

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances pour 2018,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

PRÉVENTION DES RISQUES

Par M. Pierre MÉDEVIELLE,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 à 112 et 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
I. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	9
A. LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME POUR 2018	9
1. <i>Un programme essentiel à la prévention des risques pour protéger la santé publique et l'environnement</i>	9
2. <i>Une hausse des crédits en 2018 résultant de l'inscription des moyens de l'Ademe</i>	9
3. <i>À périmètre constant, les crédits du programme sont en légère hausse par rapport à 2017</i>	10
4. <i>Le programme 181 apporte une subvention pour charges de service public à neuf opérateurs</i>	11
B. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS	12
1. <i>Des crédits permettant la déclinaison de plans nationaux en faveur de la prévention des risques technologiques, des pollutions et des problématiques de santé-environnement</i>	12
2. <i>L'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement</i>	13
3. <i>Les ressources consacrées aux PPRT s'orientent vers la mise en œuvre des mesures foncières et de mesures supplémentaires</i>	15
4. <i>La prévention des risques pour la santé d'origine environnementale</i>	16
a) <i>Un effort budgétaire en faveur de la santé-environnement</i>	16
b) <i>Un renforcement des ressources consacrées à l'évaluation et à l'autorisation des produits phytosanitaires</i>	17
(1) <i>L'évaluation et l'autorisation des produits phytosanitaires</i>	17
(2) <i>Le suivi du bilan confié à l'Anses sur les alternatives aux néonicotinoïdes</i>	21
(3) <i>L'évolution des moyens de l'Anses dans les prochaines années devra rendre prioritaire l'examen des produits phytosanitaires</i>	22
C. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS	25
1. <i>Une légère baisse des ressources prévues par le programme 181</i>	25
2. <i>Le plafonnement des recettes du Fonds de prévention des risques naturels majeurs</i>	28
D. LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET LA RADIOPROTECTION	30
1. <i>Une mission prioritaire, qui reste sous haute tension budgétaire</i>	30
2. <i>Un accroissement des enjeux de sûreté et de radioprotection</i>	31
3. <i>Une réforme est nécessaire pour doter la sûreté nucléaire d'une trajectoire de financement pérenne et crédible</i>	32
E. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES	33
F. LE BUDGET DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)	34
1. <i>Une agence au cœur de la transition énergétique</i>	34
2. <i>Une budgétisation des ressources de l'agence à partir de 2018</i>	34
3. <i>Des moyens encore limités pour atteindre les objectifs de la transition énergétique</i>	35

II. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES »	38
A. LE PROGRAMME SUPPORT DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	38
B. LES MOYENS BUDGÉTAIRES ET EN PERSONNEL DU PROGRAMME 217 EN 2018	39
C. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN MINISTÉRIEL « ADMINISTRATION EXEMPLAIRE » 2015-2020	41
EXAMEN EN COMMISSION	45
I. EXAMEN DU RAPPORT	45
II. AUDITION DE M. SÉBASTIEN LECORNU, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, CHARGÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE	56
III. AVIS DE LA COMMISSION	80
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81
LISTE DES DÉPLACEMENTS	83

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 15 novembre 2017, a examiné le rapport de Pierre Médevielle sur les crédits du programme 181 consacrés à **la prévention des risques**, et ceux du programme 217 regroupant **les moyens en personnel et de fonctionnement du ministère de la transition écologique et solidaire**, au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018.

Dans un premier temps, le rapporteur a relevé que le ministère de l'environnement allait être **mis à contribution dans l'effort de réduction de la dépense publique**, en connaissant une nouvelle baisse de ses moyens de fonctionnement et de ses emplois en 2018. Tout en demeurant vigilant sur l'évolution future de ces ressources, le rapporteur a estimé que cette diminution ne remettait pas en cause la conduite des politiques publiques en faveur de l'environnement par les administrations centrales et les services déconcentrés.

Dans un second temps, le rapporteur a présenté les principaux enjeux de la politique de prévention des risques en 2018, en distinguant trois éléments majeurs pour l'année à venir.

Il a tout d'abord relevé que la forte augmentation des crédits du programme 181 résulte essentiellement d'**une budgétisation des ressources de l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (Ademe)** à partir de 2018. Si cette évolution permet de stabiliser le financement de l'agence, le rapporteur a souligné **le risque d'un effet d'optique lié au niveau élevé des crédits en 2018**. Les crédits de paiement permettront de couvrir les importants restes-à-payer accumulés les années antérieures, tandis que la capacité d'engagement de l'Ademe devrait diminuer à partir de l'année prochaine. À ce titre, la commission a regretté **l'insuffisance des ressources attribuées au fonds chaleur**, qui limite le développement de la chaleur renouvelable dans le cadre de la transition énergétique de notre pays.

À périmètre constant, **votre commission a relevé que, sans connaître de revalorisation majeure, les ressources de la politique de prévention des risques sont préservées en 2018.**

Le rapporteur a toutefois attiré l'attention de la commission au sujet **des tensions persistantes sur le financement de la sûreté nucléaire**, assurée par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) avec l'appui de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Face à la multiplication des dossiers sensibles, ainsi qu'à des cas inédits d'irrégularités dans la fabrication de certaines pièces, le rapporteur a appelé de ses vœux **une réforme permettant d'établir une trajectoire de financement pérenne et crédible pour cette mission hautement prioritaire de l'État.**

Enfin, la commission a salué **l'accroissement des ressources consacrées à la recherche en matière de santé-environnement**, ainsi que la priorité retenue par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) **en faveur de l'évaluation et de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques.** Elle a jugé cette stratégie opportune face à l'augmentation des dépôts de dossiers et à l'accroissement des préoccupations sociétales dans ce domaine. Sur ce dernier point, tout en rappelant l'importance d'une évaluation impartiale et transparente, la commission a jugé indispensable de doter l'expertise publique du temps et des moyens nécessaires pour établir sereinement l'état des connaissances scientifiques, en préalable à toute prise de décision politique.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 181 « Prévention des risques » et 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018.

Mesdames, Messieurs,

Comme l'an passé, le présent avis porte sur les crédits de deux programmes au sein de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » :

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

Ces deux programmes représentent **environ 3,9 milliards d'euros**, soit **34 % du total des crédits de la mission**.

Le programme 217 connaîtra en 2018, à périmètre constant, une baisse d'environ 1 % de ses dépenses de fonctionnement et de personnel par rapport à 2017. Si cette évolution prolonge la contribution du programme support du ministère de la transition écologique et solidaire à l'effort de réduction du déficit public, elle n'apparaît pas de nature à remettre en cause la conduite des politiques publiques environnementales.

Le programme 181 présente une forte hausse des crédits demandés pour 2018, qui résulte d'une budgétisation des ressources de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), pour laquelle le niveau élevé des crédits de paiement vise à couvrir les restes-à-payer des années précédentes tandis que ses capacités d'engagement devraient diminuer. Malgré un volume important de crédits, les moyens dont dispose l'agence n'apparaissent pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés pour la transition énergétique de notre pays, en particulier pour le développement de la chaleur renouvelable.

En matière de sûreté nucléaire, votre rapporteur pour avis constate que les ressources consacrées à la sûreté nucléaire restent sous tension, malgré une augmentation ces deux dernières années des emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). La découverte d'irrégularités dans la fabrication de certaines pièces, à l'origine d'un véritable choc dans le secteur, exige une réponse forte par un accroissement des capacités de contrôle de l'autorité. Ce renforcement est également justifié par la multiplication des dossiers sensibles à traiter dans les prochaines années, qu'il s'agisse des réexamens de sûreté du parc existant, des opérations de démantèlement ou de la construction de nouvelles installations.

Il se félicite toutefois de l'effort mené en matière de santé-environnement, qu'il s'agisse de nouveaux crédits consacrés à la recherche sur des risques émergents, ou de l'augmentation des effectifs de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) dédiés à l'évaluation et à l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Ce renforcement est opportun compte tenu de l'importance et de la complexité croissante de ces sujets, qui impliquent des évolutions pour certaines activités économiques, en visant un niveau élevé de protection des professionnels, de la population et de l'environnement.

*

* *

Lors de sa réunion du 22 novembre 2018, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 181 « *Prévention des risques* » et 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* » de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » du projet de loi de finances pour 2018.

I. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

A. LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME POUR 2018

1. Un programme essentiel à la prévention des risques pour protéger la santé publique et l'environnement

Le programme 181 rassemble les **crédits liés à la prévention des risques naturels, technologiques et miniers et des risques pour la santé d'origine environnementale**. Ils financent des actions permettant à l'État de connaître, d'évaluer, de prévenir et de gérer :

- les **risques industriels et miniers, ainsi que les pollutions** chimiques, biologiques, sonores, électromagnétiques, lumineuses et radioactives ;
- les **risques naturels**, en particulier les inondations en France, ainsi que la sécurité des ouvrages hydrauliques ;
- les **sols pollués** ;
- les **déchets** (prévention, valorisation et traitement) ;
- les **risques pour la santé d'origine environnementale**, notamment ceux associés aux produits chimiques et aux organismes génétiquement modifiés (OGM).

Dans un contexte de changement climatique et de vieillissement des installations industrielles, **les crédits de ce programme ont une importance particulière**, alors que la société civile devient plus sensible à l'égard des risques qu'il prend en charge. L'accroissement des exigences européennes impose également un niveau élevé de protection des populations et de l'environnement.

2. Une hausse des crédits en 2018 résultant de l'inscription des moyens de l'Ademe

Les crédits du programme 181 connaissent une forte hausse dans le projet de loi de finances initiale pour 2018 (PLF 2018) par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 (LFI 2017) : ils passent de 238,2 à **854,1 millions d'euros (M€) en autorisations d'engagement (AE)** et de 227,6 à **843,8 M€ en crédits de paiement (CP)**. Ils représentent 7,5 % du total des crédits de la mission.

Cette hausse est essentiellement liée à un changement de périmètre, par **l'inscription du financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)** au sein du programme 181. Ces crédits sont regroupés au sein d'une nouvelle action n° 12.

Dans le PLF 2018, le programme 181 se décline ainsi en **cinq actions** :

- l'action n° 1 « *Prévention des risques technologiques et des pollutions* » ;
- l'action n° 9 « *Contrôle de la sûreté nucléaire* » ;
- l'action n° 10 « *Prévention des risques naturels et hydrauliques* » ;
- l'action n° 11 « *Gestion de l'après-mines* » ;
- l'action n° 12 « *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* ».

À l'exception de l'action n° 12, qui contribue prioritairement à la mise en œuvre de la politique de transition écologique, **chaque action cible une catégorie de risques bien identifiée** : risques technologiques, nucléaires, naturels ou miniers.

Le tableau suivant retrace l'évolution par action des crédits du programme 181 entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2017 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2018.

CRÉDITS DES ACTIONS DU PROGRAMME 181 (EN M€)

Action	LFI 2017		PLF 2018		Variation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 « <i>Prévention des risques technologiques et des pollutions</i> »	103,4	88,2	106,9	91,6	3,38 %	3,85 %
Action 9 « <i>Contrôle de la sûreté nucléaire</i> »	57,8	62,8	58,5	63,5	1,21 %	1,11 %
Action 10 « <i>Prévention des risques naturels et hydrauliques</i> »	39,3	38,9	37,4	37,4	-4,83 %	-3,86 %
Action 11 « <i>Gestion de l'après-mines</i> »	37,7	37,7	38,6	38,6	2,39 %	2,39 %
Total hors action 12	238,2	227,6	241,4	231,1	1,34 %	1,54 %
Action 12 « <i>Ademe</i> » (nouveau)			612,7	612,7		
Total	238,2	227,6	854,1	843,8	258,56 %	270,74 %

Source : PAP – PLF 2018.

3. À périmètre constant, les crédits du programme sont en légère hausse par rapport à 2017

À périmètre constant, en neutralisant l'évolution liée à la création de la nouvelle action n° 12, les crédits du programme connaissent **une légère hausse**,

de 1,34 % en AE et de 1,54 % en CP¹. Cette augmentation concerne les actions n°s 1, 9 et 11, tandis que l'action n° 10 voit ses crédits diminuer.

Cette trajectoire en 2018 succède à une évolution contrastée entre 2016 et 2017 : les crédits du programme avaient alors diminué d'environ 40 M€ en AE (-15 %) et augmenté de 8 M€ en CP (+4 %), essentiellement en raison du rythme d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques.

Tout en étant préservés, les crédits du programme 181 consacrés à la prévention des risques ne connaissent pas de revalorisation majeure en 2018 par rapport à leur niveau de 2017.

Hors ASN², les effectifs en administration centrale et dans les services déconcentrés pour la mise en œuvre du programme 181 sont portés par l'action n° 16 du programme 217. Ils passeront de 3 248 ETPT en 2017 à **3 234 ETPT en 2018, soit une relative stabilité par rapport à l'an passé**. Les dépenses de personnel correspondantes au sein du programme 217 s'élèvent à 239 M€ en 2018.

4. Le programme 181 apporte une subvention pour charges de service public à neuf opérateurs

Le tableau ci-dessous retrace les subventions pour charges de service public apportées par le programme 181 à neuf opérateurs, dont trois lui sont rattachés à titre principal : **l'Ademe, l'INERIS et le GIP GEODERIS**.

SUBVENTIONS APPORTÉES AUX OPÉRATEURS PAR LE PROGRAMME 181 (EN M€)

Opérateurs	AE	CP	Programme de rattachement
Ademe	612,7	612,7	P181
INERIS	28,04	28,04	P181
GEODERIS	6,4	6,4	P181
BRGM	25,271	25,271	P172
Anses	7	7	P206
Météo-France	3,88	3,88	P159
ONF	3,335	3,335	P149
IRSTEA	1,774	1,774	P172
CITEPA	0,13	0,13	P174
Total	688,53	688,53	

Source : PAP – PLF 2018.

¹ A l'initiative du Gouvernement, un amendement adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale a toutefois modifié les crédits du programme 181 par une baisse de 4,8 M€ en AE et CP hors titre 2, principalement afin de gager des dépenses nouvelles décidées lors de l'examen du PLF. Le même amendement a procédé à une hausse de 179 K€ en titre 2.

² Les effectifs de l'ASN sont directement portés par le programme 181.

À l'exception de l'Ademe, qui n'était pas rattachée au programme l'an passé, **ces subventions pour 2018 sont stables** par rapport à 2017.

L'**Autorité de sûreté nucléaire** étant une autorité administrative indépendante et non un opérateur de l'État, les moyens qui lui sont apportés par le programme 181 ne sont pas comptabilisés comme subventions pour charges de service public, mais correspondent aux crédits de l'action n° 9.

B. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS

1. Des crédits permettant la déclinaison de plans nationaux en faveur de la prévention des risques technologiques, des pollutions et des problématiques de santé-environnement

L'action n° 1 « **Prévention des risques technologiques et des pollutions** » représente 106,9 M€ en AE (+3,38 %) et 91,6 M€ en CP (+ 3,85 %), soit 12,5 % des crédits du programme en 2018. Cette évolution succède à une forte baisse des crédits en AE (-30,37 %) et une hausse en CP (+6,6 %) entre 2016 et 2017.

Cette action poursuit plusieurs objectifs :

- **prévenir les risques et pollutions générés par les installations industrielles et agricoles** (principalement à travers la législation des installations classées pour la protection de l'environnement ou ICPE) **et traiter les sites pollués** à responsable défaillant ;
- **élaborer les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)** afin de maîtriser l'urbanisation autour des installations sensibles ;
- **maîtriser les effets des produits chimiques et des déchets sur l'environnement et la santé ;**
- **anticiper les « risques émergents »** (OGM, champs électromagnétiques, nanotechnologies).

Pour réaliser ces objectifs, **les crédits du programme servent à décliner plusieurs plans nationaux** : programme de mise en œuvre des PPRT du 31 mars 2016 ; programme stratégique 2014-2017 des ICPE ; plan de modernisation et de maîtrise du vieillissement des installations industrielles ; plan de prévention des endommagements de réseaux ; feuilles de route des conférences environnementales ; troisième plan national Santé-Environnement 2015-2019 ; stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens ; plan Déchets 2014-2020.

Dans le cadre de la prévention des risques technologiques, cette action apporte également des **subventions pour charges de service public à trois opérateurs** :

- **l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)**, qui est rattaché au programme 181 et contribue à la prévention des risques technologiques et des pollutions par des actions d'accompagnement de l'innovation technologique ainsi que de surveillance, d'évaluation et d'appui à la maîtrise des risques¹ (26,6 M€) ;
- **l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)**, principalement au titre de ses études en matière de santé-environnement et de ses missions d'évaluation et de contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (7 M€) ;
- **le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM)**, principalement pour des études relatives aux terres excavées et aux sites pollués (2 M€).

Dans le PLF 2018, **1 949 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** sont prévus pour cette action, ces effectifs étant portés par l'action 16 du programme 217.

2. L'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement

L'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) bénéficiera en 2018 de **3,9 M€** en AE et en CP au titre du programme 181.

Ces crédits financeront **l'animation et le pilotage de l'inspection des installations**, notamment par des actions de formation auprès des inspecteurs, de maintenance du système d'information dédié aux installations et de communication.

À la fin de l'année 2016, on compte environ **450 000 installations soumises à déclaration** et **30 000 établissements comprenant au moins une installation soumise à autorisation**. Parmi ces établissements, 1 300 présentent des risques d'accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (établissements dits « Seveso »). En 2016, en termes de flux, 10 000 déclarations nouvelles ont été effectuées et 750 autorisations nouvelles ont été accordées.

En 2018, les actions financées par le programme 181 seront menées dans le cadre de la première année pleine de **mise en œuvre de**

¹ L'INERIS participe également à la prévention des risques naturels et hydrauliques, par une subvention complémentaire inscrite au sein de l'action n° 10 du programme.

L'autorisation environnementale unique, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017, et qui a pour objectif de simplifier et de réduire le délai d'instruction en regroupant plusieurs procédures d'autorisation (loi sur l'eau, installations classées, défrichement, protection des espèces...).

L'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE UNIQUE

La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises a permis **l'expérimentation de l'autorisation environnementale unique** pour des projets nécessitant l'octroi de plusieurs autorisations. Cette expérimentation a été étendue à l'ensemble de la France par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte à compter du 1^{er} novembre 2015.

L'objectif de l'autorisation environnementale unique est de **simplifier les procédures** pour les porteurs de projet afin d'améliorer l'attractivité économique de la France sans diminuer pour autant le niveau de protection environnementale. Elle permet également d'**avoir une vision globale de tous les enjeux environnementaux** d'un projet.

Suite aux retours positifs de ces expérimentations, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a habilité le gouvernement à **recourir à une ordonnance pour inscrire le dispositif dans le code de l'environnement**. Ce travail s'est appuyé sur les conclusions du groupe de travail présidé par Jean-Pierre Duport dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement.

L'autorisation environnementale a été créée par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, et ses modalités ont été précisées par les décrets n° 2017-81 et 2017-82 du 26 janvier 2017 relatifs à l'autorisation environnementale. **Définie aux articles L. 181-1 à L. 181-31, elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017.**

L'autorisation unique inclut désormais l'ensemble des prescriptions applicables relevant des différents codes (code de l'environnement, code forestier, code de l'énergie, code des transports, code de la défense et code du patrimoine) et concerne :

- **les projets soumis à autorisation au titre de la législation ICPE** (installations classées pour la protection de l'environnement) ;
- **les projets soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau** (installations, ouvrages, travaux et activités - IOTA) ;
- les projets soumis à évaluation environnementale ne relevant pas du régime de l'autorisation administrative susceptible de porter les mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Ces autorisations disparaissent en tant que telles. L'autorisation unique intègre également, lorsque ces projets y sont soumis, les enregistrements ICPE et déclarations IOTA/ICPE, les autorisations spéciales réserves naturelles et sites classés, les dérogations faune et flore sauvage, l'absence d'opposition Natura 2000, les agréments OGM et traitement de déchets, les autorisations d'exploiter une installation de production d'électricité, les autorisations d'émission de gaz à effet de serre et de défrichement.

L'autorisation environnementale unique **ne vaut pas permis de construire**. Le permis de construire peut désormais être délivré avant l'autorisation environnementale, mais ne pourra être exécuté qu'après la délivrance de l'autorisation. Par exception et concernant les éoliennes, l'autorisation environnementale unique dispense de permis de construire.

Le dossier est déposé auprès d'**un interlocuteur unique** (le préfet) et son instruction est réduite à trois phases : examen, enquête publique et décision. La durée d'instruction des dossiers est fixée à 9 mois. Certains projets complexes ou de grande ampleur peuvent toutefois faire l'objet d'autorisations environnementales par **tranches**, sous réserve que cette division présente une cohérence au regard des enjeux environnementaux.

Les porteurs de projet peuvent désormais solliciter de l'administration soit des échanges, soit un « **certificat de projet** » (dans un délai de deux mois) qui identifie les régimes et procédures applicables au projet, précise le contenu du dossier exigé et fixe un calendrier d'instruction dérogatoire aux délais légaux engageant l'administration. L'objectif est de **favoriser la sécurité juridique et technique du projet** tout en fluidifiant l'instruction du dossier.

Source : « Compensation des atteintes à la biodiversité : construire le consensus », rapport n° 517 (2016-2017) de M. Ronan Dantec, fait au nom de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, déposé le 25 avril 2017.

En 2018, la mise en œuvre de l'autorisation environnementale unique structurera **une grande partie de l'activité des services déconcentrés** (DREAL, DDPP). Compte tenu des formations nécessaires, ainsi que de la mise à niveau des systèmes d'information utilisés par les services de l'État, notamment le système de gestion des installations classées (S3IC), **des risques de « fortes tensions » sur ces crédits sont identifiés** pour l'année 2018.

3. Les ressources consacrées aux PPRT s'orientent vers la mise en œuvre des mesures foncières et de mesures supplémentaires

Les **plans de prévention des risques technologiques** (PPRT) demeureront en 2018 un outil majeur du programme 181. Créés par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, ces plans élaborés par l'État visent à cartographier les risques autour des sites industriels à hauts risques (« sites Seveso seuil haut ») et à maîtriser l'urbanisation environnante. En application de la loi de 2003, l'ensemble des PPRT devaient initialement être élaborés et approuvés au 30 juillet 2008.

Par rapport aux années précédentes, caractérisées par un retard important dans l'élaboration et la mise en œuvre des PPRT, **l'année 2017 a permis de retrouver un rythme d'élaboration plus soutenu** et cette trajectoire devrait se confirmer en 2018. Au 1^{er} juillet 2017, sur 392 PPRT prescrits, 361 étaient approuvés, contre 348 un an plus tôt. L'accélération de l'élaboration et de la mise en œuvre des PPRT figure parmi les priorités d'action définies par le ministère pour 2018.

Cet effort s'appuiera sur un régime juridique modifié par **l'ordonnance n° 2015-1324 du 22 octobre 2015 relative aux plans de**

prévention des risques technologiques, dont les modalités d'application ont été précisées par le décret n° 2017-780 du 5 mai 2017 relatif aux plans de prévention des risques technologiques. La réforme de 2015 vise notamment à faciliter l'élaboration et la modification des plans, ainsi qu'à soutenir des mesures de réduction du risque, alternatives aux mesures foncières.

À ce titre, **la part des crédits de l'action n° 1 consacrée aux PPRT restera importante en 2018**, afin de financer en particulier :

- **l'élaboration des plans**, l'accompagnement des mesures prescrites par les PPRT approuvés et le fonctionnement des commissions de suivi des sites à risque (11,7 M€ en AE et 4,6 M€ en CP) ;
- **les mesures foncières d'expropriation ou de délaissement**¹, au titre de la participation financière de l'État prévue par l'article L. 515-19-1 du code de l'environnement (35,8 M€ en AE et 13,8 M€ en CP) ;
- **les mesures supplémentaires de réduction des risques** mises en œuvre par les industriels afin de limiter la nécessité des expropriations ou des délaissements, en application de l'article L. 515-19 du code de l'environnement (100 K€ en AE et 14 M€ en CP).

Au total, 50,2 M€ en AE et 34,9 M€ en CP sont prévus en 2018 pour les PPRT, **soit une augmentation de 1 M€ en AE et CP** par rapport en 2017. L'accroissement en AE vise en particulier à compléter les engagements de 2017 pour le PPRT de la vallée de la chimie, dont le montant total est de 31 M€, en en faisant l'un des plans les plus importants depuis le lancement de cet outil².

Votre rapporteur pour avis juge cet effort opportun, compte tenu de l'importance de ces sujets pour les populations résidant autour des sites à hauts risques. Il rappelle à cet égard que les PPRT ont été créés en 2003 en réponse aux risques révélés par la catastrophe qui s'est produite à l'usine AZF de Toulouse, le 21 septembre 2001.

4. La prévention des risques pour la santé d'origine environnementale

a) Un effort budgétaire en faveur de la santé-environnement

Dans le cadre de la gestion des risques chroniques, plusieurs mesures sont prévues en matière de santé-environnement au sein de l'action n° 10 (4 M€ en AE et CP).

¹ Au sein du périmètre d'exposition aux risques, un PPRT peut délimiter des zones de maîtrise de l'urbanisation future, ainsi que des zones de prescription relative à l'urbanisation existant, pouvant comporter des secteurs de délaissement et des secteurs d'expropriation (art. L. 515-19 du code de l'environnement).

² Le PPRT de la vallée de la chimie, approuvé en octobre 2016, s'étend sur le territoire de 10 communes du département du Rhône et intègre les risques associés à 10 établissements « Seveso ».

Elles permettront de financer le fonctionnement du **Haut Conseil des biotechnologies** (HCB) et les études réalisées à son initiative¹, de soutenir la mise en œuvre des **plans régionaux santé environnement** de troisième génération (PRSE3)² et de poursuivre l'application du **plan national d'actions sur la qualité de l'air intérieur** (PQAI) de 2013.

Par ailleurs, ces crédits financeront des mesures dans le cadre du **troisième plan national santé environnement** (PNSE3), notamment sur les **perturbateurs endocriniens** en application d'un plan d'actions défini le 4 juillet 2017. Les crédits participeront à la création d'une plateforme public-privé de pré-validation des méthodes de test des substances afin de sécuriser les innovations industrielles, au renforcement des actions de recherche et à la mise en place d'un site internet d'information grand public.

En matière de **nanomatériaux**, des campagnes de mesures et des programmes d'expertise viseront à mieux évaluer les dangers et à définir des valeurs de référence.

Ces crédits représentent **une augmentation d'environ 2 M€ en faveur de la santé-environnement**.

À ces crédits s'ajoutent ceux prévus pour la **mise en œuvre de la réglementation sur les produits et substances chimiques** (650 K€ en AE et CP).

b) Un renforcement des ressources consacrées à l'évaluation et à l'autorisation des produits phytosanitaires

(1) L'évaluation et l'autorisation des produits phytosanitaires

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

¹ Créé par la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, le HCB est chargé « d'éclairer le Gouvernement sur toutes questions intéressant les organismes génétiquement modifiés ou toute autre biotechnologie et de formuler des avis en matière d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé publique que peuvent présenter l'utilisation confinée ou la dissémination volontaire des organismes génétiquement modifiés, ainsi qu'en matière de surveillance biologique du territoire » (art. L. 531-3 du code de l'environnement).

² Prévus à l'article L. 1311-7 du code de la santé publique, les PRSE déclinent le PNSE au niveau régional. Ils sont mis en œuvre par les services déconcentrés de l'État, les agences régionales de santé et les conseils régionaux.

PROCÉDURE D'ÉVALUATION EUROPÉENNE DES SUBSTANCES ACTIVES ENTRANT DANS LA COMPOSITION DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

Dans le cadre du règlement européen n° 1107/2009, complété par des règlements d'exécution et notamment le règlement (UE) n° 546/2011, **l'évaluation et l'approbation des substances actives** entrant dans la composition des produits phytopharmaceutiques relèvent des institutions européennes.

Cette phase est coordonnée par l'Agence européenne de sécurité alimentaire (EFSA) qui s'appuie sur l'évaluation collective réalisée par les États membres (l'Anses pour la France). Sur cette base, la procédure d'approbation de la substance est menée par la Commission européenne et la décision est soumise au vote des États membres.

L'évaluation s'appuie sur **un dossier déposé par le pétitionnaire**, en application du principe selon lequel **il incombe aux industriels d'apporter la preuve de l'innocuité** des substances entrant dans la composition des produits qu'ils souhaitent commercialiser.

Ce dossier doit comporter **des études spécifiques** permettant :

- **la détermination des propriétés physiques et chimiques** (inflammabilité, explosibilité, solubilité dans l'eau...) ;

- **l'évaluation de la toxicité pour l'homme** : métabolisme et cinétique, toxicité aiguë, tolérance locale y compris risque allergique, toxicité vis-à-vis des fonctions de reproduction, potentiel mutagène et potentiel cancérigène ;

- **la fixation par les autorités sanitaires des valeurs toxicologiques de référence** (dose journalière acceptable, dose de référence aiguë, dose d'exposition acceptable) ;

- **l'évaluation des résidus** dans les végétaux, dans les produits de transformation et dans les denrées d'origine animale, en proposant des limites maximales de résidus (LMR) pour chaque type de denrée ;

- **l'évaluation du risque pour l'homme**, liée aux usages représentatifs revendiqués par le pétitionnaire

- **l'évaluation du devenir de la substance et son comportement dans l'environnement** ;

- **l'évaluation de la toxicité pour la faune et la flore** ;

- **l'évaluation du risque pour l'environnement.**

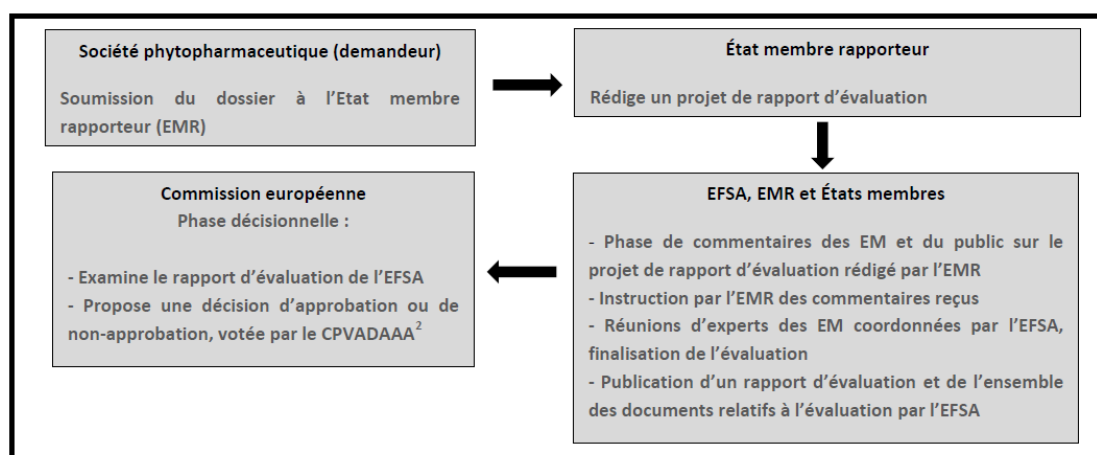
Le dossier est soumis par le pétitionnaire à l'État membre de son choix, qui est désigné « **Etat rapporteur** ». Il est chargé d'examiner le dossier et de rédiger un projet de rapport d'évaluation adressé à l'EFSA.

L'évaluation du dossier consiste à **vérifier et valider scientifiquement les données fournies** ainsi que les argumentations et revendications qui en sont issues. Au-delà des données fournies, **des demandes complémentaires** peuvent être exigées par les agences sanitaires, qui prennent également en compte les données issues de publications disponibles dans **la littérature scientifique**.

L'EFSA transmet ce projet aux autres États membres, recueille leurs commentaires et organise les discussions entre les experts de ces États. Le rapport d'évaluation final de l'EFSA est envoyé pour examen à **la Commission, qui propose une décision** d'approbation ou de non-approbation, **soumise aux représentants des États membres** au sein du comité permanent sur les végétaux, les denrées alimentaires et l'alimentation animale (CPVADAAA) – section produits phytopharmaceutiques – législation.

Les produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives autorisées au niveau européen **sont évalués au niveau national**, avant la délivrance éventuelle d'une autorisation de mise sur le marché. En France, c'est l'Anses qui délivre, retire ou modifie les autorisations sur la base des conclusions d'une évaluation des risques.

Le schéma ci-dessous résume le déroulement de la procédure européenne d'instruction des substances actives phytopharmaceutiques.



Source : Anses.

C'est notamment dans le cadre de cette procédure européenne que le **renouvellement de l'autorisation du glyphosate**, proposé par la Commission, est discuté depuis plusieurs mois par les États membres. Lors d'un déplacement à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), votre rapporteur pour avis a pu échanger avec les services de l'agence sur ce sujet.

Comme l'a relevé l'Anses dans un avis publié le 12 février 2016, le **caractère cancérigène de cette substance active fait encore l'objet de débats scientifiques**. Saisie le 8 avril 2015 conjointement par plusieurs directions générales sur l'analyse développée par le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) et le niveau de classification qu'il a retenu¹, l'Anses conclut dans son avis que le niveau de preuve ne permet pas en l'état de classer le glyphosate comme substance cancérigène supposée pour l'homme, et que son classement comme substance suspectée d'être cancérigène pour l'homme peut se discuter mais nécessiterait une analyse détaillée de l'ensemble des études disponibles.

Dans le même avis, l'Anses souligne toutefois que **cette évaluation spécifique au glyphosate en tant que substance active, est à distinguer de l'examen des préparations** comprenant du glyphosate et des coformulants, comme la tallowamine. Après avoir mené une nouvelle évaluation des

¹ Le CIRC a classé le glyphosate comme « probablement cancérigène pour l'homme ».

risques liés à ces associations de substances, l'Anses a procédé au **retrait des AMM de 132 préparations en juin 2016**.

En effet, depuis le 1^{er} juillet 2015, en application de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, **l'Anses est chargée de délivrer, retirer ou modifier les AMM en matière de produits phytopharmaceutiques, de matières fertilisantes et supports de culture et d'adjuvants**. Les produits biocides ont été ajoutés aux responsabilités de l'agence en juillet 2016.

Au-delà de ce processus d'autorisation, **votre rapporteur pour avis souligne la nécessité de sensibiliser et d'accompagner les acteurs économiques**, en particulier les agriculteurs, comme cela avait été évoqué lors d'une table ronde organisée par votre commission le 27 janvier 2016 sur la prévention des risques en matière phytosanitaire. Il partage l'objectif d'**un suivi accru de l'exposition** des professionnels aux produits, d'**une meilleure maîtrise des usages**, et d'**une information renforcée quant à l'importance d'un équipement adapté**.

Par ailleurs, en application de la loi du 13 octobre 2014, l'Anses a mis en place **un système de phytopharmacovigilance** qui doit permettre, après l'étape de délivrance des AMM, de surveiller sur la durée les effets sanitaires et environnementaux des produits autorisés. **Votre rapporteur insiste sur l'intérêt de ce dispositif d'information et d'alerte, fondé sur un réseau d'organismes proches du terrain**, notamment du monde agricole.

APRÈS LA MISE SUR LE MARCHÉ : LE DISPOSITIF DE PHYTOPHARMACOVIGILANCE

L'article L. 253-8-1 du code rural et de la pêche maritime, créé par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, prévoit la mise en place d'**un dispositif de surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques** sur l'homme, sur les animaux d'élevage, dont l'abeille domestique, sur les plantes cultivées, sur la biodiversité, sur la faune sauvage, sur l'eau et le sol, sur la qualité de l'air et sur les aliments, ainsi que sur l'apparition de résistances à ces produits.

Ce dispositif était **préconisé par le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur les pesticides de 2012**, qui avait relevé les faiblesses du système antérieur, centré sur l'évaluation *ex ante* préalable à l'AMM et doté d'un suivi *ex post* dispersé.

Dans le cadre de ce système dit de phytopharmacovigilance, les détenteurs d'AMM de produits doivent **communiquer à un réseau d'organismes les informations dont ils disposent relatives à un incident, à un accident ou à un effet indésirable**. Ces informations sont ensuite transmises à l'Anses, chargée d'organiser ce dispositif.

L'application de ce dispositif a été précisée par le décret n° 2016-1595 du 24 novembre 2016 relatif à la phytopharmacovigilance, et par un arrêté du 16 février 2017 identifiant les organismes chargés d'y participer¹.

L'objectif de ce dispositif est de **mettre en place un système d'information et d'alerte** sur les effets des produits phytopharmaceutiques, s'appuyant sur un réseau d'organismes dont la présence locale facilite une remontée d'informations du terrain. **À partir des données ainsi transmises, l'Anses prend les mesures destinées à prévenir ou faire cesser les effets indésirables**, dans le cadre de ses missions concernant les autorisations de mise sur le marché.

Dans le cadre de ce dispositif, **l'Anses peut également conduire des études ad hoc sur les effets indésirables** afin de préciser les informations fournies par les organismes de surveillance et de vigilance. Ces études sont financées par l'agence sur la base du produit d'une taxe sur les ventes de produits autorisés.

Source : Anses.

(2) Le suivi du bilan confié à l'Anses sur les alternatives aux néonicotinoïdes

Le législateur a confié à l'Anses une mission spécifique d'évaluation par l'article 125 de la **loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**.

Cette disposition prévoit une **interdiction au 1^{er} septembre 2018** de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou plusieurs substances actives de la famille **des néonicotinoïdes**.

Le Parlement a toutefois donné au Gouvernement la possibilité d'accorder **des dérogations jusqu'au 1^{er} juillet 2020, sur la base d'un bilan établi par l'Anses** sur les bénéfices et les risques liés aux usages des néonicotinoïdes par rapport à ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles. La loi précise que ce bilan porte sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole.

À cette fin, l'agence a publié le 8 mars 2017 une **méthodologie sur l'évaluation des alternatives chimiques et non chimiques** aux préparations phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes. Elle vise trois objectifs : i) évaluer la nuisibilité des organismes cibles pour les cultures ; ii) identifier des méthodes de lutte alternatives pour la protection des cultures ; iii) évaluer l'efficacité des méthodes identifiées. Pour élaborer cette méthodologie, l'agence a étudié les produits à base de néonicotinoïdes

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

utilisés pour le traitement de la cicadelle de la vigne et les alternatives disponibles.

L'avis définitif de l'agence sera rendu au premier semestre 2018. D'après les informations transmises à votre rapporteur, **la part d'usages dits « orphelins » suite à l'interdiction**, initialement estimée à environ 30 %, **devrait être plus faible que prévue**, en tenant compte des solutions alternatives disponibles à court terme.

Afin de soutenir le développement de méthodes alternatives aux produits phytopharmaceutiques, l'Anses a par ailleurs mis en place **un dispositif favorable aux innovations en matière de biocontrôle**¹, en réduisant les délais d'instruction des demandes d'autorisation et en diminuant les frais de dépôt des demandes. Le nombre de dossiers reste toutefois encore limité.

Concernant l'impact des néonicotinoïdes sur la santé humaine, l'Anses a été saisie d'une demande spécifique des ministères en charge de la santé et de l'environnement et de la biodiversité en avril 2016, afin de « *réaliser en complément une expertise approfondie concernant les effets sur la santé humaine de l'ensemble des substances néonicotinoïdes autorisées à ce jour au niveau national en tant que produit phytopharmaceutique ou biocide* ». Les résultats de ces travaux devraient être publiés d'ici la fin de l'année 2017.

Votre rapporteur pour avis rappelle enfin que votre commission a organisé le 22 février 2017 une table ronde sur les pollinisateurs². Les débats ont souligné que, **si le déclin des populations de pollinisateurs est multifactoriel, deux causes prépondérantes semblent expliquer le phénomène de surmortalité des abeilles : l'usage de pesticides et les agents pathogènes**. Comme l'a relevé l'Anses dans un avis rendu en janvier 2016 : « *en l'absence de mesures de gestion adaptées, l'utilisation des néonicotinoïdes entraîne de sévères effets négatifs sur les espèces non-cibles qui fournissent des services écosystémiques* ». Tout en poursuivant l'effort de recherche sur ces effets, le développement de solutions alternatives apparaît indispensable.

(3) L'évolution des moyens de l'Anses dans les prochaines années devra rendre prioritaire l'examen des produits phytosanitaires

Dans son rapport sur le PLF 2017, votre rapporteur s'était inquiété de **l'évolution des moyens de l'Anses par rapport à la multiplication de ses responsabilités**, qu'il s'agisse de l'examen des demandes d'autorisation de

¹ Les produits de biocontrôle sont utilisés comme alternatives aux produits chimiques de synthèse. Il peut s'agir de macro-organismes (insectes, acariens, nématodes...), de produits phytopharmaceutiques comprenant des micro-organismes (champignons, bactéries, virus), des médiateurs chimiques comme les phéromones sexuelles, ou de substances naturelles (d'origine végétale, animale ou minérale).

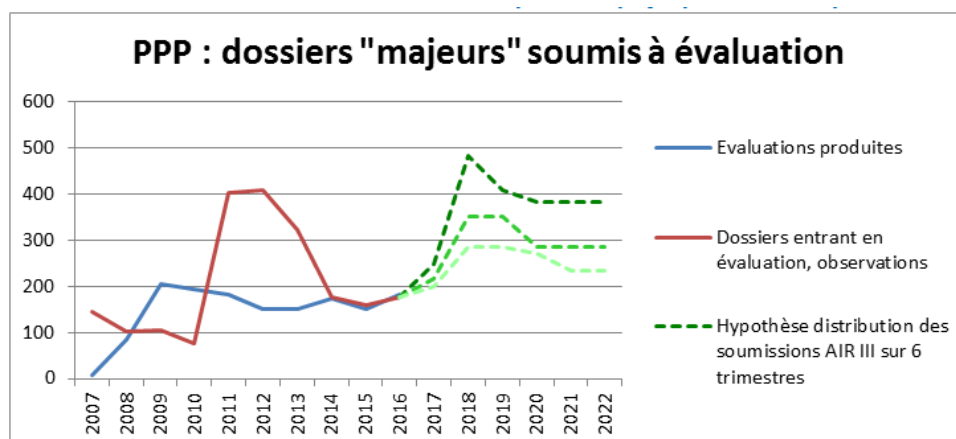
² « Comment lutter efficacement contre le déclin des pollinisateurs », rapport d'information n° 474 (2016-2017) de M. Hervé Maurey, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 22 mars 2017

produits phytosanitaires ou des réponses à apporter aux nombreuses saisines formulées par les pouvoirs publics.

L'activité de l'Anses va s'accroître dans les prochaines années compte tenu de **l'augmentation attendue du volume de dépôt de demandes d'autorisation**. En matière de produits phytopharmaceutiques, le renouvellement des autorisations européennes pour de nombreuses substances va entraîner le renouvellement des demandes pour les produits qui contiennent ces substances. Pour les produits biocides, l'entrée de nouvelles substances dans le champ de la réglementation et l'arrivée de renouvellements vont également accroître le nombre de dossiers à traiter.

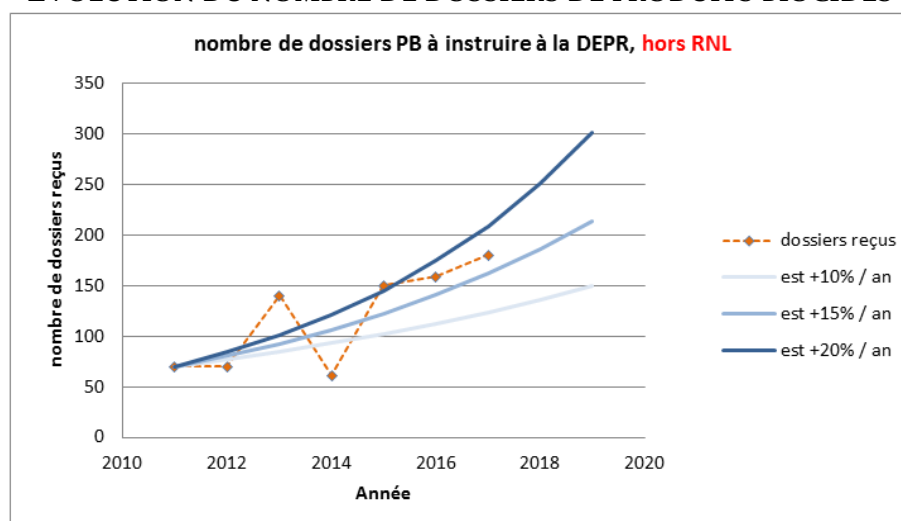
Les graphiques ci-dessous présentent l'évolution prévisible du nombre de dossiers de produits phytopharmaceutiques et biocides.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES



Source : Anses.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DE PRODUITS BIOCIDES



Source : Anses.

À ce titre, l'Anses a prévu d'**adapter le plafond d'emplois en fonction de l'activité prévisionnelle** en matière de produits réglementés. Au total, en fonction des prévisions de recettes sur la période 2018-2020, l'agence devrait **accroître de 123 ETPT ses effectifs consacrés à cette activité**. Dès 2018, 15 ETPT supplémentaires devraient y être consacrés. Ces perspectives nécessitent toutefois que l'Anses dégage un excédent de fonctionnement courant, afin de faire face à une éventuelle diminution de ses recettes.

La **subvention pour charges de service public apportée par le programme 181** devrait rester stable en 2018 par rapport à 2017, en s'établissant à 7 M€ en AE et en CP.

Au titre du budget initial 2018, l'Anses prévoit toutefois des recettes totales de 148,4 M€ contre 140,5 M€ en 2017. Cette hausse d'environ 8 M€ résulterait :

- d'une augmentation de 2 M€ de la subvention pour charges de service public apportée par le programme 206, auquel l'agence est rattachée ;
- de crédits pour des appels à projets de recherche à hauteur de 600 K€ dans le cadre du programme 181 ;
- d'une augmentation des recettes sur les produits réglementés, en raison de la hausse d'activité prévue suite à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, de la révision des tarifs sur les produits phytopharmaceutiques, de la dynamique des redevances sur les produits biocides et du calibrage de la taxe « tabac » sur un rythme normal de dépôt ;
- d'une progression des recettes sur conventions.

Votre rapporteur salue cet effort de priorisation des actions de l'Anses, ciblant les activités sur les produits réglementés afin de tenir compte de leur augmentation prévisible. Cette approche contribue au renforcement des missions de l'agence sur des **sujets pour lesquels la sensibilité de la société civile s'accroît significativement**. La stratégie pluriannuelle mise en place par l'Anses s'accompagne également d'efforts importants sur ses dépenses de fonctionnement, et appelle un suivi attentif de l'évolution de ses recettes dans les prochaines années.

En conclusion sur ce sujet, et face à certaines polémiques aussi vives qu'éphémères, votre rapporteur estime indispensable d'**accorder le temps et les moyens nécessaires à l'expertise scientifique pour lui permettre d'établir sereinement des connaissances**, et, le cas échéant, d'identifier les incertitudes persistantes, avant une prise de décision politique sur des questions aussi complexes que celles rencontrées en matière de santé-environnement.

C. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

1. Une légère baisse des ressources prévues par le programme 181

En 2018, l'action n° 10 représente 37,4 M€ en AE (-4,83 %) et le même montant en CP (-3,86 %), soit 4,38 % des crédits du programme. Entre 2016 et 2017, les crédits avaient légèrement baissé en AE (-2 %) et légèrement augmenté en CP (+ 2%).

Cette action vise à assurer la sécurité des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles, en anticipant les événements prévisibles et en atténuant leurs effets. **La prévention des risques d'inondations demeure l'axe prioritaire** de l'action n° 10.

Les différentes mesures se déclinent dans **des plans d'actions gouvernementaux ou territoriaux** portés par les collectivités territoriales et accompagnés financièrement par l'État, en particulier :

- les programmes d'action et de prévention des inondations ;
- les plans grands fleuves (Rhône, Loire, Seine, Garonne) ;
- le plan submersions rapides (PSR) ;
- le plan séismes Antilles ;
- la prévision des crues et l'hydrométrie, notamment par le service central SCHAPI, qui comprend le système Vigicrues ;
- le renforcement du contrôle de la sécurité des barrages et grands ouvrages hydrauliques ;
- la prévention des risques en montagne et le plan national cavités, pour les risques naturels terrestres ;
- les suites immédiates des sinistres causés par des phénomènes naturels.

La **baisse des crédits de l'action à hauteur de 1,9 M€ en AE et de 1,5 M€ en CP en 2018** est le solde de deux évolutions contraires :

- une hausse des ressources en faveur, d'une part, de la modernisation des systèmes d'information en matière de prévision hydrométrique, d'autre part, du renforcement du réseau Vigicrues sur deux ans ;
- une baisse des ressources en raison d'économies sur le fonctionnement et, plus significativement, d'un report à 2019 du dernier versement des crédits nécessaires au renforcement de la digue ferroviaire de Tarascon (1,77 M€ en AE et CP)¹.

¹ En vue d'améliorer la protection des biens et des personnes contre les crues du Rhône, une opération de mise en transparence hydraulique du remblai ferroviaire situé entre Tarascon et Arles est en cours de réalisation. En raison de retards dans la conduite des travaux, le dernier versement des crédits (1,77 M€ en AE et CP), initialement prévu pour 2018, a été reporté à 2019.

Ces dernières années, l'accent a été mis sur la poursuite de **l'élaboration des plans de prévention des risques naturels** (PPRN) dans les lieux prioritaires, en particulier sur le littoral et dans les grandes agglomérations exposées à des risques élevés.

Les PPRN ont été créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. En fonction de l'exposition aux risques, un PPRN délimite des zones dans lesquelles les constructions sont interdites ou soumises à prescriptions, et définit les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde ainsi que les mesures relatives aux aménagements existants qui doivent être mises en œuvre (art. L. 562-1 du code de l'environnement). Annexé au plan local d'urbanisme, le PPRN vaut servitude d'utilité publique.

Au sein du **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM), en moyenne 12 M€ sont consacrés chaque année à l'élaboration des PPRN.

Au 1^{er} août 2017, **11 395 communes sont couvertes par un PPRN approuvé**, contre 11 012 un an plus tôt, et un PPRN prescrit est en cours d'élaboration sur le territoire de 2 217 communes additionnelles. L'objectif reste celui d'une couverture à terme de 12 500 communes par un PPRN approuvé.

Pour les risques hydrauliques, le fonctionnement du **service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations** (SCHAPI), notamment le système **Vigicrues**, mobilisera une part importante des crédits de l'action, à hauteur de 10,9 M€ en 2018 (contre 9,1 M€ en 2017). La consolidation et la modernisation des **équipements de mesure sur le réseau**, souvent mis à l'épreuve lors des crues, bénéficieront de 2,5 M€ en 2018.

Cette action apportera également des **financements aux collectivités territoriales**, afin de soutenir des travaux de prévention ou de protection urgents contre les risques naturels (1 M€) ainsi que l'animation des programmes d'action de prévention des inondations, en complément des ressources du FPRNM.

La prévention des inondations s'appuie sur deux outils mobilisant d'importantes ressources budgétaires : le **plan submersions rapides** (PSR)¹ et les **programmes d'actions de prévention des inondations** (PAPI). À la mi-2017, **123 projets PAPI** et **28 projets PSR** ont été labellisés. Ces projets représentent un montant total de 1 753 M€ subventionnés à hauteur de **713 M€ par l'État** (soit environ 40 % du montant total), majoritairement *via* le FPRNM.

¹ Créé à la suite des conséquences du passage de la tempête Xynthia sur la façade Atlantique le 27 février 2010 et des inondations dans le Var le 15 juin 2010, le PSR a soutenu de 2011 à 2016 environ 80 actions afin de maîtriser l'urbanisation, d'adapter les constructions existantes, d'améliorer la connaissance des risques et de renforcer les systèmes de surveillance et de protection des populations, pour un montant total de 500 M€.

LES PROGRAMMES D' ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS

Les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) constituent des outils importants de la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation. Il s'agit de **programmes d'actions globaux, contractualisés avec les collectivités territoriales, traitant des différents aspects de la lutte contre les inondations** : prévention, protection, sensibilisation au risque, information préventive, préparation à la gestion de crise. Ils intègrent l'ensemble des aléas relatifs aux inondations, à l'exclusion des débordements de réseaux.

Ils s'appuient sur un **cahier des charges national** qui précise le cadre de labellisation et de suivi des PAPI. Une fois labellisé pour s'assurer de sa conformité au cahier des charges national, le PAPI offre **des possibilités de cofinancement par l'État et par le FPRNM**.

Le **cahier des charges « PAPI 3 »**, qui prend la suite du dispositif actuel, vise à renforcer la dynamique engagée sur le territoire national pour traduire par des actions opérationnelles au niveau local les objectifs de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI). Ce nouveau cahier des charges sera **applicable à compter du 1^{er} janvier 2018**.

Le retour d'expérience des PAPI conçus et mis en œuvre depuis dix ans conduit aux principales évolutions suivantes dans le cadre du cahier des charges « PAPI 3 » :

- **documenter et concerter davantage en amont** notamment sur la pertinence et l'impact environnemental du programme afin de gagner du temps en aval, dans la phase de réalisation du projet ;

- **donner davantage de place aux actions visant à réduire la vulnérabilité des territoires** comme compléments et/ou alternatives aux travaux de digues ou ouvrages hydrauliques ;

- **afficher plus explicitement la proportionnalité des exigences aux enjeux**, en contrepartie d'une démarche plus complète.

Ce cahier des charges clarifie par ailleurs l'articulation entre les différentes démarches en cours que sont :

- la **maîtrise de l'urbanisation** (plans de prévention des risques d'inondation établis par l'État et documents d'urbanisme des collectivités territoriales) ;

- les **stratégies locales de gestion du risque inondation** (SLGRI) dans les territoires à risque inondation (TRI), dans le cadre de la directive européenne « inondation » ;

- et la **compétence GEMAPI** (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) confiée à compter du 1^{er} janvier 2018 au bloc communal.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Pour la mise en œuvre de l'action n° 10, l'État bénéficie de **l'appui du réseau de plusieurs opérateurs** actifs en matière de connaissance et de surveillance des risques : l'Office national des forêts (ONF), le BRGM, l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et

l'agriculture (**IRSTEA**) et l'**INERIS**. À ce titre, le programme 181 apportera une subvention totale de 5,9 M€ à ces organismes en 2018.

Le programme 181 versera également une subvention de 3,8 M€ à **Météo-France**, qui apporte à l'État son expertise et ses capacités de prévision météorologique dans le cadre d'une convention-cadre conclue pour la période 2017-2021.

Dans le PLF 2018, **1 250 ETPT** sont prévus pour cette action, ces effectifs étant portés par l'action 16 du programme 217.

2. Le plafonnement des recettes du Fonds de prévention des risques naturels majeurs

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

Ses principales interventions sont désormais :

- l'expropriation ou l'acquisition amiable de biens exposés à des risques naturels majeurs ;
- l'évacuation temporaire et le relogement des personnes exposées ;
- la préparation et l'élaboration des PPRN ;
- le financement des opérations labellisées dans le cadre des PAPI ;
- le financement des opérations de restauration de digues dans le cadre du PSR ;
- le financement du plan séisme Antilles.

Le FPRNM est **alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles** relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, versé par les entreprises d'assurance.

Hors programme 181¹, le FPRNM constitue désormais **le principal instrument financier de la politique de prévention des risques naturels**. Ces ressources représentent un volume bien supérieur aux crédits du programme 181 dédiés aux risques naturels : en 2017, le FPRNM a financé des opérations pour un total de 182 M€ tandis que l'action n° 10 représentait 37,4 M€.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des dépenses en 2016 et les prévisions pour 2017 et 2018.

¹ Le FPRNM fait l'objet d'un rapport spécial annexé au projet de loi de finances initiale pour chaque année.

ESTIMATION DU FONDS EN 2016, 2017 ET 2018 (EN M€)

OPÉRATIONS FINANCÉES	2016	2017	2018
Expropriations	7	6	6
Cofinancement des PPRN et information préventive	15,5	15,5	15
Évacuations et relogement	0,3	1	0,35
Acquisitions amiables	30,8	25	22
Études et travaux prescrits par un PPRN	0,2	1	0,9
Traitement des cavités souterraines	0,8	1	0,9
Études, équipements et travaux des Collectivités	91,1	114	111
<i>dont Plan Séisme</i>	2	13	13
<i>dont prévention des inondations dans le cadre des PAPI, PGF et PSR</i>	68,5	86	82
<i>dont Autres</i>	20,6	15	16
Études et travaux de confortement des digues domaniales (inclus PSR)	27,5	15	15
Cartographie Directive inondation	0,2	0,5	0,5
Études et travaux de prévention du risque sismique SDIS (inclus au Plan Séisme)	0	1	2
Études et travaux de prévention du risque sismique HLM (inclus au Plan Séisme)	4,9	2	5
Aide aux quartiers d'habitat informel	0	3	1
Prélèvement au profit du budget de l'État	55	70	0
DÉPENSES TOTALES	233,3	252	179,65
RECETTES NETTES	205,3	207	137¹
SOLDE DE TRÉSORERIE	271,3	226,3	216,65²

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'article 19 de la première partie du PLF 2018 **plafonne le montant des ressources affectées** à certains organismes ou fonds publics, afin de contribuer à la réduction de la dépense publique. Pour le FPRNM, un plafond est **fixé à 137 M€ en 2018**, tandis que les recettes s'élevaient à 207 M€ en 2017. Ce plafonnement succède à des prélèvements au profit de budget général de l'État à hauteur de 55 M€ en 2016 et de 70 M€ en 2017.

¹ En raison du plafonnement prévu par l'article 19 du projet de loi de finances initiale pour 2018.

² En tenant compte d'une remontée de trésorerie de 33 M€ correspondant à des montants précédemment délégués en département au titre d'opérations abandonnées ou réalisées à moindre coût.

Une remontée de trésorerie de 33 M€ prévue pour 2018 permettra d'atténuer le décalage entre les dépenses et les recettes de l'année 2018 résultant du plafonnement. Toutefois, **une telle décision va progressivement réduire la trésorerie** accumulée par le FPRNM ces dernières années.

Ce plafonnement suscite **des inquiétudes légitimes sur l'avenir du financement de la prévention des risques naturels**, ainsi que certaines oppositions à ce qu'une contribution versée par les assurés permette d'alimenter le budget général de l'État.

Si **le plafonnement contribue à l'effort de réduction de la dépense publique**, et ne devrait pas avoir à court ou moyen terme d'impact majeur sur la politique actuelle de prévention des risques, votre rapporteur juge que **la multiplication prévisible des risques naturels dans les prochaines années pourrait justifier de revoir à la hausse le niveau d'intervention de l'État** en faveur des études et des actions menées par les collectivités territoriales dans ce domaine, notamment dans le cadre d'une modification de la gouvernance résultant de la nouvelle compétence Gemapi.

D. LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET LA RADIOPROTECTION

1. Une mission prioritaire, qui reste sous haute tension budgétaire

En 2018, l'action n° 9 représente 58,5 M€ en AE (+1,21 %) et 63,5 M€ en CP (+ 1,11 %), soit 6,85 % des crédits du programme. Entre 2016 et 2017, cette action avait augmenté de 5,4 % en AE et de 4,9 % en CP.

Elle est **mise en œuvre par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**, autorité administrative indépendante créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. L'ASN est chargée d'assurer, au nom de l'État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Ses principales missions sont de contribuer à la réglementation applicable, d'instruire les demandes d'autorisation des installations, de contrôler les installations existantes et d'informer le public.

Le programme 181 regroupe la totalité des emplois de l'ASN. Entre 2017 et 2018, le plafond d'emplois passe de 422 à **432 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une **augmentation de 10 ETPT**. Cette évolution fait suite à une hausse de 30 ETPT entre 2016 et 2017.

Pour l'exercice de ses missions, l'ASN s'appuie sur l'expertise et les travaux de **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**, établissement public à caractère industriel et commercial dont les crédits sont portés par le programme 190 « *Recherche en matière de développement durable* ». En 2018, la dotation de l'IRSN ne sera pas revalorisée, tandis que son plafond d'emplois diminuera de 3 ETPT.

2. Un accroissement des enjeux de sûreté et de radioprotection

À deux exceptions notables – l’anomalie sérieuse conduisant à un excès de carbone dans les aciers des générateurs de vapeur, susceptible d’affecter 18 réacteurs d’EDF et les irrégularités détectées dans les fabrications de l’usine Creusot Forge – l’ASN juge l’année 2016 « globalement satisfaisante » en matière de sûreté nucléaire¹.

Elle estime toutefois que le contexte est préoccupant, dès lors que **les enjeux de sûreté et de radioprotection vont croître** sur la période 2017-2020, notamment :

- l’examen de la poursuite du fonctionnement des réacteurs de 900 MWe, à propos duquel l’ASN rendra un avis générique en 2019 ;
- le réexamen périodique d’autres grandes installations, notamment celles du cycle du combustible et les réacteurs de recherche, pour lesquelles l’ASN aura reçu d’ici fin 2017 une cinquantaine de dossiers de réexamen à analyser ;
- les améliorations post-Fukushima qui doivent continuer à être déployées ;
- la conduite des projets ou chantiers d’installations nouvelles, EPR, Cigéo, le réacteur Jules Horowitz et ITER, qui ont globalement pris du retard, sans que la sûreté ne soit généralement en cause, à l’exception de l’anomalie de la cuve de l’EPR.

Par ailleurs, **les principaux industriels** (Areva, CEA, EDF) premiers responsables de la sûreté de leurs installations, **connaissent des difficultés** économiques ou financières. Si l’ASN relève que des réorganisations profondes sont en cours, elle estime qu’il faudra du temps pour qu’elles prennent pleinement effet.

S’ajoute également à ces difficultés structurelles, une problématique nouvelle due à **la découverte d’irrégularités** dans la production de l’usine Creusot Forge d’Areva NP au cours de l’année 2016. Afin d’examiner les irrégularités découvertes et d’exercer un contrôle renforcé des exploitants et de leurs sous-traitants, l’ASN souhaite mettre en place des équipes d’inspection dédiées. Sur une demande de 15 ETP sur la période 2018-2020, l’ASN a obtenu 2 emplois complémentaires pour 2018.

En tenant compte de son récent report par le Gouvernement, **l’objectif d’une baisse à 50 % de l’électricité d’origine nucléaire** dans la production française va impliquer des choix complexes, aussi bien en termes de prolongation du parc existant, de démantèlement mais aussi de création de nouvelles installations. Quelles qu’elles soient, ces décisions vont avoir

¹ Rapport sur l’état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2016, 12 juillet 2017.

des conséquences importantes en matière de sûreté nucléaire dans les prochaines années.

Les ressources consacrées à la sûreté nucléaire et la radioprotection en France resteront donc sous tension en 2018, par rapport à la multiplication prévisible des enjeux et à l'importance des risques concernés. Les efforts limités qui ont été consentis ces dernières années en matière d'effectifs maintiennent une pression importante sur l'ASN et sur l'IRSN, alors que le caractère hautement prioritaire de leurs missions ne fait aucun doute.

3. Une réforme est nécessaire pour doter la sûreté nucléaire d'une trajectoire de financement pérenne et crédible

Dans ses précédents rapports, votre rapporteur pour avis avait pointé un **décalage entre la multiplication des missions de l'ASN et de l'IRSN et la faible revalorisation de leurs moyens** budgétaires et humains.

À terme, et comme votre rapporteur l'a souligné ces dernières années, **une réforme du financement de la sûreté nucléaire doit être sérieusement envisagée, afin de créer une trajectoire de financement pérenne et crédible**. À des concessions budgétaires limitées, accordées au coup par coup, doit succéder une vraie vision de long terme, cohérente avec les enjeux à venir du secteur nucléaire.

Dans son dernier rapport annuel, publié en juillet 2017, l'ASN relevait : *« l'ASN et l'IRSN ont obtenu pour 2017 des emplois supplémentaires, qui restent néanmoins insuffisants pour pleinement faire face à ces enjeux. Une telle situation ne peut perdurer, et l'ASN en appelle à nouveau à une réflexion sur le financement du contrôle de la sûreté permettant de disposer de ressources adaptées et adaptables à ses besoins et à ceux de l'IRSN »*. Les auditions menées par votre rapporteur pour avis confirment ces préoccupations pour l'avenir de la sûreté nucléaire.

À ce titre, il rappelle qu'une solution efficace consisterait en la **création d'une taxe sur les exploitants d'installations nucléaires**, dont le produit serait affecté au financement de la sûreté nucléaire. Comme l'avait indiqué notre collègue Michel Berson dans un rapport d'information de la commission des finances publié le 18 juin 2014¹, **un tel système de financement de la sûreté nucléaire existe dans plusieurs pays européens**. Un mécanisme de cette nature existe par ailleurs pour l'IRSN, qui bénéficie d'une contribution plafonnée des exploitants d'installations nucléaires de base.

¹ « La sûreté nucléaire de demain : un enjeu financier et démocratique », rapport d'information n° 634 (2013-2014) de M. Michel Berson, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 juin 2014.

En complément d'un financement budgétaire et afin de tenir compte des contraintes pesant sur le budget de l'État, **une telle contribution permettrait de diversifier et d'accroître les ressources disponibles**, tout en sollicitant les exploitants du secteur, qui bénéficient directement de la qualité des contrôles de l'ASN. En complément, **une revalorisation de la contribution bénéficiant à l'IRSN** lui permettrait de disposer d'un financement mieux adapté à l'augmentation de ses missions.

E. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES

En 2018, l'action n° 11 représente 38,6 M€ en AE et en CP (+2,38 %), soit 4,52 % des crédits du programme. Cette évolution fait suite à une légère baisse observée entre 2016 et 2017 (- 2 %).

L'action n° 11 finance des mesures visant à **limiter au maximum l'effet des exploitations minières antérieures sur la sécurité** des personnes et des biens.

L'identification des sites et la cartographie des risques s'appuient en particulier sur des **plans de prévention des risques miniers** (PPRM), qui peuvent comporter des prescriptions d'urbanisme afin que les nouvelles constructions soient compatibles avec ces risques¹. Mi-2017, 17 PPRM prescrits étaient en cours d'élaboration.

La sécurisation s'appuie sur des **travaux de mise en sécurité** (assurés par l'État pour les sites « orphelins ») et sur la **gestion des installations** hydrauliques et de sécurité transférée à l'État par les anciens exploitants à l'issue des concessions. Lorsque l'aléa minier menace gravement la sécurité des personnes, des **mesures d'expropriation** peuvent être prises.

Par ailleurs, lorsque l'ancien exploitant minier a disparu ou est défaillant, l'État assure l'**indemnisation des sinistrés** de dommages résultant de ces anciennes activités minières.

Pour la mise en œuvre de cette action, l'État bénéficie de l'**appui du groupement d'intérêt public GEODERIS**, qui regroupe des compétences du BRGM et de l'INERIS. Le programme 181 apportera une subvention de 6,4 M€ à ce GIP en 2018.

Le **BRGM** assure par ailleurs **pour le compte de l'État** la maîtrise d'ouvrage des travaux de mise en sécurité, ainsi que des activités de surveillance des sites minières et de gestion des installations. À ce titre, le programme 181 apportera une subvention de 22,1 M€ au BRGM en 2018. Au sein du BRGM, le **département de prévention et de sécurité minière** (DPSM), employant 92 ETP en 2018, assure cette mission.

¹ Prévus à l'article L. 174-5 du code minier, les PPRM sont soumis aux mêmes dispositions que celles applicables aux PPRN (art. L. 562-1 à L. 562-7 du code de l'environnement).

Dans le PLF 2018, **35 ETPT** sont prévus pour cette action, ces effectifs étant portés par l'action 16 du programme 217. Ils sont stables par rapport à 2017.

F. LE BUDGET DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)

1. Une agence au cœur de la transition énergétique

Créée en 1990, l'Ademe est un **établissement public à caractère industriel et commercial** placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'environnement et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle contribue aux politiques publiques environnementales par des **activités d'expertise et de conseil** aux pouvoirs publics, collectivités et entreprises, et par des **programmes de financement de projets de recherche, d'études et d'investissements**.

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

L'action de l'Ademe est largement déterminée par la mise en œuvre de la **loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte** (LTECV), en particulier les objectifs d'augmentation de la part des énergies d'origine renouvelable dans la consommation énergétique totale, de diminution de la production de déchets et d'augmentation de leur valorisation.

L'ADEME a par ailleurs participé à la mise en œuvre des trois étapes du **programme d'investissements d'avenir** (PIA I, II et III) en tant qu'opérateur chargé de sélectionner les dossiers dans le cadre d'appels à projets.

2. Une budgétisation des ressources de l'agence à partir de 2018

De 2014 à 2017, les ressources de l'Ademe provenaient de **l'affectation d'une partie du produit de la taxe générale sur les activités polluantes** (TGAP), à hauteur de 449 M€ en 2017.

Plusieurs éléments sont invoqués à l'appui d'une budgétisation des ressources de l'agence :

- **le financement par la TGAP était insuffisant**, compte tenu des engagements passés de l'agence et de ses missions actuelles, ce qui a conduit à un épuisement progressif de son fonds de roulement ;

-
- ce mode de financement posait **des problèmes de trésorerie infra-annuelle**, le versement du produit de la TGAP étant concentré entre mai et novembre ;
 - **la budgétisation permet une meilleure lisibilité** du budget général et des dépenses publiques en faveur de l'environnement.

Pour ces différentes raisons, il a été décidé qu'**à partir de 2018, le financement de l'Ademe s'appuierait sur des crédits budgétaires**, portés par une action spécifique du programme 181.

3. Des moyens encore limités pour atteindre les objectifs de la transition énergétique

L'action n° 12 comprend une subvention pour charges de service public de **612,3 M€ pour l'année 2018**, soit un montant plus élevé que la part de la TGAP dont elle bénéficiait en 2017.

Toutefois, ces crédits de paiement vont d'abord servir à couvrir les **importants restes-à-payer** de l'agence, qui s'élèvent à 1 230 M€ en 2017. Par ailleurs, d'après les informations transmises à votre rapporteur, **les capacités d'engagement de l'Ademe devraient diminuer par rapport aux années précédentes**.

En 2016, la capacité d'engagement avait été fixée à 590 M€ dans le budget initial, malgré un niveau de CP insuffisant afin d'assurer l'équilibre de la trésorerie, pour être ensuite ramenée à 570 M€ en gestion. Pour l'année 2017, les mêmes choix avaient guidé le budget de l'Ademe.

Au regard des prévisions en termes de dotation budgétaire et de ressources propres, **le niveau d'engagement moyen devrait être abaissé à 540 M€ sur le quinquennat, avec environ 530 M€ en 2018** en vue de conforter la trésorerie de l'agence.

L'importance des crédits intégrés au programme 181 dans le PLF 2018 crée donc **un effet d'optique**, qui s'accompagne pourtant d'une contraction des moyens d'intervention de l'agence.

Compte tenu des contraintes budgétaires, l'évolution des emplois de l'Ademe devrait connaître une nouvelle baisse, en passant de 910 à 894 ETPT sous plafond, soit **une réduction de 16 emplois**.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ADEME

	2015	2016	LFI 2017	PLF 2018
Emplois (ETPT) rémunérés par l'opérateur	1 128	1 115	1 150	1 129
- sous plafond	936	921	910	896
- hors plafond opérateurs	210	195	240	221
<i>dont contrats aidés</i>	4	10	23	12
Autres emplois (ETPT) en fonction dans l'opérateur	30	30	36	36
- rémunérés par l'État par d'autres programmes	27	27	33	33
- rémunérés par d'autres collectivités ou organismes	3	3	3	3

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Les dépenses d'intervention de l'Ademe sont réparties entre plusieurs programmes :

- « **chaleur renouvelable** », dont les crédits soutiennent les investissements de production et de distribution de chaleur renouvelable (biomasse, solaire, géothermie, biogaz, chaleur de récupération) dans le cadre de l'objectif fixé par la LTECV de 38 % de consommation finale de chaleur d'origine renouvelable d'ici 2030 ;
- « **déchets et économie circulaire** », qui vise à soutenir les actions de terrain menées par les collectivités territoriales et les entreprises, ainsi que l'adaptation des équipements de tri et de recyclage, afin de diminuer la production de déchets et d'améliorer leur valorisation, dans le cadre des objectifs fixés par la LTECV (baisse de 10 % de la production de déchets ménagers et atteinte de 55 % de valorisation matière d'ici 2020, ainsi qu'une division par deux du recours à la mise en décharge d'ici 2025) ;
- « **bâtiment économe en énergie** », qui soutient les espaces info-énergie et finance des actions de conseil et d'information, dans le cadre des objectifs de la LTECV de 500 000 logements rénovés par an à partir de 2017 et d'un parc entièrement aux normes « bâtiment basse consommation » en 2050 ;
- « **démarches territoriales énergie-climat** », qui soutient les collectivités territoriales dans leur élaboration de plans climat, en contribuant à améliorer la qualité de cette démarche lorsqu'il s'agit d'une obligation réglementaire ;
- « **sites pollués et friches urbaines** », dont les crédits financent les travaux de mise en sécurité des sites pollués assurés par l'Ademe pour le compte de l'État lorsque le responsable est défaillant, et soutiennent des projets de reconversion de friches urbaines polluées ;
- « **communication-formation** », pour financer des actions de communication à destination du public et de formation professionnelle ;

- « **air et transport mobilités** », mis en place à partir de 2018, afin d'accompagner les territoires dans la mise en œuvre de leur plan de protection de l'atmosphère (PPA).

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits dédiés à ces différents programmes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE L'ADEME (EN M€)

Programme	2016		2017		2018 ¹	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Chaleur renouvelable	213	140	198	157	205	217
Déchets et économie circulaire	182	141	166	142	163	152
Bâtiment économe en énergie	52	43	42	44	34	41
Démarche territoriale énergie-climat	23	17	24	16	20	22
Sites pollués et friches urbaines	25	32	22	20	22	26
Communication-formation	13	14	13	13	10	10
Air et transport mobilités	1	3	0	3	20	5
Autres	59	57	60	57	56	52
Total	568	447	525	452	530	525

Source : réponses complémentaires de l'Ademe.

En matière de qualité de l'air, le **nouveau programme « air et transport mobilités »** visera principalement à développer l'action expérimentée par l'Ademe en Vallée de l'Arve de suppression des appareils de chauffage au bois peu performants par une prime complétant le crédit d'impôt pour le remplacement par des appareils de chauffage de meilleure qualité. Cette mesure est mise en place uniquement dans les zones couvertes par un PPA, en partenariat avec les collectivités. Pour le volet mobilité, les mesures seront définies à l'issue des Assises de la mobilité.

Si le volume total de crédits apportés à l'Ademe peut paraître élevé en valeur absolue, il demeure trop limité pour soutenir pleinement la transition énergétique de la France. Votre rapporteur relève en particulier que **les ressources apportées au fonds chaleur sont unanimement considérées comme insuffisantes pour viser une croissance de la part de chaleur renouvelable** permettant d'atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables dans le *mix* énergétique, tels que fixés par la LTECV. À cet égard, **la promesse d'un doublement du fonds** par le précédent gouvernement, réitérée lors de la campagne présidentielle par l'actuel Président de la République, **ne s'est pas encore concrétisée**.

¹ Les montants pour 2018 ont été transmis à titre indicatif, compte tenu de discussions encore en cours entre l'Ademe et sa tutelle ministérielle sur les priorités pour l'année à venir.

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

A. LE PROGRAMME SUPPORT DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le programme 217 sert de **support à la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et désormais également du ministère de la cohésion des territoires (MCT)**¹.

Il porte en particulier les effectifs et la masse salariale du MTES, à l'exception de ceux de l'ASN, portés par le programme 181.

Les quatre priorités du programme pour 2018 reprennent celles fixées pour 2017 :

- **installer une gouvernance de développement durable capable de construire et de mettre en place des politiques nationales ambitieuses** en matière de transition écologique, de faire valoir la position de la France sur la scène internationale et d'assurer une prise en compte concrète et territorialisée des enjeux du développement durable ;
- **mener une action stratégique transversale pour doter les ministères de la compétence, de l'expertise et des ressources nécessaires** à la prise en compte des enjeux de la transition écologique ;
- **fournir un appui de qualité aux agents** en adéquation avec leurs missions, tout en recherchant une utilisation plus efficiente et mutualisée des moyens ;
- **être exemplaire en termes d'éco et socio-responsabilité.**

Le programme 217 comprend **20 actions** :

- l'action 2 : fonction juridique ;
- l'action 3 : politique et programmation de l'immobilier de l'administration centrale et des moyens de fonctionnement des services ;
- l'action 4 : politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques ;
- l'action 5 : politique des ressources humaines, de l'action sociale, de la médecine de prévention et de la formation ;
- l'action 6 : action européenne et internationale ;

¹ Suite à la suppression du programme 337 « conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable » au sein de la mission « égalité des territoires et logement ».

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

Dans le cadre du PLF 2018, une **modification du périmètre du programme 217** est prévue, par un transfert vers le programme 159 « *Expertise, information géographique et météorologie* » des crédits de fonctionnement et d’intervention du Commissariat général au développement durable (CGDD), soit 14,66 M€. Ce changement poursuit le regroupement au sein du programme 159 des crédits d’étude et d’expertise, après l’intégration les années précédentes des moyens alloués au Cerema, à l’IGN et à Météo-France.

B. LES MOYENS BUDGÉTAIRES ET EN PERSONNEL DU PROGRAMME 217 EN 2018

Le tableau suivant retrace l’évolution par action des crédits du programme 217, tous titres confondus, à périmètre courant.

CRÉDITS DES ACTIONS DU PROGRAMME 217 (EN M€)

Action	AE			CP		
	LFI 2017	PLF 2018	Variation	LFI 2017	PLF 2018	Variation
Action 1 : Stratégie, expertise et études en matière de développement durable <i>(supprimée en 2018)</i>	18,8			18,8		
Action 2 : Fonction juridique	2,511	2,211	-11,95 %	2,511	2,211	-11,95 %
Action 3 : Politique et programmation de l’immobilier et des moyens de fonctionnement	76,62	76,87	0,33 %	125,752	119,858	-4,69 %
Action 4 : Politique et gestion des systèmes d’information et des réseaux informatiques	21,444	24,044	12,12 %	21,444	24,044	12,12 %
Action 5 : Politique des ressources humaines et formation	214,275	234,122	9,26 %	214,275	234,122	9,26 %
Action 6 : Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable	8,791	12,451	41,63 %	8,791	12,451	41,63 %
Action 7 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durables »	497,613	555,796	11,69 %	497,613	555,796	11,69 %
Action 8 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transports »	606,106	594,446	-1,92 %	606,106	594,446	-1,92 %

Action 9 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routières »	1,412	1,378	-2,41 %	1,412	1,378	-2,41 %
Action 11 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Affaires maritimes »	187,465	179,899	-4,04 %	187,465	179,899	-4,04 %
Action 13 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau et biodiversité »	253,32	267,285	5,51 %	253,32	267,285	5,51 %
Action 15 : Personnels relevant du ministère de la Cohésion des territoires	780,741	667,554	-14,50 %	780,741	667,554	-14,50 %
Action 16 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques »	240,882	239,141	-0,72 %	240,882	239,141	-0,72 %
Action 18 : Personnels relevant de programmes d'autres ministères						
Action 22 : Personnels transférés aux collectivités territoriales	6,765	7,143	5,59 %	6,765	7,143	5,59 %
Action 23 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Énergie, climat et après-mines »	56,336	56,425	0,16 %	56,336	56,425	0,16 %
Action 24 : Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	2,099	2,119	0,95 %	2,099	2,119	0,95 %
Action 25 : Commission nationale du débat public	3,451	3,45	-0,03 %	3,451	3,45	-0,03 %
Action 26 : Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	1,7	1,7	0,00 %	1,7	1,7	0,00 %
Action 27 : Commission de régulation de l'énergie (CRE)	20,605	20,86	1,24 %	20,605	20,86	1,24 %
Action 28 : Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme « expertise, information géographique, météorologique »		52,338			52,338	
Total	3 000,94	2 999,232	-0,06 %	3 050,07	3 042,22	-0,26 %

Source : PAP - PLF 2018.

Hors dépenses de personnel, à périmètre constant, les crédits du programme 217 passeront en CP de 268,01 M€ en LFI 2017 à 265,44 M€ en PLF 2018, soit une baisse de 0,96 %.

Les principaux facteurs d'évolution sont les suivants :

- l'action n° 2 « Fonction juridique » devrait diminuer de 11,95 % en AE et CP, afin de contribuer à l'effort d'économies, à un niveau jugé soutenable au vu du niveau d'exécution des années antérieures ;
- l'action n° 3 « Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » devrait diminuer de 4,25 % en CP, essentiellement en raison d'économies dégagées par les contrats de

partenariat en matière d'immobilier (Grande Arche et Tour Séquoia) et par des efforts en matière de fonctionnement courant ;

- l'action n° 4 « Politique et gestion de systèmes d'information » devrait augmenter de 12,12 % en AE et CP, afin d'adapter les réseaux informatiques à de nouveaux usages et de réaliser le projet interministériel de système d'information des ressources (RenoRH), ces dépenses étant entièrement financées par les économies réalisées sur l'action n° 3.

Concernant les dépenses de personnel, à périmètre constant, les crédits du programme 217 passeront de 1 879 M€ en 2017 à 1 861,7 M€ en 2018 hors CAS Pensions, soit une baisse de 0,92 %, résultant principalement de l'effet des schémas d'emplois.

Quant au plafond d'emplois de l'ensemble du programme, il passera de 40 969 ETPT en 2017 à 40 373 ETPT en 2018. Pour les deux périmètres ministériels, les schémas d'emplois en 2018 seraient de - 828 ETP, après une baisse de -670 ETP entre 2016 et 2017. Pour 2018, le taux de non-remplacement des départs à la retraite est estimé à 57 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS ENTRE 2014 ET 2018 (EN ETP)

	Périmètre MTES / MCT				
	2014	2015	2016	2017 (prévisions actualisées)	2018 (prévisions)
Suppressions d'emplois totales	-1255	-825	-892	-670	-828
Départs en retraite	1690	1566	1493	1638	1459
Départs en retraite non remplacés	1255	825	892	670	828
Taux de non-remplacement (%)	74 %	53 %	60 %	41 %	57 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

C. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN MINISTÉRIEL « ADMINISTRATION EXEMPLAIRE » 2015-2020

Après un premier plan ministériel « administration exemplaire » (PMAE) mis en œuvre sur la période 2009-2014, **le MTES et le MCT se sont engagés dans un second plan 2015-2020**, dans le cadre défini par la circulaire du Premier ministre 5769/SG du 17 février 2015 relative au plan

d'action interministériel « administration exemplaire » pour l'environnement 2015-2020. Ce plan vise à traduire concrètement, pour les services concernés, les objectifs fixés par la LTECV. Il s'appuie sur la politique des achats de l'État et de ses établissements publics, telle que structurée par le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État (DAE) et relatif à la gouvernance des achats de l'État, et s'inspire des principes de la responsabilité sociétale des entreprises.

Ce plan s'organise autour de 8 axes :

- le bilan des émissions de gaz à effet de serre et les économies d'énergie dans le bâtiment ;
- la mobilité durable, par des plans de mobilité et une optimisation du parc automobile ;
- les économies de ressources et la réduction des déchets ;
- la préservation de la biodiversité ;
- l'accompagnement au changement, l'implication et la motivation ;
- la gouvernance et le pilotage ;
- les achats responsables ;
- la responsabilité sociétale des entreprises.

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 17 février 2015, un **bilan de l'année 2016** a été réalisé à partir de données pour moitié transmises par les services grâce à une enquête en ligne dédiée (26 indicateurs), et pour moitié collectées directement par les différents systèmes d'information existant dans le cadre d'autres missions (27 indicateurs).

ACTIVITÉS ET BILAN DU PMAE POUR L'ANNÉE 2016

Axe 1 - Économies d'énergie. Le taux de couverture des services par les bilans des émissions de gaz à effet de serre est encore partiel (environ deux tiers). Tous les bilans ayant été mis à jour en 2016 enregistrent une baisse de rejet de CO₂. Par ailleurs, la connaissance des bâtiments et de leurs consommations énergétiques progresse (réalisation d'audits, utilisation d'outils de suivi des fluides dans un tiers des services) et vient compléter l'effort de réduction de la consommation d'énergie par les agents, soutenu par la diffusion de guides.

Axe 2 - Mobilité durable. L'optimisation des déplacements s'établit sur une base jugée correcte puisque 40 % des services disposent d'un plan de mobilité. Concernant les déplacements professionnels, plus de 3 000 agents des deux ministères ont été formés à l'écoconduite. Le recours aux outils de téléconférence progresse et le télétravail devrait faire l'objet d'une généralisation ministérielle en 2017.

En matière de parc automobile, les objectifs d'acquisition d'un tiers de véhicules hybrides ou électriques et de la moitié de véhicules sont dépassés, puisque 38 % des véhicules acquis sont hybrides ou électriques et 72 % des véhicules sont propres.

Axe 3 - Économies de ressources et réduction des déchets. Les services sont encore peu nombreux (20 %) à avoir formalisé un plan de prévention et de réduction des déchets (PPRD). Ils sont 73 % à disposer d'une collecte sélective des déchets distinguant *a minima* le papier des autres déchets. L'achat de papiers recyclés devra encore être amplifié pour atteindre les objectifs de la LTECV puisque 22 % des achats sont réalisés en papier recyclé, alors que l'objectif fixé par la loi est de 40 % à fin 2017.

Axe 4 - Préservation de la biodiversité. La part des produits biologiques dans les restaurants administratifs reste à améliorer puisqu'elle est de 9 % en moyenne. Le prix des denrées et une offre nationale parfois saturée dans certaines régions expliquent en partie la difficulté à progresser dans ce domaine. Le tri des biodéchets est quant à lui passé de 67 % à 78 %.

Axe 5 - Accompagnement au changement. En vue d'impliquer les agents, 5 actions de communication et plus de 3 campagnes ou animations thématiques ont été recensées en moyenne par service en 2016.

Axe 6 - Gouvernance et pilotage. La démarche de certification progresse : 56 % des services ayant renseigné l'enquête annuelle déclarent disposer d'une certification sur tout ou partie de leur périmètre. Parmi les services déclarant une certification, près de 70 % indiquent que cette certification intègre des objectifs de l'administration exemplaire, chiffre identique à 2015.

Axe 7 - Achats responsables. Si les services estiment difficile de mesurer avec exactitude l'inclusion de clauses sociales ou environnementales dans l'ensemble des marchés passés par les deux ministères, ils relèvent que sur l'ensemble des marchés soumis pour avis conforme au responsable ministériel des achats (RMA) en 2016, 76 % comportent une clause de performance environnementale et 40 % une clause de performance sociale.

Axe 8 - Du PMAE vers la RSE. L'axe 8 du PMAE prévoit un schéma d'évolution vers la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Cependant, cette évolution est considérée comme difficile à mettre en œuvre dans la première phase de déroulement du PMAE. Certains résultats sont relevés : l'obligation d'emploi de 6 % de personnes en situation de handicap est satisfaite et dépassée par les deux ministères depuis 2011 et la parité dans les primo-nomination d'encadrement supérieur progresse depuis 2014.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

I. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 15 novembre 2017, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits des programmes 181 « *Prévention des risques* » et 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* » de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » du projet de loi de finances pour 2018.

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons les crédits de la politique de prévention des risques. Pierre Médevielle nous a déjà présenté à trois reprises ce rapport pour avis. À chaque fois, grâce aux auditions qu'il mène et aux déplacements sur le terrain qu'il fait, il nous permet de mieux appréhender les différents aspects de ce budget.

La prévention des risques, qu'il s'agisse des risques naturels – et nous savons qu'avec le réchauffement climatique, ils se multiplient –, des risques technologiques, par exemple liés à l'industrie nucléaire ou des risques environnementaux, notamment liés à l'usage de produits chimiques, est une question d'une grande actualité et d'une très grande acuité.

Aussi, je vous cède la parole, monsieur le rapporteur, pour que vous nous disiez, d'une part, où en sont les crédits dans ce domaine, d'autre part, quelle est l'actualité du secteur, en particulier sur les dossiers dont est chargée l'Anses.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Comme l'an passé, cet avis porte sur les crédits de deux programmes de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » : le programme 181 « *Prévention des risques* » et le programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* ».

Ces deux programmes représentent environ 3,8 milliards d'euros, soit 34 % du total de la mission « *Écologie* ». Je vous propose d'évoquer en premier lieu le programme 217, qui constitue le programme support des politiques des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires.

À périmètre constant, en neutralisant les mesures de transferts, les crédits du programme 217 demandés pour 2018 sont relativement stables par rapport à 2017.

Hors dépenses de personnel, ces crédits passeront de 268 à 265 millions d'euros, soit une légère baisse de 1 %, résultant essentiellement d'une diminution des dépenses immobilières.

Concernant les dépenses de personnel, toujours à périmètre constant, les crédits du programme 217 passeront de 1 879 à 1 861 millions d'euros, soit une baisse également d'environ 1 %, résultant principalement de l'effet des schémas d'emplois.

Cette évolution permet au ministère de contribuer à l'effort de réduction du déficit public à un niveau qui me semble raisonnable, sans remettre en cause la conduite des politiques publiques.

Je précise que les moyens de fonctionnement et d'intervention du Commissariat général au développement durable (CGDD), précédemment portés par le programme 217, ont été transférés vers le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ».

J'en viens au programme 181 « Prévention des risques », qui finance les actions de l'État en matière de prévention des risques naturels, technologiques et miniers, ainsi que des risques sanitaires d'origine environnementale.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, le programme comporte également l'ensemble du budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Ce changement de périmètre a un impact important sur le volume du programme, car ses crédits s'élèveront à 854 millions d'euros en autorisations d'engagement et 843 millions en crédits de paiement, contre respectivement 238 et 227 millions en 2017.

Au sein de cette enveloppe globale, les crédits de l'Ademe sont portés par une action nouvelle n° 12, dotée de 613 millions d'euros pour 2017.

Auparavant assuré par l'affectation d'une part de la taxe générale sur les activités polluantes, le financement de l'agence était confronté à plusieurs difficultés qui ont justifié son intégration au programme 181 : le montant de l'affectation était insuffisant par rapport aux interventions de l'agence et son versement était concentré chaque année entre mai et novembre.

Cette budgétisation dans le programme 181 nous permet ainsi d'examiner l'ensemble des ressources de l'Ademe. Il s'agit d'une agence dont les missions sont structurées par les objectifs fixés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Pour cela, elle intervient principalement par l'intermédiaire de plusieurs fonds qui lui permettent de soutenir financièrement des initiatives

des collectivités territoriales, des entreprises ou des particuliers, en faveur de la transition écologique.

Ses principaux programmes d'intervention concernent la chaleur renouvelable, l'économie circulaire, la rénovation thermique, l'accompagnement des collectivités territoriales dans leurs démarches énergie-climat et la mise en sécurité des sites pollués. En 2018, un nouveau programme dédié à la qualité de l'air et aux mobilités sera mis en place.

Toutefois, les moyens de l'Ademe resteront contraints en 2018. En effet, le niveau élevé de ses crédits de paiement permettra d'abord de couvrir les restes-à-payer qui ont été accumulés ces dernières années, tandis que sa capacité d'engagement devrait être progressivement orientée à la baisse à partir de l'année prochaine.

Par ailleurs, tous reconnaissent, y compris l'Ademe, qu'avec 220 millions d'euros par an en moyenne ces dernières années, le fonds chaleur reste insuffisamment doté pour atteindre les objectifs ambitieux de développement de la part des énergies renouvelables dans la consommation nationale. La contribution de la chaleur renouvelable est pourtant indispensable à l'évolution globale du *mix* énergétique de notre pays. La promesse d'un doublement du fonds par le précédent gouvernement, réitérée lors de la campagne présidentielle par l'actuel Président de la République, ne s'est pas encore concrétisée.

J'en viens aux autres actions portées par le programme. En raisonnant à périmètre constant, c'est-à-dire hors transfert des crédits de l'Ademe, le programme connaît une hausse bien plus modeste de ses crédits, d'environ 1,3 %, en passant de 238 à 241 millions d'euros en autorisations d'engagement, et de 227 à 231 millions en crédits de paiement.

En d'autres termes, les ressources de la politique de prévention des risques sont préservées par rapport à l'année précédente, sans toutefois connaître de revalorisation majeure.

Comme l'an passé, la prévention des risques technologiques et des pollutions demeure une action importante du programme avec près de 107 millions d'euros en autorisations d'engagement et 91 millions en crédits de paiement.

En 2018, la priorité de cette action restera l'élaboration et l'application des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) autour des sites Seveso, afin de rattraper le retard pris par rapport à la loi de 2003, qui prévoyait un achèvement du processus en 2008. Mi-2017, sur un total de 392 PPRT prescrits, 361 étaient approuvés.

En 2018, les crédits permettront de poursuivre l'élaboration des PPRT prescrits et de mettre en œuvre les plans approuvés, en finançant des mesures d'expropriation et de délaissement, ainsi que des mesures supplémentaires de réduction des risques.

Un effort d'1 million d'euros est dégagé en faveur des PPRT, ce qui me semble être une bonne décision, compte tenu de l'importance de ces sujets pour les populations résidant autour des sites à hauts risques. Rappelons que les PPRT ont été créés en 2003 à la suite de la catastrophe de l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001.

Cette action porte également des ressources dédiées à la prévention des risques en matière de santé-environnement. Outre les activités de l'Anses en matière de produits phytosanitaires, sur lesquelles je reviendrai dans un instant, un effort d'environ 2 millions d'euros en 2018 permettra de mettre en œuvre le troisième plan national santé-environnement. Ces actions porteront en particulier sur les perturbateurs endocriniens et les nanomatériaux.

En matière de prévention des risques naturels, l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) se poursuit, en mettant toujours l'accent sur la prévention des inondations, dès lors que 17 millions d'habitants résident dans une zone partiellement inondable.

L'élaboration des PPRN progresse, avec, au 1er août 2017, 11 395 communes couvertes par un PPRN approuvé, et 2 217 communes concernées par un PPRN prescrit en cours d'élaboration.

Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), portés par les collectivités territoriales avec un cofinancement de l'État, sont également des outils importants de cette politique. Ces programmes d'actions seront soumis à un nouveau cahier des charges à partir du 1er janvier 2018, qui prévoit notamment d'améliorer la coordination des programmes avec les autres politiques existantes, en particulier en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Les crédits dédiés aux risques naturels enregistrent une légère baisse, qui résulte presque exclusivement d'un report de 2018 à 2019 lié à des retards dans la réalisation des travaux sur la digue ferroviaire de Tarascon.

Il faut également relever, au titre des risques naturels, le plafonnement de la ressource affectée au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) à partir de 2018. Alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance, dont le montant était supérieur à ses dépenses, le fonds a accumulé une trésorerie importante.

Le Gouvernement a donc décidé de plafonner à 137 millions d'euros le montant de cette affectation. Ce montant étant inférieur aux dépenses observées les années précédentes, la trésorerie du fonds devra sans doute être utilisée pour maintenir son niveau actuel d'intervention.

Ce plafonnement ne devrait certes pas avoir d'effet à court ou moyen terme sur la prévention des risques, tout en contribuant à la maîtrise des dépenses publiques, mais nous devons être attentifs à l'évolution des ressources du fonds dans les prochaines années.

S'agissant de la prévention des risques miniers, le programme 181 prévoit 38,6 millions d'euros, soit une hausse de 2,4 %.

Cette action finance des mesures visant à limiter au maximum l'effet des anciennes exploitations minières sur la sécurité des personnes et des biens.

Elle s'appuie sur l'élaboration de plans de prévention des risques miniers, analogues aux PPRN, et sur la réalisation de travaux de mise en sécurité des sites miniers. Ces crédits financent également certaines mesures d'expropriation lorsque l'aléa minier menace gravement la sécurité des personnes.

J'en viens maintenant à la sûreté nucléaire et à la radioprotection. Le programme 181 apporte une dotation budgétaire à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante chargée d'assurer la sûreté du secteur nucléaire. Pour cela, l'autorité s'appuie sur l'expertise de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Encore récemment, nous avons pu mesurer la réactivité de l'IRSN, qui a rapidement détecté une fuite de ruthénium, venant vraisemblablement d'un accident dans une région proche de l'Oural.

Comme je l'avais souligné l'an passé, ces deux organismes sont confrontés à un accroissement de leurs missions, avec plusieurs dossiers majeurs à traiter dans les prochaines années : les réexamens périodiques du parc vieillissant, l'application de nouveaux standards suite à l'accident de Fukushima ou encore la construction de nouvelles installations comme ITER ou l'EPR de Flamanville.

Par ailleurs, la situation financière des principaux exploitants, EDF et Areva, qui sont les premiers responsables de la sûreté nucléaire, reste fragile.

A ces problématiques s'est ajoutée la découverte de falsifications au cours de l'année 2016 dans la fabrication industrielle de certaines pièces pour l'EPR, ce qui a été un véritable « coup de tonnerre » dans le secteur.

L'ASN m'a indiqué que les exploitants se sont engagés dans une revue exhaustive de leurs commandes passées depuis 50 ans, en vue d'identifier d'autres irrégularités, et de déterminer le cas échéant si celles-ci s'accompagnent d'anomalies dangereuses pour la sûreté nucléaire.

Les ressources de l'ASN pour 2018 s'élèvent à 58,5 millions en autorisations d'engagement et 63,5 millions en crédits de paiement, soit une légère hausse d'environ 1 %. Quant à la dotation de l'IRSN apportée par le programme 190, elle est stable par rapport à 2017.

En matière d'effectifs, après avoir obtenu une hausse de 50 ETPT sur la période 2015-2017, l'ASN souhaite renforcer ses effectifs pour constituer une équipe d'inspection capable d'identifier les éventuelles fraudes. Comme les années précédentes, l'Autorité, qui vise à terme un objectif de quinze

postes, n'a obtenu que partiellement satisfaction, avec un surcroît de deux emplois pour 2018.

Face à ces enjeux sans précédent, le caractère hautement prioritaire de cette mission de l'État - que je qualifierais de régaliennne vu son importance pour la sécurité des populations - ne fait aucun doute. Malgré des efforts pour l'ASN, le budget de la sûreté nucléaire reste sous tension.

À titre personnel, je regrette qu'au-delà de ces concessions au coup par coup, une véritable trajectoire budgétaire crédible n'ait pas été définie par une réforme du financement de la sûreté nucléaire en France.

Des solutions crédibles existent pourtant, comme la mise en place au profit de l'ASN d'une contribution due par les exploitants d'installations nucléaires, ou l'augmentation du plafond pour le prélèvement qui bénéficie à l'IRSN. Ces évolutions permettraient d'accroître les ressources de la sûreté nucléaire, en valorisant à leur juste valeur les services rendus par ces organismes publics aux exploitants.

Pour terminer, je souhaiterais évoquer la contribution de l'Anses en matière de santé-environnement. Outre ses travaux de recherche et d'expertise sur des sujets majeurs comme les perturbateurs endocriniens et les nanomatériaux dans le cadre du plan national santé-environnement, l'Anses joue un rôle essentiel par l'évaluation et l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et biocides.

Dans le cadre d'un déplacement au siège de l'Anses, j'ai pu échanger avec les services de l'agence sur ces différents sujets. Ces discussions ont été passionnantes et je ne peux qu'encourager notre commission à s'y rendre, compte tenu de l'importance des sujets traités par l'Anses.

Je souhaiterais tout d'abord rappeler qu'en matière de produits phytopharmaceutiques, un partage des tâches est établi entre le niveau européen et le niveau national : au niveau européen, l'évaluation et l'autorisation portent sur les substances actives, comme actuellement le glyphosate ; au niveau national, l'évaluation et l'autorisation portent sur les préparations, qui intègrent des substances actives et d'autres coformulants.

Au niveau européen, les États membres contribuent au traitement des demandes d'autorisation des substances actives, et la Commission européenne leur soumet en fin de procédure une proposition d'autorisation ou de non-autorisation.

Depuis le 1^{er} juillet 2015, l'Anses est chargée d'évaluer et d'accorder les AMM pour les préparations. Ce sujet avait été discuté par notre commission l'an dernier, car l'augmentation attendue des dossiers déposés nous faisait craindre une possible saturation des travaux de l'agence.

Afin de faire face à ce surcroît d'activité, l'Anses a prévu une augmentation de ses effectifs consacrés aux produits réglementés de 123 ETPT d'ici 2022, dont 15 emplois supplémentaires dès 2018. Cette

évolution suivra l'augmentation de ses recettes, tout en étant sécurisée par un excédent de fonctionnement courant permettant de faire face à une éventuelle diminution des recettes.

Je pense que nous pouvons saluer cette stratégie de priorisation des actions de l'agence, en faveur d'une activité importante pour la santé publique, et pour laquelle la sensibilité de la société civile ne fait que s'accroître.

Comme vous le savez par ailleurs, en application de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, l'Anses a été chargée par le législateur d'établir un bilan des solutions de substitution ou des méthodes alternatives aux produits comprenant des substances de la famille des néonicotinoïdes, qui seront interdits le 1er septembre 2018, avec la possibilité de dérogations accordées par le Gouvernement jusqu'au 1er juillet 2020.

Ce bilan sera rendu au premier semestre 2018. En 2017, l'Agence a publié un avis précisant la méthodologie et les critères retenus pour évaluer les solutions de substitution. Lors des échanges avec les services de l'agence, j'ai été informé que la part d'utilisations dites « orphelines » suite à l'interdiction, qui était initialement estimée à plus de 30 %, devrait être plus faible que prévu compte tenu des solutions alternatives disponibles. Si cette perspective se confirme, il s'agit d'une bonne nouvelle, qui facilitera la transition vers des produits moins risqués.

Je terminerai sur ce sujet en soulignant qu'il est indispensable d'accorder le temps et les moyens nécessaires à l'expertise scientifique pour établir sereinement des connaissances, et, le cas échéant, identifier les incertitudes persistantes, avant une prise de décision politique sur des sujets aussi complexes.

Je serais tenté d'établir un parallèle entre la situation observée aujourd'hui sur le glyphosate, et ce que nous avons constaté à propos du Levothyrox dans le domaine médical. Des polémiques vives et aussi soudaines qu'éphémères font parfois prévaloir une approche très politique, voire caricaturale, avant même que l'état de la science n'ait été établi. À ce titre, l'Anses nous a confirmé que le classement du glyphosate parmi les substances cancérigènes reste incertain, au regard de la littérature scientifique existante.

Si la transparence et l'impartialité des procédures d'évaluation sont des enjeux majeurs pour la confiance en matière sanitaire, il ne s'agit pas de créer un climat de soupçon permanent qui conduirait à décrédibiliser *a priori* le rôle des organismes publics.

Pour conclure, vous l'aurez compris mes chers collègues, les crédits examinés dans le cadre de cet avis pour 2018 témoignent davantage d'un effort de priorisation à moyens contraints que d'un souffle nouveau en faveur de la prévention des risques. Toutefois, la hiérarchisation des enjeux

me semble responsable et appropriée, dans le cadre d'un effort budgétaire global.

Tout en restant critiques et vigilants sur les mesures qui seront proposées dans les prochains mois par le Gouvernement, et sous réserve des informations que nous apportera le ministre lors de son audition prévue demain, je vous proposerai donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Hervé Maurey, président. – Merci Monsieur le rapporteur pour ce rapport très intéressant. Je précise que nous attendrons d'avoir entendu le ministre demain avant de donner un avis sur ces crédits. Il en sera de même pour les crédits dédiés à la biodiversité.

Mme Nadia Sollogoub. – Je partage tout à fait l'avis du rapporteur sur la nécessité de moyens suffisants pour disposer d'une expertise scientifique solide.

J'ai été maire de Neuvy-sur-Loire pendant plusieurs années, et cette commune est située à proximité immédiate de la centrale nucléaire de Belleville ainsi qu'au bord de la Loire, ce qui m'a amenée à m'intéresser à la fois à la sûreté nucléaire et à la prévention des inondations.

Concernant le nucléaire, il faut être absolument vigilant mais c'est une technologie majeure. Néanmoins, on ne bénéficie pas d'un PPRT lorsque l'on se situe autour d'une centrale nucléaire, ce qui m'étonne compte tenu des enjeux en matière de risques technologiques. Le sujet du démantèlement est un vrai sujet, ainsi que le stockage du combustible, qui semble devenir un problème à l'usine de la Hague, avec peut-être la nécessité de construire des piscines de stockage supplémentaires.

S'agissant des inondations, j'ai eu l'occasion d'assister à plusieurs réunions sur un PAPI. À ma grande déception, une grande partie des crédits semblait destinée à des actions de communication et d'information – ce qui est important – mais il est également essentiel de financer des travaux.

M. Claude Bérit-Débat. – Je partage la conclusion du rapporteur. À propos de l'Anses, le législateur lui a fait confiance sur le sujet des néonicotinoïdes. Il est intéressant de savoir que l'on progresse sur les alternatives. Sur le glyphosate, si l'agence confirme que le constat scientifique est nuancé, il faut défendre la parole de l'expertise publique.

Concernant l'Ademe, l'augmentation des crédits du programme doit lui permettre d'honorer ses engagements passés, ce qui me semble important. En tant qu'élus locaux, il nous est arrivé par le passé d'être confrontés à des difficultés de financement de l'Ademe, notamment pour la réhabilitation de sites pollués. Il faudra également être vigilant sur l'évolution de sa trésorerie.

Mme Nicole Bonnefoy. – Pour avoir travaillé à de nombreuses reprises avec l'Anses, en particulier dans le cadre de la mission commune

d'information de 2012 sur les pesticides dont j'étais rapporteure, avec notre collègue Sophie Primas comme présidente, je fais confiance à notre agence nationale.

Parmi nos recommandations, nous avons proposé la publication annuelle d'un rapport de l'Anses sur ses missions et ses travaux, ce qu'elle fait désormais. Je suggérerais que notre commission entende au moins une fois par an l'agence, en vue de mieux suivre ses activités et d'exprimer nos préoccupations.

Je partage également la priorité identifiée par le rapporteur en matière de santé-environnement. Je regrette toutefois le signal négatif envoyé par la remise en cause du risque chimique dans le compte pénibilité. Il s'agissait d'un progrès important du précédent gouvernement, car ces risques, qui tuent pourtant régulièrement, font rarement l'objet d'une reconnaissance, notamment en raison d'un manque de suivi de l'exposition. J'espère que la mission récemment annoncée par la ministre sur ce sujet permettra de progresser. La disparition des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) me semble également être un mauvais signal.

M. Didier Mandelli. – Le FPRNM, dont les dépenses s'élevaient en 2016 à 233 millions d'euros, avait déjà fait l'objet d'un prélèvement de 55 millions d'euros. Le plafonnement à 137 millions envisagé cette année me semble dangereux, alors que les dépenses du fonds augmentent : 100 millions d'euros en 2007 devenus 233 millions en 2016. Cela traduit la multiplication des risques dans notre pays, qui devrait se poursuivre à l'avenir. Ce fonds est alimenté par les assurés à travers leurs primes d'assurance, mais l'évolution proposée pour 2018 va transformer ce mécanisme en taxe indirecte au bénéfice de l'État.

Concernant les activités polluantes, à l'heure où la feuille de route sur l'économie circulaire est en cours de rédaction, on peut regretter l'absence d'affectation de la TGAP au profit de l'Ademe. Si son produit était intégralement affecté à l'agence, en 10 ans nous aurions équipé notre pays pour faire face à l'enjeu environnemental, et nous aurions répondu aux besoins de nos collectivités territoriales.

Mme Nelly Tocqueville. – Ayant entendu les mêmes organismes dans le cadre de mon rapport sur la recherche, j'adhère aux conclusions du rapporteur.

En ces temps médiatiques, on entend souvent des discours passionnés fondés sur des arguments erronés ou déformés. Il faut donc effectivement laisser du temps et des moyens à l'expertise.

Concernant les autorisations de mise sur le marché, les taxes perçues par l'Anses peuvent dans une certaine mesure créer des pressions pour l'agence, car cela lui apporte des ressources. J'ai rencontré hier ses

représentants, qui m'ont garanti que cela n'interférait pas dans leurs activités.

À propos du glyphosate, l'expertise sur la substance en elle-même est importante mais le choix de société et de modèle agricole incombe au pouvoir politique. J'ai par ailleurs découvert que certains produits aujourd'hui mis en avant comme alternatives ont parfois une composition mal identifiée et peuvent être encore plus dangereux.

M. Guillaume Gontard. – Concernant l'Ademe, je m'inquiète de la faiblesse des moyens, et de la baisse des effectifs. C'est problématique, à l'heure où le bâtiment représente 20 % des émissions de gaz à effet de serre.

S'agissant du glyphosate, j'entends bien les doutes qui peuvent subsister mais je pense que la dangerosité du produit justifie d'aller progressivement vers l'arrêt de son utilisation, compte tenu des risques pour les agriculteurs.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Le FPRNM est abondé par les citoyens et assurés, qui risquent de payer à nouveau avec la taxe qui pourra être mise en place par les EPCI dans le cadre de la compétence Gemapi. Les particuliers vont donc payer plusieurs fois pour une responsabilité qui devrait être assurée par l'État.

Dans les bassins miniers, nous sommes non seulement confrontés à des inondations « par le dessus », c'est-à-dire des ruissellements, mais également « par le dessous ». Les territoires miniers s'enfoncent dans le temps, souvent de plusieurs mètres, au niveau de l'eau, voire en dessous. Il devient parfois nécessaire d'investir dans de l'assainissement étanche, pour ne pas drainer de l'eau parasitaire. La loi ne traite pas ces risques particuliers d'inondation.

M. Charles Revet. – Je viens d'un département qui est doté de deux centrales. Nous devons progresser vers les énergies renouvelables mais le nucléaire reste un élément majeur pour notre pays. EDF s'est engagé dans la construction de centrales au Royaume-Uni. Il me semble que le directeur financier de l'entreprise a démissionné en raison des risques financiers pesant sur ce projet. Or de tels risques pourraient avoir des répercussions importantes sur notre filière nucléaire.

Concernant les produits phytosanitaires, l'agriculture est souvent mise en cause mais les agriculteurs achètent des produits qui sont bien autorisés. La question est donc : ces produits ont-ils fait l'objet de suffisamment de tests en amont pour éviter les situations que l'on observe aujourd'hui ?

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Concernant les centrales nucléaires, je crois que nous partageons les mêmes préoccupations en matière de sûreté, y compris pour l'avenir, avec l'objectif reporté de 50 % de nucléaire dans la production d'électricité. Nous avons peut-être sous-estimé

les enjeux et le coût du démantèlement. Par ailleurs, il sera sans doute nécessaire de bâtir de nouveaux EPR pour rester à 50 %. Avec les compétences acquises lors des premiers chantiers, en France ou à l'étranger, on peut espérer que le coût et le délai de réalisation des prochains équipements diminuent. On pourrait également évoquer le CEA, qui est confronté dès à présent à un démantèlement de grande ampleur, tout en ayant des contraintes budgétaires fortes. Le financement de la sûreté reste donc tendu.

L'Anses est une agence appelée à jouer un rôle de plus en plus important. Lors de notre déplacement, nous avons évoqué une autre contribution du rapport de nos collègues Nicole Bonnefoy et Sophie Primas, avec la création d'un dispositif de phytopharmacovigilance. Nous pouvons nous en féliciter car au-delà des AMM, qui sont une étape majeure et pour laquelle l'expertise s'est indéniablement renforcée, il sera désormais possible de suivre dans le temps les produits autorisés, en s'appuyant sur un réseau d'acteurs, notamment le monde agricole avec la participation de la MSA, et sur un système d'alerte.

Concernant le FPRNM, nous avons les mêmes préoccupations et on peut regretter le plafonnement avec les conséquences que cette décision a sur la destination de cette taxe. Avec un peu plus de 200 millions d'euros de trésorerie, le décalage entre recettes et dépenses consommera en quelques années ces ressources accumulées. Nous avons déjà observé des choix de la sorte dans le cadre d'autres dispositifs. Il faudra suivre cela de près. Quant à la TGAP, on peut également s'interroger sur la non-affectation, et son reversement au budget général.

À propos de la place de l'expertise dans les choix politiques, je souhaiterais évoquer l'OPECST, dont la présidence a été récemment confiée à notre collègue député Cédric Villani, qui a siégé dans de nombreux organismes européens. L'office devrait jouer un rôle accru d'interface entre le monde scientifique et le monde politique, et nous devons lui donner les moyens de le faire.

Quant au glyphosate, il y a un partage clair des tâches entre l'autorisation de la substance au niveau européen, et l'autorisation des préparations au niveau national. À ce titre, l'Anses a décidé en 2016 le retrait de 132 autorisations de produits comprenant un mélange glyphosate-tallowamine, compte tenu des risques associés à cette composition. Concernant l'utilisation qui est faite du glyphosate, certains problèmes sont avérés comme le montrent les conséquences environnementales dans le golfe du Mexique. Même autorisées, il faut un usage raisonnable de ces substances, dans des conditions qui protègent la santé des agriculteurs. Les initiatives de l'Anses pour faciliter le développement des méthodes de biocontrôle sont également bienvenues.

Je partage les regrets de Monsieur Gontard sur les moyens de l'Ademe. Nous ne nous sommes pas encore donné les moyens d'atteindre les objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés en matière de transition énergétique.

Enfin, pour donner des premiers éléments de réponses à la remarque de notre collègue sur les territoires miniers, je relève que le FPRNM intègre dans son périmètre d'action des opérations de reconnaissance et des travaux de comblement des cavités souterraines et des marnières.

M. Hervé Maurey, président. - Merci Monsieur le rapporteur pour la présentation de cet avis ainsi que pour vos réponses. Comme je l'ai indiqué avant votre intervention, nous voterons sur ces crédits après avoir entendu le ministre demain.

II. AUDITION DE M. SÉBASTIEN LECORNU, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, CHARGÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Réunie le jeudi 16 novembre 2017, la commission a entendu M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, chargé de la transition écologique et solidaire

M. Hervé Maurey, président. - Nous sommes très heureux d'accueillir M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.

C'est la deuxième fois qu'il est entendu par notre commission. Il vient aujourd'hui dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2018, et plus spécifiquement pour nous présenter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

La semaine dernière, nous avons entendu Mme Borne sur la partie des crédits relative aux transports.

Nos rapporteurs pour avis sont Pierre Médevielle pour la partie concernant la prévention des risques, et Guillaume Chevrollier pour la partie concernant la biodiversité et la transition énergétique.

Ils nous ont présenté hier leurs rapports, sur lesquels nous n'avons pas encore voté. Nous attendions cette audition pour nous prononcer. À ce stade, je peux dire, sans trahir de secret, qu'il existait plutôt un avis positif sur les crédits relatifs à la prévention des risques et un avis d'abstention sur les crédits relatifs à la biodiversité et à la transition énergétique.

Nous avons également, pour la première fois, émis un avis sur la première partie de la loi de finances concernant les articles relatifs à la

« fiscalité écologique ». Il s'est exprimé plutôt un soutien aux décisions du Gouvernement, notamment à propos de l'augmentation de la taxe carbone.

En revanche, une certaine inquiétude se dégage sur la mise en œuvre de la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

On a beaucoup évoqué hier, en commission, le financement des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV). Je ne doute pas que nos collègues vous parleront ce matin de la question des crédits qui manquent pour honorer les engagements de l'État.

Le ton de la circulaire adressée aux préfets a beaucoup choqué. Telle qu'elle a été rédigée, on a le sentiment qu'elle visait à trouver le plus de raisons possible pour ne pas aller jusqu'au bout. C'est ce qui a été largement exprimé hier.

Je sais que vous avez annoncé à l'Assemblée nationale que des crédits allaient être débloqués à hauteur de 75 millions d'euros.

Ces contrats sont très importants pour deux raisons. En premier lieu, on sait très bien que, pour tenir les engagements de la transition énergétique, on a besoin des territoires. La mise en œuvre de l'Accord de Paris ne repose pas seulement sur les États, dont l'État français, mais aussi en très grande partie sur les territoires.

En second lieu, il est très important de sensibiliser les territoires. Il en existe encore beaucoup où il est nécessaire d'aller plus avant dans la sensibilisation. Ces contrats peuvent y contribuer.

La question du budget des agences de l'eau a également été largement évoquée hier, avec notamment les prélèvements destinés à financer l'Agence française pour la biodiversité (AFB), et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Ce point a attiré l'attention de mes collègues et du rapporteur, qui a même fait adopter un amendement qu'il évoquera tout à l'heure.

Un certain nombre d'inquiétudes ont aussi été évoquées à propos du budget assez tendu de l'Autorité de sécurité nucléaire (ASN), alors que ses missions de surveillance des réacteurs sont de plus en plus importantes et de plus en plus lourdes.

Nous avons évoqué les inquiétudes concernant le budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui augmente, alors que les autorisations d'engagement ont plutôt tendance à diminuer.

Des inquiétudes se sont également exprimées sur les crédits du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui diminuent depuis plusieurs années. On a pourtant le sentiment que cet organisme pourrait être assez utile aux collectivités locales en termes d'ingénierie.

Voilà les principaux points qui ont été évoqués hier. Nous sommes naturellement conscients qu'il s'agit d'un budget global en augmentation. Mais cela s'accompagne d'une diminution non négligeable des agents de l'État et des différentes agences.

Pour terminer, nous aimerions que vous nous indiquiez quelles sont, dans le cadre du budget qui sera adopté, les priorités de votre ministère en matière d'écologie, de développement durable et également en ce qui concerne la mise en œuvre de l'Accord de Paris.

Nous étions avant-hier à la 23^{ème} Conférence des Parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 23) avec un certain nombre de mes collègues - Jérôme Bignon, Angèle Prévaille et Guillaume Gontard, ici présents.

Nous avons ressenti la nécessité de nous remobiliser fortement, car il est clair que le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris a un effet psychologique très fort, beaucoup de pays se demandant pourquoi tout reposerait sur eux.

Je termine en rapportant les propos qu'a tenus Laurent Fabius à cette occasion : « Tout n'est pas perdu, mais... ».

Nous souhaitons que ce ne soit pas le cas et nous nous y emploierons tous ensemble !

M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. - Merci, mesdames et messieurs les sénateurs, je suis heureux de vous retrouver ce matin et de revoir quelques visages amis, ici ou là, qui s'intéressent à ces questions. Je vais essayer de répondre le plus précisément possible à l'ensemble de vos interrogations.

En propos liminaire, je vous présenterai les principes qui ont présidé à la constitution et à l'écriture du projet de loi de finances sur ces huit programmes d'action et ces quatre comptes d'affectation spéciale, qui comportent un certain nombre de nouveautés dans le cadre de l'exercice 2018, dont vous avez déjà pu, monsieur le Président, extraire les grandes lignes.

Je commencerai par répondre à la fin de votre propos concernant l'urgence de réaliser la transition écologique. Ce qui s'est récemment passé outre-mer nous rappelle à quel point la question climatique a des répercussions concrètes - avancement du trait de côte, hausse du niveau de la mer, intempéries violentes et graves. Le sénateur Jérôme Bignon était récemment, tout comme moi, en Polynésie française, où certains atolls menacent aujourd'hui de disparaître. Ces questions sont très importantes et très urgentes. Et les réponses sont internationales - Nicolas Hulot est en ce moment même à la COP 23, où il représente la France aux côtés du chef de l'État - mais aussi territoriales.

Je pense que nous ferons d'ailleurs ce matin un certain nombre d'allers-retours entre l'international, le national et le local. Ce sera pour moi l'occasion d'aborder le sujet des territoires d'énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), à propos duquel j'ai quelques bonnes nouvelles à vous annoncer, dans un environnement néanmoins contraint.

Le budget que je vous présente est l'un des outils pour arriver à atteindre nos objectifs et à développer notre ambition. Ce n'est pas le seul, vous avez raison de le rappeler. Les associations, le monde économique et les entreprises, les collectivités territoriales ont également un rôle à jouer.

Vous le voyez, dans ce budget comme dans la préparation du prochain Sommet du 12 décembre, la multiplication des interventions des différents acteurs, en transversalité et en cassant la logique de silo, est absolument déterminante pour nos objectifs.

Ce budget est un budget de protection à trois titres. Il est tout d'abord un budget de la protection des risques, un budget de la protection de la planète et de la protection de la santé publique. Le ministre Nicolas Hulot souhaite en effet, en lien avec Agnès Buzyn, ministre en charge de la santé, lier de plus en plus les questions sanitaires et les questions environnementales.

Ce budget est également un budget de protection des personnes les plus fragiles. Le chef de l'État a voulu que le mot « solidaire » figure dans la dénomination de notre ministère. Vous avez raison, monsieur le Président : la transition écologique ne peut pas se faire sur le dos des personnes les plus fragiles. Cela repose la question de la ruralité, nous y reviendrons.

Ce budget est enfin un budget de protection de notre souveraineté qui, à l'aune des grands bouleversements géopolitiques au Proche-Orient et au Moyen-Orient, passe évidemment par les questions d'énergie.

L'Assemblée nationale a modifié le projet de loi de finances tel qu'il a été présenté par le Gouvernement, même si c'est moins vrai pour les transports, comme vous avez pu vous en rendre compte la semaine dernière, avec ma collègue Élisabeth Borne, ministre en charge des transports.

Il s'agit en premier lieu de concrétiser le plan Climat. Nicolas Hulot parle d'enclencher ce qu'il appelle l'irréversibilité du mouvement. C'est tout ce que Laurent Fabius a dit lors de la COP : comment faire pour basculer et changer définitivement de modèle, décarboniser notre économie, modifier notre manière de produire des richesses, de transformer les matières agricoles et de nous déplacer ?

Vous avez commencé à travailler sur un certain nombre de réponses, comme le projet de loi portant interdiction de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, ou encore la trajectoire carbone – sujet que tous les candidats à l'élection présidentielle ont abordé en 2017.

Qu'il s'agisse de Jacques Chirac - « la maison qui brûle » - du Grenelle de l'environnement de Nicolas Sarkozy, de la COP 21 et de l'Accord de Paris de François Hollande ou de l'action qu'Emmanuel Macron mène depuis le mois de mai, il existe une constante dans la diplomatie climatique française, qui passe par la volonté faire payer le carbone au prix qu'il coûte vraiment. C'est cette trajectoire carbone qui rend les énergies renouvelables compétitives, la tonne de CO₂ s'élevant pour 2018 à 44,6 euros.

En matière de déplacement automobile et de bonus-malus, nous assumons le rehaussement du malus, dont le seuil de déclenchement se situe à 120 grammes de CO₂ par kilomètre parcouru, accompagnant en cela l'industrie automobile, avec qui nous sommes en discussion permanente à propos de la manière de commercialiser un certain nombre de nouveaux véhicules.

Sur le plan de la santé publique, nous assumons également la trajectoire de rattrapage entre le diesel et l'essence. C'est aussi une affaire de santé publique, les particules diesel entraînant 48 000 morts prématurées chaque année. Il est compliqué pour le Gouvernement - comme pour le Parlement j'imagine - de justifier d'avantages fiscaux en faveur d'un carburant qui produit des effets aussi dramatiques sur la santé publique.

L'enjeu de la prévisibilité - on l'a vu avec l'ouragan Irma - devient très complexe. Ceci explique la volonté de Nicolas Hulot de créer un nouveau Fonds géré par l'Ademe sur la qualité de l'air et la mobilité. C'était d'ailleurs une demande des élus locaux, qui désirent que l'agence leur propose de nouveaux outils.

C'est le sens de l'engagement sans précédent du Gouvernement en faveur de Météo France pour aider cet établissement public à acquérir un supercalculateur de 180 millions d'euros. Le métier de la prévision météorologique évolue en effet. Jusqu'à 20 minutes avant que ne frappent Irma et Maria, il était en effet compliqué de savoir où ces ouragans allaient précisément passer. On a donc besoin d'investir dans des outils qui permettent aux pouvoirs publics et à la population d'anticiper ces aléas climatiques.

L'accompagnement par la puissance publique du développement des énergies renouvelables doit être lisible. Le Gouvernement proposera, début 2018, un certain nombre de mesures en ce sens. Je formule le vœu que votre commission soit largement associée en amont à la réflexion et à la rédaction de ce plan, afin d'avoir une coproduction législative intelligente et moderne entre le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat.

Proposer une trajectoire carbone sans prévoir des outils universels afin d'aider les Français dans leur transition énergétique au quotidien serait manquer de bon sens et de solidarité !

Plusieurs outils existent pour ce faire, dans le domaine des véhicules et du logement – je laisse de côté les bâtiments publics, sur lesquels nous pourrions revenir.

Tout d'abord, les primes à la conversion, dites « primes à la casse », se fixent pour objectif très ambitieux, l'année prochaine, de remplacer 100 000 véhicules par des véhicules plus propres. Pour la première fois, la prime à la conversion sera universelle, quels que soient le lieu d'habitation ou les conditions de revenu. Pour les Français qui disposent d'un véhicule à essence d'avant 1999, un véhicule diesel d'avant 2001 ou, pour les personnes non imposables, un véhicule diesel d'avant 2006, la prime sera comprise entre 1 000 euros et 2 000 euros, selon que les personnes sont ou non imposables.

La véritable nouveauté réside dans le fait que cette prime pourra fonctionner pour acheter un véhicule d'occasion. Permettre aux personnes les plus fragiles, aux plus jeunes et même aux personnes âgées d'acheter un véhicule d'occasion, que l'on peut trouver en province à partir de 3 500 euros à 4 000 euros, change tout.

Nous cherchons à mettre en place un accompagnement doux et non des mesures d'écologie punitive, puisqu'il vaut mieux avoir un véhicule diesel de 2010 que de 1998. C'est le bon sens ! L'idéal serait bien sûr qu'il s'agisse d'un véhicule à essence ou électrique, mais laissons les Français aller à leur rythme !

Le montant de cette prime est assez significatif pour engager la transition énergétique.

Il faudra bien sûr évaluer le dispositif. C'est la première fois qu'on l'universalise et qu'on l'ouvre à ce point. Le monde automobile regarde cela avec intérêt. Il s'agit en outre d'un soutien à notre économie industrielle et à une forme d'économie circulaire.

Je pense que le Gouvernement aura besoin de l'Assemblée nationale et du Sénat pour évaluer, au fur et à mesure, les effets de cette généralisation et de cette universalisation.

Il existe, en outre, une série de mesures en matière de bâtiments et de logements. Je laisse le logement social de côté, puisqu'on trouve des outils à ce sujet dans le grand plan d'investissement. Je laisse également de côté le bâtimentaire public des collectivités territoriales, pour lequel des réponses figurent aussi dans le grand plan d'investissement, pour me concentrer sur le logement des particuliers, pour lequel on trouve le chèque énergie, qui existait précédemment dans seulement quatre départements.

L'expérimentation de ce dispositif a été concluante. Sa simplicité et son efficacité ont été démontrées face aux tarifs sociaux. Sa lisibilité est meilleure pour les agents qui le gèrent. Il ne sert à rien d'ouvrir des droits si

le taux de recours est résiduel parce que l'accès à ce système est trop compliqué !

Le chèque énergie constitue une simplification pour les Français les plus modestes ou en situation de précarité. Il sera en moyenne de 150 euros l'année prochaine et de 200 euros l'année suivante en fonction des revenus, et permettra de payer sa facture d'énergie ou de financer de petits travaux d'efficacité énergétique. C'est un premier niveau de réponse.

Il se cumule avec tout ce qui existait précédemment, comme les mesures proposées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) destinées à réaliser des travaux de rénovation énergétique.

Le chèque énergie concerne 4 millions de ménages et représente un engagement de 600 millions d'euros.

Les certificats d'énergie, quant à eux, trouvent leur succès dans la rencontre entre l'offre et la demande, notamment en matière de changement de chaudière, et de mutation.

La transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime en 2019 apporte une réponse aux personnes les plus fragiles. Le principe du crédit d'impôt oblige à réaliser les travaux avant de récupérer l'argent l'année suivante. Pour un ménage, cela constitue un effort de trésorerie qui n'est pas neutre. Transformer le CITE en prime au moment de la signature du devis constitue un soulagement pour la trésorerie des familles et plaide en faveur des travaux.

Nous ne pouvions le faire cette année, car ceci demande à Bercy une importante ingénierie technique. L'idée est de cibler le CITE sur les travaux les plus efficaces. Il y a quelques années, personne n'évaluait ni ne chiffrait l'efficacité en euros par mégawattheures économisés. Désormais, les services de l'État, l'Ademe et certains scientifiques commencent à le faire. Si le dispositif en faveur du changement des portes et fenêtres est extrêmement populaire chez les Français, un certain nombre d'autres travaux très importants, comme l'isolement des combles, sont parfois mis de côté.

On sait tous que la chaleur monte. Or l'installation d'une porte blindée, par exemple, ne renforce en rien la performance énergétique d'un logement. Nous avons donc ciblé les travaux concernés. Les techniciens affirment qu'on est sur un ratio de 300 mégawattheures d'un côté pour 1003 mégawattheures de l'autre.

Il ne s'agit pas pour le Gouvernement d'agir de façon brutale. Le dispositif est maintenu jusqu'au 1^{er} janvier, contrairement à ce qui a été écrit dans la presse. Par ailleurs, nous assurerons un accompagnement durant le premier semestre de 2018 pour le changement des fenêtres simple vitrage en fenêtres à double vitrage.

Enfin, nous nous engageons à maintenir le taux de TVA à 5,5 % pour l'ensemble des professionnels du secteur, ce qui constitue une mesure non négligeable.

Nous tenons au fait que le budget 2018 offre un certain nombre de protections, comme l'irréversibilité, la prévisibilité, la protection. La santé et l'environnement, je l'ai dit, sont absolument fondamentaux. C'est pour cela qu'en matière de recherche publique et de perturbateurs endocriniens, nous consacrons 3 millions d'euros supplémentaires à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

S'agissant de la sûreté et de la sécurité nucléaires, nous continuons à améliorer les moyens humains de l'ASN, déjà renforcés sous le quinquennat précédent, avec deux équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, je crois, pour l'année en cours, et plus trente l'année dernière. Je crois savoir que le président de l'ASN a pris un certain nombre de positions dans le cadre d'une audition à l'Assemblée nationale, au cours de laquelle il a été amené à s'exprimer sur les moyens de cet organisme. J'ai découvert ses besoins par le biais de cette audition.

Nicolas Hulot lui a écrit ou s'appête à le faire, pour engager, si nécessaire, un dialogue sur le sujet. Sachez que la trajectoire de renforcement des moyens de l'ASN est positive depuis maintenant quelques années, quels que soient les gouvernements successifs.

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) bénéficie, lui aussi, de moyens largement confortés, 20 ETP ayant été créés au cours de l'année 2017.

Les effets du réchauffement climatique pèsent sur la biodiversité, que ce soit en métropole ou en outre-mer. Cela nécessite des réponses de notre part. Certains budgets sont confortés et reproduits à l'euro près. Je pense à la protection du littoral, aux aires marines protégées ou encore aux zones Natura 2000, auxquelles nous accordons 2 millions d'euros supplémentaires. Les parcs naturels constituent également des outils assez performants, qui produisent des résultats en matière de médiation avec la population. La fameuse taxe sur les bateaux de plus de 30 mètres permettra désormais de financer le Conservatoire du littoral.

Par ailleurs, concernant les agences de l'eau, l'Assemblée nationale a, nuitamment, fixé à 2,28 milliards d'euros le plafond des redevances qu'elles peuvent percevoir. Les agences de l'eau sont des outils auxquels nous croyons beaucoup.

J'ai été maire, élu communautaire et président de conseil départemental : je suis attaché à la gouvernance locale de l'eau. Néanmoins, nous sommes à la croisée des chemins. Je le pensais déjà avant d'entrer au Gouvernement. Le Gouvernement, le Parlement et les élus locaux doivent

préciser ce qu'ils attendent exactement des agences de l'eau, à qui on a demandé beaucoup de choses ces dernières années. Parfois, du fait d'une importante trésorerie, les taux d'intervention ont augmenté ici ou là sans véritable réflexion stratégique globale.

Nous aurons besoin du Sénat pour définir une stratégie globale de l'eau. Cela fait cinq à dix ans que l'on gère la question de l'eau par à-coups, sans véritable vision globale, pluriannuelle et stratégique.

Les agences de l'eau constituent aussi un enjeu de gouvernance. Si nous avons souhaité adosser les financements de l'AFB et de l'ONCFS aux agences de l'eau, c'est parce qu'on ne peut avoir, en termes de gouvernance des politiques publiques de biodiversité, les agences de l'eau d'un côté et l'AFB et l'ONCFS de l'autre.

Les agences de l'eau financent donc l'AFB et l'ONCFS. Elles font ainsi leur entrée dans la gouvernance de l'AFB, demande formulée depuis bien longtemps par les élus locaux.

La contribution pour l'AFB s'élève à 34,5 millions d'euros et celle pour l'ONCFS à 37,6 millions d'euros. Cela permet, en outre, de sanctuariser les finances de l'ONCFS et de l'AFB. On a ainsi une vraie lisibilité et une véritable prévisibilité de l'engagement budgétaire.

J'ai défendu à l'Assemblée nationale un amendement au nom du Gouvernement pour obliger, par la loi, de verser cet argent dès le mois de janvier. Peut-être voudrez-vous bien le maintenir lorsque vous examinerez ces missions. Nous serons ainsi sûrs que nos opérateurs seront en situation d'honorer leurs promesses et leurs politiques publiques dès le 1^{er} janvier.

Le Gouvernement assume le prélèvement de 200 millions d'euros supplémentaires sur les agences de l'eau, leur trésorerie - également appelée fonds de roulement - s'élevant à environ 760 millions d'euros, soit une augmentation importante ces deux dernières années. Ce prélèvement est opéré au titre des efforts demandés à chaque opérateur de l'État et à l'État, dans le cadre du redressement des finances de la nation.

Les crédits de l'économie sociale et solidaire arrivent au sein de ce ministère, notamment avec le Dispositif local d'accompagnement (DLA), piloté par un nouveau Haut-commissaire, M. Itier. Le montant des autorisations d'engagement se monte à environ 15 millions d'euros.

Enfin, il s'agit d'avoir le budget le plus sincère et le plus robuste possible. Il est en effet facile de proposer un budget généreux en autorisations d'engagement. Ce qui nous intéresse, ce sont les crédits de paiement.

Pour les mêmes raisons, selon la politique souhaitée par le Premier ministre, Édouard Philippe, il vaut mieux bénéficier d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement plus sincères pour éviter des gels de crédits importants pendant l'année budgétaire. Cela nous semble aussi être

un moyen de respecter le Parlement, car on se rapproche ainsi de plus en plus de la sincérité et de la lisibilité du budget pour nos concitoyens.

Nous avons déclenché une inspection de l'Inspection générale des finances (IGF) et d'une partie du ministère de la transition écologique et solidaire pour étudier la question de la trésorerie des agences de l'eau.

L'Ademe sera rebudgétisée. Il arrivait, certaines années, que la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) arrive tardivement dans l'année civile, privant l'agence de moyens de trésorerie importants et l'obligeant à différer ses interventions. La rebudgétisation permet à l'Ademe de pouvoir intervenir dès le 1^{er} janvier de l'année civile, grâce à une augmentation importante des crédits de paiement. Considérons donc les crédits de paiement plutôt que les autorisations d'engagement !

Nous sommes à plus de 36 % de crédits de paiement concernant la participation de l'État dans l'Ademe soit, pour 2018, 164 millions d'euros supplémentaires. Par ailleurs, 720 millions d'euros iront à l'Ademe dans le cadre du grand plan d'investissement sur l'intégralité du quinquennat.

Le Fonds chaleur est non seulement préservé mais augmente même légèrement. Il faut le considérer en parallèle de la trajectoire carbone. Ce sont les deux outils qui permettent de créer de la compétitivité, notamment en matière de production de chaleur renouvelable.

Nous continuons d'honorer la dette que l'État doit à EDF en matière d'énergies renouvelables. Elle représente 15,4 milliards d'euros, que nous entendons rembourser sur trois années.

Vous l'avez dit, monsieur le Président, le budget des politiques publiques du ministère de la transition écologique et solidaire concernant les territoires et les Français est en augmentation, mais nous contribuons aussi aux efforts de redressement des finances publiques de la nation, avec une baisse de 2 % des effectifs, un plafond d'emploi pour les deux ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, qui partagent les mêmes personnels, qui s'élève au total à 40 805 agents, dans le cadre de réflexions sur le programme « Action publique 2022 ». Nous dialoguons à ce sujet en permanence avec les organisations syndicales, afin de faire évoluer les missions de service public et l'organisation des ministères qui sont au service des territoires, en cherchant à trouver un équilibre entre administration déconcentrée et administration centrale, qu'il s'agisse de la France métropolitaine ou de l'outre-mer.

J'ai omis de citer deux chantiers pour 2019. Je me tiens à la disposition du Sénat à ce sujet, ainsi que ma collègue Brune Poirson, dont dépendent ces questions. Il s'agit de la TGAP et de l'économie circulaire. Une feuille de route est en cours d'élaboration à ce sujet et trouvera son aboutissement en mars 2018.

Il nous faut en effet progresser sur la solution du recyclage, plutôt que sur celle de la mise en décharge, pour des raisons écologiques et de promotion de l'économie circulaire évidentes.

Je suis à votre disposition sur tous ces sujets.

Je laisse à présent les questions venir à moi – à moins que je ne les anticipe. C'est à vous de décider, monsieur le Président...

M. Hervé Maurey, président. – Anticipons !

M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État. – Les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) font partie d'un ensemble d'outils territoriaux imaginés par le précédent Gouvernement, avec la même intuition que la nôtre, à laquelle je souscris totalement : la réponse à la question de la transition écologique passe en même temps par de grandes réponses internationales, comme la COP 23, et par des réponses territoriales.

Les TEPCV soulèvent cependant quelques difficultés. Je me dois de vous en parler avec beaucoup de précision. La première difficulté vient du fait que Ségolène Royal, lorsqu'elle était ministre, a engagé sur les différents appels à projets TEPCV près de 748 millions d'euros pour 400 millions d'euros seulement de crédits de paiement validés.

En deuxième lieu – et ceci explique la circulaire qui a été envoyée aux préfets – la ministre, engageant ainsi l'État, a poussé pour que les conventions relatives aux TEPCV soient signées très rapidement. On a dit aux présidents d'intercommunalités et aux maires qu'ils s'occuperaient plus tard des délibérations de leur conseil communautaire ou de leur conseil municipal, le plus important étant de signer rapidement les conventions.

Un certain nombre de conventions ont donc été engagées avec l'État sans que les crédits de paiement n'aient été validés, et des centaines de présidents ou de maires ont signé sans délibération de leur conseil municipal ou de leur conseil communautaire.

Pour le Premier ministre, il n'est pas question que la parole de l'État ne soit pas honorée. C'est une question de continuité de l'État.

Cette circulaire a parfois été exécutée avec zèle par certains préfets. Nous sommes en train de la préciser à nouveau.

Nous allons par ailleurs débloquer, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, une somme de 75 millions d'euros. Les crédits qui restent nous permettent d'envisager 2018 avec sincérité vis-à-vis des territoires.

Deuxièmement, nous allons nous montrer à la fois rigoureux et souples en matière d'engagements.

Les conventions qui ont été signées prévoient que les projets doivent être engagés avant la fin 2017. Ce n'est pas une nouveauté. Je précise que, pour nous, la notion d'engagement peut revêtir la forme d'un marché public

validé, d'un bon de commande passé, voire d'une justification de travaux par une régie.

Il est hors de question que les collectivités locales n'honorent pas les obligations dans le cadre de la convention qui a été signée.

Enfin, qu'allons-nous faire pour les maires et les présidents d'EPCI qui ont signé ces conventions sans avoir l'autorisation de l'organe délibérant ? Pour les mêmes raisons qui me font croire en l'État et en sa parole, dès lors que le Gouvernement précédent a poussé les élus à faire vite, ceux-ci agissaient en bonne foi. Il serait fort de café de leur reprocher d'avoir cru leur préfet, leur sous-préfet ou le Gouvernement de l'époque ! Les sanctionner pour cela serait malvenu.

Dans les jours qui viennent, nous allons préciser par circulaire aux membres du corps préfectoral, au titre du contrôle de légalité, que nous considérons l'engagement de l'État comme positif lorsque la convention a été signée avant la délibération. Je ne parle pas ici du cas où il n'existe aucune délibération : vous êtes, comme moi, attaché à l'état de droit, et ce n'est pas possible.

Certains disent avec beaucoup de facilité que ce Gouvernement n'aime pas les territoires. Ceci me blesse à titre personnel : j'appartiens à ce Gouvernement, et ma seule légitimité est précisément d'être issu des territoires. Je pense vous prouver ici que le Gouvernement est bel et bien respectueux de la relation entre l'État et les collectivités territoriales, en sortant par le haut de cette question des TEPCV.

J'y suis attaché, car je n'ignore pas qu'aucune politique publique n'est possible si nous manquons à notre parole en ce début de quinquennat. En tout cas, c'est ce qu'ont souhaité le Président de la République et le Premier ministre.

M. Hervé Maurey, président. - La parole est aux rapporteurs pour avis.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. - Monsieur le Ministre, s'agissant de la sûreté nucléaire, les ressources restent très tendues. Il est vrai qu'on enregistre une légère augmentation des crédits de paiement et des autorisations d'engagement. L'ASN bénéficie de deux ETP supplémentaires, l'IRSN en enregistre trois de moins.

Les courbes d'augmentation des moyens ne suivent pas les courbes d'augmentation des missions. Nous avons entendu M. Chevet. M. Niel, pour sa part, est relativement inquiet, surtout par rapport à l'objectif 2050 qui impose un travail de démantèlement supplémentaire et la construction de nouveaux réacteurs - dont peut-être deux EPR.

C'est une situation à surveiller de près. Je milite depuis plusieurs années pour que l'on repense le financement de la sécurité nucléaire en créant une taxe sur les opérateurs dédiée à l'ASN, un peu sur le modèle de

l'IRSN, à condition que ladite taxe lui soit reversée. Il convient de sécuriser ce financement. Dans le cas contraire, nous irions vers de gros problèmes.

En matière phytosanitaire, nous nous félicitons que les moyens de l'ANSES augmentent.

Par ailleurs, étant chargé par la commission des affaires européennes et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du dossier consacré au glyphosate, je suis preneur de toute nouvelle information sur ce sujet.

Concernant l'Ademe, vous avez évoqué une augmentation de 36 % qui va seulement couvrir les engagements passés. C'est insuffisant par rapport aux promesses faites par le précédent Gouvernement et par le Président de la République de doubler les moyens du Fonds chaleur. Les engagements seront-ils tenus ou non ?

Un mot concernant les automobiles électriques ou hybrides : celles-ci présentent toujours un problème de recharge sur tout le territoire.

Quant au supercalculateur, nous nous félicitons que la France se dote enfin d'un tel outil. Il était dangereux de laisser les Britanniques seuls sur ce terrain, ce qui revenait à programmer la mort de Météo France.

Pour ce qui est des portes et des fenêtres sur la question du CITE, je rappelle que l'air chaud est aspiré par l'air froid et passe également sous les portes ! Dans certains cas, ce dispositif est très efficace.

Enfin, s'agissant des bateaux de plus de 30 mètres, ceux-ci iront voguer vers d'autres flots avec leur équipage, et les taxes partiront à l'étranger !

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – Je m'exprimerai tout d'abord en tant que sénateur de la Mayenne à propos des TEPCV. J'étais en début de semaine avec des élus du nord de mon département, qui se sont engagés de bonne foi dans cette action et m'ont fait part de leur grande inquiétude concernant la circulaire que vous avez évoquée.

Ils ont signé de bonne foi des conventions avec le précédent Gouvernement et souhaitent engager leur territoire dans des projets environnementaux vertueux. Vous avez eu des propos rassurants à ce sujet. Je souhaite que les parlementaires puissent avoir une action de contrôle sur les engagements que vous avez pris. Nos élus locaux sont en effet légitimement très remontés. Nous les soutenons et nous voulons que le contrôle parlementaire s'exerce en la matière.

En tant que rapporteur pour avis sur le budget de la biodiversité et de la transition énergétique, j'aimerais vous questionner sur le choix de débudgétisation des subventions pour charges de service public versées à l'AFB, à l'ONCFS et aux parcs nationaux. Quelles raisons ont dicté ce choix budgétaire ?

S'agissant des agences de l'eau, dont je n'ai pas manqué de faire état hier dans mon avis budgétaire concernant la ponction opérée sur leurs fonds de roulement, vous évoquez un trésor de guerre important, mais il faut aussi tenir compte du reste à payer des agences, qui va être conséquent. Ceci peut minorer le niveau de trésorerie.

J'ai proposé un amendement, retenu par la commission, qui fixe le plafond à 2,28 milliards d'euros et qui supprime le prélèvement supplémentaire de 200 millions d'euros.

Je relève que les présidents des agences de l'eau et François Sauvadet considèrent qu'il est contradictoire d'étendre leurs compétences tout en les privant de ressources, qu'il s'agisse de la reconquête de la biodiversité, des renouvellements de canalisations, ou de la lutte contre le réchauffement climatique. Les agences de l'eau ont des besoins dans ce domaine. Il leur faut donc des moyens financiers.

Plus globalement, votre ministère a-t-il engagé une réflexion sur la redéfinition de l'assiette des redevances des agences de l'eau, qui n'est plus aujourd'hui cohérente avec l'extension de leurs missions ? Il s'agit de respecter le principe selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Vous n'avez pas parlé des agences régionales de l'AFB : pouvez-vous nous en dire un mot, de même que des difficultés du CEREMA ?

Enfin, le Président de la République a pris l'engagement de doubler les moyens du fonds chaleur. Vous avez évoqué le prix du carbone. On en est toujours au *statu quo* dans ce domaine. Pouvez-vous préciser votre pensée à propos de cette question ?

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – J'ai en partie répondu à vos interrogations sur l'ASN. Je tiens à rappeler que les questions de sûreté et de sécurité – une différenciation des termes à laquelle nous sommes attachés en France – sont d'une extraordinaire importance. Des propositions seront faites, notamment dans le cadre des réflexions autour du prochain mix énergétique. La question de la sûreté contient celle des démantèlements potentiels. J'ai à connaître du dossier Fessenheim en ce moment, et je sais que ce sont des points centraux. Le ministre d'État va écrire au président de l'ASN afin de creuser les propos qu'il a tenus en commission à l'Assemblée nationale.

Le ministre d'État suit personnellement le dossier du glyphosate. À l'heure actuelle, nous sommes sur une proposition de prolongation de trois ans. Celle-ci n'a pas été mise au vote lors de la dernière réunion européenne. J'entends celles et ceux qui, pour des raisons de politiques politiciennes, disent que Nicolas Hulot perd tous ses arbitrages. Je tiens toutefois à leur rappeler, que sans son intervention, nous serions sur une reconduction automatique de dix ans. Aujourd'hui, nous avons fait le choix d'une trajectoire ambitieuse, tout en travaillant avec les agriculteurs.

Au sujet du financement de l'Ademe, permettez-moi de faire un aparté rapide. J'avais les mêmes réactions que vous dans mes fonctions d'exécutif local, et critiquais le fait que les crédits annoncés n'étaient pas de l'argent supplémentaire, mais permettaient seulement de couvrir les engagements passés. Or, nous avons vu ce qu'il se passe, notamment pour les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), lorsque les engagements passés ne sont pas honorés. Pour nous, quand la parole est donnée, elle doit être honorée. C'est ce que nous faisons pour l'Ademe. Dès lors, je ne vois plus où se situe le problème, à partir du moment où nous finançons des projets concrets sur les territoires. Je tiens à souligner qu'il est toujours facile d'autoriser des engagements. Il en est tout autre, lorsqu'il s'agit de trouver des crédits de paiement dans un budget contraint. Je n'ignore pas vos convictions sur la nécessité de finances publiques saines et stables.

Nous nous sommes également engagés sur une augmentation du fonds chaleur sur le quinquennat. D'ores et déjà, il augmente de 5 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Certes, cette augmentation reste pour l'instant résiduelle. Mais, ce qui compte aussi, c'est le nombre de projets financés, et la définition de la trajectoire carbone. Sans vouloir intervenir dans les affaires de la commission, il me semble que l'évolution combinée de la trajectoire carbone et du fonds chaleur pourrait être un sujet intéressant pour une mission d'information ou d'évaluation. En effet, de nouvelles synergies vont se créer dans les mois ou les années à venir.

Pour les voitures électriques, le stockage est l'enjeu important. En effet, en matière de rechargement, les choses avancent désormais bien, notamment en raison de l'action des syndicats d'électricité. L'industrie automobile avance vite en matière de stockage. Les réflexions autour de l'hydrogène nous y aident, et une innovation en pousse une autre. Comme le prix actuel de l'électricité permet aux énergies renouvelables la production d'une électricité dans des conditions compétitives, et comme le prix de la voiture électrique - hors batterie - diminue, l'innovation se concentre sur le stockage. Or, la batterie représente un enjeu pour l'automobile, mais aussi pour le stockage de l'énergie solaire. Il est probable, que dans les trois à quatre prochaines années, de grandes révolutions vont se produire dans ce domaine. C'est notamment la position des constructeurs automobiles.

Je remercie le sénateur Chevrollier pour ses propos sur les TEPCV. Nous espérons avoir trouvé un point d'équilibre, et je compte sur vous pour faire de la pédagogie dans vos départements vis-à-vis de la solution trouvée. Je tiens toutefois à rappeler, que lorsqu'une collectivité territoriale s'est engagée dans une convention de TEPCV, elle a défini un calendrier. Ce n'est donc pas l'État qui le lui a imposé, mais c'est elle-même qui en a décidé les termes. Aussi, si l'État s'engage à honorer les termes de la convention, il faut que les collectivités territoriales fassent de même.

Le fonds de roulement des agences de l'eau est très important. Le reste à payer est stable en 2016 et 2017 et il atteint 3,6 milliards d'euros, à la fin du dixième programme. Vous le savez, lorsque l'on se situe à cheval sur deux programmes, les premières années du programme suivant permettent de payer les projets engagés à la fin du programme précédent. Le fonds de roulement est passé de 631 millions d'euros en 2015 à 769 millions d'euros fin 2016. Il atteint, selon nos estimations, 661 millions d'euros en 2017. Je suis attaché au principe selon lequel l'eau doit payer l'eau, ainsi qu'à la gouvernance locale. Je ne les remets nullement en cause. Toutefois, lorsqu'il y a des effets de thésaurisation importante, il est normal que le gouvernement ou le parlement s'y intéresse. Le gouvernement ne prive pas les collectivités territoriales de projets par ce prélèvement, sauf à considérer que les agences de l'eau sont susceptibles de financer n'importe quel projet. Il me semble aussi nécessaire de revenir à une meilleure clarté sur leurs missions. D'ailleurs, le Président Sauvadet partage ce point de vue : pour lui, on leur demande beaucoup de choses, et il est nécessaire de revenir à la définition de certaines priorités en la matière.

Les agences régionales de la biodiversité ont été prévues par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, votée sous le quinquennat précédent. Elles se mettent en place à un rythme inégal sur l'ensemble du territoire, en lien avec les conseils régionaux. Ainsi, son installation s'est faite, en région Normandie, il y a deux mois environ. Il faudra suivre l'accompagnement de ces agences, et je me tiens à la disposition du Sénat pour examiner cette question de plus près.

Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) est un outil en lequel je crois. L'État, du fait des mouvements de décentralisation successifs, ne dispose plus de beaucoup d'instruments d'ingénierie. C'est pourquoi, le CEREMA est important. Toutefois, tel qu'il avait été imaginé, il devait surtout être mis à disposition des collectivités territoriales. Or, aujourd'hui, il est surtout utilisé par l'État – dans 90 à 95 % des cas – notamment par le ministère des transports, alors que la promesse initiale était d'avoir un outil d'ingénierie au profit des collectivités territoriales. Je suis attaché à cet instrument, et il va falloir réfléchir à sa feuille de route stratégique, notamment en lien avec le ministère de Jacques Mézard de la cohésion des territoires. Ce dernier réfléchit à une agence de cohésion des territoires, pour avoir une offre unifiée et simplifiée d'ingénierie, à destination des territoires. C'est un dossier qui est en souffrance depuis des mois. Il incombe au nouveau gouvernement de s'y atteler pour trouver une solution.

M. Rémy Pointereau. – Je m'apprêtais à me réjouir du report à 2019 du prélèvement sur les agences de l'eau, avec l'amendement voté à l'Assemblée nationale, mais je constate qu'apparemment ce n'est pas le cas – et je le regrette. Les agences de l'eau aident beaucoup les collectivités territoriales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. En outre, on

leur a donné des compétences supplémentaires, avec l'Agence française pour biodiversité (AFB) et la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), ou encore la continuité écologique. À terme, les besoins seront importants. Par ailleurs, si l'on constate que les fonds de roulement sont importants, pourquoi ne pas réduire les prélèvements de l'agence de l'eau payés par les contribuables ? En effet, les maintenir à un tel niveau pourrait au final être considéré comme un impôt indirect, notamment si une partie de la contribution va au budget de l'État.

Ma deuxième question concerne la compétence GEMAPI. Il y a une vive inquiétude chez les élus locaux concernant la mise en place de celle-ci. Vous avez adressé un courrier aux préfets leur demandant d'accompagner « avec bienveillance » les élus locaux. Que signifie concrètement cette bienveillance ? La mise en place de cette compétence peut représenter un coût important pour les collectivités et les communautés de communes, d'autant que nous sommes sur des périmètres très larges, le bassin-versant pouvant traverser 3 ou 4 communautés de communes. Or, il n'y aura pas de moyens supplémentaires.

M. Claude Bérit-Débat. – J'ai noté la cohérence de vos propos et de votre politique. Vous avez fait référence au projet de loi sur la fin de l'exploration des hydrocarbures que nous avons voté il y a peu. À titre personnel, je suis déçu de la réponse apportée par le Sénat sur ce texte. Vous attendiez un accompagnement, et nous n'avons pas été en mesure de vous apporter ce que vous souhaitiez.

Je ne suis pas convaincu par votre réponse sur les agences de l'eau. En effet, par le prélèvement, les agences de l'eau vont financer l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), car elles ont à un moment donné financé l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Or, il ne faut pas donner l'impression à nos concitoyens que les agences de l'eau servent à financer la chasse.

Enfin, je suis favorable à remplacer le crédit d'impôt rénovation par une prime. Toutefois, il faudra veiller à ce qu'elle soit utile pour les ménages les plus défavorisés.

Mme Nelly Tocqueville. – Mon interrogation porte sur les parcs nationaux. En effet, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la suppression de la contribution pour charge de services publics, qui représente plus de 136 millions d'euros. Par un amendement à l'article 54 du projet de loi, le gouvernement a décidé qu'une contribution annuelle serait versée par l'Agence française pour la biodiversité aux parcs. Or elle sera à hauteur de 61 à 65 millions d'euros. Il y a donc un manque à gagner de 75 millions d'euros. Quelles vont être les répercussions de cette baisse de subvention sur le fonctionnement des parcs, mais aussi sur les missions d'assistance et de conseil aux élus locaux en termes d'aménagement des territoires et d'urbanisme ? Il en est de même pour les missions

pédagogiques ; le rôle des parcs est de permettre une prise de conscience de la nécessité de protéger l'environnement ; ce travail est fait avec les élus locaux et les citoyens.

M. Didier Mandelli. – Le fonds de prévention des risques naturels majeurs – fonds Barnier – est plafonné par ce projet de loi de finances à hauteur de 137 millions d'euros. Ce fonds a été créé il y a un peu plus de 20 ans, et les dépenses sont aujourd'hui de l'ordre de 200 millions d'euros. Ce plafonnement va permettre au gouvernement de récupérer de la trésorerie les prochaines années, à l'instar des agences de l'eau. Mon inquiétude, étant élu de Vendée, département fortement touché par la tempête Xynthia, c'est qu'une partie de ce fonds, financé par une contribution sur les assurances, soit affectée au budget de l'État. Si vous considérez que ce fonds dispose de trop de ressources, il vaut mieux limiter les prélèvements à la source, plutôt que d'affecter une partie de ces ressources au budget général.

Le deuxième point de mon intervention concerne l'Ademe et l'économie circulaire. La feuille de route est en cours de rédaction et je salue la méthodologie employée. Toutefois, je suis inquiet en ce qui concerne l'affectation de la TGAP, qui, aujourd'hui, ne finance pas uniquement l'adaptation des outils et des structures à l'économie circulaire. En effet, à peine un tiers de cette taxe est affecté au budget de l'Ademe. Je reste donc attentif aux dispositions prises dans le cadre de l'économie circulaire. Je suis pour faire évoluer la TGAP, à condition qu'elle soit effectivement intégralement affectée à l'objet pour laquelle elle a été créée.

M. Jérôme Bignon. – Je présiderai cet après-midi, comme doyen d'âge, l'installation du nouveau président du conseil d'administration du conservatoire du littoral. Je fais partie de cet organe depuis 15 ans, et je constate, d'année en année, la diminution du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), alors même que cette contribution permet au conservatoire de faire des acquisitions. Or, la taxe sur les yachts ne permet pas de combler cette diminution, d'autant qu'une partie de cette taxe, - et je m'en réjouis pour elle - sera affectée à la SNSM. Le financement du conservatoire du littoral devrait être également affecté par la mise en place de la filière de responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les vieux bateaux de plaisance. Des amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale, afin de revoir le barème du DAFN, qui est ancien et mérite d'être modifié. Toutefois, ils n'ont pas été soutenus. Le gouvernement serait-il favorable à une reprise de ces amendements au Sénat, afin de faire évoluer ce barème ?

Enfin, je souhaite vous faire part de ce que certains auteurs appellent le paradoxe de la taxation de la nature à l'inverse de la taxation des biens considérés comme capitalistes. On constate une augmentation des taxes sur les biens naturels, qui sont assujettis à l'IFI. C'est un point de vue qui se défend. Mais on peut s'interroger sur le fait que celui qui détient un portefeuille d'actions pétrolières puisse bénéficier d'une *flat tax* plafonnée à

30 %, alors que les biens naturels, à l'image du non bâti sont taxés à hauteur de 62,2 %. On entend à longueur d'année qu'il faut avancer vers une taxation écologique, mais les mesures prises ne vont pas dans ce sens.

M. Benoît Huré. – Je suis connu comme quelqu'un de frileux et prudent en matière environnementale. J'ai entendu ce matin un discours pratique, pragmatique et cohérent. Cela change de certains propos qui ont pu être tenus jusqu'à présent. J'apprécie la manière dont vous vous saisissez des questions environnementales, et notamment au niveau international. M. Hulot, dans d'autres fonctions, était venu nous expliquer que c'était justement au niveau international que beaucoup de choses se jouaient et qu'il fallait agir, malgré le fait que la France représente moins de 1 % de la population mondiale et des terres émergées. Mais cette politique a aussi une déclinaison nationale et surtout locale, car c'est à partir du local que l'on pourra changer les mentalités. Or, quand on connaît l'ampleur de la tâche et les moyens que l'on y consacre, ne convient-il pas de hiérarchiser la dépense comme les actions ? « L'urgence de l'urgence pour l'humanité », nous avait dit Nicolas Hulot, c'est le réchauffement climatique, qui a des conséquences dans tous les domaines, y compris sur la biodiversité. Je crains que l'on se disperse en agissant de manière volontariste sur la biodiversité, au détriment d'actions de lutte contre le réchauffement climatique qui est à l'origine de nombreux problèmes rencontrés, dont la détérioration de la faune et la flore.

En ce qui concerne la TGAP, nous sommes fortement sollicités par les lobbys des grandes entreprises de traitement des déchets ménagers, qui souhaitent que soit privilégiée et mise en avant l'incinération, par rapport à l'économie circulaire, ou le stockage des déchets, lequel n'a plus rien à voir aujourd'hui avec la mise en décharge. Le stockage des déchets doit être considéré comme une mine dans laquelle, dans le cadre de l'économie circulaire, on va chercher des produits à exploiter, et doit mériter, à mon sens, une plus grande attention.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Rapporteur sur le bonus-malus automobile, j'ai été interrogé hier par un journaliste du journal *l'Argus*. Celui-ci me faisait remarquer que le malus avait rapporté aux caisses de l'État 380 millions d'euros, tandis que le bonus ne lui avait coûté que 260 millions d'euros. Il en était de même avec la prime à la conversion. Dès lors, il se demandait si le système du bonus-malus n'était pas un moyen déguisé de renflouer les caisses de l'État. Je lui ai dit, et je souhaiterais connaître votre position sur cette question, que si nous avions prévu moins et que le budget avait été dépassé, nous aurions dû le compléter. Aussi, il valait mieux avoir une prévision un peu optimiste, de façon à répondre au succès éventuel du bonus-malus et de cette prime à la conversion.

En ce qui concerne les voitures électriques, le prix de la Zoé a augmenté, il est passé de 23 000 euros il y a trois ans, à 29 000 euros aujourd'hui. Toutefois, cela se justifie par l'amélioration du modèle et le

développement des batteries. En effet, la recherche et développement a un prix.

Je vous remercie de vos propos sur le programme « habiter mieux », car il y a aussi dans nos territoires des propriétaires pauvres dont le logement est un vrai gouffre énergétique. Je me réjouis ainsi que la possibilité de subventions ait été augmentée jusqu'à 85 % des dépenses pour la rénovation thermique de ces logements.

Je suis moi-même concerné par les TEPCV, car j'ai signé une convention avec Mme Royal en mars dernier. Je tiens à vous signaler que lorsqu'une collectivité disposant de peu de ressources, a 100 000 euros de subvention au titre du TEPCV, pour un projet à 300 000 euros, elle essaye d'avoir un programme pluriannuel d'investissement s'étalant sur deux exercices civils. Dès lors, vous comprendrez qu'il est difficile de faire ces dépenses dans un délai de six mois. La lettre de Nicolas Hulot du 26 septembre dernier, semble indiquer que nous disposons d'un délai d'un an, puisqu'elle indique qu'au-delà d'un délai d'un an non respecté, le solde ne sera pas versé. Toutefois, il est de tradition que les communes essayent d'autofinancer leurs projets sur au moins deux années civiles.

Mme Nadia Sollogoub. – Je me réjouis que l'on prenne conscience de l'urgence en matière d'émissions carbone. Or, dans le projet de loi de finances, on ne parle que des émissions automobiles. Qu'en est-il des émissions du transport maritime ? On parle notamment de bois exploités en France, envoyés à l'étranger pour être traités, puis réimportés en France pour être vendus sous forme de planche. J'espère que ce sujet est abordé au niveau international.

Enfin, tout comme mes collègues, je reçois de très nombreux courriers des élus de mon territoire relatifs aux TEPCV. Vous nous dites que les collectivités territoriales qui se sont engagées dans cette démarche, ont voté une délibération mais n'ont engagé encore aucune dépense, ont jusqu'au 31 décembre pour le faire. Or, en matière de croissance verte, ce sont souvent des dossiers nouveaux qui ont besoin d'être travaillés, et sur lesquels il faut être bien conseillé. À titre d'exemple, il y a encore quelques années, on nous disait qu'il fallait changer les fenêtres, or au final, ce n'est peut-être plus nécessaire. Le message qu'entendent les élus, c'est qu'ils doivent se précipiter pour engager n'importe quels travaux, afin de sanctuariser les fonds.

M. Guillaume Gontard. – Vous avez beaucoup insisté sur l'urgence de la baisse des émissions carbone, et la taxation carbone. Je voudrais avoir votre avis sur la politique énergétique du pays, ainsi que ce sur ce qui est en train de se passer avec General Electric qui dilapide le savoir-faire français en matière d'hydroélectricité.

Pour moi, la prime pour la rénovation thermique des bâtiments est une bonne chose. Je regrette toutefois, que l'on n'ait pas fait le choix de la

rénovation globale, en lien notamment avec les plateformes de rénovation. Par ailleurs, et même si ce n'est pas votre ministère qui est en charge de ce dossier, je suis défavorable à la baisse des APL pour les bailleurs sociaux, car on est en train de casser une dynamique en termes de rénovation thermique.

Enfin, j'ai deux questions rapides. Les parcs nationaux disposent-ils des moyens pour répondre à leurs missions et besoins ? Concernant l'ONCFS, où en est-on du plan loup ? Un budget a-t-il été affecté à ce plan ? Il s'agit d'une urgence attendue par bon nombre de territoires.

Mme Martine Filleul. – Vous avez mentionné la nécessaire mobilisation des territoires pour atteindre les objectifs de transition écologique. Dans mon département du Nord, nous avons un bel exemple de mobilisation des élus, des habitants et des associations contre le doublement de la ligne à haute tension Avelin-Gavrelle. Ils ont montré, avec beaucoup de sagesse et d'obstination que ce doublement allait entraîner des nuisances et de la pollution en matière de santé et pour les milieux naturels. Toutefois, ils n'ont pas réussi à convaincre RTE, et il semble malheureusement que cette ligne va être construite. Les écarts entre les discours et les actes entraînent un scepticisme sur l'action publique dans ce domaine. Vous allez vous rendre sur place dans peu de temps. Pouvez-vous nous donner votre sentiment sur cette situation ?

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – Afin de tenir le temps qui nous est imparti, je vous propose de faire des réponses courtes, mais je me tiens à votre disposition – ainsi que mon administration – pour échanger avec vous de manière plus approfondie.

Je vais rencontrer bientôt les différents acteurs concernés par le doublement de la ligne à haute tension Avelin-Gavrelle. Toutefois, il s'agit de trouver un point d'équilibre entre la gêne occasionnée aux riverains et la sécurité de l'approvisionnement électrique de la métropole de Lille. Il faut regarder ce projet avec beaucoup de technicité. Je pense que les élus de la métropole de Lille ne comprendraient pas que l'on prenne un risque sur l'approvisionnement énergétique de leur territoire. Il faut avancer sur ce sujet avec RTE. J'aimerais citer une autre action en faveur de la croissance verte sur votre territoire. C'est « Rev3, troisième révolution industrielle ». Je l'ai observé sur place il y a peu. C'est un succès.

Concernant les bailleurs sociaux et la performance énergétique, il y a une réponse spécifique sur la performance énergétique à la Caisse des dépôts pour les bailleurs sociaux, dans le grand plan d'investissement.

Pour ce qui est de General Electric, et l'hydroélectricité, c'est une question de concessions, en lien avec la Commission européenne. Nous avons encore un certain nombre de sujets en discussion.

Pour les particuliers, l'ANAH et plusieurs outils de transition existent afin de les aider dans la rénovation thermique de leur logement. Il

faudrait peut-être s'accorder du temps pour montrer l'exemple, à savoir s'occuper des bâtiments publics de l'État et des collectivités territoriales. Une réponse pour ces dernières est d'ailleurs apportée dans le grand plan d'investissement. Par ailleurs, les critères pour l'obtention de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ont été maintenus, contrairement à ce que certains ont pu dire. Il y a un enjeu de verdissement de ces critères, afin d'aider, sur un certain nombre de projets, les collectivités territoriales à assumer leurs travaux.

Les émissions du transport maritime font partie des sujets évoqués dans les négociations internationales.

L'État fait preuve d'une bienveillance toute particulière en ce qui concerne les TEPCV. Je tiens à préciser, que lorsque j'étais maire, puis président de conseil départemental, et que je signais une convention, j'entendais la respecter. Cela fait partie de la responsabilisation des élus. Aussi, quand on a signé une convention stipulant que les projets doivent être engagés avant la fin de l'année, ils doivent l'être. Bien évidemment, s'il y a des problèmes particuliers, des points sensibles, les préfets les feront remonter, et mon cabinet les examinera au cas par cas. Toutefois, je me bats pour que l'État tienne sa parole, aussi j'attends des collectivités qu'elles en fassent de même.

Mme Nadia Sollogoub. – Nous avons été interpellés par de très nombreux maires, dont les inquiétudes sont très fortes.

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – Je pense qu'un certain nombre de ces interpellations sont intervenues avant les annonces d'hier. Mais, il faut leur dire qu'ils doivent nous prouver qu'ils ont engagé ces projets, ou bien si ce n'est pas encore fait, ils doivent le faire rapidement. Nous ne prenons personne à revers. Rendez-vous compte, nous acceptons même un acte en régie ! Toutes celles et tous ceux qui ont été maire, président d'une intercommunalité ou d'un conseil départemental mesurent la souplesse dont nous faisons preuve. Dans le cas contraire, autant que l'État porte lui-même la maîtrise d'ouvrage des projets, mais cela va à rebours de la décentralisation.

Le bonus-malus respecte le principe des outils de transition : il s'applique sur un marché. Or, nul ne peut prévoir avec exactitude le comportement de nos concitoyens dans leur volonté de changer de voiture. Le législateur imagine des trajectoires carbone, des outils de transition, mais après, les Français s'en emparent ou non. Par ailleurs, les constructeurs automobiles ont aussi leur rôle à jouer dans la manière dont ils bâtissent leur marketing. De manière générale, nous tenons à l'équilibre et à la sincérité budgétaire du compte d'affectation spéciale « bonus-malus ».

Je remercie le sénateur Huré pour ses propos sur la hiérarchisation des dépenses. Pour ce qui concerne la TGAP et le lobbying des entreprises de traitement des déchets, je renvoie à la feuille de route sur l'économie circulaire. Et, si les sénateurs, ne se sentent pas suffisamment associés à cette question, il ne faut pas hésiter à nous le dire.

L'urgence absolue est la transition énergétique. C'est la raison pour laquelle nous travaillons sur un nouveau mix énergétique et sur la performance énergétique. En même temps, il existe de nombreux outils à disposition des collectivités territoriales, comme les espaces naturels sensibles, avec une fiscalité affectée. L'ensemble des dispositifs sont reconduits. L'État comme les collectivités territoriales, et notamment les départements, ont un rôle majeur à jouer.

Pour moi, il n'y a pas de diminution des moyens du conservatoire du littoral dans ce projet de loi de finances. Après, peut-être que le rendement de la taxe diminue, mais comme pour toutes les taxes affectées, il y a une notion de rendement qui est indépendante du texte. Si vous le souhaitez, M. Bignon, nous pouvons en reparler de manière approfondie avec mes services.

Le fonds Barnier est un fonds très utile, et je tiens à le préciser expressément, il n'y a pas de prélèvement sur ce fonds. Toutefois, nous le plafonnons pour des raisons de visibilité budgétaire, car la totalité des fonds n'est pas utilisée. Le plafond est fixé à 137 millions d'euros. Il n'y a aucune crainte à avoir du côté des collectivités territoriales ou des assureurs, il n'y a pas de conséquences sur le nombre de projets ou le taux de recours. Je me suis rendu en Charente maritime où Xynthia a également fait beaucoup de dégâts, et j'en ai discuté avec les élus locaux. L'utilisation du fonds Barnier est efficace dans ces territoires. C'est pourquoi je tiens à réaffirmer qu'il n'y aura pas de diminution de ce fonds l'année prochaine.

À ma connaissance, pour les parcs, il n'y a pas de diminution. En effet, les crédits affectés sont toujours de 62 millions d'euros. Toutefois, cette année ils sont pris sur l'Agence française pour la biodiversité. Il y a ainsi une modification de la provenance des crédits, mais pas du montant.

Monsieur Bérit-Débat, le ministre d'État vous a répondu sur le projet de loi relatif aux hydrocarbures. En ce qui concerne l'ONCFS, il n'y a pas de diminution de crédits, et les taxes affectées sont maintenues. Simplement, comme pour les parcs, l'origine de certains crédits change, ils viennent désormais des agences de l'eau.

M. Claude Bérit-Débat. – Mon intervention ne consistait pas à demander une hausse ou une baisse des crédits affectés à l'ONCFS, mais à souligner que ce nouveau système de financement risque de véhiculer l'idée selon laquelle les agences de l'eau financent la chasse. Or, cela peut être mal accepté par certains de nos concitoyens.

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – En ce qui concerne l'ONCFS, les moyens sont maintenus. Par ailleurs, j'ai fait passer un amendement permettant que les moyens soient effectifs dès le mois de janvier. Enfin, j'ai entendu dire pendant des années, que les acteurs intervenant dans le champ de la biodiversité étaient trop éclatés et pas en situation d'un rapprochement de la gouvernance. Nous travaillons sur ce sujet avec l'AFB, l'ONCFS et les agences de l'eau. Et, je me permets d'ajouter que l'adossement de l'ONCFS aux agences de l'eau permet d'éviter un gel de ses crédits.

Pour en revenir à l'intervention de M. Pointereau, je tiens à rappeler que le prélèvement sur les agences de l'eau était déjà prévu à l'Assemblée nationale, il n'y a donc eu aucune nouvelle annonce ce matin. Nous sommes tous attachés à retrouver une situation financière et budgétaire saine et le budget que je vous ai présenté est déjà en augmentation. Dès lors, - et à moins de me dire où trouver 200 millions d'euros -, là où il y a une trésorerie importante, nous regardons. Je n'ignore pas que cette décision n'est pas populaire chez les élus locaux. Toutefois, je préfère que l'on prenne cette question par le bon bout, et que l'on s'interroge également sur les missions des agences de l'eau pour l'avenir. En outre, ce prélèvement n'aura lieu qu'une fois. Je ne suis ainsi pas en train de vous dire qu'il y aura désormais un prélèvement annuel de 200 millions d'euros sur les agences de l'eau. De plus, à ce stade, l'ensemble des projets prévus dans le dixième plan ont été financés.

Enfin, la question de la prise de la compétence GEMAPI par les collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2018 est importante. Cela relève plutôt du domaine du ministère de l'Intérieur et une proposition de loi est en cours de discussion à l'Assemblée nationale. Nous avons demandé aux préfets de faire preuve de bienveillance. Ainsi, nous ne considérerons pas que les élus communautaires seront responsables de tout, sans discernement, dès le 1^{er} janvier 2018. En effet, ce n'est pas un transfert de compétences, mais une prise de compétence, une création. Il n'y a pas de transfert d'une charge qui existerait déjà. Nous voulons avoir un corps préfectoral alerté. Cela passe aussi par un accompagnement en ingénierie. Je l'ai indiqué à l'ensemble des DRÉAL. Toutes les collectivités territoriales n'ont pas les moyens en termes d'ingénierie sur ces questions-là. En effet, les ingénieurs territoriaux ont un savoir-faire important en matière d'espace public, de bâtiment. Mais il s'agit ici de métiers nouveaux, pour lesquels il faudra accompagner la montée en puissance. Mme Gourault aura l'occasion de revenir sur ce sujet.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup pour ces réponses précises.

III. AVIS DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du 22 novembre 2017, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 181 « *Prévention des risques* » et 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* » de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » du projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 6 novembre 2017

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

- *Autorité de sûreté nucléaire (ASN)* : **MM. Pierre-Franck Chevet**, président, et **Alain Delmestre**, directeur général adjoint ;

- *Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)* :
MM. Jean-Christophe Niel, directeur général, et **Matthieu Schuler**, directeur de la stratégie, du développement et des partenariats, et **Mme Valérie Marchal**, chargée des relations parlementaires ;

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

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Mardi 7 novembre 2017 – Déplacement à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

M. Roger Genet, directeur général ;

Mme Caroline Gardette, directrice générale adjointe en charge du pôle Affaires générales ;

Mme Alima Marie, directrice des affaires publiques ;

Mme Marthe-Louise Boye, chef de cabinet.

Réunion d'information sur les produits phytopharmaceutiques

Mme Françoise Weber, directrice générale déléguée en charge du pôle Produits réglementés ;

Mme Agnès Lefranc, directrice de l'évaluation des produits réglementés au sein du pôle Produits réglementés ;

Mme Frédérique Touffet, adjointe à la directrice des autorisations de mise sur le marché au sein du pôle Produits réglementés ;

M. Claude Vergnet, chef de l'unité des décisions à la direction Autorisations de mise sur le marché du pôle Produits réglementés.

Visite de la plateforme iCube

M. Stephan Zientara, directeur de l'unité mixte de recherche Virologie au sein du laboratoire de santé animale ;

M. Labib Bakkali Kassimi, adjoint au directeur de l'unité mixte de recherche Virologie au sein du laboratoire de santé animale.