



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 16

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

PRÉVENTION DES RISQUES

EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE

CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES

Rapporteur spécial : M. ÉRIC COQUEREL

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	9
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS DEMANDÉS.....	11
I. PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ	12
A. UNE PROFONDE MUTATION DU FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 113	13
1. La réforme introduite par l'article 54 du projet de loi de finances	13
a. La mise en place d'une contribution des agences de l'eau au profit de l'AFB et de l'ONCFS	13
b. Une politique de l'eau sous tension	14
2. Le morcellement des financements.....	16
a. Une multiplicité des subventions.....	16
b. Une fiscalité affectée parfois volatile	16
c. La diminution des effectifs des opérateurs.....	17
B. UN NOUVEL ACTEUR PRINCIPAL DE LA POLITIQUE POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ (ACTION 7)	17
1. Les enjeux de la nouvelle Agence française pour la biodiversité.....	17
2. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).....	19
3. Assurer la protection des milieux et de la biodiversité	20
a. La priorité accordée aux milieux marins et au réseau Natura 2000.....	20
b. Les autres missions se stabilisent	20
C. LES DEUX AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME	21
1. Les crédits de la politique de préservation des paysages en légère baisse (Action 1)	21
2. L'action 2 <i>Logistique, formation et contentieux</i> reste stable	21
II. PROGRAMME 159 EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE.....	22

A. LA POURSUITE DE L'ÉLARGISSEMENT DU PROGRAMME RÉDUIT SA LISIBILITÉ.....	22
1. Le regroupement des structures d'expertise environnementale.....	23
2. L'élargissement aux crédits de l'économie sociale et solidaire pose la question de la cohérence de l'architecture du programme 159.....	23
B. DES OPÉRATEURS SOUS TENSION BUDGÉTAIRE.....	24
1. Le centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).....	24
a. Un opérateur récent.....	24
b. Un établissement fortement atteint par les coupes budgétaires et les réductions de personnel.....	25
c. La recherche d'un nouveau modèle.....	25
2. L'institut de l'information géographique et forestière (IGN).....	26
a. Des effectifs en baisse continue.....	26
b. Le financement.....	26
c. L'enjeu de la gestion de l'open data.....	27
3. Météo-France.....	27
a. Un financement éclaté, dépendant des recettes commerciales.....	28
b. La restructuration de Météo-France provoque une évolution des effectifs qui devient critique.....	29
c. La réduction des dépenses de fonctionnement pour financer l'investissement.....	30
III. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES.....	31
A. LA BUDGÉTISATION DES CRÉDITS DE L'ADEME.....	32
1. Une réforme du mode de financement de l'ADEME.....	32
2. La question des priorités de la nouvelle action 12 relative à l'ADEME.....	33
B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS LIÉS AUX PRIORITÉS DU PROGRAMME.....	34
1. La revalorisation des crédits des plans de prévention des risques technologiques et de la gestion des risques chroniques (Action 1).....	34
2. Une faible augmentation des moyens des actions 9 <i>Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection</i> et 11 <i>Gestion de l'après-mine</i>	34
3. Le retour à la baisse des moyens budgétaires de l'action 10 <i>Prévention des risques naturels et hydrauliques</i>	35
C. UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE MAINTENUE POUR LES OPÉRATEURS.....	35
1. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).....	36
a. Une légère augmentation des crédits et des effectifs.....	36
b. La proposition d'une réforme de financement.....	38
2. L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).....	38

3. Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	39
a. La poursuite de la baisse des effectifs, un financement de l'État constant	39
b. La question du modèle de financement, une dépendance plus grande des ressources propres.....	40
IV. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES.....	40
A. DES MOYENS HUMAINS QUI CONTINUENT DE SE RESTREINDRE.....	43
1. Des effectifs à nouveau en diminution, une masse salariale contenue	43
2. Un départ à la retraite sur deux non remplacé	45
3. La mutualisation des fonctions support	46
B. APRÈS UNE VASTE RÉORGANISATION IMMOBILIÈRE, UN BUDGET HORS TITRE 2 CONTRAINT.....	46
1. Une trajectoire immobilière qui devrait permettre des économies	46
2. Des actions victimes de la rigueur budgétaire	47
a. Des priorités renforcées dans certaines fonctions de support.....	47
b. Le financement des opérateurs du programme.....	48
3. La baisse des dépenses d'intervention en direction des associations	49
DEUXIÈME PARTIE : LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU MIROIR DU RATIONNEMENT BUDGÉTAIRE.....	51
I. UN BUDGET SANS RAPPORT AVEC LES VÉRITABLES ENJEUX	51
1. Une perte importante d'emplois au sein du ministère de la transition écologique et solidaire.....	51
2. Baisse des ressources des agences de l'eau	51
3. Insuffisance des moyens pour l'expertise et la prévention des risques	52
II. DES OPÉRATEURS DEVENUS VARIABLES D'AJUSTEMENT : L'EXEMPLE DU CEREMA ET DE MÉTÉO-FRANCE	52
1. Le CEREMA.....	52
2. Météo-France	53
III. LA NÉCESSITÉ DE FIXER DE NOUVEAUX OBJECTIFS DE PERFORMANCE.....	53
ARTICLE RATTACHÉ	55
<i>Article 54</i> : Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement.....	55
EXAMEN EN COMMISSION	59
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	63
ANNEXE	65

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Principaux constats sur l'analyse de la dépense et l'évolution des crédits

– Les crédits alloués aux programmes sur lesquels porte le rapport spécial sont insuffisants pour répondre à l'urgence écologique.

– La baisse des effectifs du ministère est source d'une perte des compétences et de l'expertise indispensables à la transition écologique.

Principaux constats relatifs aux politiques publiques

– Les agences de l'eau sont menacées alors qu'elles jouent un rôle déterminant dans la préservation de la santé humaine et de la biosphère.

– Les possibilités d'une mise en œuvre concrète de la transition écologique sur le territoire sont altérées par la contrainte pesant sur les opérateurs.

Propositions du rapporteur

– Conforter les agences de l'eau et aller vers l'institution d'une véritable filière publique de recherche et de formation aux métiers de l'eau.

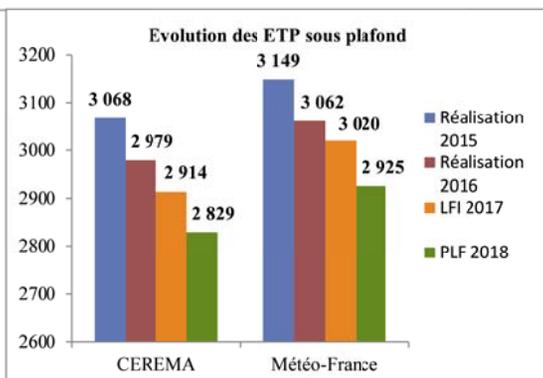
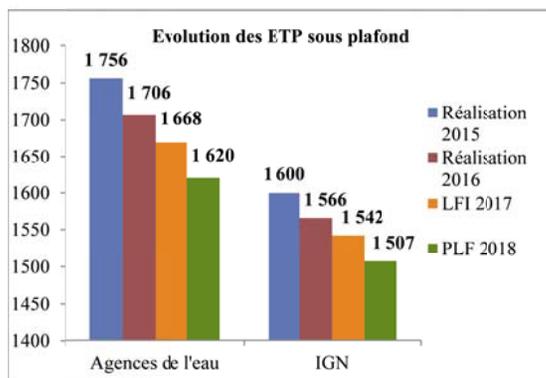
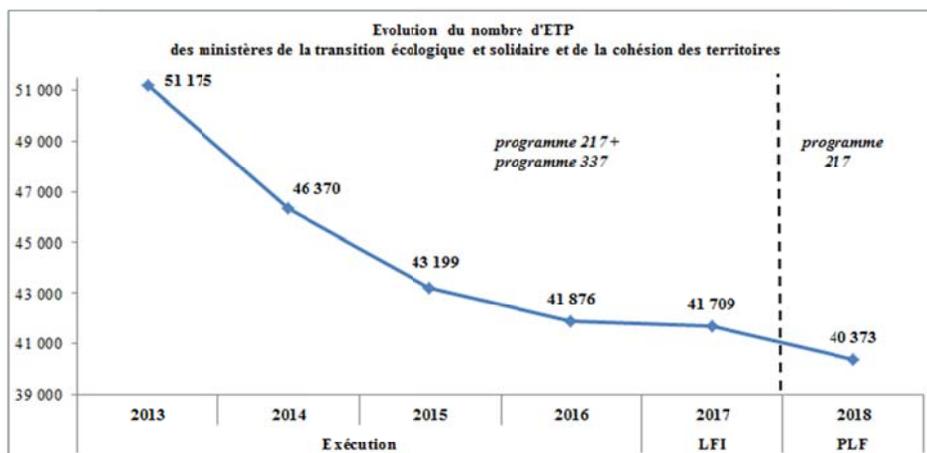
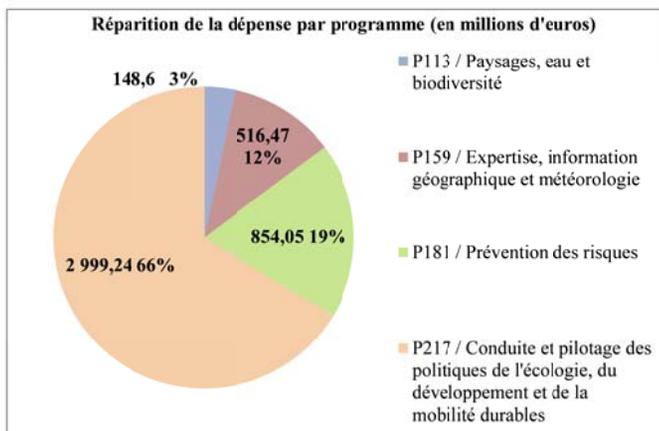
– Prévenir les catastrophes naturelles, notamment celles de même ampleur qu'Irma, en effectuant un audit de la qualité des constructions indispensables (casernes de pompiers, préfectures...) et un recensement des casernes et hôpitaux construits en zone inondable.

– Élaborer une loi de planification écologique incluant des lois de programmation par secteurs ainsi que des engagements budgétaires annuels venant s'y inscrire.

– Instaurer un commissariat à la transition écologique pour suivre les objectifs introduits par les lois de programmation.

DONNÉES CLÉS

Les crédits des quatre programmes examinés dans ce rapport spécial représentent **40,2 %** des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* pour un total de **4,5 milliards d'euros**.



PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS DEMANDÉS

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 la transition écologique et solidaire (MTEC) et celui de la cohésion des territoires (MCT). 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 2018 propose de consacrer à la mission 11,36 milliards d'euros (contre 10,3 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2017) en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Le montant des fonds de concours et des attributions de produit rattachés à la mission s'établirait, en 2018, à 1,41 milliard d'euros en AE et à 1,53 milliard d'euros en CP.

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

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	2018/17 (en %)	2018/12 (en %)
AE	11,36	10,8	11,32	9,1	9,18	10,3	11,36	10,3	0,0
CP	10,95	10,28	11,59	7,29	9,16	10,3	11,32	9,9	3,4

Sources : rapports annuels de performances de 2013 à 2016 ; projets annuels de performances pour 2017 et 2018.

Quatre des programmes de la mission font l'objet du présent rapport : le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, le programme 181 *Prévention des risques* et le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Ces programmes étaient auparavant répartis entre deux rapports spéciaux.

Le tableau ci-dessous récapitule, pour chaque programme, les montants ouverts en loi de finances initiale pour 2017 et les montants prévus en projet de loi de finances pour 2018. Les variations constatées pour les programmes 113 et 181 sont sans signification globale, tenant pour leur plus large part à des changements de périmètre.

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)
P 113 / Paysages, eau et biodiversité	280,9	148,6	- 47,10	280,9	148,6	- 47,10
P 159 / Expertise, information géographique et météorologie	497,01	516,47	3,92	497,08	515,46	3,70
P 181 / Prévention des risques	238,16	854,05	258,60	227,58	843,8	270,7
P 217 / Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	3 000,96	2 999,24	- 0,06	3 050,09	3 042,23	- 0,26

Source : projet annuel de performances 2018.

I. PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* finance les actions transversales de préservation des sites, des paysages et des espaces naturels ainsi que la restauration, la valorisation de la biodiversité et les politiques de l'eau et des milieux marins.

Ce programme, piloté par le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), mobilise les services de l'État, tant au niveau régional (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL) que départemental avec les directions départementales des territoires (DDT) et directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL). Il s'appuie aussi sur **plusieurs opérateurs** : l'Agence française de la biodiversité (AFB), les agences de l'eau, les parcs nationaux, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Le programme 113 est exclusivement constitué de crédits hors personnel. Les crédits de personnel sont portés par le programme 217, programme support de la mission. Néanmoins, pour 2018, les effectifs contribuant à la mise en œuvre des actions du programme 113 sont en augmentation et représentent, hors opérateurs, 3 689 ETP contre 3 490 ETP pour 2017 (+ **199 ETP**).

Les crédits de ce programme ne représentent que 3 % des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Leur forte diminution s'explique par le fait que l'article 54 du projet de loi de finances pour 2018 institue, à compter de 2018, une **contribution annuelle des agences de l'eau** au profit de l'AFB et de l'ONCFS. À partir de la fraction de la contribution qui lui est destinée, l'Agence française pour la biodiversité effectuera un reversement aux parcs nationaux.

L'ensemble de ces financements remplace les subventions pour charges de service public versées par le programme à l'ONCFS, aux parcs nationaux et à

l'AFB, dont l'ensemble représentait 136,18 millions d'euros (en AE et en CP) en loi de finances initiale pour 2017.

Durant l'exercice 2017, le programme a connu une annulation de ses crédits par décret, le 20 juillet, de 34,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 39,7 millions en crédits de paiement (soit respectivement 12,3 % et 14,12 % des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2017).

ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)
Action 1 Sites, paysage, publicité	6,97	6,77	- 2,87	6,97	6,77	- 2,87
Action 2 Logistique, formation et contentieux	5,63	5,63	0,00	5,63	5,63	0,00
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	268,3	136,2	- 49,24	268,3	136,2	- 49,24
P 113 / Paysages, eau et biodiversité	280,9	148,6	- 47,10	280,9	148,6	- 47,10

Source : projet annuel de performances 2018, hors fonds de concours et attributions de produits.

A. UNE PROFONDE MUTATION DU FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 113

Les crédits du programme sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* (91,6 % des crédits du programme), dont les dotations sont portées à 136,2 millions d'euros pour 2018 (- 49,2 %). Elle subit la quasi-totalité de la diminution des crédits du programme **puisque'elle intègre la plus grande part des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, dont le modèle est radicalement revu pour 2018.**

1. La réforme introduite par l'article 54 du projet de loi de finances

a. La mise en place d'une contribution des agences de l'eau au profit de l'AFB et de l'ONCFS

L'arrêté du 25 avril 2017 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité fixait ce montant total, hors versements au plan « Ecophyto », à 145 millions d'euros pour l'année 2017 et à 150 millions d'euros pour l'année 2018.

L'article 54 du projet de loi de finances pour 2018 institue, à compter de 2018, une **contribution annuelle des agences de l'eau** au profit de l'Agence française pour la biodiversité à hauteur d'un montant compris entre 240 et 260 millions d'euros, et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage à hauteur d'un montant compris entre 30 et 37 millions d'euros. Dans le même temps, il **supprime l'ensemble des crédits budgétaires**.

À partir de la fraction de la contribution qui lui est destinée, l'Agence française pour la biodiversité effectuera **un reversement aux parcs nationaux**.

Cela représente **une multiplication par deux du financement des agences de l'eau envers les opérateurs de l'environnement** en fourchette haute (par 1,8 en fourchette basse).

Ainsi, le soutien apporté par le programme aux opérateurs ne représente plus qu'une enveloppe totale de 2,13 millions d'euros en AE et 2,33 millions d'euros en CP pour 2018, incluant des dotations en fonds propres attribués aux parcs nationaux pour un million d'euros en AE et en CP.

b. Une politique de l'eau sous tension

i. Le fonctionnement des agences de l'eau

Les six agences de l'eau métropolitaines sont des établissements publics nationaux à caractère administratif créés par la loi sur l'eau de 1964⁽¹⁾ et placés sous la tutelle du ministère chargé de la transition écologique et solidaire. Ce sont des opérateurs du programme 113.

En 2015, elles ont collecté **2,29 milliards d'euros de redevances** et distribué **1,90 milliard d'euros sous forme de financements et d'aides**, dont 137 millions d'euros de contribution à l'ONEMA et 40,9 millions d'euros au profit du plan « Ecophyto ». 83,5 % des dépenses des agences de l'eau sont consacrées à leurs interventions, 5,5 % aux charges de personnel et 11,1 % aux autres dépenses de fonctionnement.

Les agences de l'eau connaissent une diminution de leurs effectifs pour 2018, passant de 1 668 ETP à 1 620 ETP (– 48 emplois).

(1) Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Les observations de la Cour des comptes sur les agences de l'eau

La Cour des Comptes a émis dans son rapport annuel de 2015 ⁽¹⁾ un **avis critique sur la gestion des agences de l'eau** pour les exercices 2007 à 2013, réaffirmé dans un référé rendu public en juillet 2015. Selon la Cour, la forte augmentation des redevances leur a procuré une « aisance financière » certaine, mais ne les a pas incitées à accentuer la sélectivité des aides et à les consacrer aux actions prioritaires.

La Cour estime que leurs charges de fonctionnement n'ont pas été maîtrisées, alors que le programme 2013-2018, qui prévoit une moindre augmentation des recettes, et la contribution attendue des agences au redressement des finances publiques rendent impérative **une gestion plus rigoureuse**. Elle formule trois recommandations principales :

- **améliorer la gouvernance**, avec une représentation mieux équilibrée des usagers de l'eau et de l'État au sein des agences, la fixation de taux planchers légaux pour harmoniser les redevances et les aides et généraliser la publicité et la transparence des comptes rendus ;
- **appliquer plus strictement le principe de « pollueur-payeur »** en diminuant la part de contribution provenant des usagers domestiques (majoritaire à 87 % en 2015) ;
- **accorder des concours plus sélectifs** et les contrôler davantage.

- ii. Plafonnement du montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau

L'article 19 de la loi de finances pour 2018 prévoyait initialement d'abaisser le plafond du **montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros**, hors plan « Ecophyto ».

Cependant, le gouvernement a présenté un amendement I-1379, adopté en première lecture, qui revient sur cette décision en fixant le plafond à 2,28 milliards d'euros pour 2018, à titre provisoire, soit une baisse de 20 millions d'euros par rapport à 2017.

En contrepartie, l'amendement précise qu'**un prélèvement de 200 millions d'euros sur les ressources accumulées des agences de l'eau sera opéré en 2018.**

Les agences de l'eau ont déjà subi des **prélèvements sur fonds de roulement** au cours des quatre dernières années de l'ordre de 210 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014 puis de 175 millions d'euros en loi de finances pour 2015, 2016 et 2017.

(1) « Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver », Rapport public annuel de la Cour des comptes, tome 1, volume 1.

2. Le morcellement des financements

a. Une multiplicité des subventions

Comme l'observe la Cour des comptes, les dépenses du programme 113 prennent la forme de subventions multiples, au risque de l'éparpillement.

En effet, ces crédits sont principalement constitués de subventions à des organismes de statuts divers (plus de 2 000 bénéficiaires différents : établissements publics, collectivités territoriales, associations ou dans une moindre mesure des sociétés privées), ce qui conduit à s'interroger sur leur degré de coordination avec les opérateurs de l'État ou les établissements publics locaux.

À titre d'exemple, outre les grands opérateurs nationaux, le programme finance :

– des opérateurs avec lesquels la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature a des conventions mais dont elle n'est pas chef de file : l'Office national des forêts (ONF), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR), l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) ;

– les 51 parcs naturels régionaux, les 167 réserves naturelles régionales, les 135 réserves naturelles régionales, les 22 conservatoires régionaux des espaces naturels, les huit conservatoires départementaux ;

– plus de 600 associations, dont 65 associations têtes de réseau, pour la plupart signataires de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). On peut citer la Ligue française pour la protection des oiseaux (LPO), France nature environnement (FNE), la Fédération des conservatoires botaniques nationaux (FCBN), la Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN), Rivages de France.

Si cette organisation complexe a le mérite de permettre un maillage territorial et l'association de différents acteurs, elle constitue cependant un obstacle à l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique.

b. Une fiscalité affectée parfois volatile

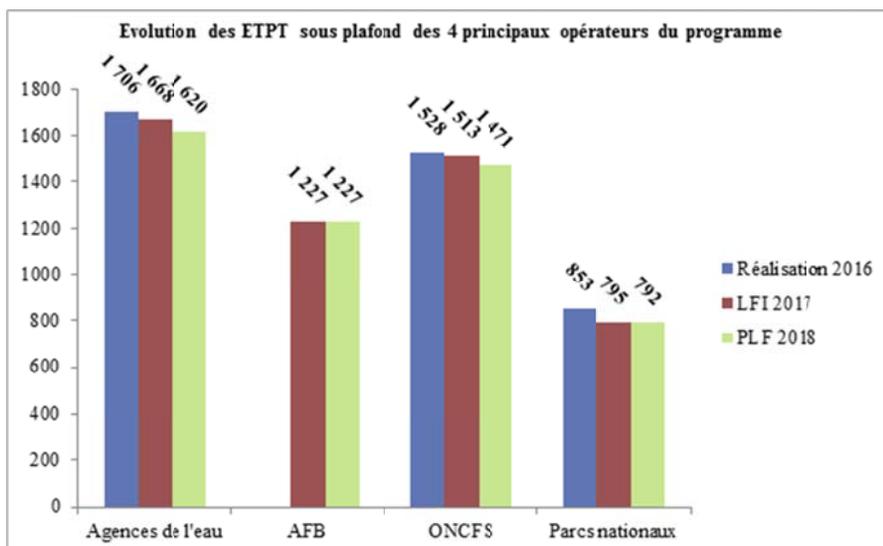
Néanmoins, le budget pour 2018 opère une rupture en prévoyant le financement de l'AFB, de l'ONCFS et des parcs nationaux par de la fiscalité affectée via les redevances prélevées par les agences de l'eau.

Si, en l'occurrence, ces redevances sont plutôt stables, certains opérateurs sont financés par une fiscalité affectée parfois volatile.

C'est notamment le cas du **Conservatoire du littoral**, dont la principale ressource est issue d'une redevance, le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), plafonnée à 38,5 millions d'euros en PLF 2018, et de la taxe sur les passagers maritimes. Néanmoins, des incertitudes pèsent sur les montants qui pourraient être collectés dans les prochaines années. L'opérateur reçoit par ailleurs des cofinancements des agences de l'eau et autres organismes, fonds européens, collectivités, interventions de l'État, dons et mécénat.

c. La diminution des effectifs des opérateurs

Le schéma d'emplois des opérateurs du programme 113 pour l'année 2018 est en baisse. Il s'établit à 5 351 ETP en LFI 2017 contre **5 258 ETP en PLF 2018, soit – 93 ETP (– 1,7 %)**.



Source : projet annuel de performances 2018.

B. UN NOUVEL ACTEUR PRINCIPAL DE LA POLITIQUE POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ (ACTION 7)

1. Les enjeux de la nouvelle Agence française pour la biodiversité

La création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) en janvier 2017, prévue par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, répond à l'objectif de constituer **un opérateur unique pour porter avec efficacité et lisibilité les politiques de biodiversité** et prendre en charge des missions nouvelles dans ce domaine.

L'agence est issue de la **réunion de quatre organismes** : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence des aires maritimes protégées (AAMP), l'établissement des Parcs nationaux de France (PNF) et le groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels (GIP ATEN), soit un total de plus de 1 200 agents.

Son champ de compétences excède celui des quatre établissements à partir desquels elle a été créée, dont certaines missions étaient encore en phase de montée en puissance. L'AFB a ainsi dans son champ de compétences l'évaluation de l'impact du changement climatique sur la biodiversité et le suivi des actions françaises dans ce domaine, le développement des actions sur la biodiversité terrestre, le développement des systèmes d'information sur les milieux terrestres et milieux marins, le renforcement de la gestion des parcs naturels marins, la mobilisation sociétale.

Pour 2018, le **plafond d'emplois global** de l'agence reste **constant** à 1 227 ETP. Lors de sa création, des transferts d'emplois du Muséum national d'histoire naturelle ainsi que la création nette de 50 emplois pour assurer la gestion et l'animation des parcs naturels marins se sont ajoutés aux effectifs des quatre anciens opérateurs.

Le budget initial de l'AFB a été constitué par simple consolidation des budgets des quatre entités antérieures. Il atteint **220 millions d'euros**. En plus de la contribution annuelle à hauteur d'un montant compris entre 240 et 260 millions d'euros mise en place par l'article 54 du PLF 2018, l'AFB perçoit un prélèvement annuel sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses perçue par les agences de l'eau, plafonné à 41 millions d'euros sur 2013-2018 (41 millions d'euros en 2017), destiné **au plan « Ecophyto »**. En retour, l'AFB ne percevra plus de subvention pour charges de service public.

Concernant les dépenses, 81,4 millions d'euros financent la masse salariale et la moitié du budget est constitué de dépenses d'intervention (101 millions d'euros) dans le cadre d'attribution d'aides pour : l'outre-mer (30 millions d'euros) ; le volet national Ecophyto (41 millions d'euros) ; d'aides diverses (30 millions d'euros). Le reste des dépenses concerne le fonctionnement (29,7 millions d'euros) et l'investissement (8,8 millions d'euros).

Une demande d'économies malgré des missions étendues

Le regroupement des équipes de quatre organismes constitue une opportunité de mutualisations et d'économies d'échelle, permettant notamment un redéploiement des moyens vers les missions nouvelles confiées à l'établissement.

À court terme, il est probable que les réductions de coûts, découlant notamment de l'unification d'un certain nombre de marchés, seront inférieures aux coûts de transaction inhérents à la refonte d'un organigramme, des équipes et des procédures de travail (temps consacré par les agents et l'encadrement à la réorganisation, coût de l'accompagnement...).

À moyen terme cependant, la création de l'AFB doit permettre aux services d'atteindre une taille critique afin de consolider les compétences et procédures, et faciliter le partage d'expérience entre politiques publiques relatives aux milieux aquatiques, marins et terrestres (par exemple en matière de contrôle de police, de développement des systèmes d'information ou dans des relations consolidées avec les grands opérateurs scientifiques et techniques). Sans qu'il soit à ce stade possible de l'estimer encore avec précision, le pari de la création de l'AFB est celui d'une efficacité renforcée de l'action dans le domaine de la biodiversité.

Il est néanmoins paradoxal d'escompter des économies tout en étendant les missions de l'Agence.

2. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est le deuxième opérateur du programme en termes d'agents. Ses missions s'inscrivent dans le cadre de l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* et se concentrent sur le développement d'études, de la recherche, de la police environnementale, de l'animation territoriale et du suivi local et national de populations d'espèces animales.

L'Office est financé par les redevances cynégétiques payées par les chasseurs (74 millions d'euros en 2017). Cette ressource était auparavant complétée par une subvention pour charges de service public de 37,6 millions d'euros octroyée au titre du programme 113.

Cependant, l'article 54 du PLF 2018 y substitue la création, à compter de 2018, d'une contribution annuelle au profit de l'ONCFS en provenance des agences de l'eau, à hauteur d'un montant compris entre 30 et 37 millions d'euros. Si celle-ci est fixée à 30 millions d'euros, cela entraînera une baisse de 20,2 % des ressources budgétaires de l'opérateur.

L'année 2018 verra le début de la préparation et de la mise en œuvre du **prochain contrat d'objectifs et de performance** entre le MTES et l'ONCFS.

Le schéma d'emplois de l'ONCFS s'établit à **-42 ETP en 2018**, soit 1 471 ETP en PLF 2018 (-2,3 %).

3. Assurer la protection des milieux et de la biodiversité

L'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* contribue à la mise en place de politiques publiques environnementales qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 et retrace la participation au financement des opérateurs du programme.

a. La priorité accordée aux milieux marins et au réseau Natura 2000

Seules deux sous-actions connaissent une augmentation de leurs crédits pour 2018 :

– **la politique des espaces et milieux marins** se voit doter d'une prévision de 18,2 millions d'euros en CP pour 2017, en hausse de 15,7 % par rapport à 2017 compte tenu des obligations européennes (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ») qui fixent un objectif d'atteinte ou de maintien du bon état écologique des eaux marines au plus tard en 2020. La mise en œuvre s'appuie sur plusieurs partenaires tels que l'Institut français de la recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ou encore le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) ; 3 millions d'euros sont consacrés à la lutte contre les pollutions marines ;

– le **réseau Natura 2000**, principal levier communautaire pour la conservation de la biodiversité, voit ses crédits pour 2018 en hausse de 2 millions d'euros (+ **6,3 %**), pour atteindre 33,9 millions d'euros en crédits de paiement. En France, le réseau Natura 2000 comprend 1 758 sites terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats.

b. Les autres missions se stabilisent

– **la politique de l'eau**, dont la dépense budgétaire est constante et évaluée à 13,5 millions d'euros pour 2018 ;

– **les espaces naturels protégés** bénéficient d'une prévision de dépense stable de 39,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, afin de soutenir les 51 parcs naturels régionaux, les 167 réserves naturelles nationales, les 22 conservatoires nationaux des espaces naturels, et leurs fédérations nationales. Près de 3,2 millions d'euros ont vocation à financer la remise en état des continuités écologiques dans le cadre du dispositif « Trame verte et bleue », afin de faciliter la migration naturelle des espèces ;

– enfin, près de 29 millions d'euros sont prévus en 2018 pour financer **la connaissance et la préservation de la biodiversité**, à travers les

11 conservatoires botaniques nationaux, les différents inventaires réalisés pour le compte de l'État et le système d'information Nature et paysage, outil de collecte et de consolidation de données. Cette enveloppe doit également financer les plans d'action nationaux au bénéfice des 72 espèces menacées ; 3,6 millions d'euros sont prévus pour indemniser les dégâts causés au cheptel domestique par la réintroduction des grands prédateurs, tels que l'ours et le loup.

C. LES DEUX AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME

1. Les crédits de la politique de préservation des paysages en légère baisse (Action 1)

L'action 1 *Sites, paysages, publicité* poursuit sa tendance à la baisse. Elle est dotée de 6,77 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (- 2,9 %) pour 2018.

Une dotation de 3,16 millions d'euros est destinée à la **politique du paysage**, dont 1,15 million de transferts aux collectivités, afin de mettre en œuvre le plan d'action pour reconquérir la diversité et la qualité des paysages.

Quelque 3,42 millions d'euros sont également prévus pour la politique de préservation, valorisation et gestion **des sites classés**. Sur le modèle de la législation relative aux monuments historiques, les monuments et sites naturels peuvent être classés ou inscrits, afin d'assurer une protection pérenne des parties naturelles d'un site. On compte en France 2 701 sites classés, couvrant 1 030 000 hectares, soit 1,6 % du territoire. Certains sites remarquables obtiennent la qualité « Opérations Grands Sites » ou le label « Grands sites de France ».

2. L'action 2 *Logistique, formation et contentieux* reste stable

L'action 2 *Logistique, formation et contentieux* dispose du même montant de crédits que pour 2017, soit à 5,63 millions d'euros. Ils sont consacrés aux dépenses de fonctionnement courant du programme (formation, communication, frais de déplacement) et aux dépenses de contentieux qui en constituent la plus grande part (90 % avec 5,1 millions d'euros).

Il convient cependant de noter que les crédits prévus pour les contentieux européens et certains contentieux des mines ne sont pas ici budgétisés, en raison de leur caractère interministériel et de leur montant disproportionné par rapport à l'enveloppe du programme.

II. PROGRAMME 159 EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* connaît une légère augmentation de ses crédits pour s'établir à 516,5 millions d'euros en AE (+ 3,9 %) et 515,5 millions d'euros en CP (+ 3,7 %) pour 2018.

Cette augmentation est due à un changement de périmètre. **À périmètre constant par rapport à 2017, les crédits du programme diminueraient de 2 %.**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)
Nouvelle action :						
10 <i>Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable</i>		14,66			14,66	
11 <i>Études et expertises en matière de développement durable</i>	211	206,04	- 2,35	211	206,04	- 2,35
12 <i>Information géographique et cartographique</i>	93,18	91,67	- 1,62	93,25	91,67	- 1,69
13 <i>Météorologie</i>	192,84	188,85	- 2,07	192,84	188,85	- 2,07
Nouvelle action :						
14 <i>Économie sociale et solidaire</i>		15,25			14,24	
P 159 <i>Expertise, information géographique et météorologie</i>	497,01	516,47	3,92	497,08	515,46	3,70

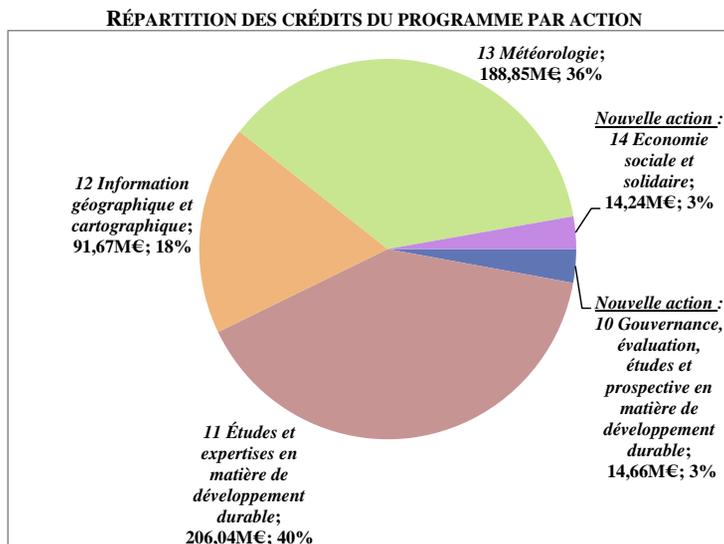
Source : projet annuel de performances 2018, hors fonds de concours et attributions de produits.

A. LA POURSUITE DE L'ÉLARGISSEMENT DU PROGRAMME RÉDUIT SA LISIBILITÉ

En 2017, le programme 159 avait déjà connu un changement de périmètre important puisque la prise en compte de deux nouveaux opérateurs, le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et Météo-France, étaient regroupés avec l'opérateur préexistant, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Le projet de loi de finances pour 2018 introduit de nouvelles modifications importantes au programme 159 avec la **création de deux nouvelles actions** : l'action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable* et l'action 14 *Économie sociale et solidaire*.

Contrairement au premier changement de périmètre, cet élargissement n'apporte **pas de changements importants aux montants des crédits du programme**. Alors que les crédits des deux nouveaux opérateurs avaient multiplié par cinq les crédits pour 2017 (de 91,5 millions d'euros à 496,9 millions d'euros en AE et CP), ces deux nouvelles actions provoquent une hausse relativement faible de **3,9 %** (+ 29,9 millions d'euros). Elles ne représentent que 6 % du total des crédits du programme.



1. Le regroupement des structures d'expertise environnementale

L'action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable* nouvellement créée porte les moyens du Commissariat général au développement durable (CGDD), jusqu'alors inscrits sur le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

Ces crédits portent sur des travaux d'études et d'expertise (notamment de statistiques). Les dépenses de personnel se retrouvent sur une nouvelle action miroir au sein du programme 217, programme support du ministère. Leur regroupement sur le programme 159 a pour objectif d'assurer **un affichage plus cohérent des crédits d'expertise** consacrés par l'État à la transition écologique et solidaire. Ils sont en faible augmentation (+ 2 %) et représentent 14,66 millions d'euros en AE et CP pour 2018.

2. L'élargissement aux crédits de l'économie sociale et solidaire pose la question de la cohérence de l'architecture du programme 159

L'action 14 *Économie sociale et solidaire* est quant à elle dotée des crédits, issus du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme*, dédiés au financement des actions de développement de l'économie sociale et solidaire et au financement des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), transféré du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

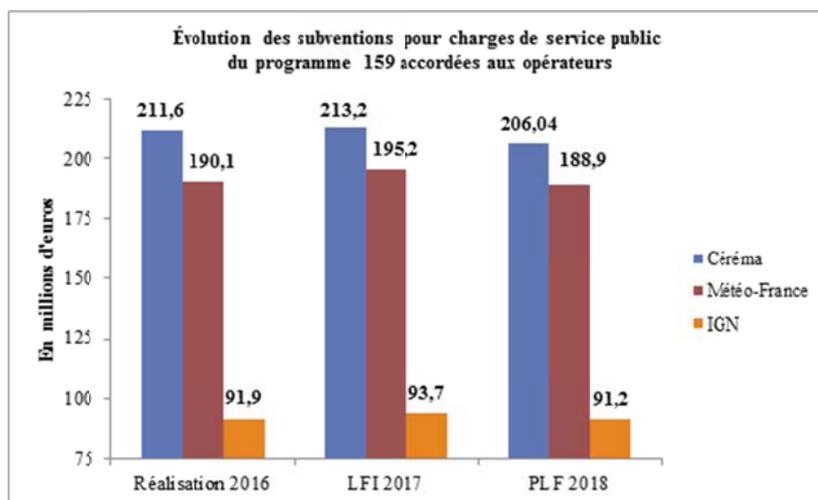
Ces fonctions, qui sont éloignées de l'expertise environnementale, rendent la nouvelle composition du programme confuse et lui font perdre en lisibilité.

B. DES OPÉRATEURS SOUS TENSION BUDGÉTAIRE

Entre 2012 et 2017, les effectifs des trois opérateurs sont passés de 3 400 à 3 050 agents soit une diminution de 350 ETP (– 10 %).

ETP sous plafond	Réalisation 2016	LFI 2017	PLF 2018	2018/17 (en %)
Météo-France	3 062	3 020	2 925	– 3,1
CEREMA	2 979	2 899	2 796	– 3,6
IGN	1 566	1 542	1 507	– 2,3
Total	7 607	7 461	7 228	– 3,1

Source : projet annuel de performances 2018.



La baisse des effectifs et la baisse des subventions pour charges de service public sont concomitantes. Elles renforcent la dépendance des opérateurs envers les financements extérieurs et les contraignent à rechercher de nouveaux modèles financiers.

1. Le centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

a. Un opérateur récent

L'action 11 *Études et expertise en matière de développement durable* du programme 159 est intégralement constituée de la subvention pour charges de service public d'un opérateur créé en 2014 : le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Elle constitue 40 % du total du programme 159.

Il a pour principales missions de promouvoir les modes de gestion des territoires qui intègrent les facteurs environnementaux, économiques et sociaux, d'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable, et d'apporter un appui d'ingénierie et d'expertise sur les projets d'aménagement nécessitant une approche pluridisciplinaire.

b. Un établissement fortement atteint par les coupes budgétaires et les réductions de personnel

Le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) effectivement versée au CEREMA poursuit **un rythme de baisse proche de 3 % depuis 2014**. La prévision de ses crédits pour 2018 s'élève à 206,0 millions d'euros en AE et en CP, en baisse de 3,4 % par rapport au montant inscrit en LFI pour 2017 (213,2 millions d'euros).

Cette diminution de subvention est liée au schéma d'emplois du CEREMA, qui s'établit à **- 103 ETP pour 2018**, soit un plafond d'emplois de 2 796 ETP. En effet, l'opérateur consacre 84 % de sa SCSP au financement de ses dépenses de personnel. Le reste du montant de la subvention contribue à couvrir ses charges d'exploitation (fonctionnement courant, entretien, maintenance et investissements courants).

c. La recherche d'un nouveau modèle

Pour 2017, les éléments prévisionnels du premier budget rectificatif voté par le conseil d'administration le 21 juin 2017 indiquent que le résultat reste positif de plus de 3,7 millions d'euros. La capacité d'autofinancement est proche de 7,8 millions d'euros et les investissements sont prévus pour plus de 8 millions d'euros. Un prélèvement sur fonds de roulement limité est actuellement prévu, d'environ 0,6 million d'euros.

Un effort important est poursuivi pour **augmenter le montant des ressources propres**, qui est prévu à 29,4 millions d'euros (produit au compte de résultat du budget rectificatif n° 1).

L'avenir du CEREMA dépend largement d'un renouvellement, rendu aujourd'hui impossible, de ses capacités d'investissement dans les technologies de pointe appliquées à ses métiers traditionnels (expertise du réseau routier, gestion du trait de côte par exemple). Bien que les collectivités territoriales soient présentes au conseil d'administration, elles ne financent pas directement l'opérateur et une telle perspective ne semble guère réaliste à l'heure où les dotations de l'État diminuent fortement.

2. L'institut de l'information géographique et forestière (IGN)

L'action 12 *Information géographique et cartographique* est essentiellement constituée de la subvention pour charges de service public de l'Institut de l'information géographique et forestière (91,2 millions d'euros). Celle-ci est en **diminution de 1,62 %**, soit – 1,5 million d'euros en AE et en CP pour 2018.

En outre, 505 000 euros en AE et en CP correspondent à l'activité **d'animation et de coordination interministérielle** assurée par le ministère chargé de l'environnement pour favoriser l'usage de l'information géographique. Cette action s'inscrit dans le cadre de la directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007 dite « INSPIRE », qui impose aux autorités publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics) de rendre leurs données environnementales accessibles en *open data*.

L'IGN a pour vocation de décrire la surface du territoire national et l'occupation de son sol, d'élaborer et de mettre à jour l'inventaire des ressources forestières nationales, ainsi que d'archiver et de diffuser ces informations. L'Institut assure aussi la commercialisation de certains produits et services conçus notamment à partir de données recueillies dans le cadre de ses missions de service public.

a. Des effectifs en baisse continue

Entre 2012 et 2017 (état au 30 juin 2017) la baisse des effectifs de l'IGN s'est poursuivie avec, au total sur cette période, une diminution de 218 agents permanents. Pour 2018, le plafond d'emplois a été fixé à 1 507 ETP et le schéma d'emplois à – 35 ETP, soit une baisse de – 2,3 %.

b. Le financement

Si les subventions pour charges de service public constituent la part la plus importante de ses ressources, l'IGN bénéficie également de ressources propres (35,6 % du total), dont les recettes commerciales constituent la plus grande part.

RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'IGN

Ressources encaissées en millions d'euros	Exécution 2015	Exécution 2016	Prévisions 2017
SCSP (nette de mise en réserve)	92,8	91,2	88,9
Ressources propres	60,9	57,4	54,5
Recettes commerciales	60,9	57,4	54,5
dont Registre parcellaire graphique	13,3	5,5	6,2
dont TOPOBASE	10,2	5,6	-
dont GEOMAPS	-	12,4	12,8
Activités partenariales et de gestion	6,3	7,8	7,4
Recettes d'investissement	0,8	1,1	2,3
TOTAL	161,0	160,8	153,2
Part ressources propres / total recettes	37,9 %	36,5 %	35,6 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

La baisse du niveau de ressources propres entre 2015 et 2017 s'explique, d'une part, par une **augmentation des autres recettes**, telles que les recettes d'investissement liées à la cession de sites de l'IGN ; d'autre part, par la **baisse des ressources** liées au registre parcellaire graphique (RPG) produit pour le compte du ministère en charge de l'agriculture. Cette baisse du niveau de recettes annuelles est compensée par une pérennité dans le temps puisque chaque année l'IGN devra réactualiser une partie des données initialement produites.

Pour 2018, le marché **défense-espace** est le seul en hausse, avec la conclusion du contrat GéoMaps avec le ministère de la défense.

c. L'enjeu de la gestion de l'open data

Un des principaux enjeux de l'IGN est la **gestion de l'open data**. À la différence de Météo-France, l'IGN a adopté par le passé une **stratégie de vente** de ses données plutôt qu'une stratégie d'influence. Or la gratuité des données publiques (loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique) entraîne une érosion progressive du chiffre d'affaires réalisé sur le segment professionnel.

Des risques importants continuent de peser sur les marchés pour les années à venir. **Le marché professionnel de licences d'utilisation de données géographiques est en baisse de 19,8 %** depuis 2015, en raison notamment de la fin du cycle d'acquisition de données par les grands acteurs internationaux (navigation routière, grands portails). Les recettes sont estimées à 11,4 millions d'euros pour 2017. De plus, le **marché grand public de la carte imprimée** est en baisse tendancielle en raison des nouveaux usages dématérialisés. L'IGN développe donc de nouvelles offres, telles que son nouveau portail « Espace loisirs ». Les prévisions de recettes sont de 11,2 millions d'euros pour 2017.

3. Météo-France

L'action 13 Information géographique et cartographique est uniquement constituée de la subvention pour charges de service public de Météo-France. Elle représente 36 % du total des crédits du programme. Avec 188,8 millions d'euros en AE et en CP pour 2018, elle est en baisse de 2,0 % par rapport à 2017. Elle ne constitue que la moitié du financement total de l'opérateur (49,9 %).

Météo-France est un établissement public administratif qui a pour mission d'élaborer et de fournir des services adaptés aux besoins des pouvoirs publics, de l'aéronautique, des entreprises et des citoyens, en matière de météorologie et de climat, afin de leur permettre de gérer les risques, de mieux adapter leurs activités et d'anticiper les impacts du changement climatique.

a. Un financement éclaté, dépendant des recettes commerciales

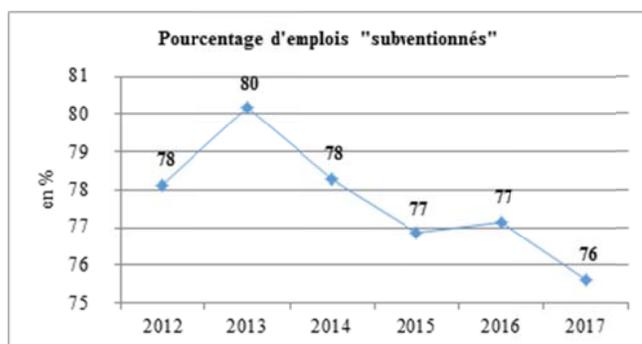
i. Un financement direct de l'État en baisse

L'autre dotation importante de l'État pour Météo-France provient du programme 193 *Recherche spatiale*. Cette dotation passe de 69,6 millions d'euros pour 2017 à 83,3 millions d'euros prévus pour 2018 (+ 19,7 %). Cependant, cette ressource ne fait que transiter par les caisses de l'établissement car elle correspond à la contribution de la France à l'organisation européenne **EUMETSAT**, qui gère les satellites météorologiques. Son montant varie d'une année sur l'autre en fonction des appels de fonds de l'organisme.

À ces dotations s'ajoute une **subvention inscrite sur le programme 181 Prévention des risques** de la présente mission à hauteur de 3,88 millions d'euros pour 2018. Cette dotation, inchangée par rapport à 2017, finance un programme pluriannuel de modernisation des moyens d'observation de la pluie afin de mieux prévoir les crues, les risques côtiers et l'impact du changement climatique sur les hydrosystèmes.

Au total, le financement de l'État au profit de Météo-France s'établit à **276,0 millions d'euros pour 2018**, en augmentation de 2,7 millions d'euros par rapport aux 268,7 millions d'euros ouverts pour 2017. Cependant, cette apparente hausse est liée à l'augmentation de 13,7 millions d'euros de la contribution de la France à EUMETSAT, dont ne bénéficie pas Météo-France. **Les crédits alloués directement à l'opérateur sont donc en diminution (- 2,0 %).**

Les montants de la subvention pour charges de service public ne couvrent pas totalement les dépenses de personnels de l'opérateur. En 2017, seulement **76 % des charges liées à la masse salariale** étaient couvertes par la subvention pour charges de service public.



Source : Météo-France (DRH), réponse au questionnaire budgétaire.

ii. La moitié du financement de l'opérateur est extérieure à l'État

Les ressources propres de Météo-France proviennent en premier lieu de la part météorologique des **redevances de navigation aérienne** attribuées à l'opérateur aux termes d'une convention cadre liant l'établissement à la direction générale de l'aviation civile, établie en 2013 pour une durée de cinq ans. Elle reste stable depuis 2012, à **85,5 millions d'euros**.

Il faut y ajouter les recettes générées par **l'activité commerciale** de Météo-France, qui s'établissaient à 29,1 millions d'euros en 2016. La baisse perceptible depuis 2012 s'explique principalement **par la désaffection progressive des services téléphoniques « grand public »**, auparavant fortement rémunérateurs, édités par l'établissement. Le contexte économique difficile et une pression concurrentielle de plus en plus sensible ont également un effet négatif sur les recettes générées sur le marché des professionnels

Répartition des ressources dont dispose Météo-France	2016 (en millions d'euros)	Part / Total
SCSP programme 159 (Expertise, information géographique et météorologie)	189,9	49,9
Subvention programme 193 (Recherche spatiale)	56,7	14,9
Redevances aériennes	85,5	22,5
Recettes commerciales	29,1	7,7
Financements extérieurs	11,2	2,9
<i>dont retours CAS Immobilier</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>
Autres ressources propres	7,5	2,0
TOTAL	380,2	100

Sources : données du compte financier 2016.

b. La restructuration de Météo-France provoque une évolution des effectifs qui devient critique

L'établissement connaît un processus de restructuration important depuis 2008, qui s'est accompagné d'un plan de fermeture de nombreux centres territoriaux, à la fois pour raisons budgétaires et du fait des progrès techniques permis par la modélisation météorologique. Le réseau se structure désormais en 55 centres interrégionaux en métropole après **la fermeture complète de 53 centres départementaux** depuis 2012 sur les 108 centres existants.

Cette programmation conduit à une réduction du nombre d'agents de l'opérateur. Le plafond d'emplois de Météo-France défini en loi de finances a été significativement abaissé, avec une diminution de 11,8 % d'ETP entre 2012 et 2018. Il atteint 3 020 ETP en 2017 (- 60 ETP, soit une évolution de - 2,5 %) et 2 925 ETP en 2018 (- 95 ETP, soit une évolution de - 3,1 %). Simultanément, les effectifs réels de l'établissement ne cessent de diminuer depuis 2012 en moyenne de - 70 ETP par an.

En 2017, Météo-France espérait pouvoir stabiliser son niveau d'effectif et tablait sur une stabilisation du nombre de ses centres. Cependant, le ministère a indiqué que le rythme de décroissance se poursuivrait sur le quinquennat **avec une baisse moyenne de 90 emplois par an, soit une diminution des effectifs de l'ordre de 15 % sur cinq ans. Cela correspondrait au remplacement d'un départ à la retraite sur cinq.**

Avec 450 personnes en moins, c'est la structure même de l'établissement qui se trouve ainsi remise en cause.

CONSOLIDATION DES ETP RÉMUNÉRÉS PAR L'OPÉRATEUR

Météo-France	Réalisation					LFI 2017	PLF 2018	2018/12 (en %)	Prévision pour 2022*	2022/18 (en %)
	2012	2013	2014	2015	2016					
Total	3 383	3 309	3 298	3 183	3 101	3 020	2 925	- 11,8	2 565	- 12,3

Source : RAP 2012 à 2016, PLF 2018.

*Sur la base d'une diminution de 90 ETP par an sur cinq ans.

c. La réduction des dépenses de fonctionnement pour financer l'investissement

L'opérateur est tenu d'assurer de **lourds investissements** pour disposer des outils technologiques les plus performants, indispensables à la conduite des activités opérationnelles et scientifiques de Météo-France :

– **plus de 10 millions d'euros** sont consacrés chaque année au renouvellement des moyens de calcul intensif. Le principal projet de Météo-France repose sur l'augmentation de la puissance de calcul **du nouveau supercalculateur** par un facteur d'au moins 5, pour un surcoût de **plus de 100 millions d'euros réparti sur les années 2019 à 2022**. Néanmoins, Météo-France n'a encore aucune garantie sur cet investissement. Le Commissariat général à l'investissement (CGI), qui a procédé à l'audit de ce projet, a démontré que le rapport d'investissement est de 1 à 12 (soit 12 fois plus de bénéfices économiques) et que ce rendement sera d'autant plus favorable que la capacité installée sera élevée. **Cet investissement est nécessaire pour assurer les missions de sécurité assignées par le COP, notamment la vigilance à un niveau infradépartemental. En outre, seule la multiplication la puissance au-delà d'un facteur 5 éviterait un décrochement de la France sur le plan international.**

– le renouvellement du **réseau de radars** est estimé à **9 millions d'euros** par an ;

– Météo-France coopère également avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le Centre national d'études spatiales (CNES) pour la mise en œuvre d'une flotte d'avions au profit de la recherche, qui permet de procéder à des mesures *in situ* de paramètres atmosphériques en altitude. Les dépenses de

renouvellement de cette flotte, estimées à **20 millions d'euros**, sont partagées entre Météo-France, le CNRS et le CNES.

III. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES

Le programme 181 *Prévention des risques* a pour objet la réduction à la source des risques naturels, technologiques et humains. Son périmètre historique repose sur la prévention des risques naturels (Fonds de prévention des risques naturels majeurs – FPRNM, dit « Fonds Barnier »), la prévention des risques technologiques (PPRT, inspection des installations classées) et l'après-mine (expertise, travaux et indemnisation). Le programme est chef de file de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et est responsable de la tutelle de l'Agence de sûreté nucléaire (ASN), dont il porte les effectifs et la masse salariale.

Au 31 août 2017, **31 millions d'euros ont été annulés en AE et 21,5 millions d'euros en CP** (hors titre 2) dans le cadre du décret d'annulation 2017-1183 du 20 juillet 2017, dont 10,6 millions d'euros d'AE et 10 millions d'euros de CP résultent de deux surgels appliqués successivement au programme, en avril et juillet. L'absorption de cette annulation est facilitée par un contexte 2017 où les dépenses de contentieux du programme apparaissent contenues par rapport aux années précédentes.

Les effectifs alloués pour la mise en œuvre du programme « prévention des risques » en administration centrale et dans les services déconcentrés sont portés par le programme 217. Ils sont en légère baisse par rapport à 2017. Le plafond des effectifs autorisés passe de 3 248 ETP (2017) à 3 234 (PLF 2018), soit - 14 ETP.

Il est prévu pour 2018 **une augmentation de 3,5 millions d'euros** en crédits de paiement hors titre 2 pour le périmètre historique du programme, qui passent de 227,6 millions d'euros pour 2017 à 231,1 millions d'euros (+ 1,5 %).

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit **l'intégration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** dans le périmètre du programme 181.

Cette intégration représente un **changement d'ordre de grandeur important pour le programme**. Les crédits passent ainsi de 227,6 millions d'euros pour 2017 en **CP à 843,8 millions d'euros pour 2018** (chiffre quatre fois supérieur).

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)
Action 1 Prévention des risques technologiques et des pollutions	103,4	106,9	3,4	88,2	91,6	3,9
Action 9 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	57,8	58,5	1,2	62,8	63,5	1,1
Action 10 Prévention des risques naturels et hydrauliques	39,3	37,4	- 4,8	38,9	37,4	- 3,9
Action 11 Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	37,7	38,6	2,4	37,7	38,6	2,4
Nouveau : Action 12 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)		612,7			612,7	
Sous-Total hors action 12	238,2	241,4	1,3	227,6	231,1	1,5
P 181 Prévention des risques	238,2	854,1	258,6	227,6	843,8	270,7

Source : projet annuel de performances 2018 (hors fonds de concours et attributions de produits).

A. LA BUDGÉTISATION DES CRÉDITS DE L'ADEME

Établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC), l'ADEME est l'un des principaux opérateurs du ministère chargé de la transition écologique et solidaire. L'Agence s'est vue confier par l'État un nombre croissant de missions au fil des années : principal opérateur de la transition écologique et énergétique à la suite du Grenelle de l'environnement, elle est aussi un des acteurs majeurs du programme des investissements d'avenir (PIA).

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a conforté son rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques consacrées à la promotion du développement durable.

1. Une réforme du mode de financement de l'ADEME

Depuis 2009, l'Agence bénéficiait de l'affectation d'une part du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) représentant **449 millions** d'euros pour l'année 2017. Cette somme se révèle insuffisante pour ses besoins. L'ADEME ayant épuisé son fonds de roulement et connu des prélèvements importants sur sa trésorerie depuis trois ans, l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit de budgétiser entièrement les ressources de l'Agence, qui connaissent une augmentation substantielle.

Cette nouvelle subvention sera égale à **612,7 millions d'euros** pour 2018 contre les 448 millions d'euros provenant antérieurement de la TGAP (+ **36 %**). Pour autant, la marge de manœuvre reste étroite car l'ADEME doit assurer le

financement des restes à payer issus de ses engagements antérieurs et doit maintenir à un niveau élevé son action en faveur de la transition écologique et solidaire.

La budgétisation permettra, en outre, une gestion de trésorerie plus souple, alors qu’antérieurement celle-ci était exclusivement conditionnée aux versements de la TGAP.

Ce choix répond à une préconisation de la Cour des comptes (1), qui avait estimé que, si l’ADEME parvenait à assumer de façon globalement satisfaisante les nombreuses missions qui lui ont été progressivement déléguées par l’État, une attention particulière devait être portée à l’évolution de ses moyens financiers au cours des prochaines années.

2. La question des priorités de la nouvelle action 12 relative à l’ADEME

Alors que la revalorisation du financement de l’ADEME devrait permettre une activité soutenue en 2018, **les prévisions de crédits pour les principales interventions de l’agence sont en baisse**. Le financement du **fonds Chaleur** passe de 223 millions d’euros en 2017 à 200 millions d’euros pour 2018 (- **10,3 %**). Le développement de l’économie circulaire par l’intermédiaire du **fonds déchets** connaît une baisse encore plus forte de l’ordre de 36 millions d’euros (- **18,8 %**) pour atteindre 155 millions d’euros pour 2018. Le soutien à la recherche et l’innovation dans ces domaines et des interventions pour la mise en sécurité des sols pollués diminue plus légèrement (- **7,4 %**) à 25 millions d’euros pour 2018.

Six programmes budgétaires concentrent près de 85 % du budget incitatif en autorisations d’engagement de l’agence financé par l’État. Ils subissent une baisse générale de - 15,4 % pour 2018.

ÉVOLUTION DU BUDGET INCITATIF EN AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT DE L’ADEME

En millions d’euros	Réalisé 2016	Budget initial 2017	Prévisions PLF 2018	Variation 2018/17 (en %)
Programme « chaleur renouvelable »	213	223	200	- 10,3
Programme « déchets et économie circulaire »	182	191	155	- 18,8
Programme « bâtiment économe en énergie »	52	45	35	- 22,2
Programme « sites pollués et friches »	26	27	25	- 7,4
Programme « démarches territoriales énergie / climat »	23	26	20	- 23,1
Programme « communication nationale / formation »	13	13	9	- 30,8
Total	509	525	444	- 15,4

Source : rapport annuel de performances 2016, projets annuels de performances 2017 et 2018.

(1) Rapport particulier de la Cour des comptes intitulé « Comptes et gestion de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie. Exercices 2009 à 2014 actualisation à 2015 pour la gestion », 23 mars 2017.

Il semble que l'augmentation des crédits de l'agence soit **absorbée majoritairement par le financement des restes à payer** issus de ses engagements antérieurs. La baisse des AE en 2018 laisse augurer de futures réductions de CP.

De plus, il est prévu un schéma d'emploi pour l'Agence de – 16 ETP par rapport à la LFI 2017 pour atteindre 894 ETP pour 2018.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS SOUS PLAFOND DE L'ADEME

Réalisation 2016	LFI 2017	PLF 2018	Variation 2018/17
921	910	894	– 16

Source : projet annuel de performances 2018

B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS LIÉS AUX PRIORITÉS DU PROGRAMME

1. La revalorisation des crédits des plans de prévention des risques technologiques et de la gestion des risques chroniques (Action 1)

L'action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions* se voit allouer des crédits de paiement, **en hausse de 3,9 %** (à 88,2 millions d'euros contre 91,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017). Les autorisations d'engagement connaissent une croissance similaire.

Cette augmentation porte d'une part sur la réévaluation des besoins concernant l'élaboration et la mise en place des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) (+ 71,2 % en AE), qui connaissent une accélération du rythme des procédures d'approbation, et d'autre part sur une augmentation des crédits affectés à la gestion des **risques chroniques** (+ 30,8 % en AE et CP). Les crédits concernant les **installations classées** restent stables. Au 1^{er} août 2017, sur les 392 PPRT à réaliser, 361 sont approuvés.

2. Une faible augmentation des moyens des actions 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* et 11 *Gestion de l'après-mine*

L'action 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* du programme 181 est consacrée en partie au financement accordé à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont la mission est d'assurer qu'un haut niveau de protection des personnes et de l'environnement est garanti par les responsables d'activités civiles nucléaires ou à risques radiologiques.

La plus grande partie des crédits de l'ASN (76,7 %) est consacrée aux **dépenses de personnel**, qui sont en très légère augmentation dans le projet de loi de finances pour 2018 (1,2 %).

Les crédits de **l'action 11 Gestion de l'après-mine** sont eux aussi en hausse (+ 2,4 %), atteignant 38,6 millions d'euros en AE et CP pour 2018. L'action vise à limiter le plus possible l'effet des séquelles éventuelles des exploitations minières sur la sécurité des personnes et des biens en supprimant les risques miniers résiduels par des travaux de mise en sécurité

3. Le retour à la baisse des moyens budgétaires de l'action 10 Prévention des risques naturels et hydrauliques

L'action 10 *Prévention des risques naturels et hydrauliques* du programme 181 vise à assurer la sécurité des personnes et des biens face à des catastrophes naturelles que sont les inondations, les submersions marines, les mouvements de terrain, les avalanches, les séismes, les éruptions volcaniques et les feux de forêt.

Les crédits de cette action connaissent **une diminution de l'ordre de 3,9 %** en CP pour 2018 (– 1,5 million d'euros).

Cette tendance à la baisse depuis 2012 s'explique par le fait que le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) prend en charge depuis 2014 la totalité des dépenses d'élaboration des PPRN et des actions d'information préventive sur les risques majeurs.

COFINANCEMENT DES PPRN ET INFORMATION PRÉVENTIVE

(en millions d'euros)

	Rappel dépenses 2012	Rappel dépenses 2013	Rappel dépenses 2014	Rappel dépenses 2015	Rappel dépenses 2016	Prévisions 2017
Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	14,53	12,1	9,24	12,4	15,5	15
Budget de l'État	6,66	1,2	0	0	0	0

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

L'élaboration des PPRN, notamment dans les zones prioritaires telles que le littoral ou les secteurs définis par les stratégies régionales, nécessite de prendre en compte de nouvelles données (comme les modèles numériques de terrain) et de nouveaux outils techniques plus précis. Les dépenses afférentes seront supportées par le FPRNM.

C. UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE MAINTENUE 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 (ANSES) ; le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ; le groupement d'intérêt public

INERIS/BRGM (GEODERIS) ; l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ; Météo-France ; l'Office national des forêts (ONF).

Le montant des subventions pour charges de service public à périmètre constant **reste inchangé** pour 2018 à 71,8 millions d'euros. Mais la stabilisation des ressources allouées s'accompagne dans le PLF pour 2018 **d'une poursuite de la diminution des effectifs sous plafond d'emplois**. Dans le projet de loi de finances pour 2018, celui-ci s'établit à 1 416 ETP (contre 1 443 ETP en 2017 et 1 462 ETP en 2015).

Cette évolution des emplois et des crédits (hors ADEME) constitue une **contrainte 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. Il apparaît utile d'examiner brièvement dans le cadre du présent rapport la situation de trois d'entre eux.

1. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

L'ASN assure, au nom de l'État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour protéger les travailleurs, les patients, le public et l'environnement des risques liés aux activités nucléaires. Elle contribue à l'information du public.

L'action 9 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection porte les crédits de personnel et une partie des crédits de fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Les moyens budgétaires de l'ASN sont répartis sur quatre autres programmes. Outre le programme 181, l'ASN perçoit des financements *via* le programme 217 (programme support de la mission) ; le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* ; le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* et le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*.

a. Une légère augmentation des crédits et des effectifs

En 2018, les crédits alloués à l'ASN à partir du programme 181 Prévention des risques sont prévus à **58,48 millions d'euros d'AE** (+ 1,2 %) et **63,48 millions d'euros de CP** (+ 1,1 %), au titre des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC DU PROGRAMME 181 CONSACRÉE À L'ASN

(en millions d'euros)

Nature	LFI 2017		PLF 2018		2018/17 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de personnel (y compris les salariés mis à disposition)	44,92	44,92	45,71	45,71	+ 1,8	+ 1,8
Dépenses de fonctionnement et d'intervention	12,88	17,88	12,78	17,78	- 0,8	- 0,6
Total	57,8	62,8	58,49	63,49	+ 1,2	+ 1,1

Source : projet annuel de performances pour 2018.

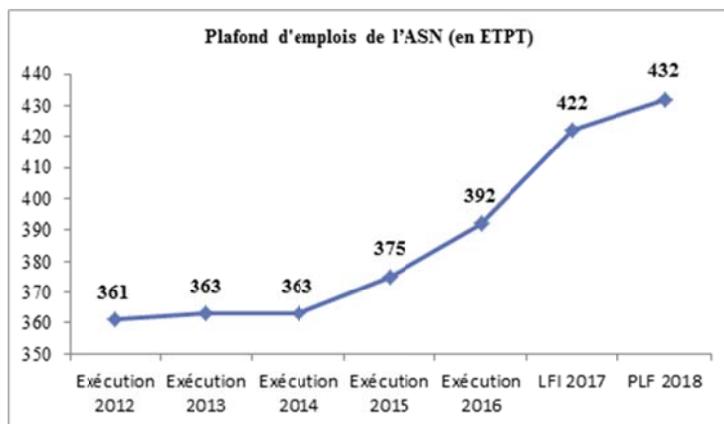
La hausse des crédits porte sur les dépenses de personnel de l'ASN. Compte tenu de son fort enjeu stratégique, cet opérateur ne connaît pas de baisses d'effectifs.

Le plafond d'emplois autorisé pour 2018 devrait être de **432 ETP** et le schéma d'emplois de **+ 10 ETP**.

L'ASN demande cependant 20 agents supplémentaires pour répondre au besoin de constituer une **équipe d'inspecteurs destinée à combattre la fraude et la falsification** (notamment à la suite des constatations faites sur la cuve de l'EPR de Flamanville). Il s'agit là d'un besoin de compétences nouvelles, nécessaires pour compléter le dispositif existant.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE L'ASN (EN ETP)

Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	2018/17
392	422	432	+ 10



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

b. La proposition d'une réforme de financement

Consciente des contraintes budgétaires de l'État, l'ASN a, dès 2011, proposé une réforme du financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection s'appuyant en partie sur une contribution annuelle versée par les exploitants nucléaires, la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) ⁽¹⁾.

L'ASN recouvre pour le compte de l'État cette taxe qui est ensuite affectée au budget général de l'État. Le montant de la taxe prélevé est plafonné légèrement en dessous de 600 millions d'euros par an et est versé au budget général de l'État. Les financements versés en retour à l'ASN et à la filière de contrôle de la sûreté nucléaire correspondent à la moitié seulement de ce montant.

L'établissement souhaiterait un système plus direct de taxes affectées, sous le contrôle du Parlement. L'idée générale est de permettre à l'ASN de gérer son budget avec une plus grande autonomie, en tenant compte des évolutions du parc nucléaire et de la réglementation.

MONTANT DES RESSOURCES FISCALES PROVENANT DE LA TAXE INB

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
579,33	579,35	576,7	576,53	576,82	575,89

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

2. L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

L'IRSN réalise des activités d'expertise, de recherche et développement dans le domaine de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires, et de la protection de l'homme et de l'environnement contre les rayonnements ionisants. Il collabore étroitement avec l'ASN.

Ses ressources proviennent essentiellement de la subvention pour charges de service public inscrite à l'action 11 du programme 190 *Recherche dans le domaine de l'énergie*, du développement et de la mobilité durables dont l'IRSN est opérateur. Depuis 2011, l'IRSN perçoit également le produit de la contribution acquittée par les exploitants d'installations nucléaires de base, plafonné à 62,5 millions d'euros.

Une augmentation du plafond permettrait à l'Institut d'accroître ses investissements dans la recherche. Actuellement, l'IRSN est contraint de transférer à l'État plus de 2 millions d'euros du fait des dépassements de plafond.

(1) Instaurée par l'article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et modifiée par l'article 70 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Pour l'année 2018, il est prévu un **montant global de subvention** égal à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2017, à savoir 170,965 millions d'euros.

S'agissant des moyens humains, l'effectif autorisé dans le cadre du PLF 2018 est de 1 650 emplois sous plafond, avec un transfert de 3 ETP.

En 2017, l'IRSN avait vu son plafond d'emplois porté à 1 653 ETP, soit un accroissement de 20 ETP. **En revanche, cet accroissement d'ETP en 2017 n'a pas été accompagné d'un accroissement de la subvention.**

3. Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) apporte un appui indispensable à l'État pour l'évaluation et la maîtrise des risques industriels et environnementaux, tant dans la durée qu'en situation accidentelle ou post-accidentelle.

Le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 signé en janvier 2016 avec la ministre de l'écologie conforte les actions de l'Institut selon quatre thématiques : accompagner la transition énergétique et l'économie circulaire ; anticiper les risques émergents et intégrer les risques liés au changement climatique ; comprendre et maîtriser les risques à l'échelle d'un site industriel et d'un territoire ; caractériser les dangers des substances et produits et leur impact sur l'air, l'eau, les sols et les organismes vivants. Elles incluent également le maintien de l'expertise indispensable à l'État dans le domaine du risque technologique au titre de la prévention des risques technologiques majeurs.

a. La poursuite de la baisse des effectifs, un financement de l'État constant

Les réductions d'effectifs de ces dernières années (2 % par an depuis 2013 et **- 11 ETP pour 2018** pour atteindre 580 ETP) ont été importantes. Parallèlement, la subvention pour charges de service public s'est stabilisée.

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DU FINANCEMENT DE L'INERIS

(en milliers d'euros)

	CF 2016	Budget initial 2017	Perspectives 2018	Variation 2018/17 (en %)	Part sur total du financement
Subventions de l'État	36 566	37 382	37 382	0,0	48,4
<i>dont programme 181</i>	27 229	28 040	28 040	0,0	36,3
Autres subventions	6 072	7 316	6 300	- 13,9	8,2
Autres ressources	31 849	32 910	33 500	1,8	43,4
Total	74 487	77 608	77 182	- 0,5	100,0

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

De plus, l'INERIS a subi un gel puis **une annulation de crédits** de 700 000 euros sur le programme 181 (-2,5 % du budget total). Cela s'est traduit concrètement par des actions annulées ou reportées sur 2018. La direction du budget a également opéré un **prélèvement sur fonds de roulement** de 7 millions d'euros réparti sur deux années jusqu'en 2017. Le ministère du budget avait présenté la règle selon laquelle l'opérateur devait être à deux mois de dépenses décaissables sur le fond de roulement, ce qui est désormais le cas.

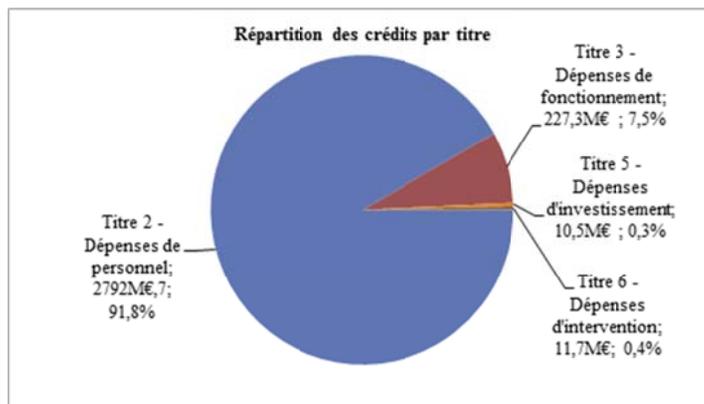
b. La question du modèle de financement, une dépendance plus grande des ressources propres

Pour maintenir sa capacité d'expertise au service de l'État tout en respectant les cadrages budgétaires et les échéances liées au passage à la gestion budgétaire et comptable public (GBCP), l'INERIS a dû développer ses ressources propres provenant de son activité de conseil envers des partenaires et entreprises privés. Les autres ressources de l'opérateur représentent désormais près de 43 % de son financement total, dont 30 % pour ses ressources propres.

IV. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES

Le programme 217 est le programme support des ministères chargés de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires (MCT).

Il porte **les effectifs et la masse salariale du MTES** (à l'exception de ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire), et, à compter du projet de loi de finances pour 2018, **les effectifs et la masse salariale du MCT**, à l'exception de ceux portés par les programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, du programme 147 *Politique de la ville* (sous plafond des services du Premier ministre), et de ceux portés par le budget du ministère chargé des affaires sociales. La plus grande partie des crédits (**91,8 % du total**) concerne des dépenses de personnel.



Source : projet annuel de performances 2018.

Les effectifs et la masse salariale du MCT, désormais rattachés au programme 217, étaient auparavant portés par le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durables*, rattaché à la mission *Égalité des territoires et logement*.

Ce programme assure également le financement des **activités « soutien »** (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement, actions nationales, communautaires et internationales en faveur du développement durable, formation, action sociale, prévention des risques professionnels) nécessaires à la mise en œuvre des politiques définies par le Gouvernement. Les crédits rattachés à ces activités représentent environ 8 % du total des crédits du programme.

Le projet de loi de finances pour 2018 propose de fixer le montant des autorisations d'engagement à 2,999 milliards d'euros et celui des crédits de paiement à 3,050 milliards d'euros en **très légère baisse**, respectivement de 0,06 % et de 0,26 %, par rapport à 2017.

Le programme 217 subit un changement de périmètre avec le transfert des crédits de fonctionnement et d'intervention du **Commissariat général au développement durable (CGDD)** vers le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)
P 217 / Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables (sans FDC et ADP)	3 000,96	2 999,24	- 0,06	3 050,09	3 042,23	- 0,26
<u>Action supprimée :</u> Action 1 Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	18,82			18,82		
Action 2 Fonction juridique	2,51	2,21	- 11,95	2,51	2,21	- 11,95
Action 3 Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	76,62	76,87	0,33	125,75	119,86	- 4,68
Action 4 Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	21,44	24,04	12,13	21,44	24,04	12,13
Action 5 Politique des ressources humaines et formation	214,27	234,12	9,26	214,27	234,12	9,26
Action 6 Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable (libellé modifié)	8,79	12,45	41,64	8,79	12,45	41,64
Action 7 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	497,61	555,8	11,69	497,61	555,8	11,69
Action 8 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Infrastructures et services de transports"	606,11	594,45	- 1,92	606,11	594,45	- 1,92
Action 9 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Sécurité et éducation routières"	1,4	1,38	- 1,43	1	1,38	38,00
Action 11 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Affaires maritimes" (libellé modifié)	187,46	179,9	- 4,03	187,46	179,9	- 4,03
Action 13 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Paysages, eau et biodiversité"	253,32	267,28	5,51	253,32	267,28	5,51
Action 15 Personnels relevant du ministère de la "Cohésion des territoires " (libellé modifié)	780,74	667,55	- 14,50	780,74	667,55	- 14,50
Action 16 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	240,88	239,14	- 0,72	240,88	239,14	- 0,72
Action 22 Personnels transférés aux collectivités territoriales du programme "Prévention des risques"	6,76	7,14	5,62	6,76	7,14	5,62
Action 23 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	56,33	56,42	0,16	56,33	56,42	0,16
Action 24 Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	2,1	2,12	0,95	2,1	2,12	0,95

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)
<i>du programme "Prévention des risques"</i>						
Action 25 Commission nationale du débat public du programme "Prévention des risques"	3,45	3,45	0,00	3,45	3,45	0,00
Action 26 Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) du programme "Prévention des risques"	1,7	1,7	0,00	1,7	1,7	0,00
Action 27 Commission de régulation de l'énergie (CRE) du programme "Prévention des risques"	20,6	20,86	1,26	20,6	20,86	1,26
Nouvelle action : Action 28 Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme "expertise, information géographique et météorologique" du programme "Prévention des risques"		52,34			52,34	

Source : projet annuel de performances 2018, hors fonds de concours et attributions de produits.

A. DES MOYENS HUMAINS QUI CONTINUENT DE SE RESTREINDRE

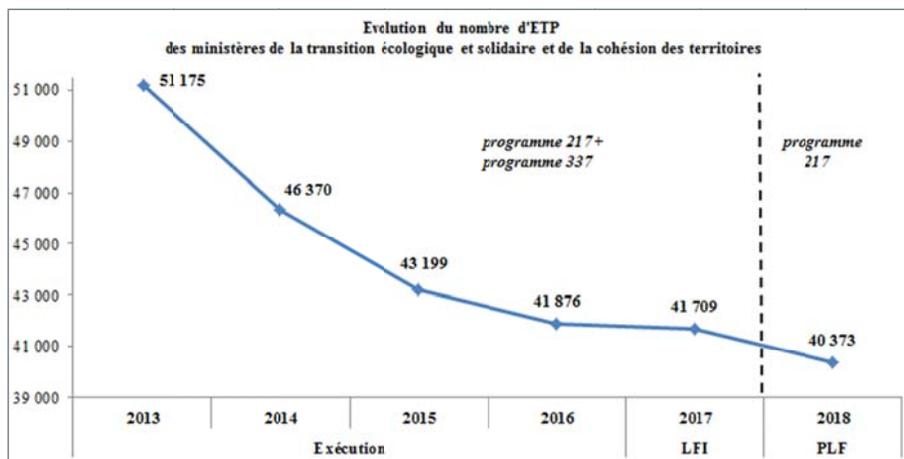
1. Des effectifs à nouveau en diminution, une masse salariale contenue

Le programme 217 regroupe l'**essentiel des emplois (99 %)** du ministère de la transition écologique et solidaire (à l'exception des emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire inscrits sur le programme 181 *Prévention des risques*) et désormais du ministère de la cohésion des territoires.

Les emplois et crédits de personnel correspondant aux personnels affectés dans les services du MTEs et du MCT ou dans les services interministériels sont répartis entre quinze actions distinctes. **Quatorze de ces actions, dites « miroirs »** permettent d'identifier et de répartir les moyens en personnel comme s'ils étaient inscrits directement dans les programmes de politique publique correspondants. Ainsi l'**action-miroir 15 Personnels relevant du ministère de la Cohésion des territoires** permet d'identifier, en gestion, les effectifs « métier » du MCT. L'ensemble des effectifs « support » des deux ministères sont quant à eux gérés sur l'action 7.

Le regroupement sur un programme de la quasi-totalité des moyens ministériels en personnel a pour objectif de faciliter la mise en œuvre des réformes et de permettre une plus grande fluidité dans la gestion des ressources humaines. **Néanmoins, la lisibilité du programme et des trajectoires d'emplois pâtit fortement de cette nouvelle présentation.**

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, le ministère de l'environnement propose de fixer le **plafond d'emplois à 40 373 ETP, soit une réduction d'effectifs de 1 336 ETP par rapport à l'exercice 2017 (41 709 ETP)**.



Source : rapports annuels de performances 2013 à 2016, projets annuels de performances 2017 et 2018.

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.

Action	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Variation 2018/17
Action 7 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	9 138	9 092	8 115	- 977 (- 10,7%)
Action 8 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Infrastructures et services de transports"	10 563	10 359	10 150	- 209 (- 2,0%)
Action 9 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Sécurité et éducation routières"	645	31	31	0 (0,0%)
Action 11 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Affaires maritimes" (libellé modifié)	2 899	2 820	2 723	- 97 (- 3,4%)
Action 13 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Paysages, eau et biodiversité"	3 600	3 490	3 689	+ 199 (5,7%)
Action 15 Personnels relevant du ministère de la "Cohésion des territoires " (libellé modifié)	9 690	10 370	10 200	- 170 (- 1,6%)
Action 16 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	3 396	3 248	3 234	- 14 (- 0,4%)
Action 22 Personnels transférés aux collectivités territoriales	1 078	581	581	0 (0,0%)

Action	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Variation 2018/17
Action 23 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Énergie, climat et après-mines"	766	768	773	+ 5 (+ 0,7 %)
Action 24 Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	40	40	40	0 (0,0 %)
Action 25 Commission nationale du débat public (CNDP)	11	9	10	+ 1 (+ 11,1 %)
Action 26 Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	12	12	12	0 (0,0 %)
Action 27 Commission de régulation de l'énergie (CRE)	-	149	151	2 (+ 1,3 %)
Nouvelle action : Action 28 Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme "expertise, information géographique et météorologique"	-	-	664	

Source : rapport annuel de performances 2016, projet annuel de performances 2018 ; ministère de la transition écologique et solidaire.

En ce qui concerne **la masse salariale**, le tableau ci-après récapitule les montants à structure courante au périmètre des deux ministères. Le montant total de crédits inscrits au PLF 2018 du MTES et du MCT, est stable.

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE AU PÉRIMÈTRE DES DEUX MINISTÈRES

(en millions d'euros)

Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
3 437,8	3 188,8	2 924,6	2 856,0	2 803,4	2 827,0	2 838,4

Source : réponse au questionnaire budgétaire, projet annuel de performances 2018.

2. Un départ à la retraite sur deux non remplacé

Les schémas d'emplois des MTES et MCT faisant l'objet d'un suivi d'exécution commun et les ministères partageant de nombreux services, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, les nombres de départs à la retraite et plus globalement les flux qui sont indiqués concernent le périmètre global des deux ministères (hors Autorité de sûreté nucléaire).

Ministères	Exécution RAP 2016			PLF 2017			PLF 2018		
	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2016 du programme	ratio	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2017 du programme	ratio	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2018 du programme	ratio
MTES, MCT	1 493	- 892	60 %	1 522	- 660	43 %	1 459	- 828	57 %

Source : PLF 2018.

Depuis **2016**, le nombre moyen de départs à la retraite s'élève à 1 491 ETP. Avec un schéma d'emplois moyen de - 792 ETP par an, **le taux de non-remplacement moyen sur les trois années s'établit à 53 %**.

Pour **2018**, les départs à la retraite sont évalués à 1 459 ETP. Le schéma d'emplois prévu s'élevant à - 828 ETP au périmètre des deux ministères, **le taux de non-remplacement des départs à la retraite correspondant est de 57 %**.

Cependant, le taux de remplacement global des départs de toute nature prévu en PLF 2018 s'élève à 72 % (2 977 départs pour 2 147 entrées).

3. La mutualisation des fonctions support

Au cours des dernières années, les MTES et MCT ont conduit des efforts importants de mutualisation de leurs fonctions support par le regroupement, au niveau régional, des fonctions comptables, des missions de gestion administrative et de paie, des fonctions achats et commande publique.

Pour les deux ministères, **la réduction des effectifs « support »** (hors missions transverses du développement durable) concerne 223 ETP en 2017 et **230 ETP en 2018**.

B. APRÈS UNE VASTE RÉORGANISATION IMMOBILIÈRE, UN BUDGET HORS TITRE 2 CONTRAINT

Le budget 2018, hors dépenses de personnel, représente 249,5 millions d'euros en CP dont 60 % pour la politique RH (234,1 millions d'euros) et 40 % pour les dépenses immobilières et de fonctionnement.

1. Une trajectoire immobilière qui devrait permettre des économies

L'action **3 Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement** finance les dépenses d'entretien immobilier courant, les loyers marchands et les loyers budgétaires des immeubles accueillant des services de l'administration centrale et des directions territoriales outre-mer.

S'agissant du projet immobilier de l'administration centrale des MTES et MCT, un vaste chantier de regroupement immobilier a permis une rationalisation des implantations immobilières (2 sites au lieu de 5) et des coûts. Il a été achevé

au second semestre 2017, ce qui occasionnera encore des variations du résultat des indicateurs immobiliers, avant une stabilisation prévue en 2018.

Les responsables du programme tablent sur des économies grâce au regroupement des services et de 4 500 agents dans l'Arche de La Défense. Entre 2017 et 2018, une économie de 4 millions d'euros est prévue. Elle correspond à la différence entre les dépenses de loyers lorsque les structures étaient réparties entre plusieurs sites parisiens.

Les trois phases du regroupement immobilier des MTES et MCT

Cette vaste opération a nécessité au niveau budgétaire de nombreuses étapes qui ne sont pas sans conséquence sur l'évolution des volumes d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Il est utile, ici, de rappeler les trois principales phases :

– La conclusion d'un bail civil pour la location de la tour Séquoia a été réalisée en fin d'année 2012, pour un montant de 545,5 millions d'euros, grâce au vote en loi de finances rectificative d'une enveloppe d'AE supplémentaires ;

– La signature, en juin 2014, d'un bail emphytéotique administratif (BEA) pour la rénovation de la paroi sud et du toit de la Grande Arche a nécessité l'ouverture de 293 millions d'euros d'AE en projet de loi de finances pour 2014 ;

– La conclusion d'un crédit-bail immobilier a permis l'achat de la tour Séquoia, avec un engagement de 541,1 millions d'euros d'AE en juin 2015. Parallèlement, un désengagement de 537,5 millions d'euros, concernant le bail civil, a été réalisé en gestion 2015.

En outre, la mise en œuvre de ce regroupement a généré des coûts ponctuels tels que les frais de déménagement et d'aménagement.

2. Des actions victimes de la rigueur budgétaire

a. Des priorités renforcées dans certaines fonctions de support

Le programme 217 possède aussi une triple fonction de définition, de pilotage des politiques et de gestion des moyens. Tandis que les **crédits de l'action Fonction juridique** enregistrent une **diminution de ses ressources de 11,95 %**, les actions liées aux **systèmes d'information et réseaux informatiques** et celle **des ressources humaines et de la formation** connaissent une **augmentation de leurs moyens**, respectivement de 12,13 % et 9,26 % en AE et CP.

b. Le financement des opérateurs du programme

L'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) et l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) sont des opérateurs du programme 217.

Leurs financements sont constitués, d'une part, de ressources provenant de l'État sous la forme principalement de subvention pour charge de service public (SCSP) versée par le ministère de la transition écologique et solidaire, de subventions provenant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ou de collectivités territoriales, de fiscalité affectée et, d'autre part, de ressources propres composées notamment de prestations de services et des dons et legs.

S'agissant de **l'École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)**, les recettes proviennent de deux sources : la délégation de crédits de fonctionnement du MTES et, depuis 2015, les ressources propres provenant des droits d'inscription des élèves non-fonctionnaires. Des prestations de formation continue notamment auprès de tiers peuvent compléter les ressources de l'école.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de fixer le montant des subventions pour charges de service public de l'ENTC à 27,78 millions d'euros (chiffre constant par rapport à 2017) et de l'ENTE à 19,96 millions d'euros (contre 19,36 millions en 2017, soit + 3,1 %). Ainsi, le montant global des subventions de service public atteint un peu plus de 47,74 millions d'euros.

Pour sa part, l'ENTE voit sa dotation prévisionnelle passer de 2,64 millions d'euros en 2017 à 2,48 millions d'euros pour 2018 (en baisse de 6,1 %).

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC OU DES DOTATIONS VERSÉES AUX ÉCOLES DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2012-2018)

(en millions d'euros)

Établissement	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	PLF 2017/ LFI 2016
École nationale des ponts et chaussées (ENPC)	29,47	28,82	28,55	27,9	27,58	27,78	27,78	+ 0,0
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	19,38	20,54	20,12	19,66	19,26	19,36	19,96	3,1
École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)	2,97	2,76	2,6	2,53	2,38	2,64	2,48	- 6,1

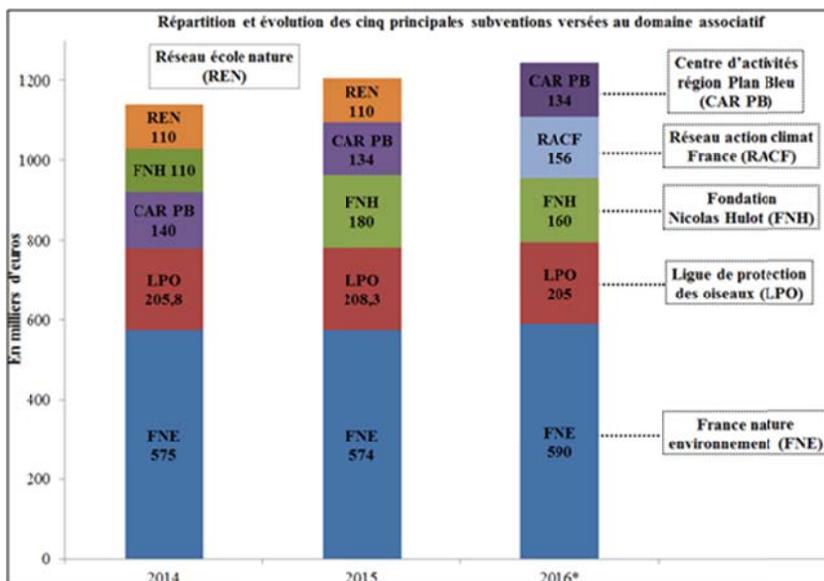
Source : rapports annuels de performances 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

3. La baisse des dépenses d'intervention en direction des associations

En 2016, les subventions versées aux associations sur le programme 217 s'élevaient à 7,74 millions d'euros, soit une hausse de 7,3 % par rapport aux chiffres de 2015.

Toutefois, il convient de préciser qu'une **subvention exceptionnelle** de 1 million d'euros a été attribuée à l'association office international de l'eau (Oleau) pour la mise en œuvre d'un programme mondial d'action sur l'eau et le climat, en application des COP 21 et COP 22. Sans ce montant le niveau de 2016 s'établirait à 6,74 millions d'euros soit **une diminution de 6,6 % par rapport à 2015**.

Ces subventions sont d'abord destinées à consolider les associations démontrant une vocation plutôt transversale et généraliste (France nature Environnement (FNE), la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), la Fondation Nicolas Hulot (FNH), le Réseau école et nature (RNE)).



* Hors subvention exceptionnelle de l'association Oleau.

Source : questionnaire budgétaire.

DEUXIÈME PARTIE : LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU MIROIR DU RATIONNEMENT BUDGÉTAIRE

I. UN BUDGET SANS RAPPORT AVEC LES VÉRITABLES ENJEUX

Notre pays et l'humanité tout entière font face à l'urgence écologique. Dans ce contexte, tous les moyens devraient être consacrés à la préservation de l'environnement, à la prévention et à l'adaptation au changement climatique. Or, l'ambition du projet de loi de finances pour 2018 est bien en dessous de cet enjeu.

1. Une perte importante d'emplois au sein du ministère de la transition écologique et solidaire

Si le budget de la transition écologique et solidaire augmente de 3,9 % en 2018, la même année les effectifs du ministère de la transition écologique et solidaire vont perdre, avec ceux du ministère de la cohésion des territoires, 1 324 équivalents temps plein. Cette réduction correspond à une baisse de 828 emplois au sein de l'État (contre 660 en 2017) et 446 au sein de ses opérateurs (contre 344). Le ministère de la transition écologique et solidaire est donc le deuxième ministère perdant le plus d'emplois. Ces salariés et ces compétences manqueront à la conduite de la transition écologique dans tout le pays, qui ne saurait être menée par les seuls hauts fonctionnaires.

2. Baisse des ressources des agences de l'eau

Les eaux en France sont polluées aujourd'hui à 85 %. 2,8 millions de Français boivent de l'eau polluée, notamment par les pesticides, les nitrates ou le plomb issus des activités du secteur agricole et 92 % des cours d'eau sont pollués. La France a été condamnée par la Commission européenne et par la Cour de Justice de l'Union européenne pour non-respect des directives qui définissent les règles pour la collecte, le rejet et le traitement de la ressource en eau. Elle pourrait ainsi, dans les années à venir, subir des pénalités financières inscrites au budget.

C'est pourtant dans ce contexte que les agences de l'eau se verront appliquer, en 2018, un prélèvement de 200 millions d'euros sur leurs ressources et que leurs moyens seront à nouveau menacés en 2019 par la mise en place d'un plafond « mordant » sur le produit des redevances qui leur sont versées. Une telle ponction met en péril la politique de l'eau, alors même que les agences voient leurs compétences élargies à la biodiversité et qu'elles doivent accompagner la prise en main de la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) par les collectivités locales.

La qualité de l'eau est garante de la santé humaine et de l'équilibre de la biosphère. Les agences de l'eau devraient donc au contraire être confortées pour mettre en œuvre des politiques publiques transversales et concertées en matière d'eau et d'intérêt écologique.

3. Insuffisance des moyens pour l'expertise et la prévention des risques

Comme l'a montré le cyclone Irma qui a dévasté Saint-Martin et Saint-Barthélemy, l'augmentation des catastrophes climatiques en nombre et en intensité nécessite d'adapter l'action publique en renforçant les capacités de prévision et en repensant l'aménagement du territoire. Le PLF 2018 se caractérise néanmoins par la faiblesse des moyens alloués à l'expertise et la prévention des risques.

Au sein du programme 181 *Prévention des risques*, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) subit des réductions d'effectifs importantes et une contrainte budgétaire forte, alors même que cet établissement fournit un appui indispensable à l'État pour anticiper les risques industriels notamment. L'action 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* qui finance l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) voit, de plus, ses moyens augmenter faiblement. Or, l'ASN doit disposer des moyens appropriés, même en envisageant un scénario de sortie du nucléaire. L'Autorité a alerté le Rapporteur spécial sur son besoin actuel de constituer une équipe de 10 à 15 personnes pour assurer l'inspection et la prévention des fraudes sur les équipements des centrales.

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologique* est quant à lui particulièrement affecté par le PLF 2018, comme il l'avait été par les annulations de crédits de juillet 2017. À périmètre constant, ses crédits diminueront en 2018 de 2 % par rapport à 2017. Au sein de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, les opérateurs que sont Météo-France et le CEREMA font office d'exception pour les sacrifices budgétaires particulièrement importants qui leur sont imposés.

II. DES OPÉRATEURS DEVENUS VARIABLES D'AJUSTEMENT : L'EXEMPLE DU CEREMA ET DE MÉTÉO-FRANCE

1. Le CEREMA

Le CEREMA est l'un des outils clés de la planification écologique que nous appelons de nos vœux. Cet opérateur a pour objectif d'apporter un accompagnement de haut niveau à l'État et aux collectivités territoriales dans les champs de l'aménagement, l'environnement, la mobilité et les risques. Agir avec les collectivités est d'autant plus nécessaire que celles-ci jouent un rôle croissant, renforcé ces dernières années, dans l'aménagement et le développement des territoires. Ce projet stratégique justifie une gouvernance partagée entre représentants de l'État et des collectivités au sein du conseil d'administration du CEREMA. La présidence du conseil par un élu est une richesse qu'il convient de préserver.

Le CEREMA est en mesure d'apporter à la puissance publique un accompagnement méthodologique et des compétences expertes et neutres, indépendantes des intérêts économiques privés. Ces compétences sont précieuses, notamment lorsqu'il s'agit d'effectuer des analyses de l'énergie pertinente sur chaque territoire ou de déterminer le lieu de construction d'une autoroute. Elles seront également essentielles dans la perspective des grands chantiers à venir que sont le Grand Paris, les Jeux olympiques 2024 et la construction de nouvelles lignes de métro. Sous-traiter l'expertise pour ces projets au secteur privé serait ouvrir la voie aux collusions d'intérêts et à la corruption.

Compte tenu de l'importance du CEREMA, la réduction de crédits de 5 millions d'euros qui doit lui être imposée en 2018 et la baisse d'effectifs de 25 % prévue entre 2015 et 2022 apparaissent donc particulièrement scandaleuses. Ces coupes interviennent alors que l'opérateur a déjà subi ces dernières années des réductions d'effectifs et de crédits bien plus importantes que les établissements publics du même domaine. Et alors même qu'il pourrait lui être demandé davantage, à l'image du repérage de zones propices à l'implantation de parcs éoliens offshore aujourd'hui dévolu aux opérateurs du secteur et non à l'État. Cette baisse interroge sur la viabilité même, à terme, du CEREMA.

2. Météo-France

Météo-France est aujourd'hui une référence mondiale en matière de prévision météorologique. L'opérateur fait néanmoins face à une baisse importante de ses effectifs puisqu'il est passé de 3 400 à 3 060 agents depuis 2012 et que 90 ETP doivent disparaître chaque année jusqu'en 2022. Cela réduira grandement ses capacités en matière de services. En outre, l'établissement nous a fait part d'une inquiétude importante quant à sa capacité de mettre en œuvre son futur supercalculateur prévu pour 2019. Or ce renouvellement est indispensable si Météo-France veut conserver son rang mondial et ses capacités. Il permettra également de compenser la baisse de la prévisibilité météorologique liée à la dégradation de la météo et de prévoir des catastrophes naturelles intensifiées par le dérèglement climatique. L'appel d'offres doit se faire dès 2018, or les budgets prévus à cette heure impliqueraient un appel d'offres dégradé au regard des capacités nécessaires.

III. LA NÉCESSITÉ DE FIXER DE NOUVEAUX OBJECTIFS DE PERFORMANCE

Le changement climatique et la transition écologique imposent un changement de paradigme en matière d'indicateurs de performance, à l'heure où tout n'est régi que par les chiffres, le rendement et le ratio coût/productivité. La performance du XXI^e siècle sera celle qui est capable de préparer le chemin des générations à venir et la mise en route de la transition écologique. Les opérateurs publics doivent être le moteur de cette transition. Les maltraiter et les tordre comme on le fait dans la trajectoire actuelle des finances publiques, c'est aller à

rebours de la seule performance qui doit compter : celle de notre obligation fondamentale à l'égard de l'avenir de l'humanité, des générations futures comme des écosystèmes non-humains à disposer d'un environnement sûr et sain. Pour matérialiser cette obligation, La France Insoumise propose d'inscrire une règle verte dans la Constitution. En rupture avec la règle d'or, la règle verte impose de jamais prendre plus à la nature que ce qu'elle peut reconstituer, ni produire plus que ce qu'elle peut supporter.

ARTICLE RATTACHÉ

Article 54

Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement

Le présent article propose une réforme du financement des opérateurs de l'environnement en créant une contribution financière des agences de l'eau. Il doit être mis en regard avec l'article 19 du même projet de loi de finances, qui prévoit l'ajustement des ressources affectées aux agences.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 82 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a institué **une contribution financière des agences de l'eau aux ressources financières de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)** dont le Parlement fixe le plafond sur la durée du programme pluriannuel d'intervention (art L. 213-9-1 et L. 213-9-2 du code de l'environnement).

Ces dispositions ont été modifiées par l'article 29 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité a modifié afin de substituer l'Agence française de la biodiversité (AFB) à l'ONEMA.

L'article 122 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 affecte une fraction du produit annuel de la redevance pour pollution diffuse à l'ONEMA afin de mettre en œuvre **le plan « Ecophyto »**.

1. Plafonnement du montant des contributions versées par les agences de l'eau

Le montant des contributions des agences de l'eau aux ressources financières de l'ONEMA a été plafonné à 150 millions d'euros, hors versement en faveur du plan « Ecophyto », de 2013 à 2018.

Pour les années 2017 et 2018, l'arrêté du 25 avril 2017 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'AFB a fixé ce montant, hors versements au plan « Ecophyto », à 145 millions d'euros pour l'année 2017 et à 150 millions d'euros pour l'année 2018.

Le même article institue et plafonne à 41 millions d'euros par an le prélèvement au profit du plan « Ecophyto », de 2013 à 2018. L'article précise les modalités de liquidation, d'ordonnancement et de recouvrement de la contribution, ainsi que de sa répartition entre les agences de l'eau.

2. Plafonnement du montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 plafonne, depuis la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnel, **le montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau à 2,3 milliards d'euros**, hors contribution à l'AFB et au plan « Ecophyto ». Le III *bis* de l'article précise les modalités de reversement d'un excédent éventuel au budget général.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La mise en place d'une contribution des agences de l'eau au profit de l'AFB et de l'ONCFS (article 54)

Le Gouvernement propose d'instituer une contribution des agences de l'eau au bénéfice de l'AFB, à hauteur d'un montant compris **entre 240 et 260 millions d'euros** et de l'ONCFS, à hauteur d'un montant compris **entre 30 et 37 millions d'euros**. Dans le même temps, il **supprime l'ensemble des crédits budgétaires à hauteur de 136,2 millions d'euros**.

À partir de la fraction de la contribution qui lui est destinée, l'Agence française pour la biodiversité effectuera **un reversement aux parcs nationaux**.

Il s'agit, par cette disposition, d'une part de **réorienter les ressources des agences de l'eau** vers le financement d'actions en matière de biodiversité terrestre et aquatique, et d'autre part de poursuivre un **objectif de simplification** et de meilleure lisibilité des circuits de financement des organismes qui concourent à la politique publique environnementale (autrefois partagés entre des crédits budgétaires et les contributions des agences de l'eau).

2. La baisse parallèle du plafonnement du montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau et la poursuite des prélèvements opérés par l'État (article 19)

La version initiale de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018 prévoyait **d'abaisser le plafond du montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros**, hors plan « Ecophyto » (– 195 millions d'euros).

Cependant, le gouvernement a présenté un amendement I-1379, adopté en première lecture, qui **fixe le plafond à 2,28 milliards d'euros pour 2018, à titre provisoire**, soit une baisse de 20 millions d'euros par rapport à 2017.

En contrepartie, l'amendement précise qu'**un prélèvement de 200 millions d'euros sur les ressources accumulées** des agences de l'eau sera opéré en 2018.

Cet article prévoit également de modifier les dispositions qui excluait le financement de l'AFB du plafond (III *bis* de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012). **Désormais, le nouveau plafond de 2,28 milliards d'euros comprend le financement de l'AFB ainsi que de l'ONCFS.**

III. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Un étranglement de la trésorerie des agences de l'eau

Cette réforme représente **une multiplication par deux du versement des agences de l'eau aux opérateurs de l'environnement** en fourchette haute (297 millions d'euros contre 150 millions d'euros, soit une augmentation de 147 millions d'euros) alors même que **le PLF prévoyait d'abaisser le plafond de leurs ressources de 195 millions d'euros.**

Même si le gouvernement est revenu sur sa décision, le nouveau plafond fixé à 2,28 milliards d'euros **n'est que provisoire.** Du reste, le prélèvement de 200 millions d'euros sur les ressources accumulées des agences prévu en 2018 entraîne **les mêmes effets que l'article initial.**

Les agences ont déjà subi des **prélèvements sur fonds de roulement** par l'État au cours des quatre dernières années à hauteur de 210 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014 puis de **175 millions d'euros** en loi de finances pour 2015, 2016 et 2017.

Ces orientations constituent **un signal inquiétant** au moment de la préparation des XI^e programmes des agences de l'eau.

Le Rapporteur spécial a du reste déposé un amendement en première partie du projet de loi de finances visant à supprimer l'abaissement du plafond pour le rétablir à 2,3 milliards d'euros pour 2018 sans prélèvement en contrepartie.

2. Une politique de l'eau mise à mal

Les agences de l'eau font face à des **défis gigantesques** : adaptation au changement climatique, objectif de 100 % de bon état des eaux en 2027 (directive cadre sur l'eau – DCE ⁽¹⁾), accompagnement des collectivités dans la prise de compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), renforcement de leur compétence avec l'élargissement à la biodiversité terrestre ⁽²⁾ et renouvellement du réseau.

(1) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

(2) Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Cette baisse du plafond qui s'accompagne d'une hausse de l'obligation de financement à l'égard des opérateurs de l'environnement va contraindre les agences à **ne plus investir** dans ces projets primordiaux relatifs à la gestion des eaux. Concernant la DCE notamment, l'objectif de 100 % apparaît inatteignable faute d'investissements supplémentaires. Ce taux était de 43 % en 2013 et est censé atteindre 66 % en 2021, un chiffre qui sera sûrement revu à la baisse au vu de cette réforme.

Les débats accompagnant le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 avaient déjà mis en lumière l'incohérence de l'extension du champ de compétence des agences de l'eau à la biodiversité terrestre.

Le Rapporteur spécial préconise donc que le périmètre de compétence des agences de l'eau reste circonscrit à la gestion de l'eau. Les ressources des agences ne sauraient se substituer au financement général des opérateurs de l'environnement.

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique, chargée des transports, et de M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire (voir le compte rendu⁽¹⁾ de la commission élargie du 31 octobre 2017 à 17 heures et à 21 heures), la commission examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et les articles 53 et 54 rattachés (M. Éric Coquerel, rapporteur spécial sur les crédits de la mission, M. Benoît Simian et Mme Anne-Laure Cattelot, rapporteurs spéciaux sur les crédits de la mission et sur le compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs et le budget annexe Contrôle et exploitation aériens, M. Saïd Ahamada, rapporteur spécial sur les crédits liés aux Affaires maritimes et M. Julien Aubert, rapporteur spécial sur les crédits de la mission et les comptes d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale et Transition énergétique).

Sur l'avis favorable de Mme Anne-Laure Cattelot, M. Benoît Simian et de M. Saïd Ahamada, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de MM. Éric Coquerel et Julien Aubert, rapporteurs spéciaux, la commission **adopte** les crédits de la mission Écologie développement et mobilité durables, le budget annexe Contrôle et exploitation aériens et les comptes d'affectation spéciale.

*

La commission examine l'article 53, rattaché.

Article 53 : Réforme du dispositif d'exonérations de cotisations sociales pour les entreprises d'armement maritime

La Commission **adopte** l'article 53.

Article 54 : Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement

La commission examine l'amendement II-CF214 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel rapporteur spécial. Je rappelle que la politique de l'eau est un enjeu essentiel : 85 % des eaux et 92 % des cours d'eau sont pollués ; 2,8 millions de Français boivent de l'eau polluée. Nous avons même été condamnés par la Cour de justice de l'Union européenne. Avec cet article, les agences de l'eau seront l'unique organisme à participer au financement de l'Agence française pour la biodiversité – AFB – et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage – ONCFS – alors qu'à partir de 2019, un plafond mordant leur coûtera au minimum 136 millions d'euros par an. Les 700 millions d'euros thésaurisés par ces agences vont diminuer très vite alors même que l'on élargit leurs attributions, notamment avec l'accompagnement des collectivités territoriales dans la mise en place de la compétence GEMAPI – gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. Nous demandons donc la suppression de l'article 54 car la question de l'eau et de la biodiversité est essentielle.

La Commission **rejette** l'amendement II-CF214, puis **adopte** l'article 54.

(¹) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

Après l'article 54

La Commission examine les amendements II-CF216 et II-CF220 de M. Éric Coquerel, portant articles additionnels après l'article 54.

M. Éric Coquerel rapporteur spécial. L'amendement II-CF216 vise à ouvrir le débat, y compris avec les parlementaires de la majorité, sur la mise en danger d'opérateurs cruciaux pour la transition écologique, notamment Météo-France. Cet opérateur subit depuis 2012 une baisse conséquente de ses effectifs – de 3 383 agents en 2012 à 3 020 en 2017 qui résulte de sa restructuration territoriale a conduit à la fermeture de 53 centres départementaux sur les 108 centres existants. La direction espérait une stabilisation des effectifs. Or, il est prévu une diminution à hauteur de 90 ETP par an sur le quinquennat, soit une baisse de plus de 350 agents jusqu'à 2022.

Dans cet univers très concurrentiel qu'est la météorologie, le risque est celui de la perte de compétences. Certains services ne pourront plus être proposés. Ne nous leurrions pas, Météo-France ne fera pas plus avec moins. Nous avons la chance d'avoir en France un fleuron de la météorologie mondiale, et celui-ci est mis en danger.

L'autre enjeu concerne la montée en puissance de leur nouveau supercalculateur. L'appel d'offres doit être lancé à partir de 2018 pour une livraison espérée en 2019. Or les budgets ne sont pas assez précis sur ce sujet-là. Il est à craindre qu'ils ne soient pas à la hauteur de ce qu'il faudrait pour permettre une modélisation optimale.

Pour fournir les financements nécessaires à Météo-France, nous proposons que 5 % des revenus issus du système communautaire d'échange de quotas d'émissions de CO₂ lui soient affectés, dans la limite de 550 millions d'euros par an. Nous reprenons ici une proposition du rapport de 2016 du Conseil général de l'environnement et du développement durable, dit rapport Lavarde.

L'amendement II-CF220 propose quant à lui la remise d'un rapport d'information du Gouvernement sur les moyens alloués à Météo-France.

La Commission rejette successivement les amendements II-CF216 et II-CF220.

Puis elle examine les amendements II-CF217 et II-CF221 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Le ministre a parlé de la dette que nous pourrions laisser à nos enfants en termes financiers, mais il y en a une autre, la dette écologique. C'est la règle verte : nous ne pouvons pas continuer de consommer et produire plus que ce que la terre peut donner ou absorber. Toutes les ressources que la planète est capable de renouveler en un an sont consommées dès le mois d'août, alors que c'était en décembre il y a trente ans.

Il est inconcevable que des opérateurs fers de lance de la transition écologique subissent des baisses de crédits au seul motif que la dette financière va augmenter. La réelle dette qui va peser sur nos enfants, c'est de ne pas pouvoir habiter sur cette planète !

Je pense notamment au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – CEREMA –, dont les crédits sont amputés de 5 millions d'euros par an à partir de 2018 et qui subira 105 suppressions de poste. Son expertise est primordiale en matière d'effets environnementaux causés, par exemple, par la construction d'autoroute ou par de grands travaux comme ceux des Jeux olympiques. De

plus, son champ de compétences est élargi du fait du développement du parc éolien maritime. Il existe un réel malaise social et une tension syndicale forte au sein de l'établissement. Ce qui en jeu, c'est sa disparition pure et simple.

Nous proposons donc, sur le modèle du financement de l'AFITF – Agence de financement des infrastructures de transport en France – dont il partage d'ailleurs le domaine d'action, d'affecter une partie de la fiscalité revenant à l'État au profit du CEREMA.

L'amendement II-CF221 propose quant à lui la remise d'un rapport d'information du Gouvernement sur les moyens alloués au CEREMA.

La Commission rejette successivement les amendements II-CF217 et II-CF221.

Puis elle examine l'amendement II-CF215 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Nous demandons un rapport d'information sur les moyens alloués à l'INERIS – Institut national de l'environnement industriel et des risques. J'ai été surpris d'entendre le ministre dire que ses effectifs augmentent alors qu'ils baissent de 2 % par an depuis 2013. Le rôle de l'INERIS est crucial dans la prévention des risques industriels. Une diminution de ses effectifs à hauteur de 11 agents est encore prévue pour 2018. Il faut attendre un gros accident industriel de type AZF pour que les crédits de l'opérateur augmentent, ce qui contredit la définition même de la prévention !

La Commission rejette l'amendement II-CF215.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF218 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Concernant les agences de l'eau, je demande un rapport d'information pour les motifs que j'ai développés en défendant l'amendement II-CF214.

La Commission rejette l'amendement II-CF218.

Elle en vient à l'amendement II-CF219 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Nous demandons enfin une mission d'information sur les moyens alloués à l'Autorité de sûreté nucléaire – ASN –, notamment en ce qui concerne le démantèlement des centrales nucléaires. Nos connaissances en la matière sont encore très faibles. Nous voudrions savoir ce que cela impliquerait pour l'Agence en termes de personnel et de compétences.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Je suis en désaccord avec notre collègue. Nous avons une expertise sur les opérations de démantèlement – à Chooz dans les Ardennes par exemple –, qui ne concerne certes pas tous les réacteurs. De plus, le démantèlement entier du parc n'est pas prévu et l'ASN n'est pas directement concernée. L'Autorité peut superviser le démantèlement des centrales avec les moyens qui lui sont alloués actuellement. Il n'y a pas lieu d'augmenter ses crédits pour cet objectif précis.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je ne demande pas l'augmentation des crédits de l'ASN mais une mission d'information. Je suis étonné de la réponse de M. Aubert car, comme il nous l'explique, nos connaissances en matière de démantèlement ne concernent qu'une partie des réacteurs. De plus, l'ASN jouera un rôle très important pour garder un niveau de sûreté optimal lors du démantèlement des centrales, comme elle le fait aujourd'hui dans la surveillance de leur fonctionnement.

Je tiens à vous rappeler que l'ASN a arrêté les quatre réacteurs du Tricastin le 4 octobre dernier parce qu'une digue aurait dû être surélevée depuis des années et que cela n'avait pas été fait.

Nous pouvons donc supposer qu'au moment du démantèlement, le danger radioactif ne disparaîtra pas et que l'ASN aura toujours une mission de contrôle absolument essentielle. Je doute que cette planification soit aussi simple et je demande donc une mission d'information à ce sujet. Cela représente pour moi un principe de précaution minimum.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Le sujet du Tricastin n'a aucun lien avec le démantèlement des centrales. Dans le cas d'espèce, il s'agissait d'une digue pour laquelle l'ASN a estimé qu'en cas de séisme cinq fois supérieur au séisme le plus important observé depuis mille ans dans la zone, et au cas où, au même moment, il se produirait une inondation de la centrale, alors il y aurait un risque – bien entendu de très faible probabilité. EDF a d'ailleurs contesté cette procédure.

L'ASN est donc capable de faire son travail avec ses moyens actuels.

Mme Émilie Cariou, présidente. Je trouve que l'idée d'une mission d'information est intéressante mais pas seulement sur la question du démantèlement des centrales, également sur celle de leur prolongation. J'avais déposé un amendement sur les moyens de l'IRSN à cette fin. Nous devons engager le dialogue avec le Gouvernement quant aux coûts à attendre dans le secteur nucléaire, notamment les travaux d'expertise de l'IRSN et de l'ASN.

La Commission rejette l'amendement II-CF219.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale de la prévention des risques (DGPR) : M. Marc MORTUREUX, directeur général, M. Hervé VANLAER, adjoint au directeur général, M. Christophe JOSSERON, chef du département des affaires générales et des systèmes d'information.

Secrétariat général du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires : Mme Régine ENGSTRÖM, secrétaire générale, M. Philippe CLERGEOT, directeur des affaires financières, M. Jacques CLÉMENT, directeur des ressources, M. Benoît PIGUET, conseiller auprès de la secrétaire générale

Commissariat général au développement durable (CGDD), Direction la recherche et l'innovation (DRI) du ministère de la Transition écologique et solidaire : M. Serge BOSSINI, directeur de la recherche et de l'innovation, M. Laurent TAPADINHAS, directeur et adjoint à la commissaire générale au développement durable

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) : M. Paul DELDUC, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, M. Baptiste BLANCHARD, chef du bureau de tutelle de l'AFB et des agences de l'eau, M. Frédéric ROCCHI, sous-directeur de la performance, M. Brice HUET, chef de projet

Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN) : M. Jean-Christophe NIEL, directeur général, M. Matthieu SCHULER, directeur de la stratégie, du développement et des partenariats, Mme Audrey LEBEAU-LIVÉ, chargée des relations parlementaires

Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) : M. Raymond COINTE, directeur général, M. Sébastien FARIN, directeur de la communication

Autorité de sûreté nucléaire (ASN) : M. Pierre-Franck CHEVET, président, M. Daniel DELALANDE, secrétaire général

Agence française pour la biodiversité (AFB) : M. Paul MICHELET, directeur général adjoint

Météo-France : M. Jean-Marc LACAVE, directeur général, M. François BOLARD, secrétaire général

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) : M. Bernard LARROUTUROU, directeur général

ANNEXE

- *Projet annuel de performances pour 2018* : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PAP2018_BG_Ecologie_developpement_mobilites_durables.pdf
- *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, Mission Écologie, développement et mobilité durables, Cour des comptes* : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/NEB-2016-Ecologie-developpement-mobilite-durables.pdf>