

N° 169

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

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 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : PRÉVENTION DES RISQUES - MÉTÉOROLOGIE

Par M. Pierre MÉDEVIELLE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspert, Paul Vergès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163, 164 à 168 et 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	7
A. PÉRIMÈTRE ET CRÉDITS POUR 2016	7
1. <i>Un programme marqué par quatre priorités</i>	7
2. <i>Une nouvelle baisse des crédits en 2016</i>	8
B. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES	9
1. <i>La réduction des crédits alloués aux risques technologiques</i>	9
2. <i>État des lieux du déploiement des PPRT en France</i>	9
a) <i>Les obligations légales</i>	9
b) <i>Etat d'avancement du déploiement des PPRT</i>	10
3. <i>L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail : des missions croissantes dans un cadre budgétaire contraint</i>	10
a) <i>Une agence récente</i>	10
b) <i>Une dotation budgétaire stable pour 2016</i>	10
c) <i>La prise en charge de nouvelles missions</i>	11
C. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS	12
1. <i>Une légère baisse des crédits</i>	12
2. <i>Un signal inquiétant au regard de risques naturels croissants</i>	12
D. LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE	12
1. <i>La stabilité des crédits alloués à la sûreté nucléaire</i>	12
2. <i>Des crédits insuffisants au vu des enjeux de sûreté nucléaire à court terme en France</i>	13
3. <i>La nécessité de rénover le financement de la sûreté nucléaire</i>	14
E. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES	15
II. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	16
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR DEUX PRIORITÉS DIRECTEMENT LIÉES À LA PRÉVENTION DES RISQUES	16
1. <i>L'observation et la prévision météorologiques</i>	16
2. <i>La recherche dans le domaine météorologique</i>	17
B. DES CRÉDITS EN DIMINUTION POUR LA QUATRIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE	17
1. <i>Une diminution de la dotation de l'État</i>	17
2. <i>Une baisse des ressources propres de Météo-France</i>	18
3. <i>Des efforts constants de maîtrise des dépenses</i>	19
a) <i>Une baisse continue des effectifs</i>	19
b) <i>La rationalisation du réseau territorial</i>	19
c) <i>Des prélèvements répétés sur le fonds de roulement pour assurer l'équilibre financier</i>	20
C. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE INQUIÉTANTE	20

III. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES »	22
A. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 217.....	22
B. UN BUDGET ET DES EFFECTIFS EN BAISSSE CONSTANTE.....	22
C. L'ABSENCE DE PRIORITÉ DONNÉE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	24
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits de trois programmes au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » :

- le programme 181 « Prévention des risques » ;
- le programme 170 « Météorologie » ;
- le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

Ces trois programmes représentent environ 2,8 milliards d'euros, soit environ 40 % des 7,15 milliards ouverts au titre de la mission. Le ministère de l'écologie n'étant pas un des ministères identifiés comme prioritaires dans ce projet de loi de finances, les crédits sont une nouvelle fois en baisse cette année.

Votre rapporteur, convaincu que la prévention des risques doit être regardée comme une mission régaliennne de l'État, au titre de la sûreté des personnes et des biens, considère que les crédits ouverts dans le cadre de ce projet de loi de finances sont largement insuffisants.

Votre rapporteur déplore également la baisse renouvelée des crédits du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. À l'heure de la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, cette diminution traduit l'absence de priorité claire donnée à cette politique.

*

* *

Lors de sa réunion du 25 novembre 2015, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes 181 « Prévention des risques », 170 « Météorologie » 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 2016.

I. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

A. PÉRIMÈTRE ET CRÉDITS POUR 2016

1. Un programme marqué par quatre priorités

Le programme 181 rassemble les crédits budgétaires attribués aux politiques de prévention des risques naturels, des risques technologiques et des risques pour la santé d'origine environnementale. Il comporte **quatre actions** :

- **la prévention des risques technologiques et des pollutions** (53,7 % des crédits) : il s'agit des crédits dédiés à la lutte contre les pollutions générées par les installations industrielles et agricoles ainsi qu'à la phase opérationnelle de déploiement des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), qui représente l'essentiel des crédits. Cette action comprend des mesures sur la prévention et la réduction du bruit, ou encore sur la gestion et la valorisation des déchets, avec notamment le plan déchets 2014-2020, qui succède au plan 2009-2012 et intègrera le plan national de prévention des déchets. Elle inclut également le suivi du troisième plan national santé environnement 2015-2019 (PNSE III) adopté en novembre 2014, qui comprend le plan d'action sur la qualité de l'air intérieur, publié en 2013 ;

- **la sûreté nucléaire et la radioprotection** (19,1 %) : cette action vise à assurer un contrôle des installations et des activités mettant en œuvre ou utilisant des rayonnements ionisants (installations nucléaires de base, transport des matières radioactives, gestion des déchets radioactifs, installations médicales ou de recherche). Cette action comprend une partie des **crédits alloués à l'Autorité de sûreté nucléaire** ;

- **la prévention des risques naturels et hydrauliques** (13,6 %) : les crédits de cette action visent à améliorer la connaissance des risques naturels sur le territoire, mettre en place les moyens de suivi des phénomènes dangereux, assurer l'information du public, appliquer les plans de prévention des risques naturels (PPRN), réduire la vulnérabilité des territoires, et consolider les ouvrages hydrauliques ;

- **gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites** (13,5 %) : l'action de l'État en ce domaine s'appuie sur l'évaluation des risques présentés par les anciennes exploitations minières et sur la réalisation de travaux de mise en sécurité.

2. Une nouvelle baisse des crédits en 2016

En 2016, le programme 181 sera doté de **286 millions d'euros en autorisations d'engagement et 225 millions en crédits de paiement**, soit une **baisse** respective de **4,6 % et 8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Les crédits étaient déjà en baisse l'année dernière. D'après les services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, cette baisse des crédits s'expliquerait cette année encore par le réajustement des besoins de crédits consacrés aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS OUVERTS PAR ACTION

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Variation	LFI 2015	PLF 2016	Variation
Action 1 : Prévention des risques technologiques et des pollutions	164,33	153,97	-6,3 %	104,26	87,57	-16,01 %
Action 9 : Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	54,18	54,86	1,25 %	59,19	59,87	1,15 %
Action 10 : Prévention des risques naturels et hydrauliques	39,86	38,97	-2,23 %	39,86	38,97	-2,23 %
Action 11 : Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	41,8	38,7	-7,42 %	41,8	38,7	-7,42 %
Total	300,16	286,49	-4,55 %	245,11	225,11	-8,16 %

(en millions d'euros)

B. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

1. La réduction des crédits alloués aux risques technologiques

La prévention des risques technologiques connaît à nouveau une forte baisse de dotation cette année, environ 16 % de crédits en moins dans le projet de loi de finances pour 2016 par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Cette baisse s'explique par le fait que les dotations initialement prévues pour la mise en place des PPRT étaient disproportionnées. Au vu du coût souvent élevé que les mesures d'expropriation ou les travaux de consolidation du bâti font peser sur les ménages, les collectivités et les entreprises, la priorité a été de réduire le risque à la source au sein des entreprises classées Seveso.

Le budget initialement prévu a donc été redimensionné à la baisse dans la mesure où l'emprise des PPRT sur les territoires a été réduite.

2. État des lieux du déploiement des PPRT en France

a) Les obligations légales

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a un nouvel outil de maîtrise des risques et de l'urbanisation autour des établissements soumis à autorisation avec servitudes : les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Après une phase de réduction des risques à la source chez les exploitants à l'origine du risque, les PPRT imposent la mise en œuvre de diverses mesures :

- des mesures « foncières » : expropriations et droits de délaissement à proximité de l'installation à l'origine du risque ;

- des mesures supplémentaires de réduction du risque à la source sur les sites industriels, dans le cas où leur mise en œuvre est moins coûteuse que les mesures foncières. Cela comprend le déménagement d'un site ou d'un atelier sur une plate-forme, ou encore la refonte du *process* industriel ;

- des restrictions sur l'urbanisme futur ;

- des travaux pour réduire la vulnérabilité des constructions existantes au voisinage du site industriel. Leur montant ne peut excéder 10 % de la valeur vénale du bien et 20 000 euros pour un particulier, 5 % du chiffre d'affaires pour une entreprise et 1 % du budget pour une collectivité.

b) Etat d'avancement du déploiement des PPRT

Au 1^{er} août 2015, sur les 398 PPRT à réaliser, 85 % environ, soit 335 d'entre eux, ont été approuvés. L'objectif fixé par le gouvernement est d'approuver 95 % des PPRT fin 2015 et 97 % fin 2016.

Comme votre rapporteur pour avis l'avait déjà souligné l'année dernière, l'approbation des PPRT nécessite plusieurs étapes mettant en jeu des difficultés d'étude des risques, de financement des mesures foncières et de prise en charge des travaux. Il a néanmoins constaté que leur réalisation progresse conformément au rythme anticipé par le ministère. Votre rapporteur pour avis a indiqué à la commission qu'il sera utile de surveiller la mise en œuvre des derniers plans, qui, selon les informations transmises par le ministère, correspondent aux situations les plus problématiques sur le terrain.

3. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail : des missions croissantes dans un cadre budgétaire contraint

a) Une agence récente

L'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est née le 1^{er} juillet 2010 de la fusion entre l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset).

Sous la quintuple tutelle des ministres chargés de l'agriculture, de la consommation, de l'environnement, de la santé et du travail, l'Anses est chargée des missions de veille, de recherche, d'expertise et de référence sur la sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail, ainsi que sur la protection de la santé, sur le bien-être des animaux et sur la santé des végétaux.

Elle développe l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des politiques de protection de la santé, liées aux expositions alimentaires, environnementales ou professionnelles, et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques dans ses domaines de compétence.

L'Anses s'appuie sur un réseau de onze laboratoires de référence et de recherche implantés sur tout le territoire.

b) Une dotation budgétaire stable pour 2016

L'Anses reçoit à titre principal des crédits du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». Les crédits versés au titre du programme 181 « Prévention des risques » ne représentent que 7 millions

d'euros. Cette dotation permet notamment de mener les travaux d'évaluation des produits biocides au titre du règlement européen en vigueur.

Des subventions lui sont également versées au titre du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et du programme 190.

c) La prise en charge de nouvelles missions

L'exercice 2015 a été marqué pour l'Anses par la prise en charge, le 1^{er} juillet dernier, de la mission de délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et matières fertilisantes, prévue par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Cette loi a également placé l'agence à la tête du réseau de phytopharmacovigilance.

Ce transfert de mission et de responsabilité a sensiblement modifié le positionnement de l'Anses dans le paysage institutionnel. Un important travail de réorganisation interne a été entrepris et de nouveaux processus ont été mis en place pour que l'évaluation et la gestion du risque se fassent de manière transparente, au sein de directions distinctes.

L'année 2016 sera aussi marquée par la prise en charge de nouvelles missions : l'évaluation et la délivrance des autorisations de mise sur le marché pour les produits biocides, ainsi que la mission de toxicovigilance actuellement menée par les centres antipoison.

Face à ces évolutions, le gouvernement prévoit un simple maintien des emplois sur le triennal, ce qui inquiète fortement votre rapporteur pour avis. Il considère en effet que ce maintien des emplois n'est qu'un effet d'optique. Compte tenu de l'accroissement significatif des missions, à périmètre constant, les moyens de l'agence sont en baisse.

Votre rapporteur pour avis est, cette année encore, préoccupé par cette évolution budgétaire. Dans les régions fortement agricoles et viticoles, les hôpitaux et les centres de médecine du travail font état de rapports alarmants sur les effets des pesticides, notamment sur leurs utilisateurs professionnels. Les impacts de ces produits ne sont ni correctement évalués en amont ni correctement suivis en aval. Un scandale sanitaire est selon lui à craindre à court terme.

Dans ce contexte, placer des contraintes budgétaires supplémentaires sur l'agence chargée de garantir la sécurité sanitaire est un mauvais signal et une erreur stratégique. Le danger est de mal évaluer ou de perdre de vue certains risques sanitaires et donc de menacer notre capacité de réaction en cas de crise.

C. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

1. Une légère baisse des crédits

L'action 10 consacrée à la prévention des risques naturels disposera en 2016 d'environ **39 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement**, soit une **baisse de l'ordre de 2 %** par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2015.

2. Un signal inquiétant au regard de risques naturels croissants

Votre rapporteur pour avis déplore la diminution, même légère, constatée sur les moyens de cette action. Conscient des difficultés budgétaires actuelles, il s'inquiète néanmoins d'un mauvais calcul qui consisterait à se désengager progressivement d'un secteur touchant directement à la sûreté des personnes et des biens et dont les impacts directs sont de plus en plus importants, fréquents et globaux, et dont les coûts sont *a posteriori* bien plus élevés.

Alors que la France a subi le 3 octobre dernier dans le Sud-est et en novembre en Martinique des inondations d'une ampleur dramatique, et qu'elle s'apprête à accueillir du 30 novembre au 12 décembre la 21^{ème} conférence des parties à la convention cadre des Nations unies sur le changement climatique, cette diminution budgétaire constitue un signal à contretemps et traduit une incapacité à anticiper les évolutions climatiques que l'on sait aujourd'hui inéluctables.

Les changements de priorités dans nos politiques publiques devraient systématiquement, pour être au plus vite efficaces, être suivis des traductions budgétaires allant dans le même sens. Votre rapporteur pour avis déplore que ce ne soit pas le cas en matière de risques naturels.

D. LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE

1. La stabilité des crédits alloués à la sûreté nucléaire

Depuis la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, le contrôle de la sûreté nucléaire est la responsabilité de l'**Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**.

Les missions de l'ASN s'exercent dans le cadre de la mise en œuvre de l'action n° 9 du programme 181 : le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. L'objectif de cette action est de garantir que les responsables d'activités civiles nucléaires ou à risques radiologiques assurent un haut niveau de protection des personnes et de l'environnement.

L'action n° 9 représente **19 % des crédits du programme 181**. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, les crédits consacrés au contrôle de la sûreté nucléaire et à la radioprotection connaissent **une très légère hausse de 1 %**.

	LFI 2015	PLF 2016	Variation
Autorisations d'engagement	54,2	54,8	+1%
Crédits de paiement	59,2	59,8	+1 %

(en millions d'euros)

L'année 2016 sera par ailleurs marquée par la création de 10 ETPT supplémentaires. Pour autant, compte tenu des missions que l'Autorité va être amenée à remplir, celle-ci évalue, dans un avis rendu le 23 avril 2015, que ses besoins en personnels s'élèvent à 95 emplois supplémentaires d'ici à la fin de l'année 2017.

2. Des crédits insuffisants au vu des enjeux de sûreté nucléaire à court terme en France

Le coût du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection est appelé à augmenter substantiellement dans les années à venir, sous l'effet combiné de plusieurs évolutions.

De manière globale, les exigences sociétales en matière de sûreté nucléaire sont en hausse, les citoyens exigeant en particulier de plus en plus de transparence. Le législateur a à cet égard eu tendance à alourdir les missions de l'Autorité de sûreté nucléaire sur le plan du contrôle des installations et des opérateurs.

Par ailleurs, le contexte actuel va conduire à une hausse sans précédent de l'activité de l'ASN :

- le renforcement de la sûreté nucléaire française à la suite de l'accident de Fukushima est toujours en cours ;

- de nombreuses centrales françaises, lancées dans les années 1970, arrivent au terme de leur cycle de vie. L'ASN va devoir instruire dans les années à venir les demandes de prolongation du fonctionnement de ces centrales au-delà du quatrième réexamen de sûreté ;

- le réacteur EPR sur le site de Flamanville est toujours en phase de mise en fonctionnement ;

- l'ASN réalise l'examen des options de sûreté du projet, mené par l'ANDRA, de centre de stockage profond de déchets radioactifs CIGEO ;

- le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, en cours de discussion parlementaire, pose de manière concrète la problématique du démantèlement de certaines installations ;

- enfin, la hausse continue des doses de rayonnements ionisants délivrées aux patients dans le milieu médical conduira également à une hausse d'activité pour l'ASN.

Votre rapporteur pour avis insiste sur le fait que l'activité de l'ASN va nécessairement connaître un accroissement significatif dans les années à venir. L'enjeu consiste donc aujourd'hui à permettre à l'Autorité de sûreté nucléaire d'y répondre, dans des délais acceptables pour les opérateurs, tout en maintenant une exigence maximale en termes de sûreté des populations. À ce titre, **votre rapporteur juge impératif d'examiner dans les meilleurs délais une réforme du mode de financement de la sûreté nucléaire en France.**

3. La nécessité de rénover le financement de la sûreté nucléaire

La question qui se pose est celle de la réforme du financement de la sûreté nucléaire. Le gouvernement doit remettre sous peu un rapport sur le sujet. Votre rapporteur pour avis estime, pour sa part, qu'un financement mixte pourrait être mis en place :

- maintenir un financement budgétaire pour la radioprotection et le nucléaire de proximité ;

- prévoir un système soit de taxe affectée, soit de redevance, versées par les exploitants d'installations nucléaires de base, pour les activités de l'ASN portant sur ces installations.

Ce nouveau mode de financement serait soumis au droit de regard du Parlement.

L'enjeu sous-jacent n'est pas anodin. Il s'agit, dans des délais acceptables afin de ne pas provoquer de pertes de PIB, de répondre aux défis qui se présentent, tout en maintenant une exigence maximale en termes de sûreté des populations.

E. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES

L'action 11 du programme 181 consacrée à la gestion de l'après-mines, qui représente 13,5 % des crédits du programme, connaît pour 2015 une **légère baisse de 7 % des crédits**.

Les crédits de l'action 11 sont consacrés aux subventions pour charges de service public de plusieurs opérateurs, dont le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et le groupement d'intérêt public GEODERIS.

L'évolution des crédits de cette action n'a pas appelé de commentaire particulier de la part de votre commission.

II. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR DEUX PRIORITÉS DIRECTEMENT LIÉES À LA PRÉVENTION DES RISQUES

L'action de l'État en matière météorologique s'organise autour de **deux priorités** :

- **garantir la sécurité des biens et des personnes** : dans ce domaine, compte tenu de la survenue régulière d'événements climatiques extrêmes et dangereux, qu'ils soient directement météorologiques (tempêtes, submersions marines, inondations) ou dus à des phénomènes météorologiques (dispersion de polluants après Fukushima, sécurité aéronautique à la suite de la dispersion des cendres du volcan islandais), l'État a confié à Météo-France une mission de prévision et d'intégration des prévisions à la chaîne opérationnelle d'alerte et de prévention ;

- **mieux connaître le climat** : Météo-France est au cœur de la politique menée par l'État en termes de connaissance du climat, dans une optique à la fois de développement durable et d'adaptation aux effets du dérèglement climatique. Météo-France a ici un rôle d'appui dans la conception de politiques publiques, nationales et internationales, adaptées aux enjeux climatiques.

Le programme 170 comprend la **subvention pour charges de service public de l'établissement public administratif Météo-France**. Le programme s'organise autour de deux actions, destinées à mettre en œuvre ces deux priorités.

1. L'observation et la prévision météorologiques

L'action n°1 « observation et prévision météorologiques » correspond à la mission principale de Météo-France, et mobilise l'ensemble des infrastructures et moyens techniques de cet opérateur (systèmes d'observation, supercalculateur, systèmes de production et de diffusion de données, réseau territorial, etc.). L'observation est la base et le prérequis de la prévision météorologique et du suivi climatique.

Cette action comprend :

- l'observation de l'atmosphère, de l'océan superficiel et du manteau neigeux, avec l'acquisition, la mise en place et la maintenance des outils dédiés à cette observation, et leur exploitation opérationnelle ;

- la prévision des évolutions météorologiques et l'avertissement des autorités en charge de la sécurité (sécurité civile, transports, prévention des

risques naturels majeurs, défense nationale, sécurité nucléaire, santé) et du grand public sur les risques ;

- la conservation de la mémoire du climat et l'analyse des évolutions constatées, avec la constitution de bases de données sur le climat ;

- la diffusion des informations produites, généralement en temps réel par un système de communication et de diffusion complet (satellite, Internet, transmissions spécialisées, etc.).

2. La recherche dans le domaine météorologique

L'action n° 2 « recherche dans le domaine météorologique » comprend les activités de Météo-France destinées à améliorer les techniques d'observation, la connaissance et la modélisation de l'atmosphère à des fins de prévision météorologique, d'étude et de production de *scenarii* climatiques.

Les principaux axes de recherche de Météo-France sont :

- le développement et l'amélioration continue des modèles numériques de prévision ;

- en matière climatique, l'amélioration de la prévision saisonnière et interannuelle, et l'analyse du changement climatique et de ses impacts. À ce titre, Météo-France contribue, dans le cadre des travaux du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), à la production de *scenarii* climatiques régionalisés pour mieux analyser les impacts à l'échelle des territoires.

Les missions de recherche sont étroitement imbriquées avec l'activité opérationnelle de Météo-France, dans la mesure où les progrès de la chaîne opérationnelle dépendent largement des progrès continus de la recherche.

B. DES CRÉDITS EN DIMINUTION POUR LA QUATRIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

1. Une diminution de la dotation de l'État

En 2016, le programme 170 sera doté de **199,8 millions d'euros, soit une baisse de 2 % par rapport à 2015**. Les crédits étaient déjà en baisse l'année dernière de 1,2 % par rapport à 2014. C'est la **quatrième année consécutive de baisse** de la dotation de l'État.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS OUVERTS PAR ACTION

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Variation	LFI 2015	PLF 2016	Variation
Action 1 : Observation et prévision météorologiques	181,4	177,8	-2 %	181,4	177,8	-2 %
Action 2 : Recherche dans le domaine météorologique	22,4	22	-1,8 %	22,4	22	-1,8 %
Total	203,8	199,8	-2 %	203,8	199,8	-2 %

(en millions d'euros)

Le plafond des autorisations d'emploi de Météo-France est de 3 080 ETPT (équivalents temps plein travaillé) en 2016, ce qui représente une baisse de 78 ETPT par rapport au plafond de 2015. Cette diminution fait suite à une baisse de 85 ETPT entre 2014 et 2015 et de 70 ETPT l'année précédente. **Le plafond d'emplois est donc en diminution constante depuis plusieurs années.**

2. Une baisse des ressources propres de Météo-France

Au-delà de la dotation budgétaire versée par l'État, Météo-France dispose de ressources propres issues de son activité en tant que prestataire à la navigation aérienne dans l'espace aérien français et des recettes de son activité commerciale. Ces ressources propres ont elles aussi connu une contraction ces dernières années.

La direction générale de l'aviation civile reversera 85,5 millions d'euros à Météo-France au titre de ses prestations à la navigation aérienne (navigation en vol et accès aux pistes). Cette somme provient de redevances versées par les compagnies aériennes. Elle est stable par rapport à l'année dernière.

En 2015, les recettes commerciales étaient évaluées à 33,5 millions d'euros, mais risquent dans les faits de n'atteindre que 31,5 millions d'euros.

La baisse de la dotation de l'État, conjuguée à ces baisses des ressources propres, va sérieusement peser sur le fonctionnement de l'opérateur qui fait pourtant de conséquents efforts de maîtrise des dépenses depuis des années.

3. Des efforts constants de maîtrise des dépenses

a) Une baisse continue des effectifs

Les effectifs de Météo-France sont en diminution constante depuis plusieurs années.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE MÉTÉO-FRANCE

	Effectifs	Dépenses totales (en millions d'euros)	Charges de personnel (en millions d'euros)	Part (%)
Budget initial 2014	3 243	398,5	266,1	67
Budget initial 2015	3 158	401,2	260	65
Prévisions pour 2016	3 080	404	254	63

Pour Météo-France, le plafond d'emplois a en effet constamment diminué au cours de ces dernières années :

- 3 337 ETPT en 2013, soit une baisse de -2,9 % par rapport au plafond pour 2012 ;

- 3 243 ETPT en 2014, soit une baisse de -2,7 % ;

- 3 158 ETPT en 2015, soit une baisse de -2,6 % ;

- 3 080 ETPT en 2016, soit une baisse de -2,5 %.

Cette réduction des effectifs est le résultat d'un important resserrement territorial de l'opérateur, engagé depuis 2012 et qui s'achèvera en 2016.

b) La rationalisation du réseau territorial

Météo-France disposait avant 2008 de 108 centres départementaux. Dans les années 1980, la présence territoriale avait en effet été fortement encouragée. Le coût de cette présence très fine sur le territoire était toutefois élevé. Une réflexion a été engagée par Météo-France dès 2008, qui a mené à la mise en place en 2012 d'un plan de réduction prévoyant de passer de 108 à 55 centres locaux.

Pour 2016, Météo-France va poursuivre les fermetures de centres dans son réseau territorial. Cette réorganisation du réseau est censée

permettre une organisation plus efficace, concentrant les ressources au sein d'entités dotées de taille adéquate. C'est aujourd'hui essentiellement cet effort qui permet à Météo-France de faire face à la réduction constante de ses dotations.

c) Des prélèvements répétés sur le fonds de roulement pour assurer l'équilibre financier

Météo-France avait opéré fin 2014 un prélèvement de 5,7 millions d'euros sur son fonds de roulement, ce qui le portait à environ 38 millions d'euros, afin d'assurer son équilibre financier. En août 2014, Météo-France avait en effet subi une lourde coupe, de l'ordre de 8 millions d'euros, à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative.

Un prélèvement a été nécessaire en 2015 également pour équilibrer le budget de l'opérateur. Le fonds de roulement s'établit fin 2015 à 32,39 millions d'euros.

Météo-France a indiqué à votre rapporteur qu'il allait certainement être nécessaire d'opérer un prélèvement d'au moins 1,1 million d'euros en 2016 pour combler le déficit anticipé.

Ainsi que le soulignait déjà votre rapporteur pour avis l'année dernière, **ces prélèvements sur le fonds de roulement ne peuvent en aucun cas constituer un mode de financement et de fonctionnement durable pour Météo-France. Ils menacent désormais à court terme la capacité d'investissement de l'opérateur.** En 2016, ce-dernier ne disposera plus que de l'équivalent d'un mois de salaires en fonds de roulement.

C. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE INQUIÉTANTE

Météo-France se trouve face à une contrainte financière extrêmement difficile. L'organisme a fait d'importants efforts de maîtrise de la masse salariale et de rationalisation de sa couverture géographique. Après la fermeture de la moitié de ses centres locaux et la suppression de 85 emplois en 2015, Météo-France devra encore supprimer 78 emplois en 2016. 8 départs à la retraite sur 10 ne sont pas remplacés. Le climat social est lourd. Votre rapporteur pour avis estime que la situation financière et humaine de l'opérateur n'est désormais plus soutenable.

Cette situation alarmante est à mettre en regard de l'actualité en matière de météorologie. Dans le contexte de la COP21, les pouvoirs publics ont une attente forte par rapport aux outils technologiques et à l'expertise de Météo-France. Par ailleurs, dans la mesure où les événements climatiques exceptionnels tendent à se répéter, notamment les inondations, dont la France a à nouveau connu une manifestation catastrophique dans le sud-est

en octobre et en Martinique en novembre, le rôle de prévention et d'alerte de Météo-France est fondamental. Les réponses aux événements extrêmes dépendent de la qualité de l'alerte qui est donnée par cet organisme. Votre rapporteur pour avis s'interroge donc : à quoi s'attendre si l'on prive Météo-France des ressources nécessaires à l'investissement et au maintien de son expertise ? La suppression des centres locaux de Météo-France prive par ailleurs l'organisme de la proximité de terrain nécessaire en cas de crise pour dialoguer le plus efficacement possible avec le préfet et les collectivités.

Au regard de ces enjeux, votre rapporteur pour avis juge préoccupante la trajectoire budgétaire récente de Météo-France. Il propose donc de faire une pause, pendant quelques années, sur la réduction des dépenses, le temps pour l'organisme de se restructurer et de dégager de nouvelles pistes de recettes mais aussi d'économies structurelles.

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

A. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 217

Le programme 217 sert de support à la mise en œuvre des politiques publiques des ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR). Il porte les effectifs et la masse salariale du MEDDE.

Il comporte 20 actions, dont 6 actions principales, et 14 actions dites miroirs, qui portent les moyens de personnel dédiés aux différentes politiques publiques et fonctions support du ministère.

B. UN BUDGET ET DES EFFECTIFS EN BAISSÉ CONSTANTÉ

Le budget du ministère de l'écologie est en recul constant depuis quatre ans. Au titre du programme 217, les autorisations d'engagement s'élèveront à 2,405 milliards d'euros et les crédits de paiement à 2,448 milliards, soit une baisse respectivement de 20 % et de 2,6 % par rapport à 2015.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Variation	LFI 2015	PLF 2016	Variation
Action 1 : Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	246,6	238,2	-3,4%	246,6	238,2	-3,4%
Action 2 : Fonction juridique	2,8	2,6	-7,1%	2,8	2,6	-7,1%
Action 3 : Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	680,9	112,8	-83,4%	157,4	156,8	-0,4%
Action 4 : Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	24,6	23,1	-6,1%	24,6	22,8	-7,3%
Action 5 : Politique des ressources humaines et formation	216,8	211	-2,7%	216,8	211	-2,7%
Action 6 : Action européenne et internationale	8,7	9,3	+6,9%	8,7	9,3	+6,9%

Action 7 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »	501	484,2	-3,4%	501	484,2	-3,4%
Action 8 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transports »	616	605,1	-1,8%	616	605,1	-1,8%
Action 9 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routières »	38,8	1,7	-95,6%	38,8	1,7	-95,6%
Action 11 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes »	184,2	181,7	-1,4%	184,2	181,7	-1,4%
Action 13 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau et biodiversité »	213,6	232,4	+8,8%	213,6	232,4	+8,8%
Action 15 : Personnels relevant du ministère du logement et de l'égalité des territoires	0,12	0,15	+25%	0,12	0,15	+25%
Action 16 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques »	233,7	232,6	-0,5%	233,7	232,6	-0,5%
Action 18 : Personnels relevant de programmes d'autres ministères						
Action 22 : Personnels transférés aux collectivités territoriales	8,3	9,4	+13,3%	8,3	9,4	+13,3%
Action 23 : Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Énergie, climat et après-mines »	55,7	54,8	-1,6%	55,7	54,8	-1,6%
Action 24 : Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	2	2,1	+5%	2	2,1	+5%
Action 25 : Commission nationale du débat public	2,4	2,4	-	2,4	2,4	-
Action 26 : Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires	1,6	1,7	+6,3%	1,6	1,7	+6,3%
Total	3 037,8	2 405,2	-21%	2 514,2	2 448,8	-2,6%

(en millions d'euros)

Source : Projet annuel de performances

Parallèlement à ces baisses de crédits, le MEDDE participera à nouveau fortement à l'effort de maîtrise des emplois publics. Après une baisse de 515 emplois en 2015, **la perte de 671 ETP supplémentaires est prévue pour 2016**. Le ministère de l'écologie est celui qui devrait perdre le plus d'emplois derrière celui de l'économie. Cette baisse d'effectifs devrait toucher principalement les services territoriaux. Au total, le ministère ne remplacera pas les deux tiers des départs à la retraite.

A ce stade, après des années de baisse des crédits et des emplois, votre rapporteur s'interroge sur la capacité du ministère à maintenir sa compétence et son expertise technique, notamment au niveau local.

L'écologie et la prévention des risques constituent une mission régaliennne de l'État, en particulier au titre de la sûreté des personnes et des biens. Conscient des choix budgétaires difficiles à opérer en cette période de crise, votre rapporteur regrette toutefois que les crédits alloués à la prévention des risques, à la météorologie, et plus largement au ministère de l'écologie soient insuffisants.

C. L'ABSENCE DE PRIORITÉ DONNÉE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Votre rapporteur constate qu'il ressort de ce budget que la transition énergétique ne fait pas partie des priorités du gouvernement pour 2016. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est le bras armé du ministère dans ce domaine. Or, sa situation budgétaire est très préoccupante.

L'agence ne dispose plus de lignes budgétaires au titre des programmes 190 « recherche en matière de développement durable » et 181 « prévention des risques ». Elle perçoit 449 millions d'euros de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), ressource fiscale peu stable qui a baissé de 50 millions d'euros depuis 2013. Au total, les ressources de l'agence ont subi une contraction de 20 % au cours des trois derniers exercices.

L'Ademe fera cette année l'objet d'une nouvelle réduction des dépenses de personnel et de fonctionnement. Elle connaîtra par ailleurs un prélèvement exceptionnel de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement, alors même que la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte lui a confié de nouvelles missions. La ministre a en effet annoncé le doublement du fonds chaleur géré par l'Ademe, et l'agence a hérité de nombreuses nouvelles missions en matière de politique des déchets.

Au vu de ces éléments budgétaires, votre rapporteur attire l'attention sur le fait que la soutenabilité de l'action de l'Ademe est en cause au-delà de 2017.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 novembre 2015, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Prévention des risques – Météorologie » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Hervé Maurey, président. – Trois points sont à l'ordre du jour : l'examen du rapport pour avis de Pierre Médevielle sur les crédits prévention des risques et météorologie du projet de loi de finances pour 2016, l'examen du rapport pour avis de Rémy Pointereau sur les crédits de la mission politique des territoires et l'examen du rapport du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire.

Premier point : le rapport pour avis sur les crédits prévention des risques et météorologie, sujet extrêmement sensible et important. Nous avons fait le point la semaine dernière avec Louis Nègre sur notre visite dans le sud-est de la France. Nous avons pu y constater les effets des inondations et l'insuffisance de la prévention et de la culture du risque. Nous avons décidé d'organiser deux tables rondes en début d'année prochaine : l'une sur la question de l'information et de la sensibilisation du public, l'autre sur la question de l'alerte, de sa pertinence, de sa graduation. Ce sont des sujets à creuser. Nous ne pouvons que regretter d'avoir entendu trop tôt le président de Météo France et de ne pas avoir pu l'interroger sur les inondations.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – J'ai l'honneur de vous présenter l'avis budgétaire relatif aux politiques de la prévention des risques et de la météorologie qui concerne les crédits de trois programmes au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » avec le programme 181 « prévention des risques », le programme 170 « météorologie » et le programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », c'est-à-dire les moyens du ministère de l'écologie. Au total, ces trois programmes représentent 2,8 milliards d'euros, soit environ 40 % des 7,15 milliards ouverts au titre de la mission Écologie.

Le programme 181 rassemble les crédits budgétaires attribués aux politiques de prévention des risques naturels, des risques technologiques et des risques pour la santé d'origine environnementale. En 2016, le programme 181 sera doté de 286 millions d'euros en autorisations d'engagement et 225 millions en crédits de paiement, soit une baisse respective de 4,6 % et 8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Les crédits étaient déjà en baisse l'année dernière. Cette baisse s'explique essentiellement, cette année encore, par la diminution des crédits alloués à l'action 1 qui représente 53,7 % des crédits et comprend toutes les mesures

destinées à prévenir les risques technologiques, en particulier avec le déploiement sur le territoire des fameux plans de prévention des risques technologiques, les PPRT. Les dotations initialement prévues pour la mise en place des PPRT étaient disproportionnées. Au vu du coût souvent élevé que les mesures d'expropriation ou de travaux de consolidation du bâti font porter sur les ménages, les collectivités et les entreprises, il a été décidé que la priorité serait de réduire le risque à la source, au sein des entreprises classées Seveso. Le budget initialement prévu a donc été redimensionné à la baisse dans la mesure où l'emprise des PPRT sur les territoires a été réduite. Au 1^{er} août 2015, sur les 398 PPRT à réaliser, 85 % environ, soit 335, ont été approuvés. L'objectif du gouvernement est d'approuver 95 % des PPRT fin 2015 et 97 % fin 2016.

Concernant la prévention des risques technologiques, j'aimerais insister plus longuement sur les crédits alloués à l'Anses, - Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail -, qui est financée à hauteur de 7 millions d'euros par le programme 181. L'agence reçoit ses subventions pour l'essentiel du programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », mais la dotation qu'il nous revient d'examiner permet notamment de mener les travaux d'évaluation des produits biocides au titre du règlement européen en vigueur.

Les missions de l'Anses connaissent actuellement une forte évolution. L'exercice 2015 a été marqué, le 1^{er} juillet précisément, par l'entrée en vigueur de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Cette loi a opéré le transfert à l'Anses de la mission de délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et matières fertilisantes, et a placé l'agence à la tête du réseau de phytopharmacovigilance. Ce transfert de mission et de responsabilité a sensiblement modifié le positionnement de l'Anses dans le paysage institutionnel. Un travail de réorganisation interne a été entrepris et de nouveaux processus ont été mis en place pour que l'évaluation et la gestion du risque se fassent de manière transparente.

L'année 2016 va être à nouveau marquée par la prise en charge de nouvelles missions : l'évaluation et la délivrance des autorisations de mise sur le marché pour les produits biocides, ainsi que la mission de toxicovigilance actuellement menée par les centres antipoison.

Face à ces évolutions, le gouvernement prévoit un simple maintien des emplois sur le triennal. Pour autant, et vous le comprenez bien, ce maintien des emplois n'est qu'un effet d'optique compte tenu de l'accroissement significatif des missions. Si l'on tient compte des évolutions de périmètre, les moyens de l'agence sont en baisse.

Je suis extrêmement inquiet de cette évolution budgétaire. Dans ma région, fortement agricole et viticole, les hôpitaux et les centres de médecine du travail ont tiré la sonnette d'alarme quant aux pesticides. Nous sommes à

la veille d'un scandale sanitaire qui devrait éclater assez rapidement, plusieurs signes et plusieurs documents nous permettent de l'affirmer. Les impacts de ces produits ne sont ni correctement évalués en amont ni correctement suivis en aval.

Dans ce contexte, placer des contraintes budgétaires supplémentaires sur l'agence chargée de garantir notre sécurité sanitaire est un très mauvais signal et une erreur stratégique. Nous risquons de mal évaluer, voire de perdre de vue certains risques sanitaires, ce qui va menacer notre capacité de réaction en cas de crise. Je compte bien interroger le gouvernement sur cette question cruciale. Le problème aujourd'hui est également que l'Anses délivre à la fois les AMM et est chargée de l'évaluation des produits. Cela soulève un problème d'éthique lorsque l'on sait que l'évaluation est faite en réalité, faute de moyens, par les grands groupes, sous-traitance qui ouvre la porte à tous les abus.

Autre axe de la prévention des risques : le contrôle de la sûreté nucléaire, mission confiée à l'Autorité de sûreté nucléaire, l'ASN. Cette action représente 19 % des crédits du programme 181. Les crédits consacrés au contrôle de la sûreté nucléaire et à la radioprotection s'élèvent à 54,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 59,8 millions en crédits de paiement.

Cette année encore, la prise en compte des enjeux de sûreté nucléaire de demain ne se traduit pas dans le budget. Le coût du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection est appelé à augmenter substantiellement dans les années à venir sous l'effet combiné du renforcement de la sûreté du parc français post-Fukushima, de l'arrivée en fin de vie de nombreuses centrales lancées dans les années 1970, ou encore de la mise en fonctionnement retardée du réacteur EPR sur le site de Flamanville.

L'ASN se trouve donc face à un palier dans son action, face à une marche à franchir. Le budget 2016 ne permet pas, à ce stade, de faire face à l'accroissement significatif des missions de l'Autorité. L'année sera marquée par la création de 10 emplois supplémentaires. Pour autant, compte tenu des missions que l'autorité va être amenée à remplir, celle-ci évalue, dans un avis rendu le 23 avril 2015, que ses besoins en personnel s'élèvent à 95 emplois supplémentaires d'ici la fin 2017. Nous sommes très loin du compte.

La question qui se pose est celle de la réforme du financement de la sûreté nucléaire dans notre pays. C'est un sujet que nous avons déjà abordé l'an dernier et je crois qu'il y a besoin d'une modernisation de ce financement pour assurer sa pérennité. Le gouvernement est censé remettre sous peu un rapport sur la question. L'autorité estime, pour sa part, qu'un financement mixte pourrait être mis en place avec le maintien d'un financement budgétaire pour les activités grand public, la radioprotection notamment, et la mise en place d'un système soit de taxe affectée, soit de redevance, versée par les exploitants d'installations nucléaires de base, pour

les activités de l'ASN portant sur ces installations. Ce nouveau mode de financement serait bien sûr soumis au droit de regard du Parlement.

J'interrogerai la ministre sur cette option et sur les conclusions du rapport du gouvernement. L'enjeu sous-jacent n'est pas anodin : il s'agit, dans des délais acceptables, afin de ne pas provoquer de pertes de PIB, de répondre aux défis qui se présentent, tout en maintenant une exigence maximale en termes de sûreté des populations.

Le programme 170 « Météorologie » porte les crédits alloués à Météo-France. Météo-France sera doté de 199 millions d'euros, soit une baisse de près de 2 % par rapport à 2015. Ces crédits étaient déjà en baisse les années précédentes : au total, c'est la quatrième année consécutive de baisse de la dotation de l'État, sachant que cette dotation est systématiquement réduite en exécution par de nouveaux gels.

En plus de la dotation versée par l'État, Météo-France dispose de ressources propres issues des redevances aériennes et des recettes de son activité commerciale. Ces ressources propres ont elles aussi connu une contraction ces dernières années.

Météo-France se trouve face à une contrainte financière extrêmement difficile. L'organisme a fait d'importants efforts de maîtrise de la masse salariale et de rationalisation de sa couverture géographique : il aura fermé 53 de ces 108 centres locaux d'ici à fin 2016. Après la suppression de 85 emplois en 2015, Météo-France devra encore supprimer 78 emplois en 2016. Huit départs à la retraite sur dix ne sont pas remplacés. Le climat social est tendu. Le conseil d'administration doit se réunir le 27 novembre pour voter le budget de l'établissement, dans un contexte de menace de grève et de manifestation des personnels. Météo-France devra à nouveau réaliser un prélèvement de l'ordre de 1,1 million d'euros sur son fonds de roulement pour combler son déficit d'exploitation en 2016. La situation financière et humaine n'est plus soutenable.

Cette situation alarmante est à mettre en regard de l'actualité en matière de météorologie. Avec la COP21, les pouvoirs publics ont une attente forte par rapport aux outils technologiques et à l'expertise de Météo-France. Par ailleurs, dans un contexte où les événements climatiques exceptionnels tendent à se répéter, je pense aux inondations que nous avons connues récemment dans le sud-est en octobre ou en Martinique en novembre, le rôle de prévention et d'alerte de Météo-France est fondamental. Nos réponses aux événements extrêmes dépendent de la qualité de l'alerte qui nous est donnée par cet organisme. À quoi s'attendre demain si l'on prive totalement Météo-France, comme on est en train de le faire, des ressources nécessaires à l'investissement et au maintien de son expertise ? La suppression des centres locaux de Météo-France prive également l'organisme de la proximité de terrain nécessaire en cas de crise pour dialoguer efficacement avec le préfet et les collectivités.

Au regard de ces enjeux, la trajectoire budgétaire récente de Météo-France est préoccupante. Je souscris à la proposition faite par son président : faire une pause, pendant quelques années, sur la réduction des dépenses, le temps pour l'organisme de se restructurer et de dégager de nouvelles pistes de recettes mais aussi d'économies structurelles.

J'en arrive au programme 217, programme support des politiques du ministère de l'écologie. Là encore, l'analyse des crédits est inquiétante. Le budget du ministère de l'écologie est en recul constant depuis quatre ans. Au titre du programme 217, les autorisations d'engagement s'élèveront à 2,405 milliards d'euros et les crédits de paiement à 2,448 milliards, soit une baisse respectivement de 20 % et de 2,6 % par rapport à 2015.

Parallèlement aux baisses de crédits, le ministère de l'écologie et du développement durable participera à nouveau fortement à l'effort de maîtrise des emplois publics. Après une baisse de 515 emplois en 2015, la perte de 671 équivalents temps pleins supplémentaires est prévue pour 2016. Le ministère de l'écologie est celui qui devrait perdre le plus d'emplois après celui de l'économie. Cette baisse d'effectifs devrait toucher principalement les services territoriaux. Au total, le ministère ne remplacera pas les deux tiers des départs à la retraite.

À ce stade, après des années de baisse des crédits et des emplois, il est légitime de s'inquiéter sur la capacité du ministère à maintenir sa compétence et son expertise technique, notamment au niveau local. Nous sommes nombreux à nous plaindre d'un manque d'accompagnement des collectivités ou d'un manque d'expertise sur les questions difficiles que le ministère est censé suivre. Cela ne risque pas de s'améliorer à l'avenir ni avec le budget qui nous est à nouveau présenté cette année.

Ma position n'a pas changé : l'écologie et la prévention des risques constituent une mission régalienne de l'État, en particulier au titre de la sûreté des personnes et des biens. J'ai conscience des choix budgétaires difficiles à opérer en cette période de crise, et au regard des événements récents. Pour autant, je ne peux que regretter que les crédits alloués à la prévention des risques, à la météorologie, et plus largement au ministère de l'écologie soient aussi insuffisants.

Il ressort de ce budget que la transition énergétique ne fait clairement pas partie des priorités du gouvernement pour 2016. L'Ademe est censée être le bras armé du ministère dans ce domaine. Or, sa situation budgétaire est loin d'être rassurante. L'agence ne dispose plus de lignes budgétaires au titre des programmes 190 et 181. Elle reçoit 449 millions d'euros de la taxe générale sur les activités polluantes, la TGAP, ressource fiscale peu stable qui a baissé de 50 millions d'euros depuis 2013. Au total, les ressources de l'agence ont subi une contraction de 20 % au cours des trois derniers exercices.

L'agence fera, cette année, l'objet d'une nouvelle réduction des dépenses de personnel et de fonctionnement et connaîtra un prélèvement exceptionnel de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement, alors même que la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte lui a confié de nouvelles missions. La ministre a annoncé le doublement du fonds chaleur géré par l'Ademe ; l'agence a hérité de nombreuses nouvelles missions en matière de politique des déchets. Au vu de ces éléments budgétaires, la soutenabilité de son action est en cause au-delà de 2017.

Vous l'aurez compris, je ne peux que proposer un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes 181, 170 et 217. Les coupes opérées dans ces budgets, pour la quatrième année consécutive, remettent en cause, de manière alarmante, la capacité de notre pays à gérer les risques naturels et technologiques et à réaliser la transition énergétique que nous appelons, tous, de nos vœux.

M. Charles Revet. – Je remercie notre rapporteur pour ce rapport très clair, très complet et qui traduit une situation extrêmement préoccupante que nous devons prendre en compte.

Monsieur le président, cela m'amène à m'interroger sur les moyens d'action de notre commission. Il me semble que nous devons aller plus loin. Notre rapporteur met en évidence l'existence des risques majeurs pour la santé. Que va-t-il se passer notamment dans le milieu viticole ? Qui va-t-on pointer du doigt ? Il serait important de mieux comprendre comment les agriculteurs ou les viticulteurs utilisent ces produits, qui ont été agréés, je le rappelle. Ils ne peuvent pas être considérés comme responsables. Pourrions-nous faire un rapport sur cette question ?

M. Hervé Maurey, président. – Notre rapporteur a fait un travail de fond qui va bien au-delà d'un simple avis budgétaire. Il a soulevé un certain nombre de questions très importantes sur lesquelles Charles Revet est revenu. S'il est vrai que nous aimerions aller plus loin, nous manquons de moyens pour creuser tous ces sujets. C'est un véritable problème dont j'ai d'ailleurs pu m'entretenir récemment avec le Président du Sénat. Pour ma part, j'aimerais par exemple que nous fassions des propositions sur l'aménagement du territoire, ou sur les ports dont nous parlions encore récemment. Malheureusement, nous ne pouvons pas multiplier les rapports d'informations, faute de moyens suffisants.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je félicite notre rapporteur, Pierre Médevielle, pour la qualité de son rapport, même s'il m'a paru à charge. Nous devons tenir compte du fait que ces programmes participent équitablement au redressement des comptes publics ; la ministre l'a elle-même clairement rappelé à l'Assemblée nationale : « *grâce à la mobilisation de moyens complémentaires, une nouvelle ingénierie financière, la transition écologique et énergétique pourra être poursuivie sur le territoire* ». Je rencontre en ce moment un certain nombre d'organismes, l'Anses, par exemple. Ils savent qu'ils doivent s'organiser différemment, mais ils vont poursuivre leur

importante mission, souvent grâce à une organisation nouvelle. Le travail se fera en 2016, même si les crédits ont été réduits.

Je suis, comme vous, inquiet pour Météo France, mais je note que cela fait sept ans que nous demandons des efforts à Météo France. Ce programme jouera son rôle pour l'année 2016. Chaque ministère doit prendre sa part des recherches d'économie, tout en conservant l'équilibre pour que l'État fonctionne sur le territoire.

Mme Odette Herviaux. - Je félicite le rapporteur pour la qualité de ses travaux, mais souscris néanmoins à l'analyse de Jean-Jacques Filleul. J'ai apprécié votre clairvoyance concernant le scandale sanitaire qui nous attend à moyen terme. Aujourd'hui, la sécurité physique des personnes est certes primordiale, mais nous devons aussi assurer leur sécurité en matière de santé. La problématique des pesticides est préoccupante. De même, la sécurité en matière de risques naturels ou de risques technologiques devrait être prioritaire. On peut comprendre les contraintes budgétaires et les nécessaires économies, mais je pense, Monsieur le rapporteur, que vous avez bien fait d'insister sur les risques à venir. Je partage également votre inquiétude sur l'avenir de Météo France, dont le travail est pourtant essentiel.

Mme Annick Billon. - Merci à Pierre Médevielle pour cet excellent rapport. Je ne ferai qu'une remarque. Au cours de cette année, nous avons travaillé sur beaucoup de lois, la transition énergétique, la biodiversité... À quoi servent toutes ces lois s'il n'y a pas de moyens pour les mettre en œuvre ?

M. Michel Raison. - Monsieur le rapporteur, pourriez-vous développer vos explications sur les crédits de l'Anses ? Je suis moins pessimiste que vous sur le fonctionnement de l'agrément des pesticides. Les procédures d'agrément sont aussi détaillées et complexes que pour les médicaments. S'agissant de Météo France, souvenez-vous des reproches qui ont pu nous être adressés lors de la campagne de 2012 au sujet des suppressions de postes : on ne peut pas vouloir une chose et son contraire !

Au-delà même du cas de Météo France, qui est un organisme extrêmement important, nous devrions réfléchir à un autre levier qui permettrait de faire des économies : l'allongement du temps de travail. Sans revenir aux 39 heures, si chacun effectuait quelques heures de travail en plus, nous pourrions plus facilement redresser notre pays.

Mme Chantal Jouanno. - Je félicite à mon tour le rapporteur, dont je partage les avis et les conclusions. En 2009, nous avons connu plusieurs incidents dans le domaine des risques industriels, qui nous avaient conduits à prendre des engagements pour augmenter le nombre d'inspecteurs des installations classées. Nous avons commencé ce rattrapage et je me demande si le gouvernement actuel a poursuivi cette politique. La partie risques et sécurité de la mission « Écologie » est un engagement à caractère régalién.

Les missions qui ont été confiées à l'Anses ne sont pas du tout en adéquation avec les moyens de cette agence qui doit aussi, par ailleurs, concentrer ses efforts sur la question de la qualité de l'air, reconnue par l'Organisation mondiale de la santé comme le premier risque sanitaire mondial et qui serait aujourd'hui le risque écologique le plus coûteux en termes financiers.

Nous avons adopté une loi sur la transition écologique, proposée par un gouvernement qui se dit plus écologiste que jamais. Je considère, pour ma part, qu'on n'a jamais fait autant de mal à l'écologie, qu'on n'a jamais autant baissé les budgets du ministère et autant réduit les budgets de l'Ademe.

M. Jean-Jacques Filleul. – Vous exagérez !

Mme Chantal Jouanno. – Pas du tout ! Notre commission devrait avoir l'honnêteté de le dire. Un amendement a été déposé hier sur le prélèvement sur le fond de roulement de l'Ademe, mais il n'a pas été adopté. Il faut mettre nos actes en adéquation avec nos discours : si l'on veut réduire drastiquement le budget de l'écologie, on ne dit pas qu'on fait de l'écologie !

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – Monsieur Revet, nous partageons les mêmes constats et avons tous la volonté d'aller plus loin. Nous avons pu constater, face aux terribles attentats que nous avons connus, que notre pays avait une grande capacité de réaction. Au regard de l'écologie, la situation est plus diffuse. Certains risques constituent une bombe à retardement qui pourrait faire de très nombreuses victimes, ce qui nous impose également de réagir. Nous n'allons pas assez loin pour ce qui concerne les pesticides : certaines études sont effarantes, en particulier pour les pesticides utilisés en viticulture. La viticulture utilise 3 % de la surface agricole utile et 20 % des pesticides. Dans certaines zones, on a relevé des taux de tumeurs cérébrales et de maladies de Parkinson onze fois supérieurs à la normale. On peut parler d'omerta de la part de la Mutualité sociale agricole. La maladie de Parkinson a été reconnue comme maladie professionnelle, mais sans aller plus loin. On ne va pas non plus assez loin en matière de bonnes pratiques à enseigner aux agriculteurs et aux viticulteurs, qui devraient par exemple avoir des combinaisons à usage unique. Ces précautions ne dépassent pas le stade des recommandations de l'Anses et ne sont pas mises en application. Notre mission en tant que parlementaires est d'aller plus loin sur ces sujets.

Monsieur Filleul, mon rapport est à charge dans la mesure où je dénonce certaines situations. L'objectif annoncé par le précédent gouvernement était de ne pas renouveler 50 % des départs à la retraite ; pour le ministère de l'écologie, nous en sommes à deux tiers des effectifs non renouvelés. J'ai rencontré des représentants de l'Anses, de l'ASN et de l'Ademe particulièrement inquiets. Nous avons tort de vouloir réduire les budgets de la prévention des risques, alors qu'il en va de la sécurité de nos concitoyens.

Madame Herviaux, je suis d'accord avec vous. Le scandale sanitaire est étouffé sur les pesticides. Les médecins du travail, qui ont pourtant tiré la sonnette d'alarme, ne veulent pas en parler. Nous devons nous inquiéter de cette situation.

Madame Billon, je partage votre avis : faire des lois, c'est bien, mais il faut arriver à être plus efficaces et à aller plus loin.

Monsieur Raison, concernant les crédits de l'Anses, leur niveau est maintenu, de même que les emplois, jusqu'en 2017, mais il y a une explosion des missions. C'est donc un effet d'optique. Le problème est aussi un problème d'éthique, même si les processus, comme vous le disiez, ont été adaptés.

Madame Jouanno, le budget du suivi et de l'animation des installations classées est passé de 5,47 millions d'euros dans la loi de finances pour 2015 à 4,36 millions cette année, soit 20 % de baisse.

Je ne sais pas si nous pourrions répondre aux défis de demain – nous n'en prenons pas le chemin – en matière d'écologie, d'énergies renouvelables. Cela passera par des investissements dans les nouvelles technologies, dans la recherche.

M. Jean Bizet. – Le rapporteur a évoqué un dossier dont on ne parle pas beaucoup pour le moment, sauf dans certaines sphères : les nouvelles techniques pour sélectionner des plantes, intéressantes en termes de sélection variétale, mais qui n'ont rien à voir avec ce qu'on appelle la transgénèse ou la mutagenèse dirigée, c'est-à-dire l'inclusion d'un nouveau gène. Vouloir les classer comme telles dans une législation européenne serait dramatique pour la recherche européenne, et surtout française. C'est un problème de validité des évolutions. Georges Mendel, à une certaine époque, au XIX^{ème} siècle, a beaucoup fait sur ces questions. Et je reprendrai les propos d'un ancien directeur de l'Inra, Bernard Chevassus-au-Louis, qui disait que les OGM ne seront vraisemblablement un jour qu'un passage. Nous sommes en train de terminer ce passage, avec l'apparition de nouvelles technologies. Ne soyons donc pas enfermés dans des postures. De la posture à l'imposture, il n'y a qu'un pas !

M. Didier Mandelli. – Je partage une grande partie des constats du rapporteur et de ses inquiétudes, notamment sur la culture du risque. L'après-Xynthia sur le littoral atlantique, et en particulier en Vendée, avait démontré que nous n'avions pas cette culture, contrairement à d'autres pays exposés à ces risques. Le Sénat m'a désigné pour siéger au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, qui s'est réuni une fois pour installer le nouveau conseil, depuis un peu plus d'un an, et ne s'est pas réuni depuis. Pourtant, les risques naturels ne diminuent pas comme le montrent les événements climatiques récents, qui s'accroissent en intensité et en fréquence. Le dernier compte-rendu de réunion sur le site du ministère de l'écologie date du 20 décembre 2012. Je vous rappelle le rôle de

ce conseil d'orientation : il est chargé d'émettre son avis sur les actions et politiques publiques qui concourent à la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles, et d'apporter ainsi sa contribution à la prévention des risques naturels en proposant des orientations sur les grandes questions d'actualité. Nous sommes dans une situation de baisse des crédits malgré l'augmentation des risques et des phénomènes. C'est un cercle peu vertueux de limitation des moyens des différents acteurs alors que se multiplient les conseils et groupes de travail dont les travaux ne débouchent pas sur beaucoup de décisions et d'adaptations budgétaires.

M. Gérard Miquel. – Nous avons beaucoup critiqué le coup de rabet systématique qui nous faisait perdre des emplois dans tous les secteurs de façon homogène. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Nous augmentons les emplois à l'éducation nationale, dans la police, la gendarmerie, et c'est nécessaire. Il faut accepter certaines évolutions dans d'autres domaines. En météorologie, des évolutions technologiques nous permettent d'avoir des réponses très différentes de celles que nous pouvions avoir quand tout était quasiment manuel, avec l'examen des baromètres. On voudrait avoir plus, mais je ne sais pas, quand j'entends les propositions que fait votre formation politique sur les économies à faire, où vous voulez les faire. Sur les pesticides et la viticulture, il est vrai qu'on utilise beaucoup de produits et qu'on devrait en utiliser moins. Nous assistons cependant depuis quelques années à des reconversions en bio très nombreuses. Le nombre de reconversions progresse d'année en année. La viticulture sera sous peu quasiment entièrement en biologique, ce qui est une bonne chose.

M. Louis Nègre. – Réunion après réunion, que ce soit ici ou ailleurs, on observe qu'on diminue les moyens. Le gouvernement diminue les moyens. Les décrets de mise en réserve sont de plus en plus fréquents. Nous avons de moins en moins de moyens pour l'ensemble des services publics au sens large du terme. Cela est dû à la situation catastrophique de nos finances publiques. En France, nos dépenses sociales représentent 7 points de PIB de plus qu'en Allemagne. Or, en Allemagne, personne ne meurt sur les trottoirs. Le niveau de santé est au moins équivalent au nôtre. 7 points de PIB, c'est 140 milliards par an de dépenses supplémentaires... Nous avons les moyens de nos politiques, à condition de faire des choix.

M. Ronan Dantec. – Le débat est intéressant. Pour éviter une partie de ping-pong et de postures qui nous conduiront peut-être à avoir les mêmes discours de manière inversée dans quelques mois, cette commission pourrait faire passer l'idée que les politiques d'environnement sont aussi des politiques régaliennes, idée qui n'est pas du tout encore rentrée dans la culture générale. Or, il s'agit bien d'enjeux de protection de la population, comme l'a dit le rapporteur : santé publique, risques, développement économique. On ne traite pas ces sujets de la même manière que les autres

politiques de sécurité, alors que les impacts réels sur la population sont extrêmement importants.

M. Hervé Maurey, président. - Avec les moyens dont nous disposons, nous pourrions suivre, avec le rapporteur, ce sujet majeur au cours de l'année 2016. Le rendez-vous budgétaire permet de faire un focus sur un certain nombre de problèmes, mais nous ne devons certainement pas nous contenter de cela. Nous pourrions mettre en place un groupe de travail. Cette question devra être examinée en bureau au début de l'année 2016.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. - Je soutiens cette proposition, Monsieur le président. Le sujet le mérite amplement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 17 novembre 2015 :

- *ADEME* : **M. Pierre-Philippe Zemmour**, secrétaire général ;
- *Météo-France* : **MM. Jean-Marc Lacave**, président, et **François Bolard**, secrétaire général.

Mardi 24 novembre 2015 :

- *Direction générale de la prévention des risques* : **M. Hervé Vanlaer**, adjoint à la directrice générale, et **Mme Gwénoyée Pruvot**, chef de bureau des affaires générales et des systèmes d'information ;
- *Autorité de sûreté nucléaire (ASN)* : **MM. Jean-Jacques Dumont**, commissaire, et **Alain Delmestre**, directeur général adjoint.