



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 16

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

PRÉVENTION DES RISQUES

EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE

CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES

Rapporteur spécial : M. ÉRIC COQUEREL

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'ÉCOLOGIE EN 2017	6
A. DES PONCTIONS OPÉRÉES À TOUTES LES ÉTAPES	6
1. Du projet de loi de finances à la loi de finances initiale	6
2. Gels et surgels	6
3. Annulations	6
B. UNE SOUS-EXÉCUTION SYSTÉMATIQUE	7
1. Le programme 113 <i>Paysages, eau et biodiversité</i>	7
2. Le programme 159 <i>Expertise, information géographique et météorologique</i>	8
3. Le programme 181 <i>Prévention des risques</i>	8
4. le programme 217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i>	9
C. DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS AMPLIFIÉES EN GESTION	10
1. La diminution du plafond d'emplois commun et la sur-exécution de la baisse programmée des emplois	10
2. Effectifs des opérateurs : la sous-exécution aggrave les effets de l'abaissement des plafonds	11
3. Une tendance à la déqualification des emplois du ministère	11
II. FACE À L'URGENCE ÉCOLOGIQUE ET AUX ENJEUX DE SOUVERAINETÉ, DES OPÉRATEURS DÉMUNIS	12
A. LES AGENCES DE L'EAU	12
B. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ (AFB)	12
C. MÉTÉO FRANCE : L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTABLISSEMENT COMPROMIS PAR LES ANNULATIONS	13
D. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN)	13
E. LE CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT ET L'AMÉNAGEMENT (CEREMA)	15
F. L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS)	16
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	21

INTRODUCTION

Ce rapport porte sur l'exécution d'un budget voté sous la précédente législature. La majorité d'alors n'affichait pas de grandes ambitions s'agissant des crédits de l'écologie, mais elle se sentait quand même plus ou moins engagée par les lois qu'elle avait adoptées : la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Elle se sentait également engagée par les accords de Paris.

La priorité était certes donnée, comme aujourd'hui, à la compression des dépenses et à la réduction des effectifs, on s'accommodait certes de reculs, mais on continuait de se réclamer d'une certaine ambition.

Puis vint l'élection présidentielle et ce budget, déjà écrêté lors de la discussion du projet de loi de finances à l'automne 2016, devint une sorte de cible pour le Gouvernement. Dès les décrets d'avance et d'annulation du 20 juillet, on lui inflige une amputation d'une ampleur considérable.

On aboutit ainsi à une sous-exécution globale de la mission à hauteur de 414 millions d'euros en crédits de paiement, soit -3,3 % par rapport aux 12,3 milliards votés par le Parlement, et de 1,3 milliard en autorisations d'engagement, soit 10,3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Le taux de consommation des crédits ouverts est de 89,66 % en AE et de 96,64 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES* ENTRE 2012 ET 2017

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	2017	2017/16 (en %)	2017/LFI 17 (en %)
AE	11,4	10,8	11,3	9,1	11,2	12,9	11,6	+3,6	-10,3
CP	10,9	10,3	11,6	9,7	10,7	12,3	11,9	+11,2	-3,3

Sources : rapports annuels de performances de 2012 à 2017.

La première partie de ce rapport est consacrée aux coupes successives pratiquées dans les programmes dont j'assume plus particulièrement le suivi. La seconde portera sur les opérateurs de l'écologie, qui subissent une agression budgétaire sans précédent.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'ÉCOLOGIE EN 2017

A. DES PONCTIONS OPÉRÉES À TOUTES LES ÉTAPES

1. Du projet de loi de finances à la loi de finances initiale

Quelle que soit la majorité, Gouvernement a l'habitude de faire voter à la toute fin de la discussion budgétaire des amendements en seconde délibération qui faussent les décisions prises par la représentation nationale. Au nom du respect de la « norme de dépenses en valeur », on reprend d'une main ce que l'on avait lâché de l'autre. C'est ainsi que l'amendement n° II-122 minora de 52,8 millions d'euros les crédits de la mission au seul motif que des crédits ont été majorés ailleurs. Il n'est pas normal que le budget de l'écologie fasse systématiquement les frais, année après année, de ces ajustements plus que contestables.

Seul le programme 113 *Paysages, eaux et biodiversité* fut épargné, moyennant une majoration de 1,12 million d'euros en provenance de la feue réserve parlementaire. En revanche, entre le PLF et la LFI, le Gouvernement aura escamoté 5,65 millions sur le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, 2,07 millions sur le programme 181 *Prévention des risques* et 3,05 millions sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable*.

2. Gels et surgels

Le gel de début d'année porte sur 557 millions d'euros en AE et 562 million en CP au titre de la réserve de précaution (6 % des crédits hors titre 2 et 0,7 % des crédits de titre 2). Puis intervient le surgel de la totalité des reports de crédits budgétaires de 2016 (34 millions en AE et 35 millions en CP), lesquels feront l'objet d'une annulation intégrale par la suite ; en avril enfin est pratiqué un nouveau surgel de 174 millions.

3. Annulations

Après l'élection présidentielle et les élections législatives, les deux décrets du 20 juillet 2017 marquent le début des coupes franches.

Le décret d'avance annule 195 millions de CP sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports*.

Le décret d'annulation concomitant ponctionne pour sa part l'ensemble de la mission à hauteur de 392 millions en AE et de 202 millions en CP. Pour tous les programmes à l'exception du 205, le montant des annulations est supérieur au montant de la réserve de précaution initiale.

Enfin, le décret d'avance du 30 novembre annule 46 millions en AE et 42 millions en CP.

Auront donc été annulés en gestion un total de 434 millions d'euros en crédits de paiement hors titre 2, soit 4,57 % des crédits ouverts en LFI. À l'exception du programme 345 *Service public de l'énergie*, tous les programmes de la mission ont connu des coupes supérieures à la mise en réserve initiale.

B. UNE SOUS-EXÉCUTION SYSTÉMATIQUE

1. Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*

S'agissant du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, l'exécution nette en crédits de paiement s'élève à 266 millions, soit un taux d'exécution de 91 %. Le tableau ci-dessous en détaille les montants et les évolutions par action.

ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement				
	2016	LFI 2017	2017	Variation 2017/2016 (en %)	Variation 2017/LFI 17 (en %)
Action 1 <i>Sites, paysage, publicité</i>	5,0	7,0	4,7	- 6,0	- 32,8
Action 2 <i>Logistique, formation et contentieux</i>	6,0	5,6	6,0	0,0	+ 7,1
Action 7 <i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	231,8	278,8	255,3	+ 10,1	- 8,4
P 113/ Paysages, eau et biodiversité	242,7	291,4	266,0	+ 9,6	- 8,7

Sources : rapport annuel de performances 2017.

Cette sous-exécution est à mettre en regard d'indicateurs de performance qui vont du médiocre au désastreux. À titre d'exemple, le pourcentage des masses d'eau en bon état écologique n'est que de 44,2 % en 2017, alors que l'objectif fixé à l'horizon 2015 par les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) était de 2/3 de masses d'eau en bon état. En matière de police de l'eau, le rapport annuel de performances relève que, faute d'effectifs supplémentaires pour mettre en œuvre certaines dispositions comme l'autorisation unique, « ces chantiers ont été conduits au détriment d'autres activités, dont celle du contrôle ».

2. Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologique*

En 2017, le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologique* a connu un changement de périmètre : s’y sont trouvé inclus, en plus de l’Institut national de l’information géographique et forestière (IGN), deux autres opérateurs, le Centre d’études et d’expertise pour les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA) et Météo France. En 2018, nouveau changement de périmètre avec l’adjonction des actions *Économie sociale et solidaire* et *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable*. Ces changements incessants rendent l’information budgétaire de moins en moins lisible.

Le total des crédits prévus en LFI s’élève à 497,08 millions d’euros en CP, pour un total de crédit consommés de 479,77 millions d’euros, soit un taux global d’exécution de 96,5 %. La mise en réserve initiale était de 9,53 millions d’euros, pour des annulations en cours de gestion qui se sont élevées à 14,49 millions d’euros.

3. Le programme 181 *Prévention des risques*

Par rapport à ceux de l’exécution 2016, les crédits initiaux hors titre 2 du programme 181 *Prévention des risques* connaissent une baisse de 15,71 % des AE et une progression de 2,89 % des CP.

Le tableau ci-dessous retrace les crédits de l’ensemble des actions du programme.

ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 181 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

(en millions d’euros)

	Autorisations d’engagement					Crédits de paiement				
	2016	LFI 2017	2017	2017/2016 (en %)	2017/LFI 17 (en %)	2016	LFI 2017	2017	2017/2016 (en %)	2017/LFI 17 (en %)
Action 1 <i>Prévention des risques technologiques et des pollutions</i>	86,7	103,4	29,8	- 65,6	- 71,18	74,7	88,2	20,8	- 72,1	- 76,4
Action 9 <i>Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection</i>	51,6	58,2	54,7	+ 6,00	- 6,0	51,5	63,2	54,5	+ 5,8	- 13,7
Action 10 <i>Prévention des risques naturels et hydrauliques</i>	39,0	39,9	30,8	- 21,0	- 22,08	43,3	40,3	33,6	- 22,04	- 16,6
Action 11 <i>Gestion de l’après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites</i>	- 193,7	37,7	38,2	+ 119,7	+ 1,3	- 202,0	37,7	37,8	+ 118,7	+ 0,2
P 181 <i>Prévention des risques</i>	- 16,1	238,2	153,6		- 35,5	- 32,4	229,3	146,7		- 36,02

Source : rapport annuel de performances 2017.

La sous-consommation concerne notamment les crédits consacrés aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT), portés par l'action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions*. Le rapport annuel de performances précise que « l'écart important par rapport aux crédits inscrits en LFI s'explique par les retards pris pour la mise en œuvre des mesures foncières des PPRT ». Ces retards ont évidemment des conséquences sur la sécurité des populations.

L'action 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* connaît également des sous-exécutions. Ainsi des crédits ouverts pour l'Autorité de sûreté nucléaire : 54,7 millions d'euros en exécution contre 58,2 millions en LFI pour les AE, et 54,5 millions contre 63,2 millions en CP, soit un écart de près de 14 %. La consommation d'emplois en 2017 s'établit à 406 ETPT, soit 16 ETPT en deçà du plafond d'autorisation d'emplois (422 ETPT), ce qui correspond à l'effectif réclamé – jusqu'à présent en vain – par l'ASN pour se doter des moyens anti-fraude qui lui sont nécessaires.

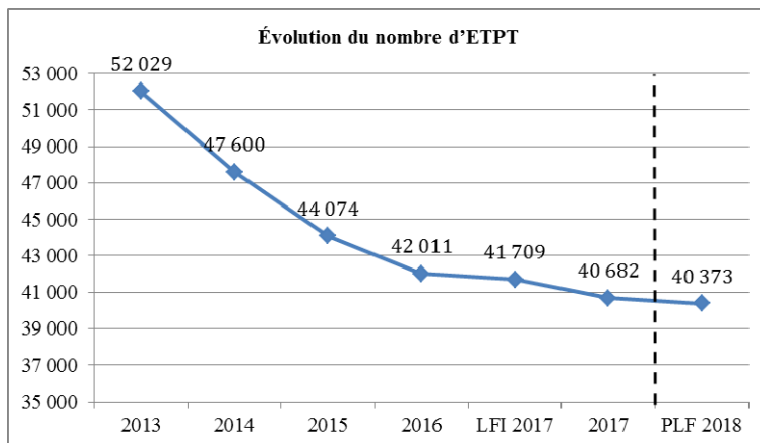
Ces restrictions sont d'autant moins acceptables que l'ASN, on le sait, doit faire face aux problèmes cruciaux posés par l'EPR, tout en amorçant les visites décennales des centrales existantes.

4. le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*

Le titre 2 représente 24,2 % des AE et 23,6 % des CP consommés de la mission. Le programme 217 regroupe l'essentiel des emplois (99 %) du ministère de la transition écologique et solidaire – à l'exception des emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire, qui sont inscrits sur le programme 181 *Prévention des risques*. On lui a adjoint en 2017 la masse salariale du ministère de la cohésion des territoires.

Ce changement de périmètre intervenu en cours de gestion se traduit par une dégradation inacceptable de l'information budgétaire. Comment, en effet, débattre des crédits de la mission *Cohésion des territoires* (c'est-à-dire, des crédits du logement, de la ville et de l'aménagement du territoire) si la masse salariale correspondant à cette politique est imputée sur une autre mission ?

Quoi qu'il en soit, la sous-exécution globale dépasse les 1 000 ETPT, ainsi que le montre le tableau suivant.



Source : rapports annuels de performances 2013 à 2017, projet annuel de performances 2018.

Les ouvertures de crédits se sont élevées à 2,83 milliards d'euros et la consommation à 2,78 milliards d'euros, soit un reliquat de 56,09 millions (dont 24,4 millions hors CAS Pensions), dépassant assez largement la réserve de précaution (13,9 millions). Le ministère n'a pas été en mesure de fournir à la Cour des comptes des explications détaillées sur cette sous-consommation.

C. DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS AMPLIFIÉES EN GESTION

Parmi les éléments ayant favorisé la sous-consommation des crédits de titre 2, on trouve non seulement l'accentuation en gestion de la baisse d'effectifs prévue par le schéma d'emplois, mais aussi une déqualification tendancielle des emplois du ministère de la transition écologique et solidaire.

1. La diminution du plafond d'emplois commun et la sur-exécution de la baisse programmée des emplois

Le plafond d'autorisations d'emplois de la mission fixé par la LFI 2017 était de 29 103 ETPT (en diminution de 808 ETPT par rapport au plafond 2016). Après transfert en cours de gestion des 12 288 ETPT (en baisse de 204 ETPT) en provenance du programme 337, il portait à 41 391 ETPT. La diminution du plafond d'emplois commun aux programmes 181, 217 et 337 est donc de - 1 012 ETPT par rapport à la LFI 2016.

La consommation s'élevant à 41 088 ETPT, la sous-exécution du plafond d'emplois est de - 970 ETPT, ce qui représente 2,4 % des emplois exécutés.

L'objectif du schéma d'emplois et de recrutement ministériel avait été fixé à - 660 ETP, contre - 947 ETP en 2016 et - 808 en 2015. En gestion, le schéma d'emplois a été porté à - 670, mais il a été exécuté au-delà de sa cible puisque la diminution des effectifs à périmètre constant atteint - 722 ETP, soit une baisse supplémentaire de 52 ETP.

2. Effectifs des opérateurs : la sous-exécution aggrave les effets de l'abaissement des plafonds

Le plafond des effectifs des opérateurs de la mission avait été fixé en LFI à 20 237 ETPT. La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 prévoyait un « *taux d'effort moyen* » de diminution des effectifs des opérateurs relevant des secteurs « *non prioritaires* » à hauteur de 2 %. Le plafond d'emplois des opérateurs de l'écologie a diminué de 2,2 % entre 2015 et 2016, puis de 1,2 % entre 2016 et 2017 à périmètre courant (20 478 ETPT en 2016, soit – 241 ETPT).

En exécution 2017, il n'a été consommé qu'à hauteur de 19 941 ETPT, ce qui porte la baisse globale à 2,6 %. En revanche, comme en 2016, on constate une progression des effectifs hors plafond : 98 ETPT supplémentaires par rapport à 2016 (+8,2 %). Ces salariés et ces compétences manqueront à la conduite de la transition écologique, alors même que tous les moyens devraient être consacrés à la préservation de l'environnement, à la prévention et à l'adaptation au dérèglement climatique.

3. Une tendance à la déqualification des emplois du ministère

Ainsi que le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, l'exécution des schémas d'emplois s'accompagne depuis 2014 d'une déqualification de la structure des emplois du ministère : les recrutements d'agents de catégorie A et B reculent fortement au profit de recrutements d'agents de catégorie C.

Ce procédé, à nouveau constaté en exécution 2017, permet de respecter en apparence le schéma d'emplois commun aux missions *Écologie* et *Égalité des territoires et logement* tout en faisant des économies sur les salaires. Depuis 2014, 371 emplois de catégorie A ont été détruits au-delà des cibles pour « créer » 755 emplois de catégorie C.

II. FACE À L'URGENCE ÉCOLOGIQUE ET AUX ENJEUX DE SOUVERAINETÉ, DES OPÉRATEURS DÉMUNIS

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteur avait constaté que le budget des opérateurs de l'écologie était devenu une variable d'ajustement dans un contexte de restrictions budgétaires généralisées. L'exécution 2017 apporte une illustration particulièrement alarmante de ce constat.

A. LES AGENCES DE L'EAU

En 2017 les six agences de l'eau ont été affectataires de 2,24 milliards d'euros de ressources fiscales sur les 6,4 milliards d'euros de la mission. Leurs interventions n'ont atteint que 1,7 milliard d'euros, contre 1,9 milliard en prévision. Parmi ces interventions figurent 145 millions d'euros de contribution à l'Agence française pour la biodiversité, contre 150 millions d'euros prévu initialement. Les effectifs sous plafond sont en baisse de 36 ETPT.

Comme en 2015 et 2016, les agences de l'eau ont été prélevées à hauteur de 175 millions d'euros (soit 77,09 % du total des ponctions sur trésorerie des opérateurs de la mission), ce qui représente environ 8 % de leurs recettes prévisionnelles de redevances. De telles ponctions ne sont pas acceptables. Les taxes sur l'eau doivent payer les politiques de l'eau et non alimenter le budget général. Une baisse des ressources des agences de l'eau est d'autant plus insensée que celles-ci assument de plus en plus de responsabilités et que le niveau de pollution des eaux françaises est tout à fait préoccupant.

B. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ (AFB)

L'Agence française pour la biodiversité, créée officiellement le 1^{er} janvier 2017, devait être préservée. Cela n'a pas été le cas. Sa subvention pour charges de service public, votée à 34,5 millions d'euros, a été réduite en exécution à 27,3 millions, soit une sous-exécution de 20,7 %.

La sur-exécution des AE et la sous-exécution des CP ont par ailleurs entraîné un effet ciseaux qui a contribué à augmenter les restes à payer de 30 millions d'euros par rapport au budget initial, contre une hausse anticipée de 13 millions d'euros. En outre, la trésorerie de l'agence a été ponctionnée de 27 millions d'euros, soit 11,9 % du prélèvement total sur les opérateurs de la mission (227 millions d'euros).

Le Gouvernement avait promis qu'il n'y aurait pas de réductions par rapport aux effectifs des établissements d'origine. La promesse n'a pas été tenue, tant s'en faut, puisque la réalisation, à 1 127 ETPT sous plafond, est inférieure de 100 ETPT à la prévision.

C. MÉTÉO FRANCE : L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTABLISSEMENT COMPROMIS PAR LES ANNULATIONS

Météo France a été lourdement touchée par les coupes budgétaires : - 8,35 millions d'euros, soit - 4,3 % par rapport à la LFI. Le décret d'annulation du 20 juillet 2017 s'est traduit, pour l'établissement, par la perte de 5,3 millions d'euros, celui du 30 novembre 2017 par la perte de 3 millions supplémentaires. L'investissement nécessaire pour renouveler les capacités informatiques de l'établissement – le supercalculateur de Toulouse – se trouve ainsi compromis.

Le tableau ci-dessous retrace l'exécution de la SCSP en 2016 et 2017.

SUBVENTIONS VERSÉES À MÉTÉO FRANCE

(en milliers d'euros)

	2016 ⁽¹⁾	LFI 2017	2017	2017/2016 (en %)	2017/ LFI 2017
Subventions pour charges de service public	189 956	193 040	184 691	- 2,7 %	- 4,3 %
Dotations en fonds propres		0			
Transferts	150	0	59	- 60,6 %	
Total	190 106	193 040	184 732	- 2,8 %	- 4,3 %

(1) RAP 2016 Programme 170 / Météorologie.

Source : rapports annuels de performances 2016 et 2017.

Météo France fait partie des principaux contributeurs à la diminution globale des effectifs de la mission. Le schéma d'emplois se conforme aux exigences gouvernementales en allant au-delà de la prévision, avec près de 100 destructions sur un effectif d'environ 3 000 personnes.

Le tableau ci-dessous retrace la baisse continue depuis 2013.

CONSOLIDATION DES ETP DE MÉTÉO FRANCE

(en ETP)

	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	2017
Météo France	3 269	(- 70) 3 199	(- 85) 3 114	(- 78) 3 036	(- 60) 2 976	(- 96) 2 940

D. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN)

L'activité de l'IGN emporte, comme celle de Météo France, un enjeu de souveraineté, celui de la production des données géographiques. En la matière, les GAFAs font peser de lourdes menaces sur la capacité des États à conserver la maîtrise de l'information géographique et sur les libertés individuelles. Le Gouvernement souhaite conférer à l'IGN un rôle central au regard des prochains déploiements massifs d'innovations telles que les véhicules autonomes ou les drones. Une telle ambition s'accommode mal de la baisse continue de moyens financiers et humains que subit l'établissement.

La subvention de l'IGN a été ramenée en exécution à 88,83 millions d'euros alors que 92,65 millions d'euros étaient prévus en LFI, soit une sous-exécution de 4,1 %. La pression exercée sur l'établissement pour qu'il augmente ses ressources propres s'est accrue, au risque de compromettre les programmes de long terme.

SUBVENTIONS VERSÉES À L'IGN

(en milliers d'euros)

159/ Expertise, information géographique et météorologie	2012	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	2017/2016 (en %)	2017/LFI 2017
Subventions pour charges de service public	94 175	93 736	94 391	92 816	91 207	92 653	88 833	- 3,4 %	- 4 %
Transferts	0	0	0	0	754	0	108		
Total	94 175	93 736	94 391	92 816	91 961	92 653	88 941	- 3,2 %	- 3,9 %

Source : rapport annuel de performances 2014 – 2017.

Le niveau de recettes propres s'élève à 63,34 millions d'euros en 2017, soit une exécution meilleure qu'attendue par rapport la budgétisation initiale (60,96 millions d'euros).

Le montant des produits de fonctionnement de l'opérateur atteint 155,32 millions d'euros en 2017, soit une augmentation de 1,02 millions d'euros par rapport à 2016. Pourtant le résultat net présente un déficit de 3,04 millions d'euros. Si l'IGN parvient, par des économies réalisées sur le fonctionnement courant, à augmenter légèrement sa capacité d'autofinancement (6,11 millions d'euros en 2017 contre 5,82 millions d'euros en 2016), cette capacité demeure insuffisante pour financer ses investissements qui s'élèvent en 2017 à 9,42 millions d'euros.

Depuis 2013, les effectifs connaissent une baisse de l'ordre de 2 % par an. Le plafond d'emplois a été fixé en LFI 2017 à 1 542 ETPT. Ce plafond a été sous-exécuté à hauteur de 7 ETPT. S'agissant du schéma d'emplois, la cible était de - 33 ETP par rapport à l'exécution 2016. Le schéma a été réalisé à hauteur de - 41 ETP.

CONSOLIDATION DES ETPT DE L'IGN

(en ETPT)

	2012	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	RAP 2017	2017/2012 (en %)	2017/LFI 2017
Emplois rémunérés par l'opérateur :	1 741	1 700	1 693	1 636	1 613	1 605	1 584	- 9,0 %	- 1,3 %
– sous plafond	1 728	1 678	1 608	1 600	1 566	1 542	1 535	- 11,2 %	- 0,4 %
– hors plafond	13	22	26	36	47	63	49		- 22,2 %
dont contrats aidés	1	2	2	14	24	23	28		+ 21,7%

Source : rapport annuel de performances 2012 à 2017.

E. LE CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT ET L'AMÉNAGEMENT (CEREMA)

Le CEREMA, créé en 2014, a connu en 2017 une crise qui a abouti à la démission de son président puis, en fin d'année, de son directeur général. Tout était réuni pour déclencher cette crise, en particulier la sous-exécution budgétaire de 2,5 % et des réductions d'effectifs drastiques programmées et assumées par le Gouvernement.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, le montant de la subvention pour charges de service public versée au CEREMA suit un rythme de baisse annuelle proche de 3 % depuis 2014.

SUBVENTIONS VERSÉES AU CEREMA

(en milliers d'euros)

	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	2017/2016 (en %)	2017/ LFI 2017
Subventions pour charges de service public	271 449	264 343	256 803	210 792	205 509	- 2,9 %	- 2,5 %
Dotations en fonds propres							
Transferts	160			0	59		
Total	271 609	264 343	256 803	210 792	205 568	- 2,9 %	- 2,5 %

Source : rapports annuels de performances 2014 à 2017.

Entre le PLF et la LFI, l'opérateur a subi une réduction de crédits de 2,36 millions d'euros.

La subvention qui lui a été versée au titre du programme 159 s'est élevée à 205,51 millions d'euros en 2017, soit - 5,28 millions d'euros (- 2,5 %) par rapport au montant inscrit en LFI (décret d'annulation du 20 juillet 2017).

Les ressources propres s'élèvent à 35,55 millions d'euros, soit 14,2 % des recettes de 2017 contre 13,6 % en 2016 et 12,2 % en 2015. Les recettes sur production (29,6 millions d'euros, issus principalement des études réalisées pour des collectivités territoriales ou des entités parapubliques) connaissent une augmentation de 12,2 % par rapport à l'exécution 2016. Cette hausse démontre qu'en dépit de la crise que traverse l'établissement, les collectivités ont de plus en plus recours à l'expertise indépendante qu'il est en mesure de leur apporter.

Alors que l'autorisation d'emplois sous plafond en LFI 2017 était de 2 899 ETPT, la réalisation n'a atteint que 2 867 ETPT.

CONSOLIDATION DES ETPT SOUS PLAFOND DU CEREMA

(en ETPT)

ETPT Sous-plafond	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	2017/LFI 2017
CEREMA	3 155	3 064	2 979	2 899	2 867	- 1.1 %

Source : rapports annuels de performances 2014 à 2017.

Le CEREMA fait partie des trois principaux contributeurs à la diminution globale des effectifs de la mission. Le schéma d'emplois consolidé fait apparaître une baisse encore plus significative. En 2017, l'établissement a perdu 159 ETP, soit 34 ETP de plus que l'effort prévu en LFI. L'établissement comptait 2 800 ETP au 31 décembre 2017 contre 2 959 au 31 décembre 2016.

Un rapport d'audit du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), rendu en novembre 2016, a été gardé confidentiel pendant plusieurs mois. Le rapport saluait le travail considérable des équipes pour constituer ce nouvel opérateur. Sans doute a-t-il été jugé trop favorable pour l'avenir de l'établissement. Cette situation est d'autant plus regrettable que le CEREMA est l'un des outils clés de la planification écologique que votre rapporteur appelle de ses vœux.

F. L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS)

Au premier rang des priorités que se sont fixées les gouvernements successifs en matière d'environnement, on trouve les risques chroniques liés à la dégradation de la qualité de l'air et aux substances chimiques telles que les perturbateurs endocriniens. L'INERIS, qui est le bras armé de l'État dans ces domaines aurait dû voir ses moyens augmentés en conséquence. Il n'en a rien été, comme on peut le constater dans le tableau suivant.

FINANCEMENT DE L'INERIS PAR L'ETAT

(en milliers d'euros)

	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	2017/2016 (en %)	2017/ LFI 2017
181/ Prévention des risques	28 495	27 582	22 130	27 229	28 040	26 540	- 2,5 %	- 5,3
174/ Énergie, climat et après-mines	4 345	4 055	3 798	2 946		2 969		
190/ Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	7 761	6 530	6 244	6 086	6 373	6 188	+ 1,7 %	- 2,9 %
Total	40 601	38 167	32 172	36 261	34 413	35 697	- 1,5 %	+ 3,7 %

Source : rapports annuels de performances 2014 à 2017.

La subvention pour charges de service public du programme 181 notifiée en 2017 s'élève à 26,54 millions d'euros et correspond au montant de la loi des finances initiale (28,04 millions d'euros) diminué de la réserve réglementaire pour 809 milliers d'euros. De plus l'INERIS a subi un gel puis une annulation de crédits de 700 000 euros sur le programme, soit - 2,5 % des crédits fixés en LFI. La direction du budget a également opéré un prélèvement sur fonds de roulement de 7 millions d'euros réparti sur deux années jusqu'en 2017. Les crédits ouverts au

titre du programme 174 – 2,97 millions d’euros – correspondent à un programme de travail sur la surveillance de la qualité de l’air dont le contenu n’a été défini qu’après le vote de la loi de finances.

Les ressources propres représentent 25 % à 30 % des ressources totales. L’Institut ne souhaite pas voir augmenter cette proportion afin que son modèle de fonctionnement et son indépendance ne soient pas remis en cause.

Les réductions d’effectifs ont suivi un rythme de 2 % par an entre 2013 et 2016. La baisse de 2017 est encore supérieure : – 3,3 %. En outre, pour la troisième année consécutive, on constate une sous-exécution des plafonds d’emplois.

CONSOLIDATION DES ETPT SOUS PLAFOND DE L’INERIS

ETPT sous plafond	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	2017/LFI 2017
ETPT	575	566 (– 1,6 %)	554 (– 2,1 %)	541 (– 2,3 %)	533 (– 1,4 %)	523 (– 3,3 %)	– 1,8 %

Source : rapports annuels de performances 2014 à 2017.

Comme le signalait déjà la note d’exécution budgétaire pour 2016 de la Cour des comptes, l’INERIS fait partie des opérateurs dont les augmentations d’ETPT hors plafond sont supérieures aux suppressions d’ETPT sous plafond. Or il s’agit, en grande majorité, de titulaires de contrats aidés et de doctorants recrutés dans le cadre de contrats de recherche. Ces emplois ne peuvent se substituer à des fonctionnaires ou à des contractuels dont le poste permanent a été supprimé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le jeudi 7 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Sébastien LECORNU, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– **Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) :**
M. Olivier THIBAULT, directeur général

– **Institut national de l’information géographique et forestière (IGN) :**
M. Daniel BURSAUX, directeur général

– **Réseau Action Climat :** Mme Meike FINK, responsable Transition
climatique juste

– **Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la
mobilité et l’aménagement (CEREMA) :** M. Pascal BERTEAUD, directeur
général