



N° 3110

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

## 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 2016** (n° 3096),

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 : UNE AMBITION MALMENÉE</b> .....	7
<b>A. UNE PROGRAMMATION AFFICHANT LE MAINTIEN D'OBJECTIFS ASSEZ EXIGEANTS</b> .....	8
1. Une amélioration globale de la performance attendue pour 2016 .....	8
a. La limitation de l'exposition aux risques technologiques et la réduction de l'impact des pollutions industrielles et agricoles.....	8
b. La réduction de l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement .....	11
c. La réduction de la vulnérabilité aux risques naturels majeurs et hydrauliques .....	11
2. Une programmation budgétaire en rapport avec les indicateurs de performance ?.....	13
<b>B. UNE UTILISATION SANS DOUTE RATIONNELLE DES RESSOURCES MAIS DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS EN STAGNATION OU EN BAISSÉ</b> .....	16
1. Une poursuite des efforts de maîtrise de la dépense .....	16
2. Des actions contraintes par la restriction des ressources ? .....	18
a. Une révision à la baisse des besoins de l'action 1 Prévention des risques ? .....	19
b. Une stabilisation relative des crédits de l'action 9 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.....	20
c. Un recul des moyens budgétaires de l'action 10 Prévention des risques naturels et hydrauliques .....	20
d. Une minoration du financement de l'action 11 Gestion de l'après-mine .....	21
<b>C. DES OPÉRATEURS DIVERSEMENT AFFECTÉS PAR LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE</b> .....	22
1. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).....	23
2. L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).....	25
3. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).....	26
4. L'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).....	28

<b>II. PROGRAMME 217 : UN BUDGET RESSERRÉ POUR UNE CONDUITE ET UN PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLE TRÈS INCERTAIN.....</b>	<b>30</b>
A. UN PROGRAMME PERDANT DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET HUMAINES .....	30
1. Des crédits en recul sensible.....	30
2. Des effectifs à nouveau en diminution.....	35
B. DES FONCTIONS SUPPORT EN VOIE DE RATIONALISATION.....	37
1. La poursuite de la fusion des corps statutaires.....	37
2. L'achèvement du schéma d'implantation immobilier .....	39
3. L'organisation des services déconcentrés dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État.....	40
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>49</b>

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, 72,9 % des réponses relatives aux programmes 181 et 217 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## INTRODUCTION

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* retrace l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers consacrés aux actions menées sous l'égide de deux ministères : le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) et celui de l'Égalité, des territoires et du Logement (METL).

La mission comprend huit programmes qui touchent à l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par l'État et ses opérateurs en matière de transports, de préservation de l'environnement, de prévention des risques, et du climat.

Le projet initial de loi de finances pour 2016 propose de consacrer à l'ensemble de ces programmes un peu moins de 7,17 milliards d'euros (contre 7,84 milliards en 2015) en autorisations d'engagement (AE) et près de 7,15 milliards d'euros (contre 7,29 en 2015) en crédits de paiement. D'après ces prévisions, le montant des fonds de concours et des attributions de produit rattachés à la mission s'établirait à 1,56 milliard d'euros en AE et à 1,55 milliard d'euros en 2016.

Par rapport à la loi de finances initiale du précédent exercice budgétaire, la mission enregistre ainsi une nouvelle réduction de ses crédits de près de 8,61 % en AE et de 1,92 % en CP. Nonobstant les changements de périmètre liés notamment à l'intégration en 2014 de trois programmes d'investissement d'avenir (PIA)<sup>(1)</sup>, cette réduction s'inscrit dans un mouvement de baisse quasi ininterrompu depuis 2012, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES ENTRE 2012 ET 2016

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	PLF 2016/ LFI 2015	PLF 2016/Exc. 2012
AE	11,36	10,80	11,32	7,84	7,17	- 8,61%	- 36,89%
CP	10,95	10,28	11,59	7,29	7,15	- 1,92%	- 34,70%

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et 2014 ; projet annuel de performances pour 2016.

---

(1) Aux termes de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, la mission *Écologie* incluait trois programmes portant des crédits des programmes d'investissement d'avenir (PIA), pour un montant de 1,94 milliard d'euros (en AE et CP) : le programme 403 Innovation pour la transition écologique et énergétique ; le programme 404 Projets industriels pour la transition écologique et énergétique ; le programme 414 Ville et territoires durables.

Du point de vue des ressources humaines, le PLF 2016 poursuit également la baisse des effectifs réalisée sur l'ensemble de la législature, indépendamment des mesures de transfert vers d'autres périmètres ministériels. Le plafond d'emplois est ainsi fixé pour 2016 à 30 722 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 31 642 pour 2015. Rappelons qu'en 2012, les emplois dont pouvait disposer la mission s'élevait à 58 873 ETPT.

Quant aux opérateurs, le PLF prévoit de ramener leurs effectifs sous plafond à 20 474 ETPT en 2016, contre 20 919 ETPT en 2015, soit un niveau équivalent à celui de l'exercice 2014 (20 494 ETPT).

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES ENTRE 2012 ET 2016**

(en ETPT)

Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	PLF 2016/ LFI 2015	PLF 2016/Exc. 2012
<b>58 873</b>	51 536	47 938	31 642	30 722	- 2,91	- 40,39 %

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et 2014 ; projet annuel de performances pour 2016.

Ainsi que l'observait le Rapporteur spécial en conclusion de ses travaux sur le projet de loi de règlement pour 2014, la mission demeure caractérisée par l'importance du volume des restes à payer et des fonds de concours rattachés en gestion, Cette donnée fondamentale affecte sensiblement la lisibilité de l'emploi des ressources mais également la soutenabilité financière des programmes. En outre, la question du nombre et de l'objet des indicateurs de performance demeure posée.

C'est à l'aune de ces différentes considérations qu'il convient d'examiner les deux programmes emblématiques de la mission EDMD, objets du présent rapport : le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* et le programme 181 *Prévention des risques*.

\*

\* \*

## I. PROGRAMME 181 *PRÉVENTION DES RISQUES*: UNE AMBITION MALMENÉE

Le programme 181 *Prévention des risques* porte sur les moyens financiers et humains consacrés à quatre grandes priorités environnementales dans le domaine de l'écologie : la prévention des risques technologiques et des pollutions ; la prévention des risques naturels et hydrauliques ; la sûreté nucléaire et la radioprotection ; la gestion de l'après mine.

Pour 2016, le présent projet de loi de finances initiale propose de fixer le montant des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement du programme (CP), hors fonds de concours et attributions de produit, à environ 286,94 millions d'euros et 225,11 millions d'euros (contre respectivement plus de 300,16 millions et environ 245,11 millions d'euros en 2015). Ces chiffres marquent un recul des crédits de 4,55 % en AE et de 8,16 % en CP. Réserve faite de l'effet des modifications de périmètre et transferts motivés par le constat d'une surbudgétisation, on rappellera qu'aux termes de la loi de finances initiale pour 2012, le programme disposait d'un peu moins de 248,07 millions d'euros en AE et 143,07 millions d'euros en CP.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 *PRÉVENTION DES RISQUES* ENTRE 2012 ET 2016

(en millions d'euros)

Crédits	Exécution 2012 <sup>(1)</sup>	Exécution 2013 <sup>(2)</sup>	Exécution 2014 <sup>(3)</sup>	LFI 2015	PLF 2016	PLF 2016/ LFI 2015	PLF 2016/Exc. 2012
AE	248,07	231,72	248,21	300,16	286,94	- 4,55 %	+ 15,62 %
CP	143,07	142,44	110,41	245,11	225,11	- 8,16 %	+ 57,34 %

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et 2014 ; projet annuel de performances pour 2016.

L'analyse de l'évolution des crédits et des emplois portée par le projet de loi de finances pour 2016 conduit à s'interroger sur l'adéquation entre les objectifs assignés au programme 181 et les moyens qui lui sont effectivement alloués.

Certes, la programmation contenue dans le projet annuel de performance (PAP) affiche le maintien d'objectifs assez exigeants, lesquelles correspondent pour partie aux actions et résultats du ministère de l'Écologie. Néanmoins, du point de vue du Rapporteur spécial, **on ne peut que faire le constat de la poursuite du mouvement de baisse des crédits et des emplois et d'une contrainte budgétaire qui, assez diversement, peut affecter les conditions de mise en œuvre de la politique de prévention des risques par les opérateurs de l'État.**

(1) Y compris les fonds de concours et attributions de produits.

(2) Y compris les fonds de concours et attributions de produits.

(3) Y compris les fonds de concours et attributions de produits.

## A. UNE PROGRAMMATION AFFICHANT LE MAINTIEN D'OBJECTIFS ASSEZ EXIGEANTS

De fait, le PAP prévoit pour 2016 une amélioration de la performance globale mesurée dans le cadre du programme 181. Si cette anticipation peut trouver quelques fondements dans la dynamique de certaines actions entreprises sous la houlette du ministère de l'Écologie, le lien entre les indicateurs et la programmation des ressources ne va pas toujours de soi.

### 1. Une amélioration globale de la performance attendue pour 2016

Suivant le PAP, l'année 2016 devrait voir le ministère de l'Écologie progresser dans la réalisation de l'ensemble des objectifs assignés à la politique de prévention des risques.

#### a. *La limitation de l'exposition aux risques technologiques et la réduction de l'impact des pollutions industrielles et agricoles*

Tel est la finalité de **l'objectif n° 1** qui vise à « *limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement* ». La mesure des résultats en la matière repose sur deux indicateurs.

L'indicateur 1.1 rend compte du **nombre total pondéré de contrôles des installations classées (IC) sur l'effectif de l'inspection (en ETPT)**. Le PAP prévoit une très légère progression de ce *ratio* de 24 contrôles réalisés en 2015 (suivant la prévision actualisée) à 23,5 contrôles réalisés en 2016, la cible en 2017 étant de 25. Or, afin d'expliquer la contre-performance enregistrée en 2014 <sup>(1)</sup>, le rapport annuel de performance pour 2014 invoquait les missions que les services de l'inspection ont dû remplir au-delà des missions classiques de contrôle.

En réalité, **la cible retenue pour 2016 ne pourra être atteinte que si les effectifs de l'inspection des installations classées sont préservés, nécessité que le Rapporteur spécial soulignait déjà en conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances initiale pour 2015** <sup>(2)</sup>.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, à la fin de l'exercice 2014, les effectifs affectés à l'inspection des installations classées s'élevaient à 1 246 ETPT d'inspecteurs, pour un effectif de 1 555 agents techniques au sein des

---

(1) En l'occurrence, le RAP faisait état d'un nombre de contrôles inférieur à la prévision retenue dans le PAP pour 2015 (24 contrôles), mais également au nombre de contrôles réalisés en 2012 et en 2014 (respectivement 22,9 et 23,1).

(2) M. Hervé Mariton, Rapport n° 2260, 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, octobre 2014, pp. 16 et 17.



différents services déconcentrés. Ces chiffres agrègent les contributions de tous les ministères, c'est-à-dire des ministères de l'Agriculture et de l'Écologie <sup>(1)</sup>.

Le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie prévoit en 2016 et 2017 de maintenir le niveau des effectifs affectés à la prévention des risques, dans un contexte où le nombre total de ses agents continue à diminuer.

L'indicateur 1.2 porte sur le **taux d'approbation des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**. Le PAP vise un taux de 97 % en 2016 contre 90 % en 2015 (suivant la prévision actualisée).

Afin d'atteindre cette cible, le Gouvernement table sur l'impact des mesures destinées à accélérer l'élaboration et la mise en œuvre des PPRT, prises dans le cadre du plan d'action du 11 avril 2013. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la plupart d'entre elles ont été rendues opérationnelles par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 <sup>(2)</sup>. Dans cette même logique, la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 portant simplification de la vie des entreprises habilite le Gouvernement à prendre de nouvelles dispositions afin :

– de permettre aux entreprises riveraines des sites à risque situées dans des secteurs de mesures foncières (dangers les plus importants) de mettre en œuvre des mesures alternatives aux mesures d'expropriation et de délaissement en bénéficiant du financement tripartite : ces mesures alternatives peuvent notamment consister en des mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité ou d'organisation ;

– d'autre part, dans les zones de prescription (dangers moindres), d'assouplir les obligations de travaux de renforcement des locaux des entreprises riveraines.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le cadre d'application des plans de prévention aux logements ne sera en revanche pas modifié. L'ordonnance doit également définir de nouvelles mesures de simplification, telles que

---

(1) Le ministère de l'Agriculture gère, après transfert, 41 ETPT inscrits sur le budget du ministère chargé de l'Écologie afin de renforcer l'inspection des installations classées au sein des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations. L'inspection des installations classées dans les directions départementales reste, pour l'essentiel, assurée par des agents dont les emplois sont inscrits au budget du ministère de l'Agriculture. Selon un recensement effectué par ce ministère, 269,3 ETPT se consacrent à l'inspection des installations classées au sein des directions départementales de la Cohésion sociale, y compris les 41 emplois inscrits au budget du ministère de l'Écologie.

(2) Loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable. Ces mesures comportaient notamment : une amélioration de l'aide apportée pour les travaux chez les particuliers sur le foncier bâti, portée à 90 % grâce aux crédits d'impôts et à une contribution des industriels et des collectivités territoriales (à hauteur de 25 % chacun) ; la fixation de valeur vénale des biens au-delà desquels les travaux ne sont plus obligatoires ; des mesures de simplification dans le domaine foncier : ouverture automatique du droit de délaissement dès l'approbation du PPRT dans les secteurs de délaissement, 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, inclusion du coût de limitation de l'accès ou de démolition des biens faisant l'objet de mesures foncières dans le financement tripartite.

l'ouverture automatique du droit de délaissement dans les secteurs d'expropriation ou encore des modalités de modifications simplifiées. La signature de cette ordonnance interviendra avant la fin de l'année 2015 et vise à permettre de débloquer les derniers PPRT présentant des forts enjeux en ce qui concerne les activités économiques.

### **L'activité de l'inspection des installations classées en 2016**

Rappelons que l'inspection des installations classées instruit les demandes d'autorisation (et d'enregistrement depuis avril 2010), puis contrôle et suit l'ensemble des installations.

En 2014, près de 1 000 autorisations nouvelles ont été accordées (nouvelles installations ou extensions), et 4 350 autorisations ont été modifiées.

L'année 2014 a été marquée par la réalisation de près de 20 000 visites d'inspection, dont 10 000 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 2 300 arrêtés de mise en demeure proposés par l'inspection, qui ont été suivis de 250 sanctions administratives. L'inspection a parallèlement transmis 700 procès-verbaux aux parquets. Par ailleurs, 7 285 installations classées doivent transmettre régulièrement les résultats de l'autosurveillance de leurs rejets (dans l'air ou dans l'eau) à l'administration.

Le programme stratégique de l'inspection des installations classées 2014-2017 s'ordonne sur trois grands axes : la simplification administrative, la mise en œuvre d'une approche proportionnée aux enjeux et l'association des parties prenantes. Dans le contexte particulier de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État, les priorités fixées portent notamment sur :

- la généralisation de l'expérimentation autorisation unique ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) : des actions réglementaires vis-à-vis des exploitants d'installation de combustion ; la mise en œuvre des directives-cadres sur l'eau (dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021) ; la directive sur les émissions industrielles (IED) dans les installations classées ;
- le renforcement des actions de réduction des émissions dans l'air des industries les plus polluantes ;
- la mise en place des plans de prévention des risques technologiques pour les installations les plus risquées ;
- l'établissement de servitudes pour les canalisations de transport de gaz et d'hydrocarbures ;
- la poursuite des contrôles des actions liées au plan de modernisation des installations industrielles programmée jusqu'en 2017 ;
- le renforcement de l'inspection des sites SEVESO, conformément aux conclusions de la table ronde du 17 juillet sur la sûreté des sites SEVESO et à l'instruction gouvernementale du 30 juillet 2015 ;
- une augmentation progressive des inspections « généralistes » pour la prévention des risques chimiques, avec l'objectif dès 2016 de 5 % des contrôles de l'inspection des installations classées comprenant un point de contrôle sur la thématique du risque chimique ;
- la réalisation de contrôles spécialisés sur les substances réglementées les plus préoccupantes, afin notamment de vérifier le respect des dispositions du règlement REACH pour les substances soumises à autorisation ;
- un effort particulier en ce qui concerne la lutte contre les sites et filières illégaux, notamment dans le domaine des déchets.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire.*

***b. La réduction de l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement***

La mesure des résultats obtenus afin d'atteindre cet **objectif n° 2** repose sur un sous-indicateur 2.1 relatif à l'efficacité du fond de déchets de l'ADEME dans le soutien à la méthanisation.

Le PAP prévoit, en 2016, une stabilisation des capacités de méthanisation des déchets ayant obtenu une aide de ce fonds à 2 000 kt/an. On notera qu'au terme de l'exercice 2014, les capacités de méthanisation ainsi subventionnées représentaient 2 889 kt. Pour justifier cette révision de la cible, le PAP indique que les valeurs sont estimées à partir des objectifs à atteindre en 2025, en termes de valorisations supplémentaires et en se donnant pour objectif un soutien évalué à 40 % des capacités (en retenant les opérations les plus performantes de recyclage des déchets).

**Le plan de prévention des déchets 2014-2020**

Par un arrêté d'août 2014, la ministre de l'Écologie a approuvé un plan national de prévention des déchets pour la période 2014-2020.

Ce plan prévoit la mise en place progressive de 55 actions concrètes, réparties en 13 axes stratégiques, qui abordent l'ensemble des leviers d'action associés à la prévention des déchets, visant à découpler la production de déchets de la croissance économique. Fin 2014 et en 2015, a commencé la déclinaison opérationnelle des actions de ce programme, notamment concernant la durée de vie des produits, la consigne, et les déchets marins.

Un nouveau projet de « plan déchets 2015-2020 » a été élaboré sous l'égide du Conseil national des déchets, qui associe l'ensemble des parties prenantes concernées par la politique de prévention et de gestion des déchets. Ces travaux ont été pratiquement menés à leur terme, mais il a été demandé au Gouvernement d'en différer la publication, afin d'attendre la fin des débats sur le volet « économie circulaire » de la loi de transition énergétique pour la croissance verte. Celle-ci a été promulguée le 18 août 2015 et comporte un certain nombre de mesures dans le domaine de la consommation et de la production durable ainsi que dans le domaine de la gestion des déchets.

*Source : réponses questionnaire budgétaire*

***c. La réduction de la vulnérabilité aux risques naturels majeurs et hydrauliques***

Le PAP anticipe en 2016 la poursuite de l'amélioration continue des résultats enregistrés par les deux indicateurs de l'objectif n° 3.

S'agissant de l'indicateur 3.1 « *nombre de communes couvertes par un plan de prévention des risques* <sup>(1)</sup> », il est prévu de porter le taux cumulé d'approbation des plans de prévention des risques naturels (PPRN) par rapport aux plans prévus à 92 % (contre 88 % dans la prévision actualisée pour 2015).

Au 1<sup>er</sup> août 2015, 10 484 communes étaient couvertes par un plan approuvé ; un plan de prévention prescrit était en cours d'élaboration sur le territoire de 3 047 communes. En outre, 228 communes sans PPRN approuvé étaient dotées à cette date d'un plan de surfaces submersibles.

**Si l'on peut se féliciter de la poursuite de cet effort de prévention, il convient sans doute de réexaminer périodiquement les communes qui doivent en être l'objet prioritaire de cette cartographie, ainsi que les risques dont la prévention doit être planifiée.**

Ainsi que le reconnaît lui-même le ministère de l'Écologie dans ses réponses au questionnaire budgétaire, il importe que les plans de prévention les plus anciens soient révisés afin de prendre en compte l'amélioration des connaissances et l'évolution des critères d'élaboration, en particulier dans le domaine des inondations sur les territoires à risques importants d'inondation identifiés <sup>(2)</sup>. Le champ couvert par les plans doit être également élargi à d'autres aléas présents sur un même territoire. **Dans cette perspective, des besoins de financement seront nécessaires pour améliorer la qualité de la couverture des risques, au fil du temps selon les priorités qui se feront jour.**

S'agissant de l'indicateur 3.2 *Prévention des inondations*, le PAP prévoit pour 2016 : une augmentation du pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet de prévention du risque inondation accompagné par l'État, lequel atteindrait 59 % en 2016 (contre 47 % suivant la prévision actualisée pour 2015) ; une fiabilité de la carte vigilance crues portée à 86 % (contre un pourcentage identique en 2015 suivant la prévision actualisée et 83 % en 2014).

En soi, la perspective d'une amélioration de la prévention des risques liés aux inondations peut être saluée, eu égard aux ravages qu'ont pu occasionner des

---

(1) Créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (articles L.562-1 et suivants du code 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, etc.). 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 et doit être annexé au plan local d'urbanisme, ainsi qu'à la carte communale. Afin de réduire le délai d'élaboration et de révision des PPRN, une procédure de modification partielle et simplifiée a été créée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Elle a été précisée par le décret n° 2011-765 du 28 juin 2011 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels prévisibles.

(2) En particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la directive européenne du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation transposée en droit français par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

épisodes climatiques tels que celui qui, au début du mois d'octobre 2015, a durement éprouvé nos compatriotes de la Côte d'Azur.

Néanmoins, **il doit être souligné que l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs tels que les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) dépendent d'abord des initiatives prises par les collectivités territoriales.** Ces plans ont ainsi vocation à décliner de manière opérationnelle les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), alors que la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) a été arrêtée en octobre 2014. Ces outils se trouvent actuellement en phase d'élaboration, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive « inondation » de 2007, pour chacun des 122 territoires à risque important d'inondation (TRI).

Ainsi que le rappelle le PAP, la participation globale de l'État tient principalement aux interventions du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). L'emploi de crédits budgétaires est strictement restreint au financement d'actions non éligibles au FPRNM. Les dépenses prévues en 2016 (2 millions d'euros en AE et en CP) concernent le financement des personnels embauchés par les collectivités pour animer, suivre et coordonner ces programmes de travaux. Au total, le financement prévu en 2016 a pour objet l'élaboration d'environ 80 plans d'action de prévention des inondations actifs, sachant que la subvention attribuée par plan d'action s'élève en moyenne à 25 000 euros par an.

## **2. Une programmation budgétaire en rapport avec les indicateurs de performance ?**

Ainsi que l'observait le Rapporteur spécial en conclusion de ses travaux sur le projet de loi de règlement pour 2014, un certain nombre d'indicateurs ou de sous-indicateurs ont été supprimés dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2015.

Or, **tous ces instruments de mesure ne soulevaient pas nécessairement de problèmes méthodologiques ou d'exécution qui auraient justifié leur suppression faute de pertinence ou leur agrégation** à un indicateur plus global. Par ailleurs, certains rendent compte d'objectifs qui ne sont pas encore complètement atteints.

En revanche, **le maintien de certains indicateurs ne paraît pas aller de soi.** Il en va ainsi de ceux fournis à l'appui de l'objectif n° 4 : « *Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public* ». Ainsi que le soulignait déjà le Rapporteur spécial dans son commentaire du RAP 2013, la performance du programme ne se mesure pas réellement à l'aune de la maîtrise des délais de publication des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) (indicateur 4.1) et du niveau de connaissance de l'ASN auprès du grand public.

De manière plus globale, **ce constat conduit à s'interroger sur l'adéquation entre la possibilité de tirer des indicateurs des conclusions utiles** quant à la performance de la mission et sa traduction dans la gestion des crédits.

Il peut être rappelé ici que dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2014, la Cour des comptes met ainsi en exergue, pour l'ensemble de la mission, le fait que *« l'atteinte ou non des cibles pour les indicateurs de programme n'a souvent pas de conséquences sur la construction budgétaire »*. De son point de vue – que le Rapporteur spécial partage – *« les cibles assignées aux indicateurs traduisent de véritables ambitions, plutôt que des prévisions de tendance »*. Ce problème se pose par exemple pour les plans de prévention des risques de technologiques : ainsi que le relève la Cour, la programmation initiale des crédits demeure excessive.

Dans ces conditions, **il importe que le chantier de simplification des indicateurs engagés dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2015 soit pleinement mené à bien, si possible en collaboration avec le Parlement.**

### **Un indicateur de simplification du droit de l'environnement**

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2015 <sup>(1)</sup>, le Rapporteur spécial avait recommandé instamment la mise en place d'indicateurs de performance qui mesureraient les efforts accomplis en matière de simplification des normes et d'allègement des procédures dans le domaine du droit de l'environnement.

L'année 2015 a vu la promulgation ou l'entrée en vigueur des textes qui, objectivement, peuvent répondre à cet objectif. Il en va ainsi :

– dans le domaine des risques naturels et hydrauliques : le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 <sup>(2)</sup> prévoit notamment le regroupement de plusieurs études et rapports dans un document unique <sup>(3)</sup>, ainsi que l'allongement de la périodicité de mise à jour des études de danger des ouvrages de catégorie B (tous les 15 ans au lieu de tous les 10 ans) ;

– dans le domaine de la prévention des risques technologiques, l'autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement : la loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte <sup>(4)</sup> permet la généralisation de ce dispositif expérimental pour les installations éoliennes et de méthanisation ; la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques <sup>(5)</sup> fait de la délivrance d'autorisation unique ICPE un principe pour toutes les installations classées situées dans les projets d'intérêt économique majeur ; par ailleurs, la procédure de déclaration des installations classées devrait faire l'objet d'une dématérialisation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec la mise en place d'un téléservice censé permettre aux exploitants de pouvoir saisir directement l'administration pour toute demande concernant la vie de leur installation.

S'il convient de se réjouir de cet allègement de normes qui peuvent peser sur la vie économique du pays, il n'en apparaît moins nécessaire de donner à cette action de simplification un caractère plus systématique. Dans l'optique du Rapporteur spécial, l'évaluation de cette véritable politique d'intérêt publique nécessite, sous des formes à définir, l'établissement d'un ou de plusieurs indicateurs, afin de permettre à la Représentation nationale d'exercer sa vigilance.

---

(1) M. Hervé Mariton, *Rapport n° 2260, 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, octobre 2014, page 7.*

(2) *Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques, pris en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».*

(3) *Il s'agit, d'une part, des études de danger et des revues de sûreté, regroupées dans un document unique pour les grands barrages et les systèmes d'endiguement importants et, d'autre part, des rapports de surveillance et des visites techniques approfondies.*

(4) *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte.*

(5) *Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.*

## B. UNE UTILISATION SANS DOUTE RATIONNELLE DES RESSOURCES MAIS DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS EN STAGNATION OU EN BAISSÉ

Au-delà des incertitudes au sujet de la performance mesurée par le biais des indicateurs, se pose de fait la question de la conformité des moyens budgétaires et des objectifs qui sous-tendent le programme 181. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2014, il a pu ainsi être constaté une sous-consommation persistante et inégale des crédits, à laquelle se conjugue un volume notable d'ouvertures et d'annulations de crédits, notamment par voie de fonds de concours et d'attributions de produits.

Pour sa part, le PLF 2016 repose sur l'hypothèse d'une réduction des restes à payer au 31 décembre 2015. Le montant des engagements non couverts par des paiements à l'ouverture de l'exercice est estimé à 181,79 millions d'euros, contre près de 195,43 millions d'euros à la fin de 2014 et 179,89 millions d'euros au 31 décembre 2013.

Il prévoit en outre la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense, la baisse des crédits conditionnant pour partie la définition des priorités et l'évolution des ressources allouées à chacune des actions budgétaires du programme 181.

### 1. Une poursuite des efforts de maîtrise de la dépense

Cet effort se lit dans l'évolution des dépenses par nature que prévoit le PLF 2016 et qu'illustre le tableau ci-après.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR NATURE DU PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES PAR RAPPORT À LA LFI 2015

(en millions d'euros)

Crédits par nature	LFI 2015	PLF 2016	PLF 2016/ LFI 2015
<b>Dépenses de personnel (titre 2)</b>	40,85 40,85	41,93 41,93	+ 2,65 %
<b>Dépenses de fonctionnement (titre 3)</b>	126,03 129,98	120,90 123,91	- 4,08 % - 4,67 %
<b>Dépenses d'investissement (titre 5)</b>	4,07 4,07	3,97 3,97	- 2,46 %
<b>Dépenses d'intervention (titre 6)</b>	129,21 70,21	119,70 55,30	- 7,37 % - 21,14 %

Source : projet annuel de performance pour 2016

**Le programme 181 voit ainsi les crédits destinés aux dépenses de personnel (dépenses de titre 2) augmenter de 2,65 %, portés à 41,93 millions d'euros contre 40,85 millions en 2015 (en AE et en CP).**



Cette augmentation résulte de l'évolution des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Ceux-ci passent en effet de 375 en 2015 à 392 ETPT en 2016, compte tenu de deux facteurs : le transfert de 7 ETPT qui relevaient précédemment de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ; l'application du schéma d'emploi de l'ASN qui prévoit l'intégration de 10 ETPT par an sur le triennal 2015-2017.

Les effectifs affectés à la mise en œuvre du programme *Prévention des risques* (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 15 ETP du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, correspondant aux missions environnementales dans le domaine de la prévention des risques. **En 2016, le PLF prévoit que les effectifs s'élèvent au total à 3 245 ETPT, contre 3 237 ETPT inscrits en LFI 2015.**

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AFFECTÉS À LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES RELEVANT DU PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES**

(en ETPT)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2016/2015	Évolution 2016/2012
<b>Effectifs totaux</b>	3 454	3 457	3 381	3 237	3 245	+ 0,24 %	- 6,05 %

Source : rapports annuels de performances pour 2013 et 2014 ; projet annuel de performances pour 2015.

Par rapport à 2015, les autorisations d'engagements et crédits de paiement demandés pour les rémunérations d'activité ne progressent que de 1,95 % (31,39 millions d'euros contre 30,79 millions d'euros). Le montant alloué aux prestations sociales et aux allocations diverses demeure stable, à 120 000 euros. En revanche, les crédits prévus pour les cotisations et contributions sociales connaissent une hausse de 4,61 %, atteignant 10,42 millions d'euros contre 9,94 millions.

**Les crédits couvrant les dépenses de fonctionnement (dépenses de titre 3) sont revus à la baisse dans le PLF 2016 de près de 4,08 % en AE et de 4,67 % en CP.** Leurs montants reculent ainsi respectivement de 126,03 millions d'euros en 2015 à un peu moins de 120,90 millions d'euros dans le projet de loi de finances.

Si cette diminution concerne l'ensemble des actions du programme 181, elle affecte plus particulièrement deux d'entre elles : l'action 11 *Gestion de l'après mine* (- 3,6 millions d'euros en AE et CP) et l'action 01 *Prévention des risques technologiques et des pollutions* (près de - 1,14 million d'euros en AE et - 2,07 millions d'euros en CP).

**Les crédits finançant les dépenses d'investissement (dépense de titre 5) sont réduits dans le PLF 2016 de 2,46 %** par rapport à 2015. En autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, ils ne s'élèvent plus qu'à 3,97 millions d'euros contre 4,07 millions d'euros aux termes de la précédente loi de finances initiale.

Cet ajustement porte exclusivement sur les crédits de l'action 01 *Prévention des risques technologiques et des pollutions*, les autres actions conservant le montant de leur dotation en investissement.

**Les crédits liés aux dépenses d'intervention (dépenses de titre 6) chutent pour leur part de 7,37 % en AE** (119,70 millions d'euros contre 129,21 millions d'euros) et de 21,14 % en CP (de 70,21 millions d'euros à 55,30 millions) par rapport à 2015.

**La réduction porte essentiellement sur les crédits de l'action 01 *Prévention des risques technologiques et des pollutions*** (– 9,12 millions d'euros en AE et – 14,52 millions d'euros en CP). Plus précisément, le PLF procède à une diminution assez sensible de deux postes concernant la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques : celui des transferts aux entreprises (avec une baisse 1,3 million d'euros dans le financement des mesures supplémentaires envisageables en application d'un plan ; avec un recul de 1,16 million d'euros des crédits alloués au Bureau de recherche géologique et minière-BRGM pour le diagnostic des sols des établissements scolaires) ; celui des transferts aux collectivités territoriales (avec une réduction de 7,53 millions d'euros en AE et de 15,73 millions d'euros en CP pour le financement des mesures foncières qui découlent de la mise en œuvre de plans de prévention des risques technologiques).

**L'évolution d'ensemble des crédits du programme 181 peut résulter d'un réajustement des dispositifs financés ou d'une réévaluation des besoins. Elle manifeste également le poids de la contrainte budgétaire dans la programmation des actions.**

## **2. Des actions contraintes par la restriction des ressources ?**

En effet, la baisse des crédits proposée dans le PLF 2016 n'affecte pas toutes les actions de la même manière et semble refléter des choix qui peuvent être discutés, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 PAR ACTION  
PAR RAPPORT À LA LFI 2015**

*(en millions d'euros)*

Action	LFI 2015	PLF 2016	PLF 2016/ LFI 2015
<b>Action 01 Prévention des risques</b>	164,33 104,26	153,97 87,87	– 6,30 % – 16,01 %
<b>Action 09 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection</b>	54,18 59,19	54,86 59,87	+ 1,25 % + 1,15 %
<b>Action 10 Prévention des risques naturels et hydrauliques</b>	39,86 39,86	38,97 38,97	– 2,23 %
<b>Action 11 Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites</b>	41,70 41,70	38,7 38,7	– 8,01 %

Source : projet annuel de performance pour 2016.

**a. Une révision à la baisse des besoins de l'action 1 Prévention des risques ?**

**Le recul des crédits (– 6,30 % en AE et – 16,01 % en CP) inscrits dans le PLF pour 2016 tient pour l'essentiel à la réduction de deux postes de dépenses ;**

– **les actions et l'animation de l'inspection des installations classées** : d'après le PAP 2016, le PLF prévoit d'y allouer un peu moins de 4,4 millions d'euros contre un peu plus de 5,47 millions d'euros en 2015 ; sont notamment affectées par cette réduction les actions locales pilotées par les services déconcentrés (financées à hauteur de 2,2 millions d'euros en 2016 contre 2,68 millions d'euros en 2015), en l'occurrence les lignes consacrées à la réalisation d'études sur la maîtrise des risques accidentels et au financement des opérations et au matériel de contrôle (analyse, achat de petit matériel de mesure, etc.) ;

– **l'accompagnement dans l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**, hors participation de l'État au financement des mesures foncières (examinées précédemment avec les dépenses d'intervention) : le PAP 2016 se fonde sur une baisse du coût global des plans, évalué à 6,78 millions d'euros en AE et 4,60 millions d'euros en CP, contre 7,9 millions d'euros en AE et 6,83 millions d'euros en CP suivant les estimations 2015 ; le coût moyen d'élaboration des plans demeure estimé à 70 000 euros par an

Sur ce dernier poste, l'évolution des crédits participe vraisemblablement d'un ajustement des besoins des crédits consacrés aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT), lequel prend en compte le recalage des besoins basés sur un nouveau recensement effectué dans le cadre de la préparation du triennal 2015 – 2017.

Les subventions pour charge de service public versées au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques diminuent d'un peu plus de 1,68 %, passant de 35,66 millions d'euros à 35,06 millions d'euros.

**b. Une stabilisation relative des crédits de l'action 9 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection**

Le PLF 2016 prévoit une augmentation des crédits de l'action n° 9 de 1,25 % en AE et de 1,15 % en CP. Ceux-ci s'élèvent désormais à 54,86 millions d'euros en AE et 59,87 millions d'euros en CP (contre respectivement 54,18 millions d'euros en AE et 59,19 millions d'euros en CP en 2015). Il s'agit là de montants sensiblement équivalents à ceux inscrits en LFI 2014.

Outre les dépenses de personnel, les crédits de l'action 09 sont consacrés en partie au financement accordé à l'Autorité de sûreté nucléaire pour l'accomplissement des cinq missions fondamentales qui lui sont confiées<sup>(1)</sup> : la réglementation, la délivrance de décisions individuelles sur les installations nucléaires, le contrôle, l'information du public et l'assistance du Gouvernement en cas d'urgence. **Le PLF fixe cette dotation à près de 11,33 millions d'euros en AE et de 16,34 millions d'euros en CP**, contre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement en 2015 à un peu plus de 11,72 millions d'euros et 16,74 millions d'euros.

**c. Un recul des moyens budgétaires de l'action 10 Prévention des risques naturels et hydrauliques**

**Le PLF 2016 fixe le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement à 38,97 millions d'euros** contre 39,86 millions d'euros en 2015, **soit une baisse de 8,01 %**.

Cette diminution des crédits s'explique par l'ajustement à la baisse d'un certain nombre de postes de dépenses qui portent sur :

– la subvention pour charges de service public, au titre de la mission de connaissance et de surveillance sur les risques naturels, versée à l'Office national des Forêts (ONF), au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et à l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) : la subvention passe de 7,12 millions d'euros en 2015 à 6,80 millions d'euros (en AE et CP) ;

---

(1) Les moyens budgétaires de l'ASN se répartissent sur 5 programmes : le programme 181 Prévention des risques ; le programme 217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ; le programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ; le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économique et financière ; le programme 190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables.

– les travaux urgents de prévention des risques naturels : le financement prévu dans le PLF 2016 s’élève à 1 million d’euros, contre 1,2 million d’euros en 2015 (en AE et CP) ;

– les missions d’appui aux collectivités pour réaliser les études hydrauliques et les diagnostics de digues en cofinancement : les montants alloués (en AE et CP) passent de 1,5 million d’euros en 2015 à 1,2 million d’euros.

On notera en revanche le doublement des crédits affectés à la réalisation des travaux sur les digues domaniales de l’État, lesquels sont portés à 1 million d’euros dans le PLF 2016 contre 500 000 euros en 2015.

#### ***d. Une minoration du financement de l’action 11 Gestion de l’après-mine***

En l’occurrence, le PLF 2016 prévoit de réduire les crédits affectés à cette action de près de 8,01 %, en ramenant leur montant (en AE et CP) à 38,7 millions d’euros contre 41,7 millions d’euros en 2015 et 2014.

Rappelons que l’action vise à limiter dans la mesure du possible l’effet des séquelles éventuelles des exploitations minières sur la sécurité des personnes et des biens. Elle vise ainsi à supprimer les risques miniers résiduels par des travaux de mise en sécurité (tels que, par exemple, le comblement de cavités, la création d’exutoires empêchant la remontée de nappes d’eau, la dépollution des sols, le captage de gaz de mine) et à gérer les installations hydrauliques et de sécurité transférées à l’État par les anciens exploitants à la fin des concessions minières. L’action couvre en outre les dépenses inhérentes aux expropriations et à la réparation des dommages causés par les exploitations.

La diminution des ressources allouées à l’action trouve son origine dans la réduction de la subvention pour charges de service public versée au Département de prévention et de sécurité minière (DPSM).

Créée en 2006 au sein du Bureau de recherches géologiques et minières, le DPSM voit la subvention qui lui est versée passer de 26,40 millions d’euros en 2015 à 22,80 millions d’euros inscrits dans le PLF 2016, soit une diminution de l’ordre de 13,64 %. En outre, la programmation des crédits intègre une nouvelle réduction de ses effectifs, lesquels passent de 94 personnes employées à 93.

**Du point de vue du Rapporteur spécial, cette évolution des ressources ne paraît pas nécessairement cohérente avec les perspectives d’activités qui s’attachent aux grands enjeux identifiés par le projet annuel de performance, à savoir :** la surveillance de 1 850 infrastructures ou sites (cavités, terrils en combustion, stations de relevage des eaux, puits, galeries, piézomètres) ; des opérations de remise en état de certaines stations de relevage des eaux du Nord ; le

déploiement de la mission et des adaptations à la demande du public (archives, renseignement minier, numérisation et mise en ligne de l'information, etc.) ; l'accroissement des tâches prévisibles liées à l'environnement, sous l'influence de la réglementation (avec notamment la mise en application de la directive cadre sur l'eau en cas de résurgences minières, la surveillance des stockages historiques de résidus miniers en application de la directive sur les déchets de l'industrie extractive), ainsi qu'aux attentes du public local (avec les procédures d'enquêtes publiques et les commissions de suivi).

### **C. DES OPÉRATEURS DIVERSEMMENT AFFECTÉS PAR LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE**

L'équilibre financier du programme 181 repose en partie, dans le PLF 2016, sur la baisse globale de la subvention pour charge de service public allouée aux opérateurs de l'État. Celle-ci passe en l'occurrence d'un peu plus de 75,45 millions d'euros en 2015 à un peu moins de 71,95 millions d'euros (en AE et CP), soit une diminution de 4,65 %.

La réduction de la subvention pour charge de service public s'accompagne également d'une diminution des effectifs sous plafond d'emplois. Dans le PLF 2016, celui-ci porte sur 1 451 ETPT, contre 1 481 ETPT en 2015 et 1502 en 2014.

Du point de vue du Rapporteur spécial, cette évolution des emplois et des crédits constitue à la fois le signe d'une possible rationalisation de la dépense publique et d'une contrainte budgétaire croissante. Celle-ci s'exerce différemment suivant les modalités de financement de l'action des opérateurs, en l'occurrence la part des ressources propres ou l'évolution du produit de taxes affectées, certains opérateurs relevant du programme 181 pour la détermination des plafonds d'emplois mais ne recevant aucune subvention portée par ce programme<sup>(1)</sup>. Le Rapporteur spécial entend examiner brièvement la situation de certains d'entre eux.

---

(1) C'est le cas de l'ADEME, de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), de l'Institut national de veille sanitaire (INVS), de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), de Météo France (qui perçoit cependant une dotation en fonds propres dans le domaine de la prévision des crues) et de l'Office national des forêts (ONF).

**ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC DES OPÉRATEURS  
DU PROGRAMME 181 ENTRE 2012 ET 2016**

*(en millions d'euros)*

Opérateur financé	Réalisation 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016	2016/2015	2016/2012
<b>ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie</b>	20 438	29 300	0	0	0	SO	SO
	20 438	29 300	0	0	0		
<b>ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs</b>	1 800	1 800	800	0	0	SO	SO
	1 800	1 800	800	0	0		
<b>ANSéS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail</b>	7 231	7 000	7 000	7 000	7 000	0 %	- 3,19 %
	7 331	7 000	7 000	7 000	7 000		
<b>BRGM - Bureau de recherches géologiques et minières</b>	40 711	35 100	34 900	29 040	25 396	- 12,55 %	- 37,62 %
	37 964	34 900	34 900	040	25 396		
<b>GEODERIS - Groupement d'Intérêt Public INERIS/BRGM</b>	7 300	6 400	6 400	6 400	6 400	0 %	- 12,33 %
	7 300	6 400	6 400	6 400	6 400		
<b>INERIS - Institut national de l'environnement industriel et des risques</b>	30 400	29 300	29 197	28 613	28 040	2 %	- 7,76 % - 13,32 %
	32 351	29 300	29 197	28 613	28 040		
<b>Météo France</b>	0	4 000	4 000	0	0	SO	SO
	2 097	4 000	4 000	0	0		
<b>ONF - Office national des forêts</b>	5 032	3 650	3 650	0	0	SO	SO
	4 919	3 650	3 650	0	0		

*Source : rapport annuel de performances 2013 et 2014 ; projet annuel de performances 2016.*

**1. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**

Établissement public industriel et commercial qui participe à la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'environnement, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ne perçoit plus aucune subvention pour charge de service public depuis 2015.

Son financement repose sur une fraction du produit de la taxe sur les activités polluantes (TGAP)<sup>(1)</sup> qui lui est affecté. Le plafond d'emplois de l'ADEME est de 926 ETPT pour 2015.

D'après le projet annuel de performance, un premier bilan fait état d'une activité assez soutenue en 2015 dans le cadre de six programmes financés par l'État et ayant pour instruments des incitations financières, des actions d'expertise et d'information. Il s'agit :

– du programme *Chaleur renouvelable* (221 millions d'euros en 2015) : ces crédits ont principalement pour objet le financement des investissements distribuant ou 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. Ce programme doit permettre d'atteindre les objectifs affirmés dans la loi sur la transition énergétique et la croissance verte ;

– du programme *Déchets et économie circulaire* (188 millions d'euros en 2015) : l'État a sollicité l'ADEME afin d'accompagner la mise en œuvre du plan national de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 en cours de finalisation ; l'ADEME est notamment appelé à apporter son soutien au développement aux actions les plus performantes dans le cadre de l'appel à projets "*Territoires Zéro Déchet Zéro Gaspillage*" du MEDDE ;

– du programme *Bâtiment économe en énergie* (48 millions d'euros en 2015) : dans le cadre des objectifs fixés par la loi de 500 000 logements rénovés par an à compter de 2017 et d'un parc immobilier entièrement aux normes Bâtiment Basse Consommation en 2050, l'ADEME doit apporter sa contribution au Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), par exemple en finançant en partie le service public gratuit d'information et d'accompagnement des propriétaires occupants et bailleurs, déployé dans le cadre de plateformes, principalement en partenariat avec les conseils régionaux ;

– du programme *Démarches territoriales Énergie / Climat* (34 millions d'euros en 2015) : l'ADEME a renforcé son action de conseil aux collectivités territoriales en proposant des guides d'élaboration et outils d'évaluation des actions inscrites dans ce cadre ; elle a été associée à l'appel à projet « *Territoires à énergies positive pour la croissance verte* » lancé par le MEDDE ;

– du programme *Sites pollués et friches urbaines* (24 millions d'euros en 2015) : dans ce cadre, 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 ;

– du programme *Communication* (14 millions d'euros en 2015).

---

(1) En 2015, le produit de cette taxe affectée a été fixé à 448,7 millions d'euros, montant stable par rapport à 2014 et en recul par rapport aux exercices 2012 (491,1 millions d'euros) et 2013 (498,6 millions d'euros).



Il convient cependant de noter qu'en 2016, il est prévu, au titre de la contribution de l'Agence au redressement des comptes publics, un prélèvement de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement. Cette mesure se justifie, aux yeux du ministère, par l'importance de son montant, soit 434 millions d'euros à la fin de l'exercice 2014. Il conviendrait toutefois que ce type de prélèvement soit réalisé en tenant compte de l'évolution prévisible du produit de la TGAP et des charges propres de l'ADEME. Le PAP rappelle en effet que le budget initial pour 2015 prévoyait une perte de près de 165,5 millions d'euros, en augmentation par rapport aux résultats du compte financier de 2014 (- 70,55 millions d'euros).

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

En 2016 pas plus qu'en 2015, le PLF ne prévoit l'inscription d'une subvention destinée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) sur les crédits du programme 181.

Établissement public industriel et commercial chargé de la gestion de l'ensemble des déchets radioactifs en France et du pilotage des recherches sur leur traitement et conservation, l'Agence finance son fonctionnement et l'accomplissement de ses missions par la perception de ressources fiscales (198,05 millions d'euros prévus en 2016), des ressources propres (pour 161,69 millions d'euros en 2016) et diverses subventions de l'État (dont une subvention pour charges de service public du programme 174).

D'après première revue des actions réalisées, le bilan de l'ANDRA en 2015 comporte :

- l'élaboration d'une proposition de plan directeur pour l'exploitation du centre industriel de stockage géologique (CIGEO), projet français de centre de stockage profond de déchets radioactifs ayant fait l'objet d'un débat public ;

- la remise à l'État, en juin 2015, d'un rapport d'étape qui étudie les possibilités de stockage des déchets de faible activité à vie longue (FAVL) ;

- la poursuite de l'exploitation des stockages du Centre de stockage de l'Aube (CSA) et du Centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage (CIRES) ;

- la mise à jour de l'inventaire national dont la dernière édition date de 2012, en juin 2015.

Le PLF 2016 prévoit de fixer le plafond d'emplois à 318 ETPT (407 ETPT hors plafond). L'ANDRA achève actuellement l'exécution du Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) pour la période 2013-2015. Le prochain plan pour la période 2016-2018, en cours d'élaboration, devrait être adopté au premier trimestre 2016.

### 3. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances initiale pour 2015<sup>(1)</sup>, le Rapporteur spécial avait recommandé que soient étudiées dans les meilleurs délais les propositions présentées par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) en vue d'assurer le financement de la sûreté nucléaire en France. Ces recommandations intervenaient dans un contexte où l'Autorité alertait les pouvoirs publics sur la nécessité de lui accorder des moyens budgétaires en rapport 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.).

Cet impératif demeure aujourd'hui. Les réponses au questionnaire budgétaire montrent de fait le **maintien d'une intense activité de l'Autorité en 2015, et ce dans l'exercice de l'ensemble de ses compétences**. Il ressort notamment de ce bilan que :

- **dans le domaine de la réglementation**, durant le premier semestre 2015, l'ASN a rendu et publié 37 décisions, dont 5 décisions réglementaires.

Pour le premier semestre de 2015, ce sont 8 avis qui ont été rendus et publiés, sur consultation par le Gouvernement sur des projets de texte ou des questions particulières. Dans le domaine des autorisations et décisions individuelles sur les installations, l'ASN s'est prononcée, au premier trimestre 2015, sur 790 demandes d'autorisations.

Notons du reste que la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte, crée un nouveau régime qui soumet les modifications notables d'une installation nucléaire de base (INB), selon leur importance, soit à autorisation de l'ASN, soit à déclaration auprès de cette autorité.

- **dans l'exercice de ses missions de contrôle des installations**, au premier semestre 2015, l'ASN a réalisé 888 inspections : 321 inspections sur les installations nucléaires de base et équipements sous pression ; 481 inspections dans le nucléaire de proximité (dont 51,5 % dans le domaine médical, 44,3 % dans le domaine industriel ou de la recherche et 4,2 % visant les activités vétérinaires et autres) ; 55 contrôles d'organismes et de laboratoires agréés ; 31 inspections dans les activités de transport de substances radioactives.

---

(1) M. Hervé Mariton, Rapport n° 2260, 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, octobre 2014, pp. 22 à 24.

L'ASN s'est dotée d'un troisième plan stratégique pluriannuel, « *Relever les défis de la sûreté nucléaire et de la radioprotection : contrôle, indépendance et transparence* », couvrant la période 2013 – 2015, prolongé pour l'année 2016. Ce plan s'ordonne autour de cinq axes :

- renforcer la légitimité des décisions et des positions de l'ASN ;
- préserver un haut niveau de compétence et d'expertise dans le processus de décision ;
- développer la démarche d'anticipation ;
- faire du pôle européen un moteur de la sûreté nucléaire et de la radioprotection dans le monde ;
- susciter et nourrir des échanges et des débats autour de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

**Ainsi que le ministère de l'Écologie en fait lui-même le constat, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte impliquera nécessairement une évolution des missions et du fonctionnement de l'ASN**, dès lors que le texte prévoit le renforcement de l'information des citoyens en matière de sûreté nucléaire et la refonte du régime du démantèlement des installations nucléaires de base.

En outre, la loi habilite le Gouvernement à prendre des mesures destinées à améliorer l'efficacité du contrôle en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, notamment en ce qui concerne les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'ASN.

Par conséquent, **le Rapporteur spécial ne peut qu'appeler de ses vœux un examen scrupuleux des moyens humains et financiers qui seront alloués à l'Autorité** dans le cadre de la discussion du présent projet de loi de finances. Dans cette même optique, **il renouvelle sa recommandation tendant à une mise en œuvre rapide des recommandations de l'ASN afin de garantir le juste financement de la sûreté nucléaire en France.**

La capacité de veiller au respect des normes de sécurité des installations demeure une nécessité pour la préservation de la tradition d'excellence de notre pays dans le domaine de la fabrication et de l'exploitation d'installations du cycle nucléaire. Cette considération importe tout naturellement alors qu'avec la réorganisation du groupe AREVA et son rapprochement avec EDF, l'offre française est appelée à un profond remaniement <sup>(1)</sup>.

---

(1) Cf. le rapport d'information n° 2952, déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire sur les perspectives de développement d'AREVA et l'avenir de la filière nucléaire, déposé le 8 juillet 2015 par MM. Marc Goua et Hervé Mariton.

**Les exigences formulées par l'ASN  
dans le cadre de la restructuration d'AREVA**

À l'issue d'une réunion organisée le 3 juin 2015 à l'Élysée sous la présidence du Chef de l'État, il a été décidé de restructurer profondément le groupe AREVA par la mise en œuvre d'un plan reposant sur deux principales orientations : d'une part, l'accentuation des efforts destinés au rétablissement de la compétitivité ; d'autre part, la reconfiguration du périmètre des activités par la cession de la production des réacteurs nucléaires assurées par la filiale *AREVA NP* à EDF et un rapprochement avec l'électricien. Ces deux orientations ont été confirmées le 31 juillet 2015.

Dans le cadre de l'audition de M. Philippe Knoche, le 25 juin 2015, le collège de l'ASN a demandé à AREVA de présenter l'impact de sa nouvelle stratégie sur le management de la sûreté au sein du groupe.

L'Autorité a souligné qu'en dépit de la restructuration en cours du groupe, toutes les démarches d'amélioration de la sûreté engagées doivent impérativement se poursuivre.

Par ailleurs, le collège de l'ASN a rappelé que les exploitants nucléaires doivent disposer effectivement des capacités techniques nécessaires à l'exercice de leur responsabilité en termes de sûreté et de radioprotection. L'ASN a affirmé y être particulièrement particulièrement attentive.

#### **4. L'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**

Créé par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) contribue à la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la sûreté et la sécurité nucléaires, ainsi qu'à 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*. L'institut bénéficie 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. Celui-ci était évalué à 62,19 millions d'euros par la loi de finances initiale pour 2015, montant stable suivant les prévisions du PLF 2016.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2015 <sup>(1)</sup>, le Rapporteur spécial avait fait le constat d'un soutien financier l'État en baisse. Le PLF 2016 n'interrompt pas cette dégradation puisque le programme 190

---

(1) M. Hervé Mariton, *Rapport n° 2260, 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, octobre 2014, pp. 24 et 25.

ne prévoit allouer à l'Institut une subvention pour charge de service public de 174,49 millions d'euros (en AE et en CP). Il s'agit là d'une nouvelle réduction des ressources (de l'ordre de 2,19 % par rapport à 2015), que ne compensent ni la subvention pour charge de service public inscrite aux programmes 212 *Soutien de la politique de la défense*, ni les transferts prévus par le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

**Or, la baisse des subventions accordées par l'État ne sera pas sans conséquence pour l'accomplissement des missions de l'IRSN.**

Il ressort ainsi des éléments communiqués par les représentants de l'Institut au Rapporteur spécial au cours de leur audition que la baisse de la dotation allouée sur les crédits du programme 190 entre 2013 et 2015 a eu pour conséquence une baisse générale des moyens que l'INRS peut investir dans la mise en œuvre et le renouvellement de ses programmes de recherche. Le lancement de certains programmes aurait ainsi été reporté et le volume des études et de recherches sous-traitées réduit.

En outre, le rapport financier 2014 fait état d'une baisse des ressources propres de l'Institut de 4,4 millions d'euros par rapport à la prévision, ainsi que d'un solde de gestion négatif de 25,3 millions d'euros.

D'après les données fournies par les représentants de l'Institut, cette évolution provient certes du décalage entre la mise à disposition du financement et la réalisation d'un certain nombre de projets significatifs (par exemple des projets immobiliers, des projets de recherche). Toutefois, le solde de gestion se creuse par rapport à 2013, année où le compte financier enregistrait un excédent de 11,8 millions d'euros. Du reste, le fonds de roulement se réduit, estimé à 6,5 millions d'euros à la fin de l'exercice 2015 contre 61,7 millions d'euros à la fin de l'année 2013.

**Dans ces conditions, à défaut d'une croissance substantielle des subventions assurées par l'État, il ne paraît pas hors de propos d'engager une réflexion sur les modalités de calcul et l'assiette de la contribution acquittée par les exploitants d'installations nucléaires.**

\*

\* \*

## **II. PROGRAMME 217 : UN BUDGET RESSERRÉ POUR UNE CONDUITE ET UN PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLE TRES INCERTAIN**

Le programme 217 rassemble les crédits relatifs aux personnels et aux fonctions supports du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et celui de l'Égalité, des territoires et du logement (METL). Il comprend dix-neuf actions, dont neuf (numérotées de 07 à 24) constituent des « actions miroirs » relatives aux dépenses de personnel des différentes politiques des deux mêmes ministères.

Le regroupement sur ce programme des moyens en personnel des deux ministères présente un avantage théorique : celui de permettre une optimisation de la gestion des emplois et des crédits, ainsi qu'une grande souplesse dans la gestion des ressources humaines. Toutefois, **ainsi que le Rapporteur spécial le déplorait déjà en conclusion de ses travaux sur les projets de loi de finances pour 2014 et 2015, ce regroupement fait 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 projet de loi de finances initiale pour 2016 propose de fixer le montant des autorisations d'engagement à 2,405 milliards d'euros et celui des crédits de paiement à 2,449 milliards d'euros. Alors que l'examen du projet de loi de finances initiales pour 2015 permettait de conclure à une constance des moyens, il semble plus difficile de se prononcer sur le présent budget, compte tenu des évolutions de périmètre subies par le programme. La révision assez sensible des moyens alloués peut participer tout à la fois d'une rationalisation des fonctions supports et d'un resserrement de la contrainte budgétaire. De fait, le programme perd dans le PLF 2016 de ses ressources humaines et financières alors que les fonctions support demeurent en voie de rationalisation.

### **A. UN PROGRAMME PERDANT DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET HUMAINES**

Ce constat résulte tant de l'examen des crédits que de celui des effectifs, que ce soit par rapport à l'exercice 2015 ou par rapport au début de la législature.

#### **1. Des crédits en recul sensible**

Comparé aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2015, les crédits inscrits au PLF 2016 diminuent de manière parfois assez significative, même s'il convient de prendre en considération les effets de périmètre de certaines dépenses.

**Les autorisations d'engagement reculent de 20,83 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015.** Elles s'établissent même à un niveau inférieur à celui constaté en 2012 puisque le PLF prévoit d'allouer au

programme 2,405 milliards d'euros contre 2,912 milliards au début de la législature. Il en va de même du point de vue des crédits de paiement : ceux-ci passent de 2,514 milliards d'euros en 2015 à 2,448 milliards d'euros en 2016, soit une baisse de 2,60 %. Par rapport à 2012, celle-ci atteint près de 16,04 %, ainsi que le retrace le tableau ci-dessous.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 217 ENTRE 2012 ET 2015

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	PLF 2016/ LFI 2015	PLF 2016/Exc. 2012
AE	2,912	2,658	3,077	3,037	2,405	-20,85 %	-17,41 %
CP	2,916	2,709	2,705	2,514	2,448	-2,60 %	-16,04 %

Source : Rapports annuels de performance 2014 et 2013 ; projet annuel de performance pour 2016.

Cela étant, l'importance de la baisse des ressources financières varie suivant les actions du programme 217, dont le tableau ci-après retrace l'évolution.

Parmi les actions propres au programme (actions 01 à 06), **l'action 03 Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement** enregistre la plus forte baisse des autorisations d'engagement, avec une chute de 83,44 %. En revanche, le montant des crédits de paiement demeure relativement stable (avec une diminution de 0,42 % dans le PLF 2016 par rapport à 2015).

Cette évolution s'explique par **l'impact budgétaire du regroupement des services centraux du ministère dans la paroi sud de l'Arche de la Défense après rénovation et l'acquisition de l'immeuble Séquoia**.

Il en résulte la suppression de l'essentiel des dépenses inhérentes à l'occupation des tours Pascal A et B, Voltaire 2, 3 et 4 de places de parkings dans le centre de Paris (loyers, charges locatives et charges fiscales). Pour mémoire, le montant des crédits consacrés aux loyers marchands et charges locatives atteignait, dans le projet de loi de finances initiale pour 2015, la somme de 589,78 millions d'euros en AE et de 64,17 millions d'euros en CP.

**La baisse des crédits de l'action 03, tient aussi à la réduction des dépenses de fonctionnement courant des services déconcentrés.** Celles-ci sont évaluées dans le PAP à près de 31,98 millions d'euros en 2016, contre un peu plus de 33,46 millions d'euros en 2015. En revanche, la programmation du PLF 2016 anticipe une augmentation des dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale : celles-ci s'établiraient (en AE et CP) à environ 23,63 millions d'euros contre 22,15 millions d'euros aux termes du PLF 2015. Enfin, le PAP fait état de frais de déplacement, de mission et de formation d'un montant inférieur (en AE et CP) à celui prévu dans le cadre du précédent budget (environ 4,76 millions d'euros contre 5,69 millions d'euros en 2015).

**L'action 01 *Stratégie, expertise et études en matière de développement durable* voit ses crédits réduits (en AE et CP) de 3,41 % dans le PLF 2016.**

Cette réduction a pour principaux **déterminants la baisse du financement en dépenses de fonctionnement des actions du Commissariat général au développement durable**. Ceci se traduit par :

– la diminution des ressources allouées au financement des études en matière d'évaluation ou d'intégration du développement durable dans les politiques publiques (d'environ 4,71 millions d'euros en 2015 à 3,82 millions d'euros en AE et CP) ; il convient de noter que ce poste de dépenses comporte également le financement du dispositif de reconnaissance et d'évaluation des projets territoriaux de développement durable (les *agendas 21* locaux), pour l'examen des dossiers et l'aide à la constitution, au niveau régional des capacités d'expertise ;

– la baisse des crédits affectés aux études et enquêtes en matière d'observation et de statistiques (poste financé à hauteur de 2,95 millions d'euros dans le PLF 2016 contre 4,29 millions d'euros en 2015, en AE et CP) : la dotation permet le financement des études et enquêtes réalisées par le service de l'observation et des statistiques ou déléguées par celui-ci aux directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Ces études portent sur les domaines de l'énergie, du logement et de la construction, des transports, de l'environnement, ainsi que dans le domaine du développement durable.

**Par ailleurs, la diminution des crédits de l'action procède, dans le PLF 2016, de la baisse de la subvention pour charge de service public du Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)<sup>(1)</sup>.** Il fixe le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement à un peu moins de 218,42 millions d'euros en 2016, contre environ 226,32 millions d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2015 et près 224,18 millions d'euros au terme de l'exercice 2014.

En revanche, il est prévu que les crédits relatifs aux dépenses d'intervention attachées à l'action 01 augmentent en 2016, portées (en AE et CP) à un peu plus de 8,63 millions d'euros contre près de 8,19 millions d'euros en 2015.

Il s'agit là du résultat de la hausse des crédits alloués au partenariat associatif, lesquels passent de près de 3,99 millions d'euros en 2015 à 4,06 millions d'euros dans le PLF 2016.

---

(1) Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2014 par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 et le décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013, le CEREMA possède le statut d'établissement public à caractère administratif. Il se présente comme un centre de ressources et d'expertise scientifique et technique interdisciplinaire ayant pour mission d'apporter son concours à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques du MEDDE et du MLETR dans ses différents domaines de compétence, avec une approche transversale.



Dans le PLF pour 2016, l'Action 05 *Politique des ressources humaines et formation* voit ses crédits diminuer de 2,63 % (en AE et CP). Le PLF 2016 prévoit d'y consacrer 211,05 millions d'euros contre 216,76 millions d'euros en 2015 (en AE et CP).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 217 PAR ACTION

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2015	PLF 2016	PLF 2016/ LFI 2015
Action 01 <i>Stratégie, expertise et études en matière de développement durable</i>	246,57 246,57	238,15 238,15	- 3,41 %
Action 02 <i>Fonction juridique</i>	2,76 2,76	2,65 2,65	- 4,09 %
Action 03 <i>Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement</i>	680,98 157,41	112,78 156,76	- 83,44 % - 0,42 %
Action 04 <i>Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques</i>	24,61 24,61	23,11 22,76	- 6,10 % - 7,52 %
Action 05 <i>Politique des ressources humaines et formation</i>	216,76 216,76	211,05 211,05	- 2,63 %
Action 06 <i>Action européenne et internationale</i>	8,72 8,72	9,26 9,26	+ 6,19 %
Action 07 <i>Personnels œuvrant pour les politiques du programme 217</i>	501,03 501,03	484,16 484,16	- 3,37 %
Action 08 <i>Personnels œuvrant pour les politiques du programme 203</i>	616,02 616,02	605,14 605,14	- 1,77 %
Action 09 <i>Personnels œuvrant pour les politiques du programme 207</i>	38,78 38,78	1,69 1,69	- 95,64 %
Action 11 <i>Personnels œuvrant pour les politiques du programme 205</i>	184,22 184,22	181,72 181,72	- 1,36 %
Action 13 <i>Personnels œuvrant pour les politiques du programme 113</i>	213,58 213,58	232,41 232,41	+ 8,81 %
Action 15 <i>Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique</i>			
Action 16 <i>Personnels œuvrant pour les politiques du programme 181</i>	233,72 233,72	232,58 232,58	- 0,48 %
Action 16 <i>Personnels relevant de programmes d'autres ministères</i>			
Action 22 <i>Personnels transférés aux collectivités territoriales</i>	8,28 8,28	9,44 9,44	+ 14 %
Action 23 <i>Personnels œuvrant pour les politiques du programme 174</i>	55,73 55,73	54,85 54,85	- 1,57 %
Action 24 <i>Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens</i>	2,04 2,04	2,07 2,07	+ 1,47 %
Action 25 <i>Commission nationale du débat public</i>	2,43 2,43	2,43 2,43	0 %
Action 26 <i>Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)</i>	1,60 1,60	1,70 1,70	0 %

Source : projet annuel de performances pour 2016.

L'action 05 assure le financement de dépenses dans les domaines de :

- l'action sociale proprement dite : il s'agit notamment des études et évaluation des politiques de ressources humaines ; de la politique en faveur des enfants (prise en charge des dépenses de centres de loisirs, des dépenses de centres de loisirs et de la prestation des séjours d'enfants dans les centres de vacances du Comité de Gestion des Centres de Vacances – CGCV) ; du financement des réservations de places en crèches ;

- la prévention des risques professionnels ;

- la formation professionnelle et le recrutement hors écoles ;

- le financement des écoles de service public relevant du ministère : l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) ; l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) ; l'École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) ;

**La baisse des crédits dans le PLF 2016 résulte principalement de la réduction du montant global de la subvention pour charge de service public versée aux écoles relevant du ministère de l'Écologie.** Son montant global passe de près de 50,83 millions d'euros en 2015 à 49,22 millions d'euros dans le PLF 2016, soit une baisse de 3,16 %. Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, il s'agit d'un mouvement relativement continu à laquelle seule échappe l'École nationale des ponts et chaussées

**ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC VERSÉES AUX  
ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE  
EN TANT QU'OPÉRATEURS DEPUIS 2014**

*(en millions d'euros)*

Crédits	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	2016/2015	2014/2015
École nationale des ponts et chaussées (ENPC)	27,43	27,90	27,58	- 1,15 %	+ 0,55 %
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	19,50	19,66	19,26	- 2,03 %	- 1,23 %

*Source : projet annuel de performances pour 2016.*

La dotation versée à l'École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) enregistre également une diminution de près de 5,93 %, son montant étant ramené dans le PLF 2016 de 2,53 millions d'euros en 2015 à 2,38 millions d'euros (en AE et AP).

Les dépenses de personnel portées par les autres actions supports du programme représentent, dans le PLF 2016, près de 1,808 milliard d'euros contre 1,86 milliard d'euros en 2015, soit un montant presque identique à celui prévu pour 2014.

**Au total, les autorisations d'engagement et crédits de paiement affectés aux dépenses de personnel dans le PLF 2016 s'établissent à près de 1,94 milliard d'euros contre 1,99 milliard d'euros en 2015, soit une diminution de 2,51 %.**

La baisse affecte l'ensemble des actions supports, seules cinq d'entre elles voyant leurs crédits maintenus ou en augmentation. Il s'agit de :

– l'action 26 *Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)* : le montant des ressources allouées demeure stable, fixées à 1,1 million d'euros pour les dépenses de personnel ;

– l'action 25 *Commission nationale du débat public* : le montant des crédits couvrant les dépenses de type 2 est maintenu à la somme de 1,63 million d'euros ;

– l'action 24 *Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens* : le montant des crédits passe d'un peu plus de 55,73 millions d'euros à un peu moins de 54,85 millions d'euros dans le PLF 2016 ;

– l'action 22 *Personnels transférés aux collectivités territoriales* : les crédits alloués aux dépenses de personnel sont portés de 8,28 millions d'euros à 9,44 millions d'euros ;

– l'action 13 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau, biodiversité »*.

## **2. Des effectifs à nouveau en diminution**

**Le PLF 2016 fixe le plafond d'emplois du programme 207 à 30 330 ETPT, contre 31 267 prévus aux termes de la loi de finances initiale pour 2015, soit une baisse de 932 ETP.**

**Cette baisse apparaît conforme au rythme prévu pour l'exécution du schéma d'emplois**, lequel repose sur un ralentissement progressif dans la diminution des effectifs du ministère de l'Écologie et du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité. Le schéma d'emploi pour 2016 prévoit une réduction de 681 ETP.

Le tableau ci-après précise l'impact de l'exécution du schéma d'emploi entre les actions supports du programme 217.

IMPACT DU SCHEMA D'EMPLOIS SUR LES ACTIONS SUPPORTS DU PROGRAMME 207

(en ETP)

Programme	2013	2014	2015	2016
<b>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables (Supports et missions transverses de DD)</b>	- 289	- 222	- 196	- 255
<b>Infrastructures et services de transports</b>	- 190	- 164	- 211	- 269
<b>Sécurité et éducation routières</b>	- 21	- 21	- 13	- 15
<b>Sécurité et affaires maritimes</b>	- 31	- 31	- 35	- 49
<b>Paysage, eau et biodiversité</b>	- 39	- 39	- 63	- 72
<b>Prévention des risques</b>	- 34	- 35	0	- 10
<b>Énergie, climat et après-mines</b>	- 10	- 10	- 7	- 11
<b>TOTAL</b>	<b>- 614</b>	<b>- 522</b>	<b>- 525</b>	<b>- 681</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

**L'évolution des effectifs du programme 207 se révèle aussi conditionnée par l'application de plusieurs mesures de transferts.** Pour 2016, le PLF prévoit en l'occurrence :

– le transfert de 638 ETPT aux programmes de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* du ministère de l'Intérieur : ces effectifs correspondent aux agents qui exercent des missions de sécurité routière au sein des services déconcentrés du ministère de l'Écologie et à des effectifs supports associés ;

– l'intégration de 400 ETPT transférés depuis les programmes du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt : il s'agit des effectifs qui accomplissent les missions environnementales dans les domaines de la police de l'eau et la biodiversité ;

– l'affectation de 236 ETPT aux services du Premier ministre, correspondant au transfert des effectifs des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication et des effectifs supports associés.

Les départs à la retraite en 2016 devraient représenter 1 486 ETP. Compte tenu du schéma d'emploi, le taux de non remplacement des départs à la retraite s'élèverait à 63 %. Le taux de remplacement global des départs, indépendamment de leur motif, est estimé à 70 %, compte tenu du nombre d'entrée attendues (2 128) par rapport à celui des sorties (3 060 départs).

**Dans le cadre des auditions organisées en vue de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2015, le responsable du programme avait attiré l'attention du Rapporteur spécial sur le risque que comportait cette politique de non renouvellement : celui inhérent au vieillissement de la pyramide des âges qui, à terme, pourrait provoquer un goulot d'étranglement au stade des**

**promotions d'agents de catégorie C vers la catégorie B. Ce risque existe toujours et il convient de le prendre en considération dans la gestion des ressources humaines.**

## **B. DES FONCTIONS SUPPORT EN VOIE DE RATIONALISATION**

La rationalisation de l'emploi des fonctions supports constitue l'un des objectifs incontournables afin de rendre l'action des services du ministère de l'Écologie plus efficace. Cette démarche suppose de répondre aujourd'hui à trois enjeux : la poursuite de la fusion des corps statutaires ; l'achèvement du schéma d'implantation immobilière ; l'organisation des services déconcentrés dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

### **1. La poursuite de la fusion des corps statutaires**

Dans cette perspective, le ministère de l'Écologie doit mener à bien plusieurs chantiers.

Il s'agit en premier lieu de **l'adaptation des règles statutaires pour le corps des techniciens supérieurs du développement durable et des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable.**

Ces corps ont été créés depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> octobre 2012, des décrets statutaires n° 2012-1064 et 2012-1065 du 18 septembre 2012.

Le corps des techniciens supérieurs du développement durable regroupe les 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 (env. 200 CAM). Celui des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable regroupe les anciens corps des secrétaires administratifs de l'équipement, des contrôleurs des transports terrestres et des contrôleurs de la branche administrative.

Ces corps fusionnés sont rattachés au nouvel espace statutaire de la catégorie B qui permet de regrouper en une grille unique, harmonisée et revalorisée, les personnels de catégorie B des filières technique et administrative du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR).

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de l'Écologie envisage aujourd'hui de modifier le statut de technicien supérieur du développement durable afin de mettre en place en recrutement sur titre. Un autre objectif de l'évolution des règles statutaires est de réduire les difficultés de gestion, notamment du point de vu des promotions et les mobilités, en réduisant le nombre de spécialités dans le statut des techniciens.

En deuxième lieu, **le ministère de l'Écologie doit assurer la mise en place du corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM)**, institué par le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011.

Dans le cadre de ce dispositif, les attachés en détachement et en position normale d'activités peuvent choisir leur ministère de rattachement. Se pose donc la question de l'attractivité des postes offerts et de l'organisation d'un déroulement de carrière au sein des ministères MEDDE et MLETR.

D'après les informations fournies par le ministère, parmi les attachés originaires d'autres ministères et affectés au sein des MEDDE-MLETR (178 agents), 60 % ont choisi d'être rattachés à leur ministère d'origine et 40 % ont opté pour un rattachement aux MEDDE-MLETR. S'agissant des attachés originaires des MEDDE-MLETR et affectés dans d'autres ministères (81 agents), 60 % ont choisi d'être rattachés aux MEDDE-MLETR et 40 % ont opté pour leur ministère d'affectation.

En troisième lieu, il a été décidé d'**organiser la fusion des corps de chercheurs pour regrouper les chargés de recherche de l'ex-INRETS** (116 agents) avec ceux de l'équipement (194 agents) et les directeurs de recherche de l'ex-INRETS (53 agents) avec ceux de l'équipement (70 agents).

Les objectifs de cette fusion conduisant à créer deux nouveaux corps de chargés de recherche et de directeurs de recherche (433 agents) sont de favoriser la mobilité, d'unifier les dispositifs d'évaluation, de rationaliser la gestion des corps et d'allouer un régime indemnitaire commun.

Le décret n° 2014-1324 du 4 novembre 2014 portant statuts particuliers du corps des chargés de recherche du développement durable et du corps des directeurs de recherche du développement durable est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2014.

D'après les réponses fournies au Rapporteur, durant le premier semestre 2015, il a été procédé au reclassement des agents, à la création et à l'installation de la commission d'évaluation des chercheurs, à l'organisation des élections des membres élus des commissions administratives paritaires et à l'installation de ces commissions. La définition des actes délégués pour la gestion des chercheurs est en cours et devrait aboutir à la fin de l'année 2015. Les outils nécessaires au processus de recrutement, de titularisation et de promotion seraient désormais en place.

**L'intégration des inspecteurs des affaires maritimes dans le corps des attachés d'administration de l'État et des ingénieurs des travaux publics de l'État** constitue un dernier exemple des chantiers de réforme statutaire à l'ordre du jour.

Dans le cadre de ce projet, le corps des inspecteurs des affaires maritimes, formé d'environ 190 agents, intégrerait, d'une part, le corps interministériel à gestion ministérielle des attachés d'administration de l'État et, d'autre part, le corps des ingénieurs des travaux publics de l'État (ITPE).

L'objectif poursuivi est, en premier lieu, de maintenir les compétences nécessaires aux métiers de la mer et, en second lieu, de permettre aux inspecteurs des affaires maritimes de développer des parcours de carrière valorisants dans les corps d'accueil. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les travaux d'élaboration des projets de décrets d'intégration seraient en cours, leur publication étant envisagée avant l'été 2016.

## **2. L'achèvement du schéma d'implantation immobilier**

Il convient de rappeler qu'en application des orientations consacrées par le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) arrêté en 2008, le ministère a décidé le regroupement de ses services en trois sites principaux :

– à Paris, dans les locaux du boulevard Saint-Germain, où est maintenu le pôle ministériel regroupant les ministres, les secrétaires d'État et leurs cabinets ;

– dans des bâtiments de la Défense, site qui doit regrouper l'ensemble des services centraux, à l'exception de la direction générale de l'Aviation civile (DGAC) ;

– à l'est de Paris (Saint-Mandé et Marne-la-Vallée), zone dans laquelle doivent être installés les établissements publics jusqu'à présent implantés dans Paris ou dans sa proche couronne.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, seul l'établissement du pôle ministériel boulevard Saint-Germain est achevé.

**La création du pôle de l'est parisien serait en cours. L'installation des services centraux dans la Tour Séquoia approche de son terme.**

La promesse unilatérale de vente au profit de l'État, dont était assorti le bail conclu en 2012 pour l'occupation de ce bâtiment, a été exercée le 30 juin 2015. À cette fin, l'État a conclu un crédit-bail immobilier avec le groupement formé de *La Banque postale Crédit entreprises* et de la *Deutsch Pfandbriefbank AG*.

Les opérations de déménagement des personnels de la Grande Arche et de la Tour Voltaire vers la Tour Séquoia se sont achevées le 31 décembre 2014. Les travaux de rénovation, réalisés dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif de valorisation conclu avec l'entreprise Eiffage, ont démarré en janvier 2015. Le bâtiment rénové devrait être livré au début de l'année 2017 et accueillera les agents actuellement installés dans les tours Pascal.

### 3. L'organisation des services déconcentrés dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État

Le ministère de l'Écologie s'appuie sur **deux types de services déconcentrés** :

– au niveau départemental, sur les **directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)** et les **directions départementales de la cohésion sociale et la protection des populations (DDCS(PP))** : ces directions assument un rôle opérationnel dans la mise en œuvre des politiques du MEDDE et du MLETR ; il leur appartient notamment d'évaluer les risques, d'organiser la planification territoriale de l'application des politiques ministérielles ; elles sont également conçues comme les interlocutrices privilégiées des collectivités territoriales ;

– au niveau régional, sur les **directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)** ont pour tâche d'assurer une meilleure intégration des politiques publiques (notamment dans les domaines des infrastructures, de la prévention des risques naturels et technologiques, de l'énergie et du transport), ainsi que la coordination des services départementaux.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État rendue, notamment nécessaire par la création de grandes régions, **il est prévu en 2016 de procéder à la fusion de seize DREAL.**

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette fusion se donne pour objectif de **dégager de nouvelles marges de manœuvre au moyen** :

– **d'une spécialisation par métier des implantations territoriales** de ces futures directions régionales ;

– **d'une évolution des méthodes et des processus de travail**, en tenant compte des nécessités d'une organisation sur plusieurs sites, avec par exemple le développement des nouvelles technologies de l'information.

Le ministère de l'Écologie envisage également un réexamen du partage des missions entre les directions départementales, régionales et les directions départementales interministérielles



### **Bilan de la renonciation à la mise en place de l'écotaxe**

La mise en place de l'écotaxe poids lourds a été décidée dans son principe dans le cadre de l'examen de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, texte voté par le Parlement à la quasi-unanimité <sup>(1)</sup>. À l'origine, le dispositif avait été envisagé par des élus de la région Alsace, région confrontée à la circulation d'un nombre important de poids lourds étrangers sur son réseau. La création de la taxe en elle-même résulte des dispositions de l'article 153 de la loi de finances initiale pour 2009, lequel a défini son champ d'application et l'encadrement du barème servant à son calcul.

Étaient assujettis à l'écotaxe poids lourds, les véhicules de plus de 3,5 tonnes, immatriculés en France ou à l'étranger. Il s'agissait d'une redevance kilométrique : le montant acquitté dépendait de la distance parcourue sur le réseau taxé. Elle visait, d'une part, à faire contribuer le transport routier de marchandises au coût d'entretien et d'usage des grands axes routiers non soumis à péage et, d'autre part, à inciter à la maîtrise de la demande de transport de marchandises et au report de trafic vers des modes de transport plus durables (ferroviaire et fluvial). L'écotaxe portait sur le réseau routier national non concédé et sur les principaux axes du réseau routier local. Le réseau local soumis à l'écotaxe poids lourds devait représenter seulement 5 000 kilomètres, soit 0,5 % du réseau local total. En moyenne, seuls 150 kilomètres par département devaient être taxés.

Le produit de l'écotaxe devait contribuer à l'entretien et au développement des infrastructures de transport en rapportant 1,15 milliard d'euros par an, à raison d'une taxe fixée à 12 centimes d'euros le kilomètre en moyenne. L'intégralité de la part revenant à l'État, estimée à 750 millions d'euros, devait être versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF). La part provenant de la circulation sur les routes départementales ou communales, de l'ordre de 150 millions d'euros, devait être reversée aux collectivités concernées. Elle devait remplacer une subvention budgétaire de l'État allouée à l'entretien et au développement des infrastructures de transport.

Le Gouvernement avait choisi de recourir à un contrat de partenariat public privé afin de procéder au développement et à l'exploitation d'un système de collecte de l'écotaxe. Ce contrat avait été signé en octobre 2011 avec la société *Ecomouv'* et prévoyait une entrée en vigueur du dispositif en juillet 2013.

---

(1) *Le principe de l'écotaxe poids lourds est prévu dans la directive « Eurovignette » et plusieurs de nos voisins ont déjà mis en place une telle redevance (Allemagne, Autriche, République tchèque, Slovaquie, Suisse, etc.).*

À mesure que se précisait les conditions de sa mise en service, le dispositif de l'écotaxe a suscité des critiques et réserves croissantes. Celles-ci portaient notamment sur : le risque de distorsions de concurrence, la taxe s'appliquant davantage dans certaines régions ou départements (tels que l'Allier) à raison du réseau taxé ; la difficulté pour les entreprises de transport à répercuter le coût de la taxe sur les chargeurs, ainsi que la complexité du mécanisme conçu à cet effet <sup>(1)</sup> et l'impact sur le prix de transport de certains produits (par exemple, des produits agricoles) ; le coût du fonctionnement du dispositif, *Ecomouv* étant censé percevoir un loyer annuel de 280 millions d'euros au titre de la gestion du système de collecte sur dix ans, soit près de 25 % des recettes attendues.

Devant des oppositions croissantes, notamment marquées par le mouvement des « bonnets rouges » en Bretagne, le Gouvernement a résolu, le 29 octobre 2013, de suspendre la mise en oeuvre de l'écotaxe. Une mission d'information sur l'écotaxe poids lourds a été créée à l'Assemblée nationale en novembre de cette même année, présidée par M. Jean-Paul Chanteguet, Président de la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.

Le rapport de la mission d'information a été publié le 14 mai 2014 <sup>(2)</sup>. Le 22 juin 2014, le Premier ministre a fait connaître la volonté du Gouvernement de remplacer le dispositif de l'écotaxe par la mise en oeuvre d'un « *péage transit poids lourds* », mesure approuvée par le Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2014 <sup>(3)</sup>. Ce même mois, l'État a conclu un avenant avec *Ecomouv* relatif à la mise en place du « *péage transit poids lourds* ». Par ailleurs, le protocole prévoyait qu'au plus tard le 31 octobre 2014, les deux parties devaient convenir de la poursuite du contrat relatif à la mise en oeuvre de l'écotaxe. À défaut, le contrat se trouverait résilié de plein droit.

Entraient dans le champ du dispositif modifié les poids lourds de plus 3,5 tonnes. La taxe devait s'appliquer sur un réseau routier de 4 000 kilomètres, constitué des grands itinéraires de transit international supportant plus 2 500 poids lourds par jour. En revanche, le tarif des dispositifs d'abonnement des véhicules assujettis, les moyens de contrôle, ainsi que les modalités d'assujettissement devaient ne subir aucune modification. La tarification devait être modulée en fonction des kilomètres parcourus, du niveau de pollution des poids lourds et du nombre de leurs essieux.

---

(1) En l'occurrence, le décret n° 2012-670 du 4 mai 2012 relatif aux modalités de majoration du prix du transport liée à l'instauration de la taxe alsacienne et de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises prévoyait que le prix d'une opération de transport était majoré de plein droits du montant de l'écotaxe supportée par l'entreprise pour la réalisation de cette opération. Il prévoyait les conditions de fonctionnement d'une commission nationale d'évaluation du dispositif de répercussion de la taxe alsacienne et de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises lourds. Le Gouvernement a renoncé à sa mise en oeuvre devant les contestations grandissantes dont il faisait l'objet de la part des sociétés de transport.

(2) Rapport d'information n° 1937 de M. Jean-Paul Chanteguet, fait au nom de la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds, mai 2014.

(3) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

Le 9 octobre 2014, la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a rendu publique la décision du Gouvernement de reporter *sine die* l'entrée en vigueur de l'écotaxe et du « *péage transit poids lourds* ». Afin de résilier le contrat liant l'État à *Ecomouv*, des négociations ont été engagées qui se sont conclues, à la fin de l'année 2014, par un accord comportant trois points principaux : l'indemnisation d'*Ecomouv* ; la reprise des portiques déployés sur le territoire qui deviennent propriété de l'État ; l'exclusion de toute procédure contentieuse ultérieure.

En application de ces stipulations et par le biais de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)<sup>(1)</sup>, l'État a versé à *Ecomouv* 500 millions d'euros en mars 2015. Il s'est par ailleurs engagé à s'acquitter de 50 millions d'euros par an pendant huit ans. D'après la réponse aux parlementaires fournie par le ministère de l'Écologie, ces sommes correspondent au remboursement de l'investissement réalisé par *Ecomouv*, pour 600 millions d'euros. Elles couvrent également les frais de fonctionnement supportés par la société (pour 110 millions d'euros), ainsi que des frais financiers (contrats de SWAP, contrats de travaux avec des tiers) et les loyers de l'année 2014 (évalués à 173 millions d'euros). **Le coût total de l'indemnisation d'*Ecomouv* et des mesures destinées à gérer le dispositif dont l'État est propriétaire s'établit à 968 millions d'euros.**

**Du point de vue du Rapporteur spécial, cette affaire mérite un examen attentif car un certain nombre d'enseignements peut en être tiré pour la conduite des grands projets touchant aux infrastructures du pays.**

De fait, **la renonciation a ce dispositif présente un coût relativement durable pour l'État.** Contrairement aux premières annonces gouvernementales, il s'avère que **les portiques et les différents équipements déployés par *Ecomouv* ne pourront pas, vraisemblablement, connaître d'autres usages que celui pour lequel ils ont été conçus.** Leur structure, ainsi que le programme déterminant leur fonctionnement, ne permet que difficilement leur utilisation à des fins statistiques, la protection du territoire ou les services aux usagers.

D'après les éléments communiqués au Rapporteur spécial par les représentants de la direction générale des Infrastructures des Transports et de la Mer (DGTIM), il serait certes envisageable d'utiliser les portiques pour le développement d'un dispositif de lecteurs automatisés des plaques d'immatriculation (LAPI) à l'usage des services de la Police et de la Gendarmerie nationales, ainsi que des Douanes (par exemple, dans le cadre de la lutte contre la fraude, le trafic de drogue). Toutefois, selon les représentants de la direction générale des Douanes et des Droits indirects, un tel réemploi des portiques ne va pas de soi : il suppose un partage des coûts d'aménagement entre les différents ministères concernés et implique de résoudre d'éventuelles questions de propriété intellectuelle avec *Thalès*, le concepteur du programme informatique régissant le fonctionnement des portiques.

Il serait également question que l'État rétrocède les portiques à cette entreprise mais, suivant les représentants de la DGTIM, le prix de cette opération donne matière à discussion.

---

(1) Au plan budgétaire, la dépense correspondante sera exécutée sur le programme 203 Infrastructures et services de transports, après rattachement d'un fonds de concours versé par l'AFITF de même montant.

À ce jour, d'après les informations recueillies auprès de cette direction, **aucun des 170 portiques implantés sur le territoire national n'aurait été démonté, bien que l'État ait lancé un marché ayant pour objet le démontage et le stockage des équipements**. Seuls auraient été retirés ceux d'entre eux dont l'état constituait une menace pour la sécurité du public. Aucune collectivité territoriale n'a demandé le retrait des portiques et la remise en état des sites occupés, ainsi qu'elles en avaient le droit.

Outre l'impact sur les finances publiques, **la renonciation à l'écotaxe a pu avoir des conséquences non négligeables pour l'organisation et les agents de la direction générale des Douanes et des Droits indirects** <sup>(1)</sup>.

Rappelons que dans la perspective de la mise en œuvre du dispositif, la direction avait établi à Metz un service taxe poids lourds qui, à terme, devait employer 130 agents. Or, un certain nombre d'entre eux ne vivait pas dans la région et avait fait le choix de s'y établir. D'après les éléments communiqués par ses représentants, la DGDDI a interrompu les recrutements en cours lorsqu'elle a été informée de la décision de suspendre la mise en œuvre de l'écotaxe. Les effectifs affectés au service taxe poids lourds ont ainsi été limités à 83. L'annonce du remplacement de la mise en place du « péage transit poids lourds » a, un temps, suspendu les décisions relatives au devenir du service taxe poids lourds. Au cours d'une visite à Metz, le 19 décembre 2014, le secrétaire d'État au Budget a annoncé que les agents chargés de la collecte de l'écotaxe seraient maintenus sur le site et réaffectés au sein d'une nouvelle structure chargée de la fiscalité des véhicules. D'après les précisions apportées au Rapporteur spécial par les représentants de la DGDDI, le service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR) emploiera 200 agents et s'occupera du recouvrement de la taxe sur les essieux et du remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), deux taxes ayant les mêmes contribuables. La création de ce service s'inscrit dans le cadre d'une réorganisation plus vaste des services de recouvrement et de suivi des taxes qui relèvent de la compétence de la direction des Douanes et Droits indirects.

**Sur le plan de la gestion du projet, il ressort des analyses développées par la plupart des personnes entendues du Rapporteur spécial que la mise en œuvre de l'écotaxe a sans doute manqué d'une supervision et d'un « portage » politique.** Plusieurs des personnes auditionnées ont ainsi évoqué un « projet d'ingénieurs », mené entre *Ecomouv* et les fonctionnaires des administrations concernées. **Ceci explique peut-être une certaine complexité du dispositif qui allait être mis en place. Celle résulte aussi objectivement du cahier des charges établi par l'État**, lequel imposait à *Ecomouv* un déploiement d'équipements assez lourd, l'objectif assigné étant un taux de fraude limité à 0,20 %.

Outre la gestion interministérielle de ce dossier, **la question fondamentale qui reste posée après la renonciation à l'écotaxe demeure celle du financement pérenne des infrastructures de transports routiers.**

---

(1) *Société détenue à 70 % par Autostrade per l'Italia et à 30 % par SFR, Thalès, la SNCF et Stéria*, *Ecomouv* a cessé toute activité en France. En conséquence, elle a procédé au licenciement de ses salariés, dont 155 sur 200 étaient implantés sur la base aérienne de Metz pour la gestion du système de collecte de l'écotaxe.

Afin de compenser la perte de recettes occasionnée à l'AFITF, le Parlement avait consenti, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2015, à une hausse de 2 centimes additionnels de la TICPE. D'après les éléments recueillis auprès des représentants de l'Union des entreprises de transport et de logistique de France (TFL) et de la Fédération des petites et moyennes entreprises et très petites entreprises du transport (FNTR), les entreprises du secteur ont pu s'accommoder de cette taxe qui, au demeurant, peut être facilement répercutée sur le chargeur. Toutefois, il peut être observé que l'augmentation de la TICPE a d'autant pesé sur l'équilibre de leur modèle économique et sur la rentabilité des entreprises que, dans un contexte marqué le niveau remarquablement faible du cours du pétrole, cette mesure induisait une faible croissance des coûts.

L'équilibre financier de l'AFIFT se révèle quant à lui précaire. Suivant des informations dont l'AFITF affirme avoir eu connaissance, la Cour des comptes jugerait « problématique » sa soutenabilité financière « *dans l'hypothèse de ressources constantes à hauteur de moins de 2 milliards d'euros par an* ». Or, le budget de l'Agence pour 2016 table sur des ressources d'un montant de 1,926 milliard d'euros et des dépenses d'intervention limitées à 1,85 milliard d'euros. Sur la base de ses chiffres, l'AFIFT estime ne pas être en mesure de financer à la fois tous les engagements souscrits et envisagés, dont notamment les paiements dus à la SNCF sur les lignes grande vitesse, ceux des contrats de plan État-Régions de la période 2007-2013 et ceux qu'elle sera amenée à prendre en 2016. Suivant les éléments communiqués au Rapporteur spécial, en application de l'échéancier de paiement des conventions qui auront été signées jusqu'au 31 décembre 2015, l'Agence devrait faire face à des règlements d'un montant global de près de 3 milliards d'euros.

**Le projet de loi de finances initiale pour 2016 propose le maintien de la hausse de la TICPE. Du point de vue du Rapporteur spécial, quelles que soient les facilités qu'elle procure, cette augmentation ne saurait clore le débat sur les modalités de financement des infrastructures de transport à l'avenir.**



## 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 5 novembre 2015 à 15 heures <sup>(1)</sup>), la commission des finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

*La commission examine l'amendement n° II-CF396 de M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua, rapporteur spécial.** Cet amendement vise à rétablir les crédits budgétaires du centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) à un niveau identique à celui de la loi de finances initiale pour 2015. Alors que le CITEPA est un acteur majeur de la lutte contre le changement climatique, l'importance des restrictions budgétaires proposées ne lui permettrait plus de réaliser l'intégralité de ses missions. Cette situation, l'année où la France organise la COP 21, serait très regrettable. C'est pourquoi je vous propose de rétablir la dotation du CITEPA en l'augmentant de 140 000 euros.

*La commission **adopte** l'amendement n° II-CF396.*

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Marc Goua, M. Jean-Claude Buisine, 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 **modifiés**.*

*La commission **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur spécial, le budget annexe contrôle et exploitation aériens, puis suivant les avis favorables de MM. Marc Goua, Alain Rodet et Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, elle **adopte** les crédits des comptes spéciaux Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

\*

\* \*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/)





**ANNEXE**  
**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR**  
**LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Table ronde des Fédérations professionnelles des entreprises de transport**

– M. Claude BLOT, vice-président de l'Union des entreprises de transport et de logistique de France (TFL) et président du Groupement interprofessionnel du Transport et de la Logistique ;

– M. Nicolas PAULISSEN, délégué général de la Fédération des petites et moyennes entreprises et très petites entreprises du transport (FNTR).

**Écomouv**

– M. Michel CORNIL, ancien vice-président.

**Agence de financement des infrastructures de transport de France**

– M. Loïc GUINARD, secrétaire général.

**Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie**

*Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer*

– M. François POUPARD, directeur ;

– M. Nicolas PATIN, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, sous-directeur de la Gestion du Réseau routier non concédé et du Trafic ;

– M. Olivier GENAIN, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, chef du Département d'expertise des Partenariats public-privé et de Conduite des Projets délégués ;

– Mme Nancy CANOVES-FUSTER, directrice de cabinet du Directeur.

## **Ministère des Finances et des comptes publics**

### ***Cabinets des ministres***

– M. Julien ALIX, conseiller budgétaire au cabinet du ministre des Finances et des Comptes publics ;

– M. Gérard BEGRANGE, conseiller juridique au cabinet du secrétaire d'État chargé du Budget ;

### ***Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI)***

– Mme Corinne CLEOSTRATE, sous-directrice des Droits indirects ;

– M. Jean-Michel THILLIER, chef de service, adjoint à la directrice générale ;

– Mme Laurence JACLARD, chargée de mission relations institutionnelles–élus.