre collègue Alain Fouché avait été rapporteur. Je regrette à cet égard que la demande de deux emplois supplémentaires, pourtant très raisonnable au regard de la charge de travail de la CNDP, n'ait pas été satisfaite.

Pour rappel, la CNDP est chargée d'organiser les débats publics sur les plans et programmes nationaux ainsi que sur certains grands projets d'aménagement. Elle gère par ailleurs la liste des garants qui sont nommés dans le cadre de certaines concertations préalables organisées pour des projets de moindre importance et la planification locale.

Les premiers éléments de bilan sur la réforme témoignent d'une forte augmentation des concertations préalables gérées par la CNDP, dont le nombre annuel est passé de 9 à 56 entre 2016 et 2018. Sur un plan qualitatif, l'appropriation par les maîtres d'ouvrage de ces nouvelles règles reste

inégal : plutôt bonne pour les grands maîtres d'ouvrage privés et les collectivités territoriales, elle est plus difficile pour les aménageurs privés plus occasionnels. La complexité du cadre réglementaire alimente par ailleurs une certaine insécurité juridique ainsi que des stratégies d'évitement de la part de certains aménageurs.

Par ailleurs, la commission fait un bilan contrasté du débat public organisé de mars à juin 2018 sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), à cause d'un manque de moyens, et de visibilité sur l'intégration des résultats du débat par le maître d'ouvrage dans le contenu de la PPE. L'objectif est d'en tirer des enseignements pour le futur débat public sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), initialement prévu pour décembre mais qui a été décalé à fin janvier 2019, en raison de difficultés à finaliser les modalités de financement avec les administrations concernées. Sur ce sujet sensible et déterminant pour la filière nucléaire dans les prochaines années, il est indispensable qu'un débat substantiel ait lieu.

Pour conclure, vous l'aurez compris mes chers collègues, les crédits examinés dans le cadre de cet avis pour 2019 manquent d'ambition pour répondre à l'intensification et à la multiplication des risques et aux préoccupations croissantes de la société civile dans ce domaine. La protection de nos concitoyens est pourtant une mission régaliennne.

Par ailleurs, la baisse des effectifs du ministère de la transition écologique et solidaire me semble problématique pour l'ensemble des politiques publiques qu'il porte.

Pour ces différentes raisons, je vous proposerai un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. Je vous remercie.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis. – Je vous présente l'avis budgétaire relatif au programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2019.

Le programme 190 a pour objet de financer la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie, des risques, des transports, de la construction et de l'aménagement. Il s'agit donc d'un programme stratégique pour l'État, non seulement pour la recherche mais aussi pour le déploiement concret de la transition énergétique de notre pays.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, le programme prévoit d'allouer 1,76 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,73 milliard en crédits de paiement, soit une relative stabilité par rapport à l'année dernière.

Les crédits du programme 190 ont pour objet, plus particulièrement, d'apporter des subventions à sept opérateurs. Trois d'entre eux lui sont rattachés à titre principal : l'IFP Énergies nouvelles, l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux

(Ifsttar) et l'Institut de radioprotection et de la sûreté nucléaire (IRSN). Par ailleurs, quatre opérateurs bénéficient de subventions du programme mais sont rattachés, à titre principal, à d'autres programmes : le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB).

Comme les années précédentes, le principal bénéficiaire du programme reste de loin le CEA qui reçoit 1,22 milliard d'euros, soit plus de 75 % des subventions pour charge de service public, prévues par le programme. Les autres bénéficiaires sont, dans l'ordre décroissant, l'IRSN, l'IFP Énergies nouvelles, l'Ifsttar et, pour une partie plus marginale du programme, l'Ineris, l'Anses et le CSTB.

Cette année, j'ai souhaité rencontrer les représentants des principaux bénéficiaires des crédits du programme 190, d'une part, pour faire un état des lieux de leurs moyens et de leurs activités, et, d'autre part pour approfondir sur certains projets de recherche ou mesures de soutien à la compétitivité, afin d'avoir une vision plus concrète de l'utilisation des crédits et des résultats obtenus. Dans cette perspective, j'ai également effectué un déplacement sur un site du CEA.

S'agissant de l'IFP Énergies nouvelles, tout d'abord, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une diminution de la subvention pour charges de service public de 4,5 millions d'euros en 2019, soit une baisse de 3,5 % par rapport à 2018. Cette diminution est d'autant plus préoccupante que la tendance est à la baisse depuis une dizaine d'années. L'IFP Énergies nouvelles est le seul opérateur à voir son budget baisser en 2019 au sein du programme 190, malgré son engagement dans les domaines des nouvelles énergies et de la mobilité durable, notamment via le soutien à la compétitivité des entreprises. Lors des débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a annoncé qu'un redéploiement de 1 million d'euros serait effectué en gestion au profit de l'IFP Énergies nouvelles, sans toutefois apporter davantage de précisions sur le sujet.

Sur le sujet de la compétitivité, les représentants de l'IFP Énergies nouvelles m'ont notamment présenté leurs modèles de soutien et de partenariats en direction des entreprises innovantes de taille modeste.

Leur premier modèle est une forme de partenariat de recherche et développement couplé à la prise de capital dans des petites et moyennes entreprises liées à la mobilité durable. L'objectif affiché est de se positionner en aval des innovations industrielles. À titre d'exemple, l'IFP Énergies nouvelles intervient sur des projets de transformation de la chaleur perdue dans les gaz d'échappement en électricité, de purification du biogaz ou encore de développement d'objets connectés pour les mobilités alternatives.

L'IFP Énergies nouvelles propose également des interventions directes au moyen de prestations destinées au développement de l'innovation, à destination des PME. Concrètement, il s'agit d'une intervention portant sur l'amélioration technologique des procédés ou sur l'aide à la propriété industrielle. Là aussi, ces interventions peuvent porter sur des sujets très différents, tels que le traitement du phosphore dans les eaux usées ou les centrales solaires flottantes.

J'en viens à l'Ineris, dont la subvention est reconduite en 2019. Cette année, ses représentants m'ont fait part des activités de recherche sur un sujet qui me tient à cœur, la qualité de l'air.

L'Ineris travaille depuis plusieurs années à la modélisation de la qualité de l'air, et de la représentation graphique de l'impact du transport et la transformation dans l'atmosphère des polluants liés aux activités humaines et des composés naturels. Il s'appuie sur des modèles numériques déployés par des super calculateurs. Ces modèles facilitent les prévisions de la qualité de l'air à l'horizon de quelques jours ou de plusieurs décennies, pour des villes spécifiques ou pour l'ensemble du globe. On peut ainsi mieux connaître l'exposition des populations, les impacts sanitaires mais également tester des stratégies de réduction d'émissions polluantes.

Outre ses activités de recherche, je rappelle également que l'Ineris contribue à cette politique publique à travers les audits techniques qu'il mène auprès des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Enfin, s'agissant du CEA, dont la subvention au titre du programme 190 est reconduite en 2019, j'ai souhaité mieux connaître ses activités de recherche en lien avec les nouvelles technologies de l'énergie. Comme vous le savez, le CEA a pour mission historique de développer les applications de l'énergie nucléaire dans les domaines civils et militaires, mais il contribue également à la recherche en matière d'énergies alternatives.

Pour préparer mon avis, j'ai donc souhaité visiter le site de son Laboratoire d'innovation pour les technologies des énergies nouvelles et les nanomatériaux (Liten) situé à Grenoble. Le laboratoire mène des projets de recherche stratégiques dans différents domaines, notamment les énergies renouvelables, le stockage, l'efficacité énergétique et la limitation des émissions de CO₂. Via ce laboratoire, le CEA procure à ses partenaires industriels un avantage concurrentiel crucial, en élaborant des technologies de pointe dans les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les matériaux innovants. Ce sont près de 400 contrats de recherche et 200 dépôts de brevets qui découlent chaque année de ce lien privilégié avec l'industrie.

Cette visite de site a porté tout particulièrement sur deux axes de recherches complémentaires portés par le Liten : la production d'hydrogène décarboné via la montée en maturité de la technologie de production d'hydrogène par électrolyse à haute température de l'eau, d'une part, et

l'amélioration du rendement de piles à combustible utilisant l'hydrogène, d'autre part.

L'hydrogène a cet avantage qu'il permet à la fois de favoriser l'intégration des énergies renouvelables et de décarboner les usages. En conséquence, il joue un rôle central dans le processus de transition énergétique, avec un potentiel d'utilisation qui dépasse très largement la voiture.

L'hydrogène permet tout d'abord de favoriser l'intégration des énergies renouvelables. Par le procédé dit du « *power to gas* », il peut être produit par les surplus d'électricité non stockables et permet ainsi de régler partiellement le problème de l'intermittence de la production d'énergie électrique, en particulier pour les sources d'énergie renouvelables. Il est d'autant plus pratique et vertueux que son transport et son stockage sont simples et peu coûteux, notamment par rapport à d'autres sources d'énergie.

L'hydrogène contribue par ailleurs à décarboner les usages. Il permet de transporter des charges lourdes sur une longue distance sans émission de carbone, tout en gardant la flexibilité de recharge des carburants conventionnels. Il permet aussi de produire de la chaleur en réseau dans l'industrie et les logements d'habitation. Mais surtout, il permet de valoriser et d'utiliser le CO₂ produit par les industries. En le couplant à l'hydrogène, il est possible de fabriquer du méthane et du méthanol de synthèse, et de nombreux autres composés chimiques à plus forte valeur ajoutée.

Aussi, je dirais que l'hydrogène constitue un véritable facilitateur vers une société à zéro émission, dont il est l'une des clés.

À ce jour, la recherche française bénéficie d'une certaine avance sur nos concurrents américains et chinois. Le principal atout dont nous bénéficions grâce au CEA est notre avance en matière de production décarbonée d'hydrogène via la technologie particulièrement performante dite « électrolyse à haute température de l'eau ». Mais pour combien de temps ? Il est plus que jamais nécessaire d'accélérer l'expérimentation et l'amélioration de la performance des infrastructures de production, mais aussi de stockage et de transport. Cette accélération est d'autant plus nécessaire que, depuis plusieurs années, nous constatons un regain d'acteurs industriels nationaux forts et bien positionnés. Il s'agit de grandes entreprises industrielles mais aussi de nombreuses PME qui forment ensemble un tissu industriel spécifique qu'il conviendrait de soutenir davantage.

D'autres pays ont récemment accéléré le déploiement de cette technologie, je pense en particulier à l'Allemagne, qui a lancé il y a quelques semaines son premier train à hydrogène en Basse-Saxe.

Récemment, l'une des réalisations concrètes du CEA a été l'appui au prototypage et à la mise au point par SYMBIO, une entreprise française, d'un

véhicule à hydrogène bénéficiant d'une autonomie de 370 km et désormais commercialisé.

En conclusion, je voudrais insister sur le caractère stratégique des fonds alloués au programme 190. Ces fonds, à travers les nombreuses actions menées par les différents opérateurs, contribuent non seulement à la décarbonation de notre modèle économique, mais également à sa compétitivité, face à une concurrence internationale de plus en plus rude, notamment sur les questions d'énergies renouvelables et de transition écologique.

Si l'on peut s'interroger sur l'adéquation entre les enjeux de la transition énergétique et les moyens mis à sa disposition en matière de recherche, nous pouvons néanmoins nous féliciter de la préservation des crédits dédiés à la recherche en 2019, dans un contexte budgétaire globalement contraint.

Je vous proposerai donc de donner un avis favorable à l'adoption des crédits.

M. Gérard Cornu, président. - La rapporteure émet un avis favorable à l'adoption de ces crédits. On voit bien l'importance de l'hydrogène aujourd'hui. Il serait regrettable de perdre, au moment de l'application concrète, l'avance technologique considérable que nous avons sur ce sujet.

M. Christophe Priou. - Il y a quelques mois, nous avons été surpris, lors de l'examen du projet de loi pour une société de confiance, que le Gouvernement dépose en pleine nuit un amendement sur la renégociation des tarifs éoliens. La forme était choquante. Sur le fond, il s'agissait d'une économie de 15 milliards d'euros sur 20 ans. Pour ma part, je suis d'accord avec le rapporteur : il n'y a pas assez d'argent pour la protection du littoral. Certes, des actions en mer existent mais il faudrait un vrai « plan Marshall » pour le littoral, comme le ministre d'État l'avait laissé entendre lors de son audition. En ce moment se déroule le congrès des maires. Ces derniers sont confrontés à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels et de programmes d'actions de prévention des inondations. Je pense que si nous n'avons pas une politique nationale d'envergure, nous aurons du mal à faire face à ces sujets.

Notre rapporteur Guillaume Chevrollier a évoqué la fusion de différents établissements dans le domaine de la biodiversité et de la faune sauvage. Un autre problème peut devenir préoccupant d'un point de vue budgétaire. Le Président de la République a annoncé une baisse du permis de chasse, ce qui signifie moins de recettes pour les fédérations de chasse. Or, ces dernières vont être confrontées à l'explosion des dégâts du grand gibier sur l'agriculture. Il ne faudrait donc pas que cette baisse soit un tour de passe-passe dans lequel personne ne se retrouve.

M. Claude Bérit-Débat. - J'avais interrogé le ministre, lors de son audition, sur la question de l'investissement pour l'irrigation. Il avait paru assez sensible au fait qu'il était nécessaire de mettre en place des retenues collinaires. Il semblait prêt à ouvrir le dossier. Je crois qu'il faut insister parce que, pour un certain nombre de départements, il est très important de partager la ressource en eau, notamment pour l'agriculture.

Sur la question des risques d'inondations, je partage tout à fait le point de vue de notre rapporteur Pierre Médevielle. Les élus locaux ont encore des efforts à faire. Beaucoup sont encore réfractaires pour différentes raisons. Outre le risque pour inondation, un maire est confronté à différents risques, notamment le risque d'effondrement, sur lequel les riverains ou les habitants peuvent le mettre en cause. C'est un point important.

Enfin, je suis tout à fait d'accord avec ma collègue Nelly Tocqueville sur l'importance de l'hydrogène. Nous devons conserver notre excellence en matière de recherche sur ce point, en sachant que nous pouvons très rapidement être dépassés.

Nous suivrons les avis des rapporteurs.

M. Jean-Marc Boyer. - Merci aux rapporteurs pour la qualité de leurs propos. Nous sommes tous sensibles et sensibilisés aujourd'hui au réchauffement climatique et à ses conséquences. Je pense en particulier aux catastrophes naturelles dans l'Aude, aux problèmes du littoral évoqués ou encore aux inondations.

Je suis néanmoins surpris par le déséquilibre important entre le volume des crédits et leur destination. Je constate que des montants importants sont prévus pour l'organisation de colloques, de réunions, de congrès ou de plateformes alors même que, parallèlement, de nombreuses communes attendent des crédits et des aides pour réparer les dégâts liés aux conséquences des phénomènes climatiques récents. La situation sociale actuelle doit inciter à une orientation différente des crédits, qui pourraient être davantage fléchés pour aider nos concitoyens et les collectivités.

Mme Angèle Prévile. - Je me félicite tout d'abord du fait que les objectifs de développement durable seront pris en compte à l'avenir.

Je voudrais par ailleurs parler des agences de l'eau. J'avais été interpellée par l'agence Adour Garonne sur la nécessité de faire face à des enjeux stratégiques très importants, compte tenu notamment d'une population qui, à Toulouse comme à Bordeaux augmente de 15 000 habitants par an. On pourrait être confronté dans ces territoires à des problèmes de sécheresse et même d'absence d'eau. Différents enjeux peuvent être identifiés : l'extension des missions des agences de l'eau et la nécessité pour les petites communes de prendre davantage en compte l'assainissement. Il faut trouver comment aider les territoires, avec des subventions qui diminuent.

La Commission nationale du débat public est un levier important qui doit être renforcé, notamment sur le volet nucléaire, comme l'indiquait le rapporteur Pierre Médevielle. Il faudra anticiper ce sujet d'avenir avec une Commission du débat public forte, capable d'organiser des actions sur le territoire.

Je partage également les inquiétudes relatives aux moyens du ministère de la transition écologique et solidaire et à la diminution des effectifs, qui est dramatique. Ce sont des enjeux très importants.

Nous suivrons donc les avis des rapporteurs, comme l'a dit mon collègue Claude Bérit-Débat.

M. Guillaume Gontard. – Merci aux trois rapporteurs pour leurs travaux. J'aurai les mêmes remarques que ma collègue Angèle Prévaille sur le programme 113, notamment s'agissant de la baisse non négligeable des moyens des agences de l'eau, sur lesquelles pèsent déjà les contributions pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'Agence française pour la biodiversité et les parcs nationaux.

Cette situation entraîne des conséquences directes sur le terrain. Je le constate notamment dans les territoires ruraux, où l'assainissement non collectif en particulier ne bénéficie plus d'aucune aide. Tout est à l'arrêt, non par manque de volonté mais par manque de moyens. Il existe ainsi de vrais enjeux sur la qualité des cours d'eau.

Je m'interroge également sur le manque à gagner que constitue la baisse du permis de chasse et sur la manière dont il va être compensé.

Sur le programme 159, j'ai moi aussi une vraie inquiétude sur les moyens de Météo France. Mon inquiétude porte sur les risques, notamment concernant la question des barrages. C'est la même chose pour le Cerema, avec une expertise qui va vers le privé. Cela soulève des questions, notamment au regard de ce qui a pu se passer à Gênes et des débats que nous avons eus sur le financement de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Concernant la recherche sur l'hydrogène à Grenoble, c'est un sujet qu'il faut appuyer. Il existe une difficulté s'agissant de la mise en application de la recherche. Je pense que l'État peut avoir un rôle de ce point de vue.

M. Jérôme Bignon. – Je remercie également les rapporteurs, qui ont beaucoup travaillé. Ces sujets nous passionnent et ont une acuité forte compte tenu de l'actualité nationale mais également internationale sur les problèmes liés à la biodiversité, à l'eau, aux risques ou à la recherche. Notre commission constitue un point nodal sur ces sujets, et a un rôle à jouer pour favoriser l'acculturation de nos compatriotes.

Le problème de la Commission nationale du débat public est intéressant. Il faudrait débattre plus souvent et de façon plus organisée dans le cadre de cette commission, plutôt qu'au bord de la route avec des gilets

jaunes, où le débat n'est pas très présent. Culturellement, compte tenu de la nature des questions que nous avons à traiter, notre pays est demandeur de ces débats. Beaucoup disent qu'on ne peut jamais rien dire ou qu'on n'est pas écouté. Il faut entendre l'appel lancé sur le sujet du débat public.

Je voudrais remercier **mon collègue Guillaume Chevrollier** pour son rapport très intéressant, que je présentais auparavant. Les agences de l'eau jouent aujourd'hui un rôle absolument central. Leur métier d'origine s'est énormément élargi. J'ai auditionné les agences de l'eau dans le cadre de ma mission sur les zones humides. On observe une maturité très forte dans ces outils de gestion proches de nos territoires. Il ne faut donc pas les laisser tomber.

J'ai entendu dire que le gouvernement souhaitait que la fusion de l'AFB et de l'ONCFS soit effective au 1^{er} janvier 2020. La rapporteure pressentie à l'Assemblée nationale pourrait être notre collègue Barbara Pompili. Certains sont surpris parce qu'elle était ministre lors de la discussion du projet de loi créant l'AFB. Je suis sûr qu'elle le fera très bien.

Je voudrais également remercier **Nelly Tocqueville** qui nous a dit des choses très intéressantes sur l'hydrogène. J'attire l'attention de ceux qui sont passionnés par ces questions sur un très bon article consacré à l'hydrogène dans l'avant dernier numéro de la revue de l'Énergie. Il est vrai que l'électrolyse à haute température paraît assez prometteuse car, avec moins d'énergie, on pourrait avoir une meilleure productivité de l'hydrogène et donc un coût de production à long terme très intéressant.

Merci pour toutes ces informations qui sont en même temps des pistes qu'il faut suivre. Ces rapports nous permettent de rester connectés, non seulement sur le plan financier, mais également sur le plan technologique ou encore sur le plan de la gouvernance, avec des sujets qui traversent aujourd'hui notre société.

Mme Christine Lanfranchi Dorgal. – Je remercie nos différents rapporteurs et je souhaiterais revenir sur les deux premiers rapports. On s'aperçoit que les maquettes budgétaires sont habilement construites mais ne proposent aucune augmentation notable de crédits. Elles ne correspondent pas actuellement à l'urgence en matière de réchauffement climatique, de pollution, de sécheresse, etc... Par conséquent, ce budget est-il franchement cohérent avec la « bombe à retardement » dont parle souvent la presse ? Cela fait trente ans que nous avons les mêmes discours et peut-être faudrait-il passer du stade de la réflexion à celui de l'action.

M. Ronan Dantec. – Je désirerais, pour ma part, aborder trois points.

En premier lieu, nous constatons une contradiction flagrante dans la stratégie de l'État s'agissant du rapprochement de la chasse et de la biodiversité. Défendu lors de la discussion du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ce rapprochement, qui supposerait une police unique de l'environnement, est

souhaitable. Cependant, j'alerte sur le fait qu'en période de réduction budgétaire, la baisse simultanée des crédits de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de ceux des agences de l'eau, ne favorise pas le dynamisme de la fusion à venir. Finalement, on s'aperçoit que l'idée de fusion est moins guidée par la création d'un système cohérent que par le souhait de faire des économies de fonctionnement.

En second lieu, concernant le sujet de l'hydrogène, il ne faut pas totalement être naïf sur le fait que le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) porte actuellement ce projet. C'est, en effet, la seule façon de garder le nucléaire. De plus, la production massive d'électricité conforte également les recherches du CEA puisque l'électricité entre dans le processus de fabrication de l'hydrogène. Nous sommes tous conscients que cette nouvelle source d'énergie fait partie du mix énergétique futur. Cependant, en termes de ratios économiques de production, elle demeure fragile : sa production reste chère par rapport à d'autres sources d'énergie, et le budget de recherche qui lui est consacré reste faible par rapport à son efficacité énergétique. Je reste convaincu que les marges de progression les plus significatives dont nous disposons concernent l'efficacité énergétique.

Enfin, en matière de risques, il faut absolument trouver d'autres formes de mutualisation. La charge ne peut pas être laissée aux communes, aux intercommunalités et aux territoires, car les coûts de l'adaptation et de la gestion du risque sont amenés à croître fortement dans les années à venir. Le Sénat pourrait, à mon sens, creuser davantage ce sujet.

M. Frédéric Marchand. – Je remercie également tous les rapporteurs pour le travail qui a été mené. J'appelle néanmoins à une certaine relativisation lorsque l'on parle d'urgence climatique du seul point de vue national car l'urgence climatique ne s'arrête pas aujourd'hui aux seules frontières de l'Hexagone. Certes la France a un rôle à jouer, mais elle n'est pas seule.

Je désirerais revenir sur les propos de Guillaume Chevrollier s'agissant de l'économie sociale et solidaire (ESS) puisque je pense qu'on assiste avec ce projet de budget 2019 à un changement de paradigme. En effet, les crédits de l'ESS sont désormais basculés sur les lignes de la transition écologique et solidaire avec une augmentation significative qui, je crois, traduit bien la volonté gouvernementale de développer une filière très prometteuse tant en matière d'emplois que de développement durable.

M. Olivier Jacquin. – Je voulais saluer le travail mené ces dernières semaines en commission. Cela m'amène toutefois à un certain sentiment d'inquiétude, voire de malaise, face au discours tenu sur le développement durable et à la traduction financière qui en est faite. La volonté de compensation partielle de certaines exonérations de taxes sur le travail ou de taxes locales par la fiscalité écologique, volonté d'ailleurs relayée par la

ministre Élisabeth Borne lors de son audition par notre commission, me paraît grave.

Je note également une inquiétude face à la traduction opérationnelle et financière de la fusion, pleine de bon sens, de l'AFB et de l'ONCFS.

Par ailleurs, les politiques de « stop & go » notamment en matière d'assainissement de l'eau, sont à mes yeux insupportables pour les élus locaux. En effet, la planification financière est rendue impossible pour le responsable d'un exécutif local.

Enfin, je pense que l'hydrogène peut donner le meilleur comme le pire. Le pire est au Japon où l'hydrogène est produit à partir de charbon extrait des mines d'Australie. Le meilleur est en France avec la recherche dont on devrait stimuler les crédits.

M. Gérard Cornu, président. – Effectivement, au regard du bilan carbone lié à l'utilisation de l'hydrogène d'origine fossile, il reste beaucoup à faire.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – Je vous remercie, chers collègues, pour toutes ces questions qui montrent votre intérêt pour ces différents avis budgétaires.

En réponse à M. Priou qui s'interrogeait sur la baisse des redevances cynégétiques *impactant nos fédérations départementales de chasseurs et l'ONCFS*, nous devons être effectivement attentifs à l'examen, prévu au printemps prochain au Sénat, du projet de loi dans lequel sera précisée la gouvernance de la politique de l'environnement dans les territoires ainsi que la future fusion de l'AFB et de l'ONCFS.

M. Bérit-Débat évoquait l'irrigation et les retenues collinaires. Je pense, en effet, que notre commission pourrait se mobiliser et entendre en audition le préfet Pierre-Étienne Bisch, auteur d'un rapport sur le sujet. Ces questions seront également au cœur de l'acte II des Assises de l'eau, annoncées mi-novembre.

M. Boyer soulève la question très pertinente de la dualité entre la tenue de colloques et l'action à mener sur le terrain. Pour ma part, je partage votre étonnement. Il faut, effectivement mobiliser, sensibiliser les experts et surtout l'opinion publique, tout en veillant à mobiliser des moyens concrets.

Enfin, Mme Prévile évoquait les moyens des agences de l'eau. Comme cela a été mentionné précédemment, le Sénat va être prochainement associé à l'acte II des Assises de l'eau. Nous pourrions donc suivre avec vigilance le sujet. Pour votre information, et vous le verrez dans le rapport, j'ai tenu à rencontrer des agences de l'eau. À cette occasion, elles m'ont alerté en effet sur l'inadéquation des moyens face aux ambitions.

S'agissant des difficultés de l'assainissement non collectif soulevées par M. Gontard, elles ne font pas partie des priorités des 11èmes

programmes des agences de l'eau en raison du manque de moyens. Il faudra s'assurer que ces agences trouvent leur place dans le cadre de la future agence unifiée AFB-ONCFS, notamment par une juste représentation au sein du conseil d'administration.

Je partage les préoccupations de Mme Lanfranchi sur le manque d'adéquation entre l'urgence climatique et les moyens alloués, même si nous devons aussi prendre en compte le contexte budgétaire contraint. Ce manque d'adéquation est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles je propose un avis défavorable à l'adoption des crédits.

Sur l'augmentation des crédits de l'économie sociale et solidaire, que M. Marchand a soulignée, on ne peut que s'en féliciter. Cette augmentation est toutefois limitée, puisqu'on ne parle que de 19 millions d'euros comme enveloppe totale.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – Nous avons aujourd'hui suffisamment de recul face à des événements climatiques d'ampleur tels que la tempête Xynthia, pour apprécier le manque de moyens dont nous disposons.

M. Bérit-Débat a évoqué le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales. Je suis d'accord, mais le préfet a un rôle clé à jouer dans ce domaine : il est là pour donner les impulsions et organiser les concertations entre territoires par rapport aux différents plans.

Mme Préville et M. Bignon ont appelé de leurs vœux une meilleure association du public aux grands projets comme Cigéo. Il faut trouver un point d'équilibre. Le débat permet d'apaiser la situation et d'améliorer l'acceptabilité des projets. Restons toutefois attentifs à ce qu'ils ne s'enlisent pas. Par ailleurs, une fois le débat terminé, il faut respecter les décisions publiques et assurer leur mise en œuvre, ce qui n'est pas toujours le cas.

Sur les événements météorologiques qui découlent du réchauffement climatique, certes, les causes sont mondiales, mais les conséquences doivent être assumées au niveau national. Or, nous ne mettons pas suffisamment de moyens dans ce programme budgétaire pour protéger les populations des aléas naturels.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis. – Je rejoins notre collègue M. Bérit-Débat sur le sujet de l'hydrogène. Nous pourrions être très rapidement dépassés par d'autres pays, dont certains ont des capacités d'investissement considérables, notamment la Chine, dont il est impossible d'évaluer la capacité d'investissement. Je suis également d'accord avec M. Gontard, qui a souligné la nécessité de mettre en application notre recherche fondamentale, qui constitue un véritable défi, d'où la nécessité d'appuyer des partenariats avec le tissu industriel, et notamment les PME. Pour mémoire, un rapport a été demandé par l'État au CEA et à la direction générale de l'énergie pour un plan hydrogène ambitieux, qui nécessiterait des moyens importants de la part de l'État et de ses opérateurs, en

particulier l'Ademe. L'enveloppe nécessaire devrait être accrue, notamment pour poursuivre la recherche et développement dans ce domaine.

À titre de comparaison, nos voisins européens investissent significativement dans ces nouvelles technologies environnementales (NTE). 600 millions d'euros ont été investis dans les batteries en Allemagne, 1 milliard d'euros aux Pays-Bas. Je confirme par ailleurs les propos de M. Bignon : l'électrolyse à haute température améliore les rendements de 10 à 15 % par rapport à la technologie traditionnelle d'électrolyse. Nous pouvons faire mieux et plus rapidement, en engageant plus de recherche et de moyens.

Je rejoins aussi M. Dantec sur le fait que l'hydrogène ne peut pas répondre à tout : il doit d'abord être envisagé dans le cadre d'un mix énergétique. Il faudrait s'inscrire dans un cercle vertueux. J'ai été très surprise par l'absence de réponse sur ce sujet de la part de la ministre Élisabeth Borne, lors de son audition devant la commission. Sur les petites lignes ferroviaires, l'hydrogène pourrait venir en appui, pour les parcelles de réseau non électrifiées. Il s'agit d'un élément vital de l'aménagement des territoires, notamment ruraux. De même, il y a encore quelques années, le président de Renault excluait toute perspective de développement de l'hydrogène pour ses voitures, ce qui est regrettable. Hélas, des idées fausses sur les capacités des véhicules électriques continuent de survivre, notamment sur leur prétendue inadaptation aux milieux ruraux.

Enfin, pour répondre à M. Jacquin, je confirme que l'objectif du développement de la filière hydrogène n'est pas d'en produire à partir du charbon. C'est précisément ce à quoi travaille le CEA, d'où la nécessité d'accélérer la recherche fondamentale pour déboucher sur des technologies appliquées. Le laboratoire du CEA situé à Grenoble est particulièrement adapté à ce modèle puisqu'il intervient jusqu'au stade de l'application industrielle. Cette chaîne de recherche est particulièrement intéressante et mérite d'être soutenue.

M. Gérard Cornu, président. – Je remercie chacun des trois rapporteurs pour le travail effectué. Je reviens sur les propos de la ministre des transports. Je pense qu'elle a voulu dire qu'il y avait deux possibilités pour les chemins de fer sur les réseaux non électrifiés : d'une part, les trains à hydrogène et, d'autre part, les trains à batterie électrique plus conventionnelle. L'idée est certainement de ne plus avoir de veilles locomotives fonctionnant au diesel.

Je salue la présence dans notre commission de notre collègue Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits relatifs à la recherche de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – J'ai présenté ce matin mon rapport à la commission des finances. Sur le programme 190, les crédits

ont fait l'objet de discussions. Nous considérons qu'il y a une forme d'antagonisme entre les crédits très importants alloués au CEA sur des projets de recherche accompagnant les réacteurs nucléaires d'avenir, d'une part, et les crédits destinés à la recherche en matière d'énergies renouvelables, d'autre part. Doit-on poursuivre dans cette voie ?

Sur le programme 172, nous avons relevé que le programme *Make our planet great again* se retrouve avec une dotation budgétaire très limitée de 750 000 euros, ce qui contraste avec la promotion de cette démarche, que le Président de la République a lui-même assurée.

Sur les véhicules électriques, nous sommes en train de prendre une mauvaise piste en faisant croire que le véhicule électrique ne serait pas à la hauteur. Certes, son coût est important. Certains foyers ont pu s'équiper il y a quelques années, notamment grâce à des aides publiques. Les nouveaux véhicules sont plus performants mais toujours aussi chers. Les foyers équipés, pour les plus modestes, lorsqu'ils vont devoir remplacer leurs véhicules, risquent d'avoir des difficultés majeures pour conserver un véhicule électrique. Nous devons donc réfléchir sur notre capacité de renouvellement du parc de première génération, face à l'absence d'aides financières adaptées.

S'agissant des crédits de l'IFP Énergies nouvelles (IFPEN), qui travaille beaucoup sur les énergies d'avenir, je regrette que cet organisme se trouve de plus en plus démuné.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis. – En réponse à cette dernière remarque de Jean-François Rapin, sachez que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé, lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, qu'un million d'euros serait reversé à l'IFPEN sans toutefois préciser d'où viendraient ces crédits et par quel biais.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Nous avons également réfléchi au renouvellement de la flotte océanographique. Il s'agit d'un sujet important, car la mer peut aussi constituer un modèle de recherche particulier. Dans notre rapport, nous avons souligné qu'à court et moyen termes, il n'y avait ni perspective d'avenir, ni engagement de la part de l'État sur le renouvellement de cette flotte qui, à l'horizon 2040, devrait représenter 500 millions d'euros de dépenses, qui ne sont pas encore budgétisées. Lors du dernier comité interministériel de la mer, le Premier ministre a annoncé, parmi d'autres mesures, une étude prospective sur le sujet. La mer, sujet de recherche en matière énergétique, ne devrait donc pas être oubliée. Pour votre information, les crédits relatifs à la recherche ont été adoptés par la commission des finances.

M. Gérard Cornu, président. – Je vais mettre aux voix les différents avis budgétaires.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la biodiversité et à la transition énergétique, un avis défavorable à l'adoption des

crédits relatifs à la prévention des risques et un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la recherche en matière de développement durable.

ANNEXE I : TABLEAUX COMPARATIFS DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES 113, 174 ET 181 ET DES INDICATEURS « ODD » ASSOCIÉS

I. TABLEAU COMPARATIF POUR LE PROGRAMME 113

| | Maquette de performance budgétaire du programme 113 | Objectifs et indicateurs ODD définis par l'Insee |
|--------------------|--|--|
| Objectif | Assurer la gestion intégrée de la ressource en eau | ODD n° 6 : Gestion durable de l'eau pour tous |
| Indicateurs | <p>1. Masses d'eau en bon état</p> <p><i>Sous-indicateurs :</i></p> <p>1.1. Bon état sur le paramètre biologique invertébré ;</p> <p>1.2. Bon état sur le paramètre ammonium ;</p> <p>1.3. Nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux mis en œuvre</p> <p>2. Préservation de la ressource en eau</p> <p><i>Sous-indicateurs :</i></p> <p>2.1. Pourcentage de l'activité consacrée aux contrôles ramenée à l'activité totale des ETP des services de police de l'eau.</p> | <p>1. Proportion de la population desservie par une eau conforme sur plus de 5 % des analyses ;</p> <p>2. Proportion des masses d'eau dont la qualité de l'eau ambiante est bonne ;</p> <p>3. Taux de conformité des dispositifs d'assainissement (ouvrages d'épuration et dispositifs non collectifs) ;</p> <p>4. Rendements des réseaux d'eau potable ;</p> <p>5. Prélèvements en eau selon les grands usages ;</p> <p>6. Proportion de services publics locaux ayant des commissions consultatives ;</p> <p>Indicateurs multi-objectifs :</p> <p>7. Consommation de produits phytosanitaires ;</p> <p>8. État écologique des masses d'eau littorales ;</p> <p>9. Évaluation annuelle des principaux flux de nutriments issus des bassins versants métropolitains ;</p> <p>10. Sites dont les sols sont pollués.</p> |

| Objectif | Préserver et restaurer la biodiversité | ODD n °14 : Vie aquatique marine ODD n° 15 : Vie terrestre |
|--------------------|--|---|
| Indicateurs | <p>1. Préservation de la biodiversité ordinaire</p> <p><i>Sous-indicateurs :</i></p> <p>1.1. Évolution de l'abondance des oiseaux communs, catégorie des oiseaux inféodés à certains milieux ;</p> <p>1.2. Nombre de sites Natura 2000 en phase d'animation</p> <p>2. Effort de protection des espaces naturels terrestres et maritimes</p> <p><i>Sous indicateurs :</i></p> <p>2.1. Pourcentage du territoire métropolitain sous protection forte ;</p> <p>2.2. Pourcentage des eaux françaises sous juridiction, incluses dans le réseau national d'aires marines protégées.</p> | <p>1. État écologique des masses d'eaux littorales ;</p> <p>2. Part des fulmars boréaux morts ayant plus de 0,1 g de plastique dans leur estomac dans la Manche ;</p> <p>3. Évaluation annuelle des principaux flux de nutriments issus des bassins versants métropolitains ;</p> <p>4. Contrôle des pollutions en mer : nombre de rapports « POLREP » suivi par les autorités ;</p> <p>5. Évolution de l'état des récifs coralliens outre-mer ;</p> <p>6. État d'avancement d'une approche écosystémique ;</p> <p>7. Aires marines protégées</p> <p>8. Taux de boisement ;</p> <p>9. État de conservation des habitats naturels ;</p> <p>10. Part du territoire métropolitain occupé par les écosystèmes peu anthropisés ;</p> <p>11. Sites dont les sols sont pollués ;</p> <p>12. Aires terrestres protégées ;</p> <p>13. Évolution des populations d'oiseaux communs spécialistes ;</p> <p>14. Évolution du nombre d'espèces exotiques envahissantes.</p> <p><u>Indicateurs multi-objectifs :</u></p> <p>15. Diversité moyenne des cultures arables ;</p> <p>16. Artificialisation des sols ;</p> <p>17. Évaluation annuelle des principaux flux de nutriments issus des bassins versants métropolitains ;</p> <p>18. Taux de conformité des dispositifs d'assainissement ;</p> |

II. TABLEAU COMPARATIF POUR LE PROGRAMME 174

| | Maquette de performance budgétaire du programme 174 | Objectifs et indicateurs ODD définis par l'Insee |
|--------------------|---|--|
| Objectif | Maîtriser l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables | ODD n° 7 : Énergies propres et d'un coût abordable |
| Indicateurs | 1. Efficience du fonds chaleur renouvelable de l'ADEME (du point de vue du contribuable) | 1. Proportion de personnes touchées par la pauvreté énergétique 2. Consommation finale d'énergie par secteurs et part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie 3. Consommation d'énergie primaire par types de matière première 4. Intensités énergétiques finales par secteur <u>Indicateurs multi-objectifs :</u> 1. Prélèvements en eau selon les grands usages 2. Part modale des transports collectifs de voyageurs (hors aérien) et de marchandises dans le transport intérieur terrestre de voyageurs et de marchandises 3. Nombre de projets d'écologie industrielle et territoriale 4. Émissions françaises de gaz à effet de serre |
| Objectif | Réduire les émissions de gaz à effet de serre | ODD n° 13 : Lutte contre les changements climatiques |
| Indicateurs | 1. Émissions de gaz à effet de serre par habitant | 1. Nombre d'évènements naturels très graves 2. Nombre de communes faisant l'objet d'un plan de prévention des risques naturels approuvé, y compris révisé et approuvé 3. Empreinte carbone (CO ₂ , CH ₄ et N ₂ O) 4. Émissions françaises de gaz à effet de serre 5. Indemnités versées au titre des catastrophes naturelles <u>Indicateurs multi-objectifs :</u> 1. Consommation finale d'énergie par secteurs et part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie 2. Émissions de CO ₂ 3. Taux de boisement |

III. TABLEAU COMPARATIF POUR LE PROGRAMME 181

| | Maquette de performance budgétaire du programme 181 | Objectifs et indicateurs ODD définis par l'Insee |
|--------------------|---|---|
| Objectif | Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement | ODD n° 15 : Vie terrestre |
| Indicateurs | 1.1. Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT) | Sites dont les sols sont pollués (nombre de sites, état des sites, types de pollution, impacts) |
| Objectif | Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement | ODD n°11 : Villes et communautés durables ODD n°12 : Consommation et production responsables |
| Indicateurs | 2.1. Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement | Déchets collectés par les municipalités et traitement des déchets par type de traitement Niveau moyen annuel de particules fines (PM 10) dans les villes Production de déchets dangereux par habitant et proportion de déchets dangereux traités, par type de traitement Tonnage annuel de déchets qui font l'objet d'un recyclage / d'une valorisation matière par type Emplois de l'économie circulaire |
| Objectif | Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques | ODD n°13 : Lutte contre les changements climatiques |
| | 3.1. Nombre de communes couvertes par un PPRN | Nombre de communes faisant l'objet d'un plan de prévention des risques naturels approuvé, y compris révisé et approuvé |
| | 3.2. Prévention des inondations | Nombre d'évènements naturels très graves Indemnisations versées au titre des catastrophes naturelles |

| | | |
|--------------------|---|--------------------------------|
| Objectif | Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public | Aucun ODD correspondant |
| Indicateurs | 4.1. Maîtrise des délais de publication des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire | Aucun indicateur correspondant |

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I - PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

Mercredi 3 octobre 2018

- **M. Jean-Marc Lacave**, président-directeur général de Météo-France.

Mercredi 7 novembre 2018

- **M. François de Rugy**, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.

II - PERSONNES ENTENDUES PAR M. GUILLAUME CHEVROLLIER, RAPPORTEUR

Mardi 23 octobre 2018

- *Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)* : **M. Olivier Thibault**, directeur général ;

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **MM. Jean-Louis Bal**, président, **Alexandre Roesch**, délégué général, **Alexandre de Montesquiou**, consultant et **Mme Delphine Lequatre**, responsable du service juridique.

Mercredi 24 octobre 2018

- *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)* : **MM. Paul Delduc**, directeur général, **Thierry Vatin**, directeur de l'eau et de la biodiversité, et **Guillem Canneva**, adjoint à la sous-directrice de l'animation territoriale et appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes.

- *Agence de l'eau Seine-Normandie* : **Mme Patricia Blanc**, directrice générale de l'agence de l'eau ;

- *Comité de bassin Adour-Garonne* : **M. Martin Malvy**, président ;

- *Agence de l'eau Adour-Garonne* : **Mme Aline Comeau**, directrice générale adjointe ;

- *Agence de l'eau Loire-Bretagne* : **M. Martin Gutton**, directeur général.

Jeudi 25 octobre 2018

- *Agence française pour la biodiversité* : **M. Paul Michelet**, directeur général adjoint.

Mardi 30 octobre 2018

- **M. Jérôme Bignon**, sénateur, parlementaire en mission sur les zones humides.

III - PERSONNES ENTENDUES PAR M. PIERRE MÉDEVIELLE, RAPPORTEUR

Lundi 29 octobre 2018

- *Direction générale de la prévention et des risques (DGPR)* : **MM. Cédric Bourillet**, directeur général, **Patrick Soulé**, adjoint au directeur général, et **Christophe Josseron**, chef du département des affaires générales et des systèmes d'information ;

- *Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)* : **Mmes Françoise Weber**, directrice générale adjointe en charge des produits réglementés, **Agathe Denéchère**, directrice générale adjointe chargée des affaires générales, et **Sarah Aubertie**, chargée des relations institutionnelles ;

Mardi 30 octobre 2018

- *Institut national de la recherche agronomique (Inra)* : **MM. Philippe Mauguin**, président-directeur général, **Christian Huygue**, directeur scientifique adjoint agriculture, et **Jean-Baptiste Merilhou-Goudard**, chef de cabinet.

Mardi 6 novembre 2018

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)* : **M. Fabrice Boissier**, directeur général délégué.

Mardi 13 novembre 2018

- *Commission nationale du débat public (CNDP)* : **Mme Chantal Jouanno**, présidente, et **M. Matthieu Dewas**, directeur ;

- *Autorité de sûreté nucléaire (ASN)* : **MM. Olivier Gupta**, directeur général et **Daniel Delalande**, directeur général adjoint.

IV - PERSONNES ENTENDUES PAR MME NELLY TOCQUEVILLE, RAPPORTEURE**Mardi 6 novembre 2018**

- *Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)* : **M. Jean-Christophe Niel**, directeur général, et **Mme Audrey Libeau-Live**, chargée des relations parlementaires auprès du directeur général ;

- *IFP Énergies nouvelles (Ifpen)* : **MM. Didier Houssin**, président, et **Éric Lafargue**, directeur général adjoint ;

- *Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)* : **MM. Raymond Cointe**, directeur général, **Mehdi Ghoreychi**, directeur scientifique, et **Mme Laurence Rouïl**, responsable du pôle « Modélisation environnementale et décision ».

Lundi 12 novembre 2018 (déplacement à Grenoble)

- *Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Laboratoire d'Innovation pour les Technologies des Énergies nouvelles et les Nanomatériaux (Liten)* : **M. Laurent Antoni**, responsable Programme Hydrogène & Piles à Combustible.

Mercredi 14 novembre 2018

- *Commissariat à l'énergie atomique (CEA)* : **Mme Marie-Astrid Ravon-Berenguer**, directrice financière et des programmes, et **M. Jean-Pierre Vigouroux**, chef du service des affaires publiques.