



18 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS **PRÉVENTION DES RISQUES**

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

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

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

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

- **permettre le recrutement de 20 inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**, pour parvenir à 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021, conformément à l'annonce de la ministre de la transition écologique du 30 juin 2020 et dans le prolongement des recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur l'accident de Lubrizol et Normandie Logistique en septembre 2019 (amendement [DEV DUR.2](#)) ;
- **augmenter de 120 000 euros les crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire, pour lui permettre de diversifier ses ressources en matière de recherche et d'expertise** dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection grâce à une ligne dédiée au financement d'actions qui seront utiles à ses futures prises de décisions et qui ne sont pas prises en charge par les opérateurs habituels de la recherche, y compris dans le secteur de la sûreté nucléaire (amendement [DEV DUR.1](#)) ;
- **proroger jusqu'au 31 décembre 2024 le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes** créé en 2004, qui permet notamment de soutenir les contribuables qui financent des dépenses de diagnostics préalables aux travaux et des travaux prescrits par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Cet amendement vise également à prolonger, jusqu'à la même date, le financement prévu à l'article L. 515-19 du code de l'environnement pour les travaux de renforcement des logements prévus à l'article L. 515-16-2 du même code, pour permettre à 1 500 propriétaires de percevoir de cette aide alors qu'ils en perdraient le bénéfice si rien n'est fait (amendement [DEV DUR.1](#) à l'article 42 M du PLF pour 2021).

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

1. UN BUDGET 2021 EN DEMI-TEINTE

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

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

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

Trois éléments principaux sont à relever :

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

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

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

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

Entre 2009 et 2019, plus de 250 M€ ont été engagés (AE) et 131 M€ ont été consommés (CP) pour la réalisation des **mesures prescrites par les PPRT²** et l'accompagnement des **riverains**. Sur les 103 logements et 70 activités faisant l'objet d'une expropriation en application de ces PPRT, pour un financement de l'État estimé à 125 M€, 36 logements (35 %) et 15 activités (21 %) ont été expropriés tandis que 70 logements (29 % des 245 logements concernés) et 18 activités (9 % des 195 activités concernées) ont été délaissés³. Au total, le coût des mesures prévues pour les PPRT déjà approuvés est estimé à **900 M€** et le coût global pour l'État de ces mesures est estimé à 300 M€. En 2019, l'exécution des mesures foncières relatives à la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été particulièrement réduite en raison d'un sur-gel de 12 M€ en AE en fin d'exercice, sur la sous-action dédiée à la prévention des risques technologiques (40 M€).

Lancé en 2003, le processus d'élaboration des PPRT a été plus long que prévu. Même si, au 1^{er} août 2020, le taux d'approbation des PPRT s'élève à **98 %** soit 384 PPRT applicables à environ 520 sites industriels, **depuis 2017, le nombre de PPRT approuvés chaque année stagne** et le

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

² Il s'agit de mesures foncières, de mesures supplémentaires et de mesures alternatives. En 2019, seuls 16,6 M€ de crédits ont été consommés et en 2020, la DGPR a délégué environ 25 M€ aux services déconcentrés.

³ En outre, 12 mesures alternatives ont été prescrites ou sont à l'étude, pour un financement de l'État estimé à environ 5 M€ et 24 mesures supplémentaires ont été réalisées ou sont à l'étude pour un financement de l'État estimé à 139 M€.

traitement des 6 PPRT¹ restants s'avère particulièrement complexe. Aussi, l'autorisation budgétaire pour 2021 concerne des **AE pour les PPRT restant à approuver**, tandis que les besoins en **CP** devraient augmenter dans les années à venir pour la mise en œuvre des mesures prescrites.

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

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

Le rapporteur souhaite que le « **PNSE 4** »² présenté par le Gouvernement permette d'avancer concrètement sur ces sujets de préoccupation majeure et d'améliorer la connaissance de ces risques. Sur ce volet, la DGPR souligne les **progrès réalisés depuis 2004** : réduction de 50 à 80 % des émissions atmosphériques de substances dangereuses par l'industrie, interdiction du bisphénol A dans les tickets de caisse en France, mise en place d'une surveillance obligatoire de la qualité de l'air intérieur dans les crèches et les écoles, déploiement de 7 000 référents locaux pour mettre en place des actions de prévention et de destruction de l'ambrosie sur l'ensemble du territoire, interdiction de l'utilisation du perchloroéthylène dans les pressings, soutien à 750 projets de recherche en santé-environnement.

- **L'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire » représente 100 M€ en AE (+ 80 %) et 67,1 M€ en CP (+ 2 %) ³**. Elle porte les crédits dédiés au fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), et les dépenses de personnel de l'autorité. L'augmentation constatée vise à faire face aux besoins de financement d'un nouveau bail pour le siège de ses services centraux. Au-delà de cet événement, les crédits connaissent une hausse modérée (2 %) pour opérer un ajustement dans la gestion de la masse salariale⁴, qui devrait représenter près de 49,5 M€ en 2021.
- **L'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » représente 35,8 M€ en AE et CP, en baisse de 3,7 %** dédiés à la prévention des huit aléas naturels principaux auxquels la France est exposée : inondations/submersions marines, mouvements de terrain, cavités souterraines, avalanches, retrait-gonflement des argiles, feux de forêt, séismes, éruptions volcaniques, cyclones et tempêtes, aggravés par le changement climatique.

Les dépenses d'investissement concernent la modernisation et le renouvellement des équipements de mesure et du matériel d'hydrométrie des services déconcentrés du réseau de la **prévision des crues et de l'hydrométrie** ainsi que des crédits mobilisés dans le cadre des plans grands fleuves. En 2021, la budgétisation du fonds « Barnier » permettra également à l'État de

¹ Hauts-de-France (site Croda à Choques et pour le ministère des Armées à Crépy), Corse (site Antargaz à Ajaccio) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (Fos Ouest, communes de Martigues, Port-de-Bouc, et Rognac).

² La DGPR indique que le projet de plan a été présenté le 22 octobre dernier au Groupe santé-environnement, présidée par la députée Elisabeth Toutut-Picard et est soumis à consultation du public jusqu'au 9 décembre 2020, avant son adoption d'ici la fin de l'année 2020 / début de l'année 2021.

³ En complément, certaines charges de fonctionnement de l'autorité sont portées par d'autres programmes budgétaires (218, 217, 354) et une partie des moyens d'expertise pour l'ASN proviennent de l'action 11 « Recherche dans le domaine des risques » du programme 190 et sont affectés à l'IRSN.

⁴ Cette action a fait l'objet d'une mesure de fongibilité asymétrique en gestion à hauteur de 7 M€, destinée au remboursement des conventions des personnels mis à disposition par différents établissements.

financer des travaux de confortement des **digues domaniales** dans le cadre du **plan grands fleuves**, en particulier le plan Loire grandeur nature (PLGN).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

à fiscalité propre sur deux disposant de la compétence a mis en place la taxe prévue par la réforme.

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

- **L'action 11 « Gestion de l'après-mine » représente 39,8 M€ en AE et CP, en hausse de 2,6 %**, principalement pour des dépenses de fonctionnement¹, dont 29,7 M€ de SCSP versés au Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) qui assure la surveillance et la sécurité de 1 850 installations minières pour le compte de l'État. Ces crédits contribuent à la mise en œuvre des plans de prévention des risques miniers (**PPRM**) et à l'indemnisation des sinistrés de dommages résultant de ces activités minières.
- **L'action 12 « Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie »² représente 551,6 M€, en baisse d'environ 6,5 %**. Le Gouvernement indique que la crise sanitaire a conduit à l'abandon ou au report d'un certain nombre de projets réduisant ainsi les décaissements 2020 de l'agence et augmentant *de facto* sa **trésorerie**, qui sera dès lors mobilisée en 2021. Cette trajectoire s'inscrit également dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

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

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

L'Ineris contribue fortement à la maîtrise des dépenses publiques et connaît une **baisse importante de ses effectifs**, passant de 498 à 485 ETPT sous plafond. Pour rappel, les ETPT sous plafond de l'Ineris s'établissaient à 554 en 2015. Lors de son audition par le rapporteur, l'institut a fait part des conséquences de la crise sanitaire sur son budget.

- **Enfin, l'action 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs » représente 205 M€**. Selon le « Jaune » budgétaire joint au PLF pour 2021, « *les besoins en FPRNM identifiés sont en augmentation par rapport aux années précédentes, notamment sur la*

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

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

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

⁴ Sur ce sujet, voir le [rapport de la commission d'enquête sénatoriale](#).

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

mesure acquisition amiable avec la poursuite des démarches dans l'Aude suite aux inondations de l'automne 2018. Le besoin est évalué entre 5 M€ et 15 M€ par an sur la période 2020-2021 en plus des 15 à 20 M€ annuels nécessaires hors évènements exceptionnels ».

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

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

La loi de finances pour 2018 a introduit un **plafonnement à 137 M€** du prélèvement alimentant le fonds « Barnier » à partir du produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles³ au profit du budget général de l'État⁴. Cette mesure a privé le fonds d'environ 200 M€, s'ajoutant aux ponctions opérées en 2016 (55 M€) et 2017 (70 M€) pour un total de 125 M€. **Au total, la politique de prévention des risques naturels aura été privée de 325 M€ entre 2016 et 2020 et la trésorerie du fonds a été entamée de 50 % entre 2018 et 2020.**

La budgétisation du FPRNM à hauteur de 205 M€ correspond donc en réalité à un **retour à une situation normale**, d'autant plus que la Cour des comptes avait critiqué la gestion du fonds par l'État dans un référé de décembre 2016, relevant en particulier que *« les élargissements du champ d'intervention du FPRNM ont abouti à une **débudgétisation critiquable** des interventions de l'État en matière de prévention des risques naturels »*. La Cour soulignait également que le financement du fonds *« **prive le Parlement d'une information suffisante pour exercer pleinement son contrôle de l'exécution des dépenses** »*. Dès lors, pour 2021, le Gouvernement propose d'**intégrer le fonds « Barnier » sur le programme 181**⁵. L'administration précise que *« les conditions d'emploi du fonds demeureront inchangées »* et que l'intégration sera menée *« en garantissant aux parties prenantes (collectivités notamment) la gouvernance mise en place et le respect des engagements financiers de l'État déjà pris antérieurement »*.

En outre, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un [amendement du Gouvernement](#) sur les crédits de la mission écologie visant à **augmenter de 210 M€ les ressources du fonds « Barnier » pour 2021** pour les porter au total à **415 M€**⁶. Cette enveloppe complémentaire vise, selon l'exposé des motifs de l'amendement

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

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

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

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

⁵ L'article 25 du PLF pour 2021 tire les conséquences de cette décision : affectation de la taxe alimentant le fonds « Barnier » au budget général, suppression de la mission de gestion comptable et financière de la caisse centrale de réassurance (CCR), versement de la trésorerie disponible au budget général, reprise des obligations antérieures et suppression du « Jaune » budgétaire.

⁶ Amendement à l'article 33 (État B).

d'une part, à couvrir « *les engagements correspondant à un acte de notification ou une convention cadre avec les bénéficiaires et ayant été délégués aux DDFiP, mais n'ayant pas fait l'objet d'un engagement juridique ferme créateur de droit au 1^{er} janvier 2021* » à hauteur de **160 M€** et, d'autre part, à mettre en œuvre les annonces du Président de la République à la suite des inondations dramatiques des Alpes-Maritimes du 2 octobre dernier à hauteur de **50 M€**. Par ailleurs, le solde des comptes tenus par les DDFiP à fin juillet est créditeur de **586,7 M€**, correspondant à des opérations décidées dans le cadre du FPRNM (montants délégués, engagés ou non), mais non encore soldées.

Un [second amendement du Gouvernement](#) adopté par les députés rassemble les dispositions législatives relatives au fonds « Barnier » dans le code de l'environnement¹, il constitue désormais l'article 54 *quinquies* du PLF. À cet égard, la DGPR a confirmé que la suppression de la référence aux « marnières » dans les dispositions législatives relatives au fonds « Barnier » constitue uniquement une simplification rédactionnelle et non une diminution du périmètre d'intervention du fonds. De même, la reprise, dans le cadre d'un décret, des différents taux de participation du fonds « Barnier » inscrits en loi de finances pour 2004² et en loi de finances pour 2006³ s'effectuera au moins à **cadre constant**. Pour certaines actions, la participation du fonds pourrait même augmenter.

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

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

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

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

L'**action 16 du programme 217** porte les crédits des personnels œuvrant pour la politique de prévention des risques (administration centrale et services déconcentrés) au titre du programme 181⁴. Pour 2021, **11 ETPT seront supprimés**, soit une relative stabilité.

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

Parmi ces personnels, **1 290 ETPT** sont affectés à l'inspection des installations classées, pour un effectif de 1 607 agents techniques au sein des différents services déconcentrés. En 2021, il est prévu une **augmentation de 30 ETP de catégorie A**, par repyramidage interne au programme,

¹ Article L. 561-3 du code de l'environnement.

² Article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

³ Article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

⁴ À l'exception des effectifs et des crédits de personnels de l'ASN et de l'Ademe, portés par le programme 181.

correspondant à 30 postes d'inspecteurs des installations classées, contrairement aux **50 postes** annoncés dès 2021 par la ministre de la transition écologique Élisabeth Borne.

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

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

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

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

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

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

- 100 M€ en AE et 80 M€ en CP pour le renforcement des compétences de la filière nucléaire, la modernisation de la filière et le soutien à des projets de relocalisation ;
- 100 M€ en AE et 70 M€ en CP pour soutenir le développement du multirecyclage du combustible dans des réacteurs à eau pressurisé (REP), pour la création et la rénovation de deux installations d'expérimentation du CEA, pour le soutien aux projets d'usine du futur et l'aide à la recherche et développement s'agissant de la gestion des déchets radioactifs.

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

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

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

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

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

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

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

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

En outre, comme l'a rappelé le [rapport de la mission d'information du Sénat sur les risques climatiques](#), adopté le 3 juillet 2019⁴, cette exposition ne fera que s'accroître dans les prochaines années, du fait de la **multiplication et de l'intensification des catastrophes naturelles**⁵.

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

² Voir le [rapport CGEDD-IGA-IGF sur la recomposition spatiale des territoires littoraux](#), mars 2019.

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

⁴ Le rapport et les travaux de la mission sont consultables en [ligne](#) sur le site du Sénat.

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

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

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

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

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

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

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

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

B. « LUBRIZOL » : DES DEMANDES PARTIELLEMENT SATISFAITES

Un an après l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen, dans un contexte global de vieillissement des installations et de mutation de l'industrie, **la maîtrise des risques industriels est plus que jamais d'actualité.**

D'ailleurs, la Commission européenne a adressé aux autorités françaises une mise en demeure le 10 octobre 2019 pour non-conformité de la transposition de la directive 2012/18/UE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses².

Pour l'année 2019, la base ARIA du ministère de la transition écologique recense 1 774 événements technologiques survenus en France et enregistrés, tous domaines d'activité

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

² La DGPR indique qu'une réponse a été faite en janvier 2020 et que des modifications des dispositions réglementaires relatives à la prévention des accidents majeurs étaient nécessaires pour remédier aux griefs soulevés par la Commission.

confondus. Le bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (Barpi) relève ainsi que « *les chiffres 2019 montrent une **amélioration significative du nombre d'accidents et incidents survenus au sein des établissements Seveso** [...] En particulier, le nombre d'accidents majeurs à notifier à la Commission européenne atteint son plus bas niveau depuis 2009* »¹.

Toutefois, le même constat n'est pas valable pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) autres que Seveso, qui connaissent une augmentation significative des accidents (+ 64 %) et des événements (+ 68 %) depuis 2010. Entre 2018 et 2019, la hausse du nombre d'accidents pour les ICPE hors Seveso² atteint 12 % et celle du nombre d'événements 4 %. Le rapport du Barpi met également en évidence la prédominance des incendies dans 59 % des cas, puis des rejets de matière dans 41 % des cas et enfin les explosions dans 4 % des cas³.

Pour mémoire, la [commission d'enquête du Sénat](#) recommandait notamment :

- d'approuver d'ici la fin de l'année 2020 l'ensemble des PPRT encore en cours d'élaboration et fixer des objectifs pluriannuels de mise en œuvre des PPRT approuvés ;
- de redéployer les crédits dédiés à l'élaboration des PPRT en créant un **mécanisme d'avance aux particuliers** pour faciliter leur mise en œuvre ;
- de proroger le crédit d'impôt en faveur des ménages qui réalisent des aménagements liés à la mise en œuvre des PPRT ;
- de mettre à l'étude un **dispositif de soutien aux entreprises et collectivités** dont la taille et les capacités financières compromettent la mise en sécurité dans un délai raisonnable.

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

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

À la suite du rapport de la mission d'information constituée à l'Assemblée nationale, du rapport de la commission d'enquête du Sénat et des deux rapports d'inspection⁴, **la ministre de la transition écologique a signé plusieurs textes réglementaires relatifs aux établissements Seveso (JORF du 26/09/20), aux entrepôts et aux liquides inflammables et combustibles**, dont deux décrets et cinq arrêtés. Ces mesures rejoignent les priorités identifiées dès décembre 2019 dans l'instruction du Gouvernement relative aux actions nationales de l'inspection des installations classées pour l'année 2020. Elles prévoient notamment la mise à la disposition de l'inspection des installations classées des **rapports de l'assureur** portant sur les mesures de prévention et de maîtrise des risques, la **mise à disposition du public de la liste des produits stockés** dès la survenue d'un accident. Outre l'obligation faite aux exploitants de **tenir à la disposition de**

¹ MTES/Barpi, Inventaire des incidents et accidents technologiques survenus en 2019.

² Les augmentations les plus prononcées concernent les secteurs des déchets et des eaux usées, du commerce, de l'industrie agroalimentaire et de l'industrie chimique tandis que d'autres secteurs comme la métallurgie enregistrent un recul de l'accidentologie.

³ Au total, quatre décès ont été recensés en 2019 dans quatre accidents. Il s'agissait à chaque fois d'un travailleur du site. Le nombre global de blessés augmente, passant à 591 en 2019 contre 447 en 2018, tous publics confondus (employés, sauveteurs, riverains).

⁴ Une mission CGE-CGEDD centrée sur les causes de l'accident, qui a constitué la base du plan d'actions gouvernemental présenté le 11 février 2020 et une mission CGE-CGEDD-IGAS-IGA-CGAER pour les aspects gestion de crise. Une troisième mission portant sur la culture du risque sera réalisée en associant des parties prenantes externes à l'administration (journalistes, sociologues, géographes, professionnels de la communication et de la gestion de crise). La DGPR indique que ces intervenants sont en cours d'identification.

l'administration un état des lieux clair et synthétique des produits stockés, mis à jour quotidiennement pour les produits dangereux, la prévention du **risque incendie** est renforcée pour les entrepôts, un **recensement de toutes les installations ICPE à 100 mètres d'un site Seveso** est prévu¹, de même qu'un renforcement des plans d'opération interne (POI), notamment sur le volet de la fréquence des exercices. Pour la création du **Bureau d'enquête accidents** indépendant dédié aux risques technologiques, une mission de préfiguration a été mise en place depuis le 1^{er} juin 2020 sous l'égide de Jérôme Goellner. Pour soutenir la mise en place de cette structure, un transfert de 3 ERT est intervenu en gestion 2020 sur le programme 181.

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

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

Toutefois, on peut douter du réalisme de cet objectif. Le rapport d'inspection CGEDD-CGE publié le 12 mars 2020 sur l'analyse de l'accident indique d'ailleurs : « *même s'il est pluriannuel et ciblé, ce plan d'actions requiert des ressources supplémentaires, qui ne semblent pas pouvoir être obtenues par simple redéploiement ou redéfinition des priorités annuelles fixées par la DGPR. L'ambition de ce plan, son effectivité et le calendrier de sa mise en œuvre seront dès lors étroitement liés aux ressources qui lui seront accordées* ». Le doute est d'autant plus permis que le Gouvernement ne semble pas tenir sa promesse de renforcer les moyens de l'inspection « *en dédiant 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021* »², puisque seuls **30 ETP** sont pour l'inspection en 2021 et **20 ETP** en 2022.

Aussi, sur ce sujet, la commission a adopté **un amendement DEVDUR.2** du rapporteur visant à permettre le recrutement de **20 inspecteurs** des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), pour parvenir à 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021.

Dans la lignée des exercices précédents, le rapporteur rappelle qu'il est essentiel d'achever la formalisation des PPRT. **Le financement des travaux sur les logements des riverains de sites industriels rendus nécessaires par les prescriptions d'un PPRT³ est un enjeu majeur pour améliorer la protection des populations et la résilience de ces bâtiments.** L'État participe au financement de ces travaux *via* un crédit d'impôt⁴ de **40 %** du montant des travaux réalisés avec un plafond de dépenses fixé à 20 000 euros. En complément, depuis la loi du 16 juillet 2013, les riverains peuvent bénéficier d'un financement à hauteur de **50 %** du montant des travaux par les exploitants industriels à l'origine du risque et les collectivités territoriales. **Dès lors, 10 % du montant des travaux restent à la charge des propriétaires concernés.** À l'heure actuelle, 194 PPRT prescrivent des travaux de protection à près de **15 900 logements** pour tenir compte des effets thermiques, de surpression et / ou toxiques pouvant survenir lors d'un accident industriel. Selon les informations transmises par la direction générale de la prévention des

¹ Le Gouvernement a annoncé son intention de contrôler, d'ici trois ans, toutes les ICPE situées dans un périmètre de 100 mètres autour de sites Seveso.

² <https://www.ecologie.gouv.fr/incendie-lubrizol-et-normandie-logistique-elisabeth-borne-renforce-moyens-des-inspecteurs-des>

³ Il peut s'agir de mesures de filmage des fenêtres pour assurer une protection contre les effets de surpression ou de la construction d'un abri de confinement pour la protection contre les effets toxiques.

⁴ Voir le 1 *bis* de l'article 200 *quater* A du code général des impôts et les articles L. 515-19 et L. 515-16-2 du code de l'environnement.

risques (DGPR), au 30 août 2020, environ 2 200 logements (14 %) ont fait l'objet d'un diagnostic de travaux et les travaux ont été réalisés pour **643 logements**, soit 4 % des logements soumis à travaux et 30 % des logements diagnostiqués. Le coût total des travaux sur les six prochaines années est estimé par la DGPR, en fourchette haute et pour les 15 900 logements concernés, **entre 80 et 130 M€** soit une dépense fiscale sous forme de crédit d'impôt de l'ordre de 32 à 52 M€, avec une dépense fiscale annuelle maximale de 8 M€ compte tenu du rythme de réalisation des travaux, ce qui paraît **relativement modeste** au regard des montants financiers qui peuvent être mobilisés pour la reconstruction / réparation en phase post-accidentelle.

Lors de l'examen du PLF pour 2021 à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un [amendement du rapporteur général](#) visant à **proroger de trois ans ce crédit d'impôt** applicable au montant des dépenses payées pour la réalisation de diagnostics préalables aux travaux et de travaux prescrits aux propriétaires d'habitation au titre de l'article L. 515-16-2 du code de l'environnement. Ce dispositif arrive à échéance au 31 décembre 2020. Ces dispositions constituent désormais [l'article 42 M du projet de loi de finances pour 2021](#)

Si le rapporteur salue ce premier pas, il relève que l'échéance du 1^{er} janvier 2021 pour la réalisation des travaux de protection prescrits par des PPRT approuvés avant le 1^{er} janvier 2013 n'a pas été reportée à ce stade¹, contrairement à ce que proposait le député Yves Blein, par ailleurs président de l'association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs.

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

Enfin, prolongeant une des recommandations du rapport de la commission d'enquête du Sénat, la **DGPR et Procivis ont signé une convention le 4 juin 2020 permettant aux riverains d'obtenir une avance sur le crédit d'impôt sous la forme d'un prêt à taux zéro**. Ce dispositif permet de compléter celui prévu par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour les ménages disposant de revenus modestes, qui concerne la majorité des logements soit 116 PPRT².

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

Pour les années 2021 à 2023, l'autorité estime ses besoins à hauteur de **8 ETP supplémentaires** et a obtenu, dans le cadre du PLF pour 2021, la création d'un ETP supplémentaire³. En outre, lors de son audition par le rapporteur, le président de l'autorité a renouvelé sa **demande de création d'un programme budgétaire unique dédié à la sûreté nucléaire et à la radioprotection**. Si l'existence de programmes distincts pour l'ASN et l'IRSN permet de séparer les missions d'expertise et de régulation, le rapporteur est **favorable à cette proposition** qui permettrait de **clarifier le périmètre de la prévention des risques nucléaires** et consacrerait la spécificité de cette politique. Alors que le **programme de travail de l'autorité s'annonce dense** (quatrième réexamen périodique des réacteurs de 900 MWe⁴, suivi du programme « Cigéo » et de l'EPR de

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

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

³ Pour la période 2018-2020, l'ASN a demandé 15 ETP supplémentaires, dont 2 ont été accordés en 2018, 2 en 2019 et 7 en 2020 (dont 5 par amendement parlementaire).

⁴ Après un premier avis générique, l'autorité prendra des décisions individuelles, spécifiques à chaque centrale et à son contexte géographique. Ce travail devrait s'étaler sur 10 à 12 ans. Voir le compte rendu de l'audition de l'ASN devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200427/atdd.html>.

Flamanville, encadrement du démantèlement des installations anciennes de La Hague, révision de l'arrêté relatif aux installations nucléaires de base, etc.), **le rapporteur appelle le Gouvernement à porter une attention particulière à la sûreté nucléaire.**

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

À court terme, sur proposition de son rapporteur, **la commission a adopté un amendement DEVDUR.1** visant à permettre à l'ASN de développer ses propres actions en matière de recherche dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. **En disposant de moyens, même modestes** (120 000 euros), complémentaires aux dispositifs de financement existants, **l'ASN pourra disposer de travaux qui seront utiles à ses futures prises de décisions et qui ne sont pas pris en charge par les opérateurs habituels de la recherche**, y compris dans le secteur de la sûreté nucléaire.



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



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

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

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



18 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS BIODIVERSITÉ, EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET MÉTÉOROLOGIE

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

1. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021, PREMIER BUDGET VERT

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

Ce rapport comprend 3 parties :

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

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

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

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

Les principaux enseignements de ce premier budget vert sont :

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

– 91 % des dépenses sont totalement neutres ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1 million d'euros en plus pour le domaine public maritime ;
- 2 millions d'euros en plus pour l'entretien du domaine public fluvial non navigable (entretien des cours d'eau et investissements en lien avec la continuité écologique des cours d'eau) ;
- **8 millions d'euros supplémentaires pour renforcer les aires protégées (en créer de nouvelles et améliorer la gestion des aires existantes)**, dans le cadre notamment du lancement de la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées 2020-2030, prévue pour la fin de l'année et qui sera suivie par l'élaboration de la prochaine stratégie nationale de la biodiversité (SNB3) *cf. infra* ;
- **3 millions d'euros en plus pour les parcs nationaux**, portant ainsi la dotation de 2021 pour les parcs à 4,5 millions d'euros (contre une dotation moyenne de 1,6 million d'euros AE et 2,1 millions d'euros CP entre 2016 et 2019) *cf. infra* ;
- 7 millions d'euros en plus pour l'Office national des forêts, notamment destinés aux réserves biologiques et aux plans nationaux d'action (PNA) ;
- 3 millions d'euros consacrés au bien-être animal⁴, pour concrétiser les annonces de la ministre de la transition écologique du 29 septembre 2020.

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

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

¹ « Paysages, eau et biodiversité ».

² « Expertise, information géographique et météorologie ».

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

⁴ D'après les informations transmises par le ministère au rapporteur, ces crédits sont destinés à des mesures permettant d'améliorer la prise en compte des besoins physiologiques de la faune sauvage captive, notamment au sein des cirques, delphinariums, parcs zoologiques et élevages de visons pour la fourrure et à des actions de renforcement de la surveillance et des contrôles d'activités comprenant l'utilisation d'animaux sauvages.

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

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

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

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

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

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

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

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

La mission « Plan de relance »
prévoit



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

... dont seulement environ



directement affectés à des projets de
protection de la biodiversité

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

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

Le rapport¹ de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) du 15 mai 2020, chargé d'établir une synthèse des connaissances scientifiques sur la question du lien entre pandémies et atteintes à la biodiversité, montre ainsi la mise en évidence croissante de « *corrélations entre changements environnementaux globaux, perte de biodiversité et des services de régulation associés et émergence, en augmentation, de la prévalence de maladies infectieuses* ». Entendus par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 17 juin 2020, MM. Jean-François Silvain, président de la FRB, et Yann Wehring, ambassadeur délégué à l'environnement indiquaient ainsi, le premier, que le risque zoonotique pouvait être accru par l'érosion de la biodiversité spécifique et génétique *via* différents facteurs, qu'ils soient écologiques, épidémiques, adaptatifs, évolutifs ou liés à l'homme, et le second que la question de la prise en compte ou non de la préservation de la biodiversité dans les plans de relance serait de ce point de vue cruciale.

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

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

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

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

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

Au-delà de la préparation des conseils de défense écologique, du Conseil national de la transition écologique ou encore des travaux relatifs à l'évaluation de l'impact des politiques publiques sous l'angle du développement durable, qui figurent au rang des missions désormais traditionnelles du CGDD, la **gestion de la Convention citoyenne pour le climat**, la gestion de l'**observatoire de la rénovation énergétique**, la mise en place de la **plateforme France transition**², le plan **Services publics écoresponsables** lancés par le Conseil de défense écologique de février 2020, ou encore le **comité de suivi créé cet été pour objectiver les surcoûts liés aux pertes de rendement sur les chantiers, dans le secteur du BTP** compte tenu de l'application des règles de sécurité sanitaire, constituent autant de nouvelles missions du commissariat, qui justifient une **augmentation d'1 million d'euros de sa dotation** prévue cette année.

2. Des effectifs toujours en baisse pour le Cerema

Le Cerema, partenaire essentiel des collectivités territoriales en matière d'ingénierie de projets, voit encore baisser ses moyens budgétaires – 191,6 millions d'euros de subvention pour charges de service public (SCSP) pour 2021, soit 5 millions d'euros de moins que l'année dernière – et humains, comme chaque année depuis sa création en 2014 – avec un schéma d'emplois s'établissant à – 87 ETP (contre – 97 l'année dernière). D'après les informations transmises par le

¹ « Mobilisation de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité par les pouvoirs publics français sur les liens entre Covid-19 et biodiversité ».

² Plateforme des aides publiques à la transition énergétique et écologique à destination des particuliers, des entreprises et des collectivités.

ministère, le PLF 2021 traduit pourtant une volonté politique « d'adoucir » cette baisse, qui s'élevait en moyenne à – 3 % par an entre 2014 et 2020.

3. Des moyens quasi stables pour l'IGN

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

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

En ce qui concerne l'action 13, en très légère baisse par rapport à l'année dernière avec 185 millions d'euros de subvention prévus pour Météo-France, il convient de noter que **la crise sanitaire a impacté le calendrier du renouvellement du supercalculateur**, avec le report de la production opérationnelle de l'établissement sur ce nouvel équipement à partir de novembre 2020 et le retard d'environ 3 mois du lancement de la surveillance des systèmes d'information de l'établissement. De plus, Météo-France indique une perte de recettes de 4 millions d'euros, qu'il compense partiellement par une baisse d'exploitation de 2,2 millions d'euros. Le PLF prévoit en outre 95 suppressions de postes, poursuivant ainsi la tendance des dernières années (- 94 ETP l'année dernière).

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

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

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

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

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

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

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

Au niveau national, la **stratégie de création des aires protégées (SCAP)** et la **stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées (SCAMP)** arrivent à échéance en 2020. Pour rappel, cette politique s'était donné pour objectif, après le Grenelle de

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

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

l'environnement, de parvenir à 2 % du territoire terrestre métropolitain sous protection « forte » (contre 1,2 % en 2009).

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

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

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

Dans la perspective du Congrès mondial de la nature qui doit se tenir à Marseille en 2021, et de la conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (COP 15), qui se tiendra ensuite en Chine, une **nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées à 10 ans (2020-2030)**, associant de manière inédite terre et mer, métropole et outre-mer, est actuellement **en phase finale d'élaboration²**, avec, d'après les informations transmises au rapporteur, un objectif de publication en décembre après un dernier arbitrage interministériel en novembre.

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

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

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

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

Mais d'ores et déjà, au regard du flou entourant les moyens destinés aux aires protégées tant dans le budget pour 2021 que dans le projet de nouvelle stratégie, il est permis d'émettre des doutes sur la volonté politique de dépasser les paroles pour parvenir à la mise en œuvre d'une politique concrète, efficace et pérenne.

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

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

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

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

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

– manque de moyens et de dispositifs de financement¹ des aires nouvelles ; pour lui, « le financement de la stratégie et des outils et actions qui permettront son succès est déterminant (...) ce point sera *in fine* le marqueur de la réalité de l'ambition du Gouvernement pour cette stratégie et son premier plan d'action » ;

– absence d'un volet relatif à l'adhésion et à l'association des acteurs locaux dans les territoires ;

– flou autour des définitions retenues pour les aires protégées et, en particulier, pour les aires « sous protection forte » (quelle ambition pour cette définition ? Les catégories de l'UICN seront-elles retenues ? Quelle marge pour les activités économiques au sein de ces territoires ?) ;

– insuffisance d'un cadre d'animation globale ;

– manque de priorisation des mesures.

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

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

Le rapporteur estime que de ce point de vue, le projet de budget et le plan de relance devraient porter le marqueur de cette rupture, en prévoyant pour cette stratégie un robuste volet dédié au financement et aux moyens.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les parcs nationaux en chiffres

11 établissements publics de parcs nationaux français².

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

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

384 communes, dont 285 ont actuellement adhéré aux chartes.

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

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

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

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

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

² Le parc national de la Vanoise (1963), le parc national de Port-Cros (1963), le parc national des Pyrénées (1967), le parc national des Cévennes (1970), le parc national des Écrins (1973), le parc national du Mercantour (1979), le parc national de Guadeloupe (1989), le parc national de La Réunion (2007), le parc amazonien de Guyane (2007), le parc national des Calanques (2012) et le parc national de Forêts (2019).

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

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

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

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

Le projet de loi de finances initial pour 2021 prévoyait également le redéploiement de 5 ETP des 10 parcs existants vers le parc national de forêts avant que le plafond d'emploi des parcs nationaux ne soit rehaussé lors de son examen au Parlement afin de prévoir des effectifs nouveaux pour ce dernier parc récent.

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

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

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

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

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

¹ L'essentiel de leur financement provenant de la contribution des agences de l'eau via l'OFB, fixée entre 63 et 68,5 millions d'euros.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Les crédits du plan de relance

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

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

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

Sur cette modification, les agences de l'eau craignent quelques « **effets de bord** » dus au **changement des modalités de versement** de ces sommes qui ne seront plus, à compter de 2021, réparties entre les agences au prorata de la part des redevances pour pollutions diffuses

perçues sur leurs bassins respectifs, mais versées selon la clé de contribution habituelle des agences de l'eau à l'Office français de la biodiversité (OFB)¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- une **nouvelle redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique** modulée notamment selon le fonctionnement du système d'assainissement ;

- une **nouvelle redevance de solidarité territoriale**, visant notamment à encourager une bonne gestion patrimoniale des réseaux en remplacement de l'actuelle redevance pour modernisation des réseaux de collecte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. ARTICLE DE PREMIÈRE PARTIE ET MESURE FISCALE NON RATTACHÉE

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

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

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

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

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

L'article prévoit ainsi :

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

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

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



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



Guillaume Chevrollier
Rapporteur
Sénateur
(Les républicains)
de Mayenne

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>