



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

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, DU
DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES**

Rapporteur spécial : M. Hervé MARITON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES : DES RESSOURCES PEU COHÉRENTES AVEC UN VOLONTARISME TOUS AZIMUTS	9
A. DES PROGRÈS SANS DOUTE TANGIBLES MAIS DONT L'ÉVALUATION DEMEURE PROBLÉMATIQUE	10
1. Des indicateurs en hausse témoignant des résultats obtenus par le ministère	10
a. La limitation de l'exposition aux risques technologiques et la réduction de l'impact des pollutions industrielles et agricoles.....	10
b. La réduction de l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement	14
c. La réduction de la vulnérabilité aux risques naturels majeurs et hydrauliques	15
2. Une évaluation pertinente et utile de la performance ?.....	18
B. DES ACTIONS NÉCESSAIREMENT AFFECTÉES PAR UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE DURABLE ET DES FINANCEMENTS EN BAISSE	20
1. Des ajustements nécessaires dans le rythme de progression et d'exécution des dépenses	21
2. Des priorités accentuées entre les actions du programme	24
a. Un ajustement des ressources cohérent avec l'évolution des besoins en matière de prévention des risques technologiques ?	25
b. Un renforcement des moyens de l'action 9 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	26
c. Une stabilisation des moyens budgétaires de l'action 10 Prévention des risques naturels et hydrauliques, après une baisse continue	26
d. Une nouvelle minoration du financement de l'action 11 Gestion de l'après- mine	27
3. Un effort de maîtrise de la dépense maintenu pour les opérateurs	28
a. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	29
b. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).....	31
c. L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	35

II. LE PROGRAMME 217 : UNE POURSUITE DE L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES ET D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	37
A. DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS QUI CONTINUENT DE SE RESTREINDRE	37
1. Un programme faisant l'objet de mesures de périmètre importantes	38
a. Une perte de crédits assez substantielle en raison du transfert du CEREMA	38
b. L'apport de la création d'une nouvelle action relative à la Commission de régulation de l'Énergie.....	39
2. Au-delà de l'achèvement des grands chantiers, des actions tenues à au maintien d'une certaine rigueur budgétaire.....	40
a. Le poids déclinant quoiqu'encore décisif des dépenses immobilières.....	41
b. Des actions plus ou moins préservées dans leurs ressources	42
3. Des effectifs à nouveau en diminution, une masse salariale contenue	45
B. DE NOUVEAUX PROGRÈS DANS LA RATIONALISATION ET L'EMPLOI DES FONCTIONS SUPPORT ?	48
1. Adapter l'organisation et les missions des services déconcentrés dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale	48
2. Mener à bien la réalisation du schéma d'implantation immobilier et le regroupement des services de l'administration centrale	49
3. Parvenir à la professionnalisation de la fonction « achat » ?	51
EXAMEN EN COMMISSION	53

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

Au 10 octobre 2016, 78 des 81 réponses attendues étaient parvenues à la commission des finances.

CHIFFRES CLÉS

PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits	240,20	229,62
Dépenses de personnel (titre 2)	44,92	44,92
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	120,00	123,25
Dépenses d'investissement (titre 5)	4,97	4,97
Dépenses d'intervention (titre 6)	70,30	56,47
Subventions pour charges de service public aux opérateurs	71,82	71,82
Plafond d'emplois	3 248 ETPT	

PROGRAMME 207 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits	2 225,34	2 274,47
Dépenses de personnel (titre 2)	2 003,32	2 003,32
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	200,62	250,45
Dépenses d'investissement (titre 5)	5,14	4,44
Dépenses d'intervention (titre 6)	16,26	16,26
Subventions pour charges de service public aux opérateurs	47,31	47,31
Plafond d'emplois	29 403 ETPT	

INTRODUCTION

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* porte sur l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers consacrés aux actions menées sous l'égide de deux ministères : le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et celui du logement et de l'habitat durable (MLHD). 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 de loi de finances pour 2017 propose de consacrer à l'ensemble de ces programmes 9,62 milliards d'euros (contre 9,18 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2016) en autorisations d'engagement (AE) et 9,67 milliards d'euros en crédits de paiement (contre environ 9,16 milliards en 2016). Le montant des fonds de concours et des attributions de produit rattachés à la mission s'établirait, en 2017, à 1,54 milliard d'euros en AE et à 1,55 milliard d'euros en CP.

Par rapport à la précédente loi de finances initiale, la mission verrait ainsi ses crédits augmenter de près de 4,72 % en AE (9,18 milliards d'euros ouverts en 2016) et de 5,56 % en CP (9,16 milliards d'euros en 2016). Ce faisant, elle marquerait une rupture dans le mouvement de baisse quasi continue qui, nonobstant les changements de périmètre – liés notamment à l'intégration en 2014 de trois programmes d'investissement d'avenir (PIA) ⁽¹⁾ et la budgétisation opérée en 2016 de la CSPE, affecte les ressources de la mission.

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

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/LFI 2016	PLF 2017/Exc. 2012
AE	11,36	10,80	11,32	9,1	9,18	9,62	+ 4,72 %	- 15,32 %
CP	10,95	10,28	11,59	7,29	9,16	9,67	+ 5,56 %	- 11,69 %

Sources : rapports annuels de performance de 2013 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

(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 pour 2017 poursuit le mouvement de réduction des effectifs qui caractérise l'ensemble de la législature, indépendamment des mesures de transfert vers d'autres périmètres ministériels. Le PLF propose ainsi de fixer le plafond d'emplois pour 2017 à 29 825 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 29 911 pour 2016. Rappelons qu'en 2012, les emplois dont pouvait disposer la mission s'élevaient à 58 873 ETPT.

En revanche, le PLF propose de porter les effectifs sous plafond des opérateurs à 20 237 ETPT en 2017, contre 19 427 ETPT en 2016, un niveau toutefois encore inférieur à celui de l'exercice 2014 (20 494 ETPT).

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

(en ETPT)

Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016 Plafond d'emplois	PLF 2017 Plafond d'emplois	PLF 2017/LFI 2016	PLF 2017/Exc. 2012
58 873	51 536	46 732	43 561	29 911	29 825	- 0,29 %	- 42,13 %

Source : rapports annuels de performance de 2013 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

Ainsi que le Rapporteur spécial a pu le souligner tout au long de la législature, la mission se singularise par **l'importance du volume des restes à payer et des fonds de concours rattachés en gestion**. Or, pour l'exercice 2017 comme pour l'exécution des précédentes lois de finances, 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.

Toutes proportions gardées, ces motifs de vigilance valent pour les deux programmes emblématiques de la mission EDMD, objets du présent rapport : le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* et le programme 181 *Prévention des risques*.

I. LE PROGRAMME 181 *PRÉVENTION DES RISQUES* : DES RESSOURCES PEU COHÉRENTES AVEC UN VOLONTARISME TOUS AZIMUTS

Le programme 181 *Prévention des risques* rassemble 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 2017, hors fonds de concours et attributions de produit, le projet de loi de finances initiale propose de fixer le montant des autorisations d'engagement (AE) à environ 240,20 millions d'euros et celui des crédits de paiement du programme (CP) à 229,62 millions d'euros. Compte tenu des fonds de concours et attributions de produits prévus par le PLF, le programme 181 recevrait en 2017 près de 241,26 millions d'euros en AE et 231,41 millions d'euros en CP. Si les crédits de paiements enregistrent une augmentation de 3,90 %, les autorisations d'engagement accusent une chute de 14,95 % et une baisse de 2,76 % par rapport au début de la législature.

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

(en millions d'euros)

Crédits	Exécution 2012 (*)	Exécution 2013 (*)	Exécution 2014 (*)	Exécution 2015 (*)	LFI 2016 (*)	PLF 2017 (*)	PLF 2017/LFI 2016	PLF 2017/Exc. 2012
AE	248,07	231,72	248,21	305,18	283,67	241,26	- 14,95 %	- 2,76 %
CP	143,07	142,44	110,41	252,71	222,73	231,41	+ 3,90 %	+ 61,75 %

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

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

D'après les réponses fournies aux questionnaires budgétaires, le ministère de l'Environnement assigne en 2017 cinq grandes priorités au programme 181 :

- la sûreté nucléaire, dans la suite des travaux lancés après la catastrophe de Fukushima, par le biais des actions menées par l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) ;

- l'accélération de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques prévus par la loi du 30 juillet 2003 autour des sites industriels à haut risque, avec notamment l'engagement des mesures supplémentaires de réduction des risques et les mesures foncières qu'ils prévoient ;

- la prévention des risques d'inondation, par la poursuite du plan national submersions rapides et de l'appel à projets des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), ainsi que l'application de la directive sur les inondations et de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) ;

– la réduction de la production des déchets et du développement de leur valorisation dans le cadre des orientations fixées par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ⁽¹⁾ ;

– la mise en œuvre du troisième Plan National Santé Environnement 2014-2018 et de la feuille de route « santé environnement » de la conférence environnementale.

Le Rapporteur spécial considère que le contraste entre, d'une part, la multiplicité des objectifs et d'autre part l'évolution des crédits et leur emploi ne peut que nourrir les **doutes exprimés**, au fil des derniers exercices budgétaires, **quant à l'adéquation entre les objectifs assignés au programme 181 et les moyens qui lui sont effectivement alloués**.

En l'état, le PLF pour 2017 laisse en effet en suspens deux interrogations fondamentales : la portée des résultats obtenus grâce aux ressources du programme ; la capacité de répondre aux besoins qu'il identifie, compte tenu des contraintes pesant sur le financement de ses actions.

A. DES PROGRÈS SANS DOUTE TANGIBLES MAIS DONT L'ÉVALUATION DEMEURE PROBLÉMATIQUE

À l'appui du projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement présente de fait une programmation annuelle qui vise une amélioration continue des résultats obtenus dans le domaine de la prévention des risques. Toutefois, ainsi que le Rapporteur spécial avait déjà pu le relever, les données produites, autant que le champ de la « maquette de performance », ne permettent pas d'établir un lien nécessaire avec la programmation budgétaire.

1. Des indicateurs en hausse témoignant des résultats obtenus par le ministère

Suivant le Projet annuel de performance, l'exercice 2017 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.

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

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 23 contrôles réalisés en 2016 (suivant la prévision actualisée) à 25 contrôles réalisés en 2017. Ces chiffres illustrent une amélioration de la performance de l'inspection des installations classées par rapport à l'exercice 2015 (21,8 contrôles réalisés) mais aussi sur l'ensemble de la législature, en dépit d'une relative contre-performance en 2014 ⁽¹⁾.

Ce résultat n'en montre que mieux la nécessité, mise en exergue par le Rapporteur spécial dès l'exercice 2015 ⁽²⁾, **de préserver les effectifs de l'inspection des installations classées, lesquels avaient subi une diminution de 1 % en 2013 et en 2014.**

D'après les réponses au questionnaire budgétaire pour l'exercice 2017, à la fin de l'exercice 2015, les effectifs affectés à l'inspection des installations classées s'élevaient à 1 219 ETPT d'inspecteurs (contre 1 246 ETPT d'inspecteurs à la fin de l'exercice 2014).

En revanche, on dénombrait à cette même date 1 569 agents techniques (contre 1 555 agents à la fin de l'exercice 2014) au sein des différents services déconcentrés ⁽³⁾. Or, les mesures de simplification administrative engagées depuis 2014, telles que la mise en place de l'autorisation environnementale unique, tendent à réduire fortement les délais d'instruction, ce qui pèse nécessaire sur l'activité des agents. Dès lors, la préservation des effectifs de l'inspection n'en paraît que plus nécessaire.

(1) En l'occurrence, le RAP 2014 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.

(3) Ces chiffres agrègent les contributions de tous les ministères, c'est-à-dire des ministères de l'agriculture et de celui chargé de l'écologie.

L'activité de l'inspection des installations classées en 2016 et les principaux axes de contrôle en 2017

Rappelons que l'inspection des installations classées instruit les demandes d'autorisation et d'enregistrement (depuis avril 2010) des installations classées nouvelles, puis contrôle et suit l'ensemble des installations. Elle se prononce ainsi sur les demandes d'extension et de modification des installations existantes.

En 2015, l'inspection a délivré près de 800 autorisations nouvelles pour des créations ou des extensions (contre 1 000 autorisations en 2014) ; 2 800 autorisations ont été modifiées (contre 4 350 en 2014).

En 2015, près de 20 000 visites d'inspections (dont 10 000 visites d'inspections approfondies) ont eu lieu, soit un niveau élevé et identique à celui de l'exercice 2014. 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 (contre 2 200 en 2014), qui ont été suivis de 325 sanctions administratives (250 sanctions en 2014). L'inspection a parallèlement transmis 750 procès-verbaux aux parquets (700 procès-verbaux transmis en 2014).

Dans le cadre de l'action de contrôle pluriannuelle des centres de gestion des véhicules hors d'usage (VHU), avec le concours d'unités de la Police et de la Gendarmerie, les Inspecteurs ont effectué 534 contrôles en 2015 (contre 461 en 2014 et 480 en 2013). À cette occasion, ils ont pu constater 872 situations irrégulières, qui ont donné lieu à 595 mises en demeure de régulariser approuvées par les préfets ; 275 sites ont évacué les véhicules hors d'usage ou ont été supprimés.

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme stratégique de l'inspection des installations classées 2014-2017, les principaux axes de contrôle et priorités pour 2017 consistent en :

- la généralisation de l'expérimentation autorisation unique ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement), laquelle nécessitera une réorganisation des procédures ;
- des actions réglementaires vis-à-vis des exploitants d'installation de combustion ayant pour finalité : la mise en œuvre des directives-cadres sur l'eau (avec la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021) et l'application de la directive sur les émissions industrielles (IED) dans les installations classées, notamment dans les élevages ;
- le renforcement des actions de réduction des émissions dans l'air des industries les plus polluantes, notamment les rejets de composants organiques volatils et la surveillance des quotas CO₂ ;
- 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 création de secteurs d'information sur les sols ;
- 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 en 2017 de 5 % des contrôles de l’inspection des installations classées comprenant un point de contrôle sur la thématique du risque chimique ;
- un effort sur la lutte contre les sites et filières illégaux, notamment dans le domaine des déchets, avec des actions de contrôle spécifique, à la suite de la mise en place du Pôle national sur les transferts transfrontaliers de déchets.

L’indicateur 1.2 porte sur le **taux d’approbation des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**. Le PAP fixe pour objectif en 2017 un taux de 100 % de plans approuvés (contre 97 % suivant la prévision actualisée pour l’exercice 2016 et 87 % en 2015). La progression de l’indicateur atteste de l’accélération observée dans les procédures d’approbation des plans de prévention depuis l’exercice 2015.

D’après les chiffres communiqués par le ministère de l’environnement, au 1^{er} août 2016, 348 des 394 plans élaborés avaient été approuvés, soit un taux de 90 %. Cette accélération résulte de l’achèvement d’un important travail d’examen des études de dangers sur la quasi-totalité des sites concernés, ainsi que la présentation de la démarche sous-tendant les PPRT à l’ensemble des parties concernées dans le cadre d’une concertation pour chaque plan. Elle provient également des mesures législatives adoptées depuis la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 ⁽¹⁾.

Afin d’atteindre la cible de 100 %, 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. Prise sur le fondement de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 portant simplification de la vie des entreprises ⁽²⁾, l’ordonnance n° 2015-1324 du 22 octobre 2015 ⁽³⁾ vise à faciliter la mise en place des PPRT par :

(1) *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.*

(2) *Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 portant simplification de la vie des entreprises.*

(3) *Ordonnance n° 2015-1324 du 22 octobre 2015 relative aux plans de prévention des risques technologiques.*

– la possibilité donnée aux entreprises de mettre en œuvre des mesures alternatives aux mesures d'expropriation et de délaissement en bénéficiant du financement tripartite [sites à risque situé dans des secteurs de mesures foncières, secteurs présentant les dangers les plus importants] ou l'assouplissement des obligations de travaux de renforcement des locaux [pour les entreprises riveraines dans les zones de prescription, secteurs comportant des dangers moindres] ;

– de nouvelles mesures de simplification telles que l'ouverture automatique du droit de délaissement dans les secteurs d'expropriation ou encore des modalités de modifications simplifiées.

En outre, dans une instruction en date du 31 mars 2016, le Gouvernement a rappelé aux Préfets l'importance d'achever dans les meilleurs délais la phase d'élaboration des PPRT et d'accélérer leur mise en place.

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 2017 comme 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 2015, les capacités de méthanisation ainsi subventionnées représentaient 1 650 kt contre 2 889 kt en 2014.

Pour justifier le maintien 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 responsable du programme invoque par ailleurs une reprise progressive de l'investissement dans les capacités de méthanisation en 2016, l'année 2015 ayant été marquée par un certain attentisme avant l'adoption de la loi sur la transition énergétique et la croissance verte et la publication de ses textes réglementaires.

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 au questionnaire budgétaire.

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

Comme pour l'exercice 2016, le PAP 2017 repose sur l'hypothèse d'une poursuite de l'amélioration des résultats enregistrés par les deux indicateurs de l'objectif n° 3 consacrés à la prévention des risques naturels majeurs et hydrauliques.

S'agissant de l'indicateur 3.1 *Nombre de communes couvertes par un plan de prévention des risques*⁽¹⁾, le projet prévoit de porter le taux cumulé d'approbation des plans de prévention des risques naturels (PPRN) par rapport aux plans prévus, à 92 %. Si ce chiffre représente le report d'une année de la cible visée dans les prévisions initiale pour 2016, il ne s'inscrit pas moins dans la progression continue observée depuis 2014, l'indicateur passant de 83,2 % à 89 % en 2016 (suivant la prévision actualisée).

D'après les réponses aux questionnaires budgétaires, à la date du 1^{er} août 2016, 11 012 communes disposaient d'un PPRN approuvé (contre 10 484 à la même période en 2015) ; pour 2 378 communes, un PPRN prescrit était en cours d'élaboration (contre 3 047) ; 293 communes dépourvues de PPRN approuvé étaient dotées d'un plan de surfaces submersibles (contre 228 communes). Les PPRN approuvés à cette date couvrent 78 % des communes de plus de 10 000 habitants exposés à un risque naturel. De fait, l'objectif de 12 500 communes couvertes par un plan de prévention ne paraît pas hors d'atteinte.

(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.

Le quasi-achèvement de la couverture assurée par les plans approuvés ou prescrits ne doit cependant occulter la permanence d'un enjeu toujours essentiel : l'actualisation périodique de la liste des communes qui doivent en être l'objet prioritaire de cette cartographie, ainsi que celle des risques dont la prévention doit être planifiée.

D'après les statistiques communiquées par le ministère de l'Environnement, les PPRN relatifs aux inondations et glissements de terrain représentent plus de 90 % des plans.

On peut donc se féliciter que dans une instruction en date du 26 juillet 2016 ⁽¹⁾, le Gouvernement ait demandé aux préfets d'élaborer une stratégie régionale assortie de plans d'action départementaux, dans la continuité de l'instruction ministérielle du 22 septembre 2014 fixant les priorités nationales pour 2014-2015, et qui intègre les 303 communes du littoral pour lesquelles un plan de prévention des risques littoraux doit être établi.

Les Plans de prévention des risques littoraux (PPRL)

À la suite des dommages causés par la tempête Xynthia au littoral atlantique les 27 et 28 février 2011, l'instruction ministérielle du 2 août 2011 a fixé les principes de la réalisation de Plans de prévention des risques littoraux.

Dans ce cadre, la prise en compte des risques peut, selon le cas, relever de diverses collectivités publiques. **L'État établit des plans de prévention des risques (PPR) dans les communes les plus exposées aux risques.** Élaborés sous l'autorité des préfets de départements, ces documents définissent des zones de danger et des zones de précaution dans lesquelles peuvent s'appliquer des interdictions ou des prescriptions. Les PPR ne gèlent donc pas complètement les zones soumises à risques, mais visent à n'interdire les constructions que dans les zones les plus dangereuses. Ces plans approuvés deviennent des servitudes d'utilité publiques annexées aux documents d'urbanisme, comme les plans locaux d'urbanisme.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, au 1^{er} août 2016, 249 communes du littoral étaient couvertes par un PPR littoral prescrit, dont 69 communes pour lesquelles il est approuvé ou appliqué par anticipation. Les communes concernées par un PPRN littoral non encore prescrit sont situées principalement dans les départements de la Charente-Maritime (un PPR littoral a été prescrit sur le territoire de 55 des 81 communes identifiées comme prioritaires) et de la Gironde (un PPR littoral a été prescrit sur le territoire de 11 communes sur les 35 communes concernées). Une instruction gouvernementale du 23 octobre 2015 a appelé l'attention des préfets pour accélérer l'approbation de ces PPR littoraux sur des secteurs où des risques élevés ont été identifiés depuis 2011.

(1) Instruction du 26 juillet 2016 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2016-2017.

En ce qui concerne l'**indicateur 3.2 Prévention des inondations**, le PAP vise pour 2017 : 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 63 % (contre 59 % en 2016 suivant la prévision actualisée et 55,7 % au terme de l'exercice 2015) ; une fiabilité de la carte vigilance crues porté à 85 % (contre un pourcentage identique en 2016 suivant la prévision actualisée et 87 % en 2015).

La volonté de déployer cet instrument de prévention peut être saluée dans la mesure où, ainsi que l'ont encore récemment montré les épisodes climatiques survenus à la fin du printemps 2016 dans les régions Centre, Île-de-France, Picardie et Bourgogne, la prévention des dommages susceptibles de résulter des crues ou inondations demeure un sujet de préoccupation majeure pour les pouvoirs publics.

Néanmoins, **il convient de souligner une fois encore 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 en effet, vocation à décliner de manière opérationnelle les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), alors que la stratégie nationale 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). D'après le programme annuel de performance pour 2017, à la fin de l'exercice 2015, on recensait 127 programmes labellisés.

Jusqu'à présent, la participation globale de l'État a pour l'essentiel reposé sur les interventions du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). Celui-ci prend en charge les dépenses d'élaboration des PPRN et des actions d'information préventive sur les risques majeurs à hauteur de 100 % depuis 2014 et jusqu'au 31 décembre 2016. Or, d'après l'analyse du PAP pour 2017, l'élaboration des PPRN, notamment dans les zones prioritaires telles que le littoral ou les secteurs définis par les stratégies régionales, exige des financements plus importants en raison de l'utilisation de nouveaux outils et de nouvelles méthodes de travail. Rappelons qu'au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, avait été évoquée une dépense de deux millions d'euros (en AE et CP) pour l'élaboration d'environ 80 plans d'action de prévention des inondations actifs.

Dans ces conditions, il peut paraître souhaitable, eu égard aux ressources qu'impliquent la couverture des territoires par les PPRN et leur révision périodique, **que la mesure de financement inscrite à l'article 136 de la loi de finances pour 2006 soit prorogée ou pérennisée.**

2. Une évaluation pertinente et utile de la performance ?

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, le Rapporteur spécial s'interrogeait déjà sur **la possibilité de tirer des indicateurs de performance des conclusions utiles** quant à l'efficacité des actions conduites et à la répartition des ressources mises à la disposition du ministère de l'Environnement.

Cette question mérite d'autant plus d'être posée pour l'exercice 2017 que la mesure de la performance du programme 181 présente un caractère restreint, fondée sur l'analyse de quatre objectifs et de sept indicateurs. Depuis 2015, le ministère de l'environnement a supprimé trois indicateurs. Ainsi, pour le présent PLF, le projet annuel de performance fait état de la suppression de l'objectif n° 5 *Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier*, les cibles ayant été atteintes.

Du point de vue du Rapporteur spécial, ce travail de renouvellement de la maquette de performance pourrait être poursuivi car le maintien de certains indicateurs paraît toujours aussi discutable et ne permet pas de tirer des conséquences utiles pour la programmation des crédits. Il en va ainsi des deux indicateurs censés servir l'objectif d'« *assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public* » [objectif n° 4]. Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de l'environnement justifie ce maintien par l'idée que « *la célérité avec laquelle l'ASN instruit ses décisions est à la fois un maillon important et mesurable de la performance du contrôle de la sûreté et de la radioprotection* ». La performance du programme ne se mesure pas réellement à l'aune de la maîtrise des délais de publication des décisions (indicateur 4.1) et du niveau de connaissance de l'ASN par le grand public. Elle dépend plutôt de la capacité de l'Autorité à assumer ses missions et faire face à une charge de travail grandissante, compte tenu des enjeux qui s'attachent à la sûreté des installations nucléaires.

Dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2015 comme dans celle établie pour l'exercice 2014, la Cour des comptes met ainsi de nouveau en exergue, pour l'ensemble de la mission, le fait que « *la construction budgétaire paraît très peu sensible aux évolutions des indicateurs, à la hausse comme à la baisse* » et que « *les cibles assignées aux indicateurs traduisent de véritables ambitions, plutôt que des prévisions de tendance* ». Aussi, **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**. Du point de vue du Rapporteur spécial, ce travail doit conduire non seulement à la suppression d'indicateurs devenus ou se révélant non pertinents mais également à renouveler les instruments de mesure de l'efficacité de l'action des services ministériels.

Dans cette optique, il réitère sa proposition de créer, sous des formes à définir, un indicateur relatif à la simplification du droit de l'environnement.

S'il convient de se réjouir de l'allègement des 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.

Les chantiers de simplification du droit de l'environnement

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2015⁽¹⁾, 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 et le début de l'exercice 2016 ont vu la promulgation ou l'entrée en vigueur de textes législatifs ou réglementaires qui, objectivement, peuvent répondre à cet objectif. Il en va ainsi notamment :

– **dans le domaine des risques naturels et hydrauliques** : le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015⁽²⁾ prescrit notamment le regroupement de plusieurs études et rapports dans un document unique⁽³⁾, 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 des déchets et de l'économie circulaire** : les décrets n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 et n° 2016-288 du 10 mars 2016⁽⁴⁾ prévoient, des mesures relatives aux conditions de collecte des déchets par le service public de gestion des déchets, qui doivent permettre de tenir compte des évolutions techniques et économiques et de rendre plus flexibles les règles (économie de 136 millions d'euros an attendu) ; la simplification des règles de la procédure de sortie de statut de déchet, notamment en unifiant les procédures pour ne maintenir qu'un seul circuit de validation au niveau national ; la suppression des exigences de traçabilité existant en doublon pour les sous-produits animaux ayant également le statut de déchet ;

(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) Décrets pris en application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

– **dans le domaine de la prévention des risques technologiques** de 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 ⁽¹⁾ permet la généralisation de ce dispositif expérimental pour les installations éoliennes et de méthanisation ; la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques fait de la délivrance d'autorisation unique ICPE un principe pour toutes les installations classées situées dans les projets d'intérêt économique majeur ;

– **en ce qui concerne les installations classées d'élevages**, les procédures administratives ont été simplifiées par le **relèvement des seuils d'autorisation et par la création d'un régime d'enregistrement** pour les élevages précédemment soumis au régime de l'autorisation. Ceci a été opéré en septembre 2015 pour les élevages de volailles. Cette simplification est en cours de finalisation pour les élevages bovins et devrait être effective à l'automne 2016.

Par ailleurs, afin de réduire le coût des contrôles extérieurs à la charge des éleveurs, le contrôle périodique par des organismes extérieurs pour les 10 000 élevages soumis à déclaration concernés sera supprimé à l'automne 2016. Les contrôles seront exclusivement réalisés par l'administration.

– **dans le domaine des produits biocides** ⁽²⁾, la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 relative à la simplification des démarches des entreprises fabriquant et commercialisant des produits biocides désigne l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), de mise sur le marché (AMM) de ces produits en désignant ;

– **par l'allongement de la durée de validité des autorisations pour les projets d'énergie renouvelable** : le délai de validité de l'ensemble des permis et des décisions de non-opposition à déclaration préalable portant sur des projets d'éoliennes terrestres (depuis mai 2014) et des ouvrages de production d'énergie renouvelable (depuis janvier 2016) peut désormais être prorogé plusieurs fois pour une année, jusqu'à l'achèvement d'un délai de dix ans à compter de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Concernant l'autorisation d'exploiter au titre du code de l'énergie, celle-ci est portée à 16 ans depuis janvier 2016.

B. DES ACTIONS NÉCESSAIREMENT AFFECTÉES PAR UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE DURABLE ET DES FINANCEMENTS EN BAISSÉ

De l'analyse du bilan de l'exécution 2015, le Rapporteur spécial avait tiré la conclusion que la soutenabilité financière du programme 181 dépendait avant tout des marges de manœuvre trouvées en gestion. S'il repose sur une croissance du montant global des crédits de paiement de l'ordre de 3,90 % par rapport à 2016, le projet de loi de finances pour 2017 traduit également la persistance de tensions budgétaires qui peuvent expliquer trois traits de la programmation soumise au Parlement : en premier lieu, les ajustements opérés dans le rythme des engagements de dépenses ; en deuxième lieu, des priorités accentuées dans la

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

(2) Entrent dans cette catégorie les produits insecticides, des désinfectants et des produits hospitaliers.

répartition des crédits entre les actions du programme ; en dernier lieu, le maintien des efforts de maîtrise de la dépense pour les opérateurs.

1. Des ajustements nécessaires dans le rythme de progression et d'exécution des dépenses

Au-delà de la hausse des crédits de paiement et de la baisse assez sensible des autorisations d'engagement entre 2016 et 2017, le projet de loi de finances se distingue de la loi de finances initiale précédente par **l'augmentation des restes à payer pesant en partie sur l'exécution du programme 181 en 2017 et sur les exercices suivants.**

Le PAP évalue en effet le montant des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2016 à un peu plus de 228,25 millions d'euros. Ce chiffre représente une hausse de l'ordre de 25,78 % par rapport au montant des restes à payer à la fin de l'exercice budgétaire 2015. Or, suivant l'échéancier présenté dans le PAP – nonobstant le rythme des dépenses propres aux actions financées –, seuls 73,997 millions d'euros en crédits de paiement sont censés couvrir en 2017 les engagements non couverts au 31 décembre 2016, soit environ 32,32 % de ces restes à payer. À supposer que les prévisions soient tenues, leur couverture nécessitera l'ouverture de crédits de paiement pour un montant de 62,72 millions d'euros au-delà de 2019. Ce montant représente près de 27,48 % des restes à payer à la fin de l'exercice 2015. On notera du reste que les engagements non couverts au 31 décembre 2015 équivalent à un peu plus de 99,40 % des crédits de paiement inscrits au PLF pour 2017.

S'agissant de la couverture des autorisations nouvelles, soit 195,276 millions d'euros (y compris les fonds de concours et les attributions de produit), l'échéancier présenté par le PAP prévoit l'allocation de 110,697 millions d'euros à leur couverture dans le cadre de l'exercice 2017 (soit un taux de couverture de 56,9 %). **Ainsi, la couverture des restes à payer devrait mobiliser en 2017 près de 186,49 millions d'euros, soit 81,22 % des crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances.**

Par ailleurs, participe manifestement de cette nécessaire régulation budgétaire **l'évolution très contrastée des dépenses par nature.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR NATURE DU PROGRAMME 181 ENTRE 2012 ET 2017

(en millions d'euros)

Crédits par nature	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/ LFI 2016	PLF 2017/ LFI 2016
Dépenses de personnel (titre 2)	39,55 39,55	39,78 39,78	40,66 40,66	40,85 40,85	41,93 41,93	44,92 44,92	+ 7,13 %	+ 13,58 %
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	198,55 198,05	170,78 175,94	134,42 139,94	126,03 129,98	119,90 122,91	120,00 123,25	+ 0,08 % + 0,28 %	- 39,56 % - 37,77 %
Dépenses d'investissement (titre 5)	16,83 16,83	12,42 12,42	7,62 7,82	4,07 4,07	3,97 3,97	4,97 4,97	+ 25,19 %	- 70,47 %
Dépenses d'intervention (titre 6)	156,17 51,67	146,41 56,13	199,29 60,79	129,21 70,21	116,77 52,37	70,30 56,47	- 39,80 % + 7,83 %	- 54,98 % + 9,29 %

Sources : rapports annuels de performance de 2012 à 2015 ; projet annuel de performance pour 2017.

Le programme 181 voit ainsi les crédits destinés aux dépenses de personnel (dépenses de titre II) augmenter de 7,14 %, pour les porter à 44,92 millions d'euros, contre 41,93 millions d'euros en 2016 (en AE et en CP).

Cette augmentation résulte pour l'essentiel de l'évolution des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), au financement de laquelle le programme 181 contribue par le biais de son action 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection*. Le PLF pour 2017 prévoit ainsi une augmentation des effectifs de 30 équivalents temps plein, le plafond d'emploi autorisé étant relevé de 392 à 422 ETPT. Le projet propose de consacrer 44,72 millions d'euros (en AE et CP) au financement de la masse salariale.

On remarquera par ailleurs que **les effectifs affectés à la mise en œuvre du programme Prévention des risques (portés par l'action 16 du programme 217) devraient s'élever à 3 670 ETPT en 2017** (contre 3 245 ETPT en LFI pour 2016). Ce faisant, les effectifs retrouvent leur niveau du début de la législature.

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

(en ETPT)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017-2016	Évolution 2017-2012
Effectifs totaux	3 454	3 457	3 381	3 294	3 243	3 670	+ 13,17 %	+ 6,25 %

Sources : rapports annuels de performance de 2012 à 2015 ; projet annuel de performance pour 2017.

Par rapport à la LFI pour 2016, les autorisations d'engagements et crédits de paiement demandés pour les rémunérations d'activité progressent en conséquence de 4,45 % (32,79 millions d'euros contre 31,39 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 15,32 %, atteignant

12,016 millions d'euros (contre 10,42 millions d'euros inscrits pour l'exercice antérieur).

Le PLF pour 2017 prévoit une quasi-stabilisation des crédits couvrant les dépenses de fonctionnement (dépenses de titre III), après la baisse enregistrée en 2016 : il propose une augmentation de 0,09 % des AE et de 0,28 % des CP. Leurs montants atteignent respectivement un peu plus de 120 millions d'euros et 123,25 millions d'euros.

Cette stabilité s'explique par l'évolution contrastée des crédits alloués aux différentes actions : en AE, si les actions 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions* et 10 *Prévention des risques naturels et hydrauliques* bénéficient d'une augmentation de leurs ressources de fonctionnement (de respectivement 0,22 % et 3,53 %), celles relatives au *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* (action 9) et à la *Gestion de l'après-mine* (action 11) enregistrent une baisse plus ou moins importante de leurs crédits (de respectivement 0,44 % et de 2,55 %). Dans de moindres proportions, un constat similaire peut être établi s'agissant des CP : seuls les ressources allouées aux actions 1 et 10 connaissent une hausse (+ 1,32 % pour la première et 1,90 % pour la seconde).

Les crédits finançant les dépenses d'investissement (dépense de titre V) augmentent de 25,19 %, s'établissant à 4,97 millions d'euros en AE et CP (3,97 millions d'euros en LFI pour 2016). Cette augmentation assez spectaculaire provient de la hausse de 1 million d'euros des crédits affectés à la modernisation du réseau des mesures de prévision des inondations (action 10). Les dotations en investissement des autres actions conservent le niveau fixé dans le cadre de la LFI pour 2016.

Les crédits liés aux dépenses d'intervention (dépenses de titre VI) chutent pour leur part de 39,79 en AE (passant de 116,77 millions d'euros à 70,30 millions d'euros), cette forte diminution faisant suite à la diminution de 7,37 % décidée en 2016. **Comme dans le cadre de la LFI pour 2016, la réduction porte essentiellement sur les crédits de l'action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions*** (– 45,78 millions d'euros).

En CP en revanche, le PLF pour 2017 propose une augmentation des crédits d'intervention de 7,84 %, qui résulte également pour l'essentiel de l'évolution des crédits d'intervention de l'action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions* : ceux-ci passent de 28,63 millions d'euros à 33,42 millions d'euros, soit une croissance de 16,73 %. Les autres actions enregistrent pour leur part une baisse de leurs crédits. Cette diminution atteint même 4,67 % pour l'action 10 *Prévention des risques naturels et hydrauliques*, du fait de la réduction des transferts aux collectivités territoriales pour le financement de la sécurité des ouvrages hydrauliques, ainsi que pour des travaux de restauration des ouvrages de protection, de remise en état des lieux et de sécurisation liée à des mouvements de terrain.

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 priorités accentuées entre les actions du programme

Certes, le projet de loi de finances initiale pour 2017 n'aboutit pas à une remise en cause fondamentale de la hiérarchie existant entre les différentes actions du programme 181 du point de vue de leurs moyens.

Il peut être cependant observé une évolution parfois assez sensible du poids relatif de chacune d'entre elle en termes de crédits. Ainsi, l'action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions* ne représente plus dans le PLF que 43,6 % des autorisations d'engagement (contre 53,7 % dans le PLF pour 2016). Il en résulte nécessairement un renforcement de la part de l'action 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* (24,1 % des AE contre 19,1 % dans le PLF pour 2016), de même qu'à un moindre degré, de celle des actions 10 *Prévention des risques naturels et hydrauliques* (de 13,6 % à 16,6 % des AE) 11 *Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites* (de 13,5 % à 15,8 % des AE).

Au-delà du poids spécifique des crédits consacrés à la prévention des risques technologiques, la part nouvelle de chacune des actions dans les autorisations d'engagement du programme reflète également des choix et sans doute une évolution des besoins que le tableau ci-après vise à remettre en perspective.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 PAR ACTION PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2016

(en millions d'euros)

Action	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/LFI 2016
Action 1 <i>Prévention des risques</i>	248,07 143,07	231,72 142,44	248,21 110,41	164,33 104,26	150,34 83,94	104,68 89,45	- 30,37 % + 6,56 %
Action 9 <i>Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection</i>	58,31 58,31	53,52 58,54	54,35 59,36	54,68 59,69	54,86 59,88	57,80 62,80	+ 5,36 % + 4,88 %
Action 10 <i>Prévention des risques naturels et hydrauliques</i>	66,37 66,37	47,73 46,87	43,35 42,78	44,38 46,96	38,67 38,67	39,82 39,47	+ 2,97 % + 2,07 %
Action 11 <i>Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites</i>	43,00 43,00	41,80 41,80	41,80 41,80	41,80 41,80	38,70 38,70	37,90 37,90	- 2,07 %

Sources : Rapports annuels de performance de 2012 à 2015 ; projet annuel de performance pour 2017.

a. Un ajustement des ressources cohérent avec l'évolution des besoins en matière de prévention des risques technologiques ?

L'action 1 Prévention des risques technologiques et des pollutions se voit allouer des crédits de paiement en hausse de 6,57 % (à 89,45 millions d'euros contre 83,94 millions d'euros en LFI pour 2016). En revanche, le PLF pour 2017 propose **une baisse des autorisations d'engagement de 30,37 %** (à 104,68 millions d'euros contre 150,34 millions d'euros inscrits en 2016).

Cette évolution contrastée procède pour l'essentiel de la **réévaluation des besoins en crédits afin d'assurer l'élaboration et la mise en place des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**. En AE, le PLF pour 2017 réalise une réduction du montant des transferts aux entreprises et aux collectivités territoriales de respectivement 7,624 millions d'euros (- 43,88 %) et de 41,132 millions d'euros (- 54,86 %) par rapport aux crédits de la LFI pour 2016. Ce choix peut paraître cohérent avec le constat de l'évolution du coût de mesures supplémentaires pour les entreprises que peuvent comporter les actuels PPRT. En outre, il convient de prendre en considération le fait que, suivant l'analyse du PAP, la participation de l'État portera sur un tiers des montants nécessaires et que près de la moitié des plans ne donneront pas lieu à des mesures foncières. Le PLF pour 2017 repose ainsi sur l'hypothèse d'un coût global des PPRT évalué, en fonctionnement courant, à 6 millions d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP. Le coût moyen d'élaboration des PPRT demeure estimé à 70 000 euros par an, étant précisé que ces coûts peuvent être répartis sur deux exercices budgétaires compte tenu des délais nécessaires à leur élaboration.

L'augmentation des crédits de paiement apparaît également justifiée dans la mesure où les dernières données disponibles montraient une accélération du rythme des procédures d'approbation des PPRT et, en conséquence, une accélération de la consommation des ressources qui leur sont consacrées. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le montant des CP consommés au titre de la mise en place des plans s'élevait ainsi à 12,33 millions d'euros au 31 juillet 2016, contre seulement 2,9 millions d'euros au 31 août 2015 et 17,4 millions d'euros pour l'ensemble de l'année 2015. Selon le ministère de l'environnement, les sommes accordées pour l'exercice 2016 en crédits de paiement pourraient se révéler insuffisantes pour couvrir l'ensemble des besoins.

Les crédits affectés aux installations classées constituent le second poste de dépenses. Cette enveloppe chute de 22,16 %, fixés en AE et CP à environ 3,425 millions d'euros dans le PLF pour 2017 (contre 4,40 millions d'euros en LFI pour 2016). Les crédits ainsi mis à disposition du programme 181 en 2017 doivent financer les actions d'animation et de pilotage de l'inspection des installations, ainsi que les actions locales des services déconcentrés. Ils doivent permettre de poursuivre l'accompagnement des personnels dans le contexte nouveau créé par la mise en service en 2016 du site de télédéclaration de la procédure de déclaration des installations classées. Il convient également de noter que depuis 2016, la prise en charge de la formation initiale des techniciens

supérieurs de l'environnement industrie relève du programme 181, à la suite de son transfert du programme 217.

On notera, en outre, le doublement de l'enveloppe consacrée au troisième Plan national Santé Environnement (PNSE 3), le PLF pour 2017 prévoyant de lui allouer 1,25 million d'euros en AE et CP (contre 0,5 million d'euros dans la LFI pour 2016).

b. Un renforcement des moyens de l'action 9 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

Le PLF pour 2017 propose **une augmentation des crédits de l'action 9 de 5,36 % en autorisations d'engagement et de 4,88 % en crédits de paiement**. Le montant des AE s'établit ainsi à 57,80 millions d'euros en AE (contre 54,86 millions d'euros en LFI pour 2016), celui des CP à 62,80 millions d'euros (contre 59,88 millions d'euros en LFI pour 2016). Ce faisant, le PLF pour 2017 porte les crédits de paiement à un niveau supérieur à celui du début de la législature.

Outre les dépenses de personnel, les crédits de l'action 9 sont consacrés en partie au financement accordé à l'Autorité de sûreté nucléaire pour l'accomplissement des cinq missions fondamentales qui lui sont confiées⁽¹⁾ : 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 pour 2017 fixe cette dotation à 11,28 millions d'euros en AE et 16,27 millions d'euros en CP** (contre respectivement 11,33 millions et 16,34 millions d'euros en 2016). On remarquera qu'en dépit de la baisse du montant global des ressources consacrées à l'ASN, les crédits affectés au fonctionnement opérationnel de l'Autorité et à celui de ses divisions territoriales connaissent une légère augmentation.

c. Une stabilisation des moyens budgétaires de l'action 10 Prévention des risques naturels et hydrauliques, après une baisse continue

Le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits dans le PLF pour 2017 pour l'action 10 s'élève respectivement à 39,82 millions d'euros en AE (+ 2,97 %) et à 39,42 millions d'euros en CP (+ 2,07 %). Cette programmation marque une rupture avec sa réduction continue depuis le début de la législature, avec par exemple une baisse de 12,87 % entre les exercices 2015 et 2016.

Cette relative consolidation des moyens alloués à l'action 10 a pour déterminants principaux :

(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, du développement et de la mobilité durables ; 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 la mobilité durables.*

– **la stabilisation du montant de la subvention pour charges de service public versée, au titre de la mission de connaissance et de surveillance sur les risques naturels**, 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 est maintenue au niveau retenu pour l'exercice budgétaire 2016, soit près de 6,80 millions d'euros (en AE et CP) ;

– **l'augmentation des dépenses de fonctionnement courant consacrées à la prévention du risque hydraulique**, notamment l'entretien des digues domaniales de l'État (2,5 millions d'euros contre 1 million d'euros inscrits en 2016) ;

– **la hausse très sensible des crédits d'investissements affectés à la modernisation de réseau de mesures des prévisions d'inondations** (3 millions d'euros contre 2 millions d'euros en 2016), laquelle vise notamment à renforcer le réseau de surveillance par l'achat de nouvelles stations de mesure ;

– **le financement des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI)** – équipes d'animation (2,503 millions d'euros inscrits au PLF pour 2017 contre 2 millions d'euros prévus pour l'exercice budgétaire 2016), par le biais de transferts aux collectivités territoriales.

d. Une nouvelle minoration du financement de l'action 11 Gestion de l'après-mine

En prévoyant d'allouer à l'action 11, 38,70 millions d'euros (en AE et CP) le PLF pour 2017 poursuit la réduction des crédits entamée en 2015, après une relative période de stabilité. La baisse atteint 2,07 % par rapport au montant inscrit dans la LFI pour 2016.

Rappelons que cette 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.

Comme dans la LFI pour 2016, la diminution des ressources allouées trouve son origine dans la réduction de la subvention pour charges de service public versée au département de prévention et de sécurité minière (DPSM). Le montant des dépenses relatives aux expropriations demeure stable, évalué à 520 000 euros (en AE et CP). En revanche, les crédits consacrés à l'indemnisation des ménages au titre des dommages causés par une activité minière sur une habitation principale baissent de 27,78 % (ramenés à 1,3 million d'euros contre

1,8 million au PLF pour 2016). Les ressources dégagées pour les travaux de mise en sécurité du DPSM se voient au contraire confortées, passant de 7 millions d'euros dans le cadre de la LFI pour 2016 à 7,45 millions d'euros dans le PLF pour 2017.

Créé en 2006 au sein du Bureau de recherches géologiques et minières, le DPSM voit la subvention qui lui est versée passer de 22,80 millions d'euros à 22,05 millions d'euros, alors que le département avait déjà subi une baisse de ses ressources transférées de 13,64 % dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2016. En revanche, la programmation des crédits intègre le maintien de ses effectifs à 93 ETPT.

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).

Du reste, ainsi que le relève le responsable du programme 181, de nouveaux besoins pourraient apparaître en 2018 du fait de la renonciation des anciennes concessions dites « perpétuelles ». Celles-ci pourraient donner lieu à un transfert des installations de surveillance hydrauliques moyennant une soulte.

3. Un effort de maîtrise de la dépense maintenu pour les opérateurs

Pour la mise en œuvre de certaines de ses actions, la politique de prévention des risques s'appuie sur les services de sept principaux opérateurs : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ; l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation (ANSÉS) ; Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ; le Groupement d'Intérêt Public INERIS/BRGM (GEODERIS) ; Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ; Météo France ; Office national des forêts (ONF).

L'un des déterminants de l'équilibre financier du programme 181 réside pour 2017 dans **la stabilisation globale des ressources financières qui lui sont accordées** : le projet de loi prévoit une légère minoration de 0,17 % du montant de la subvention pour charge de service public en AE et CP (71,82 millions d'euros

contre 71,945 millions d'euros en LFI pour 2016), après la baisse de 4,65 % enregistrée entre la LFI pour 2015 et la LFI pour 2016.

La stabilisation des ressources allouées s'accompagne dans le PLF pour 2017 d'une **poursuite de la diminution des effectifs sous plafond d'emplois**. Dans le projet de loi, celui-ci porte sur 1 443 ETPT (contre 1 451 ETPT en 2016 et 1 481 ETPT en 2015).

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⁽¹⁾. Il apparaît utile d'examiner brièvement dans le cadre du présent rapport la situation de trois d'entre eux.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 181 ENTRE 2012 ET 2017

(en milliers d'euros)

Opérateur financé	Exéc. 2012	Exéc. 2013	Exéc. 2014	Exéc. 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/LFI 2015	PLF 2017/Exéc 2012
ADEME	20 438	7 355	0	0	0	0	SO	SO
	20 438	7 355	0	0	0	0		
ANSES	7 231	6 820	7 367	7 994	7 000	7 000	0 %	- 3,19 %
	7 331	6 820	7 367	7 994	7 000	7 000		
BRGM	40 711	35 146	30 316	29 209	28 500	25 270	- 11,33 %	- 37,93 %
	37 964	35 144	36 301	32 303	28 500	25 270		
GEODERIS	7 300	6 050	6 400	5 888	6 400	6 400	0 %	- 12,33 %
	7 300	6 050	6 400	5 888	6 400	6 400		
INERIS	30 400	28 495	27 582	22 130	28 040	28 040	0 %	- 7,76 %
	32 351	28 495	27 582	22 130	28 040	28 040		- 13,32 %
Météo France	0	0	0	0	0	0	SO	SO
	2 097	2 168	1 724	0,23	0	0		
ONF	5 032	3 655	3 654	3 301	3 300	3 300	0 %	- 34,42 %
	4 919	3 472	3 471	3 484	3 300	3 300		- 32,91 %

Sources : rapports annuels de performances 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

a. 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 2014. En effet, le décalage entre la perception des recettes et le rythme des appels de fonds des projets subventionnés ont procuré à l'Agence des réserves de crédits qu'elle doit

(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).

aujourd'hui consommer. Son financement repose sur une fraction du produit de la taxe sur les activités polluantes (TGAP) ⁽¹⁾ qui lui est affecté, soit 448,7 millions d'euros pour l'exercice 2016.

Le PLF pour 2017 prévoit de fixer le plafond d'emplois de l'ADEME à **910 ETPT** (contre 907 ETPT pus plafond dans la LFI pour 2016).

Le projet annuel de performance rend compte d'une activité assez soutenue en 2016, dans la poursuite des projets et actions engagés en 2015. Ceux-ci se déploient 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 2016) : 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* (189 millions d'euros en 2016 et 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 appelée 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* (52 millions d'euros en 2016, contre 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* (29 millions d'euros en 2016, contre 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 positives pour la croissance verte* » lancé par le MEDDE ;

(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).

– 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* (16 millions d’euros en 2015).

Rappelons qu’au titre de la contribution au redressement des comptes publics, le budget adopté par l’Agence pour 2016 comporte – comme annoncé fin 2015 – un prélèvement de 90 millions d’euros sur son fonds de roulement. Cette mesure se justifie, aux yeux du ministère, par l’importance du montant de celui-ci, soit 434 millions d’euros à la fin de l’exercice 2014.

Or, le budget 2016 prévoit une nouvelle perte de 139,74 millions d’euros, après un résultat déficitaire en 2015 (165,5 millions d’euros), lequel apparaît déjà en nette augmentation par rapport aux résultats du compte financier de 2014 (- 70,55 millions d’euros).

En outre, dans le cadre d’un budget sur dotations de l’État stabilisé à 590 millions d’euros d’autorisations d’engagement au titre des crédits incitatifs l’année 2017, l’ADEME voit confirmer les principaux assignés par le Gouvernement, à savoir notamment :

– la participation active de l’Agence à la réalisation de nombreux chantiers de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte ;

– la mise en œuvre du nouveau contrat d’objectifs et de performance État-ADEME pour la période 2016-2019.

Par ailleurs, dans le cadre d’une nouvelle vague d’investissements d’avenir (PIA 3), l’ADEME devrait se voir confier la gestion pour le compte des services du Premier ministre d’une part significative des montants destinés à la transition énergétique et la croissance verte.

Dès lors, ainsi que le Rapporteur spécial en avait fait la recommandation dans le cadre de l’examen du PLF pour 2016, il **conviendrait que les prélèvements sur le fonds de roulement de l’agence soient réalisés en tenant compte de l’évolution prévisible du produit de la TGAP et des charges propres de l’ADEME.**

b. L’Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

À l’occasion de l’examen des crédits des projets de loi de finances pour 2015 et 2016, 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 ⁽¹⁾.

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 apparaît aujourd'hui plus que jamais d'actualité.

D'après les réponses aux questionnaires budgétaires, l'ensemble des crédits mis à la disposition de l'ASN par l'État s'élève à 117,63 millions d'euros en AE et à 122,64 millions d'euros en CP ⁽²⁾.

Ainsi qu'indiqué précédemment, le plafond d'emplois autorisé pour 2016 est de 392 ETPT. En moyenne annuelle, le personnel sous plafond d'emplois s'élève à 381,2 ETPT. Au 31 décembre 2016, les effectifs sous plafond devraient s'établir à 386 ETP et l'effectif des mises à disposition s'élever à 88 personnes physiques.

Or, les éléments communiqués au Rapporteur spécial tendent de fait à montrer le **maintien d'une intense activité de l'Autorité en 2016 et ce dans l'exercice de l'ensemble de ses compétences**. Il ressort notamment de ce bilan que :

- sur l'application et l'état de la réglementation, durant le premier semestre 2016, l'ASN a rendu 2 décisions réglementaires, ainsi que 45 décisions individuelles relatives aux installations nucléaires de base (INB) de toutes catégories.

Pour cette même période, l'Autorité a publié 11 avis sur des projets de textes réglementaires, ainsi que 4 avis sur des projets de décrets individuels (autorisant des modifications substantielles d'INB ou des modifications de périmètre ⁽³⁾) ; 9 avis ont porté sur des questions ou sujets particuliers.

- dans l'exercice de ses missions de contrôle des installations, au premier semestre 2016, l'ASN a réalisé 1 190 inspections (contre 888 inspections à la même période en 2015) : 193 inspections sur les installations nucléaires de

(1) Avis n° 2014-AV-0214 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 17 octobre 2014 relatif au budget du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France pour les années 2015 à 2017.

(2) Les ressources de l'Autorité consistent pour l'essentiel dans les crédits inscrits sur cinq programmes budgétaires : le programme 181 « Prévention des risques » (49 % du financement, avec 54,86 millions d'euros d'AE et de 59,87 millions d'euros de CP) ; le programme 217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ; le programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ; le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières ; le programme 190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables .

(3) En application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

base (INB) et centrales nucléaires ; 157 inspections ayant pour objet les laboratoires, les usines en démantèlement et les déchets ; 54 inspections sur les équipements sous pression ; 49 inspections consacrées au transport de substances radioactives ; 291 et 356 inspections sur des équipements de l'industrie et du domaine médical relevant du nucléaire de proximité ; 67 inspections sur les organismes et les laboratoires agréés.

De fait, ainsi que le relève le ministère de l'Environnement dans le PAP pour 2017, la préservation de la sûreté nucléaire et de la radioprotection soulèvent des enjeux grandissants qui ne manqueront pas, dans un proche avenir, de peser sur l'accomplissement des missions de l'ASN et les moyens qu'elle y consacre.

Cet alourdissement des tâches de l'Autorité sur la période 2015-2020 participe notamment :

- de l'éventuelle poursuite du fonctionnement des réacteurs de 900 MWe au-delà de leur quatrième réexamen périodique : au-delà de l'avis générique qu'elle rendra sur ce sujet, au plus tôt fin 2018 et après analyse des études restant à mener par EDF, l'ASN aura à se prononcer sur la poursuite d'exploitation de chacun des réacteurs ;

- du nécessaire réexamen périodique des autres grandes installations nucléaires, installations du cycle du combustible, notamment les réacteurs de recherche, ce qui impliquera pour l'ASN, d'ici à la fin de 2017, d'engager le traitement d'une cinquantaine de dossiers ;

- du contrôle des améliorations des installations nucléaires prescrites à la suite de l'accident de Fukushima, notamment pour les équipements fixes du « noyau dur », qui doivent compléter les moyens mobiles déjà mis en place ;

- du suivi et de l'autorisation de mise en service de nouveaux équipements (EPR, Cigéo, RJH, ITER), lesquels accusent des retards et nécessitent des investigations particulières ;

- de l'importance nouvelle et croissante des opérations de démantèlement et de la nécessité d'en assurer la supervision, alors que les principaux opérateurs (EDF, AREVA, EDF CEA) premiers responsables de la sûreté de leurs installations, connaissent des difficultés économiques ou financières ;

- de la vigilance accrue qu'appelle l'augmentation continue des doses de rayonnements ionisants délivrées aux patients ;

- de la nécessité que soit assuré un contrôle effectif de la sécurité des sources vis-à-vis des actes de malveillance.

Dans un avis rendu le 9 février 2016⁽¹⁾, l'ASN a indiqué qu'à défaut d'avoir obtenu un renforcement significatif de ses personnels, elle se verrait contrainte d'accorder la priorité au contrôle des installations en fonctionnement au détriment des projets nouveaux. L'Autorité en appelle à une réflexion sur son financement lui permettant de disposer de ressources adaptées et adaptables à ses besoins, et à ceux de l'IRSN.

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.**

En effet, garantir le respect des normes de sécurité des installations nucléaires implanté sur le territorial national constitue d'autant plus un impératif qu'aujourd'hui, la filière nucléaire française dans son ensemble traverse ce qui s'apparente à une crise de confiance dans sa capacité à renouveler ses produits et à en assurer la fiabilité⁽²⁾.

Les suites données en 2016 au constat d'anomalies sur la cuve de l'EPR de Flamanville

À la fin de l'année 2014, les premiers résultats de l'examen avant homologation de la cuve destinée à l'EPR construit à Flamanville révélaient des concentrations importantes en carbone sur le fond et le couvercle de cet équipement susceptibles d'en compromettre la solidité en cas d'accident majeur.

Les justifications et hypothèses présentées ne semblant pas écarter ce risque, par un courrier en date du 22 avril 2016, l'ASN a demandé à EDF de s'assurer que si les équipements sous pression nucléaires installés sur ses réacteurs électronucléaires ne pouvaient présenter un semblable défaut de fabrication.

Or, les éléments transmis par l'électricien ont mis en évidence la présence d'anomalies de même nature dans certains fonds primaires de générateurs de vapeurs fabriqués par *Japan Casting and Forging Corporation (JCFC)* et par Areva Creusot Forge.

En conséquence, l'Autorité a prescrit à EDF de réaliser, sous trois mois, des contrôles complémentaires sur certains fonds primaires de générateurs de vapeur de cinq de ses réacteurs, à savoir : le réacteur n° 1 de la centrale nucléaire de Fessenheim ; le réacteur n° 2 de la centrale nucléaire du Tricastin ; le réacteur n° 4 de la centrale nucléaire de Gravelines ; le réacteur n° 1 de la centrale nucléaire de Civaux.

(1) Avis n° 2016-AV-0257 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 9 février 2016 relatif au budget du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France pour les années 2016 et 2017.

(2) Cf. le rapport d'information n° 3952, déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire sur la situation du groupe Électricité de France et l'avenir de la filière nucléaire, déposé le 13 juillet 2016 par MM. Marc Goua et Hervé Mariton.

Ces contrôles visent à vérifier si les propriétés de chacun des fonds primaires concernés correspondent aux hypothèses du dossier transmis par EDF. Leur réalisation nécessitera la mise à l'arrêt des installations, dans une période comprise entre la fin octobre 2015 et la mi-janvier 2017, suivant le communiqué de presse rendu public le 21 octobre 2016 par l'électricien.

EDF y réaffirme ses objectifs de production d'électricité d'origine nucléaire pour l'exercice en cours demeurent, soit 380 à 390 Twh, ainsi que la fourchette de production pour l'année 2017 qui devrait se situer entre 390 et 400 Twh.

c. 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 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 plafonné à 62,50 millions d'euros depuis la LFI pour 2016 ⁽¹⁾.

Dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances initiale pour 2015 et 2016 ⁽²⁾, le Rapporteur spécial avait fait le constat d'un soutien financier l'État en baisse : la subvention pour charge de service public était ramenée à 174,49 millions d'euros (en AE et en CP), soit une nouvelle réduction de 2,19 % que ne compensaient 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*.

Le PLF pour 2017 comporte le versement d'une subvention pour charge de service public sur les crédits des programmes 190 et 212, d'un montant respectif de 172,73 millions d'euros et 3,68 millions d'euros (en AE et CP). Ces sommes représentent une stabilisation des ressources allouées à l'Institut. Par

(1) Article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(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. 24 et 25.

ailleurs, le plafond d'emplois prévu en 2017 est revu à la hausse puisqu'il porte sur 1 653 ETPT (contre 1637 en LFI pour 2016 et 1 638 au terme de l'exercice 2015).

Or, les réponses au questionnaire budgétaire fournissent tous les indices d'une demande croissante de l'expertise qu'il fournit, eu égard notamment aux enjeux évoqués en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'année 2017 devrait être plus particulièrement marquée par :

- les instructions relatives aux réexamens de sûreté associés, d'une part, aux deuxièmes visites décennales du palier N4, d'autre part, aux quatrièmes visites décennales des réacteurs de 900 MWe qui devront être finalisées respectivement en 2018 et 2019 ;

- la poursuite des évaluations complémentaires de sûreté post-Fukushima, avec notamment l'examen des dispositions proposées par EDF en matière de prévention et de maîtrise des situations accidentelles des réacteurs en fonctionnement qui sera présentée en 2017, au groupe permanent d'experts « réacteurs » ;

- la poursuite de l'instruction de la mise en service de Flamanville 3 ;

- le réexamen de sûreté de l'usine UP2-800 de la Hague en vue de présentations au groupe permanent d'experts placé auprès du directeur de l'ASN, échelonnées sur plusieurs années à partir de 2017 ;

- le réexamen de sûreté d'un certain nombre d'installations nucléaires de base parmi lesquelles l'INB 72 : ZGDS, l'INB 63 : CERCA, l'INB 149 : CSA et l'INB 39 : MASURCA) ;

- l'examen des conditions de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement (MAD/DEM) de l'usine UP2-400 de la Hague ;

- l'examen de la stratégie de démantèlement et de gestion des déchets d'AREVA.

On notera que le budget initial de l'IRSN intègre dans son équilibre, par rapport au compte financier 2015, une baisse des ressources propres qui sont évaluées à 55,26 millions d'euros (contre 68,14 millions d'euros).

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

II. LE PROGRAMME 217 : UNE POURSUITE DE L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES ET D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Le programme 217 a trait, pour l'essentiel, aux ressources consacrées aux personnels et aux fonctions supports du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et celui du logement et de l'habitat durable (MLHD). Il comprend dix-neuf actions, dont neuf actions (de 7 à 24) constituent des « actions miroirs » relatives aux dépenses de personnel des différentes politiques des deux ministères.

Le regroupement sur ce programme des moyens en personnel des deux ministères constitue une singularité budgétaire qui 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. Mais cette facilité comporte également les inconvénients non négligeables que constitue l'obstacle fait à l'exercice de la fongibilité asymétrique, ainsi que la limitation de la marge d'action des responsables de programme de la mission. C'est la raison pour laquelle, malgré la fin de non-recevoir exprimée par le Gouvernement en réponse à une interrogation du Rapporteur, celui-ci ne peut que réitérer le souhait de voir évoluer la budgétisation des ressources allouées aux dépenses de personnels, ainsi qu'il le recommandait encore tout récemment en conclusion de l'examen des crédits de la loi de règlement pour 2015 ⁽¹⁾.

On notera également qu'à compter du projet de loi finances pour 2017, le programme 217 portera les crédits consacrés à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), autorité administrative indépendante dont la mission consiste à assurer l'exercice d'une concurrence effective et le fonctionnement efficace des marchés de l'électricité et du gaz.

Pour autant, la création de cette nouvelle action 27, par un transfert en provenance du programme 134, ne semble pas devoir infléchir deux logiques fondamentales constatées depuis déjà plusieurs exercices : en premier lieu, la perte progressive de moyens humains et financiers, qui participent à la fois de changements de périmètre, d'ajustements des besoins mais aussi d'arbitrages contraints ; en second lieu, une poursuite des efforts de rationalisation des fonctions support.

A. DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS QUI CONTINUENT DE SE RESTREINDRE

Le projet de loi de finances initiale pour 2017 propose de fixer le montant des autorisations d'engagement à 2,225 milliards d'euros et celui des crédits de paiement à 2,274 milliards d'euros. Ces montants représentent une baisse de respectivement 7,48 % de 7,12 % par rapport aux ressources mises à la disposition

(1) *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 (n° 3781), tome II, annexe n° 14, pp. 169-170.*

du programme 217 en 2016 (soit 2,405 milliards d'euros en AE et 2,449 milliards d'euros en CP).

Ils traduisent au plan budgétaire trois déterminants essentiels de l'évolution des crédits du programme en 2017, lequel aura enregistré un recul quasi continu de ses ressources entre le début et la fin de présente législature : d'une part, l'impact des mesures de périmètre ; d'autre part, l'achèvement des grands projets immobiliers et le maintien de la maîtrise de la dépense ; enfin, la poursuite de la diminution des effectifs et la tenue de la masse salariale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 217 ENTRE 2012 ET 2017

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/ LFI 2016	PLF 2017/Exc. 2012
AE	2,912	2,658	3,077	3,037	2,405	2,225	- 7,48 %	- 17,41 %
CP	2,916	2,709	2,705	2,514	2,448	2,274	- 7,12 %	- 16,05 %

Sources : rapports annuels de performance 2012 à 2015 ; projet annuel de performance pour 2017.

1. Un programme faisant l'objet de mesures de périmètre importantes

Le PLF pour 2017 organise des transferts de crédits vers ou à partir du programme 217 destinés à rendre plus pertinente l'affectation des ressources entre les différents programmes du ministère de l'environnement. Si elles peuvent présenter un certain intérêt du point de vue de la gestion budgétaire, ces mesures n'en modifient pas moins substantiellement le poids du programme.

a. Une perte de crédits assez substantielle en raison du transfert du CEREMA

L'une des principales mesures de périmètre prévue par le PLF pour 2017 réside dans le transfert de la subvention pour charge de service public allouée au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Créé le 1^{er} janvier 2014 par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013⁽¹⁾ 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 MEEM et du MLHD dans ses différents domaines de compétence, avec une approche transversale. En loi de finances initiale pour 2014, il avait reçu une subvention de 228,82 millions d'euros, montant ramené après application de la réserve de précaution à 224,52 millions d'euros (en AE et en CP).

(1) Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

Le transfert vers le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* de la subvention du CEREMA porte sur la somme de 213,19 millions d'euros (crédits hors titre 2). Il aboutit logiquement à la réduction drastique du montant des ressources de l'action 1 *Stratégie, expertise et études en matière de développement durable*, et plus spécifiquement de ses crédits pour dépenses de fonctionnement : ceux-ci passent de 227,99 millions d'euros en LFI pour 2016 à 10,55 millions d'euros (AE et CP).

On notera qu'avec 19,14 millions d'euros (en AE et CP) prévus dans le PLF pour 2017, celle-ci s'établit même à un niveau inférieur à celui de la loi de finances initiale pour 2012. L'objet de l'action 1 tend à se résumer aux moyens affectés au Commissariat général au développement durable.

Les crédits financent ainsi ses dépenses de fonctionnement et ses activités, en hausse, à près de 10,55 millions d'euros contre environ (9,91 millions d'euros dans le PLF pour 2016). Dans cette évolution, le financement des études et enquêtes en matière d'observation et de statistiques, de même que celui des activités transversales du Commissariat, conserve un niveau quasi identique celui de 2016 avec 2,93 millions d'euros et 1,03 million d'euros (contre respectivement 2,95 millions et 1,05 million d'euros). Les dépenses d'intervention du Commissariat accusent une légère diminution, fixées à 4,20 millions d'euros (contre 4,57 millions d'euros dans le PLF pour 2016), à raison notamment de la baisse des crédits versés aux associations et groupements d'intérêt public pour favoriser l'intégration du développement durable (2,34 millions d'euros, contre 2,56 millions d'euros).

b. L'apport de la création d'une nouvelle action relative à la Commission de régulation de l'Énergie

La création de l'action 27 ajoute au périmètre du programme la somme de 20,61 millions d'euros en AE et en CP. Ce transfert porte pour l'essentiel sur des crédits de personnel (avec 14,30 millions d'euros en AE et en CP) ; les crédits de fonctionnement représentent 6,31 millions d'euros.

On notera que dans la LFI pour 2016, le montant des AE et des CP de l'action 14 *Régulation et contrôle des marchés de l'énergie* (CRE) s'élevait à près de 18,53 millions d'euros. Par rapport à cette programmation, le PLF pour 2017 prévoit une augmentation minimale des crédits de fonctionnement (6,31 millions d'euros), les dépenses liées à l'immobilier présentant un caractère incompressible et représentant 48 % des crédits de titre 3. Les dépenses spécifiques prévues en ce qui concerne l'activité de la CRE apparaissent relativement stabilisées (avec une ligne prévisionnelle de 2,78 millions d'euros contre 2,85 millions d'euros en 2016).

Le projet de loi comporte en revanche une hausse assez substantielle des AE et des CP destinés aux dépenses de personnel, les crédits passant de 12,59 millions d'euros inscrits en LFI pour 2016 à 14,30 millions d'euros.

2. Au-delà de l'achèvement des grands chantiers, des actions tenues à au maintien d'une certaine rigueur budgétaire

Nonobstant l'impact global des mesures de périmètre, l'examen de la programmation 2017 montre une baisse assez généralisée des crédits parmi les différentes actions relatives aux fonctions support du ministère de l'environnement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 217 PAR ACTION ENTRE 2012 ET 2017

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/ LFI 2016
<i>01-Stratégie, expertise et études en matière de développement durable</i>	59,56 59,56	59,18 59,18	249,72 249,72	246,57 246,57	236,99 236,99	19,14 19,14	- 91,92 %
<i>02-Fonction juridique</i>	3,00 3,00	2,95 2,95	2,90 2,90	2,76 2,76	2,59 2,59	2,56 2,56	- 0,87 %
<i>03-Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement</i>	166,07 172,15	122,86 171,75	536,77 164,66	680,98 157,41	111,46 155,43	78,27 127,40	- 29,78 % - 18,04 %
<i>04-Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques</i>	19,89 21,74	20,09 21,97	25,42 25,42	24,61 24,61	22,44 22,09	21,89 21,89	- 2,42 % - 0,87 %
<i>05-Politique des ressources humaines et formation</i>	202,34 202,34	211,90 211,90	207,57 207,57	216,76 216,76	210,64 210,64	214,98 214,98	+ 2,06 %
<i>06-Action européenne et internationale</i>	9,44 9,44	9,08 9,08	9,11 9,11	8,72 8,72	9,06 9,06	8,97 8,97	- 0,99 %
<i>07-Personnels œuvrant pour les politiques du programme 217</i>	610,89 610,89	510,91 510,91	494,95 494,95	501,03 501,03	488,10 488,10	497,82 497,82	+ 1,99 %
<i>08-Personnels œuvrant pour les politiques du programme 203</i>	819,06 819,06	645,93 645,93	630,11 630,11	616,02 616,02	605,14 605,14	606,11 606,11	+ 0,16 %
<i>09-Personnels œuvrant pour les politiques du programme 207</i>	129,42 129,42	43,03 43,03	39,34 39,34	38,78 38,78	1,69 1,69	1,41 1,41	- 16,43 %
<i>11-Personnels œuvrant pour les politiques du programme 205</i>	165,43 165,43	182,88 182,88	182,25 182,25	184,22 184,22	181,72 181,72	187,47 187,47	- 3,16 %
<i>13-Personnels œuvrant pour les politiques du programme 113</i>	709,51 709,51	212,13 212,13	214,08 214,08	213,58 213,58	232,41 232,41	253,32 253,32	+ 9 %
<i>15-Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et</i>	148,49 148,49						
<i>16-Personnels œuvrant pour les politiques du programme 181</i>	207,06 207,06	221,06 221,06	223,79 223,79	233,72 233,72	232,58 232,58	240,88 240,88	+ 3,57 %
<i>18-Personnels relevant de programmes d'autres ministères</i>							
<i>22-Personnels transférés aux collectivités territoriales</i>	25,94 25,94	14,83 14,83	15,72 15,72	8,28 8,28	9,44 9,44	8,33 8,33	- 11,75 %
<i>23-Personnels œuvrant pour les politiques du programme 174</i>	52,25 52,25	53,72 53,72	54,71 54,71	55,73 55,73	54,85 54,85	56,34 56,34	+ 2,71 %

Actions	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/ LFI 2016
24-Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	1,46 1,46	2,00 2,00	2,04 2,04	2,04 2,04	2,07 2,07	2,1 2,1	+ 1,52 %
25-Commission nationale du débat public	2,29 2,29	2,30 2,30	2,43 2,43	2,43 2,43	2,42 2,42	3,45 3,45	+ 42,85 %
26-Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACUSA)	1,44 1,44	1,50 1,50	1,60 1,60	1,60 1,60	1,70 1,70	1,70 1,70	- 29,61%
27-Commission de régulation de l'Énergie	SO	SO	SO	SO	SO	20,61 20,61	

Sources : rapports annuels de performances 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

a. Le poids déclinant quoiqu'encore décisif des dépenses immobilières

De fait, l'évolution des maigres dépenses de l'action 3, *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement* (78,27 millions d'euros en AE et de 127,40 millions d'euros en CP contre 111,46 millions et 155,43 millions d'euros) conditionne assez directement les marges de manœuvre du responsable du programme. Il en va ainsi des restes à payer.

D'après l'évaluation fournie par le projet annuel de performance, le montant des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2016 devrait s'établir à près de 892,95 millions d'euros, en baisse de 4,10 % par rapport à la fin de l'exercice 2015 (soit environ 931,15 millions d'euros). Il convient cependant de souligner que ces restes à payer représentent environ 39,26 % des CP inscrits dans le PLF pour 2017. Compte tenu des AE proposées pour 2017, le montant prévisionnel des CP consacrés au paiement des restes à payer devrait s'élever à 274,55 millions d'euros (dont 187,75 millions d'euros destinés à couvrir les engagements antérieurs au 31 décembre 2016). Cette somme équivaut à 12,07 % des CP inscrits au PLF pour 2017.

La réduction des restes à payer résulte logiquement de l'extinction progressive des baux locatifs pour les anciens sites occupés par les services de l'administration centrale du ministère de l'environnement à la Défense, avec notamment, en juin 2015 l'exercice de la promesse unilatérale de vente et la conclusion d'un crédit-bail pour l'acquisition des locaux de la Tour Séquoia. En novembre 2015, les engagements juridiques pour du bail civil portant sur la tour ont été clôturés (pour un montant de 537,5 millions d'euros).

L'achèvement 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 va en effet aboutir à la suppression de l'essentiel des dépenses inhérentes à l'occupation des tours Pascal A et B, Voltaire 2, 3 et 4 et de places de parking 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. Le programme annuel de performance pour 2017 anticipe une économie de

9,05 millions d'euros en AE et de 1,009 million d'euros sur divers postes de dépenses immobilières (gardiennage, entretien courant, énergie et fluides).

La baisse des crédits de l'action 3 tient aussi à la réduction des dépenses de fonctionnement courant et des dépenses immobilières des services déconcentrés. Les dépenses de fonctionnement courant sont évaluées dans le PAP pour 2017 à 6,45 millions d'euros en AE et CP (contre 31,98 millions d'euros en 2016) ; les dépenses immobilières, à 9,09 millions d'euros en AE (contre 13,36 millions en 2016) et à 9,41 millions d'euros en CP (contre 13,68 millions d'euros).

Cette évolution a pour cause essentielle le choix du rassemblement des ressources en gestion à l'échelon déconcentré sur le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* : à compter du PLF pour 2017, ce programme devrait porter l'ensemble des moyens de fonctionnement des services déconcentrés régionaux métropolitains (DREAL, Direction régionale d'Ile-de-France), ainsi que des services interrégionaux et des services centraux implantés en région. Pour les services déconcentrés qui relèvent du programme 217, le montant prévisionnel de ces transferts atteint près de 18,73 millions d'euros pour le fonctionnement courant et un peu plus de 4,25 millions d'euros pour les crédits immobiliers.

b. Des actions plus ou moins préservées dans leurs ressources

• **L'action 2 *Fonction juridique*** enregistre une très légère diminution de ses ressources de 0,87 %. Elle est dotée de 2,56 millions d'euros en AE et CP (contre 2,59 millions d'euros en LFI pour 2016). Cette quasi-stabilisation s'explique par l'anticipation d'une certaine constance des dépenses (telles celles liées à la protection et statutaire des fonctionnaires et les indemnités d'accidents de la circulation impliquant un véhicule de service). Il convient également de signaler l'annulation de la provision destinée à remédier aux conséquences du contentieux mettant en cause la responsabilité de l'État à la suite des inondations survenues à Arles et dans la Vallée du Rhône en décembre 2013. Au vu des premières décisions rendues par la Justice, le ministère de l'environnement estime aujourd'hui en effet que la mobilisation de ces sommes perd son objet.

• **L'action 4 *Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques*** conserve pour l'essentiel ses moyens, avec une dotation minorée de 0,87 % et fixée à 21,89 millions d'euros (en AE et CP). L'évolution constatée entre la LFI pour 2016 et le présent projet de loi tient à la baisse des dépenses d'investissement (− 46,40 % en AE et − 28,15 % en CP), mouvement lié à l'état d'avancement des projets de refonte des systèmes d'information existants et au déploiement de nouvelles versions.

• **L'action 5 *Politique des ressources humaines et formation enregistre en revanche une nette hausse de ses crédits, portés à près de 214,98 millions d'euros*** (soit une hausse de 2,06 % en AE et CP), sans retrouver toutefois le niveau atteint dans le cadre de la LFI pour 2015 (soit 216,76 millions d'euros). Outre l'ajustement réduit à la baisse des dépenses d'action sociale (dotées d'une enveloppe prévisionnelle de 16,72 millions d'euros contre 16,80 millions d'euros en 2016), cette consolidation procède de deux facteurs principaux.

La première évolution significative réside dans **le surcroît des crédits accordés aux formations aux métiers support et transversaux pilotés par l'administration centrale**. Le PLF pour 2017 prévoit d'affecter à ce poste de dépenses 2,98 millions d'euros en AE et CP (contre 2,19 millions d'euros en 2016). Selon le projet annuel de performance, ces ressources doivent permettre de financer : la mise en œuvre des actions de formation professionnelle des agents de l'administration centrale sur les thématiques support et transversales ; la mise en œuvre d'une formation de perfectionnement des cadres supérieurs en vue de les préparer à la prise de postes de cadres dirigeants ; le déploiement d'actions de professionnalisation des agents accomplissant des missions transverses et support ; le développement d'outils d'accompagnement des agents, tels les conseils en orientation de carrière, le parrainage, ou encore les bilans professionnels.

La seconde évolution à signaler tient à la **légère revalorisation du 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).

Il en va ainsi des subventions pour charge de service public versées à l'ENPC et de l'ENTPE : le PLF pour 2017 prévoit de fixer leur montant respectif à 27,81 millions d'euros (contre 27,58 millions en LFI pour 2016) et 19,36 millions d'euros (contre 19,26 millions en 2016). Ainsi, le montant global des subventions de service public atteint un peu plus de 47,14 millions d'euros. Pour sa part, l'ENTE voit sa dotation prévisionnelle passer d'un peu moins de 2,38 millions d'euros en 2016 (en baisse de 5,93 % par rapport à 2015) à près de 2,64 millions d'euros.

Même assez largement symbolique, cette consolidation des crédits affectés aux opérateurs présente un caractère positif dans la mesure où elle interrompt un mouvement de baisse observable sur l'ensemble de la législation.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC OU DES DOTATIONS
VERSÉES AUX ÉCOLES DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2012-2017)

(en millions d'euros)

Établissement	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/ LFI 2016
École nationale des ponts et chaussées (ENPC)	29,47	28,82	28,55	27,90	27,58	27,78	+ 0,55 %
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	19,38	20,54	20,12	19,66	19,26	19,36	- 1,23 %
École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)	2,97	2,76	2,6	2,53	2,38	2,64	

Source : rapports annuels de performances 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

En outre, il convient d'observer que le maintien de l'équilibre des comptes des deux opérateurs du programme n'est pas nécessairement assuré.

Ce jugement vaut tout particulièrement pour l'École nationale des Ponts et Chaussée. Suivant les chiffres rappelés par le PAP pour 2017, entre le résultat du compte financier pour 2015 et les prévisions du budget initial pour 2016, on peut observer un déficit croissant, la prévision de perte pour le présent exercice se chiffrant à 2,765 millions d'euros (contre 265 000 euros en 2015). La précarité de la situation financière de l'École peut lui être préjudiciable dans la mesure où l'établissement s'engage dans l'exécution de son troisième contrat d'objectif et de performance (signé en septembre 2016) et que ses ressources propres diminuent.

Pour sa part, l'ENTPE enregistre certes un équilibre entre ses produits et ses charges dans le cadre du budget initial pour 2016. Toutefois, le compte financier pour l'exercice 2015 se solde également par un résultat négatif (de 0,41 million d'euros). De même que l'ENPC, l'École est dépendante de la subvention pour charge de service public qui lui est versée.

● **Destinées à couvrir des dépenses de personnel** (crédits de titre 2), **les autres actions supports du programme représentent, dans le PLF pour 2017, près de 1,871 milliard d'euros en AE et CP** (contre 1,811 milliard d'euros en LFI pour 2016 et 1,86 milliard d'euros en 2015).

Au total, les autorisations d'engagement et crédits de paiement affectés aux dépenses de personnel dans le PLF pour 2016 s'établissent à près de 2 milliards d'euros avec la nouvelle action consacrée à la Commission de régulation de l'Énergie (contre 1,94 milliard en LFI pour 2016).

Cette stabilité d'ensemble masque cependant de sensibles contrastes entre les différentes actions, certaines d'entre elles accusant des baisses assez sensibles telles que :

– l'action 9 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme Sécurité et éducation routières* (– 16,43 %) ;

– l’action 22 *Personnels transférés aux collectivités territoriales* (– 11,75 %).

3. Des effectifs à nouveau en diminution, une masse salariale contenue

Dans le cadre du PLF pour 2017, le ministère de l’environnement propose de fixer le **plafond d’emplois à 29 403 ETPT**, soit une réduction d’effectifs de 116 ETPT par rapport à l’exercice 2016 (29 519).

Cette évolution résulte de plusieurs facteurs. Outre un ajustement technique portant sur 2 ETPT, il convient de prendre en considération :

– l’impact sur le plafond d’emplois du recrutement des apprentis (soit + 70 ETPT) ;

– l’effet en année pleine (ETPT) du schéma d’emplois mis en œuvre en 2016 (soit – 222 ETPT) ;

– l’effet en année courante (ETPT) du schéma d’emplois pour 2017 (soit – 377 ETPT) ;

– le solde des mesures de périmètre et de transferts d’emplois établi (à + 415 ETPT).

Parmi les mesures de périmètre et de transferts, on relèvera en particulier :

– le **transfert de 277 ETPT en provenance du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l’Agriculture***, dont 253 affectés à l’action 13 *Paysages, eau et biodiversité* dans le cadre de la deuxième phase de transfert des effectifs assurant les missions environnementales dans les domaines de la police de l’eau et la biodiversité ;

– le **transfert de 129 ETPT correspondant aux effectifs de la Commission de régulation de l’énergie (CRE)**, affectés à la nouvelle action 27 créée par le présent projet de loi.

Le tableau ci-après montre toutefois que l’exécution du schéma d’emploi entre les actions supports du programme 217 ne présente pas le même impact. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, cette différenciation peut s’expliquer par les choix opérés par le MEEM et le MLHD de préserver les effectifs des actions qui correspondent à des politiques publiques, telles qu’en particulier la prévention des risques ou le programme *Énergie, climat et après-mines*.

**EFFECTIFS DES ACTIONS RELEVANT DU PROGRAMME 217
POUR LA GESTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL**

(en ETP)

Action	Exéc. 2012	Exéc. 2013	Exéc. 2014	Exéc. 2015	LFI 2016	PLF 2017
<i>07 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 217</i>	10 632	10 401	9 759	9 590	7 352	7 181
<i>08 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 203</i>	15 732	11 233	10 934	10 724	10 610	10 359
<i>09 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 207</i>	2 448	731	673	660	26	31
<i>11 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 205</i>	2 898	3 006	2 884	2 936	2 834	2 820
<i>13 Paysage, eau et biodiversité</i>	11 875	3 013	3 105	3 194	3 324	3 490
<i>14 Recherche et action scientifique et technique</i>	2 377	2 351	44	SO	SO	SO
<i>15 Logement et hébergement</i>	3 422	11 651	10 704	10 026	SO	SO
<i>16 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 181</i>	3 454	3 457	3 381	3 294	3 243	3 248
<i>17 Personnels œuvrant pour les programmes d'autres ministères</i>	171	176	53	40	SO	SO
<i>22 Personnels transférés aux collectivités territoriales</i>	4 611	4 296	3 998	1 917	1 296	1 296
<i>23 Personnels œuvrant pour les politiques du programme 174</i>	847	803	778	756	775	768
<i>24 Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens</i>	25	37	34	39	40	40
<i>25 Commission nationale du débat public</i>	9	9	11	10	7	9
<i>26 Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)</i>	10	10	12	13	12	12
<i>27 Commission de régulation de l'Énergie (CRE)</i>	SO	SO	SO	SO	SO	149
TOTAL Ministère	52 541	51 175	46 370	43 199	29 519	29 403

Sources : rapports annuels de performances 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

Les départs à la retraite devraient représenter 1 518 ETP (1 486 ETP en 2016). Avec un schéma d'emploi prévoyant une diminution des effectifs de 660 ETP (au périmètre du MEEM et du MLHD), la programmation 2017 intègre l'hypothèse d'un taux de non remplacement des départs à la retraite de l'ordre de 43 % (contre 63 % en 2016). Le taux de remplacement global des départs de toute nature devrait atteindre 79 % (contre 70 % prévus pour l'exercice précédent), compte tenu du nombre attendu des entrées (soit 2 485) par rapport à celui des sorties (3 145 départs).

On rappellera que 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.

En ce qui concerne la masse salariale, soit 1,326 milliard (hors CAS *Pension*), on notera que le montant des crédits prévisionnels affectés aux rémunérations d'activité s'inscrit en hausse de 4,23 % par rapport à 2016, s'établissant à un peu plus d'1,134 milliards d'euros. Estimées à 849,71 millions d'euros, les cotisations et contributions sociales connaissent une hausse relativement modérée de 1,65 %. En revanche, le PLF pour 2017 prévoit une très légère baisse des ressources affectées aux prestations sociales et allocations diverses de l'ordre de 0,08 % (à 19,5 millions d'euros).

Par ailleurs, le PLF pour 2017 prévoit d'allouer 11,5 millions d'euros à des mesures catégorielles destinées aux agents du MEEM (hors contribution au CAS *Pension*). En baisse par rapport aux sommes prévues en 2016 (soit 2,2 millions d'euros, hors CAS *Pension*), cette enveloppe doit permettre de financer :

– **la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)**, pour un montant de 9,78 millions d'euros : l'application de cet accord implique notamment une revalorisation des grilles indiciaires, ainsi que la transformation d'indemnités en traitement indiciaire, répartis par catégories d'emplois (soit 3,68 millions d'euros pour les catégories A ; 3 millions d'euros pour les catégories B et 3,10 millions d'euros pour les catégories C) ;

– **l'effet en année pleine du versement de l'indemnité kilométrique vélo** (0,2 million d'euros) à laquelle peuvent prétendre les agents relevant du MEEM et du MLHD au titre des trajets effectués à vélo par entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail ⁽¹⁾ ;

– **la deuxième tranche du plan pluriannuel de requalification des emplois de catégorie C en B et de catégorie B en A** (0,57 million d'euros) ;

– une mesure spécifique en faveur des personnels contractuels et des marins (0,16 million d'euros) ;

– une mesure spécifique en faveur des agents des capitaineries (0,1 million d'euros) ;

(1) En application du décret n° 2016-1184 du 31 août 2016 instituant à titre expérimental une prise en charge de l'indemnité kilométrique vélo prévue à l'article L. 3261-3-1 du code du travail.

– la mise en œuvre de la quatrième tranche de passage au troisième niveau de grade du CIGEM pour les attachés d'administration (0,15 million d'euros) ;

– la cinquième et dernière tranche de la mise en application du décret instaurant une indexation des rémunérations des agents affectés à Mayotte, à hauteur de + 10 % pour 2016 (0,55 million d'euros).

B. DE NOUVEAUX PROGRÈS DANS LA RATIONALISATION ET L'EMPLOI DES FONCTIONS SUPPORT ?

Ainsi que le relevait volontiers le Rapporteur spécial en conclusion de ses travaux sur la loi de finances pour 2016⁽¹⁾, l'exercice 2015 a été marqué par des efforts du ministère de l'environnement afin d'améliorer son organisation, ainsi que l'emploi de ses ressources humaines et matérielles.

Le caractère relativement contrasté des indicateurs de performance⁽²⁾ et les limites dont ceux-ci peuvent rendre compte ne peuvent que conduire à poursuivre cette action. Outre la conduite des réformes statutaires engagées, il convient sans doute de mettre l'accent sur trois enjeux actuels : la prise en compte de la réforme de l'administration territoriale de l'État dans l'organisation et le positionnement des services déconcentrés ; l'achèvement du schéma d'implantation immobilière ; la professionnalisation de la fonction « achat ».

1. Adapter l'organisation et les missions des services déconcentrés dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale

En réponse au questionnaire budgétaire établi pour l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2016, le ministère de l'environnement avait indiqué qu'il envisageait un réexamen du partage des missions entre les directions départementales, régionales et les directions départementales interministérielles. Cette réflexion doit naturellement s'inscrire dans la perspective nouvelle créée par la réforme de l'organisation de l'administration territoriale de l'État engagée sur la base de la communication du chef du Gouvernement au Conseil des ministres du 31 juillet 2015.

S'il ne se conclura vraisemblablement par une refonte de l'ensemble des services déconcentrés du ministère, en dehors de sept fusions de DREAL réalisées au 1^{er} janvier, le bilan de l'exercice 2016 comporte d'ores et déjà des initiatives qu'il conviendra d'approfondir et d'évaluer.

(1) Rapport n° 3310 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), annexe n° 14, pp. 37 à 40.

(2) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 (n° 3781), tome II, annexe n° 14, pp. 169 à 171.

En ce qui concerne l'échelon départemental, il peut être ainsi signalé que dans le prolongement de la directive nationale d'orientation relative à l'ingénierie de l'État du 10 mars 2016, des modalités d'un nouveau conseil aux territoires (NCT) ont été détaillées le 7 juillet. Il s'agit de structurer, à travers les directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) et les directions départementales des territoires (DDT), avec l'appui des DREAL, la présence de l'État dans les territoires pour la conduite de ses politiques. La finalité de cette démarche réside dans l'adaptation de la présence des services déconcentrés aux priorités métiers et les besoins et contextes institutionnels locaux conditionnent l'atteinte des objectifs nationaux. Dans cette optique, le ministère de l'environnement se donne pour axe de réflexion une plus grande souplesse à moyen terme dans l'organisation de ses services.

À l'échelon régional, le ministère entend dégager de nouvelles marges de manœuvre en s'inscrivant pleinement dans deux orientations essentielles de la réforme de l'administration territoriale de l'État, à savoir : la spécialisation par métier des implantations territoriales des nouvelles structures régionales ; l'optimisation des méthodes et processus de travail, ainsi que leur adaptation sur une organisation multisites, grâce au renforcement de l'usage des nouvelles technologies de la communication.

Par ailleurs, il convient de prendre note de la volonté exprimée par le MEEM et le MHLD de mutualiser, autant que possible, leurs fonctions supports par le regroupement, à l'échelon régional, des fonctions comptables, des missions de gestion administrative et de paie, des fonctions achats et commande publique.

2. Mener à bien la réalisation du schéma d'implantation immobilier et le regroupement des services de l'administration centrale

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.

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 des locaux précédemment occupés par l'État au sein de la Grande Arche, réalisés dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif de valorisation conclu avec l'entreprise Eiffage, ont démarré en janvier 2015. Alors qu'un désamiantage complet de ces surfaces avait été programmé, les diagnostics destructifs avant travaux effectués par Eiffage ont révélé la présence d'amiante en plus grande quantité et de façon plus dispersée qu'attendue dans l'aile sud de la Grande Arche.

Les travaux rendus nécessaires par cette découverte conduiront à différer de trois mois la mise à disposition du bâtiment rénové : l'emménagement des agents du secrétariat général du ministère devrait intervenir en avril 2017, les marchés nécessaires au déménagement des services devant être engagés dès la fin de l'année 2016.

Ce contre temps dans la réalisation de l'opération a généré des surcoûts d'un montant de 11,086 millions d'euros, dépense couverte en 2015 par un financement complémentaire de 7,58 millions d'euros (assuré par la réaffectation des provisions initialement intégrées dans le bail emphytéotique). Par ailleurs, le ministère a été contraint de prolonger les baux existants des tours Pascal A et B (pour un coût de 17,50 millions d'euros en AE), en raison du retard de livraison de la Grande Arche rénovée.

Le SPSI de l'administration centrale est en cours d'actualisation, à la fois pour l'adapter à l'actualité et pour élargir son périmètre. En effet, le précédent SPSI était essentiellement centré sur le regroupement des services d'administration centrale parisiens (y compris La Défense), opération en voie d'être achevée, et ne traitait pas des implantations hors d'Île-de-France. De plus ce SPSI est l'occasion de consolider les bases de données permettant d'avoir une meilleure connaissance des bâtiments du MEEM grâce à l'emploi d'outils développés par France Domaine.

3. Parvenir à la professionnalisation de la fonction « achat » ?

En juillet 2016, l'examen du rapport annuel de performance consacré à l'exercice 2015 a une fois de plus démontré combien la fonction « achat » affichait une performance relativement aléatoire. À cette occasion, le Rapporteur spécial avait d'ailleurs fait une nouvelle fois observer que les résultats de l'exercice apparaissaient très inférieurs à la réalisation 2013.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, **le ministère de l'environnement indique aujourd'hui avoir pris plusieurs mesures destinées au renforcement de l'efficacité des services en ce domaine.** Celles-ci consistent en :

– **une déclinaison de l'objectif total d'économies d'achat pour chaque programme, en fonction de l'analyse de la cartographie des achats** : par un courrier en date du 1^{er} août 2016, la Secrétaire générale des MEEM-MLHD a indiqué à chaque responsable de programme le montant d'économie d'achat qu'il lui appartenait de réaliser.

L'information des directions générales sur l'atteinte de leurs objectifs d'économie d'achat est envisagée de manière mensuelle.

– **la mise en œuvre de nombreuses actions de formation depuis la fin de l'année 2015** dans le cadre de la professionnalisation des acheteurs ministériels : des rappels sur l'existence et les objectifs de l'outil IMPACT sont systématiquement réalisés ;

– **l'obligation faite aux services de réaliser la saisie des économies sous l'application IMPACT** pour tous les projets de marché d'une valeur estimée égale ou supérieure à 100 000 euros est rappelée dans chaque avis du responsable ministériel des achats lors de l'examen préalable des projets de marché.

D'après un premier bilan établi par le ministère, ces différentes actions devraient permettre d'augmenter le montant des économies d'achats enregistrées sous IMPACT en 2016. Au 1^{er} août 2016, on dénombrait ainsi 54 fiches saisies dans l'application, relatives aux économies d'achat 2016 (contre 53 pour l'ensemble de l'exercice 2015). Sur proposition du MEEM et du MLHD, la DAE travaille sur un nouveau système d'information qui intégrera la saisie de la programmation, le suivi des avis du responsable ministériel des achats, et le calcul des gains.

En outre, suivant les données communiquées par le responsable du programme 217, on assisterait à un recours croissant aux accords-cadres et aux marchés interministériels passés sous la houlette de la direction des achats de l'État. **Compte tenu de l'importance de la fonction « achat » pour la maîtrise des dépenses, notamment en fonctionnement, le Rapporteur spécial ne peut que recommander une évaluation et un approfondissement de ces mesures sur le long terme.**

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et la mer, et de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche (voir le compte rendu de la commission élargie du 26 octobre 2016 à 16 heures 15⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et l'article 64, rattaché.

*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.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/