



N° 1285

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2018.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255)

TOME III

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

## POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR MME MATHILDE PANOT  
Député

---

---

Voir les numéros : **1255, 1302** (Tome III, annexe 16).



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5     |
| <b>I. UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES EFFECTIFS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES</b> .....   | 7     |
| A. PANORAMA DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS POUR 2019 DANS L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT .....  | 7     |
| 1. Les réductions d'emplois se poursuivront en 2019.....  | 7     |
| 2. La mutualisation des fonctions support n'atténue que très partiellement ce processus .....   | 8     |
| B. LE MAINTIEN DU NON-REMPLACEMENT D'UN FONCTIONNAIRE SUR DEUX .....  | 9     |
| <b>II. LES OPÉRATEURS SOUS TUTELLE SONT ÉGALEMENT TOUCHÉS</b> .....   | 9     |
| A. LES OPÉRATEURS SOUS TUTELLE DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE.....   | 9     |
| B. LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS DANS LES OPÉRATEURS SOUS TUTELLE DU MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (MCT) .....  | 10    |
| C. LE PRINCIPAL OUTIL D'EXPERTISE DU MINISTÈRE, LE CEREMA (CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT), CONNAÎT UNE ÉVOLUTION INQUIÉTANTE..... | 11    |
| D. L'ADEME CONNAÎT ÉGALEMENT UNE DÉCROISSANCE DE SES MOYENS .....   | 12    |
| E. LE PROJET DE FUSION DE L'IRSTEA ET DE L'INRA IMPLIQUE DES MOYENS BUDGÉTAIRES NOUVEAUX.....   | 13    |
| 1. Le budget 2018 de l'IRSTEA .....   | 13    |
| 2. Les priorités retenues pour l'année 2019 .....   | 15    |
| F. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ (AFB) .....  | 15    |
| <b>III. UNE CRAINTE : L'EXPERTISE INDÉPENDANTE DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE EST-ELLE EN TRAIN DE DISPARAÎTRE ?</b> .....   | 17    |

|   |           |
|---|-----------|
| A. LE MINISTÈRE RENCONTRE DES DIFFICULTÉS DE GESTION DE SES CADRES DE HAUT NIVEAU ..... | 17        |
| B. LES DIFFICULTÉS DES ÉTABLISSEMENTS SOUS TUTELLE.....                                 | 18        |
| <b>IV. UN BUDGET QUI NE REFLÈTE PAS LES PRIORITÉS AFFICHÉES .....</b>                   | <b>19</b> |
| A. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE, ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PAR LA FISCALITÉ.....      | 20        |
| B. L'IMPORTANCE DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE OBÈRE LA VISION BUDGÉTAIRE.....             | 21        |
| C. LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : LES LIMITES DE L'EXERCICE.....         | 23        |
| <b>CONCLUSION.....</b>  | <b>25</b> |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>   | <b>27</b> |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>  | <b>55</b> |
| <b>ANNEXE I : PRÉSENTATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>   | <b>57</b> |
| <b>ANNEXE II : LES DÉTACHEMENTS ET MISES À DISPOSITION.....</b>                         | <b>61</b> |

## INTRODUCTION

Plus qu'un devoir, la mise en place d'une politique ambitieuse de planification écologique constitue une ardente obligation. Les événements climatiques extrêmes de cet été nous montrent, s'il en était besoin, que la maison brûle et que nous ne pouvons, ni ne devons rester spectateurs.

Une action publique vigoureuse est indispensable et doit être éclairée par un État stratège. Or, les moyens manquent tant en qualité qu'en quantité. Aujourd'hui l'État n'a plus les outils de son ambition ; malgré une présentation gouvernementale habile, le mouvement d'érosion de sa capacité à agir se poursuit, sans que soit mise en œuvre une politique visant à doter l'État des outils de réflexion stratégique nécessaires à son indépendance.

En lisant la présentation faite par le Gouvernement de son action en matière de politique de développement durable, nous avons le sentiment que cette politique se réduit à des mesures fiscales et à l'octroi d'aides. Cela nous paraît singulièrement limitatif, à l'heure où des actions telles que l'identification des sites industriels orphelins et leur traitement mériteraient d'être intensifiées.

Par ailleurs la débudgétisation de crédits, qui normalement relèvent de l'État, pour financer l'Agence française pour la biodiversité apparaît largement illégitime aux contributeurs, à savoir les agences de l'eau, qui ne voient pas pourquoi la facture d'eau de l'usager devrait, par exemple, financer des actions en faveur des parcs naturels, précédemment assumées par l'État.

L'externalisation des fonctions de l'État au profit des établissements publics est la traduction éclatante d'une évolution que nous devons combattre, car elle rend illisible l'action publique.

Au cours des auditions qu'elle a réalisées, votre Rapporteuse pour avis a été stupéfaite d'apprendre que les établissements publics sous tutelle avaient du mal à recruter les experts de haut niveau dont ils ont besoin, que le nombre d'ingénieurs issus de l'école Polytechnique qui quittent le ministère est important. Cette difficulté n'est pas nécessairement propre au ministère de la transition écologique et solidaire. Elle est en réalité liée à une politique salariale dans la fonction publique à courte vue, traduite par l'insuffisante revalorisation du point d'indice de la fonction publique sur plusieurs années qui est délétère : aujourd'hui un maître de conférence des universités, donc obligatoirement titulaire d'un doctorat, débute à un niveau de salaire indigent au regard de ses qualifications.

C'est toute la qualité de l'expertise de l'État qui est à terme menacée par cette situation, illustrée également par la chute constante des effectifs du CEREMA, qui est le principal outil d'expertise du ministère.

De 2013 à 2019, 9 000 emplois ont été supprimés au sein du ministère. Si nous étendons le périmètre d'analyse aux opérateurs, ce sont 13 250 emplois qui ont été supprimés. La poursuite de cette politique est un danger pour le pays ; elle menace la France d'incapacité à faire face aux enjeux écologiques.

Le récent exemple des inondations dans l'Aude est éloquent. L'absence de politique cohérente de lutte contre l'artificialisation des sols est une cause directe de ces inondations. La diminution des effectifs liés à la prévention des risques empêche la puissance publique d'être prête à réagir de la façon la plus efficace possible. Pour Météo France, par exemple, 380 postes y ont été supprimés depuis 2012, et 90 suppressions de postes supplémentaires annuelles sont prévues d'ici 2019. La responsabilité repose donc sur un égarement total des politiques publiques depuis plusieurs années, poursuivi avec constance par le présent gouvernement.

La baisse des dotations d'État produit une incapacité des communes à investir comme il faudrait dans l'entretien des digues et des chenaux d'écoulement des cours d'eau.

Les plans de prévention des risques ne sont plus mis à jour, les recommandations restent trop souvent lettre morte. L'État n'est pas une idée abstraite. Il doit pouvoir protéger les citoyens et assurer la solidarité concrète dans ces moments difficiles. La destruction systématique de la puissance publique est une calamité en termes écologiques, pour notre milieu comme pour les citoyens.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'effondrement, en Italie, du viaduc de Gènes, est lié à l'absence d'expertise publique et d'investissement d'État dans l'entretien adéquat des infrastructures de ce type.

Nous ne devons donc pas nous laisser abuser par une présentation qui essaye de démontrer que l'environnement constitue une priorité gouvernementale, mais refuse à son administration les moyens dont elle a besoin.

Cette administration est d'abord une entreprise de main-d'œuvre. Elle comporte 39 850 agents et 24 254 agents dans les établissements sous tutelle. Elle est très largement répartie sur le territoire, au plus près du terrain. Il est du devoir du Parlement de lui donner les moyens d'agir, car c'est sur elle que repose en grande partie la planification de la transition écologique.

## **I. UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES EFFECTIFS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES**

Nous nous trouvons en présence, depuis plusieurs années, d'une réduction significative des effectifs. Le ministère continue d'appliquer la règle fixée sous Nicolas Sarkozy du non-remplacement d'un départ sur deux. Malgré les efforts d'adaptation et le dévouement des agents publics, cette situation n'est plus tenable ; certaines équipes n'ont plus la taille critique nécessaire : faute de disposer d'une expertise publique indépendante, les collectivités territoriales sont contraintes de s'appuyer sur des cabinets dont l'indépendance par rapport aux fournisseurs peut être sujette à caution.

### **A. PANORAMA DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS POUR 2019 DANS L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT**

Il convient d'examiner les perspectives offertes pour 2019 puis de les examiner, en les mettant en perspective sur plusieurs années, pour comprendre que les « *costkillers* » qui confondent gestion des ressources humaines et réduction des coûts ne peuvent pas au final, et malgré un prix socialement lourd, réaliser de véritables économies, car l'idée que le secteur public est forcément plus coûteux que le secteur privé relève plus de la posture idéologique que de la réalité prouvée.

#### **1. Les réductions d'emplois se poursuivront en 2019**

Pour 2019, *811 équivalents temps plein (ETP) seront supprimés* au ministère de la transition écologique et solidaire, (programmes 217 et 181), dont 203 au titre des personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires (MCT).

En 2018, 828 ETP, (dont -208 ETP correspondant aux effectifs du MCT) ont disparu des effectifs du ministère.

*Cette situation touche quasiment tous les secteurs* ; un seul opérateur a vu ses moyens renforcés : l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui a connu un renfort de 30 ETP en 2017, 2 ETP en 2018 et 2 ETP en 2019.

Pour ce qui concerne le programme 217 (hors personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires en 2017), les schémas d'emplois se répartissent de la façon suivante :

**SCHEMA D'EMPLOIS DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE**

| <b>Schémas d'emplois en ETP (équivalent temps plein)</b>  | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables (supports et, jusqu'en 2017, missions transverses de DD) | -237        | -230        | -229        |
| Infrastructures et services de transports   | -200        | -237        | -231        |
| Sécurité et éducation routières   | -13         | 0           | 0           |
| Affaires maritimes  | -24         | -45         | -42         |
| Paysages, eau et biodiversité   | -76         | -81         | -78         |
| Personnel relevant du ministère de la cohésion des territoires  |             | -208        | -203        |
| Prévention des risques  | 0           | -18         | -18         |
| Énergie, climat et après-mines  | 0           | 0           | 0           |
| Commission nationale du débat public  | 0           | 1           | 0           |
| Commission de régulation de l'énergie   | 20          | 2           | 2           |
| Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme « expertise, information géographique et météorologique »          | -           | -14         | -14         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>-530</b> | <b>-830</b> | <b>-813</b> |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

*Ce tableau nous semble extrêmement préoccupant, aucun des secteurs ou des emplois sont supprimés n'est secondaire ; la prévention des risques peut-elle perdre 18 emplois ? Les infrastructures routières sont-elles dans un si bon état que l'on puisse depuis 2017 y supprimer un millier d'emplois ? De même pour la mobilité (-700), ou pire, la biodiversité censée être une priorité, qui perd environ 70 emplois par an.*

Nous nous situons sur une contraction des moyens de l'État qui va bien au-delà d'une rationalisation de l'administration. Très concrètement, en l'absence de redéfinition drastique des périmètres d'intervention de l'État, ce que ne souhaite pas votre Rapporteur pour avis, nous assisterons inéluctablement à une contraction du nombre d'agents de terrain et à une dégradation du fonctionnement des administrations de l'État. L'encadrement essaye à coup de restructurations de lutter contre cette tendance mais, dans ce domaine, les miracles n'existent pas.

**2. La mutualisation des fonctions support n'atténue que très partiellement ce processus**

Au cours des dernières années, les ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires (MCT) ont conduit des efforts importants de mutualisation de leurs fonctions supports par le regroupement, au niveau régional, des fonctions comptables, des missions de gestion administrative et de paie, des fonctions achats et commande publique.

Pour les deux ministères, la réduction des effectifs « support » concerne 237 ETP en 2017, 230 ETP en 2018 et 229 ETP en 2019, ce qui correspond approximativement au quart des réductions d'effectifs enregistrées.



## **B. LE MAINTIEN DU NON-REMPLACEMENT D'UN FONCTIONNAIRE SUR DEUX**

Cette mesure mise en place sous le quinquennat de M. Nicolas Sarkozy demeure en vigueur au sein du ministère de la transition écologique et solidaire.

*En 2017*, le nombre de départs à la retraite constaté s'élève à 1 677 ETP. Avec un schéma d'emplois constaté de -728 ETP, le taux de non-remplacement *s'établit à 43 %*. Le total des flux sortants s'est élevé à 3 366 départs et les flux entrants se sont élevés à 2 638 entrées, représentant un taux de remplacement des flux sortants globaux de 78 %.

*Pour 2018*, le nombre de départs à la retraite est évalué à 1 602 ETP. *Le taux de non-remplacement prévisionnel des départs à la retraite s'élèverait à un taux proche 50 %*. Sur la base de la prévision de flux sortants globaux (3 171 ETP), le taux de remplacement des départs est évalué à 74 % (le volume d'entrées s'élèverait à 2 374 ETP).

*En 2019*, *le taux de non-remplacement va augmenter* : les départs à la retraite prévus sont évalués à 1 465 ETP. Le schéma d'emplois prévu s'élevant à -811 ETP au périmètre des deux ministères, le taux de non-remplacement des départs à la retraite correspondant *serait de 55 %*.

## **II. LES OPÉRATEURS SOUS TUTELLE SONT ÉGALEMENT TOUCHÉS**

Le ministère, héritier du ministère de l'équipement, est passé d'une politique du « faire » à une politique du « faire faire », par l'intermédiaire d'établissements publics sous tutelle.

### **A. LES OPÉRATEURS SOUS TUTELLE DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE**

Le plafond d'emplois pour 2019 des opérateurs sous tutelle du MTES sera de 24 254 ETPT. Le taux de réduction est de -2 % avec un solde de -267 ETP. Mais en fait, le taux réel de suppression d'emplois est bien supérieur à ce taux global car il est atténué par la création de 200 emplois pour la Société du Grand Paris et de 32 pour le Canal Seine Nord. Ce schéma d'emplois ne tient pas compte du transfert en base de -3 ETP de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) vers le programme 181 « Prévention des risques » et de la création en gestion 2018 de +11 emplois au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) au titre de la brigade loups. Il se décline comme suit :

| PLF 2019 Opérateurs sous tutelle MTES   | Schéma d'emplois | Plafond d'emplois |
|---|------------------|-------------------|
|   | ETP              | ETPT              |
| <b>Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »</b> | <b>-2</b>        | <b>477</b>        |
| Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC)   | -1               | 314               |
| Ecole nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)   | -1               | 163               |
| <b>Programme 203 « Infrastructures et services de transports »</b>  | <b>136</b>       | <b>4846</b>       |
| Voies navigables de France (VNF)  | -96              | 4264              |
| Société du Canal Seine Nord Europe (SCSNE)  | 32               | 45                |
| Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)   | 0                | 107               |
| Société du grand Paris (SGP)  | 200              | 430               |
| <b>Programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie »</b>  | <b>-229</b>      | <b>6999</b>       |
| Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)   | -34              | 1473              |
| Météo France  | -94              | 2831              |
| Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)                  | -101             | 2695              |
| <b>Programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »</b>  | <b>-92</b>       | <b>5177</b>       |
| Agence française pour la biodiversité (AFB)   | -6               | 1221              |
| Parcs nationaux (PN)  | -3               | 789               |
| Agences de l'eau (AE)   | -44              | 1576              |
| Etablissement public du Marais poitevin (EPMP)  | 0                | 8                 |
| Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)   | 0                | 140               |
| Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)   | -39              | 1443              |
| <b>Programme 181 « Prévention des risques »</b>   | <b>-27</b>       | <b>1389</b>       |
| Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)  | -16              | 878               |
| Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)   | -11              | 511               |
| <b>Programme 174 « Energie, climat et après-mines »</b>   | <b>-10</b>       | <b>455</b>        |
| Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)  | -4               | 137               |
| Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)  | -6               | 302               |
| Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)                                     | 0                | 16                |
| <b>Programme 205 « Affaires maritimes »</b>   | <b>0</b>         | <b>235</b>        |
| Ecole nationale supérieure maritime (ENSM)  | 0                | 235               |
| <b>Programme 190 « Recherche énergie, développement et mobilité durables »</b>  | <b>-31</b>       | <b>4369</b>       |
| IFP énergies nouvelles (IFPEN)  | -17              | 1740              |
| Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR)                | -14              | 982               |
| Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)   | 0                | 1647              |
| <b>Programme 197 « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins »</b>   | <b>-12</b>       | <b>307</b>        |
| Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)  | -12              | 307               |
| <b>Total MTES (hors aviation civile)</b>  | <b>-267</b>      | <b>24254</b>      |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

## B. LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS DANS LES OPÉRATEURS SOUS TUTELLE DU MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (MCT)

Pour 2019, le plafond d'emplois des opérateurs du MCT s'élève à 281 ETPT. Les réductions d'effectifs pour 2019 figurent dans le tableau suivant :

| PLF 2019 Opérateurs sous tutelle MCT   | Schéma d'emplois | Plafond d'emplois |
|--|------------------|-------------------|
|  | ETP              | ETPT              |
| <b>Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »</b> | <b>-4</b>        | <b>281</b>        |
| Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)                     | -3               | 142               |
| Agence nationale de l'habitat (ANAH)   | -2               | 111               |
| Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)                        | 1                | 28                |
| <b>Total MCT</b>   | <b>-4</b>        | <b>281</b>        |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

### **C. LE PRINCIPAL OUTIL D'EXPERTISE DU MINISTÈRE, LE CEREMA (CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT), CONNAÎT UNE ÉVOLUTION INQUIÉTANTE**

Avec 2 400 agents, cet établissement public joue un rôle essentiel dans l'expertise conduite par les pouvoirs publics dans des domaines comme l'aménagement, les transports, l'infrastructure, les risques, le bâtiment, l'environnement au sens large...

Il se positionne comme un intégrateur, mobilisant ses compétences multi-métiers au service des territoires et de leurs projets. Établissement public, il agit en acteur neutre et impartial, en intervenant prioritairement là où les besoins de l'État et des collectivités sont les plus importants et les sujets les plus complexes, c'est-à-dire là où une expertise indépendante est absolument nécessaire.

Il convient d'avoir conscience que les économies générées par cette politique de réduction des capacités du CEREMA sont de fausses économies car elles rendent nécessaire le recours à un secteur privé moins indépendant et souvent plus coûteux.

La subvention de cet établissement public a diminué de 2,5 % chaque année depuis 2015, ce qui représente une somme annuelle de 15 millions d'euros, compensée par une augmentation de 6,2 millions d'euros des ressources propres.

Cette situation s'est traduite par la perte de 300 équivalents temps plein. Cela a entraîné un décrochage des investissements qui ont été réduits de 41 % entre 2015 et 2018, ce qui aura des conséquences très dommageables à terme pour le CEREMA, mais également pour d'autres organismes publics, comme le montre le tableau ci-dessous :

#### **SUPPRESSIONS LES PLUS IMPORTANTES CHEZ CERTAINS OPÉRATEURS**

|                         | <b>Postes supprimés</b> | <b>Effectifs</b> | <b>%</b> |
|-------------------------|-------------------------|------------------|----------|
| <b>Météo-France</b>     | -94                     | 2831             | -3,32    |
| <b>IGN</b>              | -34                     | 1473             | -2,31    |
| <b>CEREMA</b>           | -101                    | 2695             | -3,75    |
| <b>VNF</b>              | -92                     | 4264             | -2,16    |
| <b>Agences de l'eau</b> | -44                     | 1576             | -2,79    |
| <b>ONCFS</b>            | -39                     | 1443             | -2,70    |

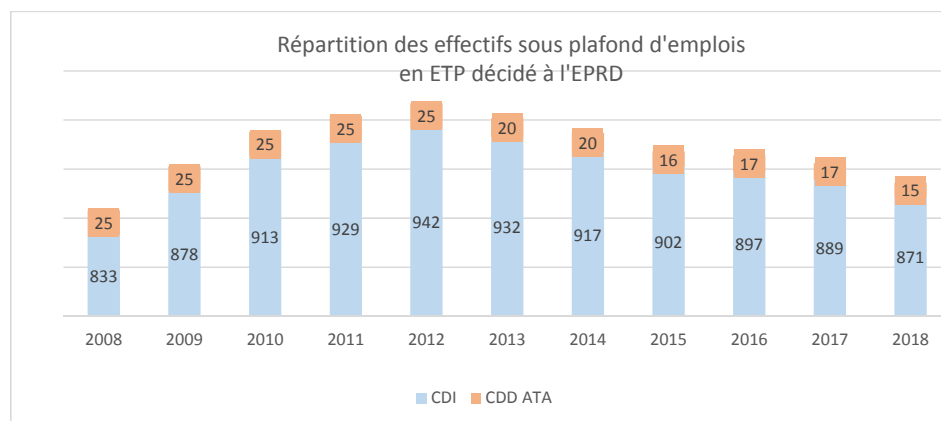
Source : Rapporteuse

En 2019, ce mouvement devrait se poursuivre avec la perte de 100 emplois et une diminution de 5 % des dépenses de fonctionnement.

Il faudra bientôt choisir : si nous voulons que le ministère dispose d'une capacité d'expertise, il est indispensable d'enrayer ce mouvement, faute de quoi les équipes ne disposeront plus de la taille critique pour éclairer l'action publique et en particulier les collectivités locales.

#### D. L'ADEME CONNAÎT ÉGALEMENT UNE DÉCROISSANCE DE SES MOYENS

Cela est quelque peu paradoxal, mais les effectifs de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), comme illustré par le tableau ci-dessous, décroissent depuis 2012 et l'arrivée au pouvoir de M. François Hollande puis de M. Emmanuel Macron.



Source : ADEME

L'effort contributif de l'ADEME dans le cadre du schéma d'emploi a conduit à une diminution de 16 postes pour la période 2016-2017 dans un contexte d'activité fortement soutenue de l'agence.

Pour 2018, l'effort demandé à l'ADEME porte sur une réduction de 19 postes (dont 3 mis à disposition du ministère). Il semble que l'effort pour 2019 soit de 17 postes supplémentaires, (dont 3 mis à disposition du ministère).

### **LES EMPLOIS ET LES EFFECTIFS DE L'ADEME**

Le plafond d'emploi de l'agence s'établit ainsi pour 2018 à 886 salariés en équivalent temps plein (ETP). Après une progression significative de 2008 à 2012 (+ 109 ETP soit +12,7 % pour atteindre 967 ETP en 2012) directement liée à la mise en œuvre des missions Grenelle (45 postes CDI en 2009 + 10 en 2010 + 40 MAD) et des programmes Investissements d'avenir (25 postes en 2010 et 20 postes en 2011-2012) confiés à l'agence, ce plafond autorisé d'emplois amorce une phase de décroissance sur le triennal 2013-2015, dans le cadre des contraintes de maîtrise des dépenses imposées par l'État à ses opérateurs (-49 ETP sur 3 ans, soit - 5 %) au rythme de 15 emplois en 2013 et 2014 et -19 en 2015. Cette phase de décroissance a été confirmée tout en étant ralentie pour les années 2016 et 2017 pour permettre l'accompagnement du portage des dossiers d'investissement d'avenir. Cela se traduit par une réduction nette de 7 postes en 2016 et de 9 postes en 2017 pour atteindre 902 ETP au 31 décembre 2017.

## **E. LE PROJET DE FUSION DE L'IRSTEA ET DE L'INRA IMPLIQUE DES MOYENS BUDGÉTAIRES NOUVEAUX**

Ce projet a pour objectif la création d'un institut de recherche de premier rang mondial dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement et de l'eau, de l'alimentation, de l'aménagement et de la gestion durables des territoires dont la visibilité et l'attractivité seront accrues. Cet institut assumera en tant qu'établissement public à caractère scientifique et technologique un positionnement de recherche finalisée, impliquant le soutien à des recherches fondamentales et une démarche volontariste en vue de la valorisation des connaissances pour l'expertise et l'appui aux politiques publiques et pour l'innovation, avec le souci de l'impact social et économique des recherches.

### **1. Le budget 2018 de l'IRSTEA**

Le budget de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) bénéficie de deux sources de financement : les subventions des ministères de tutelle (ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sur le programme 172 et ministère de l'agriculture et de l'alimentation sur le programme 142) et les ressources propres. La prévision de recettes en 2018 s'élève à 110,986 millions d'euros contre 108,38 millions d'euros en 2017, soit une augmentation de 2,4 %.

Les subventions pour charges de service public des ministères chargés de la recherche et de l'agriculture s'élèvent à 82,50 millions d'euros, en progression de 1,1 % : elles représentent 74,3 % des recettes de l'institut, contre 75,3 % par rapport au budget initial 2017.

À noter que l'établissement a bénéficié en gestion 2018 de versements exceptionnels pour financer les réparations d'urgence, occasionnées par l'effondrement du bâtiment Cévennes sur le site de Montpellier.

Les ressources propres sont estimées à 28,48 millions d'euros, en augmentation de +1,68 million d'euros soit +6,3 %. Elles représentent une proportion de 25,7 % du total des ressources, contre 24,7 % en 2017. Cette évolution correspond à une augmentation des contrats et soutiens finalisés à l'activité de recherche (+11 %).

Le budget 2018 en crédits de paiement s'élève à 113,68 millions d'euros, en progression de +2,27 millions d'euros par rapport à 2017 (+2 %).

Les dépenses de personnel, limitatives, s'élèvent pour 2018 à 75,78 millions d'euros, soit une augmentation par rapport à 2017 de 0,56 million d'euros (+0,75 %), due au complément de dotation nécessaire pour une prise en charge, en année pleine, de mesures salariales nouvelles générales de 2017. Pour 2018, l'institut prévoit une campagne de recrutement par concours externe équivalente au nombre d'emplois libérés par les départs en retraite 2018, soit 25, auxquels s'ajoutent les autres départs définitifs enregistrés en 2017 (5) pour un total de 30. Le glissement vieillesse technicité (GVT) positif relativement stable sur ces cinq dernières années s'établit à 1,20 million d'euros.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement courant s'élèvent à 23,23 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) (-5,5 %) et à 21,79 millions d'euros en crédits de paiement (CP) (-1,5 %) par rapport au budget initial 2017. La baisse concerne le financement consacré aux activités conduites par les groupements d'unités de recherche : 13,76 millions d'euros en AE et 12,49 millions d'euros en CP.

Au sein de cet ensemble, les moyens consacrés à l'informatique sont en progression pour permettre d'assurer la rénovation des infrastructures et le financement des projets de dématérialisation ou de refonte des outils de « reporting » rendus indispensables par le cadre réglementaire, ainsi que la mise en place du prélèvement à la source (PAS) dans le système informatique de gestion.

Les moyens consacrés à l'action internationale visent à renforcer l'accompagnement des équipes sur des projets européens ainsi que le soutien au développement de l'expertise à l'international.

Le budget de 2018 tient compte de la nécessité de préserver certaines fonctions collectives d'appui, en soutien direct à l'activité des unités de recherche ou qui contribuent au maintien des compétences. Il s'agit en particulier du budget de la formation permanente et de l'accompagnement social du personnel.

Les dépenses d'investissement programmé enregistrent une progression : 6,05 millions d'euros en AE (+53 %) ; 5,59 millions d'euros en CP (+22,5 %). Cette évolution résulte principalement du financement d'équipements scientifiques et de construction ainsi que de gros travaux immobiliers, notamment en faveur de diverses opérations dans le cadre du contrat de plan État-région

(CPER). Les moyens mobilisés à ce titre représentent près de la moitié des crédits de paiement (48 %) consacrés à l'investissement en 2018.

## 2. Les priorités retenues pour l'année 2019

Dans la perspective de la fusion de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'IRSTEA au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les priorités sont concentrées sur les actions à court terme (2018-2019) approuvées par le conseil d'administration du 21 juin 2018 :

- \* Promouvoir l'interdisciplinarité ;
- \* Conforter la force historique et identitaire de l'institut en recherche finalisée/expertise/appui aux politiques publiques et renforcer la culture et la recherche partenariale public-privé ;
- \* Réaffirmer la vocation européenne d'IRSTEA et développer à l'international la coopération scientifique d'excellence ainsi que l'expertise ;
- \* Renforcer l'attractivité et valoriser les compétences par la formation en s'appuyant sur les valeurs ;
- \* Mettre en place un pilotage plus clair et simplifié.

Les moyens alloués pour 2019 ne sont pas connus à cette date, mais nous savons d'ores et déjà que ***l'AFB diminuera ses contrats (appui aux politiques publiques) de 40 %***. Or il est nécessaire de doter à minima l'institut des mêmes moyens qu'en 2018, auxquels il serait souhaitable d'ajouter un montant de 0,80 million d'euros pour financer la préparation de la fusion avec l'INRA ainsi que 4,50 millions d'euros pour financer la reconstruction d'une halle technologique détruite par une catastrophe naturelle à Montpellier en mars dernier (2 600 m<sup>2</sup>).

## F. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ (AFB)

L'Agence française pour la biodiversité est en train de réduire considérablement son effort de soutien à la recherche publique, ce qui ne manquera pas de créer des tensions au sein des établissements de recherche, sans pour autant que la présence de ses agents sur le terrain ne soit améliorée ; votre Rapporteuse pour avis ne saurait se satisfaire de cette situation.

L'AFB a été créée sur la base de l'agrégation du budget des établissements dont elle est issue. De fait, le budget d'intervention de l'AFB est en pratique équivalent, à peu de choses près, à celui de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Les recettes de l'AFB se composent en 2018 de :

– **la contribution globale des agences de l'eau à hauteur de 243,30 millions d'euros**, complétée par la contribution spécifique de 41 millions d'euros au titre exclusivement du Plan Écophyto 2. Ces contributions sont fixées et plafonnées par la loi et sont traitées par l'article 28 du projet de loi de finances pour 2019 ;

– des recettes diverses, de l'ordre de 3 millions d'euros ;

– la suppression totale des subventions de l'État pour charges de service public, compensée en totalité par les agences de l'eau, **correspond à un transfert de charges condamné avec la plus grande des fermetés par votre Rapporteur pour avis.**

De fait, ces recettes <sup>(1)</sup> – qui, hors contribution de l'AFB au financement des parcs nationaux (63,30 millions d'euros sur les 243,30 millions d'euros) traduisent la « consolidation » inchangée des recettes des établissements « antérieurs » – correspondent à une valeur nette de l'ordre de 224 millions d'euros.

**Les dépenses sont pour l'essentiel constituées de dépenses de fonctionnement :**

– Masse salariale : ..... 82 millions d'euros

– Charges de fonctionnement : ..... 31 millions d'euros

– Dépenses d'investissement : ..... 9 millions d'euros

D'une façon générale, il faut retenir que le budget d'intervention de l'AFB n'est ni plus ni moins – pour sa quasi-totalité – que celui « hérité » de l'ONEMA (relevant donc antérieurement exclusivement du domaine de l'eau). Si un réel potentiel de redéploiement existe, il implique des choix impactants (ce qui sera attribué à l'un ne pourra plus l'être à l'autre...), au détriment d'établissements comme l'IRSTEA qui fait un travail sur l'eau remarquable.

Par ailleurs, la création de l'AFB induit nécessairement un élargissement thématique de ces différents « partenariats » plus ou moins pérenne aux domaines de la biodiversité terrestre et marine... mais aussi la prise en charge de nouvelles modalités d'actions ou thématiques.

---

(1) *Art. 135 de la LFI 2018* : « À compter de 2018, il est institué une contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'Agence française pour la biodiversité, à hauteur d'un montant compris entre 240 millions d'euros et 260 millions d'euros », *et art. 137 de la même LFI* : « À compter de 2018, il est institué une contribution annuelle de l'Agence française pour la biodiversité au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux, à hauteur d'un montant compris entre 61 millions d'euros et 65 millions d'euros ». *En 2018, la contribution des agences de l'eau a été fixée in fine à 243,3 millions d'euros, dont 63,3 millions d'euros destinés aux parcs nationaux.*

*Art. L. 213-10-8-V du code de l'environnement* : « Entre 2012 et 2018, il est effectué un prélèvement annuel sur le produit de la redevance au profit de l'Agence française pour la biodiversité [...] »



Si nous ne voulons pas remettre en question les efforts de recherche en matière d'eau, il nous faut accroître les moyens budgétaires de l'AFB pour que les actions conduites ne le soient pas au détriment de l'existant.

Sans un effort significatif, la création de l'AFB risque d'être décevante et se traduira sans doute par un bilan négatif dans le domaine de l'eau puisque des moyens jusque-là affectés à cette politique par l'ex-ONEMA seront utilisés à d'autres fins.

### **III. UNE CRAINTE : L'EXPERTISE INDÉPENDANTE DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE EST-ELLE EN TRAIN DE DISPARAÎTRE ?**

La définition de la planification écologique doit reposer sur une analyse fine des besoins des citoyens et des contraintes des territoires ; elle doit reposer, pour être éclairée, sur des expertises incontestables, qui ne doivent pas être entre les mains des lobbies.

#### **A. LE MINISTÈRE RENCONTRE DES DIFFICULTÉS DE GESTION DE SES CADRES DE HAUT NIVEAU**

Il est rare de parler du malaise de la catégorie A+. Pourtant, dès lors que les cadres supérieurs de l'administration ont des opportunités pour quitter celle-ci, ils le font et au besoin abandonnent la sécurité d'emploi offerte par la fonction publique et démissionnent.

Au cours de l'année 2017, neuf ingénieurs issus de l'école Polytechnique ou de niveau équivalent ont démissionné du ministère (9 ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts-IPEP), quatorze sont partis en disponibilité (10 IPEF et 4 ingénieurs des mines-IM) et 123 sont partis en détachement (122 IPEF et 1 IM).

Plus grave, s'agissant du corps des ingénieurs des mines choisi par les mieux classés de l'école Polytechnique, le quart a quitté le secteur public.

Au total, 146 ingénieurs du niveau de l'école Polytechnique ont donc quitté le ministère. Si une partie des personnes en détachement reste dans la sphère publique, et va occuper des postes de responsabilités dans les agences et établissements, il n'est pas normal d'enregistrer 23 départs vers le secteur privé.

Cela signifie également qu'une partie des ingénieurs qui part vers le secteur privé servira l'État comme salarié de grands groupes d'ingénierie, qui factureront à prix d'or des études à un État qui n'aura plus les moyens de les faire réaliser par ses propres services. En outre, la question de l'indépendance de ceux qui réalisent les études est centrale et conditionne l'existence d'un État impartial.

Il convient de noter que le thème de l'environnement attire les talents et que l'État peut avoir du mal à les garder au sein de l'administration, faute de leur garantir des perspectives de carrière attractives. Il faut constater à travers les exemples qui suivent que le problème de l'insuffisante attractivité des structures de l'État est réel et nécessite une grande vigilance de notre part.

Ces dysfonctionnements résultent en partie de la non-revalorisation de la grille indiciaire qui, combinée à l'absence de mesures catégorielles spécifiques, conduisent à une paupérisation relative de ces agents publics et prive l'État des talents dont il a besoin. Nous ne ferons pas l'économie d'une vision globale de la fonction publique si nous voulons en maintenir la qualité pour assurer et développer la planification écologique.

Les remarques précédentes valent bien sûr pour l'ensemble des agents et en particulier des agents des services déconcentrés dont la qualité et le dévouement ne sont pas suffisamment reconnus.

## **B. LES DIFFICULTÉS DES ÉTABLISSEMENTS SOUS TUTELLE**

**Au sein de l'IRSN**, 20 % des candidats retenus se sont désistés pour des raisons salariales (18 désistements sur 77 dossiers retenus).

**L'ADEME** n'est pas à l'abri de ce phénomène. Il est probable que certains ingénieurs seront amenés, à terme, à valoriser techniquement et financièrement leurs acquis, dans la mesure où les contraintes budgétaires ne permettront pas de leur offrir les débouchés auxquels ils pourraient prétendre. Le niveau de rémunération proposé par les opérateurs peut s'avérer dans certains cas insuffisant pour recruter des experts et nécessite des négociations avec le contrôleur budgétaire.

Entre 2016 et 2018, 10 % des recrutements ont avorté en raison de la faiblesse de la rémunération. Sur 29 recrutements, 3 candidats n'ont pas signé leur contrat en raison du niveau de rémunération proposée.

**La question du niveau de salaire se pose pour le recrutement des profils rares (par exemple, investissements d'avenir). Il est nécessaire dans ce cas que la direction des ressources humaines de l'ADEME négocie avec son contrôleur budgétaire afin de justifier le niveau de salaire.**

Le ministère des comptes publics a également une part importante de responsabilité à travers un contrôle financier, que nous pouvons qualifier d'obtus, qui interdit, alors que les crédits sont disponibles, aux opérateurs publics de rétribuer convenablement les agents dont ils souhaitent s'attacher les services. Les responsables de certains organismes ont cité à votre Rapporteur pour avis des cas d'experts qui ne pouvaient pas être engagés pour peu de choses (100 euros par mois qui les plaçaient en dessous de leur rémunération précédente). Cette situation est néanmoins en train d'évoluer et un décret en cours d'élaboration devrait

donner aux opérateurs plus de latitude, dès lors que le recrutement s’opère sur la base de grilles préétablies.

En effet, les recrutements pour un niveau salarial supérieur à 40 000 euros annuels sont soumis actuellement au visa du contrôleur budgétaire et comptable du ministère. Cela concerne un faible volant d’effectifs à l’ADEME. De 2016 à 2018, 29 recrutements de personnels sous contrat à durée indéterminée (CDI) (tous profils confondus) nécessitaient un visa préalable du contrôleur budgétaire. Il reste que certains marchés sont tendus dans les domaines « informatique-numérique-big data », management, économie prospective et pour celui des ingénieurs liés aux investissements d’avenir (IA) pour lesquels, sans inflexion dans l’avenir, les recrutements pourraient être difficiles.

Plus surprenant, en raison de son plafond d’emplois, l’ADEME réalise peu de recrutements en extérieur et privilégie la montée en compétences des ingénieurs dans le cadre d’une filière d’expertise en construction. Ainsi, le remplacement d’experts partant à la retraite se fait par des ingénieurs ayant une expérience technique certaine et en capacité d’évoluer dans les domaines considérés comme stratégiques. Leurs montées en compétences s’organisent le cas échéant par des accompagnements (dont la formation). Cependant, l’accompagnement financier de cette mobilité interne est difficile car contraint par un cadrage salarial interprété trop restrictivement.

#### **IV. UN BUDGET QUI NE REFLÈTE PAS LES PRIORITÉS AFFICHÉES**

L’objectif d’investir dans une croissance durable et au service des citoyens ne peut qu’être unanimement partagé. Il est indiqué dans la présentation du projet de loi de finances que : *« Les leviers budgétaires sont également actionnés pour investir dans la transition écologique. Ainsi [...] le Gouvernement augmente le montant moyen du « chèque énergie » de 150 à 200 € par an en 2019. Le Gouvernement poursuivra par ailleurs la mise en œuvre de la prime à la conversion annoncée dans le Plan Climat, en maintenant sur la durée du quinquennat l’objectif visant la reconversion de 500 000 véhicules parmi les plus polluants [...]. Les crédits en faveur des bonus électriques et de la prime à la conversion seront ainsi augmentés de + 47 % par rapport à la LFI pour 2018. En outre, les financements de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH) sont sécurisés afin de poursuivre l’objectif de 75 000 rénovations thermiques par an. »*

Votre Rapporteuse pour avis ne peut que constater que si des actions positives sont conduites, en particulier en matière de prime, les mesures décrites impliquent des actions de communication et des personnels pour instruire les dossiers, c’est-à-dire des moyens qui vont manquer au bras armé de l’État, l’ADEME, aux opérateurs et au ministère ; quant au plafonnement à 75 000 rénovations thermiques de l’action de l’ANAH, il est largement incompréhensible car il faudrait réaliser au moins le double. Il est d’autant moins compréhensible que l’ANAH dispose d’une trésorerie d’environ 300 millions

d'euros et pourrait sans doute intensifier son action si elle disposait des moyens humains nécessaires.

L'objectif affiché par le Gouvernement, une baisse de 4 164 postes équivalent temps plein, apparaît en contradiction avec les objectifs précédents.

#### **A. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE, ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PAR LA FISCALITÉ**

Pour le Gouvernement : *« La neutralité carbone de notre économie ne sera atteinte que par la mobilisation de tous les leviers, budgétaires, fiscaux et réglementaires [...]. Le Gouvernement mobilise la fiscalité écologique pour soutenir les comportements vertueux et pénaliser les produits polluants, avec la poursuite de la hausse des fiscalités énergétiques, la prorogation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en 2019 et de l'éco-prêt à taux zéro, sous une forme simplifiée et renforcée, jusqu'à fin 2021, et la mise en place d'une fiscalité plus incitative au développement des services de collecte, de tri et de recyclage des déchets. »*

Votre Rapporteuse pour avis considère que cette vision de la fiscalité est archaïque. Elle invite donc l'Assemblée nationale à renoncer, à travers l'augmentation du prix des carburants, à faire peser sur les plus démunis le poids de la fiscalité écologique ; mais à s'attaquer enfin aux niches fiscales concernant le kérosène et le transport routier. Il convient de taxer les plus gros pollueurs, autant parmi les producteurs que parmi les transporteurs. Le produit de cette taxe sera destiné à un fonds d'investissement dans la transition écologique.

Car il n'est pas possible que les recettes issues de la fiscalité environnementale ne soient pas destinées à financer la transition écologique. Votre Rapporteuse pour avis présentera un amendement dans ce sens.

D'autant qu'il ne manque que la volonté politique pour être à la hauteur de l'urgence écologique. Pour financer la transition écologique, il faut s'attaquer aux comportements d'optimisation fiscale, ruineux pour le pays.

En effet, aujourd'hui, les GAFAs viennent piller la valeur ajoutée produite par nos travailleurs, en transférant leurs bénéfices dans des paradis fiscaux, tels que l'Irlande, le Luxembourg ou les Pays-Bas.

Il convient donc de taxer en priorité l'économie numérique. L'argument de la difficulté de mettre en place une fiscalité en ce sens, liée aux règles européennes, n'est solide que pour la TVA, où existent des directives européennes, mais il est possible de taxer par exemple le chiffre d'affaires. Des discussions sont en cours à Bruxelles, mais nous pouvons y procéder sans attendre.

En matière de transports, il convient également d'alourdir la fiscalité pesant sur les routiers traversant la France mais, dans le même temps d'améliorer la compétitivité du pavillon français en affectant une partie des taxes prélevées à l'allègement des charges sociales, ce qui ne pourrait qu'être accueilli favorablement par la profession.

Une vision de la fiscalité environnementale permettant de lutter contre les effets délétères de la mondialisation est possible. Votre Rapporteuse pour avis a donc déposé des amendements allant en ce sens.

## **B. L'IMPORTANCE DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE OBÈRE LA VISION BUDGÉTAIRE**

La consommation des crédits au 31 juillet 2018 est de 134 319 965 € en AE et de 135 294 491 € en CP. Les crédits non consommés s'élèvent à 72 771 329 € en AE et à 113 619 036 € en CP.

La réserve de précaution initiale s'élève à 5,27 millions d'euros en AE et à 6,56 millions d'euros en CP. Elle a été mise en place en début de gestion 2018. Elle a été constituée par l'application d'un taux de 3 %, réparti proportionnellement sur l'ensemble des lignes du programme, à l'exception des opérateurs puisqu'une partie de leurs subventions pour charges de service public est composée de dépenses de personnel.

La situation semble meilleure que les années précédentes, du fait d'un taux de mise en réserve gouvernementale moins élevé que les années antérieures et du report de la totalité des crédits budgétaires (2,50 millions d'euros en AE et 5,30 millions d'euros en CP).

Le programme 217 (« hors titre 2 ») présente une programmation à l'équilibre et a pu mettre en œuvre le principe d'auto-assurance pour financer les aléas de gestion.

Le tableau ci-après détaille la situation des crédits bloqués en réserve :

**MOUVEMENTS INTERVENUS SUR LES CRÉDITS DISPONIBLES EN GESTION 2018**

(en euros)

|   | <b>AE</b>         | <b>CP</b>          |
|---|-------------------|--------------------|
| <b>Loi de finances initiale 2018</b>  | 205 629 533       | 248 616 854        |
| <b>Réserve de précaution initiale</b>   | - 5 266 226       | - 6 555 846        |
| <b>Dégel tamponné n° 7 (mise en œuvre du grand plan d'investissement en matière d'actions de formation)</b> | 41 520            | 41 520             |
| <b>Reports AENE (arrêté du 5 février 2018)</b>  | 2 642 347         |                    |
| <b>Reports fonds de concours (arrêté du 26 mars 2018)</b>   | 490 139           | 520 181            |
| <b>Report crédits budgétaires et attributions de produits (arrêté du 26 mars 2018)</b>                      | 2 539 539         | 5 276 376          |
| <b>Transfert de crédits informatiques</b>   | 418 243           | 418 243            |
| <b>Transfert de crédits apprentissage</b>   | 133 043           | 133 043            |
| <b>Fonds de concours et attributions de produits 2018</b>   | 2 398 189         | 2 398 189          |
| <b>Blocage pour transferts sortant</b>  | - 1 935 033       | - 1 935 033        |
| <b>Total des crédits ouverts</b>  | 207 091 294       | 248 913 527        |
| <b><u>Consommation au 31 juillet 2018</u></b>   | 134 319 965       | 135 294 491        |
| <b><u>Solde non consommé</u></b>  | <u>72 771 329</u> | <u>113 619 036</u> |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Il convient d'être très prudent dans notre appréciation du budget pour 2019. Au même titre que pour l'exercice 2016, la gestion 2017 a en effet été marquée par de vives tensions, notamment du fait des dernières dépenses non récurrentes du projet immobilier de l'administration centrale (équipement mobilier, doubles dépenses liées à l'occupation simultanée de plusieurs sites, frais de déménagement et d'aménagement...).

En outre, ces tensions budgétaires ont été accrues par les régulations budgétaires, notamment un surgel de 8,99 millions d'euros en avril 2017. Ainsi, compte tenu de l'évolution de l'assiette du programme, ce surgel a représenté un effort double de celui qui avait été demandé aux services en 2016.

En fin de gestion, le programme a obtenu un dégel de 2,42 millions d'euros en AE et de 9,15 millions d'euros en CP qui lui a permis de couvrir :

- une partie des dépenses exceptionnelles liées au projet immobilier, conformément aux dispositions prévues dans la lettre-plafond pour 2017 ;

- le financement de dépenses nécessaires au déroulement de projets informatiques interministériels conduits sous l'égide de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) ;

- la hausse des contributions internationales obligatoires que la direction des affaires européennes et internationales (DAEI) doit acquitter, alors même que le surgel intervenu en avril 2017 avait supprimé toute possibilité de financement interne.

S'agissant des perspectives d'exécution pour 2018, la LFI 2018 a fixé le plafond des dépenses de fonctionnement courant et immobilier (action 3 du programme 217 « hors titre 2 ») à 76,38 millions d'euros en AE et 119,37 millions d'euros en CP. Par rapport à la LFI 2017, ce plafond est stable en AE (76,62 millions d'euros) et en net recul en CP (125,75 millions d'euros) compte tenu de la réduction des dépenses immobilières.

La constitution de la réserve initiale de précaution du programme, à hauteur de 3 % des crédits, vient réduire ce plafond de 2,29 millions d'euros en AE et de 3,58 millions d'euros en CP.

Au 31 juillet 2018, la consommation est de 43,26 millions d'euros en AE et 71,98 millions d'euros en CP.

La prévision d'exécution de l'action 3 est conforme aux ressources disponibles, les efforts réalisés par les services et l'absence de régulation budgétaire en gestion ayant permis de financer les aléas de gestion (comme les travaux urgents occasionnés par l'important dégât des eaux dans l'Arche). Aucune insuffisance n'est signalée à ce stade.

### **C. LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : LES LIMITES DE L'EXERCICE**

Le tableau retraçant le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement courant et d'immobilier de l'administration centrale et des services déconcentrés se trouve en annexe.

Mais il convient de relever que l'importance du projet immobilier de regroupement des services d'administration centrale des deux ministères (trois phases) ainsi que les changements de périmètre qui ont impacté le programme 217 depuis 2010, rendent difficile une comparaison pluriannuelle.

S'agissant du projet immobilier de l'administration centrale des MTES et MCT, il a permis une amélioration des conditions de travail des agents tout en favorisant une rationalisation des implantations immobilières (2 sites au lieu de 5) et ainsi une réduction des coûts.

La politique de rationalisation des dépenses de fonctionnement a permis des diminutions sensibles de certains postes de dépenses dont les plus significatives concernent la réduction des dépenses de véhicules et des frais de déplacements (développement de l'utilisation de la visioconférence). Mais nous pouvons nous demander si cette politique n'a pas aujourd'hui atteint ses limites.

La mise en œuvre progressive d'une stratégie d'optimisation des achats, notamment en lien avec la direction des achats de l'État, permet également une réduction des dépenses de fonctionnement.

Le MTES et le MCT se sont ainsi engagés dans une stratégie d'intégration d'accords-cadres mutualisés au niveau ministériel ou interministériel sur divers segments d'achats : équipements de protection individuelle, achats de carburant en vrac via des cartes accréditatives, diminution de la consommation de papier et achats de papier éco-responsable, solutions d'affranchissement, gestion-entretien de la flotte automobile, solutions d'impression, etc.

Parallèlement, des conventions conclues avec l'UGAP permettent de bénéficier de tarifs « partenaire » sur des prestations telles que le nettoyage ou le gardiennage et les fournitures de bureau.

Mais cette politique qui doit être bien évidemment encouragée rencontre ses limites, d'autant que la taille des nouvelles régions rend indispensable pour les agents de terrain le maintien de l'échelon départemental.



## CONCLUSION

Comme nous pouvons le constater, nous sommes confrontés à un hiatus entre le discours qui fait de la transition écologique une priorité et des faits, la diminution des moyens, et son corollaire la perte d'expertise de l'État, qui aura de plus en plus de mal à demeurer un État stratège.

Le ministre d'État en charge du secteur, conscient de ce hiatus, a démissionné.

Ce budget ne traduisant pas une volonté de mettre en œuvre une politique de transition écologique d'envergure, permettant à la France de respecter ses engagements internationaux, il doit être rejeté.

De même, l'effort budgétaire vers une économie décarbonée est totalement insuffisant. Il ne pourra être réalisé qu'en orientant la fiscalité écologique vers le financement de la transition écologique ainsi que par la taxation des entreprises internationales qui profitent et parfois abusent de la France, avec des entreprises numériques qui vendent leurs services en France mais échappent à la taxation des sociétés.

Une politique ambitieuse de planification écologique doit se construire à partir d'un État stratège. Les adeptes de la « *start-up nation* » n'ont, de ce point de vue, aucune perspective ni possibilité d'en avoir. Ils se condamnent eux-mêmes à un court-termisme étroitement comptable qui met en péril les capacités de notre pays à faire face aux défis de ce siècle.

À la lecture de ce budget, nous viennent à l'esprit les mots de Jean Jaurès : « *L'égoïste voit clair et il voit faux ; comme il s'intéresse aux combinaisons qui le peuvent servir sans délai, il les perçoit en un merveilleux relief ; mais comme il ramène tout à la mesure de sa propre personne, et qu'il en grossit démesurément la valeur, il fausse par-là même tous les rapports... Ceux-là n'ont pas un regard vaste qui ramène tout l'horizon à n'être qu'une proie.* » Il est insupportable que les Français soient victimes de cet égoïsme impardonnable, quand l'enjeu écologique est le plus central de notre époque.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique solidaire, au cours de sa réunion du mardi 16 octobre 2018<sup>(1)</sup>, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné le mercredi 17 octobre 2018, pour avis, sur le rapport de Mme Mathilde Panot, les crédits « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Mes chers collègues, nous sommes réunis pour débiter l'examen pour avis des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2019.

En préalable, je souhaite apporter quelques précisions sur l'organisation de cette réunion et des suivantes. Du fait de la disparition des commissions élargies, nous allons examiner les crédits de cette mission au cours de plusieurs réunions successives, chaque rapporteur pour avis apportant son éclairage sur les programmes qui le concernent. Bien évidemment, les rapporteurs n'ont pas vocation à se substituer aux ministres – certains rapporteurs encore moins que d'autres, car ils ne sont pas du même avis, ce qui est bien normal en démocratie ! –, et répondront aux questions qui leur seront posées en fonction des éléments d'information dont ils disposent. Au cours de ces réunions, nous pourrions donc être amenés à examiner des amendements de crédit, mais le vote sur l'ensemble des crédits de la mission n'interviendra que lors de notre dernière réunion concernant celle-ci, le mercredi 31 octobre, une fois examiné l'ensemble des amendements.

Aujourd'hui, nous entendrons d'abord chacun des deux rapporteurs pour avis, Mme Mathilde Panot et M. Yannick Haury, qui nous présenteront successivement leur rapport. Puis je donnerai la parole aux orateurs de groupe qui s'exprimeront sur ces deux rapports, chacun disposant de quatre minutes. Après les réponses des rapporteurs, nous passerons aux questions, d'une minute chacune, et terminerons par l'examen des amendements et articles se rapportant aux sujets étudiés lors de la réunion.

Je donne tout d'abord la parole à Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis sur les crédits du programme 217 « Conduite et pilotage de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », pour dix minutes environ.

---

(1) <http://assnat.fr/JssoftM>

**Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis.** Mon avis porte sur les moyens du ministère pour opérer la transition écologique. Le bilan est inquiétant... Nous avons mené huit auditions, au moment où le ministre de la transition écologique et solidaire venait de changer, et ses équipes avec lui. Nous avons auditionné l'Agence française pour la biodiversité (AFB), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), la secrétaire générale du ministère de la transition écologique et solidaire et ses équipes, les syndicats et le Syndicat des énergies renouvelables.

Certes, je ne suis pas le ministre, et j'ai bien compris que celui-ci n'a pas apprécié ma conclusion lors de son audition, mais je persiste : ce budget vise à détruire les capacités de l'État à mener la transition écologique. Pourquoi ai-je abouti à cette conclusion ?

J'aurais pu intituler mon rapport : « La transition écologique avec un État faible : une équation impossible ». Le projet de loi de finances pour 2019 supprime 1 078 emplois. C'est une tendance de long terme : l'an passé, 324 équivalents temps plein (ETP) avaient déjà été supprimés au ministère et chez les opérateurs. Ces derniers s'inquiètent – je pense en particulier à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) – de l'équilibrisme dont ils doivent faire preuve, entre l'élargissement de leurs missions et la réduction de leurs effectifs. Ils sont tous touchés, hormis l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) qui gagne 30 ETP en 2017, 2 en 2018 et 2 en 2019.

Depuis 2013, 13 250 emplois ont été supprimés au sein du ministère et parmi ses opérateurs. Cette suppression massive d'emplois s'explique de plusieurs façons. La première est liée au non-remplacement des fonctionnaires, dont le taux est élevé depuis la présidence de M. Nicolas Sarkozy. Pour 2019, ce taux sera fixé à 55 %. C'est en contradiction flagrante avec l'urgence écologique !

En outre, du fait du gel du point d'indice depuis quinze ans, les opérateurs ont beaucoup de mal à attirer les talents et les compétences : ainsi, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) nous a indiqué que 20 % des candidats qu'il avait retenus se sont désistés pour des raisons salariales. Entre 2016 et 2018, 10 % des recrutements de l'ADEME ont avorté en raison de la rémunération. Le problème se pose principalement dans les secteurs en tension : informatique, numérique *big data*, économie prospective, etc.

Nous estimons que l'État ampute sa capacité à planifier la transition écologique. Le ministère nous a d'ailleurs répondu que cent quarante-six ingénieurs de haut niveau – équivalent Polytechnique – étaient partis en 2017, dont vingt-trois pour le privé. Je vous laisse imaginer la fuite des cerveaux au ministère si la tendance se poursuit... Plus grave, un quart des ingénieurs des mines, choisis parmi les élèves les mieux classés de l'École polytechnique, ont quitté le secteur public.

Le constat est extrêmement alarmant, d'autant plus que des événements climatiques extrêmes nous frappent et vont encore nous frapper. Le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) le souligne, tout comme l'illustrent les événements climatiques des derniers mois en France...

Aucun des emplois supprimés ne peut être considéré comme secondaire : la prévention des risques perd 18 emplois, alors que les inondations dans l'Aude ont mis en lumière le rôle de Météo-France dans le dispositif d'alerte. Depuis 2013, 380 postes ont été supprimés à Météo France, 90 vont encore l'être chaque année jusqu'en 2022. Cela pose évidemment des problèmes importants en termes de capacités de prévision, capacités pourtant décisives à l'heure du changement climatique...

Vous vous rappelez sans doute le drame humain lié à l'effondrement du viaduc de Gênes. Suite à cette catastrophe, un rapport a été remis au Gouvernement français. Il souligne que 7 % des 12 000 ponts que compte notre réseau sont dans un état « catastrophique ». Que se passera-t-il si le ministère n'a plus l'expertise pour entretenir le réseau routier ? Le ministre nous a répondu que l'on construisait moins de routes. Certes, mais qu'en est-il de l'entretien des ouvrages d'art et de ces routes ? Je vous rappelle qu'un rapport de 1995 indiquait qu'un accident de la route sur deux était lié à l'état des routes.

Il est extrêmement important de conserver cette expertise au sein du ministère. Lorsqu'elle n'existe plus, les pouvoirs publics doivent faire appel au privé. Dans le cas du viaduc de Gênes, la portion de route et le viaduc avaient été concédés à un acteur privé, Atlantia, qui a notamment racheté la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF), troisième concessionnaire autoroutier en France, ainsi que trois aéroports. Atlantia était également candidat au rachat d'Aéroports de Paris. Cette entreprise a réalisé 1,17 milliard d'euros de bénéfices en 2017, dont 1 milliard reversé aux actionnaires ! Lorsque les acteurs privés s'emparent de fonctions essentielles, on ne peut pas compter sur leur sens de l'intérêt général...

De la même façon, le CEREMA qui dispose de fonctions indispensables d'expertise au sein du ministère, perd lui aussi beaucoup d'ETP année après année. Quand la moyenne est à 2 %, le CEREMA est à 3,25 %. Ses capacités d'expertise au service de l'État et des collectivités sont mises en danger, avec une perte de 300 équivalents temps plein et de 15 millions d'euros de budget annuel. Ces économies sont de court terme. Le recours au secteur privé entraînera des frais supplémentaires, sans parler de la souffrance des agents, qui ne se sentent pas reconnus dans leur travail.

Mais surtout, la transition écologique passe nécessairement par des agents de terrain. Or la contraction des effectifs conduit inéluctablement à la diminution de la présence des agents sur le terrain – certaines agences n'ont plus qu'un, voire deux agents par département.

Le budget qui nous est présenté ne reflète donc pas les priorités annoncées. Tous les opérateurs nous l'ont dit : il est de plus en plus difficile d'effectuer les missions qui leur sont confiées ; ils sont obligés de prioriser, voire d'abandonner certaines d'entre elles du fait de cette contraction budgétaire. Même lorsque leur budget augmente, sans moyens humains, ils ne peuvent mettre en œuvre les priorités gouvernementales. L'Agence française pour la biodiversité en est un bon exemple : elle doit faire face à l'accroissement sensible de ses missions, mais cela conduit à réduire considérablement son soutien à la recherche publique. Dans le même temps, elle est débudgétisée, or il est illégitime que cette agence soit financée par les agences de l'eau. Pourquoi la facture d'eau de l'utilisateur devrait-elle financer les parcs naturels ?

Ce budget n'est pas à la hauteur des enjeux, alors qu'il serait possible de trouver de l'argent : pourquoi la fiscalité écologique ne revient-elle pas à la transition écologique ? C'est un problème, nous l'avons évoqué hier. La taxation de l'économie numérique pourrait aussi être envisagée – ses bénéfices sont souvent comptabilisés hors de France.

En conclusion, je suis défavorable à l'adoption de ces crédits.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Monsieur le rapporteur pour avis Yannick Haury, je vous donne la parole pour présenter votre rapport sur les crédits des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 159 « Expertise, information géographique et météorologie », également pour dix minutes.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** Madame la présidente, mes chers collègues, le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » réunit les crédits des politiques du paysage, de l'eau et de la biodiversité. Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » comporte les crédits du CEREMA, de l'Institut géographique national (IGN), de Météo-France ainsi que les crédits du Commissariat général au développement durable et ceux affectés au financement de mesures en faveur de l'économie sociale et solidaire.

Les crédits affectés à ces programmes financent des politiques publiques essentielles pour le développement durable. En effet, les politiques du paysage, de l'eau et de la biodiversité sont en première ligne face aux changements climatiques et à l'effondrement de la biodiversité. Le rôle de Météo-France en matière de recherche en climatologie, de veille et de vigilance face aux événements climatiques majeurs est central.

Tournées vers l'opérationnel, ces politiques ont un impact majeur sur de très nombreux acteurs territoriaux et sur nos concitoyens. Elles sont mises en œuvre par les personnels de l'État, ainsi que par les personnels des grands opérateurs de l'État. Le périmètre du programme 113 regroupe vingt opérateurs.

Si nous pouvons nous réjouir d'avancées importantes, telles que la signature de l'Accord de Paris ou l'adoption de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, beaucoup reste encore à faire.

Dans le rapport, j'ai souhaité, outre l'examen des crédits et des articles rattachés, faire un point sur les atteintes à la biodiversité liées aux pollutions plastiques, ainsi que sur l'artificialisation des sols et le développement des éco-quartiers.

Les hausses budgétaires prévues par le présent projet de loi de finances pour 2019 doivent être soulignées : ainsi, sur le programme 113, 10 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) seront affectés à la mise en œuvre du plan « Biodiversité ». En outre, 9,2 millions d'euros supplémentaires en AE et 5 millions d'euros en CP seront alloués à l'organisation du prochain congrès mondial de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) qui se tiendra à Marseille en 2020.

Au total, le programme 113 sera doté de 162,81 millions d'euros en crédits de paiement et 167 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 147,81 millions d'euros de CP et d'AE ouverts en loi de finances initiale pour 2018.

Le programme 159 est doté de 513,96 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement en 2019, contre 515,13 millions d'euros en CP et 516,14 millions d'euros en AE ouverts en loi de finances initiale pour 2018. Au titre du programme 159, 5 millions d'euros de ressources nouvelles sont prévus pour financer l'acquisition d'un nouveau supercalculateur par Météo-France en 2019 et 5 millions d'euros visent le déploiement de mesures en faveur de l'économie sociale et solidaire.

Mais la contrainte demeure très forte, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. L'ambition de création de vingt nouvelles réserves naturelles en quatre ans par le plan Biodiversité ne bénéficie à ce stade que de 500 000 euros supplémentaires pour sa montée en charge.

Comme en 2017, je tiens à souligner les inquiétudes partagées par de nombreux opérateurs de ne pouvoir faire face à l'ensemble des missions qui leur sont confiées. Les missions des agences de l'eau au titre de la protection et de la préservation de la biodiversité s'accroissent, ainsi que leurs contributions au profit de l'AFB, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et des parcs nationaux. Je soutiens le principe, introduit par la loi pour la reconquête de la biodiversité, que les pressions sur l'eau et la biodiversité paient pour les interventions sur l'eau et la biodiversité. Mais le plafond de ressources des agences de l'eau est abaissé, sans que la possibilité offerte par la loi précitée de

créer une nouvelle redevance sur l'artificialisation des sols ne soit mise en œuvre. J'ai donc proposé un amendement pour relever le plafond des recettes des agences.

À ce stade, la compensation de la baisse des redevances cynégétiques au profit de l'ONCFS n'est pas clarifiée dans le projet de loi de finances.

L'AFB devra nécessairement bénéficier d'une hausse de ses moyens à court terme, compte tenu de la grande variété des missions nouvelles qui lui sont confiées et n'étaient assurées par aucun des opérateurs intégrés en son sein. Par ailleurs, le projet de fusion entre l'AFB et l'ONCFS devra retenir toute notre attention.

Météo-France doit se lancer dans un investissement déterminant pour son avenir avec le remplacement de son supercalculateur. Pour autant, l'opérateur ne bénéficie pas de la lisibilité nécessaire pour planifier cet investissement pluriannuel et aura besoin de fonds additionnels pour réaliser cet investissement, en plus de la mesure supplémentaire de 5 millions d'euros prévue pour 2019. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement relevant les crédits du programme 159 de 5 millions d'euros.

L'article 75 du présent projet de loi dispose que le montant des redevances cynégétiques nationales évolue nettement à la baisse, ce qui permettra de diviser par deux le prix du permis national de chasse – de 400 à 200 euros. Ces redevances constituent la principale ressource de l'ONCFS. Cette baisse aura un impact évalué à 21 millions d'euros. Or, l'article 75 ne prévoit aucune compensation au profit de l'ONCFS.

L'article 76 renforce la redevance pour pollution diffuse. Cette redevance a été instituée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, en remplacement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les produits antiparasitaires à usage agricole. Elle est due par les personnes qui acquièrent un produit phytopharmaceutique ou une semence traitée au moyen de ces produits, ou commandent une prestation de traitement de semence au moyen de ces produits. L'objet de la réforme proposée est à la fois de mieux définir les produits concernés, en visant l'ensemble des produits candidats à la substitution ou à l'exclusion en application des règlements européens, et de renforcer nettement la progressivité de la taxation en fonction du niveau de dangerosité des produits. L'impact financier de la mesure est évalué à 50 millions d'euros en 2019.

Je souhaite étendre le champ de cette redevance aux engrais minéraux azotés, qui ont un impact environnemental important sur la qualité de l'eau et de l'air. Le taux que je vous propose aura un impact financier de 42 millions d'euros en 2019, puis sera doublé dans deux ans. Cette mesure doit s'accompagner d'une meilleure rémunération de services environnementaux assurés par les exploitants agricoles, à travers les agences de l'eau en particulier.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** La parole est aux orateurs des groupes.



**M. Jean-Baptiste Djebbari.** Le budget 2019 de la mission « Écologie » augmente de 3,1 %, s'élevant à 32 milliards d'euros, afin de financer la transition écologique dans la durée, alors que nous sommes sous contrainte budgétaire. Le groupe La République en Marche estime que c'est un bienfait et une nécessité.

Ce budget a pour ambition de porter l'action là où elle est efficace, en diminuant drastiquement l'emploi des carburants fossiles dans le champ de la mobilité, en améliorant l'efficacité énergétique des bâtiments, en rééquilibrant plus largement notre mix énergétique pour le rendre moins dépendant de l'énergie issue de l'atome, en améliorant la gestion et le traitement des déchets, en amont avec les filières industrielles et, en aval, avec les collectivités et, enfin, en réduisant rapidement l'utilisation de produits qui sont nocifs pour notre environnement et notre santé – M. Haury en a parlé.

J'en viens aux missions que nous examinons aujourd'hui pour poser une question à chacun des rapporteurs pour avis : monsieur Haury, vous nous avez parlé des agences de l'eau, qui contribuent au financement de la biodiversité. Vous avez pointé l'abaissement du plafond de leurs ressources, parallèlement à l'absence de nouvelles redevances sur l'artificialisation des sols. Avez-vous des propositions à nous faire pour améliorer l'efficacité de la régulation de l'artificialisation des sols ?

Madame Panot, vous vous alarmez de la faiblesse des moyens humains mis à la disposition du ministère de la transition écologique et solidaire, craignant que l'État ne perde ses capacités d'expertise. Vous l'avez très bien exprimé en parlant de « fuite des cerveaux ». Avez-vous identifié de nouveaux métiers ou de nouvelles compétences dont ne bénéficie pas encore le ministère dans le champ des transports, de l'énergie et du climat, de la santé environnementale, du fait notamment de la révolution digitale et algorithmique ? Je vous remercie.

**M. Fabrice Brun.** « Politiques de développement durable », « Paysage, eau et biodiversité » : ce sont des programmes qui concernent tant la lutte accrue contre les pollutions plastiques que la dynamique des éco-quartiers, où les problématiques de développement durable sont abordées au plus près du terrain, le tout sur fond d'inondations dans l'Aude. Le groupe Les Républicains tient à nouveau à témoigner sa solidarité avec les victimes, leurs familles et tous les acteurs de ce territoire. C'est un épisode tragique, qui doit nous interroger sur notre politique de prévention des risques.

C'est à la lueur de cet événement dramatique que nous devons analyser la restructuration de Météo-France sur la période 2012-2016 et son manque de lisibilité, qui ne lui a pas encore permis d'investir dans le remplacement de son supercalculateur.

Du fait du peu de temps qui m'est imparti, j'ai choisi de centrer mon propos sur la qualité écologique des milieux aquatiques, élément central de protection de la biodiversité qui conditionne le développement durable de nos

territoires. Le projet de loi de finances pour 2018 avait clairement amorcé la fin des agences de l'eau, mettant un terme à cinquante ans d'une politique basée sur un principe simple, de bon sens et partagé par tous : l'eau paie l'eau dans notre pays. Nous avons été nombreux à dénoncer les risques des différents prélèvements financiers opérés sur les budgets des agences de l'eau. Le groupe Les Républicains y a pris sa part, tant à l'occasion du PLF 2018 que lors du débat dans l'hémicycle sur les compétences « eau et assainissement », ou au sein du comité de pilotage des Assises de l'eau dont je suis membre.

Après dix mois de combat, le Gouvernement revient à une position plus claire : maintien des agences et de la gestion de l'eau par bassin ; baisse globale des budgets ramenée à 12 % – alors que l'on évoquait initialement 20 % ; retour de la Caisse des dépôts et consignations comme acteur de la politique de l'eau, avec 2 milliards d'euros de prêts indexés sur le livret A.

Je salue le rôle de M. Martial Saddier, président du comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Il est légèrement souffrant ce matin – je lui présente tous nos vœux de prompt rétablissement. Il fait partie de ceux qui ont obtenu cet accord avec le Premier ministre le 12 juillet 2018 dans les Hautes-Alpes, chez le rapporteur général de la commission des finances, M. Joël Giraud. Cet accord a ensuite donné lieu aux annonces du 29 août en conclusion des Assises de l'eau.

Nous serons vigilants sur certains points, notamment le niveau des budgets sur six ans, les investissements étant pluriannuels. Il est également nécessaire de soutenir à nouveau le financement de l'assainissement non collectif dans les zones diffuses – c'est une demande sur le terrain. La baisse des moyens des agences de l'eau les a conduites à supprimer ces actions et cela pose problème dans les zones peu denses.

À terme, il faudra arrêter les prélèvements budgétaires : nous vous proposons d'ailleurs un amendement de suppression du plafond mordant.

Enfin, à ce stade, une question demeure : la compensation de la baisse des redevances cynégétiques au profit de l'ONCFS. Qui va financer la baisse du coût du permis de chasse ? Peut-être pourrez-vous nous éclairer sur ces différents points ?

**M. Bruno Millienne.** Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés salue ce budget en hausse. L'augmentation de 3,1 % représente une progression de 1 milliard d'euros. Certes, nous sommes loin des 8 milliards préconisés ici et là, mais ce budget incarne la détermination de la France à obtenir des avancées réelles en matière de lutte pour la préservation de l'environnement et de restauration de la biodiversité.

Nous nous réjouissons de l'augmentation de plus de 300 millions d'euros du budget alloué à l'ensemble des transports. Nous regarderons avec intérêt la ventilation de ces crédits dans le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM).

Les 2,4 milliards d'euros ciblés sur les actions dans le domaine de l'eau et de la biodiversité sont évidemment les bienvenus. Ce n'est pas le président de l'agence régionale de la biodiversité d'Île-de-France qui vous dira le contraire !

Dans une logique de regroupement des compétences pour préserver la nature, nous saluons aussi la création d'un nouvel établissement public fusionnant l'Office national de la chasse et de la faune sauvage avec l'AFB, même si nous resterons vigilants.

La nouvelle ligne budgétaire de 91 millions d'euros destinée à couvrir les dépenses liées à la fermeture de Fessenheim témoigne quant à elle du respect des engagements du Gouvernement.

Sur la politique de l'énergie, même si nous accueillons positivement le passage de 4,4 à 5,2 millions d'euros de crédits en un an, vous comprendrez que nous serons surtout attentifs aux orientations de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) que nous allons étudier, car des chiffres bruts ne veulent pas dire grand-chose.

On sait en revanche que la majorité des crédits consacrés à la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique financera le chèque énergie dont les crédits de paiement passent de 581 à 666 millions d'euros. Superstitieux s'abstenir ! Plus sérieusement, nous parlons ici de la généralisation du chèque énergie qui bénéficie à 3,7 millions de foyers.

Un budget positif, donc, mais nous savons tous qu'il faudra aller plus vite et plus loin. Il n'est pas question pour nous d'amender à la va vite les lignes de crédits mais de proposer des pistes de réflexion pour que nous avançons rapidement. Nous proposons notamment d'impliquer les collectivités territoriales dans la lutte contre l'artificialisation des sols par une modulation de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), d'accompagner ces collectivités dans leurs projets en faveur de la transition énergétique grâce à l'attribution d'une partie des recettes générées par l'augmentation de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), d'instaurer une fiscalité incitative, acceptée – et donc juste – pour tous nos concitoyens, de supprimer tous les dispositifs contraires à l'impératif écologique que constituent les aides dommageables à l'environnement et de renforcer l'incitation à l'incorporation de biocarburants dans les carburants.

Je finirai par ce qui est plus une préoccupation qu'une inquiétude : le modèle récent de financement de l'ADEME nous laisse quelques incertitudes quant à la capacité de l'agence à être la hauteur des enjeux et des missions qui sont les siennes.

En somme, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés soutient ce projet de budget et vous proposera d'y apporter un petit coup de pouce supplémentaire pour accompagner le Gouvernement dans son action.

**Mme Sophie Auconie.** Dans le cadre de l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2019, nous saluons la hausse du budget de l'écologie, même si cette hausse n'est pas à la hauteur de ce qu'elle pourrait être. Je salue également la prime à la conversion et le chèque énergie qui sont d'excellents dispositifs. D'autres programmes et plans ont pour ambition de mieux répondre aux défis actuels et futurs de notre société. Parmi ces enjeux environnementaux, le risque que fait porter le réchauffement climatique est une urgence. C'est ce que souligne le rapport du GIEC dont le groupe d'action a été lancé hier à l'Assemblée nationale. Ce groupe rassemble près de 140 parlementaires autour de cette problématique.

Le programme 203 s'inscrit dans cette voie et vise à instaurer le Plan vélo dont l'ambition est d'augmenter la part du vélo dans les trajets pour la porter à 9 % en 2024. Comme le rappelait la ministre Mme Élisabeth Borne, seuls 3 % des déplacements se font à vélo alors que près de la moitié des trajets quotidiens font moins de 5 kilomètres. D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 58 % des Français vivant à moins d'un kilomètre de leur lieu de travail préfèrent s'y rendre en voiture. C'est un non-sens à l'heure de l'urgence climatique. Le vélo présente de nombreux avantages. Nous avons tous bien compris l'intérêt de ce moyen de transport et j'ai, avec de nombreux collègues d'ailleurs, co-signé la tribune pour un grand plan en faveur du vélo. Pour ce plan, une provision de 9 millions d'euros dans le cadre du forfait « Mobilité durable » s'appliquera à la fonction publique d'État en 2019. Le plan « Vélo » sera d'un montant de 350 millions d'euros sur sept ans, intégré à la projection pluriannuelle de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Ce montant servira à soutenir la création d'axes cyclables structurants dans les communes. Le Gouvernement se fixe un objectif ambitieux : tripler la part modale du vélo d'ici à 2024. Son plan comporte quatre axes : la résorption des coupures urbaines, des incitations financières, la lutte contre le vol des vélos et le développement d'une « culture vélo » que nous, les Français, n'avons pas ou plus.

De telles mesures sont un pas en avant, mais ne permettront pas de répondre assez rapidement aux défis que nous impose le réchauffement climatique. Il est nécessaire d'aller plus vite, de viser plus haut et, ainsi, d'impulser une véritable stratégie pour développer le vélo en France. Qu'on le veuille ou non, dans le pays du tour de France, la petite reine n'a pas la cote. Le montant annoncé par le Gouvernement équivaut à 70 centimes par Français et par an – contre 4 euros aux Pays-Bas.

Outre le financement des infrastructures, le Gouvernement annonce plusieurs mesures permettant d'améliorer la sécurité des cyclistes et des autres modes de mobilité douce : une adaptation du code de la route et des emplacements de stationnement réservés aux vélos en amont des passages piétons. Le Premier ministre a confirmé par ailleurs la transformation de l'indemnité kilométrique de vélo (IKV) en un forfait « Mobilité durable », ouvert au covoiturage, qui pourra être mis en place dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Des efforts sont faits. Il faut que nous rattrapions notre retard. Aujourd'hui, le déplacement à vélo devient presque innovant car les Français n'utilisent plus ce moyen de transport.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Nous aurons l'occasion d'approfondir la question lorsque nous examinerons dans les jours prochains le rapport pour avis de M. Pichereau.

**M. Christophe Bouillon.** La question centrale, pour le groupe Socialistes et apparentés, est de savoir si nous avons ou pas les moyens de nos ambitions. Les deux rapporteurs ont eu raison de souligner qu'étaient autant en question les moyens humains que les moyens d'intervention directe. L'ambition se reflète dans les différents plans qui nous ont été présentés depuis un an : plan « Solaire », plan « Méthanisation », plan « Hydrogène », plan contre l'artificialisation des sols, plan « Climat », plan « Vélo ». Tous ces plans, qui sont le fruit d'un travail de concertation, fixent des objectifs auxquels on peut souscrire. Cependant, comme souvent, ils se font rattraper par la patrouille de Bercy qui profite de la présentation des documents budgétaires pour minimiser les objectifs fixés. Madame et monsieur les rapporteurs pour avis, quels points du PLF pour 2019 permettent, selon vous, de concrétiser financièrement les plans que je viens de citer ?

**M. Guillaume Garot.** Je compléterai le propos du chef de file de mon groupe en soulevant deux points.

D'une part, un plan de lutte contre l'artificialisation des sols avait été annoncé. L'une des raisons mises en avant par le précédent ministre de la transition écologique et solidaire, M. Nicolas Hulot, pour expliquer sa démission, est le fait qu'on n'avance plus dans ce dossier. Quels moyens se donne-t-on pour lutter contre l'imperméabilisation des sols et la diminution des surfaces disponibles pour l'activité agricole et la protection de la biodiversité ? Nous avons déposé deux amendements – qui ont été jugés irrecevables – pour moduler le versement pour sous-densité et l'élargir à certaines villes et agglomérations. D'autres collègues d'autres groupes ont proposé des modulations sous forme de bonus-malus. Ces propositions mériteraient qu'on s'y arrête.

Se pose, d'autre part, la question de la mobilisation des territoires à travers une nouvelle génération de territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV). Il n'y a rien dans le budget à ce sujet, d'autant que les dispositifs qui existaient ont été supprimés. Les territoires se trouvent donc démunis. Or, il n'y aura pas de transition réussie sans la mobilisation de ces derniers. Je serai heureux d'entendre nos rapporteurs pour avis à ce sujet.

**M. Loïc Prud'homme.** Je reviendrai sur la présentation des deux rapporteurs pour avis. Je ne referai pas la présentation exhaustive, qu'a faite ma collègue Mme Mathilde Panot, du manque de moyens humains chez les opérateurs. L'exposé était suffisamment clair et le point de vue est partagé par

quelques collègues d'autres groupes : sans moyens humains, il est difficile de faire la transition écologique.

Je voudrais revenir sur la présentation, par notre collègue M. Yannick Haury, du programme 113 qui connaît une baisse de 117 millions d'euros sur deux ans alors que les missions de l'AFB sont élargies. Cela soulève pour l'agence un double problème de moyens humains et budgétaires. Il y a une dichotomie entre la volonté affichée par le Gouvernement et les moyens qui sont réellement mis en face.

L'Agence française pour la biodiversité (AFB) et les parcs nationaux – qui représentent un budget de 243 millions d'euros en 2018 – ou encore l'ONCFS – qui représente un budget de 37 millions – seront désormais financés par les agences de l'eau. Ces dernières sont bien mises à mal par ce désengagement budgétaire de l'État. Bien qu'agences de l'eau, elles sont plutôt les vaches à lait budgétaires de ce Gouvernement. Il faut en finir avec ces plafonds mordants sur les agences et faire en sorte que la politique en faveur de la biodiversité puisse être financée correctement et à la hauteur des enjeux.

Je ne peux que me féliciter, au nom du groupe La France insoumise, que le rapporteur pour avis M. Yannick Haury souligne la nécessité de s'intéresser aux pollutions diffuses et de taxer les pollutions engendrées par les pesticides et les pollutions azotées. Nous avons une proposition un peu différente : taxer les pollutions diffuses plus fortement en élargissant l'assiette de la taxe aux molécules les plus dangereuses listées par le dernier rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). D'autre part, s'il faut s'intéresser à la pollution azotée, il ne faut pas oublier toute la pollution au phosphore qui pose tout autant de problèmes. Nous proposons d'élargir le champ de la redevance pour pollutions azotées aux pollutions phosphorées, les agriculteurs ayant un bilan précis du stock de ces molécules dans leur sol.

**M. Hubert Wulfranc.** La plupart de nos collègues soulignent que nous sommes soumis à une contrainte budgétaire majeure. Il y a là une césure radicale avec notre point de vue. Je formulerai néanmoins quelques observations sur ce budget spécifique.

Mme Panot a décrit la situation plus qu'alarmante des moyens humains de l'État. Cette situation, qui n'est pas nouvelle, s'aggrave. Les élus locaux constatent depuis bien des années à quel point les interlocuteurs des services de l'État sont peu nombreux sur le terrain à pouvoir épauler les décideurs dans de nombreux dossiers majeurs et cela va sans doute se durcir. J'ai bien entendu hier les propos du ministre qui indiquait vouloir mener intelligemment ce nouveau dégraissage. Cependant, quand on lit le projet de France territoires qui a fait l'objet d'un rapport de M. Morvan, on peut s'interroger sur cette intelligence consistant à traiter le dégraissage en fonction de la nature des missions des ministères. On voit là l'application stricte d'une recentralisation majeure des services de l'État, éloignés du terrain.

S'agissant de l'artificialisation des sols, évoquée par le rapporteur pour avis M. Haury, toute la question est celle de notre capacité à dégager des moyens et à prendre des mesures pour lutter contre le phénomène. Que pensez-vous de notre proposition d'étendre la taxe sur les surfaces tertiaires ? La question de l'artificialisation des sols nous renvoie aussi aux choix d'aménagement largement contestables qui ont été faits en matière d'infrastructures routières.

Enfin, je profite de l'examen de ce budget pour dire combien, sur le terrain, nous entendons les cris d'alarme du secteur associatif agissant en faveur de la protection de la faune et de la flore. Ces associations sont elles aussi privées de plus en plus de moyens pour intervenir à l'échelle régionale afin de poursuivre leur mission de sauvegarde, de prévention et de promotion de la faune et de la flore. J'aimerais que nous puissions appréhender cette question dans notre commission.

**Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis.** Je vous remercie de vos interventions. Concernant l'annonce de la hausse de 3,1 % du budget, je rappelle que nous ne votons pas un budget mais une autorisation de dépenses, et que le ministère s'est fixé cette année une réserve de précaution pour régulation budgétaire de 3 %. Avant de crier victoire, il s'agira donc d'apprécier à la fin de l'année 2019 l'augmentation réellement constatée du budget.

Ensuite, on m'a demandé quels nouveaux métiers et quelles nouvelles compétences pouvaient susciter des blocages : j'ai déjà cité l'informatique, le numérique, le *big data* et l'économie prospective. On pourrait ajouter également la médecine de prévention. Cependant, le problème est surtout que les compétences dont nous avons besoin – qui sont des compétences classiques de l'État – sont elles-mêmes mises en danger. Certaines collectivités territoriales ayant hérité de la gestion de ponts, d'ouvrages d'art et de digues, je crains que l'État n'intervienne plus à titre préventif mais seulement à titre curatif dans certaines situations. S'agissant des inondations, lorsque les communes, qui se sont vues restreindre leurs moyens, n'ont plus la possibilité d'entretenir les chenaux d'écoulement ou les digues, cela pose des problèmes.

**Plusieurs députés du groupe La République en Marche.** Ce n'est pas l'État qui est responsable !

**Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis.** Oui, c'est ce que je viens de dire : ce sont les collectivités. Cela pose un vrai problème pour l'avenir et nous en entendrons encore parler. Les syndicats vous diront que les agents qui ont été transférés aux collectivités dans le cadre du plan décentralisation et qui ont été formés par le « ministère-école » vont partir à la retraite.

Je partage les inquiétudes de beaucoup d'entre vous s'agissant du financement des agences de l'eau. On assiste peut-être à un transfert de charges déguisé de l'État vers les collectivités locales. Je soutiens donc ce qui a été dit sur les taxes sur les pollutions diffuses. En Bourgogne, où j'étais il y a peu, les

habitants de certains villages ne peuvent plus boire d'eau du robinet, celle-ci étant polluée par les pesticides. Les maires sont obligés de payer des bouteilles d'eau en plastique pour que leurs administrés puissent boire, faire la cuisine, etc.

Nous sommes d'accord sur la nécessité d'un Plan vélo mais ce dernier n'est pas suffisant aujourd'hui. Il est de 50 millions d'euros par an, quand les associations considèrent que 200 millions d'euros par an sont nécessaires pour pouvoir développer ce mode de transport.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** L'artificialisation des sols est un sujet important puisque, depuis 2008, on « consomme » chaque année 55 000 hectares. Or, une commune moyenne fait environ 1 500 hectares. Cette consommation est essentiellement le fait de l'habitat individuel, des infrastructures routières, des exploitations agricoles et, en quatrième lieu, des parcs d'activité et donc de l'économie. Il faut revoir les taxes applicables et faire en sorte que la compensation soit réellement mise en œuvre. Il faut également continuer de travailler avec les collectivités puisque c'est dans leurs documents d'urbanisme et de prospective – plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux (PLU et PLUi) et schémas de cohérence territoriale (SCoT) – que sont fixés les objectifs de réduction de la consommation d'espace. Je suis convaincu qu'on peut faire mieux avec les outils législatifs actuels mais qu'on peut aussi compléter les textes qui concernent la taxation et les règles d'urbanisme sur ce sujet.

Des rapports nous seront présentés sur le plan « Vélo » et la transition énergétique. Je ne m'étendrai donc pas sur ces sujets. Je rappellerai seulement que le plan « Vélo » représente de gros investissement pour les collectivités : réaliser des pistes cyclables dans une ville et déplacer le mobilier urbain ont des coûts nécessaires mais importants.

Concernant le financement de la biodiversité, 20 millions d'euros de crédits supplémentaires sont affectés au programme 113, auxquels il faut rajouter les 5 millions d'euros affectés sur le programme 159, à la veille climatique pour financer le supercalculateur. De plus, l'article 76 du PLF étend les redevances pour pollutions diffuses.

S'agissant de l'AFB, il n'y a pas de baisse des financements. En revanche, l'origine des ressources sera différente. La baisse a en effet été compensée par un apport des agences de l'eau depuis 2018.

**M. Alain Perea.** En qualité de député audois, je me félicite que les annonces qui ont été faites concernant Météo-France soient dans le bon ordre. À l'heure du bilan des inondations, certains aimeraient lancer des polémiques sur les moyens de Météo-France. Or, on se rend compte que notre Gouvernement avait pris la mesure des choses et déjà prévu un investissement lourd.

Ma question concerne le financement des parcs naturels régionaux (PNR) : les PNR ont une charte, validée par le Premier ministre après examen par différentes commissions et différents services de l'État. Cette charte impose aux



territoires de mettre en œuvre un projet d'une durée désormais portée à quinze ans. Les financements de l'État, compte tenu de ce qui est imposé aux territoires, sont ridicules : l'enveloppe prévue par PNR est de 120 000 euros. Il faudrait pérenniser ces financements, voire les augmenter.

**M. Jean-Marie Sermier.** Contrairement à ce que dit publiquement Mme la secrétaire d'État Brune Poirson, Les Républicains sont capables de faire des propositions. J'en ferai une : supprimer l'idée d'une taxe de 42 millions d'euros sur les engrais minéraux azotés. Les agriculteurs façonnent les paysages et sont là pour les entretenir, comme le précise bien M. Yannick Haury dans son rapport. Si nous avons des bocages, des marais, des montagnes et des plaines aussi bien entretenus, c'est grâce aux agriculteurs. Il serait anormal de leur faire payer 42 millions d'euros l'année prochaine alors que ce sont eux qui, au quotidien, travaillent pour notre terre et nos paysages. Trouvons d'autres solutions et ainsi, nous pourrions vous rejoindre.

**Mme Frédérique Tuffnell.** Le programme 113 représente un enjeu important. Il est urgent de penser nos politiques publiques de demain et de mettre en adéquation les moyens avec nos ambitions. Je proposerai trois amendements en séance publique. L'un portera sur les agences de l'eau. Quand on parle du plafond mordant des agences, il faut plutôt asseoir le plafonnement des recettes sur une moyenne sur trois ans, car elles réalisent des investissements pluriannuels. Qu'en pensez-vous ? Le deuxième amendement concerne l'artificialisation des sols. Je proposerai en séance un amendement instaurant une redevance pour artificialisation. Il faut que les maîtres d'ouvrage changent de comportement et que les politiques locales soient respectueuses de l'environnement avec des matériaux perméables. Enfin, le troisième amendement vise l'instauration d'une redevance pour pollutions diffuses sur les biocides. Cette question n'a pas été traitée par le rapporteur pour avis dans son amendement.

**M. Vincent Descoeur.** Nos collègues MM. Martial Saddier et Fabrice Brun ont parlé d'une annonce du Premier ministre relative au financement des agences de l'eau, annonce jugée rassurante, car la ponction décidée l'an dernier serait amoindrie. J'aimerais savoir comment cela se traduit concrètement dans le PLF 2019, si cette réponse est pérenne, et de combien, *in fine*, seront réduites les ressources des agences.

**M. Stéphane Demilly.** Dans votre rapport, monsieur Haury, vous soulignez que 8 millions de tonnes de déchets plastiques sont rejetées chaque année dans les océans, et que le plastique représente 85 % du volume total des déchets marins. Vous précisez qu'en France, 22 % seulement des plastiques sont collectés pour être recyclés, ce qui place notre pays à la vingt-cinquième position dans l'Union européenne.

Comme vous le savez, à l'initiative de notre collègue M. François-Michel Lambert, nous sommes soixante-quinze députés à avoir adressé une lettre à de grandes entreprises afin qu'elles cessent sans tarder de faire usage de certains

ustensiles à usage unique composés de plastiques. Lors de votre audition des représentants de l'ADEME, vous avez déclaré que la filière du recyclage était en phase de restructuration importante. Avez-vous évoqué ce sujet avec eux ?

**M. Jean-Yves Bony.** Les tensions autour de la ressource en eau sont récurrentes, et la sécheresse historique de cette année les a encore réactivées. La profession agricole n'a cessé d'alerter le Gouvernement sur la problématique des retenues d'eau des lacs collinaires. Force est de constater que sur les dix dernières années, les autres pays de l'Union européenne ont augmenté leurs capacités de stockage de 13 %, alors que la France n'a accru les siennes que de 1,5 %. Pourriez-vous nous indiquer, monsieur le rapporteur pour avis, quelle est votre position en la matière ? Va-t-on enfin faciliter la création de lacs collinaires et comment ?

**Mme Danielle Brulebois.** Monsieur le rapporteur pour avis, vous avez parlé des parcs naturels régionaux (PNR). Il y en a cinquante-et-un en France, dont certains sont très anciens. La création d'autres parcs est-elle envisagée, selon vos informations, par le Gouvernement, sachant que les parcs régionaux contribuent à préserver le patrimoine naturel et à maintenir une activité économique durable et soutenable, en particulier dans les territoires ruraux ?

**M. Emmanuel Maquet.** L'intervention de Mme la rapporteure pour avis était essentiellement axée sur les moyens que le budget 2019 accordera aux établissements publics de l'État. Ces dotations sont soumises à la trajectoire budgétaire que nous devons suivre pour redresser nos comptes publics. Par ailleurs, le périmètre de compétence de ces agences évolue, les obligeant à rationaliser leurs missions et à les regrouper davantage. Je souhaiterais connaître l'avis des rapporteurs pour avis sur cette stratégie.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** Madame Brulebois, le budget alloué aux parcs reste stable. Mais le Gouvernement finance essentiellement les parcs nationaux et les réserves. Les parcs régionaux relèvent des régions, et nécessitent une délibération des communes concernées. La création d'un PNR se fait à l'initiative des collectivités territoriales, puisque c'est un projet de territoire.

Monsieur Demilly, jusqu'à aujourd'hui, les industriels produisant du plastique ne s'intéressaient pas au recyclage, celui-ci étant effectué par d'autres entreprises. Ils prennent aujourd'hui en compte cette étape indispensable. Mais le pourcentage de matières recyclées est trop faible, et il faut récupérer les matières plastiques avant qu'elles n'arrivent dans l'eau de mer, car une fois qu'elles y ont séjourné, elles ne sont plus recyclables. Une filière est donc en train de se mettre en place. Il est prévu de simplifier la tâche des usagers en mettant à leur disposition deux conteneurs : l'un pour les ordures ménagères, l'autre pour tous les emballages, le système de collecte variant encore selon les régions aujourd'hui. Cependant, il faut être réaliste : on ne peut se passer des matières plastiques ; en revanche, on doit limiter les usages et développer au maximum le recyclage.

Monsieur Bony, vous vous interrogez sur nos capacités de stockage en eau. Je vous comprends, mais j'observe que les impacts d'un ouvrage sur l'environnement et la biodiversité sont aussi à prendre en compte. Une expertise est donc nécessaire, pour que la solution retenue ne se fasse ni au détriment de la biodiversité, ni au détriment de la qualité de l'eau stockée.

**Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis.** Concernant les questions et les remarques à propos de Météo France, je répondrai que les événements climatiques extrêmes vont se multiplier dans les prochaines années, et que pour atteindre l'objectif de 100 % d'énergies renouvelables, il nous faudra disposer d'un outil météorologique extrêmement performant. Or 380 postes ont été supprimés depuis 2012, et on prévoit d'en supprimer 90 par an – 94 cette année. Je ne peux donc que souligner le hiatus existant entre les missions qui sont confiées aux opérateurs, l'importance qu'ils vont avoir dans les années à venir, et les moyens qu'on leur donne. Il n'est pas juste de reprocher à Météo-France de ne pas pouvoir effectuer au mieux son travail, au vu des moyens humains qui sont les siens.

Vous avez posé la question de l'évolution des périmètres de compétences et du regroupement des établissements. Effectivement, on peut discuter des contours des agences, et notamment de la façon dont le système s'est construit. Les directeurs des agences nous disent régulièrement qu'ils peuvent ainsi travailler plus facilement avec les collectivités, mais qu'ils s'interrogent sur la cohérence de l'action publique et sur la cohérence de certaines missions qui ne relèvent plus directement du ministère.

Si nous sommes prêts à étudier les différents champs de compétences qu'ont les agences aujourd'hui, il ne faudrait pas que cela entraîne de nouvelles mutualisations de moyens. Des syndicalistes nous ont dit : « après l'os, il y a la moelle »... L'expression est peut-être un peu triviale, mais elle s'applique tout à fait au regroupement de diverses agences, qui s'est accompagné, non seulement de la mutualisation des fonctions support, mais aussi de la réduction des effectifs et des fonctionnaires au service de l'État. Or, pour réussir la transition écologique, il est vital de maintenir les agents de terrain.

Je voudrais prendre l'exemple du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Comme son nom l'indique, c'est l'outil principal d'expertise interdisciplinaire du ministère. Or, il semblerait qu'il doive perdre sa compétence en matière de biodiversité, qui serait transférée à l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Dans ce cas, comment le CEREMA pourra-t-il conserver une vision globale lorsque, par exemple, il conduira une expertise sur une route, s'il ne le fait pas en lien avec l'AFB et des experts en biodiversité ? Je crains, en outre, que cette perte de compétence du CEREMA ne s'accompagne pas de créations d'emplois au profit de l'AFB. Il y a de quoi d'interroger sur les ambitions affichées.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** Concernant les pollutions diffuses, je pense qu'il faut aider financièrement les agriculteurs qui s'inscrivent dans certains programmes, par exemple ceux de maintien et d'entretien des haies, dont le rôle est extrêmement important, tout en les incitant à abandonner des pratiques à la fois nocives pour l'environnement et coûteuses pour les collectivités.

Il faut doter les stations d'épuration d'unités d'élimination du phosphore, mais également s'attaquer à la présence des nitrates dans l'eau douce et l'eau de mer, à la prolifération des algues et autres organismes. Il convient à la fois d'aider les agriculteurs et de les encourager à sortir d'une agriculture trop consommatrice de produits qui polluent l'environnement. Les deux ne sont pas contradictoires.

**M. Vincent Descoeur.** Monsieur le rapporteur pour avis, vous n'avez pas répondu à ma question sur la traduction, dans le budget, de l'annonce du Premier ministre sur le financement des agences de l'eau – annonce relayée par nos collègues MM. Martial Saddier et Fabrice Brun.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** Il n'y a pas de modification : le financement des agences de l'eau se fait essentiellement par des taxes sur l'eau consommée et éliminée. Mais sans doute visiez-vous l'aide au financement du renouvellement des réseaux ?

**Mme la présidente Barbara Pompili.** En effet, des aides ont été prévues et budgétées par la Caisse des dépôts et consignation (CDC), mais il s'agit du budget de la CDC, pas de celui de l'État. Quoi qu'il en soit, nous aurons l'occasion de reparler des agences de l'eau à l'occasion des amendements que nous allons examiner.

Après avoir remercié nos deux rapporteurs pour avis pour la qualité de leur travail, je tiens à apporter quelques précisions concernant l'examen des amendements sur la seconde partie du PLF.

Certains amendements déposés ne seront pas examinés ce matin, mais lors des prochaines réunions de la commission sur la mission « Écologie ». En effet, il s'agit d'amendements de crédits qui, en l'état, sont irrecevables, du fait d'un exposé sommaire incomplet, ou parce qu'ils ne précisent pas quelle action est ponctionnée pour procéder à des augmentations de crédits. Cette exigence, posée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), a été rappelée par le président de la commission des finances, à qui l'ensemble des amendements ont été soumis. Leurs auteurs ont été prévenus, de façon à ce qu'ils puissent les rectifier pour qu'ils deviennent recevables et les présenter au cours des autres réunions portant sur la mission « Écologie ».

Nous allons en effet répartir l'examen des amendements sur l'ensemble de nos réunions consacrées à cette mission, afin qu'ils soient présentés en lien avec les différents avis budgétaires et que les rapporteurs concernés puissent se prononcer à leur sujet. C'est pourquoi nous n'examinerons aujourd'hui que les

amendements en lien avec les avis budgétaires de M. Yannick Haury et de Mme Mathilde Panot.

Je précise enfin que l'ensemble des amendements touchant à la fiscalité locale n'entrent pas dans le champ de notre saisine pour la seconde partie du PLF, car ils ne sont pas rattachés à la mission « Écologie ». Ils doivent donc être déposés auprès de la commission des finances.

### **Article 39 et État B : Crédits du budget général**

*La commission examine l'amendement II-CD25 du rapporteur pour avis.*

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** Cet amendement concerne le supercalculateur de Météo-France, l'outil dont elle a besoin pour continuer à faire partie des meilleures agences de niveau international. Pour information, ce supercalculateur est estimé à environ 145 millions d'euros.

Dans le PLF, il était prévu une ressource supplémentaire de 5 millions d'euros. En fait, la situation financière budgétaire de 2019 de Météo-France n'est pas bonne. Cet établissement public va être en déficit, alors qu'il ne le peut pas, sauf à construire un budget qui ne serait pas sincère.

Cet amendement propose donc d'augmenter le crédit prévu de 5 millions à 10 millions d'euros, pour éviter que Météo-France ne se retrouve dans cette situation budgétaire, et pour permettre l'acquisition du supercalculateur – ces 5 millions d'euros étant débités sur le programme « Infrastructures et services de transport ».

**M. Damien Pichereau.** Monsieur le rapporteur pour avis, sur le fond, je suis tout à fait d'accord avec vous. Je ne m'opposerai jamais aux nouvelles technologies, notamment à l'acquisition de ce supercalculateur pour Météo-France.

En revanche, je ne suis pas d'accord sur la forme. Pourquoi ponctionner l'action 41 du programme 203 « Infrastructures et services de transport », qui est au cœur de la rénovation des infrastructures ferroviaires et des infrastructures du quotidien dans nos territoires ? Il me semble que ce n'est pas la bonne solution, même si je le comprends, dans la mesure où l'action 41 reçoit près de 72 % des crédits du programme 203.

Pour cette raison, je voterai contre cet amendement.

**M. Jean-Baptiste Djebbari.** Nous partageons évidemment, surtout depuis les catastrophes naturelles qui ont eu lieu récemment dans l'Aude, le souci d'acquérir un supercalculateur capable de prévenir beaucoup plus finement les phénomènes climatiques. Toutefois, la politique des transports déployée par le Gouvernement génère un besoin de financement important, notamment pour la régénération et l'entretien des ouvrages d'art, dont Mme Panot a parlé. Il faudra

peut-être évoquer le gage, au moment de la séance publique, avec le ministre en charge de ce sujet. Mais n'opérons pas ce déplacement de crédits entre les programmes d'une même mission.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 75 : Pérennisation du financement du plan Écophyto et fixation des modalités de contribution des agences de l'eau à l'AFB et l'ONCFS**

*La commission examine l'amendement II-CD16 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Cet amendement reprend une partie de mon propos liminaire. La baisse des redevances cynégétiques se traduit par une baisse de 21 millions d'euros des ressources de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Les ressources qui vont manquer seront ponctionnées sur les budgets des agences de l'eau. Il ne me semble pas que ce soit une bonne solution. Nous demandons donc la suppression des alinéas qui conduisent à la baisse des redevances cynégétiques.

**M. Alain Perea.** Nous rencontrons actuellement de gros problèmes, notamment ceux qui sont liés aux dégâts faits par les sangliers, qui impactent fortement l'agriculture. Il y a peu de temps, à l'occasion d'une manifestation aux Invalides, deux collègues de votre groupe ont déclaré qu'on allait soutenir les agriculteurs et accompagner les chasseurs dans la modernisation de la chasse. Or celle-ci passe par une évolution du prix du permis, qui permettra en outre aux chasseurs d'aller chasser partout en France, donc d'être beaucoup plus efficaces pour lutter contre les sangliers. Il faut cependant être cohérent : soit on veut aider les agriculteurs, soit on veut « taper » sur les chasseurs, mais il n'est pas raisonnable de faire les deux, comme le propose l'amendement.

Par ailleurs, nous entrons dans une phase très importante de modernisation du monde de la chasse, qui aura des conséquences sur le monde rural, la ruralité et la biodiversité. Nous arriverons à avancer sur toutes ces questions si nous procédons sereinement, et dans de bonnes conditions. C'est pourquoi je pense qu'il faut repousser l'amendement.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** La baisse des redevances cynégétiques a été annoncée dans le cadre des accords sur la chasse et ne doit pas être remise en cause. Celle-ci est notamment liée à la fusion future de l'AFB et de l'ONCFS.

S'agissant des conséquences financières qu'elle aura pour l'ONCFS, soit 21 millions d'euros sur 73 millions de recettes fiscales, avec un plafond de recettes fixé à 67 millions, il conviendra de clarifier les choses pour ce grand opérateur. Pour autant, il n'est pas souhaitable, je le répète, de remettre en cause la baisse du tarif du permis de chasse.

Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels II-CD24 et II-CD23 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle est saisie des amendements identiques II-CD1 de M. Jean-Yves Bony, II-CD5 de M. Guy Bricout et II-CD15 de Mme Sophie Auconie.*

**M. Jean-Yves Bony.** Notre amendement a pour but de réaffirmer le principe « l'eau paie l'eau », progressivement mis à mal par l'État. En effet, la loi de finances pour 2018 a déjà prévu un prélèvement cumulé de 480 millions d'euros sur le budget des agences de l'eau, entraînant une baisse nette de plus de 20 %. Il vous est donc proposé de supprimer toute nouvelle ponction sur le budget des agences.

**M. Guy Bricout.** Le principe « l'eau paie l'eau » est bien ancré dans la conscience populaire. Dans les communes, on sait que le budget de l'eau doit être équilibré, et on est choqué du fait que 480 millions aient été prélevés sur les agences de l'eau pour abonder le budget de la chasse. Je propose donc également d'interdire toute nouvelle ponction sur le budget des agences de l'eau.

**Mme Sophie Auconie.** Je souscris à ces propos. Le modèle de gestion intégrée par bassin versant, fondé sur les principes « l'eau paie l'eau » et « pollueur-payeur », date de 1964. Il a été repris dans le cadre de la directive adoptée en 2000 au Parlement européen ; chacun des vingt-huit États membres l'a donc appliqué, et plus de soixante-dix pays de la communauté internationale ont fait de même. Cela confirme le bien-fondé de ce modèle, mais à condition que l'on reste fidèle aux principes sur lesquels il repose. Or, sauf erreur de ma part, le prélèvement cumulé atteint 480 millions d'euros, quand la baisse du tarif du permis de chasse représente 500 millions d'euros...

**M. Alain Perea.** Non : 21 millions, ce qui n'est déjà pas mal...

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** Mon avis est défavorable. La logique de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages est bien que les pressions sur l'eau et la biodiversité paient les interventions en faveur de l'eau et de la biodiversité. J'estime tout comme vous que les missions nouvelles confiées aux agences de l'eau en matière de biodiversité terrestre et marine doivent s'accompagner d'un niveau suffisant des ressources disponibles – j'ai d'ailleurs déposé un amendement tendant à relever le plafond des ressources – et que les redevances sur l'eau doivent évoluer pour inclure, par exemple, une base assise sur l'artificialisation des sols.

L'idée de supprimer les versements au profit de l'AFB et de l'ONCFS ne peut être retenue, car ces opérateurs ne touchent plus de subventions pour charges de service public. Votre amendement, en ne supprimant que les alinéas 13 à 17 de

l'article 75, manque par ailleurs son objectif : il ne fait aucunement disparaître le prélèvement opéré, mais seulement les précisions apportées sur la répartition des versements entre les agences, au profit de l'AFB et de l'ONCFS.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** C'est un point que j'avais moi-même repéré. Ces amendements ne font que revenir à ce qui existe actuellement, s'agissant de la contribution des agences de l'eau à l'AFB et à l'ONCFS. La seule modification réside dans la répartition des paiements entre les agences de l'eau.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il est tout à fait différent d'opérer une ponction à un moment donné, et de graver dans le marbre une décision qui met à mal le principe « l'eau paie l'eau ».

Nul ne contestera que l'eau joue un rôle important dans la biodiversité. Tout à l'heure, le rapporteur pour avis a évoqué un certain nombre de pistes de financement, par exemple une taxation des engrais azotés et minéraux. Mais on ne peut à la fois créer des taxes supplémentaires pour la biodiversité et ponctionner des agences qui, aujourd'hui, ont du mal à assurer leurs missions – notamment envers les plus petites communes rurales qui n'ont encore pas terminé leur maillage d'assainissement et qui ont besoin de ces financements. Ce serait adresser un très mauvais signal à la ruralité.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Pour la bonne compréhension des choses, j'insiste sur le fait que si ces amendements étaient adoptés, il serait toujours écrit dans la loi que « chaque année, un arrêté conjoint des ministres de l'écologie et du budget fixe le montant de cette contribution, en précisant la part allouée à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, et la répartit entre les agences de l'eau au prorata de leur part respective dans le produit total. » C'est-à-dire que le prélèvement demeure.

**M. Jean-Marie Sermier.** On peut toujours fixer la contribution à zéro !

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Non, car « cet arrêté détermine les modalités de versement de cette contribution. Un premier versement de chacun des agences de l'eau est opéré d'un montant minimal de 10 millions d'euros par agence... ».

Pour moi qui suis très concernée par l'AFB, par l'ONCFS et par les agences de l'eau, le débat sur le financement pérenne de ces organismes est absolument essentiel, mais je tiens à dire que ces amendements ne changent rien.

**Mme Danielle Brulebois.** Lorsque nos collègues évoquent le fait que l'argent de l'eau doit aller à l'eau, ils ont sans doute à l'esprit l'entretien des réseaux d'eau et d'assainissement. Or, d'autres financements d'État existent, comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui peut désormais être affectée à ces réseaux.



**M. Jean-Baptiste Djebbari.** Les travaux des Assises de l'eau ont été clairs à ce sujet : les prêts à long terme de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que des prêts entre les trésoreries des agences de l'eau, faciliteraient les financements. La question de la pérennisation est effectivement posée, et les projets des collectivités sont confortés par les conclusions des agences de l'eau, qui ont été saluées par tous, y compris par M. Pancher qui est un spécialiste du sujet.

**Mme Frédérique Tuffnell.** Bien entendu, la Caisse des dépôts et consignations peut aider les agences de l'eau et même les collectivités, mais il ne s'agit que de prêts. Je crois qu'il faut repenser la façon de gérer l'artificialisation des sols, de façon à contourner le plafond de ressources et permettre des programmes d'investissement de longue haleine. L'année 2020 sera celle des élections municipales et se traduira donc par une baisse des investissements ; il faut offrir aux agences, dès maintenant, une visibilité à long terme.

**M. Vincent Descoeur.** N'ayant pas reçu de réponse, je persiste à m'interroger : l'annonce faite par le Premier ministre est-elle de nature à compenser la réduction des moyens des agences de l'eau ? Quelles seront les conséquences sur les travaux devant être réalisés ?

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Cette question aussi sera abordée dans l'hémicycle, notamment à l'occasion de l'examen de l'article 29, qui porte sur la baisse du plafond « mordant » des agences de l'eau.

*La commission rejette les amendements.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 75 modifié.*

## **Article 76 : Évolution du régime de la redevance pour pollutions diffuses**

*La commission est saisie de l'amendement II-CD28 du rapporteur pour avis.*

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** Le présent amendement vise à étendre la redevance pour pollutions diffuses aux engrais minéraux azotés. Leur impact sur l'environnement, connu de longue date, est très important et le coût environnemental de ces engrais a été chiffré en 2013 entre 1 et 1,5 milliard d'euros par an par le rapport « Plan d'action relatif à une meilleure utilisation de l'azote en agriculture » du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Le coût des contentieux communautaires peut aussi être étudié.

Le taux proposé, soit 0,02 euro par kilo d'azote, représente, compte tenu des volumes en jeu, une recette supplémentaire de 42 millions d'euros. Pour assurer la mise en place progressive d'un « signal prix » de nature à développer le

recours aux engrais organiques, il est proposé de doubler le taux de la taxe en 2021.

Afin que le dispositif produise son plein effet et que la recette supplémentaire permette le renforcement des paiements pour services écosystémiques et la préservation de la biodiversité, il devrait être assorti d'un relèvement du plafond des recettes des agences de l'eau, tel qu'il a été proposé par votre rapporteur et, à ce stade, rejeté en commission des finances.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il s'agit donc bien de 42 millions d'euros qui seront mis à la charge des agriculteurs, sur une base qui n'est pas juste. Nous pouvons vous rejoindre, monsieur le rapporteur pour avis, sur l'objectif de diminution des engrais azotés présents dans l'eau ; je rappelle toutefois que le taux de nitrate a baissé au cours des dernières années, grâce à l'action des agriculteurs.

Vous considérez qu'il faut réduire le taux de nitrates d'origine minérale au profit des nitrates d'origine organique, mais il s'agit, dans les deux cas, de la même molécule, et un nitrate minéral bien utilisé se retrouve beaucoup moins dans l'eau qu'un nitrate organique mal utilisé. Il faut laisser aux agriculteurs le soin de choisir la meilleure solution, ce que nombre d'entre eux, d'ailleurs, font à la sortie de l'hiver en contrôlant les taux d'azote présent dans le blé de façon à mesurer au kilo près la quantité à utiliser.

Une réelle éducation reste à faire, mais la mesure que vous proposez relève de l'écologie punitive. Même un agriculteur qui fait un excellent travail pour n'utiliser que la quantité d'engrais suffisante sera taxé ; nous ne pouvons y être favorables.

**Mme Frédérique Tuffnell.** La redevance pour pollutions diffuses porte uniquement sur les produits phytosanitaires en raison de leur toxicité et de leur dangerosité.

L'amendement du rapporteur pour avis valorise l'épandage de matières organiques plutôt que l'utilisation de produits issus de l'agro-industrie et a pour objet la lutte contre l'eutrophisation des milieux aquatiques. C'est un bel objectif au regard de la prolifération des gaz à effet de serre, des algues vertes, etc.

Son adoption par notre commission augurerait favorablement du sort de celui que je présenterai à la commission des finances, et qui tend à intégrer les biocides dans l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses. Elle serait en parfaite cohérence, en outre, avec l'augmentation proposée des ressources des agences de l'eau.

**M. Gérard Manuel.** Il ne faut pas oublier que l'azote présent dans les nappes phréatiques a été épandu il y a vingt-cinq ou trente ans : la capillarité joue, et il faut beaucoup de temps pour que le produit atteigne la nappe.

L'azote présent dans l'eau a été payé cher par l'agriculteur et n'a aucun effet sur la plante. Depuis vingt-cinq ou trente ans, des efforts importants ont été faits par les organismes de vulgarisation en agriculture afin de limiter l'utilisation de l'azote. Pénaliser ce produit aujourd'hui alors que la qualité de l'eau s'améliore serait un non-sens fort mal compris par le monde agricole.

**M. Loïc Prud'homme.** Je soutiens l'amendement du rapporteur pour avis, bien que mon amendement II-CD19 me paraisse plus approprié. Mme Tuffnell a évoqué l'eutrophisation, dont je rappelle qu'elle est largement due aux phosphates ; or mon amendement prend en compte les nitrates et les phosphates.

Pour répondre à MM. Sermier et Menuel, qui parlent d'écologie « punitive », je rappelle que mon amendement répond à cet argument, car nous savons bien que les agriculteurs sont des professionnels, pas des bricoleurs : ils procèdent à des analyses du sol, connaissent parfaitement le stock de produit présent dans celui-ci, et l'agronomie permet de déterminer les quantités à utiliser pour les besoins de la plante.

Je propose d'appliquer une redevance pesant sur les produits utilisés au-delà des quantités strictement nécessaires, ce qui constitue un réel moyen de lutte contre la pollution azotée et phosphatée et les lessivages vers les nappes phréatiques et les cours d'eau en responsabilisant les agriculteurs.

**M. Damien Pichereau.** L'amendement du rapporteur pour avis va dans le bon sens, car il fait une juste application du principe « pollueur-payeur » ; il ne s'agit pas d'écologie « punitive » !

*La commission adopte l'amendement II-CD28.*

*En conséquence, l'amendement II-CD19 de M. Loïc Prud'homme tombe.*

*La commission examine l'amendement II-CD18 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Afin de régler la question de la pollution diffuse par les pesticides, nous proposons d'élargir l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses et d'augmenter son taux.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** L'adoption de l'amendement II-CD28 du rapporteur n'a pas pour effet de faire tomber cet amendement, qui ne porte pas sur la même partie de l'assiette de la redevance car il concerne les pesticides et non pas l'azote.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** Avis défavorable.

La réforme de la redevance pour pollutions diffuses proposée dans cet article prend justement en compte les substances préoccupantes que vise le rapport du CGEDD. Le relèvement peut aller jusqu'à 14 euros, notamment pour les substances candidates à exclusion ou à substitution.

*La commission rejette l'amendement.*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Bien que votre amendement précédent, relatif aux nitrates, soit tombé, je vous redonne la parole, monsieur Prud'homme.

**M. Loïc Prud'homme.** J'ai voté l'amendement du rapporteur pour avis, et prends acte du fait que son adoption a fait tomber le mien. Nous devons toutefois en rediscuter, quitte à ce que je dépose plutôt un sous-amendement.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** En effet, l'addition des deux amendements aurait pour effet de taxer deux fois l'azote.

**M. Jean-Marie Sermier.** L'amendement du rapporteur pour avis consiste à taxer la totalité des engrais minéraux nitrates, tandis que M. Prud'homme propose de taxer, outre le phosphore, la part qui ne sert pas exactement à la plante, c'est-à-dire celle qui se situe au-dessus du niveau du stock présent dans le sol. L'estimation de l'évolution des quantités présentes et des besoins de chaque parcelle serait certes complexe, et risquerait de constituer une usine à gaz, mais, dans l'esprit, je dois reconnaître que M. Prud'homme a raison.

On ne peut pas, monsieur Pichereau, considérer que l'amendement adopté précédemment aille dans le sens du principe « pollueur-payeur » : l'agriculteur qui apporte l'engrais nécessaire à la plante ne pollue pas, puisqu'il l'alimente.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je rappelle que l'amendement II-CD19 est tombé. Vous pourrez néanmoins revenir sur le sujet en séance.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** Le ministère ne dispose pas à ce jour de toutes les données nécessaires à l'établissement des mesures qu'implique la proposition de M. Prud'homme, qui ne peut donc pas être immédiatement opérationnelle.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 76 modifié.*

## **Après l'article 76**

*La commission est saisie de l'amendement II-CD27 de la rapporteure pour avis.*

**Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis.** Nous savons que la fiscalité écologique va considérablement augmenter, alors que ses recettes ne permettent toujours pas de financer la transition écologique. La hausse de la taxe carbone décidée par le Gouvernement alimentera le budget de l'État de 17 milliards d'euros en 2020.

Cet amendement propose la constitution d'un fonds pour le financement de la transition écologique, qui financerait, dans la limite de ses ressources, des actions en faveur de cette transition ainsi que des actions de lutte contre le changement climatique et de préservation de la biodiversité.

Ce fonds aurait pour objet d'accorder aux établissements publics, ainsi qu'à l'agence relevant des compétences des ministères de l'écologie et de la cohésion des territoires, des subventions destinées aux financements des études, travaux et politiques qu'ils conduisent. Il serait directement mobilisable pour la transition écologique ; nous pourrions encore évoquer à nouveau la question du maintien des niches fiscales afin de cesser d'encourager les principaux pollueurs.

Il serait donc réaliste d'alimenter ce fonds par la majoration exceptionnelle des différentes taxes relevant de la fiscalité environnementale, en appliquant strictement le principe pollueur-payeur consacré par la Charte de l'environnement, mais également par le moyen d'une contribution exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Un tel fonds constituerait un signal important pour annoncer que la fiscalité écologique financera la transition écologique, car au regard de la situation d'urgence que nous connaissons, il faut orienter cette fiscalité.

**M. Loïc Prud'homme.** Très bon amendement !

*La commission rejette l'amendement.*

\*

\* \*

*Lors de sa réunion du mercredi 31 octobre 2018, suivant l'avis favorable des rapporteurs pour avis M. Yannick Haury, M. Damien Pichereau, Mme Zivka Park, Mme Danielle Brulebois, Mme Jennifer De Temmerman et M. Jimmy Pahun, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis, exprimant un avis défavorable.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

### **Agence française pour la biodiversité (AFB)**

– M. Paul Michelet, directeur général adjoint

### **Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**

– M. Jean-Christophe Niel, directeur général

– Mme Audrey Lebeau-Live, responsable du bureau d'ouverture à la société, chargée des relations parlementaires auprès du directeur général

– Mme Valérie Marchal, chargée de mission à la direction de la stratégie, du développement et des partenariats (DSDP)

### **Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**

– M. Arnaud Leroy, président

– M. Fabrice Boissier, directeur général délégué

### **Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**

– M. Pascal Berteaud, directeur général

– Mme Marianne Lacaze Dotran, direction de l'administration générale et des finances

### **Ministère de la transition écologique et solidaire**

– Mme Régine Engström, secrétaire générale

– M. Philippe Clergeot, directeur administratif et financier

– M. Jacques Clement, directeur des ressources humaines

– Mme Clotilde Mompezat, conseillère auprès de la secrétaire générale

– M. Guillaume Mascarin, conseiller auprès secrétaire générale

### **Force ouvrière**

– M Jean Claude Janvier, secrétaire de la Fédération de l'équipement

### **CGT : Fédération de l'équipement et de l'environnement**

– M. Gaëtan Silène

– M. Jean-Bernard Marcuzzi

### **Syndicat des énergies renouvelables**

– M. Paul Elfassi, président





## **ANNEXE I : PRÉSENTATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

### **1. Principales actions entreprises en 2018 par le Commissariat général au développement durable (CGDD) en faveur de la transition énergétique**

La mise en œuvre de l'Agenda 2030 avec les 17 objectifs de développement durable (ODD) contribue naturellement à la prise en compte des enjeux climatiques et énergétiques des politiques publiques.

Chaque année en juillet, à l'occasion du Forum politique de haut niveau (FPHN), instance onusienne de suivi de l'Agenda 2030, la France participe aux travaux et présente un point d'étape de ses réalisations sur les 6 ou 7 ODD mis à l'ordre du jour.

Le CGDD coordonne l'action des ministères dans un comité de pilotage interministériel et a assuré, en 2018, comme les années précédentes, la coordination de la rédaction du rapport d'étape. Une mission a par ailleurs été confiée par le Premier ministre à la Déléguée interministérielle au développement durable (également Commissaire générale au développement durable) pour coordonner l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre des ODD par la France. Les services du CGDD s'y emploient.

Les actions en faveur du dialogue environnemental et de la participation du public participent également de la mobilisation en faveur de la transition énergétique. Le CGDD assure en particulier l'administration du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui est notamment consulté sur les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie mais aussi les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité, à la stratégie bas-carbone...

C'est ainsi qu'en 2018, le CNTE a été consulté ou informé sur plusieurs textes ou initiatives (programmation pluriannuelle de l'énergie de Wallis et Futuna ; plan de rénovation énergétique, nouvelle commission de France stratégie sur la valeur tutélaire du carbone ; projet de loi d'orientation des mobilités ; avis du CESE sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)...).

Le CNTE comprend également plusieurs commissions spécialisées dont l'une chargée de l'orientation de l'action de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC).

En 2018 également, outre le nécessaire accompagnement de la mise en œuvre des importantes réformes abouties en 2016 sur l'évaluation environnementale et la participation du public (ordonnances du 3 août 2016), le CGDD a travaillé à la ratification de ces ordonnances par la loi du 2 mars 2018.

Le déploiement de la politique d'ouverture des données publiques environnementales, que la Commissaire générale au développement durable supervise pour le ministère de la transition écologique et solidaire, s'est également poursuivi en 2018 via l'élaboration et la publication d'une feuille de route 2018-2019 de la supervision générale des données, via également le plan GreenTech Verte (3 incubateurs, 120 start-up, nouvel appel à manifestation d'intérêt...) ou encore l'accès simplifié aux données ainsi que la visualisation des données (développement d'un Data Lake, concours de data-visualisation sur les données locales d'énergie et de la qualité de l'air...).

Le service de la donnée et des études statistiques du CGDD contribue également par ses nombreux travaux et publications à la mise à disposition d'indicateurs et de données dans le domaine de l'énergie, en particulier le bilan énergétique (2016) de la France qui fait un point détaillé sur la consommation et la production d'énergie, publié en mars 2018, ainsi, par exemple, que les chiffres clés des énergies renouvelables publiés en mai 2018.

En application de l'article 173 de la LTECV, le CGDD a par ailleurs publié, en janvier 2018, les données locales de consommation d'énergie.

Le CGDD est par ailleurs investi dans le financement de la transition écologique et énergétique, avec le déploiement du label « Transition énergétique et écologique pour le climat (TEEC) » avec 22 fonds labellisés pour un total, à ce jour, de 4,3 milliards d'euros ainsi que du label « financement participatif pour la croissance verte » avec, à ce jour, un montant total de fonds labellisés de 6,5 millions d'euros, le reporting extra-financier (art 173 de la loi LTECV) ou encore dans le reporting de l'OAT verte française, qui atteint fin août un volume d'encours de 14,8 milliards d'euros.

C'est ainsi que le CGDD est en charge, avec la direction générale du Trésor, du secrétariat d'un conseil d'évaluation et qu'il réalise en interne une partie des études d'impact présentées à ce conseil.

Il a également activement participé en 2018 à l'élaboration de la feuille de route sur l'économie circulaire publiée en avril, de même qu'il prépare, après la publication dans le courant de l'été du « Plan ressources pour la France », un plan de programmation opérationnel ciblant les ressources jugées les plus stratégiques, en particulier celles nécessaires à la bonne réussite de la transition énergétique.

Au CGDD, la direction de la recherche et de l'innovation (DRI) est en charge de l'articulation entre les politiques publiques du ministère et les politiques de recherche, et notamment sur les questions relatives au changement climatique.

La DRI favorise en particulier les collaborations entre les établissements publics scientifiques qui sont concernés par les thématiques du ministère. Le Réseau scientifique et technique rassemble une trentaine d'opérateurs, dont le CEA, le CNES, Météo France...

## **2. Rôle du CGDD dans le suivi de la COP 21**

Le CGDD continue à apporter son appui à l'équipe climat, en tant que de besoin, sur les questions d'expertise scientifique et économique, notamment dans le cadre du sommet *One Planet* ou en contribuant aux réflexions sur la valorisation des travaux scientifiques face à la montée du climato-scepticisme.

Les travaux menés par le CGDD en copilotage avec la direction générale du Trésor pour donner suite au lancement de l'obligation verte souveraine (OAT verte) susvisée et la promouvoir sur la scène internationale font également partie des initiatives entreprises pour donner suite à la COP21.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le budget annuel du CGDD était inscrit sur le BOP spécifique « Politique de développement durable » au sein de l'action 1 « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable » du programme 217.

Depuis cette date, le programme 159 accueille les crédits dédiés au CGDD. Ce transfert a été justifié par une volonté de cohérence et de lisibilité sur la destination des moyens des programmes, les crédits du CGDD portant sur des travaux d'études et d'expertise, et non pas sur des activités support dont le financement est assuré par le programme 217.

Le montant de sa dotation était de 16,01 millions d'euros en LFI 2014, et de 14,66 millions d'euros en LFI 2018. Comme de nombreux services de l'État, le CGDD a été mis à contribution dans le cadre de la réduction des moyens de l'État, hors périmètre prioritaire.

Le CGDD a effectué les arbitrages nécessaires dans son budget pour ne pas mettre en cause sa contribution aux objectifs prioritaires qui lui sont assignés.

Il est prévu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 que les crédits du CGDD s'élèvent à 14,46 millions d'euros. L'écart avec les crédits votés en 2018, de 203 000 euros, correspond à un transfert des crédits dédiés au paiement des loyers budgétaires dus par le CGDD au titre de ses locaux à Orléans, qui ne seront plus portés par le programme 159.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le versement des loyers budgétaires de l'État relèvera de la direction immobilière de l'État.



## ANNEXE II : LES DÉTACHEMENTS ET MISES À DISPOSITION

La présente annexe détaille, pour 2017, les agents des ministères mis à disposition vers d'autres organismes <sup>(1)</sup>, les mises à disposition dont les ministères ont bénéficié, faisant l'objet d'un remboursement ou non, ainsi que les détachements entrants et sortants.

### Les détachements

**[...] On relève que 2 223 agents sont en détachement sortant et que les ministères accueillent en détachement 735 agents au sein de leurs services au 31 décembre 2017.**

### Cas particulier de la décentralisation

Les agents titulaires mis à disposition des collectivités locales dans le cadre des lois n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des OPA, disposent d'un droit d'option, qu'ils peuvent faire valoir dans un délai de deux ans à compter du transfert de service. Les agents titulaires peuvent opter pour l'intégration dans la fonction publique territoriale ou pour le détachement sans limitation de durée (DSL D), et sont automatiquement placés en situation de DSL D à défaut d'avoir exercé leur droit d'option dans le délai de deux années.

Les personnels ouvriers des parcs et ateliers (OPA) concernés par ces deux lois de décentralisation peuvent bénéficier d'un dispositif similaire depuis la parution, le 8 mai 2014, du décret n° 2014-455 du 6 mai 2014 relatif à la retraite des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes intégrés dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, et du décret n° 2014-456 du 6 mai 2014 fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes.

Le calendrier ci-après présente, pour les OPA mis à disposition à la date du 8 mai 2014, les dates d'intégration de droit dans la fonction publique territoriale en fonction de la date d'expression du droit d'option :

---

(1) CEREMA, ENTPE, ENSM, ENAC, IGN, Météo-France, ONCFS, AEAG, AFB, Grand Port Maritime de la Guyane, Parc National Amazonien de la Guyane, Parcs Nationaux de la Guadeloupe, de la Réunion, du Mercantour, des Écrins, des Cévennes, des Pyrénées, de la Vanoise, de Port-Cros, des Calanques.

**DATES D'INTÉGRATION DE DROIT DES OPA DANS  
LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

|  |                           |
|--|---------------------------|
| <b>Demande exprimée<br/>avant le 31/08/2014 inclus</b>   | Intégration au 01/01/2015 |
| <b>Demande exprimée<br/>entre le 01/09/2014 et le 31/08/2015 inclus</b>  | Intégration au 01/01/2016 |
| <b>Demande exprimée<br/>entre le 01/09/2015 et le 7 mai 2016 inclus<br/>(deux ans après la date de publication<br/>du décret permettant l'intégration)</b> | Intégration au 01/01/2017 |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Les OPA qui, au terme des deux ans, n'ont pas exercé leur droit d'option, ont été maintenus en position de mise à disposition sans limitation de durée (MADSLD). Leur intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale n'est alors plus de droit. Ils pourront à tout moment demander leur intégration à l'autorité d'emploi mais celle-ci appréciera la suite à réserver à leur demande (article 11-I de la loi du 26 octobre 2009 modifiée).

La Commission nationale de classement (CNC) est amenée à se prononcer sur les dossiers de demande d'intégration dans la fonction publique territoriale, pour les agents relevant d'une qualification dont le cadre d'emploi d'accueil n'est pas fixé dans le décret n° 2014-456.

Au titre de la première vague d'intégration (demandes exprimées avant le 31 août 2014 inclus), ce sont ainsi 1 955 OPA qui ont sollicité leur intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015, sur les 3 800 agents concernés par ce dispositif, soit environ 50 % des personnels.

Au titre de la deuxième vague d'intégration (demandes exprimées avant le 31 août 2015 inclus), ce sont 757 OPA qui ont sollicité leur intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Au titre de la troisième vague d'intégration (demandes exprimées avant le 7 mai 2016 inclus), ce sont 616 OPA qui ont sollicité leur intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Par ailleurs, deux transferts de compétences sont intervenus au cours de l'année 2015 : l'un au titre du bassin de la Sèvre niortaise et le second au titre de la gestion des Fonds européens de développement régional (FEDER).

Les personnels mis à disposition de l'Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise ont pu solliciter, au plus tard le 23 décembre 2016, leur intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale pour effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (troisième et dernière vague du droit d'option).

De même, quelques agents (4 effectifs physiques) affectés dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) exerçant des missions au titre de la gestion des fonds FEDER ont été mis à disposition des conseils régionaux au 1<sup>er</sup> juillet 2015. Un agent a sollicité son intégration dans les cadres d'emplois de la FPT au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et un second a sollicité son détachement sans limitation de durée à cette même date. Un agent a quitté ses fonctions au cours de l'année 2017.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, une deuxième vague de mise à disposition auprès des conseils régionaux au titre des missions relatives aux fonds FEDER a concerné une dizaine d'agents affectés en DREAL sur l'ensemble du territoire. Au 30 septembre 2018, aucun agent n'est encore mis à disposition des conseils régionaux.

Enfin, une troisième et dernière vague de transfert a eu lieu au titre des missions relatives aux fonds FEDER, le droit d'option prenant fin au 30 juin 2017 pour une intégration au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle concernait quelques fractions d'ETP (2,25 ETPT) qui ont été compensés aux collectivités sans mises à disposition de personnel.

Le suivi des transferts liés aux différentes vagues de décentralisation sur le volet des emplois (nouveaux transferts, droit d'option, départs définitifs, etc.) est réalisé via des bases nominatives, permettant lors de chaque loi de finances d'ajuster le plafond d'emplois du MTES à partir des effectifs réellement mis à disposition des collectivités territoriales. Le projet de loi de finances pour 2019 ne prend pas en compte « l'effet décentralisation ». Il sera ajusté par voie d'amendement gouvernemental lors des débats parlementaires afin de tenir compte de la réalité des droits d'option exercés jusqu'au 31 août 2018 et des départs dans les services transférés.