



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 16

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE ET PRÉVENTION DES RISQUES

Rapporteur spécial : M. ÉRIC COQUEREL

Député

SOMMAIRE

	Page
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	5
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES...	9
PREMIÈRE PARTIE : UNE EXÉCUTION MALTHUSIENNE.....	11
I. LE PROGRAMME 113 <i>PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ</i>.....	13
A. UNE SOUS-EXÉCUTION NOTOIRE DES MONTANTS PRÉVUS.....	13
B. LES OPÉRATEURS	15
1. Les agences de l'eau	15
2. L'Office français de la biodiversité	15
II. LE PROGRAMME 181 <i>PRÉVENTION DES RISQUES</i>.....	17
A. UNE EXÉCUTION EN RETRAIT DE LA PRÉVISION.....	17
B. L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE	19
III. LE PROGRAMME 159 <i>EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIQUE</i>.....	21
A. LE CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT.....	22
B. MÉTÉO-FRANCE	23
C. L'INSTITUT DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN).....	24
IV. LE PROGRAMME 217 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER</i>.....	26
A. UNE BAISSÉ PÉRENNE DES EMPLOIS.....	26
B. HORS TITRE 2, DES CRÉDITS SOUS-CONSOMMÉS	27

SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES	29
I. MÉTÉO-FRANCE FACE À L'ENJEU CLIMATIQUE	29
A. LA DÉMULTIPLICATION DES RISQUES	29
1. Les cyclones.....	29
2. Les inondations	30
3. Les risques en montagne.....	30
B. MÉTÉO-FRANCE, OPÉRATEUR SOUS PRESSION.....	31
II. L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES	33
III. L'ENJEU DU NUCLÉAIRE	33
A. UNE VIGILANCE NÉCESSAIRE.....	33
B. DES EMPLOIS À RENFORCER.....	34
C. UN SOUHAITABLE BUDGET D'INTERVENTION.....	35
IV. LA FIN DU FONDS BARNIER	35
EXAMEN EN COMMISSION	39
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	41
SOURCES UTILISÉES	43

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

En 2020, **4 428 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement (AE) et 4 462 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** dans le cadre des programmes 113 *Paysage, eau et biodiversité*, 181 *Prévention des risques*, 159 *Expertise, information géographique et météorologie* et 217 *Conduite et pilotage des politiques* de la mission *Écologie, Développement et mobilité durables*. Alors que la hausse de la dotation initiale de la mission tient plutôt de l'évolution en trompe-l'œil, **la sous-consommation des crédits est bien réelle**. Particulièrement frappante est celle des crédits du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, à hauteur de 9,8 % des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale.

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologique* est composé à **94 % des subventions pour charges de service public de trois opérateurs** : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France. Sa dotation initiale s'élevait à 506,5 millions d'euros en AE et en CP. **Il connaît une surexécution de 10,8 millions d'euros en AE et 12,9 millions d'euros en CP**. Afin de compenser une part des pertes de recettes liées à la crise sanitaire, la subvention pour charges de service public du CEREMA a été abondée de 2 millions d'euros.

Le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* est le programme support des trois ministères chargés de la transition écologique (MTE), de la cohésion des territoires (MCT) et, depuis le mois de juillet 2020, de la mer. Il était doté de 2,989 milliards d'euros en AE et 2,926 milliards d'euros en CP. **Ses crédits ont été quasi intégralement consommés**.

La consommation des emplois sous plafond des opérateurs de la mission s'établit à 19 024 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2020, le plafond ayant été fixé à 19 312. En ajoutant les emplois hors plafond, le nombre total d'ETPT est de 20 358 sur 20 713 programmés. **Depuis plusieurs années, non seulement les plafonds d'emploi des opérateurs sont systématiquement revus à la baisse mais ils sont sous-exécutés**. C'est particulièrement le cas, en 2020, de deux opérateurs des programmes entrant dans le champ du rapport spécial : l'Office français de la biodiversité, organisme créé le 1^{er} janvier 2020, et le CEREMA. De manière générale, **une pression excessive continue de s'exercer sur les emplois des opérateurs, tandis que l'Autorité de sûreté nucléaire ne dispose pas de tous les emplois dont elle aurait besoin**.

La partie thématique du rapport porte sur **les moyens de la politique de prévention des risques naturels et technologiques**. À l'heure où les périls se multiplient sous l'effet du dérèglement climatique et des nouvelles technologies, il convient de substituer à la logique comptable qui ne recherche que l'équilibre budgétaire une politique financée sur une évaluation des risques et des besoins.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial recommande particulièrement, outre la mise en œuvre de ses précédentes recommandations :

- qu’il soit mis un terme à la réduction des effectifs des opérateurs ;
- que les moyens de la politique de prévention des risques soient définis en fonction d’une recension précise et objective de ceux-ci ;
- que l’Autorité de sûreté nucléaire soit dotée d’au moins sept emplois supplémentaires pour répondre à ses besoins ;
- que l’Autorité de sûreté nucléaire soit dotée d’un budget d’intervention.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Recommandation	Mise en œuvre	Point de vue du rapporteur spécial
<p>Qu'un passage en revue et une réévaluation de toutes les politiques de prévention des risques soient opérés, à la lumière des défaillances constatées dans la prévention et la gestion du risque sanitaire lors de la pandémie de covid-19.</p>	Non	Recommandation maintenue
<p>Que le Gouvernement compense intégralement les pertes de ressources propres et de fiscalité affectée subies par les opérateurs de l'écologie du fait de la pandémie de covid-19.</p>	Non	Recommandation maintenue
<p>Que le Gouvernement fasse reporter intégralement sur les années ultérieures les crédits d'investissement qui n'auront pu être consommés en 2020 du fait de la crise.</p>	Suivi sans objet dans le cadre de l'examen de l'exécution 2021	Recommandation maintenue
<p>Que la tutelle cesse de faire pression sur les opérateurs pour qu'ils accroissent la part des ressources propres dans leur budget et développent à cet effet des activités de nature commerciale.</p>	Non	Recommandation maintenue
<p>Que soit réduit le champ des activités ouvertes à la concurrence en matière d'écologie et de prévention des risques.</p>	Non	Recommandation maintenue
<p>Que soit établi un moratoire sur les baisses de crédits et d'effectifs touchant les politiques de l'écologie, tant au niveau de l'administration centrale et des services déconcentrés qu'à celui des opérateurs.</p>	Non	Recommandation maintenue
<p>Que la mission <i>Écologie, développement et mobilités durables</i> soit scindée en trois missions distinctes, la première consacrée à l'écologie proprement dite, la deuxième aux transports et la troisième à l'énergie.</p>	Non	Recommandation maintenue
<p>Que la masse salariale du ministère de la cohésion des territoires ne soit plus portée par le programme 217 et fasse l'objet d'un programme spécifique au sein de la mission <i>Cohésion des territoires</i>.</p>	Non En outre, depuis le mois de juillet 2020, une partie de la masse salariale portée par le programme 217 relève du ministère de la mer.	Recommandation maintenue

PREMIÈRE PARTIE : UNE EXÉCUTION MALTHUSIENNE

Les quatre programmes de la mission *Écologie, Développement et mobilité durables* compris dans le périmètre du présent rapport spécial ⁽¹⁾ sont au cœur des enjeux contemporains de l'écologie :

– 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

– le programme 181 *Prévention des risques* a pour objet la réduction à la source des risques naturels, technologiques et humains ;

– le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* est composé à 94 % des subventions pour charge de service public de trois opérateurs : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France ;

– le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable*, programme support des ministères chargés de la transition écologique (MTE), de la cohésion des territoires (MCT) et, depuis le mois de juillet 2020, du ministère de la mer.

Alors que son montant s'élevait, en loi de finances initiale pour 2019, à 13 796 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 13 687,2 millions d'euros en crédits de paiement, la dotation de la mission *Écologie, Développement et mobilité durables* progressait, en loi de finances initiale pour 2020, de 1 785 millions d'euros en AE et de 2 151,9 millions d'euros en CP, pour atteindre 15 581 millions d'euros en AE et 15 839,1 en CP.

Pareil constat pourrait être un motif de satisfaction s'il n'appelait immédiatement plusieurs tempéraments.

Tout d'abord, cette hausse procède de mesures de périmètre et de transfert. Ainsi, la hausse des crédits du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* est liée au financement de l'Office français de la biodiversité (OFB) par une subvention pour charges de service public de 4,12 millions d'euros dont l'objet est notamment

(1) La mission *Écologie, Développement et mobilité durables* comporte également les programmes 205 Affaires maritimes, qui est l'objet du rapport spécial de M. Saïd Ahamada, les programmes 174 Énergie, climat et après-mines et 345 Service public de l'énergie, qui sont, avec le compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, l'objet du rapport spécial de M. Julien Aubert, et les programmes 203 Infrastructures et services de transports et 355 Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État (crédits évaluatifs), qui sont, avec les comptes d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Contrôle et exploitation aériens, l'objet du rapport spécial de Mmes Zivka Park et Marie Lebec.

de compenser la baisse de la redevance cynégétique antérieurement versée à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'un des organismes fusionnés dont l'OFB est issu. Au terme des retraitements auxquelles elle a procédé pour permettre des comparaisons à périmètre constant, la Cour des comptes estime plutôt que la dotation de la mission a régressé de 2,1 % en AE et de 0,79 % en CP.

Ensuite, alors qu'ils s'inscrivent au cœur même des politiques de préservation de l'environnement, les programmes qui sont l'objet spécifique du présent rapport ont pour leur part vu leur dotation régresser de 69,2 millions d'euros en AE et de 62,5 millions d'euros en CP, soit une baisse de 1,5 % en AE et de 1,4 % en CP. Ainsi, exception faite du programme 113 *Paysage, eau et biodiversité*, tous les autres programmes ont vu leur dotation initiale se réduire.

En fait de hausse de la dotation, il conviendrait plutôt de parler d'évolution en trompe-l'œil. En revanche, la sous-consommation, quant à elle, quoique mesurée, est, bien réelle. Les crédits exécutés des programmes 113, 181, 159 et 217 sont ainsi inférieurs de 13,4 millions d'euros en CP à la programmation initiale.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020 (Y COMPRIS FDC ET ADP)

(en millions d'euros)

Programme	Crédits demandés*		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
113 <i>Paysage, eau et biodiversité</i>	205,1	211,3	196,3	190,6	- 8,8 - 4,3 %	- 20,7 - 9,8 %
181 <i>Prévention des risques</i>	830,3	830,3	795,7	804,7	- 34,6 - 4,2 %	- 25,6 - 3,1 %
159 <i>Expertise, information géographique et météorologie</i>	506,6	506,6	517,4	519,5	10,8 2,1 %	12,9 2,5 %
217 <i>Conduite et pilotage des politiques</i>	2 898,6	2 926,7	2 918,6	2 948,8	20 0,7 %	22,1 0,8 %
Total	4 440,6	4 474,9	4 428	4 461,5	- 12,6 - 0,3 %	- 13,4 - 0,3 %

* : y compris fonds de concours et attribution de produits.

Source : rapport annuel de performances pour l'année 2020.

I. LE PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

Les crédits exécutés du programme 113 *Paysage, eau et biodiversité* sont inférieurs de 10 % en CP et de 4 % en AE aux montants programmés. Le programme a ainsi consommé 190,6 millions d’euros en CP et 196,3 millions d’euros en AE.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

(en millions d’euros)

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI* 2020	Exécution 2020	Écart (en %)	LFI* 2020	Exécution 2020	Écart (en %)
Action 01 – Sites, paysages, publicité	6 587 721	5 184 958	– 21 %	6 584 479	5 096 017	– 23 %
Action 02 – Logistique, formation et contentieux	5 668 754	1 816 550	– 68 %	5 661 580	1 100 937	– 81 %
Action 07 – Gestion des milieux et biodiversité	192 816 006	189 328 267	– 2 %	199 026 421	184 353 047	– 7 %
titre 2 (programme 217, action 13)	268 149 358	280 920 213	5 %	268 149 358	280 920 213	5 %
Total (hors titre 2)	205 072 481	196 329 775	– 4 %	211 272 480	190 550 001	– 10 %
Total y. c. titre 2	473 221 839	477 249 988	1 %	479 421 838	471 470 214	– 2 %

* : y compris fonds de concours et attribution de produits.

Source : ministère de la transition écologique.

A. UNE SOUS-EXÉCUTION NOTOIRE DES MONTANTS PRÉVUS

La gestion 2020 a été marquée par une nette sous-exécution des crédits ouverts en LFI, qui a dépassé 20,7 millions d’euros en CP. Elle s’explique notamment par les raisons suivantes :

- la crise sanitaire, qui a sensiblement affecté la gestion budgétaire des services déconcentrés, entraînant un reliquat de 7 millions d’euros de CP ;

- le dégel de la réserve de précaution de 7 millions d’euros tant en AE qu’en CP, dans le cadre de l’indemnisation, à hauteur de ce montant, des copropriétaires de l’immeuble Le Signal, à Soulac-sur-Mer⁽¹⁾ ;

(1) Des crédits étaient prévus, en LFI 2019, pour indemniser 75 copropriétaires d’un immeuble situé à Soulac-sur-mer, à la démolition duquel l’érosion marine impose de procéder, mais, en l’absence de base légale pour une telle indemnisation, ils avaient été reportés en 2020. Aussi l’article 64 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 dispose-t-il que ces copropriétaires peuvent prétendre à une indemnisation en compensation des préjudices résultant de la perte d’usage de leur bien depuis l’arrêté municipal portant ordre d’évacuation et interdiction définitive d’occupation. Les AE ont été engagées au cours du dernier trimestre, mais les paiements doivent intervenir dans le courant de l’année 2021.

– les reports successifs du congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature, initialement prévu pour le mois de juin 2020, qui se tiendra finalement au mois de septembre 2021, ont bouleversé l'organisation logistique, objet de marchés publics d'un montant de 25 millions d'euros, et les échéanciers budgétaires déterminés en 2018. **Le rapporteur spécial estime qu'il n'est pas normal que les crédits d'une rencontre internationale soient imputés sur le budget de la biodiversité.**

Des facteurs spécifiques ont en outre affecté la consommation, par action, des crédits de fonctionnement.

En ce qui concerne l'action 1 *Sites, paysages, publicité*, de nombreux évènements – les journées du paysage, le Printemps des paysages ou encore le Tour de France des paysages – n'ont pu se tenir ou se sont tenus dans un format dématérialisé, ce qui a considérablement réduit les coûts liés notamment aux frais de déplacements.

En ce qui concerne l'action 2 *Logistique, formation et contentieux*, en raison de l'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des juridictions administratives et d'un moindre nombre de recours déposés la consommation effective est inférieure à celle observée ces dernières années (environ 4 millions d'euros en 2018 et plus de 6 millions d'euros en 2019). Or c'est sur le fondement de celle-ci que, compte tenu de l'imprévisibilité des dépenses liées aux contentieux, la budgétisation pour 2020 avait été arrêtée. D'autre part, la pandémie a significativement affecté le dispositif de formation puisque les centres de valorisation des ressources humaines (CVRH), qui assurent la maîtrise d'œuvre de formation pour la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), ont été fermés entre le 16 mars et le 1^{er} septembre 2020. Par ailleurs les contraintes sanitaires strictes imposées n'ont pas favorisé la tenue des sessions de formation à partir de septembre.

Quant aux dépenses d'opérations financières, l'écart entre l'exécution et la dotation en loi de finances initiale s'explique en partie par un abondement à hauteur de 0,5 million d'euros à la suite d'un amendement parlementaire relevant de huit équivalents temps plein travaillé (ETPT) les effectifs des parcs nationaux. Ce montant n'a effectivement pas fait l'objet d'un versement de subvention pour charge de service public (SCSP) au profit des parcs nationaux dans la mesure où les dépenses de personnel de ces établissements sont financées par la contribution de fonctionnement de l'Office français de la biodiversité. Il a en revanche fait l'objet, en gestion, d'une fongibilité vers l'enveloppe de dotation en fonds propres, au profit des parcs nationaux.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 PAR TITRE

(en euros)

Prévision Consommation	AE	CP
Titre 3 – dépenses de fonctionnement	82 573 728 82 507 899	82 864 339 78 627 188
Titre 5 – dépenses d’investissement	3 076 240 754 322	3 149 148 769 310
Titre 6 – dépenses d’intervention	109 180 370 111 630 922	115 020 941 109 737 405
Titre 7 – dépenses d’opération financière	993 618 1 436 632	989 527 1 416 097

Source : ministère de la transition écologique.

B. LES OPÉRATEURS

Parmi les opérateurs rattachés au programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, le rapporteur spécial a accordé une attention particulière aux agences de l’eau et à l’Office français de la biodiversité.

1. Les agences de l’eau

Créées par la loi sur l’eau de 1964⁽¹⁾, les six agences de l’eau métropolitaines sont des établissements publics nationaux à caractère administratif placés sous la tutelle du ministère de la transition écologique.

Le montant total de leurs dépenses prévisionnelles était de 2,492 milliards d’euros. Elles ont été exécutées à hauteur de 2,268 milliards d’euros, soit 91,01 % des budgets initiaux.

Les recettes sont, quant à elles, supérieures aux prévisions initiales, et s’élèvent à 2,407 milliards d’euros. Cet écart s’explique principalement par des redevances perçues d’un montant de 2,136 milliards d’euros supérieur aux prévisions, et des remboursements d’avances s’élevant à 239,22 millions d’euros.

2. L’Office français de la biodiversité

L’Agence française pour la biodiversité (AFB) a fusionné le 1^{er} janvier 2020 avec l’Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) pour créer l’Office français de la biodiversité (OFB).

L’ensemble des financements alloués à l’OFB par l’État s’est élevé en 2020 à 44,64 millions d’euros en CP, dont 41,2 millions d’euros de subvention pour charges de service public et 3,44 millions d’euros de subventions fléchées ou globalisées.

(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.

FINANCEMENT APPORTÉ À L'OFB PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliers d'euros)

Programme	Prévision LFI 2020		Exécution 2020	
	AE	CP	AE	CP
149 – Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture			9	11
Subvention pour charges de service public			9	11
206 – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation			832	579
Subvention pour charges de service public			470	529
Transferts			362	50
113 – Paysages, eau et biodiversité	41 350	41 450	43 997	44 045
Subventions pour charges de service public	41 200	41 200	41 200	41 200
Transferts	150	250	2 797	2 845
102 – Accès et retour à l'emploi			11	5
Transferts			11	5
Total	41 350	41 450	44 849	44 640

Source : rapport annuel de performances pour l'année 2020.

II. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES

En 2020, le montant des crédits exécutés aura été de 804,7 millions d'euros, en retrait de 3,1 % par rapport au montant prévu en loi de finances initiales.

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI* 2020	Exécution 2020	Écart (en %)	LFI* 2020	Exécution 2020	Écart (en %)
<i>Action 01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions</i>	99 359 927	92 248 338	– 7,16 %	94 538 430	98 982 599	4,70 %
<i>Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection dont titre 2</i>	61 269 325 48 121 569	59 288 481 40 069 563	– 3,23 % – 16,73 %	66 269 235 48 121 569	59 611 082 40 069 563	– 10,05 % – 16,73 %
<i>Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques</i>	42 036 298	35 344 487	– 15,92 %	41 852 963	39 036 996	– 6,73 %
<i>Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites</i>	38 777 130	36 993 982	– 4,60 %	38 777 130	35 492 283	– 8,47 %
<i>Action 12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie</i>	588 833 800	571 813 167	– 2,89 %	588 833 800	571 535 834	– 2,94 %
<i>Titre 2 (P217, action 16)</i>	244 311 267	256 701 685	5,07 %	244 311 267	256 701 685	5,07 %
Total (hors titre 2)	782 154 911	755 618 892	– 3,39 %	782 149 989	764 589 231	– 2,25 %
Total y. c. titre 2 (hors p217, action 16)	830 276 480	795 688 455	– 4,17 %	830 271 558	804 658 794	– 3,08 %
Total (y.c. p 217, action 16)	1 074 587 747	1 052 390 140	– 2,07 %	1 074 582 825	1 061 360 479	– 1,23 %

(*) y compris fonds de concours et attribution de produits.

Source : commission des finances, d'après les réponses du ministère de la transition écologique.

A. UNE EXÉCUTION EN RETRAIT DE LA PRÉVISION

L'écart entre la prévision en LFI et l'exécution 2020 du titre 2 correspond à une mesure de fongibilité asymétrique de 7,3 millions d'euros en AE et CP, afin d'assurer le remboursement des dépenses relatives aux conventions de mise à disposition à l'Autorité de sûreté nucléaire de salariés d'autres organismes, tels l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ou le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

En titre de fonctionnement, le principal fait marquant de l'exécution 2020 est le versement d'une subvention exceptionnelle de 11 millions d'euros à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) dans le cadre de son redressement fiscal relatif à la taxe sur les salaires ainsi que la prise en charge en fin de gestion d'une partie des pertes de recettes commerciales de l'opérateur en lien avec la crise sanitaire de la COVID-19, à hauteur de 1,5 million d'euros en AE et en CP.

En titre d'investissement, les crédits consommés sur l'action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions* étaient intégrés à la programmation de titre de fonctionnement de la LFI. Ces dépenses d'investissement relèvent principalement d'opérations menées pour le financement de projets informatiques, plus particulièrement la refonte du système d'information GUN S3IC de l'inspection des installations classées et son intégration dans un portail unique regroupant tous les systèmes d'information interférant avec les installations classées. Démarré en 2018 en vue du remplacement à terme de l'actuel S3IC, cet investissement vise à doter les inspecteurs des installations classées d'un nouvel outil de suivi, dénommé « guichet unique numérique de suivi des inspections des installations classées », accessible aux industriels et aux instances de contrôle.

En ce qui concerne l'action 10 *Prévention des risques naturels et hydrauliques*, les travaux relatifs aux digues de la Loire sont essentiellement financés par voie de fonds de concours.

En titre d'intervention, l'écart entre la prévision de la LFI et son exécution, est accentué en AE par les retraits d'engagements antérieurs procédant de la clôture d'anciens engagements juridiques dans le cadre de la fiabilisation des restes à payer.

En outre, 2 millions d'euros en AE et en CP versés à l'ANSES dans le cadre des conventions conclues pour le financement des appels à projets de recherche sur les perturbateurs endocriniens se sont notamment ajoutés aux dépenses d'intervention initialement programmées en LFI.

Dans le domaine de la prévention des risques hydrauliques, l'écart entre la programmation en AE et son exécution correspond à une programmation initiale de 3,9 millions d'euros en AE au titre de Météo France. En gestion 2020, seuls des CP ont été versés à l'opérateur dans le cadre de conventions conclues en 2017 et 2019, à hauteur de 3 millions d'euros.

Les crédits de l'après-mine, objet de l'action 11, présentent également une sous-consommation qui s'explique par la programmation estimative de 1,5 million d'euros en AE et en CP de transferts aux ménages en LFI 2020, dans l'éventualité d'un dommage en cas de défaillance ou de disparition de l'ancien exploitant minier, pour lequel des victimes seraient à indemniser.

En titre d'opérations financières, la LFI 2020 ne prévoyait pas de dépense mais au cours de l'exercice, le programme 181 a doté l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) de 2 millions d'euros en fonds

propres, afin de financer l'achat de camions pour accélérer les résultats d'analyse en cas d'accidents comme l'incendie de Lubrizol. Le rapporteur spécial appelle cependant l'attention sur la nécessité d'un renforcement des moyens sur le long terme.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 PAR TITRE

(en euros)

Prévision Consommation	AE	CP
Titre 2 – dépenses de personnel	48 121 569 40 069 563	48 121 569 40 069 563
Titre 3 – dépenses de fonctionnement	718 867 390 718 848 080	723 867 391 716 059 496
Titre 5 – dépenses d'investissement	5 236 034 11 763 355	5 236 034 6 618 550
Titre 6 – dépenses d'intervention	48 758 031 23 007 459	43 936 534 39 911 184
Titre 7 – dépenses d'opération financière	0 2 000 000	0 2000000

Source : ministère de la transition écologique.

B. L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE

L'ADEME a perçu 592 millions d'euros de recettes en 2020 et reste financée à 97 % par des dotations de l'État, sous la forme d'une subvention pour charges de service public (SCSP). Le montant de celle-ci s'est établi à 571 millions d'euros, conformément au montant voté au budget rectificatif. L'agence complète, à hauteur de 21 millions d'euros, ce financement par d'autres subventions contractualisées avec l'Union européenne, l'État ou les collectivités territoriales, ainsi que par des recettes propres

Malgré le contexte lié à la crise sanitaire, les annulations ou reports de projets, et les élections municipales, l'ADEME a atteint ses objectifs en 2020 : le niveau d'engagement du budget incitatif sur dotations de l'État représente 721 millions d'euros, conformément aux autorisations approuvées par le Conseil d'administration.

Par ailleurs, dans le cadre du plan France Relance, pour lequel l'agence est largement mobilisée, 66 millions d'euros ont pu être engagés à la fin de l'année 2020 à la suite de deux appels à projets, l'un visant la décarbonation de l'industrie et l'autre le soutien à l'incorporation de matières plastiques recyclées.

Malgré des conditions de travail plus difficiles pour le personnel de l'agence mais aussi pour les porteurs de projets, le niveau des crédits de paiement exécutés s'élève à 485 millions d'euros, dépassant le montant de 478 millions d'euros atteint en 2019. Il est complété par 20 millions d'euros de paiements non budgétaires, sous la forme de dotation de fonds de garantie.

Durant cette période de difficultés économiques pour les entreprises, la priorité a été donnée au suivi des réalisations des opérations soutenues par l'agence et à la gestion des paiements. L'ADEME a notamment adapté ses règles de gestion et modalités de paiement, par exemple en prévoyant une avance systématique de 20 % du montant de l'aide accordée pour tout nouveau contrat d'aide conclu avec une entreprise ou une association et une avance systématique de 20 % du montant total du contrat pour tout nouveau contrat d'achat engagé auprès d'entreprises de taille petite, moyenne ou intermédiaire et associations. Ce sont ainsi 1 800 avances à notification qui ont été versées en 2020 pour un montant global de 69 millions d'euros.

Une opération a en outre été menée pour apporter une aide d'urgence à plus de 400 structures de l'économie sociale et solidaire, dont 100 emploient moins de 3 salariés, pour près de 10 millions d'euros.

Le rapporteur spécial appelle l'attention sur les effectifs de l'ADEME. Le plafond d'emplois, inscrit en loi de finances à 858 ETPT, présente une sous-exécution de 1,7 poste, 3,3 ETPT ayant été transférés dans les effectifs hors plafond dans le cadre de la création de la direction de la supervision des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP). Surtout, s'agissant du périmètre des effectifs sous plafond d'emploi mesuré au 31 décembre de chaque exercice, le schéma d'emplois est de - 20 en 2020, soit un effectif à 850 ETP. **C'est la même spirale baissière que subissent tous les opérateurs, à rebours d'une approche pragmatique qui conduirait à calibrer les moyens en fonction des besoins.**

En outre, interrogée sur la question de savoir de quels effectifs supplémentaires elle dispose pour mener à bien les actions du plan de relance au déploiement desquelles elle est associée, **l'ADEME a indiqué au rapporteur spécial que 101,5 ETP doivent être recrutés en intérim dans le cadre du plan de relance et que 75 postes sont actuellement pourvus.** Il conviendrait plutôt de prévoir des créations de poste d'une durée au moins égale à celle de la mise en œuvre du plan de relance.

III. LE PROGRAMME 159 *EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIQUE*

Le programme 159 finance le Commissariat général au développement durable (CGDD), trois opérateurs majeurs du ministère de la transition écologique et solidaire – le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France – et des actions relatives à l'économie sociale et solidaire.

Les crédits consommés, d'un montant de 517,4 millions d'euros en AE et de 519,5 millions d'euros en CP, sont supérieurs à la programmation. La surconsommation s'élève à 2,1 % en AE et 2,5 % en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 159

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (en %)	LFI 2020*	Exécution 2020	Écart (en %)
<i>Action 10 – Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable</i>	13 936 869	13 101 457	– 6,0 %	13 936 869	13 631 143	– 2,2 %
<i>Action 11 – Étude et expertise en matière de développement durable</i>	195 632 326	212 110 523	8,4 %	195 632 326	212 110 523	8,4 %
<i>Action 12 – Information géographique et cartographique</i>	88 100 836	86 894 648	– 1,4 %	88 100 836	86 798 223	– 1,5 %
<i>Action 13 – Météorologie</i>	189 754 162	188 580 585	– 0,6 %	189 754 162	188 580 585	– 0,6 %
<i>Action 14 – Économie sociale et solidaire</i>	19 152 180	16 733 803	– 12,6 %	19 152 180	18 367 532	– 4,1 %
<i>titre (P217, A 28)</i>	51 428 081	45 940 465	– 10,7 %	51 428 081	45 940 465	– 10,7 %
<i>Total (hors titre 2)</i>	506 576 373	517 421 016	2,1 %	506 576 373	519 488 006	2,5 %
Total y. c. titre 2	558 004 454	563 361 481	1,0 %	558 004 454	565 428 471	1,3 %

(*) y compris fonds de concours et attribution de produits

Source : rapport annuel de performances.

Le rapporteur spécial continue de déplorer le peu de lisibilité du programme. Depuis la loi de finances pour 2018, sa maquette adjoint effectivement aux actions portant les subventions pour charges de service public de grands opérateurs scientifiques et technologiques de l'écologie des crédits consacrés, d'une part, à la gouvernance et, d'autre part, à l'économie sociale et solidaire.

Les subventions aux opérateurs formant 94 % des crédits de la mission, le rapporteur spécial s'arrêtera plus particulièrement sur le CEREMA et Météo-France.

A. LE CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT

Le contexte de crise sanitaire a affecté l'exécution budgétaire du CEREMA en recettes et en dépenses.

En termes de recettes propres dans le cadre du plan d'affaires, les prévisions initiales s'élevaient à 34,7 millions d'euros. Dans le contexte de la crise sanitaire, l'établissement a accusé pendant de longs mois une faible activité mais ses efforts pour combler ce retard, en rattrapant les périodes d'inactivité et en facturant au plus proche des livraisons, ont été très importants au cours de l'été et, surtout, des quatre derniers mois de l'année. Ils ont permis de terminer l'exercice 2020 avec un niveau de facturation de 33,2 millions d'euros, inférieur de 1,5 million d'euros seulement aux objectifs initiaux.

La SCSP s'est élevée à 211,9 millions d'euros : le CEREMA a bénéficié d'une levée de réserve pour 2 millions d'euros en raison de la crise sanitaire et d'une dotation exceptionnelle de 16,23 millions d'euros afin de régulariser des arriérés fiscaux, issus d'un différend antérieur à la création de l'établissement.

Les recettes budgétaires se sont donc établies au total à 258,4 millions d'euros.

Le montant total des charges décaissables s'est élevé à 240,1 millions d'euros. Il convient particulièrement de noter **une sous-exécution des frais de personnel**, qui s'explique notamment par la non consommation des sommes prévues au titre de l'accompagnement de la mise en œuvre du plan de transformation de l'établissement, Cerem'avenir, celui-ci ayant été décalé en cours d'année dans le contexte de crise sanitaire.

Un autre facteur est la **sur-exécution du schéma d'emplois sur l'année**. En effet, l'établissement enregistre un schéma d'emplois de -115,95 ETP alors que la cible fixée en loi de finances était de -101 ETP. Ces suppressions de postes supplémentaires sur l'année ont entraîné des économies en masse salariale. **Il conviendra au minimum de répercuter cet écart observé en exécution sur le schéma d'emplois 2021**. Selon les informations recueillies par le rapporteur spécial auprès de la direction du CEREMA, le contrôleur budgétaire ministériel et la direction du budget ont donné leur autorisation pour que le schéma d'emploi prévu pour 2021 soit ramené de - 87 ETP à - 72,05 ETP.

Le conseil d'administration avait arrêté pour l'année 2020 un plafond global d'emplois de 2 644 ETPT : 2 594 ETPT emplois sous plafond, conformément à la loi de finances initiale, et 70 ETPT pour les emplois hors plafond, soit 20 ETPT

supplémentaires par rapport à la LFI afin de couvrir les besoins en recrutements de l'établissement. Au regard des données exécutées, la consommation d'emplois du CEREMA s'évalue à 2 589,3 ETPT.

Il ressort des échanges du rapporteur spécial avec le CEREMA **que la sauvegarde de l'expertise de l'établissement, la préservation de ses équipes de production et de la possibilité même de remplir ses missions et de répondre aux attentes de l'État et aux besoins croissants des collectivités territoriales impliquent de mettre un terme à la déflation continue de ses effectifs.**

Le rapporteur spécial estime qu'il y va également de la **qualité des conditions de travail et de la santé d'un personnel mis à rude épreuve par une restructuration permanente.**

B. MÉTÉO-FRANCE

Les recettes perçues par Météo-France ⁽¹⁾ en 2020 sont les suivantes :

(en euros)

	Montants nets des recettes 2020
Subvention d'État	224 230 625
dont programme 159 <i>Expertise, information géographique et météorologie</i>	180 011 105
et programme 193 <i>Recherche spatiale</i>	44 219 520
Redevances aériennes	85 550 000
Produits commerciaux	29 748 583
Prestations aux professionnels	21 419 353
Ventes en ligne	1 033 779
Produits kiosque	1 785 379
Publicité sur Internet et mobiles	5 510 072
Financements extérieurs	16 602 398
Autres produits de gestion courante	8 300 600
dont cession de données publiques	2 085 654

Source : Météo-France.

Ces recettes sont conformes aux prévisions arrêtées lors du budget rectificatif, qui réduisait de 4 millions d'euros la prévision de recettes commerciales en raison de la crise sanitaire. Le tableau suivant récapitule les dépenses de Météo-France en crédits de paiement au cours de l'année 2020.

(1) Cf. aussi les développements relatifs à l'opérateur dans la deuxième partie du présent rapport, qui approfondit la question des moyens de la politique de prévention des risques, p. 29.

DÉPENSES DE MÉTÉO-FRANCE EN 2020

(en euros)

	Fonctionnement	Investissements
Fonctions support	16 660 666	3 465 485
Observation	5 307 402	6 569 146
Informatique & transmissions	19 112 600	7 648 199
Production	937 200	421 000
Actions commerciales	5 460 982	219 420
Aéronautique	1 507 600	1 956 818
Recherche	3 638 450	552 932
Formation	955 100	50 000
<i>Sous-total</i>	53 580 000	20 883 000
Contrats de recherche	3 320 000	1 240 000
TOTAL	56 900 000	22 123 000

Source : Météo-France.

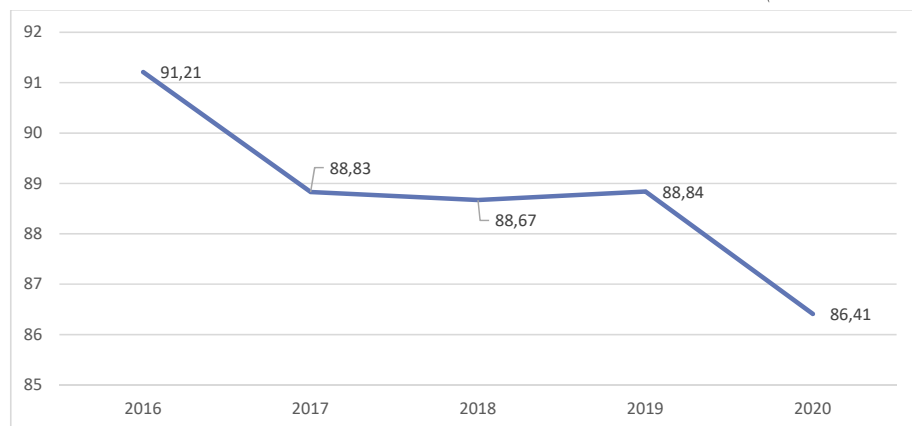
Sur un plan strictement budgétaire, le résultat 2020 apparaît meilleur que prévu. Le solde s'établit ainsi à 440 000 euros, alors que le budget rectificatif adopté au mois de juillet prévoyait un déficit de 2,43 millions d'euros.

C. L'INSTITUT DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN)

La subvention pour charges de service public (SCSP) versée par le programme 159 pour 2020 sur le budget de l'IGN s'élève à 86,41 millions d'euros. Le rapporteur déplore sa baisse après trois années de stabilité.

ÉVOLUTION DE LA SCSP DE L'IGN DEPUIS 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses du ministère de la transition écologique.

L'IGN perçoit par ailleurs des contributions du programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* au titre de son intervention pour le compte de l'État dans le cadre de plusieurs projets.

Il est également financé par le Fonds de transformation pour l'action publique dans le cadre du déploiement de la Géoplateforme pour le déploiement d'une infrastructure ouverte, collaborative et mutualisée autour des données et services géolocalisés à destination des acteurs publics et des citoyens.

Les emplois de l'IGN accusent également une baisse que déplore le rapporteur spécial.

Evolution des emplois 2019-2020					
	2019 Exécuté	2020 BI	2020 BR	2020 Exécuté*	Evolution 2019-2020
<i>Schéma d'emplois</i>	-33	-39	-39	-39	-74
ETP	1 489	1 491	1 469	1 457	-73
<i>sous plafond</i>	1 456	1 428**	1 427	1 428	-29
<i>hors plafond</i>	33	63	42	29	-4
ETPT	1 490	1 496	1 471	1 469	-66
<i>sous plafond</i>	1 461	1 433	1 433	1 439	-22
<i>hors plafond</i>	29	63	38	30	+1

Source : ministère de la transition écologique.

IV. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'Écologie, de l'Énergie, du développement durable et de la mer* porte essentiellement des dépenses de titre 2.

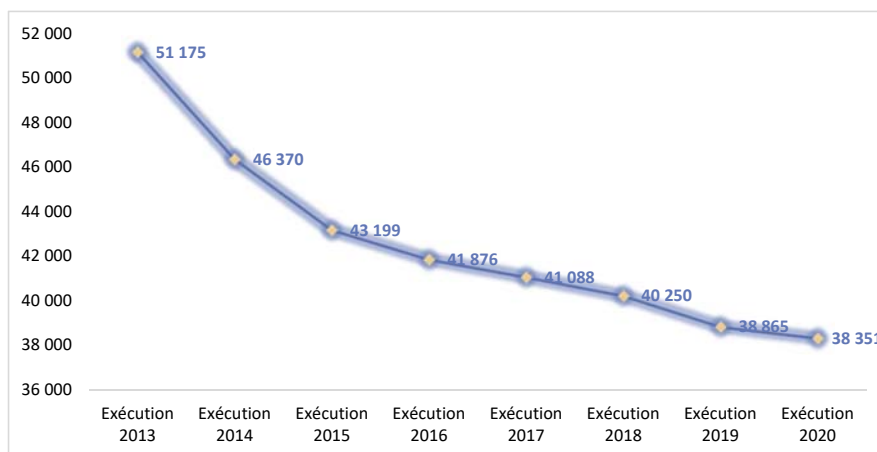
A. UNE BAISSÉ PÉRENNE DES EMPLOIS

Le programme 217 se caractérise par un taux de consommation élevé des crédits prévus en LFI : 99,3 % en AE et 99,2 % en CP. **Le montant des crédits exécutés en 2020 s'élève à 2 918,6 millions d'euros en AE et 2 948,8 millions d'euros en CP.**

S'il salue la qualité de la prévision, le rapporteur spécial rappelle que le programme porte les emplois de pas moins de trois ministères : le ministère de la transition écologique, le ministère de la cohésion des territoires et le ministère de la mer. La mutualisation des moyens s'opère ainsi au détriment de la lisibilité, et l'information est dispersée dans le rapport annuel de performances de telle sorte que le lecteur ne peut parvenir à une vision consolidée du coût des politiques publiques qui font l'objet des différents programmes.

Le rapporteur spécial rappelle en outre le véritable effondrement des emplois sous plafond des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ETPT SOUS PLAFOND
DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES



Source : réponses au questionnaire budgétaire et documentation budgétaire.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que « la déqualification de la structure des emplois (ou “dépyramidage” correspondant à un moindre recrutement d’agents de catégorie A que prévu et à des recrutements d’agents de catégorie B et C excédentaires), qui s’était légèrement améliorée en 2019, a repris en 2020 ». Elle « appelle à nouveau l’attention sur l’incidence que cette mesure peut avoir, à terme, sur l’exercice des missions du ministère et invite ce dernier à poursuivre les travaux qu’il a lancés pour adapter via le nouveau SIRH (RenoRH) déployé en juin 2019, son modèle de prévision des flux » ⁽¹⁾.

B. HORS TITRE 2, DES CRÉDITS SOUS-CONSOMMÉS

Le tableau suivant permet de constater des écarts à la prévision pour toutes les actions. S’ils sont d’importance variable et que des surexecutions sont constatées, la tendance, à l’échelle du programme, est à la sous-consommation.

CONSOMMATION DES CRÉDITS HORS TITRE 2 DU PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES

(en millions d’euros)

	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI* 2020	Réalisation 2020	Écart (en %)	LFI* 2020	Réalisation 2020	Écart (en %)
Action 02 – Fonction juridique	1,77	0,22	– 87,57	1,77	0,23	– 87
Action 03 – Politique et programmation de l’immobilier et des moyens de fonctionnement	54,79	53,47	– 2,40	99,90	94,06	– 5,84
Action 04 – Politique et gestion des systèmes d’information et des réseaux informatiques	23,11	27,55	19,21	22,89	26,18	14,37
Action 05 – Politique des ressources humaines et formation	77,23	72,76	– 5,78	77,14	72,07	– 6,57
Action 06 – Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable	11,39	12,75	11,94	11,39	12,69	11,41
Action 25 – Commission nationale du débat public (CNDP)	0,97	1,94	100	0,97	1,47	51,54
Action 26 – Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	0,55	0,58	5,45	0,55	0,54	– 1,81
Action 27 – Commission de régulation de l’énergie (CRE)	23,36	23,19	– 0,73	6,76	7,64	13
Total (hors titre 2)	197,17	192,46	– 2,39	221,37	214,88	– 2,93 %

(*) y compris fonds de concours et attribution de produits.

Source : ministère de la transition écologique.

(1) Cour des comptes, Note d’analyse de l’exécution budgétaire de la mission Écologie, développement et mobilité durables pour l’année 2020, pp. 34-36.

Le ministère de la transition écologique explique les écarts les plus significatifs à la prévision par les raisons suivantes :

– pour l’action 2 *Fonction juridique*, la difficulté de prévoir la date et le sens de la décision de la juridiction et encore plus le montant d’une éventuelle condamnation et le très faible nombre de dossiers présentés en 2020 relatifs à la protection statutaire des fonctionnaires ou aux autres contentieux, notamment en raison de l’activité réduite des tribunaux judiciaires durant le premier confinement ;

– pour l’action 4 *Politique et gestion des systèmes d’information et des réseaux informatiques*, la surexécution s’explique par le déploiement généralisé du télétravail en raison de la crise sanitaire : messagerie pour les 40 000 agents du pôle ministériel et travail collaboratif avec *Sharepoint* et *Office* pour les 5 000 agents d’administration centrale, évolution des centres serveur ;

– pour l’action 6 *Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable*, le financement de contributions internationales décidées en cours de gestion pour le projet « Nos forêts futures » pour la préservation et le développement économique de la forêt amazonienne.

SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES

L'accroissement des risques de catastrophe naturelle lié au changement climatique, les réponses à apporter après l'accident de l'usine Lubrizol ou encore l'actualité des questions de sûreté nucléaire témoignent de la multiplicité des enjeux de la politique de prévention des risques. Le rapporteur spécial a choisi d'examiner plus particulièrement les moyens de Météo-France, de l'INERIS et de l'Autorité de sûreté nucléaire et de faire le point sur la fin du fonds Barnier.

À l'heure où les périls se multiplient, il convient de substituer à la logique comptable qui préside à la recherche de l'équilibre budgétaire une politique financée sur une évaluation des risques et des besoins.

I. MÉTÉO-FRANCE FACE À L'ENJEU CLIMATIQUE

Le dérèglement climatique entraîne une démultiplication des risques. Le rapporteur spécial a donc souhaité faire le point sur les principaux scénarios de dérèglement climatique pris en compte pour l'établissement des politiques de prévention des risques. Il conviendrait dans ce contexte que Météo-France bénéficie de moyens appropriés.

A. LA DÉMULTIPLICATION DES RISQUES

Les risques naturels les plus sensibles au changement climatique sont les risques d'inondation par submersion marine et les risques cycloniques, ainsi que les incendies de forêts.

1. Les cyclones

Phénomènes météorologiques violents se manifestant dans certaines régions tropicales, susceptibles de causer dégâts matériels et victimes, les cyclones sont susceptibles d'affecter, en France, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, La Réunion et Mayotte. L'aléa cyclonique est composé de deux aléas : celui des vents cycloniques et celui d'inondations. Une étude de la Caisse centrale de réassurance (CCR) ⁽¹⁾ souligne la très grande exposition de ces territoires et l'importance des dégâts prévisibles liés aux vents ou à la submersion.

(1) Caisse centrale de réassurance, Évolution du risque cyclonique en Outre-mer à horizon 2050, juin 2020.

Les scénarios étudiés montrent que :

- « Le coût moyen des cyclones de catégorie 5 est estimé à 6,8 milliards d’euros en Guadeloupe (avec des extrêmes pouvant atteindre 19,1 milliards d’euros), à 4,9 milliards d’euros en Martinique (jusqu’à 18 milliards d’euros) et à 5,2 milliards d’euros à La Réunion (jusqu’à 21,9 milliards d’euros). »

- « L’île de la Réunion est la plus exposée aux cyclones avec une période de retour de 23 ans pour les événements de catégorie 4. Pour la Guadeloupe et la Martinique, cette période est de 34 ans. »

- « Les dommages causés par la plupart des événements de catégories 4 et 5 touchant la Guadeloupe ou La Réunion dépassent très largement ceux constatés après les ouragans Irma et Maria en 2017 : les dommages atteignent souvent 3 à 4 milliards d’euros en moyenne et peuvent dépasser 15 milliards d’euros dans certains cas, qui restent cependant très rares. »

- « À horizon 2050, les résultats montrent que la sinistralité augmenterait de 20 % sur l’Outre-mer du fait de l’accroissement de la fréquence moyenne des cyclones [...] et de la hausse du niveau de la mer. »

2. Les inondations

Une autre étude de la CCR ⁽¹⁾, fondée sur le scénario « hypothèse de hautes émissions » du groupe d’experts intergouvernemental sur le climat (GIEC), indique que la perte moyenne annualisée des dommages en métropole pourrait passer de 523 millions d’euros sur la période 1995-2016 à 800 millions d’euros à horizon 2050, pour les aléas d’inondation et submersion marine. Les territoires aujourd’hui exposés verront leur vulnérabilité accrue : couloir rhodanien, littoral, Île-de-France...

3. Les risques en montagne

Le rapport du GIEC ⁽²⁾ sur l’état et l’évolution des océans et de la cryosphère met en avant la fonte des calottes glaciaires en antarctique et arctique mais également des glaciers ainsi que des terres englacées dans les zones de montagne tempérées.

La température augmente plus vite en altitude qu’en plaine : + 2 °C dans les Alpes depuis 1950 pour 1 °C en France. Les phénomènes qui se sont engagés présentent une forte inertie : cela signifie que, s’ils sont inévitables, les années à venir permettent de s’y préparer pour anticiper une action ciblée en amont des enjeux.

(1) *Caisse centrale de réassurance*, Évaluation des impacts de la prévention des risques d’inondation sur la sinistralité, juin 2020.

(2) *Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat*, L’océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique, septembre 2019.

En montagne, le changement climatique accentue le réchauffement et la fonte des zones englacées et contribue à l'augmentation des risques liés aux évolutions du pergélisol, qu'il se situe dans des parois ou des glaciers rocheux. Cela aboutit à des phénomènes gravitaires nouveaux ou dans de nouveaux secteurs. Ces phénomènes de chute de langues glaciaires ou de blocs – potentiellement en masse, comme le pilier Bonatti en 2005 – sont susceptibles d'exposer les zones d'occupation humaine en aval à des risques.

B. MÉTÉO-FRANCE, OPÉRATEUR SOUS PRESSION

Météo-France dispose de 55 implantations en métropole. En 2011, ce nombre était de 115. Depuis 2017, les centres de Calvi, Le Havre, Marignane et Angers ont été fermés, et le site du Mont-Aigoual destiné à l'information et à la sensibilisation du grand public a été transféré au conseil départemental. Le projet d'établissement adopté en 2018 prévoyait de reconsidérer le dimensionnement du réseau territorial en métropole autour de 39 implantations.

À l'heure du dérèglement climatique, **le rapporteur spécial appelle l'attention sur les risques d'une réduction d'une telle ampleur du maillage territorial de Météo-France.** De même, il estime que **l'interminable restructuration de Météo-France** est source de fragilité pour l'opérateur.

En effet, en lien avec le projet d'établissement défini en 2018 dans le cadre d'Action publique 2022, un contrat budgétaire pluriannuel prévoit la suppression de 475 emplois avec une moyenne annuelle de 95 suppressions, ces suppressions reposant sur :

- une centralisation de certaines activités de l'établissement ;
- le développement et la mise en opération d'outils d'automatisation des prévisions et de certaines productions de l'établissement ;
- le dimensionnement au strict nécessaire des missions en service posté et la réforme de l'organisation du travail.

Le chemin ainsi tracé ne peut être que celui de la perte de compétences, de la dégradation des conditions de travail et de la dégradation des conditions d'exercice des missions. Encore une fois, c'est la **logique comptable** plutôt qu'une évaluation des besoins réels tant de l'opérateur que de la société qui préside à la supposée « transformation publique ».

L'échéancier prévu de ces suppressions d'emplois était le suivant :

en ETP	Réalisé 2017*	Réalisé 2018	2019	2020	2021	2022
Réduction cumulée des effectifs	- 36	- 107	- 190	- 285	- 380	- 475

* : réalisation en 2017 d'un schéma d'emplois de -96 ETP au lieu de -60 ETP prévus en loi de finances initiale pour 2017. La sous-exécution du schéma d'emplois de 36 ETP est décomptée de l'objectif attendu sur la période 2018-2022.

Source : commission des finances, d'après Météo-France.

Depuis 2018, l'établissement respecte strictement le schéma d'emploi prévu.

De la même manière, le contrat prévoit également une masse salariale sous plafond définie comme suit :

(en M€)

	Réalisé 2017	Prévision 2018	2019	2020	2021	2022
Montant plafond de la masse salariale de Météo-France	252,1	246,4	245,1	240,2	235,3	229,4

Source : commission des finances, d'après Météo-France.

Il est urgent de mettre un terme à cette spirale baissière, d'autant que se pose la question du renouvellement des agents de Météo-France dans le contexte des contraintes particulières liées au plafond d'emplois.

Météo-France forme lui-même ses agents à compétences techniques (ingénieurs des travaux de la météorologie et techniciens supérieurs de la météorologie). À eux deux, ces personnels représentent 78 % de l'effectif. La scolarité est assurée à l'école nationale de la météorologie, qui ne bénéficie pas de l'autonomie juridique. En conséquence, les effectifs sont actuellement comptés au plafond d'emploi, alors que la logique de construction des tableaux d'effectifs est autre :

- les effectifs productifs sont ceux habituellement considérés dans le plafond de l'immense majorité des services et établissements ;

- les effectifs en formation sont par nature des effectifs futurs, la préparation de l'avenir.

Météo-France est confronté à la nécessité de remplacer une partie de son personnel technique. En effet, dans ces deux corps, l'âge d'une part importante des agents est compris entre 56 et 61 ans. Les départs en retraite, pourraient passer d'environ 80 par an – jusqu'en 2023 – à plus de 105 en 2025, 2026 et 2027 pour ensuite baisser à nouveau. Or, pour former les remplaçants de ces agents, il faut d'abord que les lauréats effectuent, avec une rentrée en septembre, deux ans d'études pour les techniciens supérieurs et trois ans d'études pour les ingénieurs.

Il est dès lors indispensable de desserrer la contrainte pesant sur l'école, soit en dissociant son plafond d'emplois, qui devrait avoir pour seul facteur dimensionnant les besoins du service productif, soit en accordant un surnombre temporaire pendant environ cinq années qui permettra d'assurer le renouvellement des agents.

II. L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES

Depuis 2013, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) a connu une baisse de ses effectifs de -85 ETPT. Selon l'établissement, la contrainte la plus importante qui pèse sur ses activités est celle du plafond d'emplois. À ce titre, le rapport du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur de 2021 note : « L'enjeu majeur [de l'INERIS] est maintenant de continuer à répondre aux sollicitations des pouvoirs publics et aux préoccupations de la société, malgré la réduction régulière du plafond d'emplois qui se traduit par la perte de près d'un cinquième des emplois sur dix ans. » ⁽¹⁾

Dans le cadre de sa veille sur les risques émergents, l'INERIS a identifié le risque biologique ou microbiologique associé au développement des biotechnologies comme un enjeu de l'industrie du futur ou des biotechnologies utilisées à des fins de protection de l'environnement – dépollution des milieux, traitement des déchets, etc.

L'INERIS a indiqué au rapporteur spécial que, compte tenu de ses compétences actuelles et des contraintes qui pèsent sur son plafond d'emplois, les moyens qui seront développés pour répondre aux besoins des pouvoirs publics et des industriels devront largement reposer sur un réseau de partenaires.

Le rapporteur spécial déplore que la gestion malthusienne des moyens soit préférée à la définition de politiques ambitieuses fondées sur une recension exhaustive et précise des risques à prévenir.

III. L'ENJEU DU NUCLÉAIRE

La sûreté des installations nucléaires fait l'objet d'une attention constante, mais la qualité du travail de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) n'en requiert pas moins que celle-ci soit dotée de moyens appropriés.

A. UNE VIGILANCE NÉCESSAIRE

Interrogée par le rapporteur spécial, l'ASN constate qu'en 2020 la sûreté des installations nucléaires s'est maintenue, dans l'ensemble, à un niveau satisfaisant pour tous les exploitants, et a même progressé en matière de rigueur d'exploitation, notamment chez EDF, dans un contexte particulier induit par la gestion de la crise sanitaire.

(1) Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, Rapport d'évaluation de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, janvier 2021.

Trois nuances peuvent cependant être formulées :

– une régression dans la prise en compte de la radioprotection des travailleurs par EDF, observée en 2019, s’est accentuée en 2020, tandis que persistaient des écarts affectant des matériels qui auraient remis en cause leur capacité à remplir leur fonction en cas d’accident ;

– des améliorations encore trop lentes, pour certaines installations d’Orano, dans la prévention des risques d’incendie et dans les opérations de reprise et de conditionnement des déchets radioactifs anciens ;

– au CEA, de nouveaux glissements d’échéances et des retards manifestes dans sa stratégie de démantèlement des installations anciennes présentant les risques les plus élevés.

B. DES EMPLOIS À RENFORCER

La demande de l’ASN en termes d’emplois résultait de l’évaluation effectuée lors de l’élaboration du projet de loi de finances pour 2020 sur l’évaluation des besoins en ressources humaines de l’ASN pour assurer le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection à moyen et long terme. L’ASN avait tenu compte des différents éléments afin de construire sa demande :

– l’évolution de la charge de travail liée à la modification du périmètre des missions à l’ASN ;

– l’évolution de la charge de travail liée aux évolutions des activités contrôlées ;

– les postes supplémentaires déjà attribués à l’ASN ;

– les gains d’efficience que l’ASN est en mesure de redéployer ;

– la résorption du retard accumulé dans le traitement de certains dossiers.

Sur cette base, le besoin exprimé par l’ASN était de 8 ETP supplémentaires sur la période 2021-2023. Dans le cadre du PLF 2021, l’ASN avait obtenu la création d’un emploi. **En conséquence, il est nécessaire d’accorder à l’ASN au moins 4 ETP en 2022 et 3 ETP en 2023.**

C. UN SOUHAITABLE BUDGET D'INTERVENTION

Quoique l'ASN n'ait pas vocation à financer les grandes infrastructures nécessaires à certaines recherches en sûreté nucléaire ou en radioprotection, l'attribution d'un budget d'intervention à l'Autorité dans le domaine de la recherche et du développement lui permettrait :

- d'organiser des expertises collectives sur des sujets d'importance pour elle qui sont l'objet de controverses scientifiques persistantes ;

- de financer des travaux de recherche permettant d'obtenir, à court terme, des résultats nécessaires à son action dans un domaine précis ;

- de créer une dynamique sur un sujet peu étudié afin d'obtenir un effet d'entraînement sur d'autres organismes de recherche ;

- d'étudier des problématiques émergentes pour cerner de manière plus précise leurs enjeux pour la sûreté nucléaire et la radioprotection ;

- d'organiser des colloques scientifiques permettant à l'ASN de disposer facilement d'un panorama large des recherches menées sur un sujet précis.

En outre, ces différentes actions auraient des retombées positives pour l'ASN, et plus généralement pour la sûreté nucléaire et la radioprotection. Elles faciliteraient notamment la prise en compte des recommandations de l'ASN, elles contribueraient au maintien des compétences dans des domaines critiques, elles permettraient d'associer de nouveaux acteurs, notamment universitaires et hospitalo-universitaires, à la recherche en sûreté nucléaire et en radioprotection,

IV. LA FIN DU FONDS BARNIER

Jusqu'au 1^{er} janvier 2021, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier, était financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles, représentant elle-même une « surprime » de 12 % ou 6 % au coût de l'assurance selon qu'il s'agit d'un contrat habitation ou automobile. Tous les particuliers disposant d'une assurance multirisques habitation ou automobile participaient donc directement au financement du FPRNM, à raison de 1,44 % ou de 0,72 % de leur frais d'assurance.

Le montant annuel prélevé *via* les compagnies d'assurances a été de l'ordre de 220 millions d'euros en 2020, en augmentation tendancielle. Le montant disponible pour la prévention des risques majeurs était plafonné à 131,5 millions d'euros depuis 2018. Une fois les frais de gestion prélevés, la différence était versée au budget général de l'État, ce que le rapporteur spécial n'a cessé de dénoncer.

La situation de trésorerie du fonds a permis pendant plusieurs années des délégations supérieures aux recettes, en réponse aux demandes des bénéficiaires.

En 2020, le montant des délégations s’est élevé à 264,3 millions d’euros. À la fin de l’année 2020, la trésorerie du fonds s’établit à 46,6 millions d’euros. Elle était de 170,8 millions d’euros à la fin de l’année 2019.

Les tableaux suivants retracent la répartition des interventions du FPRNM en 2020, par région, par nature de risque et par nature de dépense.

RÉPARTITION DE L’INTERVENTION DU FPRNM PAR RÉGION EN 2020

(en millions d’euros)

Régions	Montant
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	29,7
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	1,3
BRETAGNE	3,5
CENTRE VAL DE LOIRE	17,1
CORSE	7,8
GRAND EST	6,9
GUADELOUPE	13,2
GUYANE	1,5
HAUTS-DE-FRANCE	11,2
ÎLE DE FRANCE	50,7
MARTINIQUE	12,2
MAYOTTE	1,5
NORMANDIE	5,7
NOUVELLE-AQUITAINE	8,1
OCCITANIE	41,3
PACA	39,5
PAYS DE LOIRE	9
RÉUNION	4
SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	0,1
TOTAL	264,3

Source : ministère de la transition écologique.

RÉPARTITION DE L'INTERVENTION DU FPRNM PAR NATURE DE RISQUE EN 2020

(en million d'euros)

Dépenses par type de risque	Délégations 2020
Inondation	199
Submersion marine	7,6
Mouvement de terrain dont chutes de blocs	23,4
Cavités Souterraines	3,7
Séismes	24
Avalanches	0,3
Incendies de forêts	0,5
Autres, dont multirisque	5,6
TOTAUX	264,3

Source : ministère de la transition écologique.

RÉPARTITION DE L'INTERVENTION DU FPRNM PAR NATURE DE DÉPENSE EN 2020

(en millions d'euros)

Opérations financées par le fonds	Délégations 2020
Expropriations	0,5
<i>dont Xynthia</i>	0
<i>Autres</i>	0,5
Cofinancement des PPRN, information préventive et cartographie DI	16
Évacuations et relogement	0,8
Acquisitions amiables	41,9
Études et travaux prescrits par un PPRN	2
Études & travaux réduction vulnérabilité PAPI	1,9
Traitement des cavités souterraines	0,4
Études, équipements et travaux des collectivités	158,6
<i>dont Plan Séisme</i>	13,2
<i>dont prévention des inondations dans le cadre des PAPI, PSR et PGF</i>	131,7
<i>dont Autres</i>	13,7
Études et travaux de confortement des digues domaniales (inclus PSR)	31,5
Études et travaux de prévention du risque sismique SDIS (inclus au Plan Séisme)	8,1
Études et travaux de prévention du risque sismique HLM (inclus au Plan Séisme)	
Études et travaux confortement bâtiments domaniaux Outre-Mer	2,6
Aide aux quartiers d'habitat informel	0
TOTAL	264,3

Source : ministère de la transition écologique.

À compter de 2021, le fonds de prévention des risques naturels majeurs est intégré au programme 181 *Prévention des risques* du budget général de l'État, relatif à la prévention des risques. Alors que le Gouvernement justifie cette budgétisation par le souci de simplifier et de conforter le financement de la politique publique de prévention des risques naturels, le rapporteur spécial estime qu'il s'agit plutôt d'**une suppression pure et simple du fonds et du mécanisme d'affectation de taxe qui l'alimentait**. Sous couvert de « sincérisation », la budgétisation a permis, de façon subreptice, le reversement au budget de l'État de la trésorerie du fonds à la fin de l'année 2020. S'opère un détournement au profit du budget général de l'État d'une grande partie de la taxe sur les primes d'assurance qui servait, de façon cohérente, à financer la prévention des risques naturels majeurs.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 16 heures 45, le mercredi 2 juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Éric Coquerel, rapporteur spécial, sur les crédits des programmes Paysage, eau et biodiversité, Prévention des risques, Expertise, information géographique et météorologie et Conduite et pilotage des politiques de la mission Écologie, Développement et mobilité durables.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail](#) dédié de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera prochainement consultable en ligne.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de la transition écologique – direction générale de la prévention des risques :

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

Autorité de sûreté nucléaire (ASN) :

- M. Olivier Gupta, directeur général
- M. Julien Collet, directeur général adjoint

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) :

- M. Fabrice Boissier, directeur général délégué

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

- M. Raymond Cointe, directeur général
- M. Clément Lenoble, chargé de mission auprès du directeur général

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) :

- M. Pascal Berteaud, directeur général

Météo-France :

- Mme Virginie Schwarz, présidente-directrice générale
- M. Philippe Gonzalez, secrétaire général

SOURCES UTILISÉES

– Réponses du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur spécial ;

– Réponses des interlocuteurs auditionnés aux questionnaires du rapporteur spécial ;

– Caisse centrale de réassurance, *Évaluation des impacts de la prévention des risques d'inondation sur la sinistralité*, juin 2020

– Caisse centrale de réassurance, *Évolution du risque cyclonique en Outre-mer à horizon 2050*, juin 2020 ;

– Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020* ;

– Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *L'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique*, septembre 2019 ;

– *Rapports annuels de performances de la mission Écologie, développement et mobilité durables*.