



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

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 2018* (n° 1947),

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. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MALTHUSIENNE	7
1. La mission <i>Écologie</i> dans son ensemble.....	7
2. L'exécution des crédits des programmes 113, 159, 181 et 217	8
II. DES MOYENS HUMAINS EN CONSTANTE RÉGRESSION	11
1. Les effectifs du ministère.....	12
a. Le changement de périmètre du programme portant la masse salariale du ministère.....	12
b. Les effectifs globaux.....	12
c. Les effectifs des services déconcentrés.....	13
d. L'inspection des installations classées.....	13
2. Les effectifs des opérateurs.....	14
ANNEXE	17
TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	23

INTRODUCTION

Le changement climatique est commencé. Selon les experts du GIEC ⁽¹⁾, il ne reste que 12 ans pour tenter d'en limiter les graves conséquences. Le récent rapport des experts l'IPBES ⁽²⁾ acte le fait que la sixième extinction de masse des espèces est commencée. Les événements climatiques extrêmes qui se multiplient montrent qu'il n'est plus possible de rester de simples spectateurs. Une action publique ambitieuse au service d'une transition écologique qui modifie radicalement les modes de consommation, de production et d'échange est indispensable et doit être menée par un État stratège assisté par des opérateurs publics puissants. C'est en ce sens que le Parlement a récemment été invité à déclarer l'état d'urgence écologique et climatique.

Analyser l'exécution des crédits de la mission *Écologie* en 2018, c'est constater que le Gouvernement n'a pas pris la mesure de l'urgence. Deux raisons expliquent cette inquiétante situation.

D'une part, le montant des crédits votés fin 2017 montrait clairement que les enjeux écologiques et climatiques restaient au second plan.

D'autre part, les crédits de la plupart des programmes ont été rognés et sous-exécutés. Les opérateurs de l'écologie sont de plus en plus limités dans leurs moyens d'action, avec des crédits budgétaires en baisse et des coupes dans leurs effectifs qui répondent à une logique purement comptable. Comme le rapporteur spécial l'avait déjà indiqué lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, les opérateurs apparaissent comme des variables d'ajustement. Or, ces établissements publics si négligés devraient au contraire être confortés et renforcés. Ils représentent des outils indispensables à une politique publique de transition écologique et solidaire qui ne se limiterait pas à un intitulé ministériel.

Car il ne faut pas se tromper d'objectif. Que pèsent les objectifs du plan Action publique 2022, appliqués avec tant de zèle par les autorités du ministère, face aux objectifs de protection de la biodiversité, de lutte contre les pollutions et de réduction des gaz à effet de serre ?

Le présent rapport vise à montrer, dans un premier temps, le malthusianisme de l'exécution du budget 2018 de la mission *Écologie* dans son ensemble, et plus particulièrement des programmes 113 *Paysages, eau et biodiversité*, 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, 181 *Prévention des risques* et 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

(1) Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

(2) Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques.

Une deuxième partie est consacrée à la politique de baisse des effectifs des agents du ministère et des opérateurs de l'écologie. Cette politique dogmatique entre en contradiction directe avec l'objectif affiché de « transition écologique et solidaire » qui constitue l'intitulé même du ministère censément responsable de la préservation de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique.

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MALTHUSIENNE

La désinvolture avec laquelle sont traités les crédits des différents programmes de la mission *Écologie* s'est fait jour dès l'examen en séance publique du projet de loi de finances pour 2018. En effet, ces crédits ont été comme à l'habitude mis à contribution par les amendements présentés par le Gouvernement en seconde délibération pour compenser les mesures nouvelles adoptées au cours de la discussion. Entre le PLF et la loi de finances pour 2018, ce sont quelque 12 millions d'euros qui ont été escamotés sur l'ensemble de la mission, dont 4,7 millions pour le seul programme *Prévention des risques*.

Sur la forme, cette désinvolture se traduit également par des changements de périmètre incessants⁽¹⁾ qui entravent le suivi précis des trajectoires de crédits. Ces déplacements sont rarement fondés sur des motifs rationnels. Ils permettent en revanche aux responsables ministériels de se prévaloir d'augmentations de crédits qui relèvent, si l'on s'y attarde un peu, de l'illusion d'optique.

1. La mission *Écologie* dans son ensemble

Facialement, la loi de finances initiale prévoit des crédits en hausse pour l'ensemble de la mission, ainsi que le traduit le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *ÉCOLOGIE*, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES ENTRE 2012 ET 2018

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
AE	11,4	10,8	11,3	9,1	11,2	11,6	14,4	13
CP	10,9	10,3	11,6	9,7	10,7	11,9	13,8	13,5

Sources : rapports annuels de performances de 2012 à 2018.

Mais il s'agit là d'une hausse en trompe l'œil, due à des modifications de périmètre. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes montre qu'à périmètre constant les crédits sont, dans la quasi-totalité des programmes, en baisse ou tout juste maintenus. On le voit dans le tableau ci-après.

(1) Par exemple, le rattachement au programme 159 des crédits de l'économie sociale et solidaire (12,9 millions d'euros consommés en 2018) et du commissariat général au développement durable (13,7 millions d'euros), intervenu en 2018, nuit fortement à la lisibilité de ce programme auparavant constitué des seules subventions pour charges de service public de Météo France, de l'IGN et du CEREMA.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INITIAUX À PÉRIMÈTRE COURANT ET À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en millions d'euros, hors FDC et ADP)

(en M€)	Autorisations d'engagements				Crédits de paiement			
	LFI 2018	LFI 2017	Évol. périmètre courant	Évol. périmètre constant	LFI 2018	LFI 2017	Évol. périmètre courant	Évol. périmètre constant
P 113	14781	280,89	-47,38%	2,37%	147,81	280,89	-47,38%	2,37%
P 159	51614	497,01	3,85%	-1,98%	515,13	497,08	3,63%	-2,00%
P 174	42652	455,44	-6,35%	-6,35%	426,52	456,14	-6,49%	-6,49%
P 181	84935	238,16	256,63%	0,23%	839,12	227,58	268,72%	0,27%
<i>dont HT2</i>	803,47	193,24	315,79%	0,12%	793,24	182,66	334,27%	0,17%
<i>dont T2</i>	45,89	44,92	2,15%	2,15%	45,89	44,92	2,15%	2,15%
P 203	3 209,09	3 124,22	2,72%	2,87%	3 141,52	3 145,81	-0,14%	0,01%
P 205	158,12	201,27	-21,44%	1,08%	158,12	197,89	-20,10%	3,28%
P 217	2 994,05	2 220,22	34,85%	0,30%	3 037,03	2 269,35	33,83%	0,10%
<i>dont HT2</i>	205,63	218,88	-6,05%	1,33%	248,62	268,01	-7,24%	-1,37%
<i>dont T2</i>	2 788,42	2 001,34	39,33%	0,23%	2 788,42	2 001,34	39,33%	0,23%
P 345	3 043,92	2 545,00	19,60%	19,60%	3 043,92	2 545,00	19,60%	19,60%
Total Mission	11 345,00	9 562,22	18,64%	5,24%	11 309,18	9 619,76	17,56%	4,36%
<i>dont HT2</i>	<i>8 510,69</i>	<i>7 515,96</i>	<i>13,23%</i>	<i>7,01%</i>	<i>8 474,87</i>	<i>7 573,49</i>	<i>11,90%</i>	<i>5,81%</i>
<i>dont T2</i>	<i>2 834,30</i>	<i>2 046,26</i>	<i>38,51%</i>	<i>0,26%</i>	<i>2 834,30</i>	<i>2 046,26</i>	<i>38,51%</i>	<i>0,26%</i>

Source : Cour des comptes.

Outre les changements de périmètre, la hausse des crédits de la mission n'est due qu'à un seul facteur : la progression de près de 20 % des crédits du programme 345 *Service public de l'énergie*, laquelle résulte de l'augmentation combinée des surcoûts de production d'électricité dans les zones non interconnectées, du déploiement du chèque énergie et de l'augmentation des dépenses de soutien à la cogénération.

Les autres programmes sont réduits à la portion congrue. Hors programme 345, la progression de leurs crédits de paiement est de 1,18 %

Pis, si l'on prend en compte l'inflation, qui s'est élevée à 1,85 % en 2018, les crédits en euros constants, toujours hors programme 345, reculent de 0,67 %.

2. L'exécution des crédits des programmes 113, 159, 181 et 217

S'agissant des quatre programmes auxquels est plus particulièrement consacré le présent rapport, les crédits budgétaires prévus en LFI étaient donc, à périmètre constant et compte tenu de l'inflation :

- en légère hausse de 0,52 % pour le programme *Paysages, eau et biodiversité* ;

- en baisse de 3,85 % pour le programme *Expertise, information géographique et météorologie* ;

- en baisse de 1,58 % pour le programme *Prévention des risques* ;

– en baisse de 1,75 % pour le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

L'exécution des crédits ouverts pour 2018 s'établit comme suit.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 113, 159, 181 ET 217

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018 (y. c. FDC et ADP)	LR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018 (y. c. FDC et ADP)	LR 2018	Taux d'exécution
P 113 / Paysages, eau et biodiversité	170,5	150,1	88 %	170,5	150,8	88 %
P 159 / Expertise, information géographique et météorologie	516,1	512	99 %	515,1	507,4	98,5 %
P 181 / Prévention des risques	854	794,6	93 %	842,5	792,8	94 %
P 217 / Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	3 000	2 900	96,7 %	3 000	3 000	100 %

Source : rapport annuel de performances 2019.

(Les tableaux retraçant l'exécution des crédits action par action figurent en annexe du présent rapport.)

La forte sous-exécution des crédits du programme 113 tient principalement, d'une part, à des annulations de crédits en gestion à hauteur de – 2,4 % et, d'autre part, à une baisse considérable des dépenses d'intervention au titre de l'action *Gestion des milieux et biodiversité*.

Concernant les principaux opérateurs rattachés à ces programmes, les subventions pour charges de service public, déjà en diminution en LFI 2018 par rapport à la LFI 2017, ont été comme à l'habitude sous-consommées, notamment en raison de l'annulation des crédits mis en réserve. Cette annulation représente par exemple 1,81 million d'euros pour le CEREMA ⁽¹⁾ et 1,74 million pour Météo France.

On constate également en 2018 un mouvement croisé qui illustre bien l'absence de ligne directrice du Gouvernement en matière d'écologie : tandis que les ressources de l'ADEME ⁽²⁾, auparavant assurées par l'affectation de la plus grande partie de la TGAP ⁽³⁾, faisaient l'objet d'une rebudgétisation complète, celles de l'Agence française pour la biodiversité (AFN), de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et des parcs nationaux étaient totalement débudgétisés, moyennant un montage complexe pesant sur les agences de l'eau.

(1) Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

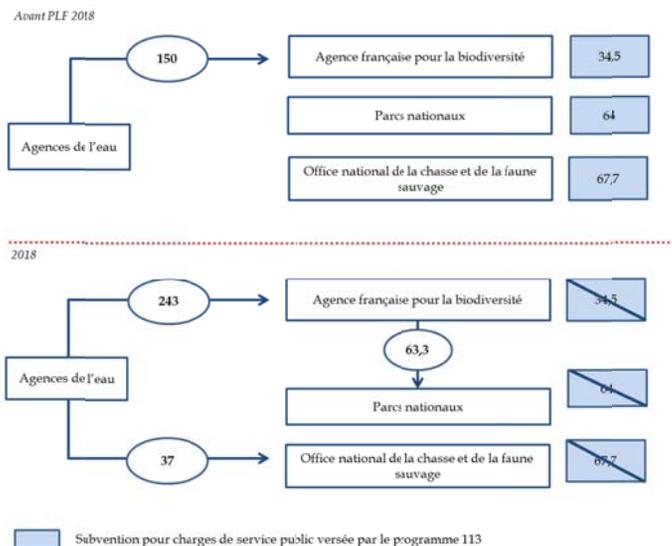
(2) Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

(3) Taxe générale sur les activités polluantes.

En effet, est mis en place en 2018 un circuit de financement de l'AFB, de l'ONCFS et des parcs nationaux *via* les ressources fiscales des agences de l'eau (lesquelles se sont élevées à 281 millions d'euros seulement en exécution, contre 294 millions prévus au budget initial), ces ressources se substituant à la subvention pour charges de service public.

Le schéma suivant illustre cette modification.

SCHÉMA DE FINANCEMENT DE L'AFB, DE L'ONCFS ET DES PARCS NATIONAUX



Source : annexe n° 11a au rapport général du Sénat sur le PLF pour 2019.

De façon concomitante, le PLF pour 2018 instituait un plafond « mordant » sur les ressources des agences de l'eau (2,28 milliards d'euros en 2018, puis 2,105 milliards à partir de 2019), assorti en 2018 d'une ponction de 200 millions d'euros sur la trésorerie des agences (prévue au B du IV de l'article 44 de la LFI). La baisse importante de ces ressources laisse présager un affaiblissement de la capacité des agences de l'eau à mener à bien leurs missions.

L'exécution 2018 amorce donc un dispositif de détournement des redevances sur l'eau collectées par les agences et prélude à la fusion de l'AFB et de l'ONCFS⁽¹⁾, nouvelle étape dans la réduction des moyens consacrés à l'écologie et nouveau symptôme de la propension du ministère à modifier perpétuellement ses propres structures à défaut de mener une véritable politique de transition écologique et solidaire.

(1) Le projet de loi création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement est adopté en Conseil des ministres le 14 novembre 2018.

II. DES MOYENS HUMAINS EN CONSTANTE RÉGRESSION

En réponse aux défis du réchauffement climatique et à la chute de la biodiversité, il est bien établi que des moyens humains considérables doivent être déployés en matière de recherche, de mesure, de prévision, d'ingénierie et de contrôle. La France dispose à cet égard d'atouts importants, avec des organismes publics dont l'excellence est reconnue internationalement. Ces organismes participent d'ailleurs activement aux travaux du GIEC et de l'IPBES.

Sur le plan national, l'émergence de nouveaux risques liés au changement climatique, aux phénomènes météorologiques extrêmes, mais aussi à la découverte de corrélations nouvelles entre l'exposition à différentes substances et des dangers pour la santé humaine, rend nécessaire une action plus forte de la puissance publique en matière de prévention et de contrôle.

Tous ces enjeux devraient conduire le Gouvernement à mener une politique de recrutement volontariste. Or c'est tout le contraire qui se produit. Le ministère chargé de l'écologie applique depuis de nombreuses années, avec un zèle aveugle, les politiques de réduction d'effectifs menées par les gouvernements successifs. La règle de 2 % de diminution par an est revendiquée au même titre que les réorganisations perpétuelles qu'elle provoque.

Comme le rapporteur spécial a pu le constater au niveau ministériel et au niveau des opérateurs, les directions sont constamment soumises à cette pression qui menace de prendre le pas sur leurs missions opérationnelles. Pour les personnels, le non-renouvellement des postes entraîne des surcharges importantes et une dégradation continue des conditions de travail.

À cette baisse tendancielle des effectifs s'ajoute une sous-exécution systématique des plafonds d'emplois par le ministère et ses opérateurs. S'agissant des opérateurs, dont les budgets baissent d'année en année et qui ne peuvent indéfiniment restreindre leurs dépenses de fonctionnement, cette sous-exécution est bien souvent la seule manière de préserver un minimum de crédits d'investissement.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur a soumis au bureau de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans le cadre du Printemps de l'évaluation, une proposition de résolution pour l'arrêt de la baisse des effectifs au sein du ministère de la transition écologique et solidaire et des opérateurs de l'écologie et de la prévention des risques. L'inscription de cette proposition de résolution à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale n'a malheureusement pas été retenue.

1. Les effectifs du ministère

Les emplois ministériels connaissent une baisse continue depuis plus de quinze ans. En outre, les modifications intervenues dans la documentation budgétaire ont pour effet de masquer les évolutions réelles et de rendre plus difficile le suivi des effectifs et de la dépense de titre 2.

a. Le changement de périmètre du programme portant la masse salariale du ministère.

En 2018, la masse salariale des personnels du ministère de la cohésion des territoires a été transférée en gestion du programme 337 *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable* vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et des mobilités durables*.

Ainsi, sous prétexte de mutualisations réalisées au niveau de l'administration centrale et de l'immobilier, on en arrive à gonfler artificiellement les crédits et les effectifs de la mission *Écologie* par des crédits et des effectifs qui relèvent en réalité de la mission *Cohésion des territoires*. Les crédits du programme 217 ont ainsi connu une augmentation faciale de 35 % entre 2017 et 2018.

Le rapporteur rappelle que le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et le ministère de la cohésion des territoires (MCT) sont deux ministères de plein exercice. L'évaluation de la politique menée par chacun de ces départements suppose que l'on maintienne une distinction claire dans la documentation budgétaire.

b. Les effectifs globaux

Le MTES n'étant pas en mesure de fournir des données distinctes à partir de 2018, l'évolution des plafonds d'emplois en LFI depuis 2015 est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS DES MTES-MCTR EN LFI DEPUIS 2015

(en ETPT)

	MTES	MCTRCT	TOTAL
LFI 2015	31 642	12 807	44 449
LFI 2016	29 911	12 492	42 403
LFI 2017	29 103	12 288	41 391
LFI 2018	40 326		40 326
LFI 2019	39 373		39 973

Source : Rapport annuel de performances 2018 et direction des ressources humaines du MTES.

Sur une période de dix ans et en exécution, la destruction globale d'emplois s'élève à 40 %.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES MTES-MCT EN EXÉCUTION DEPUIS 2009

(en ETPT)

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
2009	13 597	24 125	29 539	67 261
2010	13 928	23 322	26 836	64 086
2011	13 946	22 204	25 270	61 420
2012	13 321	21 901	23 650	58 872
2013	12 873	19 451	19 212	51 536
2014	11 946	17 632	17 154	46 732
2015	11 616	15 999	15 946	43 561
2016	11 867	15 235	15 155	42 257
2017	11 950	15 029	14 109	41 088
2018	12 059	14 912	13 279	40 250

Source : direction des ressources humaines du MTES.

En outre, la Cour des comptes relève en 2018 comme en 2017 une tendance à la déqualification des personnels du ministère. Entre 2014 et 2018, par rapport aux schémas d'emplois initiaux qui prévoyaient une remontée des emplois de catégorie A et une forte baisse des emplois de catégorie C, le ministère a « détruit » 521 emplois de catégorie A au-delà des cibles, tandis qu'il « créait » 873 emplois de catégorie C.

c. Les effectifs des services déconcentrés

La diminution sur dix ans est encore plus marquée dans les services déconcentrés, puisqu'elle atteint presque 45 %.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DEPUIS 2009

(en ETPT)

	Services régionaux*	Services départementaux**	Total
2009		57 431	57 431
2010		54 679	54 679
2011		52 427	52 427
2012		41 285	41 285
2013	22 552	15 731	38 283
2014	19 940	14 821	34 761
2015	19 773	14 192	33 965
2016	19 522	13 922	33 444
2017	18 988	13 764	32 752
2018	18 638	13 294	31 932

Source : direction des ressources humaines du MTES.

* DREAL, DEAL, DR IdF et DIR

** DDI et préfectures

d. L'inspection des installations classées

Dans ce contexte de coupes claires, les effectifs de l'inspection des installations classées peuvent paraître relativement préservés. Le tableau ci-après montre qu'ils demeurent à peu près au même niveau depuis 2012 dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

ÉVOLUTION DES EMPLOIS D'INSPECTEURS DES INSTALLATIONS CLASSÉES EN DREAL

(en ETP)

	ETP	Évolution en nombre	Taux d'évolution
2012	1 251		
2013	1 229	- 22	- 1,76 %
2014	1 246	17	1,38 %
2015	1 219	- 27	- 2,17 %
2016	1 247	28	2,30 %
2017	1 241	- 6	- 0,48 %
2018	1 290	49	3,95 %

Source : Questionnaire budgétaire du MTEs.

Pour autant, ainsi que le directeur général de la prévention des risques l'indiquait au rapporteur en 2017, le nombre d'inspections des sites classés a été divisé par deux en quinze ans. Le ratio moyen est actuellement d'un inspecteur pour 420 sites. Étant donné l'évolution du corpus réglementaire en matière de risques environnementaux, il est illusoire de penser qu'un simple maintien des effectifs permettra d'améliorer la situation.

Lors de son audition par la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, le 6 juin 2019, le ministre d'État François de Rugy a indiqué que le ministère avait recours à des contrôles délégués sur les installations les plus modestes, réalisés par des organismes agréés. Ce système de délégation, dont le coût n'est pas retracé, constitue selon le rapporteur un nouvel abandon dans un domaine qui devrait relever de la seule compétence régaliennne.

2. Les effectifs des opérateurs

Mis à part l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui est une autorité administrative indépendante, la plus grande partie des opérateurs de l'écologie a subi en 2018 de réductions d'effectifs de l'ordre de 2 %, imposées sans distinction par la tutelle.

On trouvera dans les tableaux ci-après l'évolution des effectifs entre 2016 et 2017 pour les principaux opérateurs rattachés à chaque programme.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 113 ENTRE 2016 ET 2018 (EMPLOIS SOUS PLAFOND)

(en ETPT)

	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Prévision 2018	Réalisation 2018
Agences de l'eau	1 706	1 670	1 620	1 620
ONCFS	1 528	1 494	1 471	1 471
Parcs nationaux	853	795	792	787
AFB	1 087	1 127	1 227	1 205

Source : rapports annuels de performances 2016 à 2018.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 159 ENTRE 2016 ET 2018
(EMPLOIS SOUS PLAFOND)**

(en ETPT)

	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Prévision 2018	Réalisation 2018
CEREMA	2 979	2 867	2 796	2 747
Météo France	3 062	2 957	2 925	2 893
IGN	1 566	1 535	1 507	1 493

Source : rapports annuels de performances 2016 à 2018.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 181 ENTRE 2016 ET 2018
(EMPLOIS SOUS PLAFOND)**

(en ETPT)

	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Prévision 2018	Réalisation 2018
ADEME	921	913	894	894
INERIS	541	523	522	513
ASN	380	406	427	420

Source : rapports annuels de performances 2016 à 2018.

Le rapporteur attire l'attention sur la situation du CEREMA, organisme d'ingénierie public indispensable dans de multiples domaines, notamment en matière d'infrastructures de transports, d'environnement, de risques géologiques. Les crédits comme les effectifs de cet opérateur créé en 2014 ont de nouveau été considérablement réduits en 2018. Alors que le projet de loi d'orientation des mobilités actuellement en discussion au Parlement prévoit un accroissement du rôle du CEREMA, notamment en appui aux collectivités territoriale, il est paradoxal que l'établissement subisse un tel régime. Le risque est de laisser le champ libre aux bureaux d'études privés, au détriment de l'intérêt général.

S'agissant de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, des difficultés de recrutement s'ajoutent à la baisse imposée du plafond d'emplois. Ces difficultés sont essentiellement liées à l'écart entre la rémunération que l'établissement est en mesure de proposer et les rémunérations constatées dans le secteur privé, pour des métiers de technicien et d'ingénieur sous tension depuis de longues années.

À Météo France, les réductions de moyens et d'effectifs engendrent des difficultés importantes dans l'exercice même des missions de l'opérateur. Au cours de son déplacement à la « Météopole » de Toulouse, le rapporteur a entendu nombre de ses interlocuteurs regretter une dégradation du service rendu en matière de prévision. La fermeture accélérée des stations locales est en cause, notamment dans les zones de montagne et dans les zones côtières, où le besoin de prévisions fines à très court terme est plus important encore que dans le reste du territoire.

Malgré une présentation gouvernementale habile, l'exécution du budget de 2018 montre que l'affaiblissement de l'action régaliennne au service de l'écologie se poursuit, tant en termes de crédits qu'en termes de moyens humains et de compétences. Le Gouvernement concentre sa politique en matière de développement durable sur des mesures fiscales et l'octroi d'aides ciblées. Les moyens manquent tant en qualité qu'en quantité. À l'heure où la protection des milieux naturels et l'identification et le suivi des sources de pollution mériteraient d'être intensifiés, ce désengagement est plus qu'inquiétant. En effet, s'il est un domaine où le tout-marché a démontré qu'il ne pouvait absolument rien réguler, c'est bien celui de la biodiversité, de la pollution et du dérèglement climatique. En la matière, l'intérêt général est entièrement tributaire de l'engagement des pouvoirs publics.

ANNEXE

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution
1 Sites, paysages, publicité	6,7	5,4	80,6 %	6,7	5,1	76 %
2 Logistique, formation et contentieux	5,6	4,8	86 %	5,6	5,2	93 %
3- Gestion des milieux et biodiversité	158,2	139,9	88 %	158,2	140,5	89 %
Totaux (y compris FDC et ADP)	170,5	150,1	88 %	170,5	150,8	88 %

Source : rapport annuel de performances.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 159

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution
10- Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable	14,7	14,1	96 %	14,7	13,7	93,2 %
11 – Études et expertise en matière de développement durable	206	204,3	99 %	206	204,3	99 %
12- Information géographique et cartographique	91,7	89,2	97,3 %	91,7	89,4	97 %
13- Météorologie	188,8	187	99 %	188,8	187,1	99 %
14 – Économie sociale et solidaire	14,9	17,4	116,8 %	13,9	12,9	92,8 %
Totaux (y compris FDC et ADP)	516,1	512	99 %	515,1	507,4	98,5 %

Source : rapport annuel de performances.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution
01- Prévention des risques technologiques et des pollutions	106,2	88,8	83 %	90,9	87,1	95,8 %
09- Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	59	57,1	96,8 %	64	56,9	89 %
10- Prévention des risques naturels et hydrauliques	41,3	38,2	92,5 %	40,1	38,6	96 %
11- Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	38,3	38,2	99,7 %	38,3	37,8	98,7 %
12 - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	609,2	572,3	93,9 %	609,2	572,4	94 %
Totaux (y compris FDC et ADP)	854	794,6	93 %	842,5	792,8	94 %

Source : rapport annuel de performances.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 217

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution
02 – Fonction juridique	2,2	0,996	45 %	2,2	0,984	44,7 %
03 – Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	77,4	69,2	89 %	120,4	114,8	95 %
04 – Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	23,9	25,2	105 %	23,9	25,6	107 %
05 – Politique des ressources humaines et formation	234,9	226,3	96 %	234,9	225,9	96,2 %
06- Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable	12,4	12,1	97,6 %	12,4	12,1	97,6 %
07- Personnels œuvrant pour les politiques du programme Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	555	568,8	102,5 %	555	568,8	102,5 %

08- Personnels œuvrant pour les politiques du programme Infrastructures et services de transports	593,9	593,4	99,9 %	593,9	593,4	99,9 %
09- Personnels œuvrant pour les politiques du programme Sécurité et éducation routières	1,4	14,9	1064 %	1,4	14,9	1064 %
11- Personnels œuvrant pour les politiques du programme Affaires maritimes	179,6	184,7	102,8 %	179,6	184,7	102,8 %
13- Personnel œuvrant pour les politiques du programme Paysages, eau et biodiversité	266,9	285,5	107 %	266,9	285,5	107 %
15- Personnels relevant du ministère de la Cohésion des territoires	666,7	599,4	90 %	666,7	599,4	90 %
16- Personnels œuvrant pour les politiques du programme Prévention des risques	238,8	236,5	99 %	238,8	236,5	99 %
18- Personnels relevant de programme d'autres ministères	n.r	7,9		n.r	7,9	
22- Personnels transférés aux collectivités territoriales	20,3	17,2	84,7 %	20,3	17,2	84,7 %
23- Personnels œuvrant pour les politiques des programmes énergie, climat et après-mines	56,3	60,2	107 %	56,3	60,2	107 %
24- Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	2,1	1,4	66,6 %	2,1	1,4	66,6
25- Commission nationale du débat public	7,6	3,6	47 %	7,6	3,8	50 %
26- Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	1,7	1,6	94 %	1,7	1,6	94 %
27- Commission de régulation de l'énergie (CRE)	20,8	20,3	97,6 %	20,8	20,1	96,6 %
28- Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme Expertise, information géographique et météorologique	52,2	50	96 %	52,2	50	96 %
Totaux (y compris FDC et ADP)	3 000	2 900	96,7 %	3 000	3 000	100 %

Source : rapport annuel de performances.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 16 heures, le jeudi 6 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. François de RUGY, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de la transition écologique et solidaire :

– M. Patrick Soulé, adjoint du directeur général de la prévention des risques, et Christophe Josseron, chef du département des affaires générales et des systèmes d'information

– M. Jacques Clément, directeur des ressources humaines, et Mme Clotilde Merlus, adjointe au sous-directeur du pilotage, de la performance et de la synthèse

Autorité de sûreté nucléaire (ASN) : M. Bernard Doroszczuk, président, M. Olivier Gupta, directeur général, M. Daniel Delalande, directeur général adjoint

CEREMA : M. Pascal Berteaud, directeur général

Déplacement au siège de Météo France à Toulouse (8 mars 2019) :

– M. François Bolard, secrétaire général, et M. Jean-Marc Bonnet, secrétaire général adjoint

– M. Marc Pontaud, directeur de la recherche

– Mme Maryvonne Kerdoncuff, directrice adjointe de la climatologie et des services climatiques

– M. Jean-Marie Carrière, directeur des services météorologiques

– M. Alain Beuraud, chef de projet calcul intensif

– Rencontre avec les représentants des personnels