



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

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 ET DONNÉES CLÉS	5
I. PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ	11
A. LES CRÉDITS DE L'ACTION MINISTÉRIELLE	13
1. L'action 7 <i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	13
a. Une hausse des crédits en trompe-l'œil	13
b. Les crédits du réseau Natura 2000 détournés de leur objet.....	13
2. Les crédits de la politique de préservation des paysages.....	14
3. L'action 2 <i>Logistique, formation et contentieux</i>	14
B. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME	14
1. Les agences de l'eau	15
2. L'Office français de la biodiversité (OFB).....	16
II. LE PROGRAMME 159 EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE	17
A. UN PROGRAMME PEU LISIBLE.....	17
1. Les crédits du CGDD.....	18
2. Les crédits de l'économie sociale et solidaire	19
B. DES OPÉRATEURS MALMENÉS.....	19
1. Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).....	20
2. L'Institut de l'information géographique et forestière (IGN).....	21
a. Un financement dépendant des ressources propres	22
b. L'enjeu de la gestion de l'open data.....	23

3. Météo France	24
a. Un financement public en baisse et des réductions d'effectifs qui menacent le cœur de l'activité	24
b. Des ressources propres menacées par la généralisation de l'accès gratuit aux données publiques.....	26
c. Les enjeux du supercalculateur.....	26
III. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES.....	27
1. Une amplification incontestable des risques naturels et technologiques	29
2. Un effort budgétaire inexistant, des moyens humains insuffisants	32
a. Les crédits de la prévention des risques technologiques, des pollutions et des risques chroniques	32
3. La prévention des risques naturels et hydrauliques	33
4. La gestion de l'après-mine.....	35
5. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et le dispositif de contrôle des installations nucléaires	36
6. Une contrainte budgétaire maintenue pour les opérateurs.....	37
a. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	38
b. L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	39
7. Le groupement d'intérêt public (GIP) GEODERIS.....	41
IV. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES.....	42
1. La baisse de la masse salariale à tout prix	42
2. Les opérateurs du programme relativement préservés	46
EXAMEN EN COMMISSION	47
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	49

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 70 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS

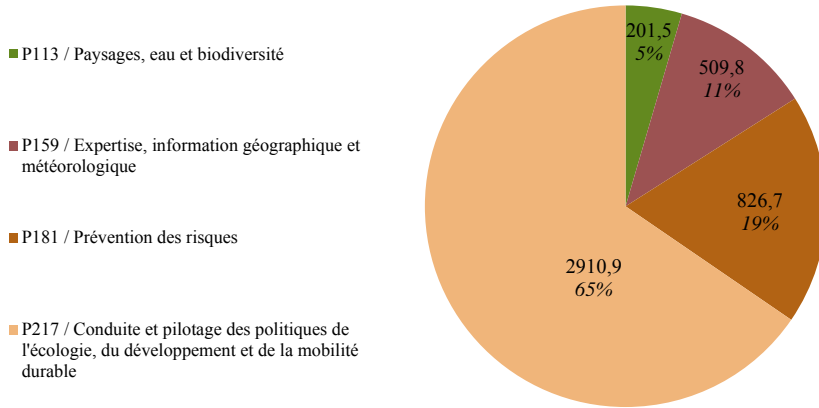
Principaux constats :

- les crédits alloués aux programmes sur lesquels porte le rapport spécial ne répondent pas à l'urgence écologique ;
- la baisse des effectifs du ministère et des opérateurs provoque une perte de compétences et un affaiblissement de l'État en matière de lutte contre le réchauffement climatique, contre les pollutions et contre les risques naturels et technologiques ;
- l'abaissement du plafond de redevances pouvant être perçues par les agences de l'eau menace l'ensemble de l'action publique en faveur de la protection de la nature sur le territoire ;
- le dispositif de contrôle des installations industrielles dangereuses est sous-doté en effectifs et en crédits.

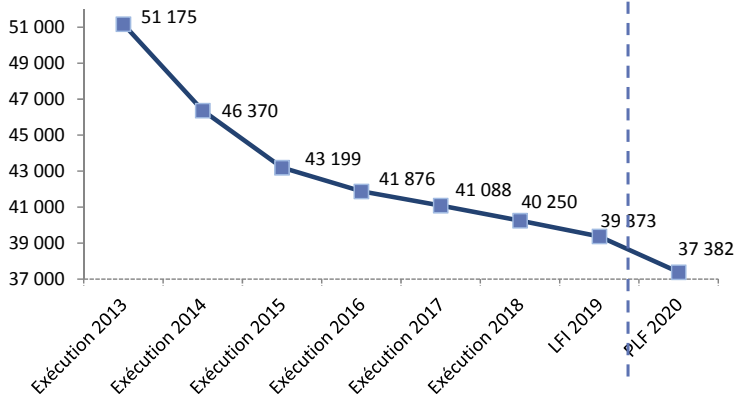
Propositions du rapporteur :

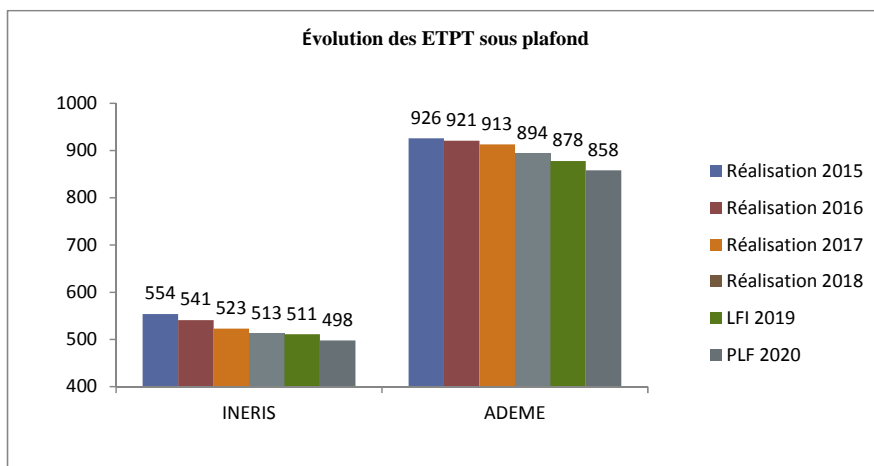
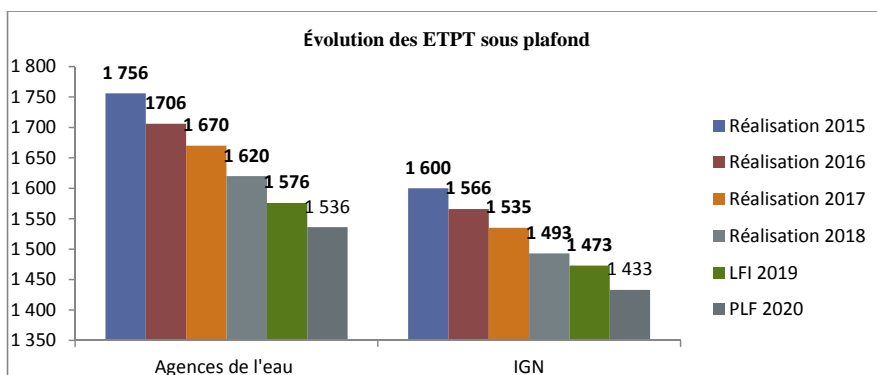
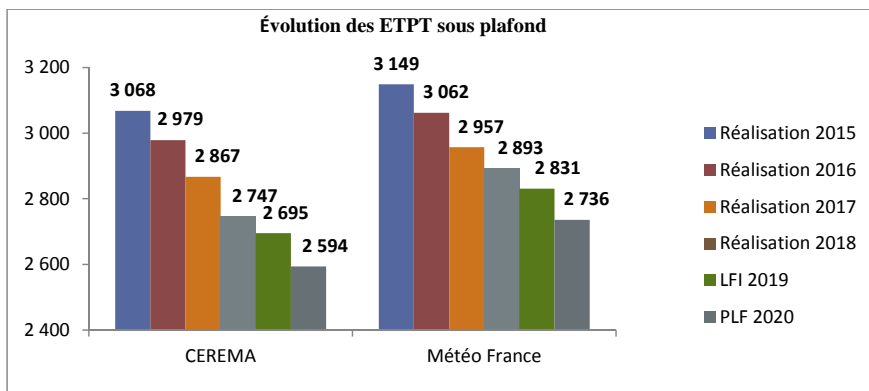
- prononcer un moratoire sur la baisse des effectifs du ministère chargé de l'écologie et créer en urgence 200 postes d'inspecteur des installations classées
- conforter les agences de l'eau et les opérateurs de l'écologie et aller vers l'institution d'une véritable filière publique de recherche et de formation à ces métiers ;
- inverser la politique de baisse des effectifs du ministère et des opérateurs de la transition écologique ;
- augmenter les taxes sur les activités et produits polluants et diriger effectivement le produit de ces taxes vers la transition écologique ;
- renforcer la prévention des catastrophes naturelles et industrielles, en effectuant un audit de la qualité des constructions indispensables (casernes de pompiers, préfectures...) et un recensement des casernes et hôpitaux construits en zone à risque ainsi que des zones d'habitation exposées ;
- 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.

Répartition de la dépense par programme (en millions d'euros)



Évolution du nombre d'ETPT sous plafond des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires





INTRODUCTION

Du rapport de synthèse sur l'environnement en France, publié en octobre 2019 par le ministère de la transition écologique et solidaire⁽¹⁾, on peut retenir plusieurs constats plus qu'alarmants :

– le bilan des disparitions d'espèces est catastrophique ; seuls 20 % des habitats naturels sont dans un état de conservation jugé « favorable » ;

– l'artificialisation des sols fait peser une lourde menace sur la faune et la flore françaises – nous perdons chaque année 0,1 % des terres agricoles et naturelles, soit un département tous les dix ans ;

– aucun progrès significatif ne se dessine en ce qui concerne la qualité chimique des eaux souterraines ;

– la France est encore largement au-dessus de la cible de 1,6 à 2,8 tonnes de CO₂ par personne et par an : ses seules émissions territoriales s'élèvent à 4,9 tonnes par habitant et l'empreinte CO₂ de sa population liée aux importations est de 7,9 tonnes par habitant.

Si les comportements des Français montrent que la sensibilisation au péril écologique est réelle, seule une mobilisation massive des pouvoirs publics, des acteurs économiques et de la société tout entière est susceptible d'infléchir la trajectoire qui nous mène au désastre.

Les politiques publiques en faveur de l'environnement peuvent fonctionner pour peu que volonté politique, moyens humains et financements soient au rendez-vous, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

Nonobstant ces évidences, le Gouvernement nous présente un budget dont la principale ambition est celle de la réduction obsessionnelle des dépenses de l'État et du nombre d'agents publics.

Si l'on se réfère aux documents de présentation fournis par le ministère de l'action et des comptes publics, les crédits budgétaires de la mission *Écologie* hors contribution au CAS *Pensions* connaissent une faible progression à périmètre constant, passant de 11,52 milliards d'euros en LFI pour 2019 à 11,64 milliards en PLF pour 2020. Cela représente 1 %, c'est-à-dire moins que l'inflation.

(1) https://ree.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/9782111570566_lenviromementenfrance_edition2019_rapportdesynthese_2019_10_23_.pdf.

Les principaux vecteurs de la hausse faciale des crédits de la mission dans le PLF 2020 sont l'augmentation des prévisions de taxes affectées (+ 730 millions d'euros, dont 504 millions supplémentaires pour l'Agence de financement des infrastructures de France, l'AFITF) ainsi que deux changements de périmètre :

– la création d'un nouveau programme *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État*, doté de crédits évaluatifs de 409 millions d'euros (il va de soi que cette dépense, résultant d'une loi de démantèlement du service public, n'a rien à faire dans la mission *Écologie* et tout à faire dans la mission *Engagements financiers de l'État*) ;

– la suppression du CAS *Aide à l'acquisition de véhicules propres* et l'inscription de 395 millions d'euros de crédits budgétaires dans le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* au titre du bonus automobile.

Ainsi, le tableau ci-après fait donc apparaître une augmentation budgétaire en trompe-l'œil, déconnectée des priorités que devrait imposer l'urgence écologique.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCOLOGIE,
DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES ENTRE 2012 ET 2020**

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	2020/2019 (en %)	2020/2012 (en %)
AE	11,36	10,80	11,32	9,10	9,18	10,30	13,09	12,29	13,21	7,5 %	16,3 %
CP	10,95	10,28	11,59	7,29	9,16	10,30	13,52	12,17	13,27	9,0 %	21,2 %

Sources : rapports annuels de performances de 2013 à 2018 ; LFI pour 2019 ; projet annuel de performances pour 2020.

Par ailleurs, le plafond des autorisations d'emplois du ministère de la transition écologique et solidaire, tel qu'il figure à l'article 42 du présent projet de loi de finances, passe de 39 373 à 37 382 ETPT, soit une baisse de 5,3 % de l'effectif.

Concernant les opérateurs, la baisse est de 286 ETPT par rapport au plafond 2019 de 19 578, mais elle touche très durement des établissements comme Météo France (– 95 ETPT) ou le CEREMA (– 101 ETPT) alors que, par exemple, la Société du grand Paris, dont le plafond d'emplois était déjà passé de 200 à 430 ETPT de 2018 à 2019, voit ses effectifs portés à 585 ETPT en 2020.

Clairement, la transition écologique n'est pas une priorité budgétaire. D'un enjeu vital, on fait une variable d'ajustement au service d'une politique de restriction.

*

* *

Le présent rapport porte sur quatre des programmes de la mission : 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*.

Le tableau ci-dessous récapitule, pour chaque programme, les montants ouverts en loi de finances initiale pour 2019 et les montants prévus en projet de loi de finances pour 2020.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019	PLF 2020	Variation (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Variation (en %)
P 113 / Paysages, eau et biodiversité	164,1	195,31	+ 19,02	159,9	201,51	+ 26,02
P 159 / Expertise, information géographique et météorologie	513,0	509,76	- 0,63	513,0	509,76	- 0,63
P 181 / Prévention des risques	838,33	826,51	- 1,41	832,8	826,69	- 0,73
P 217 / Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 955,85	2 866,08	- 3,04	2 993,35	2 910,88	- 2,76

Source : projet annuel de performances 2020.

Au périmètre courant du rapport spécial, les crédits globaux sont quasi identiques d'une année sur l'autre, à 4,5 milliards d'euros. À périmètre constant, ils sont en revanche en baisse de 133 millions d'euros, soit - 3 %.

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 les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL). Il s'appuie aussi sur plusieurs opérateurs : les agences de l'eau, les parcs nationaux, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et, à partir de 2020, l'Office français de la biodiversité (OFB) - issu de la fusion de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Le programme 113 est le seul à voir ses crédits augmenter, mais c'est à la faveur d'un changement de périmètre.

En effet, le programme portera en 2020 41,2 millions d'euros supplémentaires, sous forme de dotation pour charges de service public attribuée à l'OFB afin de compenser le manque à gagner que représente pour l'établissement la baisse des redevances cynégétiques décidée par le Président de la République en août 2018. Il serait paradoxal de se prévaloir d'une hausse budgétaire alors qu'il s'agit en réalité de remédier – partiellement – aux effets délétères d'une réforme de la chasse qui dépoussède l'ONCFS, désormais intégré dans l'OFB, de beaucoup de ses ressources et de ses prérogatives.

Par ailleurs, une enveloppe de 40 millions d'euros est notamment prévue pour la poursuite du plan Biodiversité engagé en 2019. On voit mal comment l'on atteindra les 600 millions d'euros annoncés sur quatre ans pour ce plan !

Le nombre des personnes travaillant dans le périmètre du programme est en baisse : pour 2020, le plafond d'emplois des effectifs contribuant à la mise en œuvre des actions du programme 113 diminue et représente, hors opérateurs, 3 571 ETPT contre 3 622 ETPT pour 2019 (– 51 ETPT).

Le tableau ci-dessous détaille l'évolution des crédits par action.

**ÉVOLUTION PAR ACTIONS DES CRÉDITS
DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ**

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019	PLF 2020	Variation (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Variation (en %)
Action 1 Sites, paysage, publicité	6,59	6,59	0,00	6,6	6,58	- 0,30
Action 2 Logistique, formation et contentieux	5,65	5,66	+ 0,18	5,65	5,65	0,00
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	151,87	183,07	+ 20,54	147,65	189,27	+ 28,19
P 113 / Paysages, eau et biodiversité	164,1	195,31	+ 19,02	159,9	201,51	+ 26,02

Source : projet annuel de performances 2020.

A. LES CRÉDITS DE L'ACTION MINISTÉRIELLE

Les crédits du programme sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* (93,93 % des crédits du programme).

1. L'action 7 *Gestion des milieux et 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. Une hausse des crédits en trompe-l'œil

Comme il a été indiqué, la hausse des crédits de cette action est principalement imputable à la compensation de la perte de ressources provoquée par la réforme du permis de chasser, laquelle réforme n'en apparaît que plus irresponsable.

Par ailleurs, l'enveloppe consacrée au paiement des engagements liés à l'organisation du Congrès mondial de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) de 2020 sera complétée de 1,2 million d'euros en CP pour atteindre 6,2 millions d'euros. Par cet événement, le Gouvernement ambitionne d'afficher le « rôle moteur » de la France en matière de protection de la biodiversité et de l'environnement. Il est très singulier et paradoxal de prendre sur les crédits de l'écologie pour financer son organisation : ce sera autant d'argent en moins pour des actions concrètes en faveur de l'environnement !

La politique des espaces et milieux marins ne bénéficie que de 20,07 millions d'euros en CP, soit une baisse de 2 % par rapport à 2019.

Les crédits alloués à la trame verte et bleue et autres espaces protégés, passent de 42,96 à 40,54 millions d'euros en CP (- 6 %). Pâtiront de cette baisse : les 54 parcs naturels régionaux, les 167 réserves naturelles nationales, les 29 conservatoires nationaux des espaces naturels, ainsi que leurs fédérations nationales.

b. Les crédits du réseau Natura 2000 détournés de leur objet

Le réseau *Natura 2000*, principal levier communautaire pour la conservation de la biodiversité, voit ses crédits pour 2020 baisser de 11 %, du fait d'un redéploiement de crédits vers la brique « connaissance » afin de financer l'augmentation des dépenses consacrées aux indemnités des éleveurs dont les troupeaux sont attaqués par le loup ou par d'autres prédateurs protégés.

En France, ce réseau comprend 1 710 sites terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. La réduction des crédits qui lui sont consacrés aura donc des conséquences importantes sur la biodiversité.

2. Les crédits de la politique de préservation des paysages

Les crédits de l'action 1 *Sites, paysages, publicité* poursuivent leur baisse. Cette action est dotée de 6,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (– 0,5 %) pour 2020.

Une dotation de 3,06 millions d'euros en CP 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 3,35 millions d'euros sont 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 4 800 sites classés, couvrant 2,5 % du territoire, soit 1,6 million d'hectares (ce qui établit le ratio à 50 centimes de crédits budgétaires par hectare). Certains sites remarquables peuvent bénéficier d'une « opération grands sites » ou recevoir le label « grands sites de France ».

3. L'action 2 *Logistique, formation et contentieux*

L'action 2 *Logistique, formation et contentieux* est en très légère hausse par rapport à l'année dernière avec 5,65 millions d'euros en CP contre 5,63 millions d'euros en 2019. Ces crédits 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 (89 % avec 5,05 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 leurs montants généralement très supérieurs à l'enveloppe du programme.

B. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME

Les opérateurs dont le programme 113 est chef de file sont les six agences de l'eau, l'Office français pour la biodiversité (issu de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS), les parcs nationaux, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et l'établissement public du Marais poitevin.

Ces opérateurs ont un rôle central dans la préservation des ressources naturelles, de l'environnement et de la biodiversité. Or les lois de finances successives empilent les mesures destinées à rogner sur leurs ressources.

Le schéma d'emplois des opérateurs du programme 113 pour l'année 2020 est de nouveau en baisse. Il s'établit à 5 137 ETPT sous plafond, soit 43 de moins qu'en LFI 2019.

Opérateur	LFI 2019			PLF 2020		
	ETPT rémunérés			ETPT rémunérés		
ETPT	SP	HP	CA	SP	HP	CA
AE	1 576	16	16	1 536	13	13
CELRL	140	26	15	140	24	9
EPMP	8	0	0	8	0	0
PN	797	56	13	794	56	14
AFB	1 216	54	50	-	-	-
ONCFS	1 443	80	68	-	-	-
OFB				2 659	150	95
Total ETPT	5 180	232	162	5 137	243	131

Source : projet annuel de performances 2020.

1. Les 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.

En dépit de l'abaissement de leur plafond de ressources établi par la loi de finances pour 2018, les agences de l'eau devront supporter l'effort budgétaire que représente la création de l'OFB.

Elles connaissent en outre une diminution de 2,6 % de leurs effectifs, qui passent de 1 576 ETPT à 1 536 ETPT en 2020.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP 2019-2024) des agences de l'eau est en cours de rédaction mais le Gouvernement a d'ores et déjà arrêté les grands axes de leurs activités. Les coupes se traduisent concrètement par l'abandon de certaines missions – notamment des travaux de maîtrise d'ouvrage que les agences effectuaient sur des projets de continuité des cours d'eau – que le PLF qualifie de « recentrage » :

- sur les actions de connaissance, de planification, de gouvernance et de solidarité internationale ;

- sur les interventions en faveur de la préservation de la biodiversité et des milieux marins, « le grand cycle de l'eau ».

(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.

2. L'Office français de la biodiversité (OFB)

Il s'agit du nouvel opérateur issu de la loi du 24 juillet 2019⁽¹⁾, qui assurera la préservation et la restauration de la biodiversité en reprenant les missions de l'AFB et de l'ONCFS. Cette création est présentée comme devant renforcer l'efficacité des politiques publiques au service de la reconquête de la biodiversité. Elle intervient trois ans seulement après la création de l'AFB, qui elle-même agrégeait différents organismes existants.

Une fois encore, le rapporteur déplore que le ministère déploie tant d'énergie pour des réformes continues qui déstabilisent les services et les agents au prétexte d'« économies d'échelle », de « mutualisations » et d'« efficience ». Cette énergie serait mieux employée à accomplir les missions d'intérêt général dont le ministère est chargé.

Pour la première année de l'existence de l'OFB, le schéma d'emploi est gelé au niveau de celui de l'AFB et de l'ONCFS pour 2019, soit 2 659 ETPT sous plafond. Cette stabilité sera de courte durée puisque les réductions d'effectifs reprendront dès l'exercice 2021.

Le budget initial de l'OFB sera adopté par arrêté conjoint du MTES et du ministère chargé du budget. Le PLF 2020 prévoit d'ores et déjà 41,2 millions d'euros en SCSP et 200 000 euros de transfert.

Concernant les autres recettes, est attendu l'agrégat des financements des agences de l'eau (30 à 37 millions d'euros pour l'ONCFS et 240 à 260 millions pour l'AFB), auquel s'ajoutent 46,1 millions d'euros de compensation due au titre du transfert des redevances cynégétiques, ainsi que le prélèvement annuel au titre du plan Écophyto national sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses, plafonné à 41 millions d'euros.

(1) *Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.*

II. LE PROGRAMME 159 *EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE*

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* connaît, cette année encore, une diminution de ses crédits, qui s'établissent à 509,76 millions d'euros en AE et en CP, soit une baisse de 0,63 %

Compte tenu de l'inflation, cette baisse se situe en réalité à - 2 % en euros constants. Il est à noter que la diminution de crédits affecte au premier chef deux opérateurs essentiels de l'écologie, le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et l'Institut de l'information géographique et forestière (IGN). Les crédits budgétaires de Météo France sont en légère hausse du fait de l'apport de nouveaux crédits pour le renouvellement du supercalculateur.

ÉVOLUTION PAR ACTIONS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 159 *EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE*

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019	PLF 2020	Variation (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Variation (en %)
10 <i>Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable</i>	14,25	14,41	+ 1,12	14,25	14,41	+ 1,12
11 <i>Études et expertises en matière de développement durable</i>	201,28	196,69	- 2,27	201,28	196,69	- 2,27
12 <i>Information géographique et cartographique</i>	90,31	89,01	- 1,43	90,31	89,01	- 1,43
13 <i>Météorologie</i>	188,77	189,75	+ 0,52	188,77	189,75	+ 0,52
14 <i>Économie sociale et solidaire</i>	18,39	19,89	+ 8,15	18,39	19,89	+ 8,15
<i>Titre 2I (P217, A 28)</i>	<i>51,07</i>	<i>51,43</i>	<i>+ 7,00 %</i>	<i>51,07</i>	<i>51,43</i>	<i>+7,00%</i>
Total (hors titre 2)	513,00	509,76	- 0,63 %	513,00	509,76	- 0,63 %
Total y. c. titre 2 (P217, A 28)	564,07	561,19	- 0,51 %	564,07	561,19	- 0,51 %

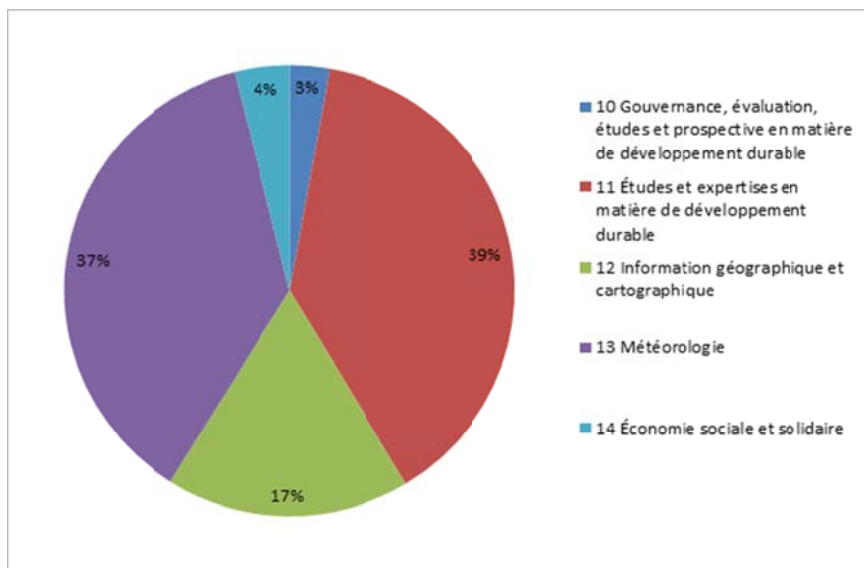
Source : projet annuel de performances 2020.

A. UN PROGRAMME PEU LISIBLE

Le projet de loi de finances pour 2018 avait apporté des modifications sensibles 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*.

En proportion, celles-ci représentent 7 % des crédits de la mission, ainsi que le détaille le graphique ci-après.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 159 PAR ACTION



À l'évidence, ce regroupement est sans pertinence. Les trois principales actions du programme portent les subventions pour charges de service public de grands opérateurs scientifiques et technologiques de l'écologie. En y adjoignant des crédits consacrés à la gouvernance d'une part, à l'économie sociale et solidaire d'autre part, on brouille la lisibilité de la documentation budgétaire.

1. Les crédits du CGDD

L'action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable*, créée dans la loi de finances initiale pour 2018, 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 les travaux d'études et d'expertise (notamment de statistiques), tandis que les dépenses de personnel se retrouvent sur une action miroir au sein du programme 217. Les crédits de l'action 10 tiennent compte du transfert en 2020 de 160 000 euros dédiés à la Fondation pour la nature et l'homme (FNH) du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* au P159. Ils sont en hausse de 1,12 %.

Dans la mesure où le CGDD est partie intégrante de l'administration centrale du ministère, il n'est pas opportun de faire figurer ses crédits hors titre 2 dans un programme où prime l'expertise scientifique et technique. Le rapporteur spécial estime que cette action doit être replacée au sein du programme 217.

2. Les crédits de l'économie sociale et solidaire

L'action 14 *Économie sociale et solidaire* est quant à elle dotée de crédits, dédiés au financement des actions de développement de l'ESS et au financement des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA).

Ses crédits sont en augmentation de 8,15 % en CP du fait d'un financement complémentaire de 1,5 million d'euros pour accompagner les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA). Ce budget demeure cependant modeste (19,89 millions d'euros) face au chantier sociétal que représente l'ESS.

Leur répartition est la suivante :

– 300 000 euros (inchangé par rapport aux LFI 2018 et 2019) pour le fonctionnement du Haut-commissariat à l'économie sociale et solidaire ;

– 8,8 millions d'euros (– 2,4 millions d'euros) de dépenses d'intervention dans le cadre du développement de l'ESS ;

– 10,4 millions d'euros de dépenses d'intervention dans le cadre des DLA.

L'économie sociale et solidaire n'a que très peu à voir avec l'expertise et l'ingénierie en matière environnementale. Ces crédits relevaient auparavant des programmes 134 *Développement des entreprises et du tourisme* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Il conviendrait de les replacer dans l'un ou l'autre de ces programmes au sein de la mission *Économie*.

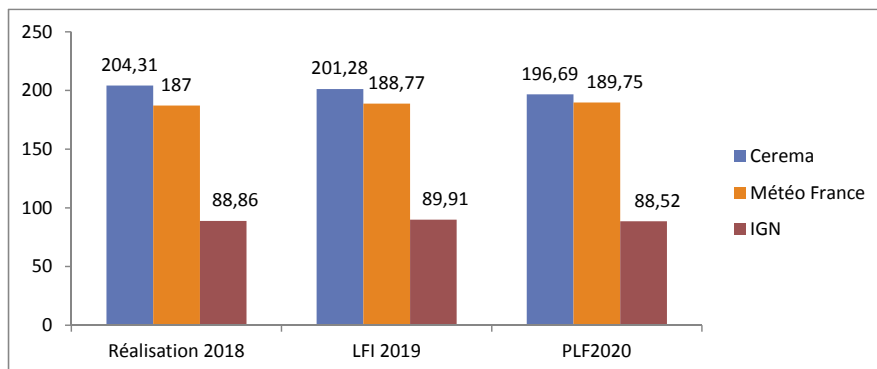
B. DES OPÉRATEURS MALMENÉS

Pour le CEREMA et l'IGN, la baisse des subventions pour charges de service public et la baisse des effectifs sont concomitantes. Elles contraignent les opérateurs à réduire ou à abandonner certaines de leurs actions et elles renforcent leur dépendance à l'égard des financements extérieurs.

Les crédits budgétaires de Météo France sont en légère hausse du fait de l'apport de nouveaux crédits pour le renouvellement du supercalculateur, mais en nette régression à périmètre constant.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC DU PROGRAMME 159 ACCORDÉES AUX OPÉRATEURS

(en millions d'euros)



Source : RAP 2018, PLF 2019 et 2020.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS SOUS PLAFOND RÉMUNÉRÉS PAR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 159

(en ETPT)

	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	LFI 2019	PLF 2020
Météo France	3 062	2 957	2 925	2 831	2 736
CEREMA	2 979	2 867	2 796	2 695	2 594
IGN	1 566	1 535	1 507	1 472	1 433
Total	7 607	7 359	7 228	6 999	6 763

Source : projet annuel de performances 2020.

La diminution des moyens alloués aux opérateurs renforce leur dépendance envers les financements extérieurs et les contraint à rechercher de nouveaux modèles financiers. Cette année encore, les opérateurs du programme 159 perdent près de 240 ETPT.

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

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).

Cet établissement apporte son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, tant au niveau national que local.

Il développe son expertise en appui à l'État et aux acteurs territoriaux dans les domaines de la mobilité, des infrastructures de transport, de l'urbanisme et de la construction, de la préservation des ressources, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime et de la capacité à intégrer ces différentes compétences dans la construction de projets territoriaux.

Lors de son déplacement au centre de Brest-Plouzané le 12 septembre 2019, votre rapporteur spécial a pu mesurer la diversité et l'importance des actions du CEREMA en matière maritime. Dans le domaine de l'eau et de la mer, ses travaux portent notamment sur le recul du trait de côte et les risques de submersion qui en résultent, sur la mesure de la houle, sur la détermination des meilleures implantations pour l'éolien en mer, sur la sécurité maritime et fluviale, sur les pollutions, sur les dégâts causés par les Sargasses aux Antilles.

Le CEREMA est un des rares opérateurs où se maintient une compétence de l'État en matière d'ingénierie et d'études, et singulièrement de traitement et d'analyse de données. L'intérêt général et l'intérêt environnemental commandent que cette compétence soit non seulement préservée, mais aussi développée et accrue.

Or la prévision de SCSP pour 2020 est de 196,69 millions d'euros, soit une baisse 2,3 % par rapport à la LFI pour 2019.

Corrélativement, l'établissement perd 101 ETPT entre 2019 et 2020, avec un plafond ramené à 2 695 ETPT.

Pour la première fois, la SCSP sera en 2020 inférieure à la masse salariale de l'établissement. Dans ce contexte de régression des ressources, le CEREMA doit revoir l'étendue de ses missions et de certains domaines d'expertise, abandonnant par exemple ses activités relatives aux risques technologiques.

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

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.

Ainsi qu'il est indiqué dans le jaune « Opérateurs » annexé au PLF pour 2020, il existe, en matière de donnée géographique, un « *risque de "disruption" de la puissance publique par des acteurs internationaux, tels que les majors de l'internet qui maîtrisent et exploitent d'immenses quantités de données. Il est donc plus que jamais essentiel que la puissance publique conserve la maîtrise des données géographiques qui fondent ses décisions.* »

Par ailleurs, l'IGN est le seul organisme à même de mesurer finement l'artificialisation du territoire, en partenariat avec le CEREMA. Son rôle est donc essentiel dans l'évaluation de l'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette ».

L'établissement se trouve ainsi confronté à une injonction contradictoire. Sa subvention pour charges de service public baisse d'année en année (- 1,4 million d'euros pour 2020, soit - 1,57 %). Ses ressources propres, qui se composent de subventions de collectivités publiques, du chiffre d'affaires issu de clients privés et de commanditaires publics, d'autres produits et de subventions d'investissement, ont baissé de 4,63 millions d'euros entre 2015 et 2019. Les effectifs suivent la même trajectoire descendante. Pour 2020, le plafond d'emplois a été fixé à 1 421 ETPT et le schéma d'emplois à - 49 ETP.

a. Un financement dépendant des ressources propres

Si les subventions pour charges de service public constituent la part la plus importante de ses ressources, l'IGN bénéficie également de ressources propres (44 % du total), dont les recettes commerciales constituent la plus grande part.

Les ressources de l'IGN sont détaillées dans le tableau ci-après.

RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'IGN

Ressources encaissées en M€	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	BI
	2015	2016	2017	2018	2019
SCSP	92,82	91,21	88,83	88,67	88,87
Autres subventions dont recettes fléchées	6,39	7,82	5,18	8,51	7,26
Chiffre d'affaires	65,95	57,50	60,07	51,46	60,60
<i>dont Grand Public</i>	10,96	10,36	10,92	9,67	10,50
<i>dont Marché professionnel</i>	14,21	10,36	12,21	13,88	10,50
<i>dont Marché Défense/Espace</i>	14,35	12,89	17,35	9,86	15,50
<i>dont Registre parcellaire graphique</i>	15,64	5,56	6,11	6,02	6,00
<i>dont TRex</i>	-	-	-	-	3,80
<i>dont GEOMAPS</i>	0,33	12,48	13,48	11,42	14,30
<i>dont TOPObase</i>	10,25	5,66	-	-	-
<i>dont autres</i>	0,22	0,19	-	0,61	-
Autres produits	0,92	-	1,06	1,55	1,32
Recettes d'investissement	0,85	1,16	2,21	-	0,30
Total ressources propres	74,11	66,48	68,52	61,52	69,48
TOTAL	166,93	157,69	157,35	150,19	158,35
Part ressources propres/total recettes	44,40 %	42,2 %	43,5 %	40,96 %	43,88 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'amélioration de ressources prévue en 2019 s'explique principalement par une hausse du produit de contrats passés dans le domaine de la défense.

Par ailleurs, pour la construction et le développement de la Géoplateforme nationale, l'IGN a obtenu un financement du FTAP (fonds pour la transformation de l'action publique) à hauteur de 3,6 millions d'euros, dont 1,1 million d'euros en 2019.

En revanche, la généralisation de l'ouverture gratuite des données publiques représente un manque à gagner important.

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

L'évolution des ressources propres de l'IGN, tout comme celle de Météo France et du CEREMA, continue d'être affectée par les conditions d'application de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique¹, qui prévoit la généralisation et la gratuité de l'accès aux données publiques.

Le décret n° 2016-1617 du 29 novembre 2016 relatif aux catégories d'informations publiques de l'État et de ses établissements publics administratifs susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance de réutilisation, permet à l'IGN de continuer à percevoir des redevances issues de ses propres bases de données et donc de conserver des ressources propres liées à des redevances, licences et ventes de données (chiffre d'affaires professionnel).

Toutefois, par rapport au niveau moyen des dernières années, la dynamique d'ouverture des données publiques a déjà conduit à une diminution des recettes de licences (qui représentaient auparavant environ 10 millions d'euros annuels). Cette diminution a contribué à la dégradation de la situation financière de l'établissement qui affiche un déficit de 2 à 3 millions d'euros en 2016, 2017, 2018 et probablement en 2019. La gratuité totale de ses données, décidée par le Gouvernement pour 2022, impliquera pour l'établissement une perte de recettes supplémentaire de l'ordre de 6 millions d'euros par an.

D'ores et déjà, l'État a signifié à l'opérateur que les pertes liées à l'application de la loi pour une République numérique ne seraient pas compensées. Dans un référé récent, la Cour des comptes a indiqué que cette position mettait en difficulté les établissements concernés et a déploré les insuffisances du pilotage de l'État en la matière.

¹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Le référé de la Cour des comptes du 11 mars 2019 sur la valorisation des données de l'IGN, de Météo France et du CEREMA

Les opérateurs producteurs de données publiques sont tenus par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, de rendre leurs bases et leurs données ouvertes, c'est-à-dire répertoriées, accessibles au public et réutilisables gratuitement

La Cour des comptes met en avant une « *injonction paradoxale* » qui « *menace l'équilibre économique* » de ces établissements. Le CEREMA, l'IGN et Météo France sont incités à développer leurs ressources propres, provenant dans leur grande majorité de la vente de leurs données, tout en permettant la gratuité de celles-ci.

En 2013, les ventes de données brutes représentaient 36 % du chiffre d'affaires de l'IGN (14,7 millions d'euros) contre 12 % aujourd'hui (6,6 millions d'euros). Ce manque à gagner ne pourra que s'aggraver. Or, dans le cas de l'IGN, la SCSP n'a pas progressé proportionnellement à de nouvelles charges.

En conséquence des difficultés techniques et financières à appliquer la loi de 2016, l'IGN continue l'utilisation de licences *ad hoc* n'allant pas dans le sens de la politique de simplification et d'ouverture.

Relevant des insuffisances en matière de pilotage, la Cour vise notamment la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), qui semble peu apte à indiquer une direction claire sur la régulation des données et le statut des opérateurs dont le financement doit être revu.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

« *Recommandation n° 1 : clarifier la doctrine et les conditions d'application des règles relatives à l'ouverture des données et des codes sources des logiciels, ainsi que celles afférant à la gestion des licences ;*

Recommandation n° 2 : redéfinir les modèles économiques des opérateurs en tirant les conséquences de l'ouverture des données publiques et de l'attrition des ressources propres correspondantes. »

3. Météo France

L'action 13 *Météorologie* est uniquement constituée de la subvention pour charges de service public de Météo France. Elle représente environ 55 % du financement total de l'opérateur.

a. Un financement public en baisse et des réductions d'effectifs qui menacent le cœur de l'activité

Si l'action apparaît facialement en légère augmentation (+ 0,52 %, à 189,8 millions d'euros), c'est à la faveur d'un financement complémentaire de 7,7 millions d'euros pour le financement du supercalculateur. À périmètre constant, la SCSP diminue de 3,56 %.

Une autre dotation ne fait que transiter par les comptes de l'opérateur. Elle provient du programme 193 *Recherche spatiale* et correspond à la contribution de la France à l'organisation européenne EUMETSAT, en charge de la gestion des satellites météorologiques. Son montant varie d'une année sur l'autre en fonction des appels de fonds de l'organisme. En 2020, elle passe de 81,46 millions à 51,06 millions d'euros, soit une baisse de 40,5 %.

À ces dotations s'ajoute une subvention inscrite sur le programme 181 *Prévention des risques* de la présente mission à hauteur de 3,85 millions d'euros pour 2020. Cette dotation 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.

Le schéma d'emplois est de -95 ETPT, à 2 736 ETPT pour 2020. L'établissement subit un processus de restructuration important depuis 2008, qui s'est accompagné d'un plan de fermeture de nombreux centres territoriaux. 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.

Le Gouvernement imposera des coupes annuelles d'effectifs du même ordre de grandeur durant tout le quinquennat. C'est la structure même de l'établissement qui se trouve ainsi remise en cause.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS SOUS PLAFOND À MÉTÉO FRANCE DEPUIS 2012

(en ETPT)

Météo France	Réalisation							LFI	PLF 2020
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Total	3 383	3 309	3 298	3 183	3 101	2 957	2 925	2 831	2 736

Source : RAP 2012 à 2018, LFI 2019, PLF 2020.

Auditionnée par votre rapporteur, la nouvelle présidente-directrice générale de Météo France, Mme Virginie Schwarz a indiqué que face à ces baisses de financements et d'effectifs, l'opérateur s'était toujours efforcé de sanctuariser ce qui représente le cœur de son activité, à savoir la recherche. Or, si la trajectoire de baisse n'est pas rapidement inversée, c'est désormais la recherche qui sera touchée.

Ainsi, derrière l'affichage politique de mobilisation pour le climat, le Gouvernement met à mal un opérateur dont le rôle est précisément de mesurer le changement climatique et ses effets et qui est un des grands contributeurs du GIEC ⁽¹⁾ !

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

b. Des ressources propres menacées par la généralisation de l'accès gratuit aux données publiques

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.

En revanche, les autres recettes propres de l'opérateur vont connaître un fléchissement important du fait de la mise en œuvre de la loi pour une République numérique de 2016, comme c'est le cas pour l'IGN et pour le CEREMA. L'établissement estime que la perte de recettes sur les licences se situera entre 1 et 2 millions d'euros et la perte de recettes sur les services à environ 2 millions d'euros, soit un manque à gagner d'environ 10 % sur le total des recettes réalisées dans ce domaine.

c. Les enjeux du supercalculateur

L'opérateur est tenu d'assurer de lourds investissements pour disposer des outils technologiques les plus performants, indispensables à la conduite de ses activités opérationnelles et scientifiques.

Le premier de ces investissements, prévu de longue date, est le renouvellement du supercalculateur. La stratégie de Météo France repose sur l'augmentation de la puissance de calcul par un facteur d'au moins 5, pour un coût total de 144 millions d'euros réparti sur les années 2019 à 2022.

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.

La notification du marché associé au supercalculateur a eu lieu le 24 juillet 2019, au bénéfice de la société Bull, déjà titulaire du précédent marché. Le choix effectué garantit contractuellement un gain de puissance effectif d'un facteur 5, c'est-à-dire le bas de la fourchette prévisionnelle.

L'objectif visé est de basculer la production opérationnelle de l'établissement à partir de septembre 2020, le premier des deux supercalculateurs étant mis à disposition à partir de mars 2020. Les travaux d'infrastructures nécessaires à l'accueil du premier calculateur, sur le site de la Météopole, ont débuté en juin 2019.

Le projet est abondé en 2020 par une dotation s'élevant à 7,7 millions d'euros.

Parallèlement, Météo France poursuit le renouvellement des équipements assurant le traitement des données produites par le supercalculateur et a procédé au lancement de l'opération de mise à niveau des systèmes de stockage de données (opération globale de plus de 20 millions d'euros mais qui pèsera surtout sur le budget de Météo France à partir de 2021).

Au total, pour compenser la baisse des ressources de l'établissement en 2020, Météo France devra chercher à nouveau des économies sur la masse salariale (- 5 millions d'euros du fait des suppressions de postes) et sur l'enveloppe de fonctionnement, et limiter les investissements aux seules opérations de jeunesse et aux priorités fixées dans le COP.

Sur le plus long terme, le risque de décrochage de la France n'est pas écarté par le renouvellement actuel. Dans une de ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de la transition écologique et solidaire fait état des éléments suivants :

« – en 2019, avant le renouvellement de son système de calcul intensif, Météo France figure en queue d'un petit peloton avec les services météorologiques coréen, indien et chinois. Le Centre européen de prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT) devance Météo France d'un facteur 2 et les services japonais et britannique encore plus largement ;

– en 2020, le renouvellement de leurs capacités de calcul permettront à Météo France et au service allemand d'intégrer le peloton de tête du classement des services météorologiques ;

– dès 2021, Météo France sera probablement à nouveau distancé par le service météorologique britannique et le CEPMMT.

Le maintien du positionnement de Météo France parmi les tout premiers n'est donc pas totalement garanti à moyen terme et doit rester un point de vigilance. »

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 comprend 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 pour l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le groupement d'intérêt public (GIP) GEODERIS. Il inclut également la plus grande partie des crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont il porte les effectifs et la masse salariale.

Les effectifs affectés à 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 baisse par rapport à 2019. Le plafond des effectifs autorisés passe de 3 220 ETPT (LFI 2019) à 3 184 (PLF 2020).

La part des subventions pour charges de service public représente 81 % des crédits du programme tous titres confondus. À lui seul, le financement de l'ADEME représente 72 % des crédits du programme.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits du programme par actions entre la LFI pour 2019 et le PLF pour 2020. Dans tous les cas de figure et même lorsque l'on exclut la dépense exceptionnelle qu'a constitué en 2019 l'indemnisation de copropriétaires de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer ⁽¹⁾, les crédits de la mission sont en baisse en euros constants. Seuls les crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire augmentent (+ 2,10 %), principalement sous l'effet de l'évolution de la masse salariale.

ÉVOLUTION PAR ACTIONS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)
Action 01 – Prévention des risques technologique et des pollutions	101 043 634	95 347 635	-5,64%	90 981 845	90 526 138	-0,50%
Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	58 974 289	60 316 861	2,28%	63 974 289	65 316 861	2,10%
<i>dont titre 2</i>	46 446 540	47 671 569	2,64%	46 446 540	47 671 569	2,64%
Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	44 699 826	37 235 182	-16,70%	44 235 183	37 235 183	-15,82%
<i>dont amendement "Le Signal"</i>	7 000 000		-1,23%	7 000 000		0,00%
Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	38 277 130	38 777 130	1,31%	38 277 130	38 777 130	1,31%
Action 12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	595 333 800	594 833 800	-0,08%	595 333 800	594 833 800	-0,08%
Total (hors titre 2)	791 882 139	778 839 039	-1,65%	786 355 707	779 017 543	-0,93%
Total (hors titre 2) hors "Le Signal"	784 882 139		-0,77%	779 355 707		-0,04%
Total y. c. titre 2	838 328 679	826 510 608	-1,41%	832 802 247	826 689 112	-0,73%
Total y. c. titre 2 hors "Le Signal"	831 328 679		-0,58%	825 802 247		0,11%

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

(1) Cette résidence menacée par l'érosion marine fut évacuée définitivement en 2014. Au terme de nombreuses procédures, aucune solution ne fut trouvée pour indemniser les copropriétaires. C'est finalement l'adoption d'un amendement parlementaire au PLF pour 2019 qui a permis d'inscrire 7 millions d'euros au titre de cette indemnisation.

1. Une amplification incontestable des risques naturels et technologiques

L'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, toute comme celui de la station d'épuration d'Achères dans les Yvelines quelques semaines plus tôt, a mis en lumière de façon brutale les graves insuffisances de l'État tant en matière de gestion de crise qu'en matière de prévention des risques.

Incendie de l'usine Lubrizol, à Rouen

Le 26 septembre 2019, des explosions et un incendie se déclarent vers 2 heures 40 dans les zones de stockage de l'usine de Rouen.

Le préfet de Seine-Maritime décide le déclenchement du plan particulier d'intervention (PPI) et ouvre un centre opérationnel départemental.

240 sapeurs-pompiers, 90 policiers, 46 gendarmes et 50 véhicules sont déployés sur le site de l'incendie. Les autorités décident le confinement de la population dans un rayon de 500 mètres autour de l'usine, ferment préventivement des établissements scolaires des communes environnantes, puis recommandent de ne pas avoir de contacts directs avec les suies, de ne pas consommer les récoltes et les produits alimentaires exposés.

Le ministre de l'intérieur annonce la mobilisation de moyens du plan Polmar contre les risques de pollution de la Seine. Les eaux polluées ont été confinées par des barrages flottants et ont été pompées.

En raison des conditions météorologiques, le panache de fumée toxique a formé un nuage noir et lourd qui est resté relativement concentré à basse altitude sur une vingtaine de kilomètres de long, localement rabattu au sol par le vent et la pluie.

Ce panache a touché le pays de Bray puis a traversé les Hauts-de-France en se dirigeant vers la Belgique. Des dépôts de suies et d'hydrocarbures ont été relevés. Plusieurs zones humides et la Seine elle-même ont été polluées, avec des conséquences probables pour la faune aquatique et la biodiversité des zones concernées.

L'état de catastrophe technologique n'a pas été déclaré.

Plusieurs centaines de plaintes ont été déposées par des habitants, des pompiers, des policiers, des collectivités locales.

Le 2 octobre, le Sénat a créé une commission d'enquête chargée « *d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, de recueillir des éléments d'information sur les conditions dans lesquelles les services de l'État contrôlent l'application des règles applicables aux installations classées et prennent en charge les accidents qui y surviennent ainsi que leurs conséquences et afin de tirer les enseignements sur la prévention des risques technologiques* ».

Le même jour, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale décidait la création d'une mission d'information sur l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen.

Lubrizol est une société américaine détenue depuis 2011 par Berkshire Hathaway, conglomérat dirigé par Warren Buffett et Charlie Munger.

Outre la question que pose l'action de l'État en la matière, l'accroissement des risques tient à plusieurs facteurs objectifs :

– la multiplication des événements météorologiques extrêmes (canicules, ouragans, tornades localisées, pluies ou sécheresses intenses, etc.) résultant du dérèglement climatique ;

– la poursuite de l'artificialisation des sols ;

– l'apparition d'un risque nouveau à Mayotte (découverte récente d'un volcan sous-marin, séismes en essaim, risque de tsunami) ;

– le vieillissement de l'appareil productif français ;

– l'obsolescence progressive du parc nucléaire existant et les problèmes de sûreté non résolus de l'EPR en construction ;

– l'évolution des technologies et les pollutions nouvelles qui en résultent (nanomatériaux, batteries, industrie pharmaceutique, etc.).

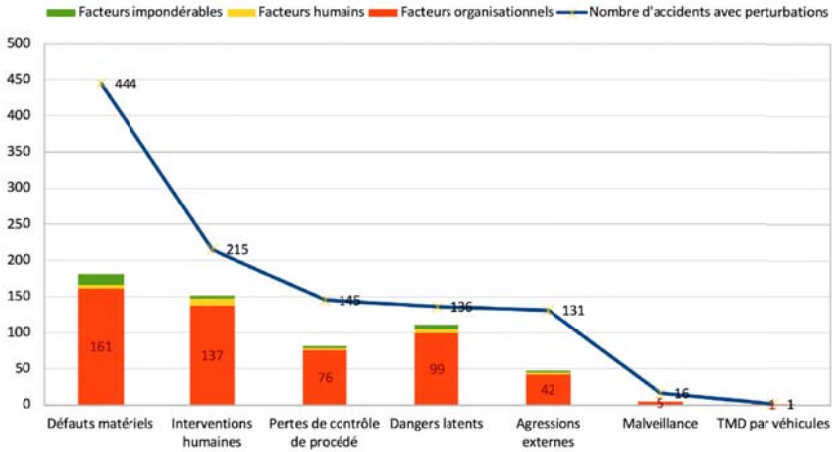
Il faut ajouter à ces facteurs la perte de la culture de la prévention dans de nombreuses entreprises, du fait des restructurations et des changements de management permanents, ou du recours à une sous-traitance « en cascade ».

À cet égard, l'*Inventaire des accidents technologiques survenus en 2018*⁽¹⁾, publié en septembre 2019 par le Bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (BARPI) à partir de la base de données ARIA (analyse, recherche et information sur les accidents technologiques), fait apparaître une amplification incontestable.

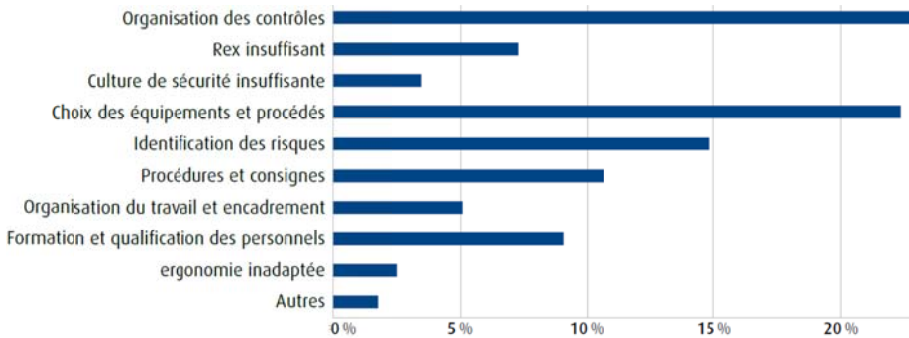
Les deux graphiques ci-après montrent le poids des facteurs organisationnels, et notamment l'insuffisance des contrôles pratiqués par les entreprises. En outre, les cas d'identification des défauts matériels comme type de perturbation sont ceux qui conduisent le moins souvent à des investigations pour trouver les causes profondes. Pour 64 % des accidents issus de défauts matériels, les causes profondes ne sont pas connues, ce qui accroît le risque de reproduction de l'accident.

(1) <https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/synthese/syntheses/inventaire-des-accidents-technologiques-survenus-en-2018/>

Répartition des accidents selon le nombre de perturbations identifiées et par causes avérées



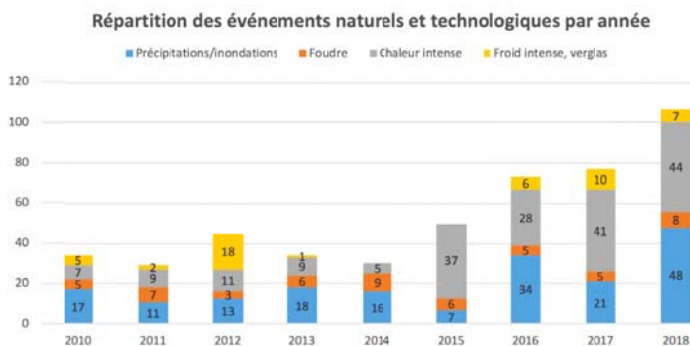
ANALYSE DES CAUSES ORGANISATIONNELLES



Source : Inventaire des accidents technologiques survenus en 2018, BARPI.

Un autre grand enseignement des données analysées par le BARPI est la très rapide augmentation du nombre d'accidents industriels causés par des événements météorologiques majeurs.

Le graphique ci-après retrace la progression de ces « événements naturels et technologiques » (NaTech). Les accidents industriels trouvant leur origine dans des phénomènes naturels sont trois fois plus importants en 2018 (107) qu'en 2010 (34).



Source : Inventaire des accidents technologiques survenus en 2018, BARPI.

En 2018, 45 % des NaTech étaient le résultat de précipitations intenses ou d'inondations et 41 % celui d'épisodes de chaleurs intenses. Ces deux phénomènes ont également la particularité de toucher toutes les régions françaises.

2. Un effort budgétaire inexistant, des moyens humains insuffisants

Il est singulier qu'un ministère produisant de données aussi parlantes sur l'amplification des risques ne prenne aucune mesure significative pour y répondre.

a. Les crédits de la prévention des risques technologiques, des pollutions et des risques chroniques

L'action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions* se voit allouer des crédits de paiement en légère baisse de 0,50 % (90,9 millions d'euros en LFI 2019 contre 90,5 millions d'euros pour 2020).

Or la direction générale de la prévention des risques doit faire face à une augmentation inéluctable des dépenses, notamment en raison de l'augmentation du nombre de sites à gérer ou à surveiller.

Le bilan de l'exécution 2018 des inspections des installations classées s'établit comme suit :

- 450 000 installations soumises à déclaration, dont 10 000 nouvellement enregistrées en 2018 ;

- 28 000 établissements comprenant au moins une installation soumise à autorisation ;

- 1 300 établissements dits « Seveso » – présentant des risques majeurs impliquant des substances dangereuses ;

- 6 850 établissements soumis à la directive sur les émissions industrielles (IED), dont 3 500 établissements industriels et 3 350 élevages ;

- 18 200 visites d'inspection, dont 10 000 inspections approfondies ;

- 2 100 arrêtés de mise en demeure pris par les préfets, suivis de 430 sanctions administratives ;
- plus de 800 procès-verbaux transmis aux parquets ;
- 1 290 ETPT d’inspecteurs affectés à l’inspection des installations classées.

Auditionnée pour la préparation de ce rapport, la direction générale de la prévention des risques a indiqué que les inspections des installations classées devaient augmenter de 50 % d’ici 2022. Pourtant, il n’est fait état nulle part d’un renforcement des moyens mis en œuvre pour y parvenir, notamment en termes d’effectifs. Seules des réorganisations visant à simplifier les contrôles – avec le développement d’un outil d’informations partagé avec les industriels – sont prévues.

Les chiffres donnés l’année précédente par le directeur général de la prévention des risques étaient pourtant éloquentes : diminution par deux du nombre de contrôles en quinze ans, ratio d’un inspecteur pour 420 sites, nécessité d’accroître l’effectif de l’inspection de 200 ETPT pour assurer le minimum nécessaire.

Concernant le financement des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), leur coût pour 2020 est évalué à 4,6 millions d’euros contre 6,4 millions d’euros en 2019. Ces coûts sont principalement liés à la prise en charge par l’État à 90 % des travaux de maintien aux normes dans les zones à risque. La DGPR explique qu’une baisse des dépenses escomptées dans ce domaine traduit une moindre mise en œuvre de ces travaux, pourtant indispensables à la prévention des risques.

Au 1^{er} août 2019, sur les 388 PPRT à réaliser, tous sont prescrits et 381 sont approuvés. Il en reste 7 en phase d’approbation ; il s’agit des PPRT les plus complexes, présentant des enjeux importants qui ont nécessité une longue concertation de l’ensemble des acteurs concernés.

3. La prévention des risques naturels et hydrauliques

L’action 10 *Prévention des risques naturels et hydrauliques* vise à assurer la sécurité des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles : inondations, submersions marines, mouvements de terrain, avalanches, séismes, éruptions volcaniques, feux de forêt.

Il est à noter que le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « Fonds Barnier ») prend en charge depuis 2014 la totalité des dépenses d’élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) et des actions d’information préventive sur les risques majeurs.

Les besoins de financement des PPRN augmentent d'année en année du fait de l'accumulation des risques liés au changement climatique. Le tableau ci-après détaille des prévisions de dépenses du FPRNM pour la période 2019-2020.

**PRÉVISIONS DE DÉPENSES DU FPRNM 2019-2020
AU 31 AOÛT 2019**

(en millions d'euros)

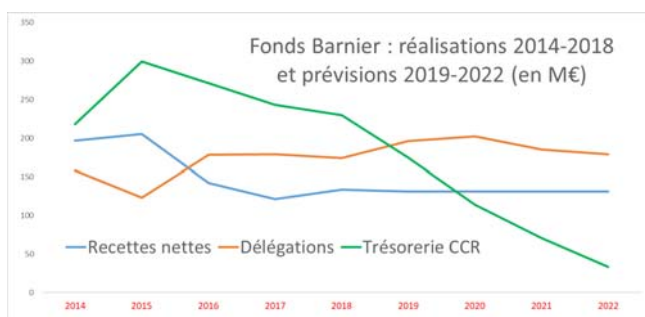
Opérations financées par le fonds	Rappel dépenses 2018	Prévisions 2019	Prévisions 2020
Expropriations	1,7	2	3
<i>dont Xynthia</i>	0		
<i>Autres</i>	1,7		
Cofinancement des PPRN et information préventive (inclus cartographie DI à partir de 2019)	19,1	17	17
Évacuations et relogement	0,7	1,4	0,4
Acquisitions amiables	21	25	35
Études et travaux prescrits par un PPRN	0,6	0,9	0,9
Études et travaux réduction vulnérabilité PAPI	0	3	3
Traitement des cavités souterraines	0,5	0,8	0,8
Études, équipements et travaux des collectivités	109,3	105	105
<i>dont Plan Séisme</i>	28,2	16	17
<i>dont prévention des inondations dans le cadre des PAPI et PGF</i>	62,4	70	73
<i>dont prévention des inondations dans le cadre des PSR</i>	6,2	5	5
<i>dont Autres</i>	12,5	14	10
Études et travaux de confortement des digues domaniales (inclus PSR)	15	25	20
Cartographie Directive Inondation (mesure fusionnée avec PPRN et information préventive à partir de 2019)	0,9	0	0
Études et travaux de prévention du risque sismique SDIS (inclus au Plan Séisme)	0	11	11
Études et travaux de prévention du risque sismique HLM (inclus au Plan Séisme)	5		
Études et travaux bâtiments gestion de crise	0	3	3
Aide aux quartiers d'habitat informel	0,3	2	3
Études, travaux et équipements de prévention contre les risques naturels réalisés ou subventionnés par l'État avant le 1^{er} janvier 2014	0	0	0
Total	174,1	196,1	202,1
Solde de trésorerie (au 31/12/2018)	229,5	174,9	114,3

Source : rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Le fonds Barnier est financé par un prélèvement obligatoire de 12,1 % sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles. Le montant des prélèvements effectués *via* les contrats d'assurance (soit la ressource brute du fonds Barnier) est d'environ 210 millions d'euros, avec une tendance légèrement haussière compte tenu de l'évolution de l'assiette des prélèvements.

Après avoir procédé à des prélèvements sur trésorerie en 2016 et 2017, le Gouvernement a plafonné les recettes du fonds Barnier à 131,5 millions d'euros en 2018 puis à 137 millions d'euros en 2019, soit très en dessous du niveau annuel de décaissement du fonds. Le reste des recettes de la taxe, soit entre 75 et 80 millions d'euros, est reversé au budget général de l'État.

Selon les projections du ministère de la transition écologique et solidaire, la trésorerie du fonds devrait ainsi se trouver asséchée à l'horizon 2022, comme le montre le graphique ci-après.



Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Pour permettre un accroissement des dépenses de prévention et assurer une affectation sincère de la taxe sur les primes d'assurance, la commission des finances a adopté à l'unanimité, en première lecture, un amendement de votre rapporteur visant à relever le plafonnement des recettes du fonds Barnier à 180 millions d'euros.

En séance publique, cet amendement a reçu un avis défavorable du Gouvernement et a été rejeté.

4. La gestion de l'après-mine

Les crédits de l'action 11 *Gestion de l'après-mine* visent 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 et en assurant les indemnisations et les expropriations sur les sites dangereux.

Ses crédits sont en hausse de 1,31 % par rapport à la LFI 2019, avec 38,77 millions d'euros en CP.

Concernant les travaux de mise en sécurité (DPSM), depuis la loi du 16 juillet 2013, il est prévu une contribution des industriels et des collectivités locales au financement de ces travaux à hauteur de 25 % chacun en complément du crédit d'impôts. Ceci permet de porter à 90 % l'aide apportée aux particuliers pour la réalisation des travaux de mise en sécurité de leur logement.

Il est important que le taux du crédit d'impôt actuel soit pérennisé, de même que la prise en charge par l'État du coût lié à l'accompagnement des riverains dans leurs démarches de réalisation des travaux de leurs logements. En effet, malgré les conditions de financement favorables, les particuliers ne pourront pas mener à bien les travaux obligatoires sans un accompagnement professionnel.

5. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et le dispositif de contrôle des installations nucléaires

Les crédits de l'action 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* du programme 181 sont consacrés 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.

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 économiques et financière* et le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*.

Les crédits de l'ASN sont en progression de 2 % par rapport à la LFI 2019.

Au titre de l'action 9 du programme 181, les principales perspectives et évolutions budgétaires au titre du projet de loi de finances 2020 par rapport à 2019 concernent :

- une augmentation des crédits de titre 2 afin de tenir compte de l'évolution à la hausse de certains déterminants de la dépense (schéma d'emplois, glissement vieillesse technicité...) et de corriger, en partie, un écart de budgétisation constaté sur les exercices 2018 et 2019 au regard des besoins (tant au niveau des dépenses hors CAS et CAS) ;

- un accroissement du plafond d'emplois de l'ASN de 4 ETPT, soit 435 ETPT.

Dès 2011, l'ASN a 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⁾.

MONTANT DES RESSOURCES FISCALES PROVENANT DE LA TAXE INB

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
579,33	579,35	576,7	576,53	576,82	575,89	575,62	574,78

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Actuellement, l'ASN recouvre pour le compte de l'État cette taxe qui est ensuite reversée au budget général. L'établissement souhaiterait une affectation directe de la taxe, sous le contrôle du Parlement. L'idée générale est de permettre à l'Agence et à l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) d'établir leur budget avec une plus grande autonomie, en tenant compte des évolutions du parc nucléaire et de la réglementation.

Dans un avis du 23 avril 2019 relatif au budget du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France pour les années 2019 et 2020, l'ASN considère que « la création d'un programme budgétaire unique dédié au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection constitue la priorité actuelle afin, d'une part, de rendre plus lisible et plus visible (...) l'ensemble des efforts consentis par l'État (...); d'autre part, de permettre à l'ASN de mieux piloter et d'optimiser la ressource dédiée aux expertises techniques dont elle est commanditaire ».

6. 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, de l'environnement et du travail (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 poursuit sa diminution, passant de 675,5 millions d'euros inscrits au PLF pour 2019 à 667,76 millions d'euros. Cette diminution des crédits s'accompagne d'une poursuite de la diminution des effectifs sous plafond d'emplois. Dans le projet de loi de finances pour 2020, celui-ci s'établit à 1 356 ETPT (contre 1 389 pour 2019).

(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.

Cette évolution des emplois et des crédits représente une contrainte croissante, notamment pour les deux opérateurs dont le programme 181 est le programme chef de file.

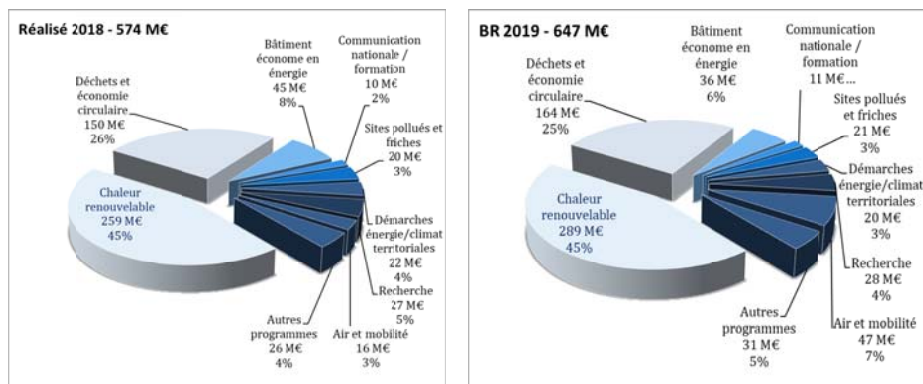
a. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), l'ADEME est l'un des principaux opérateurs du ministère chargé de la transition écologique et solidaire. L'Agence s'est vu 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 de la mise en œuvre du grand plan d'investissement (GPI).

Les crédits de l'ADEME, entièrement budgétisés depuis 2018, sont en baisse de 1 % en 2020, à 594,8 millions d'euros. Si, comme cela a été le cas les années précédentes, les crédits mis en réserve sont annulés, l'opérateur disposera en réalité de 577 millions d'euros.

De plus, il est prévu de porter le plafond d'emplois à 858 ETPT contre 878 en 2019, soit un différentiel de - 20.

En 2018 et en prévision 2019, les dépenses du budget incitatif de l'ADEME s'établissent comme suit :



Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le ministère de la transition écologique et solidaire constate que « le nombre de projets engagés antérieurement mais abandonnés par les porteurs de projets reste plus élevé que planifié, avec de l'ordre de 150 millions d'euros de contrats dégagés par an en 2018 et 2019 contre 60 à 70 millions prévus ». En d'autres termes, un retard considérable a été pris par rapport aux objectifs et les crédits sont sous-utilisés.

C'est ce que confirme le MTES lorsqu'il estime que « *pour répondre aux objectifs de la PPE et dans un contexte de moratoire sur la trajectoire de taxe carbone, il faudrait une forte augmentation du niveau des engagements du fonds chaleur entre 2020 et 2023 afin d'augmenter les flux de projets (grâce à des ratios d'aide plus attractifs dans les plafonds d'aides d'État) et de soutenir plus de projets (donc de produire plus d'énergie renouvelable)* ».

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

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il 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.

L'opérateur s'est ainsi trouvé en première ligne lors de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, par le biais de sa cellule d'appui aux situations d'urgence (CASU).

Cette entité opérationnelle 24 heures sur 24, constituée d'un chef des opérations et de deux ingénieurs, intervient en appui technique des SDIS ⁽¹⁾ et des DREAL ⁽²⁾, notamment pour identifier les substances directement impliquées ou celles susceptibles de se former pendant l'accident (composants de fumées, produits de décomposition...), pour analyser les risques selon la caractéristique de l'événement et pour évaluer les risques liés au dispositif de lutte contre le sinistre (distances de sécurité, seuil d'effet irréversible...), en concertation avec les services de secours et ceux en charge de la gestion de l'accident.

La CASU est activée en moyenne 50 fois par an, dont 25 fois pour des exercices et 25 fois en situation réelle. Son coût représente 460 000 euros en 2019.

Dans le cas de l'accident de Rouen, l'INERIS a également effectué les premières analyses de prélèvements : mis à part cet opérateur public, seuls des laboratoires privés sont à même de réaliser ce type d'opération, mais ceux-ci n'étaient pas capables de le faire pendant le week-end.

Plus généralement, l'INERIS possède des compétences pluridisciplinaires en matière d'étude et de détection des risques et des pollutions qui en font une référence non seulement en France, mais aussi en Europe.

(1) Services départementaux d'incendie et de secours.

(2) Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

L'INERIS accueille notamment des projets européens au sein de son banc d'essais inter-laboratoires sur la qualité de l'air unique en Europe. Au sein du réseau européen NORMAN, il étudie les « substances d'intérêt émergent », telles que les résidus de médicaments, surfactants, les substances suspectées d'effets perturbateurs endocriniens, ainsi que les produits de transformation associés à ces composés, dont une grande partie n'a pas encore été identifiée à ce jour.

Il étudie également les effets des pesticides et d'autres substances sur le cycle de vie et de reproduction des poissons. Il travaille avec l'AFB à une cartographie de l'intersexualité des poissons sous l'effet des pollutions.

L'INERIS dispose d'installations permettant de tester la résistance des batteries de véhicules ou autres dans des conditions extrêmes ou accidentelles, et de mesurer les caractéristiques des feux de batterie est les pollutions qui en résultent.

En dépit du rôle essentiel de cet opérateur et des enjeux considérables de santé et de sécurité publiques, le Gouvernement applique à l'INERIS la même politique malthusienne qu'à tous les acteurs de l'écologie.

Les réductions d'effectifs de ces dernières années (2 % par an depuis 2013 et – 13 ETP pour 2019 soit un plafond d'emplois de 498 ETPT) ont été importantes.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'EMPLOI DE L'INERIS

(en ETPT)

ETPT	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Budget 2019	Prévision d'exécution 2019	Prévision 2020
Sous plafond	522,8	512,6	511,3	506,3	498
Hors plafond	46,6	41,7	48	46,6	54

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Parallèlement, la subvention pour charges de service public reste au même niveau en euros courants, tandis que les autres subventions et les ressources propres sont en diminution.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du budget de l'INERIS.

BUDGET DE L'INERIS EN RÉALISATION 2017 ET 2018 ET EN PRÉVISION 2019 ET 2020.

(en milliers d'euros)

En k€	CF 2017	CF 2018	Budget 2019	Prévisions 2020 (*)
Subventions pour charge de service public	35 697	36 738	36 709	36 709
<i>P181</i>	26 540	27 455	27 452	27 452
<i>P190</i>	6 188	6 288	6 288	6 288
<i>P174</i>	2 969	2 995	2 969	2 969
Anciens CP de P190	0	0	0	
Subventions des agences et ministères	4 169	4 541	2 481	2 872
Subventions européennes	2 021	2 046	2 139	2 082
Ressources propres	30 964	29 828	33 231	29 594
RESSOURCES TOTALES	72 851	73 153	74 560	71 257
Personnel	39 525	40 981	41 484	41 169
Fonctionnement	33 185	31 494	33 076	30 088
CHARGES TOTALES	72 710	72 475	74 560	71 257
Résultat	141	678	0	0
Fonds de roulement au 31/12 en k€	17 087	19 446	14 161	14 000
Fonds de roulement au 31/12 en nombre de mois de fonctionnement	3	4	3	3
Trésorerie	11 072	13 234	7 727	8 000

*Premières estimations qui devront être confirmées puis entérinées par le conseil d'administration du 27 novembre 2019.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Il ressort de ces données que l'INERIS se trouve dans une situation de plus en plus difficile. Son directeur général, auditionné par le rapporteur, redoute des déperditions de compétences irréversibles en cas de poursuite de cette trajectoire de financement et d'effectifs.

7. Le groupement d'intérêt public (GIP) GEODERIS

Le groupement d'intérêt public (GIP) GEODERIS est l'expert technique de référence pour l'après-mine de la direction générale de la prévention des risques et des DREAL/DEAL/DRIEE. Le GIP a été créé le 4 décembre 2001 entre le BRGM et l'INERIS, puis prorogé pour une durée de dix ans à compter du 2 décembre 2011. L'avenant du 2 juillet 2018 a prorogé le GIP jusqu'au 31 décembre 2026.

La baisse des missions « historiques » de GEODERIS (risque d'effondrement, études d'aléas, origine minière d'un sinistre...) au cours des prochaines années sera compensée, comme prévu par GEODERIS dans son plan stratégique 2017-2021, par une forte augmentation des missions relatives à l'après-mine environnementale à travers notamment la réalisation d'études environnementales. Ces mesures étant coûteuses, le GEODERIS ne pourra pas les mener à bien s'il fait l'objet de coupes budgétaires.

Les travaux de mise en sécurité d'anciens sites miniers restent nombreux. Un inventaire de plusieurs millions de travaux est déjà connu de la direction générale de la prévention des risques du MTES. Plus de 38 millions d'euros de travaux à réaliser sur la période 2020-2023 ont été identifiés, auxquels pourront s'ajouter notamment des travaux supplémentaires sur d'anciens dépôts aux vues des rendus des études environnementales menées par GEODERIS.

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

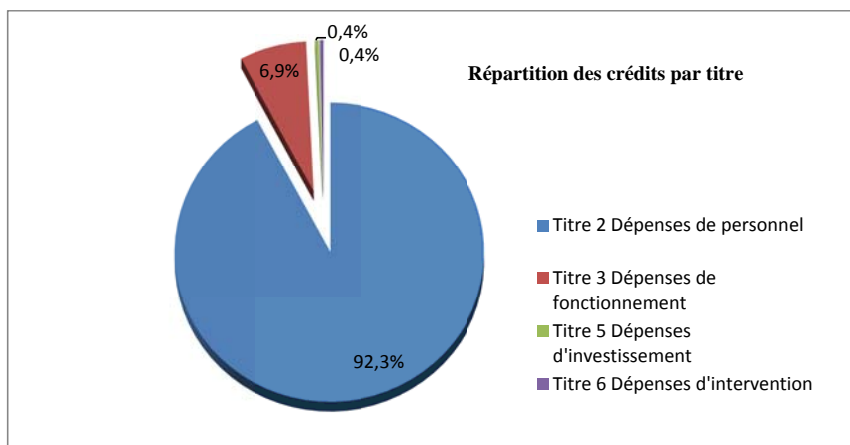
Le programme 217 est le programme support des ministères chargés de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires (MCT).

1. La baisse de la masse salariale à tout prix

Les crédits de ce programme sont en baisse ; le montant des crédits de paiement passe à 2,993 milliards d'euros à 2,911 milliards d'euros, soit une diminution de 3 % par rapport à la LFI pour 2019.

Le programme porte les effectifs et la masse salariale du MTES (à l'exception de ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire), et 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. De ce fait, la documentation budgétaire est peu lisible, tant en termes de crédits qu'en termes de trajectoire d'effectifs.

La plus grande partie des crédits (92,3 % du total) concerne des dépenses de personnel.



Source : projet annuel de performances 2020.

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 programme 217 a subi en 2018 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*. De l'avis du rapporteur spécial, ce transfert n'était pas justifié.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits de titre 2 par actions.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE TITRE 2 DU PROGRAMME 217 PAR ACTION

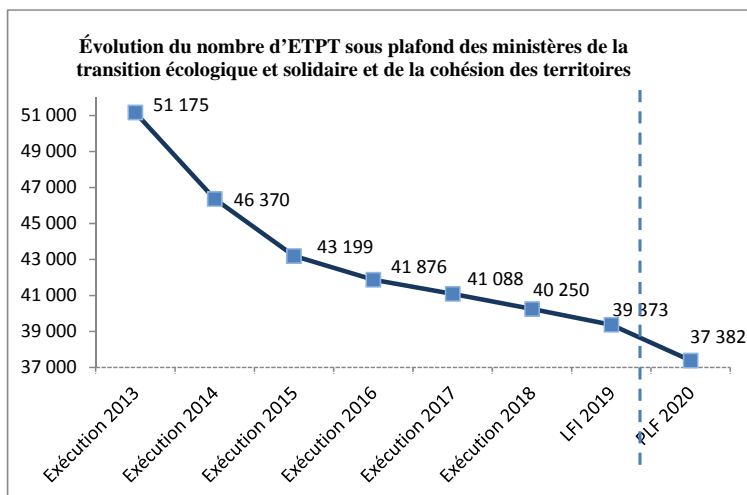
(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution	LFI 2019	PLF 2020	Évolution
			(en %)			(en %)
Action 5 Politique des ressources humaines et formation	155 496 682	157 675 833	1,4 %	155 496 682	157 675 833	1,4 %
Action 7 Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i>	543 412 279	465 280 994	- 14,4 %	543 412 279	465 280 994	- 14,4 %
Action 8 Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Infrastructures et services de transports</i>	586 936 518	585 370 523	- 0,3 %	586 936 518	585 370 523	- 0,3 %
Action 11 Personnels œuvrant pour les politiques du programme Affaires maritimes (libellé modifié)	179 637 558	185 903 507	3,5 %	179 637 558	185 903 507	3,5 %
Action 13 Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Paysages, eau et biodiversité</i>	265 326 250	268 149 358	1,1 %	265 326 250	268 149 358	1,1 %
Action 15 Personnels relevant du ministère de la "Cohésion des territoires " (libellé modifié)	659 762 217	646 595 210	- 2,0 %	659 762 217	646 595 210	- 2,0 %
Action 16 Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Prévention des risques</i>	239 861 029	244 311 267	1,9 %	239 861 029	244 311 267	1,9 %
Action 22 Personnels transférés aux collectivités territoriales du programme <i>Prévention des risques</i>	6 434 656	2 833 335	- 56,0 %	6 434 656	2 833 335	- 56,0 %
Action 23 Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Prévention des risques</i>	57 523 022	58 977 544	2,5 %	57 523 022	58 977 544	2,5 %

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)
Action 24 Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens du programme <i>Prévention des risques</i>	2 135 680	1 325 964	- 37,9 %	2 135 680	1 325 964	- 37,9 %
Action 25 Commission nationale du débat public du programme <i>Prévention des risques</i>	2 450 000	2 630 000	7,3 %	2 450 000	2 630 000	7,3 %
Action 26 Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) du programme <i>Prévention des risques</i>	1 400 000	1 400 000	0,0 %	1 400 000	1 400 000	0,0 %
Action 27 Commission de régulation de l'énergie (CRE) du programme <i>Prévention des risques</i>	14 450 000	14 450 000	0,0 %	14 450 000	14 450 000	0,0 %
Action 28 Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme <i>Expertise, information géographique et météorologique</i> du programme <i>Prévention des risques</i>	51 070 264	51 428 081	0,7 %	51 070 264	51 428 081	0,7 %
Total titre II	2 765 896 155	2 686 331 616	-2,9 %	2 765 896 155	2 686 331 616	-2,9%

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La baisse globale des effectifs portés par le programme 217 est retracée dans le graphique suivant.



Source : rapports annuels de performances 2013 à 2018, projets annuels de performances 2019 et 2020.

Pour les deux ministères (MTES et MCT), la réduction des effectifs « support » concerne 230 ETP en 2018, 227 ETP en 2019 et 227 ETP en 2020.

Ces mêmes effectifs « support » connaissent en 2020 des évolutions importantes au titre des mesures de transfert, à hauteur de – 1 169 ETPT, dont les principales sont les suivantes :

– le transfert de 1 149 ETPT vers le programme 354 *Administration générale et territoriale de l'État* du ministère de l'intérieur, correspondant à la création des secrétariats généraux communs en DDI.

– le transfert de 14 ETPT vers le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* du ministère de l'action et des comptes publics, correspondant au déploiement des services facturiers.

Le tableau ci-dessous montre les impacts de l'exécution du schéma d'emploi selon les actions du programme 217.

(en ETPT)

Schémas d'emplois en ETP	2018	2019	2020
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	- 230	- 229	- 227
Infrastructures et services de transports	- 237	- 231	- 227
Affaires maritimes	- 45	- 42	- 40
Paysage, eau et biodiversité	- 81	- 78	- 75
Personnel relevant du ministère de la cohésion des territoires	- 208	- 203	- 200
Prévention des risques	- 18	- 18	- 17
Énergie, climat et après-mines	0	0	0
Commission nationale du débat public	1	0	0
Commission de régulation de l'énergie	2	2	1
Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme « expertise, information géographique et météorologique »	- 14	- 14	- 14
TOTAL Programme 217	- 830	- 813	- 799

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En conséquence, le taux de remplacement des départs à la retraite est en détérioration constante.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU MTES ET DU MCT DE 2017 À 2020

(en ETP)

Ministères	Exécution 2017			Exécution 2018			LFI 2019			PLF 2020		
	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2017 du programme	Ratio	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2018 du programme	ratio	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2019 du programme	ratio	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2019 du programme	ratio
MTES, MCT	1 677	- 728	43 %	1 524	- 801	52 %	1 546	- 806	52 %	1 442	- 799	55 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

2. Les opérateurs du programme relativement préservés

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

Pour l'année 2020, le schéma d'emploi (sous plafond) des deux opérateurs est de – 2 ETPT. Pour autant, la stabilisation du schéma d'emploi pour ces écoles devient une nécessité pour conserver une taille minimale afin de se maintenir à un haut niveau de compétitivité internationale (ENPC) et maintenir une activité de recherche reconnue (ENTPE).

Pour l'ENTPE, un plan de retour à l'équilibre a été mis en place et un nouveau modèle économique est en cours de déploiement.

En ce qui concerne l'ENPC, la programmation d'investissements lourds au terme des trois prochaines années implique une stabilisation des moyens alloués par le MTES afin de constituer un fonds de roulement suffisant.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC OU DES DOTATIONS VERSÉES AUX ÉCOLES DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2012-2020)

(en millions d'euros)

Établissement	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020
École nationale des ponts et chaussées (ENPC)	29,47	28,82	28,55	27,9	27,58	27,78	27,78	27,35	27,77
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	19,38	20,54	20,12	19,66	19,26	19,36	19,96	19,65	19,91

Source : rapports annuels de performances 2012 à 2018 ; projets annuel de performances pour 2019 et 2020.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa deuxième réunion du 24 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Contrairement aux recommandations du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission, après avoir adopté cinq amendements de crédits visant à :

– supprimer les programmes 174 Énergie, climat et après mines et 345 Service public de l'énergie et les remplacer par un programme à vocation sociale et territoriale (doté de 4 290 728 386 euros en AE et en CP) et par un programme centré sur la transition énergétique (doté de 798 239 728 euros en AE et en CP) (amendement n° II-CF-199) ;

– transférer 22 millions d'euros en AE et en CP du programme 159 Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie vers le programme 203 Infrastructures et services de transport dans le but de soutenir le secteur ferroviaire (amendement n° II-CF-728) ;

– diminuer de 10 000 euros en AE et en CP les crédits du programme 203 Infrastructures et services de transport en vue de lancer une réflexion sur le périmètre actuel de la mission (amendement n° II-CF-831) ;

– transférer 150 000 euros en AE et en CP du programme 203 Infrastructures et services de transport vers le programme 205 Affaires maritimes dans le but de soutenir les centres de sécurité des navires (CSN) répartis sur le littoral français (amendement n° II-CF-914) ;

– transférer 500 000 euros en AE et en CP du programme 203 Infrastructures et services de transports vers le programme 113 Paysages, eau et biodiversité en vue de financer la création de 8 équivalents temps plein travaillé supplémentaires au bénéfice des parcs nationaux (amendement n° II-CF-1006).

Elle a également adopté un article additionnel après l'article 76 visant à demander un rapport au Gouvernement, dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la présente loi, sur l'opportunité pour l'État de créer une société anonyme à capitaux publics qui assurerait la gestion des autoroutes à la fin des concessions actuelles, à compter de 2032 (amendement n° II-CF-967).

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920020.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

Direction de l'eau et de la biodiversité : M. Thierry Vatin, directeur, M. Brice Huet, adjoint.

Déplacement au CEREMA, centre de Brest-Plouzané (12 septembre 2019) : M. Pascal Berteaud, directeur général du CEREMA, Mme Marianne Lacaze-Dotran, directrice de l'administration générale et des finances, M. Philippe Joscht, responsable de la direction technique Eau, mer et fleuves, MM. François Hédou et Boris Leclerc (trait de côte) ; M. Xavier Kergadallan (mesure de la houle) ; MM. Joël L'Her et Alan Quentric (planification marine), Mme Léa Thiebaud (éolien en mer), Mme Nathalie Metzler (gestion intégrée du littoral), M. Michel Marchi (sécurité maritime), MM. Marc Iggabel et Pierre-Yves Belan (lutte contre les pollutions en mer).

Institut national de l'information géographique (IGN) : M. Daniel Bursaux, directeur général, M. Emmanuel Rousselot, secrétaire général.

INERIS : M. Raymond Cointe, directeur général, M. Clément Lenoble, chargé de mission auprès du directeur général, M. Yann Mace, directeur général adjoint.

Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) : Mme Michèle Rousseau, présidente, Mme Nathalie Lebel, directrice financière adjointe

Table ronde avec trois syndicats représentatifs du personnel du ministère de la transition écologique et solidaire et de ses opérateurs :

– CGT : M. Vincent Vauclin, secrétaire fédéral, M. Philippe Garcia, secrétaire général, Mme Isabelle Robert, secrétaire fédérale ;

– SNE-FSU : M. Patrick Saint-Léger, secrétaire général, M. Daniel Gascard, secrétaire ;

– FO : M. Laurent Janvier, secrétaire fédéral de la FEETS-FO, M. Jean-Baptiste Chevrier, représentant du SNITPECT-FO en administration centrale du MTES, M. Dominique Pezron, représentant du SNITM-FO au CA de Météo France.