



N° 2260

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 14**

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES**

**PRÉVENTION DES RISQUES**

**CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE  
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER**

Rapporteur spécial : M. Hervé MARITON

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES : MÊME SI ELLE RALENTIT, LA BAISSÉ DES CRÉDITS SE POURSUIT</b> .....	11
A. UN PROGRAMME QUI S'INSÈRE DANS LA POLITIQUE TRANSVERSALE DE SÉCURITÉ CIVILE .....	12
B. UN PROGRAMME PILOTÉ PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES .....	12
a. Une direction légère en personnel .....	12
b. Une direction qui s'appuie sur de nombreux services déconcentrés .....	13
C. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS POUR PRÉVENIR QUATRE GRANDS TYPES DE RISQUE .....	14
1. La prévention des risques technologiques et des pollutions .....	16
a. Les effectifs de l'inspection des installations classées devraient être préservés ...	16
b. La difficile mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) .....	17
2. Budget de la sûreté nucléaire : malgré l'augmentation des effectifs, l'Autorité de sûreté nucléaire a fait part de sa préoccupation .....	19
a. Le programme 181 porte un peu moins de la moitié des moyens budgétaires alloués à l'ASN .....	20
b. L'ASN a une activité soutenue .....	20
c. L'alerte de l'ASN sur l'insuffisance de ses moyens budgétaires .....	22
d. Une nouvelle baisse de la subvention versée à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) .....	24
e. L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) .....	25
3. Les risques naturels et hydrauliques .....	25
a. Le financement des plans de prévention des risques naturels (PPRN) est désormais assuré exclusivement par le Fonds Barnier .....	25
b. L'action finance d'autres dispositifs dans les domaines des risques naturels et hydrauliques .....	26
4. Une reconduction à l'identique des moyens pour la gestion de l'après-mine .....	27
D. LES OPÉRATEURS .....	28
1. L'ADEME ne percevra plus de subvention de l'État à compter de 2015 .....	28
2. L'INERIS .....	31

<b>II. PROGRAMME 217 : DES MOYENS CONSTANTS POUR LES FONCTIONS SUPPORTS DE LA MISSION <i>ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES</i></b> .....	33
1. Présentation générale des crédits demandés pour 2015.....	33
a. Présentation par titre : un programme dédié à 80 % aux dépenses de personnel communes aux deux ministères relevant de la mission .....	33
b. Ventilation des crédits par action : peu de changements en 2015 .....	34
2. La baisse des effectifs ralentit.....	35
3. La politique de fusion des corps se poursuit.....	36
4. Le regroupement immobilier des services centraux en voie d'achèvement .....	37
5. Le rôle stratégique du commissariat général au développement durable : promouvoir le développement durable au sein de toutes les politiques publiques .....	38
6. Le partenariat associatif .....	40
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	43

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 64 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## INTRODUCTION

La mission *Écologie, développement et aménagement durables* reflète toute l'étendue des compétences exercées par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et le ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MELTR).

Elle rassemble ainsi des politiques publiques variées dans les domaines des transports routiers, ferroviaires et maritimes, de l'eau, de la biodiversité, de l'énergie et du climat, et des risques naturels et technologiques. Elle poursuit des objectifs ambitieux tels que le respect de l'environnement, la lutte contre le réchauffement climatique ou encore la réduction de la facture énergétique de la France.

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit d'allouer à la mission 7,88 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7,33 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). Par ailleurs, des fonds de concours et des attributions de produits sont attendus à hauteur de 1,51 milliard d'euros en AE et 2,17 milliards d'euros en CP.

Le présent rapport spécial porte sur les crédits de deux programmes emblématiques :

- le programme 181 *Prévention des risques* qui joue un rôle majeur dans la protection de nos concitoyens ;

- et le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* qui constitue un programme support pour l'ensemble de la mission puisqu'il finance l'essentiel des moyens humains et des fonctions supports du MEDDE et du MELTR.

Ces deux programmes portent l'ensemble des dépenses de personnel de la mission (2,04 milliards d'euros prévus pour 2015) et rassemblent au total 3,35 milliards d'euros en AE et 2,77 milliards d'euros de CP, soit environ 42 % des AE et 38 % des CP de la mission.

### CRÉDITS DES PROGRAMMES 181 ET 217

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	LFI 2014	PLF 2015	LFI 2014	PLF 2015
181 <i>Prévention des risques</i>	381 994 414 €	304 048 582 €	249 209 686 €	248 995 854 €
217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable</i>	2 889 557 303 €	3 044 708 805 €	2 527 449 543 €	2 521 143 122 €

Source : projet annuel de performances.

### **Les administrations en charge de l'écologie et du développement durable**

Le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et le ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) ont été constitués en 2012 à partir de l'ancien ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL).

Au niveau central, l'organisation est définie autour de deux structures transversales – le commissariat général au développement durable (CGDD) et un secrétariat général commun aux deux ministères - et cinq directions générales :

- la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC),
- la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM),
- la direction générale de l'aviation civile (DGAC),
- la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN),
- et la direction générale de la prévention des risques (DGPR).

Au niveau déconcentré, ces ministères s'appuient à l'échelon régional sur les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), et à l'échelon départemental, sur les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Le plafond d'emplois des ministères en charge de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est prévu à 33 763 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) par l'article 36 du projet de loi de finances pour 2015.

De nombreux opérateurs de l'État concourent également aux politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable. Le plafond global d'emplois de ces opérateurs est prévu à 20 919 ETPT par l'article 37 du projet de loi de finances pour 2015, dont 3 640 pour les opérateurs du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, et 1 481 pour ceux du programme 181 *Prévention des risques*.

### **La nécessaire modernisation du droit de l'environnement**

Le droit de l'environnement est transverse. Il ne saurait être réduit aux dispositions contenues dans le Code de l'environnement. Il irrigue le droit de l'urbanisme, le droit rural, le droit de la santé, des marchés publics et bien d'autres domaines.

Son champ, déjà vaste, tend à s'étendre de plus en plus. Jean-Marc Sauvé a eu raison de souligner que le droit de l'environnement était « *un droit de la photosynthèse, puisant à diverses sources pour produire une nouvelle matière* ». À l'extrême, on pourrait imaginer que le droit de l'environnement puise sa source à toutes les branches du droit.

La tendance expansionniste du droit de l'environnement s'explique notamment par le fait que les attentes des Français en matière d'écologie et de développement durable sont de plus en plus fortes.

Cette tendance doit cependant être maîtrisée. Les pouvoirs publics ne peuvent se contenter de répondre aux attentes des Français par un développement non maîtrisé de la réglementation et un accroissement ininterrompu du stock de normes applicables aux entreprises.

L'empilement de normes successives et de procédures finit par nuire à la compétitivité des entreprises sans réel bénéfice pour l'environnement. La complexité administrative présente un impact macroéconomique défavorable en ce qu'elle renchérit le coût de production des entreprises. Les normes représentent également une charge pour les pouvoirs publics au titre des coûts liés à leur élaboration, leur suivi et le contrôle de leur respect.

Le droit de l'environnement doit être plus clair et plus lisible

Hélas, c'est probablement dans le secteur de l'environnement que les résistances à la simplification administrative sont les plus fortes dans la mesure où, trop souvent, la simplification est perçue par les associations environnementales comme un risque de dérégulation et de régression dans la protection de l'environnement.

Il convient dès lors de concilier les impératifs de simplification et de protection de l'environnement. Ces deux objectifs ne sont pas antinomiques : un droit plus simple est aussi un droit plus effectif et donc plus protecteur de l'environnement. Tel est l'enjeu de la modernisation du droit de l'environnement.

**Le Rapporteur spécial souhaite que le chantier de la modernisation du droit de l'environnement soit au cœur des priorités ministérielles. Il est impératif que les expérimentations en cours sur la délivrance d'autorisations uniques en matière d'ICPE et des certificats de projet se poursuivent et soient étendues. Il recommande la mise en place d'indicateurs de performance en vue de mesurer les efforts accomplis en matière de simplification des normes et d'allègement des procédures.**

\*

\* \*

**Deux ordonnances du 20 mars 2014 introduisent des expérimentations dans certaines régions et pour une durée de trois ans d'une autorisation unique en matière ICPE et d'un certificat de projet**

**1/ Ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement**

Introduction de deux types d'autorisations uniques pour la réalisation de projets relatifs :

- aux éoliennes et aux installations de méthanisation, c'est-à-dire pour certaines installations énergétiques faisant appel aux énergies renouvelables dont le permis de construire relève de la compétence du préfet,
- aux autres installations classées soumises à autorisation.

L'objectif est de rassembler, autour de la procédure d'autorisation ICPE, les éventuelles autres autorisations entrant dans le champ de la protection de la nature et des paysages dès lors qu'elles relèvent de la compétence de l'État. La fusion des procédures englobe l'autorisation ICPE, le permis de construire, et éventuellement l'autorisation de défrichement, la dérogation « espèces protégées » et l'autorisation au titre du code de l'énergie.

Les régions concernées sont :

- pour les éoliennes et installations de méthanisation : Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Picardie, Nord - Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Bretagne et Basse-Normandie ;
- pour les autres installations classées soumises à autorisation : Champagne-Ardenne, Franche-Comté.

**2/ Ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet**

Les régions concernées sont : Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne et Franche-Comté.

Le certificat de projet délivré par le préfet indiquera les procédures auxquelles le projet sera soumis au titre de différentes législations et réglementations. La délivrance du certificat de projet aura pour effet de figer les règles de droit applicables au projet pendant une durée de dix-huit mois (avec une possibilité de prorogation de six mois).

Le préfet s'engagera sur les délais dans lesquels les décisions de sa compétence seront délivrées. Si l'engagement sur le délai n'est pas tenu ou si les mentions sont erronées, la responsabilité de l'État pourra être engagée s'il est démontré que cela a porté préjudice au bénéficiaire du certificat de projet.



**Le coût de la fermeture anticipée d'une centrale nucléaire en application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte : l'exemple de Fessenheim**

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture, le 14 octobre 2014, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. L'article 55 institue un plafonnement de la capacité de production nucléaire à hauteur de 63,2 gigawatts, ce qui correspond à la capacité du parc actuel de centrales nucléaires françaises. Toute nouvelle autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité d'origine nucléaire au titre du code de l'énergie devra respecter ce plafond.

Un tel plafond implique donc la fermeture de deux réacteurs nucléaires (comme ceux de Fessenheim) d'une puissance de 900 mégawatts (MW) chacun, lors de la mise en service de l'EPR de troisième génération de Flamanville 3, d'une puissance de 1 630 MW.

Notre collègue Marc Goua - Rapporteur spécial du programme *Énergie, Climat et Après-mines* - et le Rapporteur spécial se sont interrogés sur le coût d'une telle fermeture anticipée. À l'occasion de leur travail commun, les Rapporteurs spéciaux ont constaté les réticences tant du Gouvernement que de l'exploitant à procéder au chiffrage de ce coût.

Dans un rapport d'information n° 2233 déposé le 30 septembre 2014, ils ont mis en évidence qu'un tel dispositif engagerait la responsabilité de l'État à l'égard de l'exploitant, EDF. Dans un scénario médian, les Rapporteurs spéciaux ont évalué à **4 milliards d'euros** le montant de l'indemnité que l'État devra verser à EDF.

Ce calcul a été qualifié de « farfelu » par la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. **Le Rapporteur spécial regrette qu'à ce jour le Gouvernement n'ait toujours pas fait connaître son propre chiffrage du coût de la fermeture anticipée d'une centrale nucléaire. Cet élément d'information est pourtant indispensable pour éclairer la représentation nationale.**



## **I. PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES : MÊME SI ELLE RALENTIT, LA BAISSÉ DES CRÉDITS SE POURSUIT**

Les conséquences de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001 ou encore de la tempête Xynthia en 2010 ont mis en lumière les défaillances des pouvoirs publics en matière de prévention des risques naturels et technologiques. À l'international, les accidents nucléaires de Tchernobyl en 1986 et de Fukushima en 2011 ont démontré l'importance d'une politique efficace de sûreté nucléaire.

Le programme 181 *Prévention des risques* a été créé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 afin d'assurer un pilotage plus resserré des politiques préventives en matière de risques naturels (inondations, séismes, mouvements de terrains, etc.) et technologiques (chimiques, industriels, nucléaires, sols pollués, etc.). Les moyens consacrés à ces politiques étaient auparavant portés par un programme plus général relatif à la protection de l'environnement.

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit de porter les crédits du programme à 249 millions d'euros en CP et 304,1 millions en AE.

Si les crédits de paiement sont quasiment constants, les autorisations d'engagement sont en revanche en forte baisse en raison du réajustement des besoins des crédits consacrés aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) qui prend en compte le recalage des besoins basés sur un nouveau recensement effectué dans le cadre de la préparation du triennal 2015–2017. Lors des auditions, il a été indiqué au Rapporteur spécial que l'effort pour limiter les mesures foncières des PPRT avait permis de réduire d'environ 78 millions d'euros l'enveloppe budgétaire consacrée à ces actions.

**Le Rapporteur spécial rappelle que les crédits avaient fortement baissé lors deux derniers budgets (10,9 % en 2014 et 6,8 % en 2013). Il renouvelle donc son commentaire alertant sur le fait que la démobilisation de l'État en matière de prévention des risques pourrait avoir de graves conséquences.**

Les effectifs alloués pour la mise en œuvre du programme (effectifs portés par le programme 217) bénéficient d'une stabilité sur le triennal par rapport à 2014. Par ailleurs est appliquée une mesure de transfert de 80 ETP du programme 337 pour le suivi des installations de stockage de déchets inertes. En 2015, le plafond d'emplois s'élève au total à 3 237 ETPT.

## **A. UN PROGRAMME QUI S'INSÈRE DANS LA POLITIQUE TRANSVERSALE DE SÉCURITÉ CIVILE**

La prévention des risques naturels et technologiques est une composante essentielle de la mission régaliennne de sécurité civile. Le programme 181 se rattache d'ailleurs à cette politique transversale dont le ministère de l'Intérieur est chef de file. L'une des caractéristiques les plus importantes de la politique de sécurité civile étant la diversité des acteurs qualifiés qui y prennent part, la coordination est un enjeu essentiel.

La prévention des risques ne se limite donc pas aux politiques financées par le programme 181. Les compétences spécifiques d'autres ministères ou services concourent à la politique de prévention des risques, par exemple en matière de risques socio-professionnels (ministère du Travail), de risques sanitaires (ministère de la santé), de risques de la vie courante (ministère de l'Intérieur) ou de risques de l'aviation civile (DGAC) et des transports terrestres et ferroviaires (DGITM).

### **Extraits du document de politique transversale relatif à la sécurité civile**

*« La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes, par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques et privées. Politique par essence interservices et interministérielle, la sécurité civile est l'une des missions premières des pouvoirs publics. C'est aussi l'une des fonctions les plus complexes et les plus difficiles à organiser en raison de la diversité des risques, de leur caractère évolutif, et dans la plupart des cas, de la difficulté des prévisions ».*

#### **Liste des programmes concourant à la politique transversale de sécurité civile :**

307 Administration territoriale ; 149 Forêt ; 205 Sécurité et affaires maritimes ; 170 Météorologie ; 181 Prévention des risques ; 204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins ; 161 Sécurité civile.

## **B. UN PROGRAMME PILOTÉ PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES**

### ***a. Une direction légère en personnel***

La prévention des risques naturels et technologiques – et de certains risques sanitaires – est pilotée par la direction générale de la prévention des risques (DGPR), dont la directrice est responsable du programme.

La DGPR est une direction d'administration centrale du MEDDE implantée essentiellement à la Défense, légère en personnel.

**PERSONNEL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES**

Effectifs	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Effectifs réels au 31/12/2013	179	22	37	238
% femmes	41,4 %	72,7 %	83 %	49,2 %
% hommes	58,6 %	27,3 %	27 %	50,8 %

Le plafond d'emplois de la DGPR a connu une légère baisse de 2012 à 2014. Il devrait être stabilisé sur le triennal 2015 – 2017.

Année	2012	2013	2014	2015
Emplois	239,3	237,3	234,3	234,3

**Présentation de la direction générale de la prévention des risques**

La direction générale de la prévention des risques, dont l'organisation et le fonctionnement découlent du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008, est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique relative :

- à la connaissance, l'évaluation, la prévention et la réduction des pollutions chimiques, biologiques et radioactives, et des diverses nuisances sur l'environnement, notamment du bruit ;
- à la connaissance, l'évaluation et la prévention des risques liés à l'activité humaine et des risques naturels, à la prévention des inondations et à la prévision des crues ;
- aux conditions d'évaluation de la qualité écologique des sols et de l'atmosphère ;
- à la prévention de la production de déchets, à leur valorisation et à leur traitement.

Elle exerce la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs, de lutte contre le bruit et de gestion des déchets. Elle participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques relatives à l'évaluation des risques des organismes génétiquement modifiés et à la prévention de ces risques dans leur obtention et utilisation. Lorsqu'elle exerce ses compétences en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, elle est placée sous l'autorité conjointe des ministres chargés de l'environnement, de l'industrie et de la santé.

***b. Une direction qui s'appuie sur de nombreux services déconcentrés***

La DGPR s'appuie sur environ 3 000 agents répartis dans divers services déconcentrés sur le territoire.

Les DREAL, les DEAL dans les DOM-TOM et la DRIEE Île-de-France <sup>(1)</sup> portent les budgets opérationnels (BOP) du programme 181. La DGPR, en qualité de responsable du programme, leur alloue les moyens budgétaires et humains nécessaires pour mener à bien les missions qui relèvent de la prévention des risques.

(1) Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) ; direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

Le niveau régional assure un meilleur pilotage et une équité plus forte dans le traitement des dossiers. Pour autant, lors des auditions, il a été indiqué au Rapporteur spécial que la technicité des métiers de la DREAL justifiait le maintien des unités territoriales départementales de ce service.

Les DD(CS)PP <sup>(1)</sup> ont en charge, sous la coordination des DREAL, l'inspection des installations classées agricoles. Elles sont unités opérationnelles (UO) des BOP de région.

Les DDT(M) <sup>(2)</sup> contribuent, sous la coordination des DREAL, à la mise en œuvre des politiques relevant principalement de la prévention des risques naturels et hydrauliques. Elles participent également aux procédures relatives aux plans de prévention des risques technologiques. Elles sont unités opérationnelles (UO) des BOP de région.

Les bureaux « environnement » des préfectures participent aussi à la mise en œuvre des procédures des installations classées et de certaines procédures relevant de la gestion de l'après-mine.

### **C. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS POUR PRÉVENIR QUATRE GRANDS TYPES DE RISQUE**

De même que la situation des trains qui arrivent à l'heure est rarement discutée, les catastrophes évitées par une politique adéquate de prévention des risques sont peu évoquées dans le débat public. Les résultats d'une politique publique efficace de prévention des risques, quoique réels, ne sont pas suffisamment visibles pour nos concitoyens.

Cette absence de visibilité des résultats ne doit pas servir de prétexte à une démobilitation de l'État. Renforcer la protection contre les risques est plus que jamais nécessaire. **Le Rapporteur spécial tient à souligner l'importance de cet engagement dans un contexte mondial où le nombre et l'ampleur des catastrophes ainsi que leurs conséquences économiques et sociales s'accroissent.**

Comme l'an dernier, le programme est structuré autour de quatre grands types de risque qu'il vise à prévenir : les risques technologiques (action 01), le risque nucléaire (action 09), les risques naturels (action 10) et les risques miniers (action 11).

---

(1) Direction départementale (de la cohésion sociale et) de la protection des populations.

(2) Direction départementale des territoires (et de la mer).

**PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT**

**DU PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES**

Action	LFI 2014	PLF 2015	Évolution en % (arrondi à l'unité)
01 Prévention des risques technologiques et des pollutions	110 409 343 €	107 855 412 €	- 2 %
09 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	59 160 343 €	59 185 442 €	0 %
10 Prévention des risques naturels et hydrauliques	37 840 000 €	40 155 000 €	+ 6 %
11 Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	41 800 000 €	41 800 000 €	0 %
<b>TOTAL</b>	<b>249 209 686 €</b>	<b>248 995 854 €</b>	<b>0 %</b>

Source : projet annuel de performances.

Ces dotations budgétaires ne sont qu'une composante de l'éventail des moyens qui concourent au financement des politiques portées par le programme 181. Plusieurs observations peuvent être formulées à cet égard :

– le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* finance les dépenses de personnel du programme 181 ; il est prévu à ce titre 233,7 millions d'euros pour 2015, pour un plafond d'emplois de 3 237 ETPT ;

– le « fonds Barnier » finance les plans de prévention des risques naturels (PPRN) ;

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « fonds Barnier ») a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Il est alimenté par un prélèvement (qui est aujourd'hui de 12 %) sur la prime « catastrophes naturelles » des contrats d'assurance habitation et automobile.

– enfin, deux dépenses fiscales présentent des finalités qui permettent de les rattacher principalement ou subsidiairement au programme 181 ;

Dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties

Par application de l'article 1391 D du code général des impôts, il est accordé aux organismes exerçant dans le secteur du logement social un dégrèvement sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties égal aux dépenses payées à raison des travaux prescrits dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Cette dépense fiscale est évaluée à 1 million d'euros et se rattache principalement au programme 181.

Déduction des dépenses de réparation et d'amélioration

Les charges de la propriété déductibles du revenu foncier peuvent intégrer des dépenses liées à la prévention des risques telles que les primes d'assurance, ou encore les dépenses d'amélioration des locaux professionnels et commerciaux destinées à les protéger des effets de l'amiante. Cette dépense fiscale est évaluée globalement à 900 millions d'euros mais ne se rattache que subsidiairement au programme 181.

## 1. La prévention des risques technologiques et des pollutions

L'action n° 01 *Prévention des risques technologiques et pollution* est la principale action du programme. 1 996,6 ETPT ont été consacrés à cette action en 2013.

Les crédits prévus pour 2015 s'élèvent à 107,9 millions d'euros en CP et 167,9 millions d'euros en AE.

### **Les accidents technologiques en France en 2013 et 2014**

Les accidents technologiques sont recensés dans la base ARIA tenue par le bureau d'analyse des accidents et pollutions industriels de la direction générale de la prévention des risques. La base est accessible sur internet et constitue une véritable « mémoire vivante » de l'accidentologie.

**1 455 événements ont été recensés en 2013 (dont 899 accidents industriels dans les installations classées), et 349 entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2014 (décompte provisoire).**

La direction générale de la prévention des risques assure l'animation de l'inspection des installations classées et la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) dans le but de réduire le nombre d'accidents et leurs conséquences.

#### ***a. Les effectifs de l'inspection des installations classées devraient être préservés***

Le législateur a donné une définition extrêmement large des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Selon l'article L. 511-1 du code de l'environnement sont soumis à la police des installations classées « *les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ».

Les services de l'inspection des installations classées ont pour mission de contrôler les 500 000 ICPE présentes en France. Ces services ont bénéficié d'environ 1 230 ETPT fin 2013. Les inspecteurs des ICPE relèvent des DREAL pour les installations industrielles, et des directions départementales interministérielles pour les installations agricoles.

En 2013 puis 2014, la diminution des postes affectés à l'inspection a été de l'ordre de 1 %. Pour 2015, les effectifs dédiés à la prévention des risques devraient être préservés dans un contexte où les effectifs du ministère continuent à diminuer.



L'année 2013 a été marquée par un nombre important de contrôles des installations classées : près de 23 000 visites d'inspection ont été réalisées, dont 11 000 visites d'inspection approfondie. Tous les établissements dits Seveso seuil haut (à hauts risques) ont été inspectés de manière approfondie au moins une fois dans l'année. Les préfets ont par ailleurs pris 2 600 arrêtés de mise en demeure proposés par l'inspection, qui ont été suivis de 270 sanctions administratives. L'inspection a parallèlement transmis 900 procès-verbaux aux parquets.

### ***b. La difficile mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)***

En 1966, à Feyzin, 17 personnes avaient trouvé la mort dans l'explosion d'une sphère de stockage de propane de 1 200 m<sup>3</sup>. Par la suite, les accidents de Flixborough (Grande-Bretagne, 1974), Seveso (Italie, 1976), Bhopal (Inde, 1984), Enschede (Pays-Bas, 2000) et Toulouse (France, 2001) ont renforcé une prise de conscience collective du défi posé par la gestion des risques industriels en milieu urbain.

Créés par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages*, les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) contribuent à définir une stratégie de maîtrise des risques sur les territoires accueillant des sites industriels à risques. Combinant réduction des risques à la source, réglementation de l'urbanisation et des constructions, mesures foncières pouvant aller jusqu'à l'expropriation, ces plans sont des leviers puissants pour l'action publique. Les PPRT visent ainsi à résoudre les situations difficiles en matière d'urbanisme héritées du passé, et à mieux encadrer l'urbanisation future pour éviter que ces situations se renouvellent à l'avenir.

Au 1<sup>er</sup> août 2014, sur les 407 PPRT à réaliser, la quasi-totalité sont prescrits (406) et 76 % environ (311) sont approuvés, contre 60 % (248) au 1<sup>er</sup> août 2013. L'objectif du ministère est désormais d'approuver 90 % des PPRT d'ici fin 2014 et 95 % fin 2015.

On constate toutefois, comme chaque année, que les résultats sont systématiquement en retrait par rapport aux objectifs affichés. Ces retards expliquent en 2013 comme les années précédentes une sous-consommation des crédits alloués en loi de finances.

Lors des auditions, il a été indiqué au Rapporteur spécial que les derniers PPRT à approuver sont les plus complexes, notamment à Feyzin. Les discussions avec les différentes parties concernées sont longues et compliquées.

Le PPRT approuvé vaut servitude d'utilité publique et est opposable aux tiers. Une fois approuvés, les mesures foncières doivent faire l'objet de diverses conventions de financements entre l'État, les exploitants et les collectivités territoriales. Une circulaire du 3 mai 2007, a précisé les lignes directrices

d'élaboration des conventions de financement des mesures foncières et supplémentaires.

La part de financement de l'État est fixée à concurrence d'un plafond pouvant être de 25 %, d'un tiers ou de 40 % du coût total en tenant compte de deux critères cumulatifs : le coût des mesures prescrites par le plan de prévention par rapport aux capacités financières des collectivités concernées, et l'importance stratégique pour l'État des installations faisant l'objet du plan de prévention.

#### **L'importance des crédits consacrés au financement des mesures foncières et supplémentaires**

Certains secteurs ont été définis dans les PPRT comme devant faire l'objet d'une mesure foncière en raison de l'existence d'un danger très grave ou grave pour la vie humaine.

Trois types de mesures foncières sont possibles : l'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit de délaissement et le droit de préemption. Ces mesures, lourdes et coûteuses, nécessitent des crédits budgétaires très importants. La mise en œuvre de ces mesures nécessite plusieurs années expliquant ainsi le décalage entre la consommation d'AE et de CP.

Les mesures supplémentaires constituent des alternatives mises en place pour diminuer le coût des mesures foncières, en diminuant l'étendue des zones à risque et donc en entraînant la diminution des coûts des mesures foncières. L'opportunité de prescrire des mesures supplémentaires de maîtrise des risques et leur articulation avec les mesures foncières ne sont réellement appréciées qu'en aval de l'approbation du PPRT.

La réduction du risque à la source a permis de diminuer l'emprise des PPRT sur les territoires d'environ 350 km<sup>2</sup>. C'est autant de superficie de zones urbanisées qui n'ont pas à faire l'objet de mesures foncières. Ainsi, les dernières estimations du ministère montrent que le montant total des mesures foncières est passé, entre l'élaboration de la loi en 2003 et aujourd'hui, de 3 milliards à 1,2 milliard d'euros.

Toutefois, le retour d'expérience des premiers PPRT approuvés a mis en évidence des difficultés liées au financement des mesures foncières et des travaux prescrits. Ainsi, au cours des années 2011, 2012 et 2013, plusieurs dispositifs ont été créés pour faciliter et accélérer l'instauration des PPRT. Parmi ces dispositifs, les principales avancées ont concerné :

- la mise en place d'un dispositif de financement par défaut des mesures foncières en cas d'absence d'accord entre les parties (loi de finances pour 2012) ;
- la prise en charge des travaux prescrits aux riverains particuliers.

### **Prise en charge des travaux prescrits aux riverains particuliers**

Deux types de mesures ont été prises à ce titre :

– un crédit d'impôt de 40 % avec un plafond fixé à 10 000 euros pour un célibataire et 20 000 euros pour un couple (loi de finances pour 2013) jusqu'à fin 2014 ;

– et depuis la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, une contribution des industriels et des collectivités au financement de ces travaux à hauteur de 25 % chacun en complément du crédit d'impôts, ce qui porte à 90 % au moins l'aide apportée aux particuliers pour la réalisation des travaux de mise en sécurité de leur logement.

Cette même loi du 16 juillet 2013 a également apporté des avancées et simplifications (ouverture automatique du droit de délaissement dès l'approbation du PPRT, limitation dans le temps de l'ouverture de ce droit, lancement de la procédure de déclaration d'utilité publique en vue des expropriations à l'initiative des préfets, prise en charge du coût de limitation de l'accès ou de démolition des biens faisant l'objet de mesures foncières dans le financement tripartite, prise en compte des coûts des diagnostics préalables dans le montant des travaux de protection donnant droit au crédit d'impôt et aux aides mentionnées ci-dessus, fixation d'un second plafond pour le montant des travaux obligatoires...).

Aujourd'hui les exploitants des installations à l'origine des risques financent 100 % des travaux obligatoires de réduction du risque à la source dans leur entreprise. Les mesures de réduction du risque « supplémentaires », comme un déménagement et les mesures foncières d'expropriation et de délaissement, sont financées conjointement par les industriels, les collectivités locales et l'État. Les travaux de renforcement chez les particuliers sont financés à hauteur de 90 %.

## **2. Budget de la sûreté nucléaire : malgré l'augmentation des effectifs, l'Autorité de sûreté nucléaire a fait part de sa préoccupation**

Le séisme et surtout le tsunami d'une puissance exceptionnelle qui ont touché le Japon le 11 mars 2011 ont provoqué un grave accident nucléaire, qui mobilise aujourd'hui encore des moyens très importants pour parvenir à en maîtriser et en réduire les conséquences.

Cet accident nucléaire a rappelé l'importance, si besoin en était, d'une politique efficace de sûreté nucléaire. La défaillance de la régulation de la sûreté nucléaire est en effet la cause profonde de l'accident du 11 mars 2011 : le défaut d'indépendance de l'autorité de sûreté nucléaire japonaise a été mis en cause puisque cette dernière n'était pas séparée de l'administration en charge de la promotion du nucléaire et de la planification énergétique. Elle ne possédait ni budget, ni personnel en propre.

La politique de sûreté nucléaire française repose au contraire sur une autorité administrative indépendante – l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) – qui dispose de moyens budgétaires et humains autonomes.

L'ASN, Autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 *relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire* (dite « loi TSN »), est chargée, au nom de l'État, du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour protéger les travailleurs, les patients, le public et l'environnement des risques liés aux activités nucléaires civiles. Elle contribue à l'information des citoyens dans ces domaines.

L'action n° 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* porte des crédits de paiement à hauteur de 59,2 millions d'euros, soit un montant sensiblement identique à celui prévu pour 2014. Les moyens de l'ASN sont ainsi stabilisés. Son schéma d'emploi augmente de 10 ETP par an sur le triennal. Il passe de 363 en 2014 à 377 ETPT en 2015 compte tenu du transfert de 4 ETP précédemment gérés par l'IRSN.

***a. Le programme 181 porte un peu moins de la moitié des moyens budgétaires alloués à l'ASN***

Les moyens budgétaires de l'ASN se répartissent sur 5 programmes, pour un montant évalué en 2013 à 119,18 millions d'euros en AE et 124,20 millions d'euros en CP (programme 181 *Prévention des risques*, programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, et programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*).

En 2014, le budget de l'ASN continue à être réparti sur les 5 programmes précités, pour un montant évalué à 120,08 millions d'euros en AE et 125,10 millions d'euros en CP, dont 54,16 d'AE et 59,17 de CP au titre du programme 181 *Prévention des risques*.

En termes de structuration budgétaire, selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, le programme 181 prend en compte environ 47 % des besoins financiers nécessaires à l'ASN pour répondre à ses missions.

***b. L'ASN a une activité soutenue***

En 2013, l'ASN a réalisé 2 191 inspections sur les activités nucléaires civiles françaises.

L'ASN analyse systématiquement les événements significatifs (écarts, anomalies, incidents, accidents...) survenant dans les installations dont elle assure le contrôle. L'ASN s'assure que l'exploitant ou l'utilisateur a pris les dispositions appropriées pour corriger la situation et en éviter le renouvellement. En 2013, 1 061 événements significatifs ont été déclarés à l'ASN et classés sur l'échelle INES. L'événement de niveau 2 de l'échelle INES déclaré par EDF en avril 2013 concerne l'irradiation d'un travailleur lors de l'arrêt programmé du réacteur 4 de la centrale du Blayais.

**TABLEAU 1 : CLASSEMENT DES ÉVÉNEMENTS SIGNIFICATIFS SURVENUS EN 2013**

Niveau INES	Réacteurs à eau sous pression	Autres installations nucléaires	Transports de substances radioactives	Total
3 et +	0	0	0	0
2	1	0	0	1
1	84	20	1	105
0	734	171	50	955
Nb d'événements classés/déclarés	819	191	51	1 061*

\* dont 153 relatifs à la radioprotection.

Pour l'année 2014, au 30 juin, 490 événements significatifs ont été déclarés à l'ASN. Parmi ces événements, 44 étaient classés au niveau 1 de l'échelle INES, et aucun au niveau 2.

**TABLEAU 2 : CLASSEMENT DES ÉVÉNEMENTS SIGNIFICATIFS SURVENUS AU 1<sup>ER</sup> SEMESTRE 2014**

Niveau	Réacteurs à eau sous pression	Autres installations nucléaires	Transports de substances radioactives	Total
3 et +	0	0	0	0
2	0	0	0	0
1	35	9	0	44
0	323	99	24	446
Nb d'événements classés	358	108	24	490

L'ASN rend l'information accessible à ses différents publics *via* notamment son site Internet, [www.asn.fr](http://www.asn.fr), dont l'audience a été de 700 000 visiteurs en 2013.

### COMPÉTENCES DE L'ASN

L'ASN :

– est **obligatoirement consultée sur les projets de décret et d'arrêté réglementaires pris par le Gouvernement en matière de sécurité nucléaire au sens large** (qui couvre la sûreté nucléaire, la radioprotection, la prévention et la lutte contre les actes de malveillance, ainsi que les actions de sécurité civile en cas d'accident) et peut prendre des décisions réglementaires pour préciser les décrets et arrêtés pris en matière de sûreté nucléaire ou de radioprotection, à l'exception de ceux ayant trait à la médecine du travail ;

– est **obligatoirement consultée sur les décisions individuelles majeures prises par le Gouvernement concernant les grandes installations nucléaires, notamment les autorisations de création et de démantèlement ; elle aura donc à donner un avis avant la mise à l'arrêt et le démantèlement de la centrale de Fessenheim ;**

– prend les décisions individuelles concernant les activités nucléaires (par exemple l'autorisation de mise en service d'une installation nucléaire de base (INB), d'utilisation d'emballage de transport de substances radioactives, d'utilisation de source radioactive...) et peut imposer aux exploitants des prescriptions individuelles ;

- assure l’inspection et peut prononcer des sanctions, notamment suspendre le fonctionnement d’une installation ; le Gouvernement peut donc décider, en lien avec l’opérateur, de prolonger la durée de vie des centrales mais cette décision devra être sanctionnée par un avis de l’ASN ;
- assiste et conseille le Gouvernement en cas de situation d’urgence ;
- organise la veille permanente en matière de radioprotection (surveillance de l’environnement, de l’exposition des travailleurs...) ;
- contribue à l’information du public sur l’état de la sûreté nucléaire et la radioprotection, notamment à travers son site Internet et son rapport sur « l’état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France » présenté à l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) et à la presse ;
- rend compte de son activité au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement ;
- développe une approche commune de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, en association avec d’autres Autorités de sûreté européennes ;
- est saisie par le Gouvernement de l’élaboration de tout projet de texte pour l’élaboration des positions françaises à l’international dans les domaines de sa compétence.

### ***c. L’alerte de l’ASN sur l’insuffisance de ses moyens budgétaires***

Dans un avis du 17 octobre 2014, l’ASN a solennellement averti les pouvoirs publics sur la nécessité de lui conférer des moyens budgétaires en adéquation avec les grands enjeux de la sûreté nucléaire dans les années à venir (démantèlement, déploiement de la troisième génération, prolongation au-delà de 40 ans des réacteurs de deuxième génération, vieillissement des centrales, mise en œuvre du projet CIGEO, etc.).

Elle renouvelle donc sa demande de réforme du financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

#### **Avis n° 2014-AV-0214 de l’Autorité de sûreté nucléaire du 17 octobre 2014 relatif au budget du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France pour les années 2015 à 2017**

*Considérant que les exigences sociétales en matière de sûreté nucléaire et de transparence augmentent régulièrement, ce qui conduit l’État à intensifier notablement son action dans ces domaines ;*

*Considérant que les évolutions législatives et réglementaires ont traduit cette tendance en renforçant notamment les missions du dispositif de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection constitué par l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et son appui technique, l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ;*

*Considérant que le dispositif de contrôle est confronté aujourd’hui à des enjeux de sûreté et de radioprotection sans précédent, notamment :*

- le nécessaire renforcement de la sûreté du parc nucléaire français à la suite de l’accident de Fukushima,

- le vieillissement des centrales nucléaires et l’instruction de la demande de prolongation de leur fonctionnement au-delà du quatrième réexamen de sûreté,
- la mise en fonctionnement du réacteur EPR sur le site de Flamanville,
- le développement du projet CIGEO et, notamment, l’examen des options de sûreté,
- la montée en puissance de la problématique du démantèlement,
- les premiers réexamens de sûreté de plus d’une cinquantaine d’installations exploitées par le CEA et AREVA, notamment à l’usine de La Hague,
- la vigilance accrue qu’appelle l’augmentation continue des doses de rayonnements ionisants délivrées aux patients ;

Considérant que le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte adopté en première lecture par l’Assemblée nationale confirme ces évolutions et ces enjeux ;

Considérant en conséquence que l’État doit être en mesure de faire face à des responsabilités accrues en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et de transparence,

**Rend l’avis suivant :**

1. L’ASN prend acte des trente emplois supplémentaires qui lui sont attribués sur la période 2015-2017 et de la stabilité de son budget de fonctionnement pour la même période. Elle prend acte également du maintien à leur niveau actuel des ressources allouées à l’IRSN tout au long de la même période triennale. L’ASN apprécie l’effort consenti par le Gouvernement dans un contexte budgétaire extrêmement contraint.
2. L’ASN constate néanmoins que l’essentiel de ses besoins et de ceux de l’IRSN en emplois (renfort de 95 emplois pour l’ASN et de 65 emplois pour l’IRSN) et en crédits supplémentaires (accroissement de 21 M€ pour l’ASN et de 15 M€ pour l’IRSN), exposés dans l’avis du 6 mai 2014, demeure.
3. L’ASN reste, dans ces conditions, **préoccupée par l’insuffisance des mesures budgétaires au regard des enjeux auxquels la France doit faire face dès maintenant en matière de sûreté nucléaire** et de radioprotection. Elle renouvelle donc sa demande de réforme du financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection afin de doter le dispositif dual composé de l’ASN et de l’IRSN d’un financement adapté et adaptable aux enjeux, reposant à la fois sur le budget de l’État et sur une contribution annuelle des exploitants nucléaires, fixée par le Parlement.
4. L’ASN réitère sa suggestion que cette réforme prenne également en compte le financement complémentaire spécifique des commissions locales d’information (CLI) prévu par l’article L. 125-31 du code de l’environnement à partir du produit de la taxe sur les installations nucléaires de base.

**Le Rapporteur spécial recommande que les propositions de l’ASN s’agissant du financement de la sûreté nucléaire soient étudiées dans les meilleurs délais. Il rappelle que les moyens consacrés à la sûreté nucléaire sont notablement inférieurs au rendement de la taxe sur les installations nucléaires base.** Le rendement de la taxe sur les installations nucléaires de base s’est élevé à 579,36 millions d’euros en 2012 et en 2013, et à 576,66 millions

d'euros en 2014. Or, en cumulé, les montants alloués à la politique de sûreté nucléaire peuvent être évalués à environ 280 millions d'euros en 2012, 320 millions d'euros en 2013 et 306 millions d'euros en 2014 <sup>(1)</sup>, si l'on ajoute aux crédits de l'ASN ceux dont bénéficient l'IRSN.

***d. Une nouvelle baisse de la subvention versée à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)***

Créé par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, l'IRSN contribue à la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la sûreté et la sécurité nucléaires, et la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets des rayonnements. L'IRSN joue ainsi un rôle d'expert public en matière de recherche et d'expertise relatives aux risques nucléaires et radiologiques. La direction générale de la prévention des risques en assure la tutelle.

Les moyens budgétaires dont dispose l'IRSN pour assurer l'ensemble de ses missions proviennent essentiellement de la subvention pour charges de service public inscrite à l'action n° 11 du programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Pour l'année 2015, il est prévu une baisse du montant de la subvention de 8 millions d'euros (passage de 186,4 millions d'euros en 2014 à 178,4 millions d'euros en 2015). Pour rappel, la subvention votée pour 2013 s'élevait à 206,3 millions d'euros. La baisse de la subvention à l'IRSN est donc de 13,5 % en seulement deux ans.

Pour 2015, ces moyens se décomposent en gestion selon les 4 axes suivants :

- recherche et missions de service public (113,1 millions d'euros),
- appui technique aux pouvoirs publics (4,4 millions d'euros),
- appui technique à l'Autorité de sûreté nucléaire (43 millions d'euros),
- sûreté nucléaire et radioprotection des activités de défense, contrôle des matières nucléaires, protection contre la malveillance (17,9 millions d'euros).

Les moyens de l'IRSN proviennent également du produit de la contribution acquittée par les exploitants d'installation nucléaire en vertu de l'article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010. L'IRSN a bénéficié de 53 millions d'euros à ce titre pour 2014.

---

(1) Réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.



S'agissant des moyens humains, pour l'année 2015, il est prévu un maintien des effectifs sous plafond de l'Institut à hauteur de 1 644 ETPT (net des mesures techniques de transferts de postes de salariés de l'IRSN mis à disposition à l'ASN).

***e. L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)***

Créée par la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991, l'ANDRA est chargée des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs. Ses missions qui ont été confirmées, précisées et élargies par la loi du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs consistent notamment à :

– établir et publier tous les trois ans l'inventaire des matières et déchets radioactifs ;

– réaliser des recherches sur l'entreposage et le stockage en couche géologique profonde ;

– prévoir les spécifications pour le stockage des déchets ;

– concevoir, implanter, réaliser et assurer la gestion des centres d'entreposage ou centre de stockage des déchets.

En 2015, le programme 181 ne versera aucune subvention à l'ANDRA.

L'ANDRA est financée *via* des contrats commerciaux, une subvention en provenance du programme *Énergie, climat et après-mine* (3,9 millions d'euros prévus pour 2015) et des taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base.

**3. Les risques naturels et hydrauliques**

L'action 10 *Prévention des risques naturels et hydrauliques* est dotée de 40,1 millions d'euros, soit un montant en hausse de 6 % par rapport aux crédits votés en 2014. Cette hausse permet de rétablir les moyens alloués à cette action à hauteur de ceux votés pour 2013.

***a. Le financement des plans de prévention des risques naturels (PPRN) est désormais assuré exclusivement par le Fonds Barnier***

Créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) s'est substitué aux différentes procédures préexistantes en matière de prévention des risques naturels (plans d'exposition aux risques, plans de surface submersible, périmètres de risque...). Il a notamment pour vocation l'élaboration de règles de prévention, d'urbanisme et de construction selon la nature et l'intensité des risques. Il a valeur de servitude d'utilité publique.

Les PPRN ont pour objet de maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des populations et des biens existants. Le PPRN peut :

– interdire les constructions nouvelles dans les espaces d'aléas très forts non urbanisés ou les zones susceptibles d'aggraver les risques comme les champs d'expansion de crue ;

– définir des mesures pour adapter les constructions nouvelles à l'état des risques ;

– définir des mesures de construction pour diminuer la vulnérabilité des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants dans la limite des 10 % de la valeur vénale ;

– définir des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde à la charge des collectivités et des particuliers.

Depuis 2000 et jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2006, les moyens financiers provenaient pour moitié du budget de l'État et pour moitié du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « Fonds Barnier ».

De 2006 à 2012, le FPRNM a pris en charge la dépense dans la limite des trois quarts, pour l'élaboration des PPRN et des actions d'information préventive sur les risques majeurs. Pour 2013, la limite a été portée à 90 %, puis à 100 % en 2014.

Le tableau suivant récapitule, pour les cinq dernières années, le montant des crédits en millions d'euros affectés à l'élaboration des PPRN et à l'information préventive en indiquant la répartition entre l'État et le FPRNM :

Cofinancement des PPRN et information préventive	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	16	12,1	14,53	16,41	6,31	10,25
Budget de l'État	0	1,2	6,66	5,2	4,85	4,38

À ce jour, selon le projet annuel de performances, 10 284 communes sont couvertes par un PPRN et 3 060 communes ont un PPRN en cours de prescription.

***b. L'action finance d'autres dispositifs dans les domaines des risques naturels et hydrauliques***

La prévention des risques naturels s'appuie également sur la réalisation de plans d'actions gouvernementaux et d'actions nationales prioritaires tels que les programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI), les plans grands fleuves ou encore le plan de submersion rapide (PSR) à caractère national.

**Lors des auditions, l'attention du Rapporteur spécial a été appelée sur la complexité du dispositif de prévention du risque inondation en raison notamment de la superposition de cartographies différentes relevant de réglementations tantôt nationales et tantôt communautaires.**

#### **4. Une reconduction à l'identique des moyens pour la gestion de l'après-mine**

L'action *Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites* vise à limiter l'effet des séquelles éventuelles des exploitations minières sur l'environnement et sur la sécurité des personnes et des biens. Elle est dotée de 41,8 millions d'euros pour 2015, soit une reconduction stricte des crédits de l'année dernière.

L'essentiel de ces crédits – soit 32,8 millions d'euros – sont des subventions pour charges de service public à destination de deux opérateurs : GEODERIS (6,4 millions), en charge de l'inventaire des zones minières, et le Département de prévention et de sécurité minière (26,4 millions) qui assure pour le compte de l'État des actions de maîtrise d'ouvrage.

##### **Le long travail d'inventaire des risques miniers**

L'inventaire des risques est un projet qui se décline progressivement sur plusieurs années et selon plusieurs thématiques.

L'inventaire des risques sur les mouvements de terrain a conduit à l'étude détaillée des aléas sur l'ensemble des sites « prioritaires » selon la probabilité d'occurrence et la vulnérabilité des enjeux soit 171 sites. Les études détaillées des risques sont en cours et se poursuivront jusqu'en 2015. Les études détaillées des aléas sur 341 sites de moindre priorité restent à réaliser, ce qui constitue une charge très conséquente et qui nécessitera vraisemblablement des arbitrages.

L'inventaire des risques se décline également dans celui des sites, fermés, de stockage de déchets miniers, au titre de la directive 2006/21/CE. Cette directive prévoyait la remise par les États membres d'une liste des sites de stockages historiques de résidus miniers susceptibles de poser des atteintes graves à l'environnement d'ici au 1<sup>er</sup> mai 2012. Cette liste, comprenant 23 sites, préparée par GEODERIS pour ce qui concerne les sites miniers hors uranium, a été rendue publique en mai 2012 et transmise à la Commission européenne. Au-delà de ces sites, l'inventaire vise à caractériser les secteurs qui contiennent des dépôts susceptibles de présenter un impact sur l'environnement sans pour autant constituer un risque grave identifié. L'étude de 18 secteurs est programmée en 2014.

En ce qui concerne l'aléa « gaz de mine », l'inventaire des sites susceptibles de faire l'objet d'une étude d'aléas étant presque achevé, il est prévu de mener une étude pilote sur un des sites.

Enfin, des actions se poursuivent sur l'inventaire des ouvrages débouchant au jour (ODJ) dont seule la moitié des 40 000 ouvrages dont on estime l'existence serait inventoriée.

## D. LES OPÉRATEURS

Les crédits du programme 181 à destination des opérateurs sont prévus à 85,5 millions d'euros pour 2015.

### CRÉDITS DU PROGRAMME 181 ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS

	Subventions pour charges de service public	Transferts	Total
ANSES	7 000 000 €		7 000 000 €
BRGM	29 040 000 €	4 900 000 €	33 940 000 €
CITEPA		150 000 €	150 000 €
GIP GEODERIS	6 400 000 €		6 400 000 €
INERIS	28 612 612 €		28 612 612 €
IRSTEA	1 900 000 €		1 900 000 €
Météo France		4 000 000 €	4 000 000 €
ONF	3 500 000 €		3 500 000 €

Source : projet annuel de performances.

Deux opérateurs sont soumis à des plafonds d'emplois relevant du programme 181, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

#### 1. L'ADEME ne percevra plus de subvention de l'État à compter de 2015

L'ADEME est un établissement public industriel et commercial qui participe à la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'environnement. Pour la première fois en 2015, l'ADEME ne percevra aucune subvention de l'État. Le plafond d'emplois de l'ADEME est de 926 ETPT pour 2015. Cet établissement public industriel et commercial est financé principalement par une fraction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

La TGAP, instituée le 1<sup>er</sup> janvier 1999 en application du principe pollueur-payeur, est une taxe incitative visant à modifier les comportements dans un sens plus favorable à l'environnement. Elle est composée de plusieurs catégories d'activités polluantes mentionnées dans l'article 266 *sexies* du code des douanes, et une fraction de cette taxe est globalement affectée à l'ADEME à hauteur de 448,7 millions d'euros pour 2014.

L'agence perçoit également des ressources propres (41,5 millions d'euros en produits à recevoir au titre de l'exercice 2014) qui proviennent de subventions contractualisées avec des tiers, des ventes de biens et services et de produits divers de gestion.

Les moyens mobilisés par l'ADEME se décomposent en deux segments budgétaires :

- les dépenses du budget incitatif, destiné à assurer les missions de l'Agence, sous la forme d'aides financières à des bénéficiaires (entreprises, collectivités territoriales, associations...), de prestations ou travaux commandés à des prestataires (études visant à développer les connaissances de l'Agence sur

certaines sujets, outils spécifiques liés aux métiers de l'Agence, par exemple) ou sous forme d'investissements techniques, ou financiers (fonds de garantie, participations...),

– les dépenses du budget de moyens qui assure les besoins structurels de l'Agence : le financement des salaires, des dépenses de fonctionnement courant de l'Agence (loyers, déplacements, logistique, fournitures, entretien des véhicules et des locaux, assurances...), et des investissements (achats de véhicules et du matériel informatique, bâtiments...).

L'ADEME, au travers de ces moyens incitatifs financés par l'État, remplit ainsi des fonctions d'animation, d'expertise, de conseil et d'études, d'élaboration et de développement d'outils, et de soutien aux investissements. 80 % de ces budgets portent sur 4 priorités du Gouvernement : chaleur renouvelable, déchets et économie circulaire, rénovation énergétique des bâtiments, communication pour favoriser les changements de comportements. Ces budgets sont directement orientés vers l'atteinte des objectifs nationaux et européens concernant la chaleur renouvelable, la prévention des déchets et le recyclage, la performance énergétique des bâtiments.

Pour ces différents programmes, peuvent être rappelés quelques éléments importants :

- Le Fonds chaleur, mis en place en janvier 2009, permet de financer les projets utilisant la chaleur renouvelable (réseaux de chaleur, biomasse, solaire thermique, géothermie, biogaz, chaleur de récupération) dans les secteurs de l'habitat collectif, du tertiaire, de l'industrie et de l'agriculture ; ceux-ci devant contribuer à hauteur d'environ 25 % (5,5 Mtep) à l'objectif 2020 de développement des énergies renouvelables en France. À fin 2013, près de 1,4 Mtep ont été produits depuis 2009 grâce à ce fonds.

- Concernant le Programme *déchets et économie circulaire*, les objectifs prioritaires sont la réduction de la production de déchets (réduction constatée de 7,5 % pour les ordures ménagères et assimilées sur la période 2007-2011) et, dans une moindre mesure, le développement du recyclage et de la valorisation selon le principe de la « hiérarchie des modes de gestion des déchets » prônée par la directive cadre sur les déchets. Les modalités d'intervention de l'ADEME dans le domaine des déchets seront adaptées à partir de 2015 pour accompagner le nouveau plan déchets et économie circulaire.

- Concernant la rénovation énergétique des bâtiments, l'Agence a été chargée en 2013 de la mise en place d'un guichet unique pour informer et accompagner les particuliers. En tant que pilote du réseau des « Espaces info énergie », elle joue également un rôle majeur dans sa mise en œuvre locale pour les publics non précataires.

• La maîtrise des risques « sites pollués » et la reconversion des friches urbaines impliquent une activité soutenue de l'ADEME. Depuis de nombreuses années, l'ADEME est chargée, pour le compte de l'État, d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de mise en sécurité des sites pollués lorsque le responsable est reconnu économiquement défaillant. Le nombre d'interventions sur sites pollués avec arrêtés préfectoraux signés est passé de 50 en 2008, à 137 en 2013. Les perspectives d'activités sur 2014-2015 montrent la nécessité d'une stabilisation à ce niveau élevé d'activités, avec d'importants chantiers de travaux de réhabilitation qui restent à conduire tels que les Calanques de Marseille, la dépollution de nappe à Collonges Mont d'Or. Depuis 2009, l'Agence a également engagé un programme de soutien à la reconversion de friches urbaines polluées et ce sont 122 projets qui ont été aidés sur la période 2009-2013. En 2014-2015 l'Agence poursuit ce soutien, en orientant par ailleurs son action de développement de ces reconversions par la démonstration d'une approche assurantielle destinée à lever l'un des verrous qui porte sur les aléas de travaux de dépollution.

Les quatre programmes Investissements d'avenir confiés en 2010 à l'ADEME ont totalisé 2,13 milliards d'euros de crédits après divers redéploiements. Ils ont donné lieu au dépôt jusqu'au 30 juin 2014 de 630 projets, et à la sélection de 151 lauréats. Ce dispositif a montré sa capacité à mobiliser les entreprises françaises sur ces créneaux porteurs et à stimuler leur capacité d'innovation. Les premières évaluations qui ont été conduites sur les appels à manifestations d'intérêt (AMI) clos et les projets décidés permettent d'esquisser les impacts du dispositif à l'horizon 2020.

Enfin, dans la continuité de ces premiers programmes d'Investissements d'avenir, l'ADEME s'est vu confier pour 2014, une enveloppe complémentaire de 1,1 milliard d'euros. Le détail de ces crédits est inscrit dans le programme 403 *Innovation pour la transition écologique et énergétique*, composé de deux actions *démonstrateurs de la transition énergétique et écologique* et *transports de demain*. La programmation détaillée et la mise en place du cadre contractuel avec l'État sont en cours de mise au point et devront être finalisées en 2014.

Dans le cadre d'un budget stabilisé par rapport à 2014, soit 590 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre des crédits incitatifs à engager par l'ADEME, l'année 2015 devrait être une année de refondation du cadre dans lequel s'inscrit l'action de l'ADEME, prenant notamment en compte :

- les priorités retenues par l'État suite au débat sur la transition énergétique et de la Conférence environnementale et leur transcription dans la loi sur la transition énergétique pour une croissance verte qui sera débattue à l'automne ;
- la mise en place d'un nouveau contrat d'objectifs avec l'État à partir de 2015 ;

- la négociation d'une nouvelle génération de contrats de plan État-Régions à partir de 2015 ;

- l'adoption par la commission européenne de nouveaux encadrements pour les aides d'État sachant que la refonte de l'ensemble des systèmes d'aide de l'Agence est en cours ;

- une nouvelle période de mise en œuvre des Fonds européens, avec notamment la délégation de la gestion des Fonds FEDER aux Conseils régionaux dont une part plus significative que dans le passé devrait compléter les financements nationaux sur les thématiques environnementales.

## **2. L'INERIS**

Le plafond d'emplois de l'INERIS est prévu à 555 ETPT pour 2015. Compte tenu des emplois hors plafond, l'INERIS dispose d'un effectif total de 600 personnes environ et d'un site principal à Verneuil en Halatte dans l'Oise : 40 hectares, 30 000 m<sup>2</sup> de laboratoires et halles d'essais. Deux autres sites, à Nancy sur les risques liés à l'après-mine et à Aix-en-Provence sur la valorisation des déchets font également partie de l'Institut.

Le contrat d'objectifs de l'INERIS articule ses missions autour de quatre activités distinctes et complémentaires :

- la veille scientifique et la recherche appliquée, nécessaires au développement d'une expertise d'excellence ;

- l'appui aux pouvoirs publics, notamment sous la forme de développements méthodologiques et d'assistance à l'élaboration, l'évaluation ou la mise en œuvre de politiques publiques (incluant la conception de référentiels prénormatifs) ;

- l'expertise, le conseil et la formation, destinés aux industriels et aux collectivités, activités visant principalement à apporter des réponses opérationnelles à des situations à risques. Ces activités participent activement au maintien, par les experts de l'INERIS, d'une bonne connaissance du terrain ;

- l'expertise réglementaire pour évaluer la conformité de produits, équipements ou systèmes à différents référentiels prescriptifs (certification) ou non (certification volontaire) et la conformité de dossiers réglementaires (tierce expertise). Cette démarche contribue également à une pleine reconnaissance de l'INERIS à l'international.





## II. PROGRAMME 217 : DES MOYENS CONSTANTS POUR LES FONCTIONS SUPPORTS DE LA MISSION *ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES*

### 1. Présentation générale des crédits demandés pour 2015

Avec un peu plus de 2,5 milliards d’euros de crédits de paiement, le programme 217 représente en termes budgétaires plus d’un tiers de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Les moyens alloués aux fonctions supports de la mission sont constants par rapport à ceux prévus pour 2014. Les crédits demandés pour 2015 ne sont, en effet, qu’en très légère baisse par rapport à ceux prévus pour 2014 (la baisse se limite à 6,3 millions d’euros, soit 0,2 %).

#### a. Présentation par titre : un programme dédié à 80 % aux dépenses de personnel communes aux deux ministères relevant de la mission

L’objet de ce programme est essentiellement de rassembler la quasi-totalité de la masse salariale 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). Ainsi, environ 2 milliards d’euros, soit 80 % des crédits du programme, sont des dépenses de personnel.

#### PRÉSENTATION PAR TITRES DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 217

	LFI 2014	PLF 2015	Évolution en %
Titre 2. Dépenses de personnel	1 992 489 100 €	1 996 338 675 €	-0,2 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	512 393 490 €	501 325 308 €	-2,2 %
<i>Dont subventions pour charges de services publics</i>	277 460 922 €	275 580 741 €	-0,7 %
Titre 5. Dépenses d’investissement	5 296 986 €	6 935 380 €	+30,9 %
Titre 6. Dépenses d’intervention	17 269 967 €	16 548 759 €	-4,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 527 449 543 €</b>	<b>2 521 143 122 €</b>	<b>-0,2 %</b>

Les dépenses de personnel du programme représentent 98 % de l’ensemble des dépenses de personnel de la mission.

#### DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA MISSION PAR PROGRAMME

Programmes	Dépenses de personnel	%
217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durables</i>	1 996 338 675 €	98 %
181 <i>Prévention des risques</i>	40 847 716 €	2 %
Total mission <i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	2 037 186 391 €	100 %

Comme l’an passé, le Rapporteur spécial reconnaît que le regroupement sur ce programme des moyens en personnel peut permettre une optimisation de la gestion des emplois et des crédits ainsi qu’une grande souplesse dans la gestion des ressources humaines. Il regrette cependant que ce regroupement fasse obstacle à l’exercice de la fongibilité asymétrique et limite la marge d’action des responsables de programme de la mission en la matière.

Le programme 217 participe également au financement de trois opérateurs à hauteur de 275,7 millions d’euros, soit environ 11 % des crédits du programme. Le montant demandé pour 2015 est sensiblement identique à celui prévu pour 2014.

#### SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 217

(en milliers d’euros)

Opérateur	Subventions pour charges de services publics et dotations en fonds propres
CÉREMA – Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement	227 281 €
ENPC – École nationale des Ponts et Chaussées	28 331 €
ENTPE – École nationale des travaux publics de l’État	19 969 €
<b>TOTAL</b>	<b>275 581 €</b>

Les autres crédits du programme demandés pour 2015 sont des dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (225,7 millions d’euros de crédits de paiement contre 234,9 millions prévus pour 2014, soit une baisse de 4 %), des dépenses d’investissement (6,9 millions d’euros, en hausse de plus de 30 %) et des dépenses d’intervention (16,5 millions, en baisse de 4,2 %).

#### *b. Ventilation des crédits par action : peu de changements en 2015*

La ventilation de ces dépenses par action ne révèle pas de changement significatif par rapport aux crédits votés pour 2014.

Les six premières actions portent des fonctions supports des deux ministères relevant de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (**660,8 millions d’euros** contre 659,4 millions d’euros prévus pour 2014). Il s’agit essentiellement de dépenses hors personnel (dépenses de fonctionnement transversales, immobilier, informatique, fonction juridique, ressources humaines), à l’exception de l’action 05 qui finance la masse salariale des gestionnaires des ressources humaines et de la formation.

Les 9 actions suivantes (numérotées de 07 à 24) sont des actions miroirs qui portent les dépenses de personnel des différentes politiques des deux mêmes ministères (**1,86 milliard d’euros**, soit un montant presque identique à celui prévu pour 2014). Les crédits inscrits dans les actions 07, 08, 11, 13, 16 et 23 financent les dépenses de personnel des divers programmes de la mission, dont le programme 217. L’action 09 porte une partie des dépenses de personnel du programme relatif à la sécurité et l’éducation routières : bien que rattaché à la mission *Sécurité*, une partie de ce programme relève toujours du ministre en charge des transports, et donc de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Enfin, les actions 22 et 24 portent les dépenses de personnel prises en charge par le MEDDE et qui ne sont rattachées à aucun programme (personnel transféré aux collectivités territoriales, et personnel œuvrant dans le domaine des transports aériens).

Les moyens alloués aux actions 25 et 26 relatives à la Commission nationale du débat public et à l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires sont reconduits à l'identique pour 2015 (respectivement **2,4 millions et 1,6 million d'euros**).

**PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 217**

Action	LFI 2014	PLF 2015
01 Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	249 718 412 €	247 642 967 €
02 Fonction juridique	2 892 798 €	2 809 211 €
03 Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	164 659 569 €	158 612 692 €
04 Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	25 423 737 €	24 992 714 €
05 Politique des ressources humaines et formation	207 570 928 €	217 933 851 €
06 Action européenne et internationale	9 111 921 €	8 848 636 €
07 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 217	494 953 072 €	501 024 880 €
08 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 203	630 111 161 €	618 093 708 €
09 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 207*	39 337 655 €	38 781 295 €
11 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 205	182 254 227 €	184 216 321 €
13 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 113	214 083 832 €	213 580 190 €
14 Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique	7 051 130 €	
16 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 181	223 785 981 €	233 720 377 €
22 Personnels transférés aux collectivités territoriales	15 721 692 €	9 091 745 €
23 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 174	54 708 916 €	55 732 443 €
24 Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	2 041 143 €	2 038 783 €
25 Commission nationale du débat public	2 426 251 €	2 426 251 €
26 Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	1 597 058 €	1 597 058 €
<b>TOTAL</b>	<b>2 527 449 543,00 €</b>	<b>2 521 143 122,00 €</b>

Source : projet annuel de performances.

**Comme l'an passé, le Rapporteur spécial observe que les efforts de gestion ont atteint leur limite ainsi que le démontre la reconduction presque à l'identique des moyens dédiés aux différentes actions.**

**La baisse des dépenses publiques en valeur ne peut plus s'effectuer à périmètre constant. Le Rapporteur spécial appelle donc à une réflexion plus globale sur les missions de l'État dans les domaines de l'écologie, du développement et de la mobilité durables.**

**2. La baisse des effectifs ralentit**

Le plafond d'emplois demandé pour 2015 baisse de 735 ETPT par rapport à 2014 pour s'établir à 33 388. Cette baisse est expliquée dans le projet annuel de performances par la suppression de 541 ETPT, et pour le solde par des corrections techniques, des mesures de transfert ainsi que l'effet du schéma d'emploi 2014 en année pleine.

### **Un ralentissement des suppressions d'emploi dans le périmètre du MEDDE et du MLETR**

Les 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) partagent de nombreux services si bien que le suivi de l'exécution des schémas d'emploi est globalisé.

Dans ce périmètre, environ 60 % des départs à la retraite ne seront pas remplacés en 2015 (834 non remplacements pour 1 420 départs prévus). Le taux de non remplacement des départs à la retraite a cependant tendance à baisser puisqu'il était de 82 % en 2012 et 75 % en 2013 et 2014.

Les suppressions d'emploi ralentissent. Le schéma d'emploi constaté était de – 1 228 équivalents temps plein (ETP) en 2012 et – 1 378 ETP en 2013. Il est prévu à – 1 219 ETP pour 2014 et à seulement – 834 pour 2015.

*Source : Réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.*

La ventilation indicative du plafond d'emploi par action est la suivante :

07 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 217	7 675
08 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 203	10 892
09 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 207	651
11 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 205	2 870
13 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 113	3 031
16 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 181	3 237
22 Personnels transférés aux collectivités territoriales	4 189
23 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 174	784
24 Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	40
25 Commission nationale du débat public	7
26 Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	12

**Lors de l'audition du responsable de programme, l'attention du Rapporteur spécial a été appelée sur le fait que le non remplacement de départs à la retraite provoque un vieillissement de la pyramide des âges ainsi que, par voie de conséquence, un goulot d'étranglement au stade des promotions d'agents de catégorie C vers la catégorie B.**

### **3. La politique de fusion des corps se poursuit**

Les nouveaux corps des techniciens supérieurs du développement durable (TSDD) et des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable (SACDD) ont été créés en 2012. Ils ont permis la fusion, pour le premier, des anciens corps des techniciens supérieurs de l'Équipement, des contrôleurs des travaux publics de l'État, et des contrôleurs des affaires maritimes de la branche technique, et pour le second, des anciens corps des secrétaires administratifs de l'Équipement, des contrôleurs des transports terrestres et des contrôleurs des affaires maritimes de la branche administrative.

Précédemment en 2011, la création du corps interministériel à gestion ministérielle (CIGeM) des attachés de l'administration de l'État a permis de fusionner 16 corps d'attachés dont le corps des attachés d'administration de l'équipement.

Il en résulte davantage de souplesse dans la gestion de ces personnels. Ces derniers bénéficient en outre d'opportunités de carrière dont ils ne disposaient pas auparavant.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, cette politique de fusion des corps va se poursuivre. Il est ainsi prévu pour l'automne 2014 la création de deux nouveaux corps, celui des chargés de recherche du développement durable et celui des directeurs de recherche du développement durable. Ce projet s'inscrit dans le prolongement de la création de l'institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) par décret n° 2010-1702 du 30 décembre 2010 à partir de l'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) et du laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC).

Ce projet consiste à fusionner :

- d'une part, les directeurs de recherche et les chargés de recherche issus de l'ex-INRETS et régis par le décret n° 86-398 du 12 mars 1986 relatif aux statuts particuliers des corps de fonctionnaires de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), corps propres à l'ex-établissement ;

- d'autre part, les directeurs de recherche et les chargés de recherche régis par le décret n° 94-943 du 28 octobre 1994 relatif aux statuts particuliers du corps des chargés de recherche et du corps des directeurs de recherche relevant du ministre chargé de l'équipement (corps ministériels).

L'objectif est de constituer, d'une part, un corps de 314 chargés de recherche et, d'autre part, un corps de 130 directeurs de recherche, régis par des règles de recrutement, de gestion, d'évolution et de reconnaissance académique unifiées. Selon le ministère, ces corps répondront mieux au besoin et au développement de la recherche au sein du MEDDE et des autres employeurs.

#### **4. Le regroupement immobilier des services centraux en voie d'achèvement**

L'année 2015 sera notamment marquée par la poursuite de l'opération de regroupement immobilier des services centraux du ministère sur deux sites au lieu de cinq précédemment.

L'implantation actuelle à La Défense est aujourd'hui répartie dans cinq implantations proches mais distinctes : la paroi Sud de l'Arche, propriété de l'État, le reste en location dans une partie de la paroi Nord, les deux tours Pascal A et B, et une partie de la tour Voltaire.

Pour permettre un regroupement de ces sites, la tour Sequoia a été prise à bail en décembre 2012. Le bail est assorti d'une promesse unilatérale de vente au profit de l'État, qui pourra être exercée du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 30 avril 2016, donnant ainsi à l'État la possibilité de stabiliser son implantation à la Défense en devenant propriétaire. L'exercice de cette promesse est en cours de préparation dans le cadre de la mise en place d'un crédit-bail immobilier. La procédure de dévolution de ce crédit-bail est en cours de montage.

Les opérations de déménagement des personnels vers la tour Sequoia ont commencé. Il est prévu d'opérer les dernières installations dans l'Arche Paroi Sud fin 2016, après la réalisation des travaux nécessaires.

Outre son intérêt fonctionnel permettant de réduire de 5 à 2 les immeubles occupés à La Défense, cette opération doit dégager des économies significatives de l'ordre de 10 millions d'euros à partir de 2015 <sup>(1)</sup>.

Le ministère est ainsi le seul ministère à avoir localisé hors de Paris la quasi-totalité de ses services centraux, en cherchant à rationaliser les conditions d'implantation. Le ministère a ainsi libéré progressivement les derniers sites parisiens qui abritaient encore des services dispersés (avenue de Suffren, avenue Marceau, boulevard du Montparnasse).

#### **5. Le rôle stratégique du commissariat général au développement durable : promouvoir le développement durable au sein de toutes les politiques publiques**

Créé par le décret n° 2008-960 du 9 juillet 2008, le Commissariat général au développement durable (CGDD) a pour objectif de promouvoir le développement durable au sein de toutes les politiques publiques et dans les actions de l'ensemble des acteurs socio-économiques.

Cet objectif correspond à un enjeu essentiel pour le ministère : il constitue non seulement un déterminant majeur de ses propres politiques mais assoit également son intervention dans l'ensemble des champs d'action de l'État et auprès de tous les acteurs de la société civile. Le CGDD s'efforce ainsi d'assurer une « *mission d'éclaireur et d'exportateur de la transition écologique auprès de publics variés et nombreux* » <sup>(2)</sup>.

Pour assurer cette mission, le CGDD dispose de compétences étendues, qui comprennent la recherche et l'innovation, l'observation et les statistiques, l'analyse économique, sociale et environnementale, ainsi que l'évaluation des politiques publiques et l'accompagnement des acteurs. S'ajoutent à ces compétences des fonctions stratégiques et prospectives, largement ouvertes sur la société, en vue de déterminer les voies d'un développement plus durable.

---

(1) Réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.

(2) Source : Programme d'activité 2014 du CGDD.

Il s'agit d'une structure transversale du MEDDE et du MELTR, qui constitue tout à la fois une administration de mission et une administration centrale, et dont les crédits sont inscrits dans quatre programmes répartis dans deux missions.

CRÉDITS DU CGDD POUR 2015

Missions et programmes	PLF 2015 (en millions d'euros)	
	AE	CP
<b>Mission <i>Écologie, développement et mobilité durables</i></b>		
Programme 159 <i>Information géographique et cartographique</i>	<b>97</b>	<b>97</b>
Programme 170 <i>Météorologie</i>	<b>205,8</b>	<b>205,8</b>
Programme 217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i> (sur les crédits de l'action 1 : « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable »)	<b>242,8</b>	<b>242,8</b>
<i>Dont subvention au CEREMA</i>	227,3	227,3
<b>Mission interministérielle <i>Recherche et enseignement supérieur</i></b>		
Programme 190 <i>Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables</i>	<b>1 396,3</b>	<b>1 404,3</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.

Les crédits du programme 217 à destination du CGDD servent essentiellement à financer la subvention allouée au Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CÉREMA), établissement public administratif créé par la loi du 28 mai 2013.

**Le CGDD poursuit une politique de diffusion et de communication soutenue comme en témoigne la liste des études et documents parus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014**

- Les parcs naturels régionaux : chiffres clés – Numéro 115 – Octobre 2014
- Villes résilientes : premiers enseignements tirés d’une synthèse bibliographique – Numéro 114 – Septembre 2014
- Affichage environnemental sur les produits de consommation : point d’étape sur les enjeux dans le secteur agro-alimentaire - Numéro 113 – Septembre 2014
- Quels sont les déterminants de la production des déchets municipaux ? – Numéro 112 – Septembre 2014
- Le compte satellite du transport - Numéro 111 – Août 2014
- Le marché de l’emploi de l’économie verte - Numéro 110 – Août 2014
- Le covoiturage pour les déplacements domicile-travail : quel potentiel ? – Numéro 107 – Juin 2014
- Ressources en eau : perception et consommation des Français – Numéro 106 – Juin 2014
- Les coûts écologiques non payés relatifs aux émissions dans l’air – Numéro 105 – Mai 2014
- Analyse d’une méthode d’évaluation d’un dommage environnemental : la méthode ressource-ressource européenne – Numéro 104 – Mai 2014
- Les déterminants du coût des catastrophes naturelles : le rôle du changement climatique en France – Numéro 103 – Mai 2014
- L’efficacité économique et environnementale de la production de porcs sur paille (en Bretagne) – Numéro 102 – Mai 2014
- Comparaison internationale des politiques publiques en matière d’économie circulaire – Numéro 101 – Janvier 2014

## **6. Le partenariat associatif**

Les actions 01 et 06 du programme 217 rassemblent des moyens budgétaires destinés aux associations environnementales.

Le montant des subventions versées en 2014 aux associations de protection de l’environnement devrait être de l’ordre de 7,2 millions d’euros.

### **LES 10 SUBVENTIONS LES PLUS IMPORTANTES VERSÉES EN 2013 AUX ASSOCIATIONS EN PROVENANCE DU PROGRAMME 217**

France Nature Environnement (FNE)	593 000 €
Ligue française de protection des oiseaux (LPO)	201 100 €
Centre d’activité région Plan Bleu	140 000 €
AGROPOLIS	140 000 €
Réseau école et nature	112 000 €
Fondation Nicolas Hulot Nature (FHN)	110 000 €
Fondation Institut de recherche pour le développement durable	110 000 €
GRAINE Aquitaine	97 800 €
Observatoire régional de l’environnement Bourgogne	92 519 €
Alsace Nature	86 350 €

Source : réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après les auditions de Mme Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État aux Transports, à la mer et à la pêche (voir le compte rendu de la commission élargie du 6 novembre 2014 à 9 heures <sup>(1)</sup>), la commission des Finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

*Puis, suivant l'avis favorable de M. David Habib, M. Marc Goua, M. Jean-Claude Fruteau, M. Alain Rodet et M. Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de M. Hervé Mariton, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

\*

\* \*

---

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/)



**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Secrétariat général du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité**

- Francis ROL-TANGUY, secrétaire général
- Béatrice LECOMTE, chef du service des affaires financières
- Ronald DAVIES, chef du service des politiques support et des systèmes d'information (SPSSI)
- Emmanuel ROUSSELOT, sous-directeur au sein du service des politiques support et des systèmes d'information (SPSSI)
- Benoît PIGUET, conseiller du Secrétaire général

**Direction générale de la prévention des risques**

- Patricia BLANC, directrice générale

**Commissariat général au développement durable**

- Jean-Paul ALBERTINI, commissaire général, délégué interministériel au développement durable
- Laurent TAPADINHAS, directeur de la recherche et de l'innovation
- Marc DAVY, sous-directeur des affaires générales
- Sylvain MOREAU, chef du service de l'observation et des statistiques
- Michel GARREAU, conseiller

**Auditions réalisées sur le sujet de la modernisation du droit de l'environnement**

– Monsieur Alain RICHARD, président de la commission spéciale de modernisation du droit de l'environnement

– Monsieur Julien BOUCHER, directeur des affaires juridiques au Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie

– Madame Delphine HEDARY, maître des requêtes au Conseil d'État