RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° 015524-01
Juillet 2024

PUBLIÉ

Modèle économique des établissements publics

Cas de l'IGN et du Cerema

Marie-Luce Bousseton IGEDD (coordonnatrice)
Romain Cailleton IGEDD
Philippe Gratadour IGEDD

https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication
☐ **Préparatoire à une décision administrative**
☐ **Non communicable**
☐ **Communicable (données confidentielles occultées)**
☒ **Communicable**

Sommaire

Sommaire **3**

Résumé **6**

Liste des recommandations **9**

Introduction **11**

1 Deux opérateurs de l'Etat inscrits dans les principes généraux de financement des établissements publics **13**

1.1 Deux établissements confortés dans leurs missions et leurs orientations stratégiques principales 13

1.2 Des modalités de financement des opérateurs publics adaptées au fait générateur de la commande des prestations 14

1.3 Des caractéristiques économiques différentes, mais un principe de « double flux financiers » à conforter pour les deux établissements 16

2 L'IGN : le défi de concilier des missions statutaires pérennes et le développement de projets **18**

Préambule 18

2.1 Analyse des données financières et d'activités de l'IGN 20

2.1.1 Evolution des recettes depuis 10 ans 20

2.1.2 Evolution des dépenses depuis 2017 21

2.1.3 Une rupture majeure dans la couverture des activités statutaires par la SCSP et la marge sur les activités commerciales depuis 2022 23

2.1.4 Des frais de structure en baisse 25

2.1.5 Parmi les missions d'appui aux politiques publiques, les principaux « grands projets » financent 22% des dépenses annuelles internes de l'établissement 26

2.1.6 Les missions d'appui aux politiques publiques mobilisent plus de 400 à 450 ETPT à l'IGN, soit à minima 30% des ETPT 28

2.1.7 Analyse des plans de trésorerie et du risque de rupture infra-annuelle 30

2.2 Un enjeu prioritaire de visibilité et d'engagements pluriannuels, dans un contexte offrant peu de perspectives en matière de nouveaux « grands projets » 31

2.2.1 Le financement en base SCSP de la totalité des dépenses de l'établissement : un scénario qui n'est pas adapté aux missions de l'IGN, pérennes et par projets 32

PUBLIÉ

2.2.2 Le recours à des « SCSP complémentaires » par les ministères commanditaires récurrents : une approche à étudier principalement avec le ministère des Armées 33
2.2.3 Des activités conventionnées de manière pluriannuelle et des textes qui confient à l'IGN des obligations nouvelles, adossées à des subventions 34
2.3 Des propositions pour un modèle économique plus résilient et une meilleure anticipation 37
2.3.1 Sur les principes de financement 37
2.3.2 Sur les critères pour qualifier une activité de « Socle » ou d'appui aux politiques publiques..... 39
2.3.3 Sur les emplois sous et hors plafond et les règles de recrutement..... 40
2.3.4 Sur le pilotage de l'IGN et une meilleure lisibilité et anticipation des risques 41
2.3.5 Sur les seuils prudentiels budgétaires 42
3 Le Cerema..... 45
3.1 Une régulation qui porte encore le poids de l'histoire 45
3.2 Le Cerema est d'abord conçu comme un pool d'expertise 45
3.3 Un risque lié aux grands projets limité 45
3.3.1 Programme national ponts 46
3.3.2 Plan tourisme 46
3.4 Des propositions de trajectoire 2024-2027 par le Cerema qui interrogent 46
3.5 Une définition des missions de service public insuffisante pour déterminer un montant de SCSP 48
3.5.1 Les compétences du Cerema sont considérées par tous comme essentielles et de haute qualité mais le pilotage insatisfaisant 48
3.5.2 La programmation du Cerema s'appuie sur une large écoute des besoins mais ne couvre qu'une partie des coûts 48
3.5.3 Les protocoles avec les DAC ne couvrent que très partiellement l'activité du Cerema et ne définissent pas la place du Cerema dans la mise en œuvre des politiques publiques..... 49
Conclusion 53
Annexes 54
Annexe 1. Lettre de mission..... 55
Annexe 2. IGN – Masse salariale et fonctionnement financés par les « grands

PUBLIÉ

projets » et les missions Défense/Espace 59

Annexe 3. IGN – Calcul des masses salariales et ETPT consacrés aux missions d'appui aux politiques publiques 60

Annexe 4. Circulaire de la direction du budget relative aux plafonds d'emploi 62

Annexe 5. Structuration de l'activité du Cerema 64

Annexe 6. Liste des documents consultés 65

Annexe 7. INERIS : financement apporté à l'opérateur par le budget de l'Etat (fiche extraite du PAP) 67

Annexe 8. Liste des personnes rencontrées 69

Annexe 9. Glossaire des sigles et acronymes 73

Résumé

Par lettre du 3 janvier 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a demandé à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de mener une réflexion sur le modèle économique des établissements publics avec l'exemple de l'IGN et du Cerema. Cette commande fait suite à une situation de crise lors de la construction du budget initial 2024 de l'IGN, qui a attiré l'attention sur son modèle économique, fondé sur une part importante de ressources propres. Le Cerema ayant des ratios financiers proches, la mission a porté sur ces deux établissements.

Les éléments essentiels de la mission portaient sur les risques que font courir aux établissements un modèle économique fondé sur des « grands projets » et la définition de critères permettant de vérifier que le dimensionnement de la subvention pour charges de service publics (SCSP) est adapté et couvre bien les missions statutaires.

Après examen, il est apparu que les risques supportés par les deux établissements et la question du niveau de SCSP pertinent étaient très différents. Il se dégage toutefois des recommandations conjointes.

Ainsi, le dispositif « classique » de financement des établissements publics par la voie d'une SCSP couvrant, en base, l'ensemble des coûts de fonctionnement, ne parait pas applicable à un établissement public effectuant à la fois des missions statutaires récurrentes, et des activités par « projet » pour des commanditaires potentiellement diversifiés.

La mission d'inspection recommande donc le maintien du double dispositif de financement actuel, en respectant les équilibres des deux principaux flux financiers :

- des activités statutaires bien définies, entièrement financées par la SCSP et le bénéfice des activités commerciales, y compris les investissements nécessaires associés à leur maintien
- des projets d'appui aux politiques publiques (grands ou petits projets répondant à l'usage d'un commanditaire identifié) financés par le donneur d'ordre en coût complet. A cet égard, la SCSP n'a pas vocation à être une subvention d'équilibre de ces projets.

Elle écarte également le principe d'une couverture de la masse salariale par la SCSP parce que cela n'a aucun sens économiquement, et n'encourage pas à optimiser les coûts de production.

Le maintien de ce double flux financier suppose toutefois une définition claire et partagée des missions statutaires et une comptabilité d'exploitation de qualité, permettant de mesurer les coûts complets des différentes activités.

Cas de l'IGN

Les difficultés de soutenabilité financière de l'IGN trouvent leur origine dans la baisse continue, depuis de nombreuses années, de la SCSP et des marges sur les recettes commerciales, conjuguée depuis deux ans à l'inflation et à un schéma d'emplois assoupli : cela a contribué à ce que les coûts de production des missions statutaires de l'IGN ne soient plus financièrement couverts en 2022 et 2023 par la SCSP et les ventes. Les recettes des grands projets, versées en avance d'exécution, ont probablement masqué cette situation en constituant une trésorerie transitoirement abondante.

En 2025, plusieurs grands projets arriveront en fin de déploiement tandis que le ministère des Armées annonce une baisse de son besoin d'information géographique. Alors qu'on ne voit pas se dessiner la perspective de nouveaux « grands projets », la part des missions d'appui des politiques publiques pourrait donc fortement diminuer. Or ces missions mobilisent à minima 400 ETPT, et les recettes nettes actuelles en provenance des seuls « grands projets »

PUBLIÉ

exécutés pour le compte des ministères couvrent 22% des dépenses (masse salariale et fonctionnement interne) de l'établissement.

Dans ce contexte, en premier lieu, il est urgent de clarifier, par arrêté, la liste des bases de données et référentiels attendus au titre des missions statutaires en précisant leurs principales caractéristiques dimensionnantes d'un point de vue financier, et de mettre en place un suivi partagé des coûts à l'aide des outils de la comptabilité analytique, pour définir de manière cohérente le niveau de la SCSP.

S'agissant des missions d'appui aux politiques publiques, par définition non pérennes, deux types de mesures doivent être prises pour gérer au mieux l'évolution des recettes et du volume d'activités sans à coup et, à tout le moins, avec un rythme cohérent avec les capacités d'adaptation de l'établissement :

- donner à l'IGN une plus grande visibilité pluriannuelle pour anticiper les fluctuations de commandes, en s'appuyant sur des conventions-cadre avec les principaux donneurs d'ordre ministériels ;
- tenter de rééquilibrer la part stable des missions statutaires financées sur SCSP et la part « à risque » en confortant le rôle de l'IGN sur certaines missions ;
- étudier avec le ministère des Armées un dispositif de « SCSP complémentaire », finançant une base minimum d'activités en régie ;
- étudier avec le ministère de l'Agriculture le transfert juridique à l'IGN de la tenue du registre parcellaire géographique (RPG) et en assurer le financement par une subvention associée, identifiée et pérennisée aussi longtemps que les versements de la PAC sont assis sur les déclarations de surfaces agricoles.

Plus largement, il parait nécessaire de soutenir l'IGN comme opérateur de référence en matière d'information géographique et de référentiels d'observation du territoire : faire connaitre ses missions et compétences auprès des autres administrations, engager un dialogue avec le ministère de l'intérieur pour développer le recours à l'IGN, réexaminer de manière interministérielle l'opportunité et le financement de la modernisation de la représentation parcellaire cadastrale.

En synthèse, outre le rebasage d'urgence en cours de discussion dès cette gestion 2024, le pilotage de IGN doit être conforté :

- par l'évolution du contrat d'objectifs et de performance (COP) en un contrat d'objectifs et de moyens (COM), avec cadre prévisionnel documenté en recettes et en coûts de production, engageant les tutelles et ministères commanditaires autant que l'IGN, et dessinant une trajectoire budgétaire pluriannuelle ;
- par un pilotage financier appuyé sur une comptabilité analytique des coûts de production fiable et pertinente, et qui doit devenir un outil de compte rendu et de dialogue avec les tutelles, les commanditaires et le conseil d'administration pour sensibiliser sur les risques et les mesures à prendre en anticipation.

Enfin, sur des questionnements précis de la lettre de mission, la mission d'inspection recommande :

- d'assouplir les règles de recrutement des emplois hors plafond pour les compétences rares, en les gageant sur des départs ; ces emplois sont en effet très peu nombreux en regard des ETPT mobilisés sur les « grands projets » ;
- d'évaluer, lors de la construction des budgets initiaux, les niveaux de trésorerie à fin d'année qui doivent provenir des « grands projets » financés en avance de production, surveiller qu'ils ont bien été respectés lors des comptes financiers et considérer que le seuil prudentiel de trésorerie doit être de 30 jours + trésorerie des « grands projets ».

PUBLIÉ

Cas du Cerema

Concernant le Cerema, les grands projets ne font pas courir de risque significatif en cas d'arrêt du fait de la part très limitée de la prestation propre, mais ils peuvent fausser la perception de la situation financière réelle.

En revanche, les propositions d'évolution pour 2024-2027 présentées par le Cerema s'appuient sur une augmentation significative de la SCSP et une évolution faible des autres recettes en rupture avec les tendances passées et l'objectif de développement d'une activité rémunérée au coût complet au service des collectivités territoriales.

Le dimensionnement de la SCSP du Cerema est un exercice difficile du fait de la définition actuelle de ses missions, et de sa mobilisation essentiellement comme un pool d'experts. Alors que la nécessité de disposer d'une expertise technique interne au pôle ministériel, en appui des politiques publiques, et que l'apport du Cerema par la qualité de son expertise sont reconnus par tous, le système actuel de régulation ne permet pas de garantir une bonne utilisation des moyens publics.

La principale voie de progrès passe par l'amélioration de l'exercice de programmation des activités pour qu'il retrace l'ensemble des coûts de l'établissement, en s'appuyant sur une comptabilité analytique cohérente.

En outre les directions d'administration centrale (DAC), porteuses des politiques publiques et/ou réalisant des missions d'opérateur, devraient être mieux mobilisées, et à bon niveau, dans le cadre des protocoles pluriannuels, chaque secteur d'activité du Cerema étant rattaché à une DAC, pour définir les actions nécessaires à la mise en œuvre des politiques qu'elles définissent (connaissance, guides, formations, base de données, pilotages d'expérimentations, actions opérationnelles, etc.), ce qui inclut les actions auprès des collectivités locales portées par le Cerema, la règle générale étant la facturation au coût complet et l'exception, i.e. la non facturation au coût complet, étant définie dans le cadre des protocoles pluriannuels .

PUBLIÉ

Liste des recommandations

Recommandation 1. MTECT-CGDD, IGN et Cerema : Maintenir le double dispositif de financement actuel, avec deux flux financiers cohérents et équilibrés :.....17

- Financer l'intégralité des missions statutaires par la SCSP et le bénéfice des activités commerciales, y compris les investissements nécessaires associés à leur modernisation et leur développement technologique ; 17

- Financer les activités d'appui aux politiques publiques par le commanditaire en coût complet ; 17

Recommandation 2. IGN et Cerema : Développer l'utilisation de la comptabilité analytique comme outil de compte rendu et de dialogue avec les tutelles, les commanditaires et le conseil d'administration pour sensibiliser sur les risques et les mesures à prendre en anticipation ; l'utiliser tout particulièrement pour objectiver les coûts des activités statutaires, en assurer la maitrise et évaluer le montant de la SCSP. 17

Recommandation 3. : METCT-CGDD-IGN : Définir plus précisément les prestations dues au titre des missions statutaires financées sur SCSP, ainsi que leurs évolutions attendues pendant la durée du COP :.....25

- MTECT- CGDD : Etablir par arrêté la liste des bases de données et référentiels attendus au titre des missions statutaires, en précisant leurs principales caractéristiques dimensionnantes ; 25

- IGN : Joindre au COP une annexe précisant les activités marquantes et les démarches de modernisation sur toutes les missions statutaires pendant la durée du contrat ; 25

- METCT- CGDD et IGN : mettre en place un suivi partagé des coûts des missions statutaires à l'aide des outils de la comptabilité analytique et développer un dialogue de gestion sur cette base pour définir la SCSP.....25

Recommandation 4. MTECT-CGDD et IGN : Etudier avec le ministère des Armées un dispositif de « SCSP complémentaire », finançant une base minimum d'activités en régie ; le compléter d'un dispositif conventionnel pluriannuel qui définira les activités qui entrent dans la SCSP et celles, comme les grands projets, qui s'y rajoutent en complément s'il y a lieu. 33

Recommandation 5. MTECT-CGDD : Etudier avec le ministère de l'Agriculture le transfert juridique à l'IGN de la tenue du registre parcellaire géographique (RPG) et en assurer le financement par une subvention associée, identifiée et pérennisée aussi longtemps que les versements de la PAC sont assis sur les déclarations de surfaces agricoles. 34

Recommandation 6. MTECT et IGN : Renforcer la visibilité pluriannuelle de l'IGN sur ses commandes et ses recettes :.....35

- par un dispositif de conventions-cadre avec ses principaux donneurs d'ordre ministériels, calées sur la durée du contrat d'objectifs, et complétées de « feuilles de route » annuelles ; 35

- dans un contrat d'objectifs et de moyens (COM), documenté financièrement en recettes, en dépenses et en coûts de production, engageant tutelles et ministères

PUBLIÉ

commanditaires autant que l'IGN, et dessinant une trajectoire budgétaire la plus solide possible dans ses fondamentaux. 35

Recommandation 7. MTECT : Soutenir l'IGN comme opérateur de référence en matière d'information géographique et de référentiels d'observation du territoire : ...36

- faire connaitre ses missions et compétences auprès des autres administrations ; 36

- engager un dialogue avec le ministère de l'intérieur pour développer le recours à l'IGN, ...36

- réexaminer de manière interministérielle l'opportunité et le financement de la modernisation de la représentation parcellaire cadastrale 36

- clarifier les attentes et les modalités de mise en œuvre de jumeaux numériques du territoire national avec les collectivités publiques et le soutien des principaux opérateurs de l'Etat concernés....37

Recommandation 8. MTECT-CGDD : Assouplir les règles de recrutement sur les emplois hors plafond pour les compétences rares, en les gageant sur des départs. 41

Recommandation 9. MTECT-CGDD : Evaluer, lors de la construction des budgets initiaux, les niveaux de trésorerie à fin d'année qui doivent provenir des « grands projets » financés en avance de production, surveiller qu'ils ont bien été respectés lors des comptes financiers et considérer que le seuil prudentiel de trésorerie doit être de 30 jours + trésorerie des « grands projets ». 44

Recommandation 10. (Cerema) : présenter le chiffrage du programme d'activité de manière à ce qu'il couvre l'ensemble des coûts : 49

- produire un barème qui reflète les coûts complets ; 49

- présenter les comptes des activités commerciales, par type de client (entreprises et collectivités territoriales notamment, mais aussi Etat pour ce qui est hors SCSP) permettant de s'assurer que les recettes couvrent le coût complet. 49

Recommandation 11. (Cerema et DAC avec animation CGDD en tant que tutelle) Compléter les protocoles pluriannuels par une définition par chaque DAC, le Cerema étant force de proposition, avec une DAC leader pour chaque secteur, des productions attendues du Cerema, des moyens, décrits et chiffrés, nécessaires permettant de couvrir l'ensemble du champ d'action du Cerema et de ce qui relève de la SCSP ou d'autres modes de financement. 52

Introduction

Par lettre en date du 03 Janvier 2024[1], le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a confié à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) une mission sur le modèle économique des établissements publics IGN et Cerema, établissements dont la tutelle est assurée par le Commissariat général au développement durable (CGDD).

L'IGN et le Cerema ont en effet connu, ces dernières années, des évolutions importantes de leurs stratégies et modèles économiques, notamment :

- une diminution de la subvention pour charges de service public (SCSP), assurant une couverture de plus en plus réduite des coûts salariaux et de fonctionnement, et corrélativement une pression pour trouver des ressources propres de plus en plus importantes auprès de clients, le plus souvent publics, à défaut de bénéficier, comme d'autres établissements, de recettes affectées ;
- une diminution des moyens humains, tout en devant faire face à une forte évolution des compétences, sous l'effet des transformations numériques (IGN), ou des nouvelles priorités des politiques publiques au regard du changement climatique ;
- un changements structurels, pour l'IGN avec le principe de gratuité des données publiques en 2015 [2], privant celui-ci de son gisement « historique » de ressources propres, et pour le Cerema en 2022 avec l'ouverture de sa gouvernance aux collectivités locales et l'instauration d'une quasi-régie publique[3] .

Enfin, les trésoreries des établissements ont progressivement été réduites pour rejoindre un objectif de 30 jours de fonctionnement courant à fin d'exercice, en leur faisant porter tout ou partie des charges supplémentaires au fil des ans.

En novembre 2023, l'IGN a rencontré de fortes difficultés pour établir un budget initial 2024 équilibré et les premiers mois de gestion conduisent à solliciter un soutien financier complémentaire avant la fin de l'année. C'est dans ce contexte de crise sur la soutenabilité financière de l'IGN que s'inscrit la commande ministérielle.

La mission a relevé que ces risques financiers avaient déjà été soulevés par le sénateur Capo-Canellas dans son rapport d'information du 5 octobre 2022, suivi des rapports établis en tant que rapporteur spécial du Programme Expertise, information géographique et météorologie, au nom de la commission des finances, à l'occasion des PLF 2023 et 2024[4].

Le Cerema présentant une part de recettes propres en augmentation très importante ces dernières années, le CGDD, tutelle des deux établissements, a demandé qu'une réflexion soit conduite en parallèle sur les deux opérateurs.

La lettre de mission demande :

- de réaliser une analyse des difficultés rencontrées par l'IGN lors de la construction

[1] Annexe 1 : lettre de mission.

[2] Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public

[3] loi n°2022-217 du 21 février 2022, dite loi « 3DS », relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

[4] https://www.senat.fr/rap/r22-017/r22-0170.html, https://www.senat.fr/rap/l22-115-311-3/l22-115-311-32.html et https://www.senat.fr/rap/l23-128-311-3/l23-128-311-31.pdf

PUBLIÉ

de son budget 2024, en regardant particulièrement la situation des « grands projets », et de faire de même avec le Cerema dont les grands projets en cours présentent de forts décaissements en 2025 ;

- d'évaluer la pertinence de ce modèle économique au regard d'un modèle de financement plus classique assuré en base par l'Etat ;
- de proposer des pistes d'actions pour améliorer la résilience d'un modèle d'établissement public dont le financement est significativement assuré en dehors de la SCSP par des guichets et des projets. A cet effet, la lettre de mission suggère un certain nombre de questionnements précis à explorer.

Après avoir exposé quelques caractéristiques relatives à ces deux opérateurs, et exposé les règles générales de financements dans lesquelles ils s'inscrivent (partie 1), la mission d'inspection a examiné successivement l'IGN (partie 2) et le Cerema (partie 3).

PUBLIÉ

1 Deux opérateurs de l'Etat inscrits dans les principes généraux de financement des établissements publics

1.1 Deux établissements confortés dans leurs missions et leurs orientations stratégiques principales

La question de savoir si l'Etat a besoin d'un institut capable de produire en propre les données géolocalisées s'est posée dans la seconde moitié des années 2010. Le rapport au Gouvernement relatif aux données géographiques souveraines[5],déposé en juillet 2018 par Madame Valéria FAURE-MUNTIAN, Députée de la Loire, y a répondu sans ambiguïté, au travers de la notion de « données souveraines », indispensables, notamment, à la Défense nationale.

C'est donc dans la confirmation de la nécessité stratégique pour l'Etat de disposer en propre d'une capacité d'acquisition et de mise à disposition de données de géolocalisation que s'est construit le repositionnement de l'IGN à compter de 2020. Il s'est fondé sur le développement de grands projets au service des politiques publiques, et sur la proposition de devenir la plateforme publique des différentes sources de données géolocalisées.

Sur les deux années 2020/2021, outre les missions conduites annuellement pour le ministère des Armées et pour celui de l'Agriculture, les exigences posées par la loi « climat et résilience »[6] dans le suivi de l'occupation du sol ont conforté le rôle que peut tenir l'IGN dans la mise en œuvre des politiques publiques liées à la connaissance des territoires, tandis que le plan de relance (FTAP) venait, de son coté, soutenir la modernisation de l'acquisition et du traitement des données, avec le financement du projet Lidar (plus de 50 M€ à ce jour).

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2020/2024 de l'IGN a pris acte de ce virage, et l'EPOM (engagement pluriannuel d'objectifs et de moyens) l'a accompagné dans cette transformation, en rompant, lors des deux années 2022-23, avec la baisse continue des moyens humains que connaissait l'IGN depuis de très nombreuses années.

S'agissant du Cerema, il a été conforté dans son rôle d'expertise publique sur tous les métiers d'aménagement du territoire dans le cadre de la loi «3DS » (cf. *supra*), qui a placé les activités pour les collectivités territoriales sous le régime de la quasi-régie.

Alors qu'il a connu une baisse très forte de son schéma d'emplois pendant plusieurs années, son action et la qualité de son expertise pour la mise en œuvre des politiques publiques liées au changement climatique ont été reconnues et confortées par la création de 10 emplois sous plafond (ETPT) en 2024 (cf. page 40 du PAP 2024 du programme 159[7]).

Les contrats d'objectifs des deux établissements pour les années 2025/2029 sont en préparation, et celui du Cerema a fait l'objet d'une commande du CGDD d'accompagnement par l'IGEDD, dont le rapport vient d'être remis.

Dans ce contexte, et au vu de la lettre de commande, la mission a centré ses analyses et ses propositions sur les équilibres financiers, à orientations stratégiques constantes par rapport aux principales lignes de force actuelles des deux établissements, complétées pour le Cerema des recommandations de la précédente mission confiée à l'IGEDD.

---

[5] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Rapport_DonneesGeographiquesSouveraines.pdf

[6] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

[7] https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/budget-general-2024/ecologie-developpement-et-mobilite-durables

PUBLIÉ

Elle formule toutefois toutes les observations qui lui paraissent utiles sur des aspects stratégiques ou de gouvernance au croisement des sujets financiers.

1.2 Des modalités de financement des opérateurs publics adaptées au fait générateur de la commande des prestations

Comme le rappelle le guide établi par la Direction des affaires financières du ministère sur « Les financements accordés par l'État aux organismes publics »[8], les financements accordés aux organismes publics se rattachent à deux situations différentes :

- la première se situe dans le cadre du financement des activités de l'organisme que le ministère est amené à financer en tant que tutelle pour la réalisation de ses missions statutaires,
- la seconde est relative à la naissance d'un besoin « ponctuel», que celui-ci émane des organismes, des directions centrales des ministères ou des deux entités de façon conjointe.

Dans le premier cas, des financements sont attribués pour permettre aux organismes de financer[9] :

- leurs dépenses de personnel et de fonctionnement : le financement accordé prendra alors la forme d'une subvention pour charges de service public (SCSP). Ce type de financement est strictement réservé aux organismes publics reconnus en tant qu'opérateurs de l'État ;
- leurs dépenses d'intervention, qu'elles soient réalisées par l'organisme pour son compte ou pour le compte de l'État : le financement accordé correspond à un transfert indirect ;
- leurs dépenses d'investissement : pour cela, l'opérateur peut bénéficier d'une subvention pour charges d'investissement, ou, à titre exceptionnel, de dotations en fonds propres.

Dans le second cas, le financement est accordé pour permettre la réalisation d'une action ou d'un projet dont est à l'origine l'organisme public ou le ministère ou les deux conjointement.

Très schématiquement, la modalité d'attribution d'un financement par l'Etat à un organisme dépendra de l'objet de la relation en question :

- Si le financement est accordé par l'Etat sur demande de l'organisme public afin que le premier apporte un soutien financier aux actions décidées et mises en œuvre par ce dernier, la modalité appropriée sera la subvention.
- Si le financement est accordé par l'Etat parce que l'organisme public réalise ou participe à la réalisation d'une action définie par un ministère[10], la modalité retenue sera, dans le premier cas, un marché public et, dans le second cas, une assistance à maîtrise d'ouvrage. Si la prestation réalisée par l'organisme public fait l'objet d'une rémunération par l'Etat, l'assistance à maîtrise d'ouvrage est un marché public de

[8] On dispose de la version 2018 du guide. Le texte de cette annexe tient compte des nouveautés (subventions pour charges d'investissement) introduites la loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021 et présentées dans la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et opérateurs de l'Etat pour 2023 du 26/07/2022

[9] Cf annexe 9 relative à la nouvelle catégorie budgétaire de dépenses 'subvention pour charges d'investissements' de la circulaire réf DF-1BLF-22-3443 du 22 juillet 2022 relative à l'élaboration des PAP annexés au PLF 2023

[10] Les prestations de l'IGN pour le compte du ministère des armées et de la DGA se situent dans ce cas de figure : marchés publics et assistance à maîtrise d'ouvrage. Cf la note de présentation au CA du 8 décembre 2023 du budget rectificatif 2023 de l'IGN.

PUBLIÉ

service.

- Si le financement est accordé par l'Etat à l'organisme public afin qu'il agisse en tant que mandataire pour attribuer ledit financement à un tiers, la modalité à privilégier sera le contrat de mandat. A l'instar de ce qui a été décrit pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la rémunération de la prestation réalisée par l'organisme public conduit à qualifier le contrat de mandat de marché public de service.

Exemple de l'INERIS :

Pour illustrer ce qui précède, prenons le cas de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), établissement public à caractère industriel et commercial et opérateur de l'Etat. L'Institut national de l'environnement industriel et des risques est l'expert public pour la maîtrise des risques technologiques. Ses activités de recherche, d'appui aux politiques publiques et ses prestations de soutien aux entreprises contribuent à évaluer et prévenir les risques que les activités économiques font peser sur l'environnement, la santé, la sécurité des personnes et des biens.

On ne s'intéresse ici qu'aux financements apportés par l'Etat.

D'après la fiche opérateur de l'INERIS figurant dans le PAP 181 « Prévention des risques » annexée au PLF 2024 : l'INERIS bénéficie de deux SCSP, la plus importante (32M€ en 2024) étant imputée sur le P181, complétée par une deuxième SCSP plus petite (6,4 M€ en 2024), pour les activités de recherche, imputée sur le P190 (« recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »). Par ailleurs, la subvention récurrente versée par la DGEC au titre de la qualité de l'air (4,1 M€ en 2024) n'est pas traitée comme une SCSP, comme le montre le tableau récapitulatif de la fiche opérateur du PAP (cf. Annexe 7).

Le cas de l'INERIS illustre ainsi certaines possibilités offertes en matière de financement des opérateurs par le budget de l'Etat car cet établissement public émarge à deux SCSP imputées sur des programmes budgétaires différents et que sa mission au titre du LCSQA (Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air) est financée via une subvention "classique" versée par la DGEC sur le P174 « Energie, climat et après-mines ».

Par ailleurs, les activités soutenues via cette subvention versée par la DGEC ne sont pas seulement décrites par la convention de subvention établie entre l'INERIS et la DGEC, étant donné que le LCSQA est défini par un certain nombre de textes législatif et réglementaires. En effet, pour répondre aux exigences européennes, la réglementation a confié au groupement scientifique constitué de l'INERIS, du LNE (Laboratoire national de métrologie et d'essais) et de l'école des mines de Douai (devenue Institut Mines-Telecoms de Lille Douai) la responsabilité d'être l'organisme chargé de la coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air, conformément aux textes suivants :

- Article L221-1 du code de l'environnement : "*Un organisme chargé de la coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air est désigné par arrêté du ministre chargé de l'environnement*."
- Arrêté du 16 avril 2021 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant, dont le 8° de l'article 2 définit ainsi le LCSQA :
  - 8° LCSQA : "*laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air, organisme prévu à l'article L. 221-1 du code de l'environnement correspondant à un groupement d'intérêt scientifique constitué de trois membres : l'Ecole nationale supérieure Mines-Télécom Lille Douai, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques et le Laboratoire national de métrologie et d'essais. Dans le présent arrêté on entend par LCSQA les membres qui le composent*."

Le versement de la subvention à l'INERIS, et aux autres organismes composant le LCSQA, bénéficie ainsi d'un encadrement réglementaire qui assure la pérennité de l'attribution de la

PUBLIÉ

mission aux organismes concernés, qui conforte son caractère obligatoire en France pour répondre aux obligations de la réglementation européenne[11] et qui en définit le périmètre.

1.3 Des caractéristiques économiques différentes, mais un principe de « double flux financiers » à conforter pour les deux établissements

Les caractéristiques structurelles de l'activité des deux établissements et leur modèle économique sont sensiblement différents :

- La notion de « grands projets » ne recouvre pas les mêmes modalités d'action : à l'IGN ce sont des projets conduits par les personnels avec le recours plus ou moins important à de la sous-traitance externe ; au Cerema ce sont dispositifs d'intervention dont le Cerema est un « guichet ».
- L'évolution de l'IGN est d'aller vers des missions de plus en plus financées par des crédits en provenance des administrations centrales de l'Etat ou de ses opérateurs, tandis que le Cerema vise à s'ouvrir plus largement vers des recettes externes à l'Etat.
- Enfin, l'IGN, très spécialisé, assure des missions de service public au contour relativement bien défini et travaille avec un nombre limité de commanditaires, tandis que le Cerema dispose d'un champ d'intervention très varié et d'un très grand nombre de commanditaires effectifs ou potentiels.

Ainsi, bien que la lettre commande pointe des similitudes dans des ratios financiers des deux établissements, les analyses et les recommandations détaillées des parties 2 (IGN) et 3 (Cerema) du rapport seront spécifiques à chaque établissement.

Il se dégage toutefois un principe général de financement identique aux deux opérateurs, dont les parties 2 et 3 établissent la démonstration.

Ainsi, le dispositif « classique » de financement des établissements publics par la voie d'une SCSP couvrant, en base, l'ensemble des coûts de fonctionnement, ne parait pas applicable à un établissement public effectuant à la fois des missions statutaires récurrentes, et des activités par «projet» pour des commanditaires potentiellement diversifiés.

La mission d'inspection recommande donc le maintien du double dispositif de financement actuel, en respectant les équilibres des deux principaux flux financiers :

- **des activités statutaires bien définies, entièrement financées par la SCSP et le bénéfice des activités commerciales, y compris les investissements nécessaires à leur modernisation et leur développement technologique.**
- **des projets d'appui aux politiques publiques (grands ou petits projets répondant à l'usage d'un commanditaire identifié) financés par le donneur d'ordre en coût complet. A cet égard, la SCSP n'a pas vocation à être une subvention d'équilibre de ces projets.**

Elle écarte également le principe d'une couverture de la masse salariale par la SCSP parce que cela n'a aucun sens économiquement, et n'encourage pas à optimiser les coûts de production.

[11] Cf article 3 de la Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (Directive en cours de révision. Cf communiqué de presse du Parlement européen du 21/02/2024 : https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240219IPR17816/pollution-de-l-air-accord-avec-le-conseil-pour-ameliorer-la-qualite-de-l-air)

PUBLIÉ

Recommandation 1. ***(MTECT-CGDD, IGN et Cerema) : Maintenir le double dispositif de financement actuel, avec deux flux financiers cohérents et équilibrés :***

- financer l'intégralité des missions statutaires par la SCSP et le bénéfice des activités commerciales, y compris les investissements nécessaires associés à leur modernisation et leur développement technologique ;

- financer les activités d'appui aux politiques publiques par le commanditaire en coût complet ;

Le maintien de ce double flux financier suppose toutefois une définition claire et partagée des missions statutaires et une comptabilité d'exploitation de qualité, permettant de mesurer les coûts complets des différentes activités.

Recommandation 2. ***(IGN et Cerema) : Développer l'utilisation de la comptabilité analytique comme outil de compte rendu et de dialogue avec les tutelles, les commanditaires et le conseil d'administration pour sensibiliser sur les risques et les mesures à prendre en anticipation ; l'utiliser tout particulièrement pour objectiver les coûts des activités statutaires, en assurer la maitrise et évaluer le montant de la SCSP.***

PUBLIÉ

2 L'IGN : le défi de concilier des missions statutaires pérennes et le développement de projets

Au vu de la lettre de mission et des notes de trajectoire budgétaire établies au printemps, la mission d'inspection a procédé à l'analyse de l'évolution des recettes, des dépenses et des coûts de production de ses activités sur plusieurs années (sous-partie 1). Après avoir envisagé différents scénarios de modèle économique (sous-partie 2) elle a formulé des recommandations pour un modèle économique plus résilient et pour plus d'anticipation dans la gestion de l'établissement (sous-partie 3).

Préambule

Les analyses qui suivent exigent en préalable quelques précisions méthodologiques et quelques définitions.

Les documents source[12] :

Les analyses s'appuient sur deux types de documents :

- la présentation des comptes au conseil d'administration (budgets et comptes financiers) ;

  Sur les onze années de gestion examinées, le rapport de l'ordonnateur présente les recettes de l'IGN selon la même segmentation, ce qui rend lisible les évolutions :

  - subvention pour charge de service public (SCSP),
  - recettes des activités commerciales vers les professionnels (PRO) et le grand public (GP),
  - « chiffres d'affaires Défense/Espace » qui recouvre quasi exclusivement des recettes en provenance du ministère des Armées (missions et projets réalisés en régie),
  - recettes des « Grands projets » : liste limitative de projets pluriannuels avec une sous-traitance importante faisant l'objet d'un suivi spécifique.

  Les recettes des projets pour le compte de l'Armée sont inscrites dans les deux rubriques « chiffres d'affaires » et « Grands projets », selon qu'il s'agit de missions induisant ou non de la sous-traitance. Dans les analyses, les recettes inscrites dans les deux rubriques « chiffres d'affaires » et « grands projets » ont donc été additionnées.

- La comptabilité analytique des activités de l'établissement (CEPP : compte d'exploitation par produit[13]). Ces CEPP permettent d'identifier les coûts de production par type d'activités et de les comparer aux recettes. Cette base de données constitue également le socle de l'évaluation puis de la facturation des coûts des projets.

  Les activités sont regroupées en quatre grands types de missions : missions statutaires de l'IGN, activités commerciales vers les professionnels, activités commerciales vers le grand public et missions d'appui aux politiques publiques. Les regroupements opérés par l'IGN, qui désignent de fait le contour des activités « Socle », paraissent adéquats.

  Enfin, un bouclage financier est opéré entre les CEPP et la comptabilité générale de l'établissement (en particulier depuis 2018), ce qui parait un gage de complétude et

[12] Tous les tableaux de cette partie 2 ont été construits à partir de ces sources ; celles-ci ne sont donc pas rappelées à la suite de chaque tableau.

[13] Les CEPP ont évolué dans leur présentation entre les séries 2013/2017 puis 2018/2024 : certaines analyses ne seront donc faites qu'à partir de 2018 tandis que d'autres remonteront au-delà, la mission ayant cherché à identifier les effets de l'ouverture des données publiques en 2015.

PUBLIÉ

de fiabilité suffisante pour les analyses menées pour ce rapport, et une base à priori solide pour le dialogue de gestion avec les tutelles.

La notion de « grands projets »

La notion de « grands projets » dans la présentation des comptes au conseil d'administration, fait, en règle générale, référence aux projets pluriannuels, de plus d'un million d'euros, mobilisant une sous-traitance forte. Elle regroupe toutefois des activités de nature et de provenance des financements assez différentes :

- les grands projets pour des commanditaires ministériels :
  - le registre parcellaire graphique (RPG) pour le ministère de l'Agriculture (MASA), permettant d'assurer le contrôle des déclarations des agriculteurs ouvrant droit aux subventions de la politique agricole commune (PAC) ;
  - quatre « grands projets » pour le ministère des Armées, dont le suivi dans les comptes financiers est différent selon qu'ils sont exécutés en régie ou en pilotage de sous-traitance[14] : Géosocle est un projet entièrement réalisé en régie, tandis que Trex, Geomaps et Geomaps 2 sont suivis selon l'un ou l'autre des deux modes selon leurs phases ;
  - le suivi de l'occupation du sol (OCS-GE) pour le MTECT, dans la suite de la loi « climat et résilience » de 2021, pour réaliser un suivi homogène de l'artificialisation du sol sur tout le territoire national ;
- trois grands projets d'investissement, dont deux relèvent clairement des missions statutaires :
  - le projet d'investissement Lidar financé, à titre principal, par le fonds de transformation de l'action publique (FTPAP) et, à titre complémentaire, par la DGPR. La couverture Lidar HD du territoire national est avant tout un nouveau dispositif d'acquisition de données aériennes, qui a vocation à relever du « Socle », avec une réflexion à conduire en phase d'exploitation sur son utilisation et son rythme de mise à jour.
  - le projet de plan de corps de rue simplifié (PCRS), développé progressivement sur le territoire avec les financements en provenance de collectivités publiques ou de gestionnaires publics ou privés de grands réseaux ;
  - le projet Géoplateforme qui a été initié et très largement porté en investissement par l'IGN lui-même (3,6 M€ du FTAP, sur un coût cible total de près de 24 M€) ; il s'agit de la nouvelle plateforme collaborative de diffusion et de partage des données qui se substitue à Géoportail et qui relève des missions « Socle » ;

Les dépenses externes spécifiques aux grands projets

Les « grands projets » peuvent être exécutés avec des contrats de sous-traitance qui représentent une part importante de la production de la mission. La part qu'ils apportent au financement de l'IGN (masse salariale et fonctionnement) doit donc se mesurer en défalquant cette sous-traitance qui peut être importante sur certains projets.

En outre, l'IGN a bénéficié du droit de recruter des emplois temporaires sur CDD pour absorber la monter en charge des « grands projets » :

- Des CDD de quelques mois et une quinzaine de CDD de trois ans, pour les mises à jour annuelles du RPG, appelés « CDD Îlots RPG », dont le nombre d'ETPT et le montant de la masse salariale sont parfaitement identifiés dans les comptes. Cette dépense a été assimilée à des dépenses externes dans les analyses faites.
- Des emplois « hors plafond » pour des recrutements d'apprentis (25 à 30 par an) et

[14] Cela rend assez complexe la lecture des activités sous commande du ministère des Armées

PUBLIÉ

des CDD de 3 ans maximum pour les « grands projets » (ordre de grandeur : une quinzaine) ; les masses salariales qu'ils mobilisent ne sont pas identifiées dans les comptes : ces CDD n'ont pas été comptabilisés comme des dépenses externes.

2.1 Analyse des données financières et d'activités de l'IGN

2.1.1 Evolution des recettes depuis 10 ans

Figure 1 : IGN – évolution des recettes (2013-2024)

Evolution du profil des recettes de l'IGN												
En millions d'euros	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2 018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024 (BI)**
SCSP (y compris avec complement exceptionnel)	93,74	94,39	92,82	91,21	88,83	88,66	88,85	86,41	88,70	90,60	93,73	90,89
Part de la SCSP dans les recettes totales	59%	59%	58%	59%	56%	59%	57%	55%	48%	52%	52%	49%
Recettes commerciales sur marché professionnel et Gd public (PRO + GP)	27,77	25,67	24,07	20,72	23,13	23,55	19,89	18,49	18,62	15,25	12,57	15,01
Part des recettes PRO+ GP dans les recettes totales	17%	16%	15%	13%	15%	16%	13%	12%	10%	9%	7%	8%
Part des recettes SCSP + PRO + GP	76%	75%	73%	72%	71%	75%	70%	66%	58%	60%	59%	57%
Recettes des "grands projets" et missions pour la Défense/Espace	28,02	33,93	36,69	34,28	36,94	27,30	35,94	43,11	70,98	63,84	64,84	67,30
Part des recettes des grands projets et missions pour la Défense/Espace	18%	21%	23%	22%	23%	18%	23%	27%	38%	36%	36%	36%
Autres: subvention Géoplateforme ,divers subventions, dotations, divers	10,19	6,65	7,45	9,17	8,46	10,67	10,08	10,41	6,94	5,95	10,29	11,65
Part autres	6%	4%	5%	6%	5%	7%	7%	7%	4%	3%	4%	6%
Total des Recettes	159,72	160,64	161,03	155,38	157,36	150,18	154,75	158,41	185,24	175,64	181,44	184,85

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

Ce relevé met en exergue les points saillants suivants :

- Depuis 10 ans l'IGN enregistre la baisse concomitante de sa SCSP et de ses recettes commerciales : ces recettes « classiques » de l'IGN sont passées de 70/75% de ses ressources jusqu'en 2019, à moins de 60% aujourd'hui, donnant une forte part d'instabilité aux perspectives de recettes, bien supérieure à la capacité d'adaptation de ses dépenses.
- La part des « grands projets » et des missions pour le ministère des Armées atteint 36% des recettes depuis 2021. Ce tableau relève toutefois les recettes annuelles et il peut y avoir une différence notable avec les décaissements ou les charges : **ces trois dernières années sont des phases de montée en puissance mais ne sont pas le reflet d'une trajectoire.**
- Diverses autres recettes en subventions (pour des missions accompagnant des politiques publiques mais qui ne sont pas des grands projets pluriannuels [15]), dotations, ventes d'actifs, viennent compléter le budget autour de 5 à 6 % en moyenne.

On note que le BI 2024 a inscrit 11,65 M€ de ressources, soit un niveau de financement en valeur plus haut que ce qu'il a connu les trois dernières années. La présentation du BI détaille en effet un ensemble de subventions attendues ou « espérées » (conventions non signées) sur plusieurs projets, dont celles en provenance du MTECT et du MASA pour environ 4M€ chacun. Il est évident que ce volet d'entrée des recettes est important à surveiller, et il a été mis en place dans le tableau de bord mensuel entre tutelles et IGN.

On note également que le BI 2024 prévoit une remontée des recettes commerciales en rupture avec la baisse continue de celles-ci depuis 6 ans : ces perspectives sont également à surveiller tout au long de cette année.

[15] La dotation d'investissement pour Géoplateforme versée en 2023 pour 2,5 M euros y a été comptabilisée car ce projet relève des missions statutaires

PUBLIÉ

Cas de la SCSP

Le calcul de la SCSP a fait l'objet, sur les années 2021/23 de plus en plus de « compensations » (terme employé dans la documentation), c'est-à-dire de compléments de financement inclus dans le montant global de SCSP pour répondre à des situations spécifiques ayant un impact annuel :

- compensations versées pour la régularisation de la « dette IS-ISS » (indemnités salariales), pour le rescrit TVA sur le Lidar (prestations soumises à TVA), et également lors l'amendement de fin de gestion 2023 visant à soutenir la gestion 2024 : compensations « one shot » ;
- « mesures nouvelles » en 2021 pour la sécurisation de Géoportail ;
- compensations versées en 2022 et 2023 pour la prise en compte des augmentations du point d'indice : compensations qui ont un effet pluriannuel et qui ont été intégrées dans la SCSP 2024.

Depuis 7 ans, si on enlève les compensations exceptionnelles (« one shot ») sur la SCSP, on note que celle-ci a évolué à la baisse tout comme les recettes commerciales, représentant un « manque à gagner » de 13 M€, soit -13%.

Figure 2 : IGN – évolution de la SCSP et des recettes commerciales (2017-2024)

Evolution SCSP + recettes commerciales									
Données en millions d'euros	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**évolution 2017/2023**	**BI 2024**
SCSP versée	88,7	88,7	88,8	86,4	88,7	90,6	93,7		90,9
compensations "one shot" = IS-ISS/ TVA/amendement fin 2023					0,8	4,9	7,6		0,6
=> SCSP hors compensations "one shot"	88,7	88,7	88,8	86,4	87,9	85,7	86,1	-2,6	90,3
amendement fin de gestion 2023 pour gestion 2024									4,1
recettes commerciales sur marché des Professionnels et Gd public	23,1	23,6	19,9	18,5	18,6	15,3	12,6	-10,6	15,0
Total SCSP (hors compensations "one shot")+ recettes commerciales	111,8	112,3	108,7	104,9	106,5	100,9	98,7	-13,2	
								-13%	

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

Les « grands projets » publics conduits par l'IGN n'ayant pas vocation à dégager une « marge commerciale » (et de fait n'en dégageant pas à la lecture des suivis financiers mis en place) **l'équilibre de l'IGN ne peut être atteint que si ses dépenses suivent le même rythme d'évolution à la baisse. Dans un contexte de retour de l'inflation à compter de 2022, ce n'est pas le cas.**

2.1.2 Evolution des dépenses depuis 2017

Dépenses de personnels

Sur les années 2018 à 2021, en l'absence d'inflation, la baisse d'emplois conduit à une baisse nette de la masse salariale de l'établissement : l'impact financier des suppressions d'emplois est supérieur aux augmentations de GVT et autres revalorisations salariales.

A compter de 2022, la situation s'inverse sous le double effet de l'inflation et d'un schéma d'emplois assoupli pour aider à la transformation de l'établissement (ralentissement des suppressions d'emplois sous plafond, et recrutement de CDD[16] pour les « grands projets »).

[16] le référentiel parcellaire géographique (RPG) fait pour le MASA emploie annuellement des CDD temporaires de quelques mois pour l'exécution de cette mission ; les ETPT et masse salariale couverts par la facturation de la mission, sont parfaitement identifiés dans les comptes de l'IGN depuis 2020 ; ils sont sortis de l'analyse de l'évolution de la masse salariale

PUBLIÉ

Figure 3 : IGN – évolution de la masse salariale (2017-2024)

Evolution de la masse salariale	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BI 2024
ETPT exécuté de l'année	1584	1524	1490	1469	1481	1485	1463	1485
dont ETPT hors plafond CDD RPG				*12*	*65*	*58*	*51*	*60*
dont ETPT hors plafond autres "grands projets"	*49*	*31*	*29*	*30*	*35*	*48*	*48*	*63*
dont ETPT exécutés de l'année sous plafond	*1535*	*1493*	*1461*	*1427*	*1381*	*1379*	*1364*	*1362*
=> baisse d'emploi ETPT sous plafond d'une année sur l'autre		-42	-32	-34	-46	-2	-15	
Masse salariale (hors compensation IS 2022) en ME	113,8	112	110,7	109,9	110	113	117,5	121,2
Masse salariale CDD RPG				0,5	2,11	1,9	1,86	2,3
masse salariale (hors compensation IS 2022 et CDD RPG)	113,8	112	110,7	109,4	107,89	111,1	115,64	118,9
=> évolution de la masse salariale (hors compensation IS et CDD RPG)		-1,8	-1,3	-1,3	-1,51	3,21	4,54	3,7

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

Figure 4 : IGN – évolution des dépenses de fonctionnement (2017-2024)

Evolution des dépenses de Fonctionnement								
En millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BI 2024
Total dépenses de fonctionnement	33,7	35,3	38,6	41,4	44,3	52,8	58,2	58,6
dont sous traitance Gds projets (hors geoplateforme)	*10,8*	*13,5*	*14,3*	*20*	*21,6*	*26,2*	*27,7*	*24,5*
dont sous traitance Géoplateforme					*0,3*	*0,5*	*1,8*	*4,7*
dont fonctionnement courant	*21,3*	*20,7*	*22,8*	*20,2*	*20,2*	*22,5*	*24,7*	*25*
dont sous-traitance courante	*1,6*	*1,1*	*1,5*	*1,2*	*2,2*	*3,6*	*4*	*dans fonct courant*
dont fonctionnement non récurrent (rembt TVA 2021-2024)								*4,4*

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

Les présentations des comptes financiers permettent de relever les points suivants :

- L'année 2019 voit une augmentation sensible (+10%) par rapport à 2018 mais elle est expliquée par divers sujets qui paraissent conjoncturels et les deux années suivantes 2020 et 2021 retrouvent des niveaux de dépenses identiques à 2018.
- Les effets de l'inflation (notamment sur les fluides) se font manifestement sentir dans les augmentations de dépenses de 2021 à 2022 et de 2022 à 2023, sans toutefois que cela n'éclaire la totalité de la hausse.
  Les présentations des comptes signalent que le portage informatique des « géocommuns » pèse dans le budget.
  La transformation numérique de l'établissement et son positionnement comme acteur et plateforme de partage des données géolocalisées, doivent être assumés de manière cohérente. S'il faut probablement que l'IGN en objective mieux les moyens nécessaires (RH et budget informatique), il faut également qu'il soit explicitement soutenu via la SCSP : la diffusion et le partage des données relèvent des missions « Socle ».
  Dans le tableau ci-avant, les coûts de sous-traitance liés au projet Géoplateforme ont été isolés et on y lit leur augmentation forte. Présenté dans la rubrique des « grands projets », cet outil de mise à disposition des données relève en réalité du « Socle », même s'il y a la volonté de lui trouver à terme des cofinancements avec des grands partenaires utilisateurs. Des clarifications sont à opérer.
- Les coûts de fonctionnement et de sous-traitance courants conservent une part relativement élevée dans les dépenses de fonctionnement totales (masse salariale et fonctionnement de l'établissement) : 17% en général, avec une proportion supérieure en 2022 et 2023 (19 et 20%). On observe la montée en puissance des frais de sous-traitance courante qui accompagne la modernisation du système d'information (cf ci-dessus).
- Dans la sous-traitance courante, il est fait mention à plusieurs reprises du poids du projet PCSR (plan de corps simplifié de rues) dans le volume de ces dépenses. Pour plus de lisibilité et de cohérence, il sera utile de l'isoler dans les dépenses « non courantes » et d'en suivre les coûts comme un projet pluriannuel, ce qui semble être le cas cette année dans le suivi mensuel mis en place avec les tutelles.

PUBLIÉ

On observe que l'ambition du BI 2024 est de contenir le budget de fonctionnement et sous-traitance courants à 25 M€ quand les dépenses constatées de 2022 et 2023 sont respectivement de 26,1 et 28,7 M€. Cela est probablement un point d'attention dans le suivi d'exécution du budget 2024.

Enfin, on peut noter le rapide doublement de la sous-traitance « Grands projets » dans la structure des dépenses de fonctionnement. Cela peut susciter deux observations :

- une observation de gestion : s'assurer de la qualité dans les processus de suivi de facturations et d'imputation aux projets, avec la traçabilité nécessaire vis-à-vis des « clients » ;
- une observation de pilotage de projet : s'assurer de la montée en puissance des compétences en matière de pilotage de contrats.

2.1.3 Une rupture majeure dans la couverture des activités statutaires par la SCSP et la marge sur les activités commerciales depuis 2022

Si la SCSP n'a jamais couvert la totalité des coûts complets de production des activités « Socle », son montant s'en était progressivement rapproché jusqu'en 2021 : la baisse de la SCSP était moins forte que celle des coûts de production, compensant ainsi la baisse inéluctable de la contribution des ventes commerciales au financement des activités statutaires de l'IGN.

Une rupture s'observe sur les deux dernières années de gestion 2022/2023 :

- Le coût des activités « socle » a augmenté fortement, après les deux années « d'étiage » constatées en 2020/2021, rompant avec la tendance à la baisse depuis 2014 :

Figure 5 : IGN – évolution de la couverture des activités « Socle » par la SCSP (2013-2023)

Evolution de la couverture des activités Socle par la SCSP											
En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Coût complet (COC) des activités Socle dans les CEPP	109,1	109,3	105,1	102,9	102,3	94,6	98,0	91,1	90,7	98,4	104,9
SCSP hors compensations "one shot" et amendement fin 2023	93,7	94,4	92,8	91,2	88,7	88,7	88,8	86,4	87,9	85,7	86,1
=> Insuffisance de couverture des activités Socle par la SCSP	-15,4	-14,9	-12,3	-11,7	-13,6	-5,9	-9,2	-4,7	-2,8	-12,7	-18,8
En pourcentage	-14%	-14%	-12%	-11%	-13%	-6%	-9%	-5%	-3%	-13%	-18%

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

- La marge dégagée par les activités commerciales connait une érosion forte sur ces deux dernières années :

Figure 6 : IGN – évolution de la marge nette des activités commerciales (2018-2023)

Evolution de la marge nette des activités commerciales						
En millions d'euros	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Coût complet des activités commerciales PRO + Gd Public	12,9	13,3	9,2	9,3	7,9	8,4
recettes commerciales PRO + GP	23,6	19,9	18,5	18,6	15,3	12,5
=> Marge nette dégagée par les activités commerciales	10,7	6,6	9,3	9,3	7,4	4,1

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

Si l'érosion des recettes commerciales « classiques » vers les professionnels et le grand public est inéluctable depuis l'ouverture des données en 2015, leur baisse a été très progressive jusqu'en 2018. Des réductions de coûts de production à compter de 2020 ont permis un maintien de marge autour de 10 M€ annuels, mais celle-ci

PUBLIÉ

s'érode avec une forte chute des ventes en 2022/ 2023. [17]

La conséquence de ces deux phénomènes cumulatifs est que l'IGN n'atteint plus la couverture des coûts de production de ses missions statutaires par la SCSP et la marge sur ses ventes depuis 2 ans.

Figure 7 : IGN – évolution de la couverture des activités « Socle » et commerciales par leurs recettes (2013-2024)

Evolution de la couverture des activités Socle et commerciales par les recettes associées												
En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BI 2024
Coût des activités Socle	109,1	109,3	105,1	102,9	102,3	94,6	98	91,1	90,7	98,4	104,9	
Coût complet des activités commerciales PRO + Gd Public	NC	NC	NC	NC	NC	12,9	13,3	9,2	9,3	7,9	8,4	
Total coût des activités Socle+ commerciales PRO+GP	NC	NC	NC	NC	NC	107,5	111,3	100,3	100	106,3	113,3	113,3*
SCSP hors compensations "one shot"	93,7	94,4	92,8	91,2	88,7	88,7	88,8	86,4	87,9	85,7	86,1	90,3
SCSP amendement fin de gestion 2023												4,0
Recettes commerciales PRO + Gd Public	27,8	25,7	24,1	20,7	23,1	23,6	19,9	18,5	18,6	15,3	12,5	15,0
montant SCSP hors "one shot"+ recettes commerciales	121,5	120,1	116,9	111,9	111,8	112,3	108,7	104,9	106,5	101,0	98,6	109,3
Ecart recettes/ coût pour les activités Socle et commerciales	NC	NC	NC	NC	NC	4,8	-2,6	4,6	6,5	-5,3	-14,7	-4,0

NC : Non connu ; la présentation des CEPP 2013/2017 ne permet pas d'identifier clairement les coûts de production des recettes commerciales
**113,3 : hypothèse de coût de production 2024 identique à ceux de 2023*
Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

La situation risque d'être reconduite en 2024 : en prenant l'hypothèse d'un coût de production du « Socle » + activités commerciales identique à celui de 2023, les perspectives de recettes 2024 en SCSP + marges commerciales restent insuffisantes pour couvrir ce coût, malgré l'augmentation de la SCSP, l'amendement de fin de gestion et une prévision de recettes commerciales plus élevée que celle de l'an passé (ce qui n'est pas acquis).

Alors que les outils de dialogue de gestion mis en place avec les tutelles portent principalement sur le suivi des grands projets, la maitrise des coûts de production des missions statutaires apparait comme un enjeu essentiel sur les années qui viennent.

Cette réflexion doit être conduite sur deux aspects :

- D'une part sur celui des coûts de production en tant que tel : quelle trajectoire de gains de productivité dans les dispositifs d'acquisition, de traitement et mise à disposition des données ?
- Mais également sur la question de l'opportunité et du niveau de qualité de l'activité : relève-t-elle d'une activité statutaire nécessaire pour l'Etat et, dans le respect des directives européennes et autres accords internationaux, selon quel niveau de qualité doit-elle être produite et restituée (précision, fréquence de mise à jour, outils de restitution, etc.) ?

La mission d'inspection observe que le décret constitutif de l'IGN d'octobre 2011[18] prévoit, dans son article 2, de fixer par arrêté du ministre chargé du développement durable la liste des bases de données géographiques et des fonds cartographiques que l'IGN doit constituer et mettre à jour, notamment le référentiel à grande échelle (RGE). Il prévoit également que les modalités de constitution et de mise à jour du RGE soient fixées par arrêté. S'agissant des ressources et milieux forestiers, la constitution et la mise à jour des bases de données et des référentiels associés doivent être fixées par arrêté du ministre en charge des forêts.

Or, la mission observe que si les missions de l'IGN en matière d'information forestière sont

[17] Outre cette marge nette, les activités commerciales contribuent au financement des frais de structure, ce qui n'est pas calculé dans les tableaux ci-dessous.

[18] décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière

PUBLIÉ

précisées par un arrêté du 19 octobre 2016[19], celles relatives à l'information géographique relèvent d'un arrêté datant de 2005, relatif au seul RGE[20]. Ses préconisations d'une part ne sont absolument plus d'actualité dans leurs fondamentaux (exemple : art.3 sur la composante ortho-photographique basée sur un pas de 50 cm quand ce pas est passé à 25 puis 20 cm depuis plus de 10 ans) et d'autre part énumère des listes d'objets géographiques à décrire aussi détaillées qu'incomplètes

Il apparait donc urgent que le MTECT engage avec l'IGN une clarification des bases de données et référentiels attendus en production statutaire, en précisant leurs principales caractéristiques dimensionnantes, et procède à une refonte complète de l'arrêté de 2005.

Une annexe au COP pourrait en outre préciser les activités marquantes et démarches de modernisation sur les missions « Socle » pendant la durée du contrat : acquisition de données spécifique, évolution structurelle de certains référentiels, modernisation des outils de diffusion, formation et recherche.

> Recommandation 3. ***: (METCT/CGDD - IGN) : Définir plus précisément les prestations dues au titre des missions statutaires financées sur SCSP, ainsi que leurs évolutions attendues pendant la durée du COP :***
>
> ***- (MTECT/CGDD) : Etablir par arrêté la liste des bases de données et référentiels attendus au titre des missions statutaires, en précisant leurs principales caractéristiques dimensionnantes ;***
>
> ***- (IGN) : Joindre au COP une annexe précisant les activités marquantes et les démarches de modernisation sur toutes les missions statutaires pendant la durée du contrat ;***
>
> ***- (METCT/CGDD et IGN) : mettre en place un suivi partagé des coûts des missions statutaires à l'aide des outils de la comptabilité analytique et développer un dialogue de gestion sur cette base pour définir la SCSP.***

L'IGN doit rester une force de proposition majeure pour définir les modalités des missions statutaires, compte tenu de son expertise et sa capacité prospective en matière de données géographiques. La définition des missions « Socle » et leur pilotage ne peuvent toutefois pas être le seul fait de l'opérateur mais doivent résulter d'un dialogue approfondi entre tutelles et opérateur.

La recherche de gains de productivité et de co-financements sur des projets d'intérêts partagés restent bien évidemment pertinente.

2.1.4 Des frais de structure en baisse

La comptabilité analytique (CEPP) identifie deux types de frais transverses qu'elle additionne aux coûts de production pour calculer les coûts complets : les frais généraux (FG) et les frais de « valorisation et de diffusion » (FDV).

La part de ces deux postes a évolué tendanciellement à la baisse depuis 10 ans, passant de

[19] arrêté du 19 octobre 2016 relatif aux missions de l'Institut national de l'information géographique et forestière en matière d'information forestière

[20] arrêté du 19 avril 2005 définissant les conditions de constitution et de mise à jour du référentiel à grande échelle

PUBLIÉ

20% ou plus jusqu'en 2017 à 15 et 14 % en 2022 et 2023. Il y a donc eu un vrai effort de maitrise sur ces coûts transversaux.

Figure 8 : IGN – évolution de la structure des coûts (2013-2023)

Evolution des frais de structure											
en millions d'euros	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Total du coût opérationnel complet (COC) de la production	147,2	144,3	154,6	148,8	155,0	154,0	150,2	157,5	159,6	180,6	193,4
FG (frais généraux)	25,1	24,2	21,6	19,6	22,8	19,2	15,7	19,9	16,2	15,8	10,6
FDV (frais de diffusion et de valorisation)	12,6	7,9	9,1	8,4	9,8	9,9	5,8	9,9	10,2	11,5	16,2
Frais de structure(FDV + FG)	37,7	32,1	30,7	28,0	32,6	29,1	21,5	29,8	26,4	27,3	26,8
=> part des frais généraux dans le coût complet de production	17%	17%	14%	13%	15%	12%	10%	13%	10%	9%	5%
=> part des frais de structure dans les coûts complets de production	26%	22%	20%	19%	21%	19%	14%	19%	17%	15%	14%

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

La mission a par ailleurs observé que les commanditaires publics de l'IGN avaient une compréhension erronée des frais de structure, considérant qu'ils s'élevaient à plus de 40% du coût des prestations.

L'IGN présente en effet ses facturations à ses clients sur la base d'un extrait de sa comptabilité analytique (CEPP), avec la segmentation des coûts opérationnels complets (COC) en quatre parties :

- coûts opérationnel direct d'activité, soit ceux des moyens matériels ou de sous-traitance et ceux des personnels pouvant identifier et affecter leur temps à une activité donnée ;
- coûts des personnels en production « associée » c'est-à-dire ceux qui participent à la production mais dont les temps passés sont repartis par une clé de répartition entre plusieurs activités ; ces coûts représentent en moyenne depuis plusieurs années environ 22 à 23 % des coûts totaux de production ;
- les frais de structure indiqués ci-dessus qui ont oscillés entre 14 et 19% sur les 6 dernières années.

Cette présentation a conduit certains clients interrogés par la mission à souligner que l'IGN avait plus de 40% de frais de généraux sur ses activités (production associée + frais de structure). Ce n'est évidemment pas le cas et l'IGN aurait intérêt à expliquer ses principes de facturation ou à en organiser une présentation différente. Cette remarque n'exonère pas l'IGN de rechercher des gains de productivité sur ses activités, mais le « quiproquo » actuel ne peut que susciter des tensions avec l'opérateur public.

2.1.5 Parmi les missions d'appui aux politiques publiques, les principaux « grands projets » financent 22% des dépenses annuelles internes de l'établissement

Les missions qui ne sont ni statutaires ni commerciales sont regroupées sous le terme de « missions d'appui aux politiques publiques » dans la comptabilité analytique et dans la présentation des comptes financiers. Les périmètres de dénomination et de suivis sont un peu fluctuants d'un type de document à l'autre, mais il y a une continuité de présentation d'une année sur l'autre. La mission a tenté de reconstituer au mieux des données cohérentes dans ses analyses.

Parmi les missions d'appui, les « grands projets » ont fait l'objet d'un suivi plus spécifique en raison de leur durée pluriannuelle, et de leur montant de sous-traitance ; comme dit précédemment, leur apport en recettes nettes doit être mesuré sans cette part de sous-traitance.

Ont été pris en compte dans les analyses qui suivent :

- les grands projets pour des commanditaires externes : le registre parcellaire graphique (RPG) pour le MASA, les 4 « grands projets » pour la Défense (Trex,

PUBLIÉ

Geomaps et Geomaps 2, Géosocle), et le suivi de l'artificialisation (OCS-GE) pour le MTECT ;

- le projet d'investissement Lidar ;
- les prestations réalisées dans le domaine Défense/Espace (appelées « Chiffre d'affaires » dans les comptes financiers), dont le ministère des Armées est le commanditaire très majoritaire.

Compte tenu des présentations des comptes financiers, n'ont pas été pris en compte :

- les « petites » missions exécutées dans l'année et rémunérées avec une subvention généralement inférieure à 1 M€ (peu de détail dans les comptes permettant une analyse)
- le projet Géoplateforme qui relève des activités « Socle » de l'IGN même s'il est identifié et piloté en 2023 comme un « grand projet » ;
- le projet PCRS : il est bien identifié en recettes (2 à 3 M€ annuels) en provenance de ses nombreux co-financeurs (collectivités et gestionnaires publics ou privés de grands réseaux) mais il l'est moins pour ses coûts de sous-traitance intégrés dans les coûts de fonctionnement courant.

Depuis 2021, on observe ainsi que les « grands projets » et les missions Défense/Espace ont financé par leurs recettes, en moyenne, près de 37 M€ annuels des dépenses de masse salariale et fonctionnement de l'IGN, soit environ 22% des dépenses (hors sous-traitance et CDD ponctuels) de l'IGN.

Ce montant et cette part sont en diminution depuis le pic de 2021 (financement Lidar) avec une perspective de remontée inscrite au BI 2024.

Figure 9 : IGN – part de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement couverte par les recettes des « grands projets » (2020-2024)

Masse salariale et fonctionnement financés par les "grands projets" et missions Défense						
En millions d'euros	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**BI 2024**	**moyenne 2021/24**
Recettes en provenance des "grands projets " et missions Défense	43,1	68,5	61,7	60,9	64,0	
Dépenses externes spécifiques aux "grands projets" *	20,5	24,1	28,7	29,6	26,4	
=> Recettes nettes en provenance des "grands projets" et missions Défense	22,6	44,4	33,0	31,3	37,7	36,6
Total dépenses annuelles	158,5	185,2	181,5	187,1	192,5	
Total dépenses annuelles hors dépenses externes spécifiques	138,0	161,1	152,8	157,5	166,1	
=> Part de masse salariale et de fonctionnement financée par les "grands projets" et missions Défense	16%	28%	22%	20%	23%	
** dépenrses prises en compte = sous-traitance , CDD ilôts RPG , dépenses acquisition Lidar*						

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

Sur la période 2021/2024, le tournant pris par l'IGN, avec la conjonction du projet de couverture Lidar du territoire national porté par le FTAP et le suivi fin de l'occupation du sol peuvent être salués, de même que la poursuite des relations conventionnelles avec le ministère des Armées et le MASA .

Cette évaluation donne à voir la proportion de recettes de l'IGN « à risque » puisque celles-ci sont assises sur des activités de projets non pérennes dont plusieurs s'achèvent en 2024/2025 (Trex, Lidar, OCS-GE et des phases de Géomaps remises en cause)

Si l'on enregistre une nette évolution en 2021, les grandes missions d'appui à des politiques publiques ne sont toutefois pas nouvelles, l'Armée et le MASA sont deux commanditaires importants depuis plusieurs années, dans le financement des dépenses internes de l'IGN :

- le ministère des Armées apporte en moyenne depuis 4 ans une commande en régie

PUBLIÉ

de 15 M€ par an ;

- depuis 2015, la commande récurrente du MASA pour le registre parcellaire graphique (RPG) apporte des recettes régulières ;
- la conjonction des deux projets Lidar et suivi de l'occupation du sol ont amené des recettes complémentaires importantes de manière ponctuelle.

Figure 10 : ign – évolution des recettes pour les « grands projets » (2020-2024)

Recettes "nettes" en provenance des commanditaires institutionnels pour les grands projets					
En millions d'euros	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**BI 2024**
Commande Min Armée (et l'Espace)	13,5	12,5	21,2	11,2	17,2
Commande MASA contrôle des aides PAC - RPG	9,1	9,3	8,1	9,2	8,2
Commande MECT suivi occupation du sol - OCS-GE		1,4	3,1	3,1	5,1
Projet d'investissement LIDAR		21,1	0,6	7,8	7,1
Total Grands projets et missions Défense/Espace	22,6	44,4	33,0	31,3	37,7

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

2.1.6 Les missions d'appui aux politiques publiques mobilisent plus de 400 à 450 ETPT à l'IGN, soit à minima 30% des ETPT

La mission a tenté d'évaluer le nombre d'ETPT mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques, par définition non pérennes, et d'identifier le poids des principaux commanditaires[21].

L'IGN exécutant en régie une part importante des missions non pérennes, il parait en effet important de comparer le nombre des effectifs engagés sur ces missions à la capacité et au rythme d'adaptation de l'IGN en termes de personnels.

L'évolution de la part de masse salariale mobilisée sur ces missions représente depuis deux ans 30% de la masse salariale totale.

En prenant l'hypothèse que les personnels mobilisés sur ces missions ont le salaire moyen des personnels de l'IGN, c'est donc **30% des ETPT qui sont mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques, soit plus de 400 ETPT**

Figure 11 : IGN – évolution de la masse salariale mobilisée sur les missions d'appui aux politiques publiques (2018-2023)

Masse salariale mobilisée sur les missions d'appui aux politiques publiques						
données en millions d'euro	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Masse salariale totale de l'IGN (hors CDD îlots RPG)	112,0	110,7	109,9	107,9	117,0	115,6
Masse salariale en prod directe des missions d'appui pol publiques (hors CDD îlots RPG)	14,3	12,7	15,3	14,7	17,5	18,5
Masse salariale en production indirecte des missions d'appui au pol pub	11,5	8,6	14,3	14,2	17,3	14,6
=> masse salariale totale mobilisée sur les missions d'appui aux politiques publiques	25,8	21,3	29,6	*28,9*	34,8	33,1
=> part de masse salariale mobilisée sur les missions d'appui aux politiques publiques **(1)**	23%	19%	27%	27%	30%	29%
Nombre d'ETPT totaux (hors CDD îlots RPG à compté de 2020) **(2)**	1 524	1 490	1 457	1 416	1 427	1 412
=> Nombre d'ETPT mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques **(= 1*2)**	351	286	393	380	424	405

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

En s'appuyant sur le nombre d'heures déclarées en production directe dans les CEPP des trois dernières années (données pas disponibles avant)**, la méthode de calcul porte le nombre d'ETPT mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques à plus de 450 ETPT sur ces deux dernières années.**

[21] *Comme au paragraphe 2.1.5 précédent, la mission s'est appuyée sur la segmentation opérée dans la comptabilité analytique par produit (CEPP) de l'IGN pour la définition de ces activités d'appui aux politiques publiques. La méthode et le détail des calculs sont exposés en Annexe 3*

PUBLIÉ

Figure 12 : IGN – évaluation du personnel mobilisé sur les missions d'appui aux politiques publiques (202-2023)

Evaluation des effectifs (ETPT) dans les missions d'appui aux politiques publiques			
	2021	**2022**	**2023**
Nombre d'ETPT totaux hors (CDD îlots RPG)	1416	1427	1412
Nombre d'ETPT en prod directe sur les missions d'appui aux pol pub (hors CDD îlots RPG)	197	259	277
Nombre d'ETPT en production indirecte sur les missions d'appui aux politiques publiques	187	211	178
=> nombre d'ETPT mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques	384	470	455
=> pourcentage d'ETPT de l'IGN sur les missions d'appui aux pol publiques	26%	32%	32%

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

Plusieurs observations peuvent être relevées :

- Ces missions mobilisaient déjà, avant le lancement des récents grands projets, un nombre important d'ETPT[22].
- La masse salariale (et donc les ETPT) en production indirecte est importante. La conduite des grands projets mobilise les moyens de l'IGN dans l'accompagnement des projets pour la production associée (exception faite probablement des missions pour l'Armée) et mobilise ceux des moyens généraux et du pilotage.
- Le nombre de CDD « grands projets » (de l'ordre d'une quinzaine) est très inférieur au nombre d'ETPT mobilisés en production directe de ces missions.
- Ces données montrent également que dans un contexte de baisse des effectifs, l'IGN a su repositionner des moyens internes pour assurer un accroissement d'activité sur ces missions.

Enfin, le nombre de ces ETPT, y compris les seuls emplois directs, est également bien supérieur au nombre de départs annuels : 130 à 160 agents en sortie définitive en 2022/2023 (40 à 50 départs en retraite en 2022/23 et des sorties définitives autres de 115 agents en 2022 et 63 en 2023 ; source : note DRH de l'IGN en réponse à l'IGEDD du 15 avril 2024).

Ces d'analyses éclairent le niveau de « sécurisation » à donner au volume de missions d'appui des politiques publiques si celles-ci venaient à baisser fortement, et le rythme d'ajustement envisageable.

Sur les deux années 2022/2023 l'examen a été fait par commanditaire de « grands projets ».

Les analyses confirment le rôle important de la commande des ministères des Armées et de l'Agriculture dans le plan de charge de l'IGN : ces missions non statutaires mobilisent à elles deux plus de la moitié des moyens consacrés aux « grands projets » de l'IGN.

Le Lidar a fortement mobilisé les équipes et continue à le faire, mais dans une décrue à prévoir et une réflexion en matière d'exploitation et de mise à jour de cette couverture aérienne qui devrait à priori plutôt rejoindre les activités « Socle » de l'IGN.

Enfin, les autres activités inscrites au titre des missions d'appui aux politiques publiques occupent également un volant important d'effectifs. Il paraitrait utile de s'assurer que ces activités diverses reçoivent bien leur couverture en recettes.

[22] Il peut y avoir un biais d'analyse en raison des missions pour le RPG dont les emplois en CDD ne sont identifiés dans les comptes que depuis 2020

PUBLIÉ

Figure 13 : IGN – répartition des ETPT mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques (2022-2023)

Répartition des ETPT consacrés aux missions d'appui aux politiques publiques								
	données année 2022				données année 2023			
	ETPT direct	ETPT indirect	ETPT Totaux	Part ETPT	ETPT direct	ETPT indirect	ETPT Totaux	Part ETPT
Total des Grands projets" et missions pour l'Armée (et l'Espace)	54	35	89	25%	54	32	85	27%
RPG pour le MASA (hors CDD ilôts RPG)	49	49	98	27%	48	42	90	28%
OCS-GE suivi occupation du sol pour le MTECT	36	20	56	16%	26	12	38	12%
Projet d'investissement LIDAR	38	41	79	22%	50	36	86	27%
Projet PCRS	16	21	37	10%	12	10	22	7%
Total Grands projets et missions Défense/Espace	192	167	359	100%	189	133	321	100%
Total autres missions d'appui aux politiques publiques	67	44	112		88	45	134	
Total toutes missions appui aux pol publiques (hors CDD RPG)	**259**	**211**	**470**		**277**	**178**	**455**	
Part des activiés Grands projet et Défense/Espace dans les missions d'appui aux politiques publiques	74%	79%	76%		68%	74%	71%	

Sources : analyse par la mission des données fournies par l'IGN

2.1.7 Analyse des plans de trésorerie et du risque de rupture infra-annuelle

En septembre/octobre 2023, la direction générale de l'IGN a soulevé auprès de ses tutelles et autorité de contrôle un risque de rupture de trésorerie pour terminer la fin de gestion : les encaissements de recettes n'étaient pas au rendez-vous et présentaient à cette date des risques de recouvrements.

Le tableau 7 « plan de trésorerie » présenté au CF 2023 met en exergue ce risque, qui ne s'est toutefois pas matérialisé : le niveau de trésorerie à fin octobre est à 14,6 M€, soit un niveau inférieur aux dépenses prévisibles de novembre et même à la seule masse salariale, qui n'est pas couverte.

Le relevé de quelques données clés des plans de trésorerie des six années passées permet d'observer les différences de volume et de rythme des encaissements :

- depuis 2021, plus du quart des encaissements de l'année sont réalisés par des recettes sur « Grands Projets » (GP), les recettes propres (RP) représentant au total 43 % des encaissements ;
- sur 2022 et 2023, plus de 45% des recettes sur Grands Projets ont été encaissées sur les deux derniers mois de l'année et 23% pour les autres recettes propres ;
- a contrario les décaissements sont évidemment plus réguliers (poids des masses salariales) même s'ils sont un peu plus forts sur les mois de novembre et décembre.

Figure 14 : IGN – analyse des difficultés de trésorerie 2023

Analyses des difficultés de trésorerie en gestion 2023							
Données en millions d'euros		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rappel : Trésorerie de début de gestion		15,2	14,1	14,6	14,6	39,2	32,9
Encaissements totaux de l'année		162	167	172	197	189	193
Encaissements ressources propreRP) hors gds projets (GP)		35	37	36	33	32	28
Encaissements ressources gds projets (GP)		17	21	28	55	46	55
% RP/ Encaissements totaux		22%	22%	21%	17%	17%	15%
% GP sur Encaissements totaux		10%	13%	16%	28%	24%	28%
% RP+GP / Encaissements totaux		32%	35%	37%	45%	41%	43%
Part RP encaissés en novembre/décembre		5,2	7,4	8,9	11,1	7,7	6,5
Part GP encaissés en novembre/décembre		3,8	6,2	5,2	3,8	20,9	25,8
% RP novembre décembre/RP totaux		15%	20%	25%	34%	24%	23%
% GP novembre décembre/GP totaux		22%	30%	19%	7%	45%	47%
% RP + GP novembre décembre / RP + GP totaux		17%	23%	22%	17%	37%	39%

Sources : tableaux 7 « plan de trésorerie » présentés dans les comptes financiers

PUBLIÉ

Quand on compare 2023 avec 2022 et avec les années antérieures, on peut observer :

- Que l'IGN semble avoir eu à faire face à des difficultés d'encaissement avec ses principaux commanditaires publics, sans doute difficilement détectables avant la rentrée.
- Ainsi, le CR du CA de mars 2024 (présentation du CF 2023) expose que l'atterrissage des recettes 2023 s'est fait avec des encaissements qui n'étaient pas ceux prévus, mais qui se sont à peu près compensés : les recettes attendues du ministère des Armées (9,3 M€) n'ont été versées qu'en Janvier 2024, soit sur l'exercice suivant, tandis que des recettes Lidar et OCS-GE sont venues en plus. On peut supposer que l'alerte sur trésorerie d'octobre a permis de mobiliser les créanciers, et pour certains avec des versements en avance de gestion, en complément de l'amendement de 4M€ voté en LFR.
- Que le profil des encaissements 2022 est le même que celui de 2023, sans qu'il y ait eu de difficultés en octobre de cette année-là ; cela tient principalement à deux choses : une trésorerie de début d'année plus élevée, et un profil de décaissement un peu moins fort entre janvier et octobre et plus accentué sur les deux derniers mois.

2.2 Un enjeu prioritaire de visibilité et d'engagements pluriannuels, dans un contexte offrant peu de perspectives en matière de nouveaux « grands projets »

Hormis ses recettes commerciales, l'IGN est un opérateur dont la quasi-totalité des recettes relève de l'Etat ou de ses opérateurs (financement des collectivités locales : entre 1 et 1,5 M€ par an depuis 2021, sans aucune trajectoire à la hausse). Même si l'IGN envisage à l'avenir des cofinancements de sa Géoplateforme en provenance des grands collectivités publiques ou d'autres partenariats, il parait difficile de modéliser une trajectoire de ressources nouvelles solide, et il faut la durée d'un nouveau contrat d'objectifs pour l'observer.

Au sein de l'Etat, trois ministères sont les principaux donneurs d'ordre de l'IGN, pour les missions hors « socle » :

- Le ministère des Armées, dont le partenariat historique et stratégique avec l'IGN suit le besoin de données géographiques et géolocalisées des armées. Deux équipes dédiées ont assuré depuis de nombreuses années les missions confiées, que ce soit en régie directe ou en pilotage de sous-traitance. Bien que solidement appuyé sur un dispositif conventionnel pluriannuel, le niveau de commande n'est toutefois pas « garanti » et dépend des besoins stratégiques de l'armée et des arbitrages budgétaires qu'elle doit faire.
  Ainsi, même si l'Etat-Major exprime très clairement son objectif de préserver les compétences spécialisées de ses partenaires publics et privés, les discussions en cours entre l'IGN et le ministère des Armées sur le renouvellement de la convention qui régit leurs relations dessinent à priori une prévision de commandes à la baisse pour les prochaines années.

- Le ministère de l'Ecologie et le ministère de l'Agriculture. Pour ces deux ministères, le besoin accru de données sur les composantes de l'occupation du sol et la surveillance de plus en plus réactive des évolutions dues au dérèglement climatique (ce que l'IGN appelle les « cartes de l'anthropocène ») ouvre la perspective de commandes soutenues, même si ce n'est plus dans le cadre de grands projets structurants et pluriannuels comme le suivi de l'occupation des sols (OCS-GE) mais dans le cadre de plusieurs projets annuels plus ponctuels : ainsi la programmation au BI 2024 prévoit environ 4M€ de recettes en provenance de chacun des deux ministères (ou leurs opérateurs) pour une dizaine de commandes.

PUBLIÉ

Fort de ce constat, plusieurs scénarios de financement « Etat » peuvent être envisagés.

2.2.1 Le financement en base SCSP de la totalité des dépenses de l'établissement : un scénario qui n'est pas adapté aux missions de l'IGN, pérennes et par projets

Ce scénario[23] suppose une définition élargie des missions statutaires de l'IGN tandis que les conditions financières paraissent difficiles à mettre en œuvre. Il apparait de surcroit comme un frein au dialogue avec les commanditaires et à leur élargissement, et comme une sécurisation en trompe-l'œil qui ne tiendra pas dans le temps :

- Alors que les missions statutaires actuelles de l'IGN lui sont spécifiques (peu de doublons avec d'autres opérateurs de l'Etat compte tenu des compétences technologiques à réunir) et sont, sous réserve d'être reprécisées via un arrêté (cf supra), assez bien cernées pour différencier ce qui relève des missions statutaires de ce qui relève d'un usage spécifique, la généralisation de la SCSP suppose leur élargissement à tout un ensemble de missions dont il n'aura pas l'exclusivité, et qui rendra flou la limite entre ce qui relève d'une SCSP et ce qui relève de partenariats financiers extérieurs complémentaires, à l'image de la situation actuelle du Cerema.
- Ce scénario suppose le « débasage » des recettes en provenance des trois ministères principaux au bénéfice de la SCSP de l'IGN. L'acceptabilité de cette mesure par les ministères concernés est probablement délicate. Sa faisabilité est également incertaine compte tenu de la sous-traitance forte, très variable d'une année sur l'autre, qui accompagne certains projets.
- Ce scénario porte une évolution radicale du lien entre commanditaires et opérateur, financements et activités : le conventionnement par projet crée en effet les conditions d'un dialogue soutenu entre le commanditaire et l'IGN, et d'une meilleure définition des attentes de l'un et de la production de l'autre. C'est une analyse partagée avec la direction de l'IGN.
- Plus largement, c'est le pilotage de l'IGN qui en serait fortement modifié :
    - D'une part il y a le risque de voir chaque commanditaire d'administration centrale considérer qu'il n'en a pas pour l'argent que son ministère a mis dans le rebasage. La mission observe cette tension récurrente dans les relations entre le Cerema et les DAC commanditaires et recommande vivement d'éviter de créer une situation identique avec l'IGN.
    - D'autre part, cela peut devenir un frein à la diversification des commanditaires : les commanditaires historiques membres du conseil d'administration et contributeurs au rebasage ne seront pas enclin à voir l'IGN consacrer des moyens pour des commanditaires nouveaux ou, à tout le moins, demanderont à voir leurs demandes traitées de manière prioritaire. Cela ne pourra que conduire, de fait, à la mise en place de partenariats complémentaires par subventions ou conventions.

Enfin, ce rebasage par transfert fait une année donnée, laisse entier la question de la nécessaire évolution de la SCSP sous les contraintes externes de l'inflation ou de l'élargissement des commandes.

En résumé, le financement « classique » par la voie d'une SCSP couvrant, en base, l'ensemble des coûts de fonctionnement ne parait pas applicable à un établissement public effectuant à la fois des missions statutaires récurrentes, et des activités par « projet » pour des commanditaires potentiellement diversifiés.

[23] *Ce scénario s'accompagne à priori du rattachement des recettes commerciales de l'IGN au budget de l'Etat.*

PUBLIÉ

Une variante de cette approche, qui a parfois été suggérée lors de certains échanges, pourrait être la couverture de la masse salariale par la SCSP : une « garantie » pour la direction générale d'honorer les salaires et une moindre sensibilité en gestion annuelle de trésorerie. C'est une hypothèse que la mission écarte d'emblée, non seulement pour les raisons citées plus haut, mais aussi parce que cela n'a aucun sens économiquement, alors même que l'histoire de l'IGN en a fait un établissement doté d'un suivi de ses coûts de production en coût complet, et d'une relation client basée sur celui-ci.

2.2.2 Le recours à des « SCSP complémentaires » par les ministères commanditaires récurrents : une approche à étudier principalement avec le ministère des Armées

Le financement de l'INERIS (cf partie 1) avec deux SCSP, a conduit à s'interroger sur la manière dont cela pourrait être décliné sur l'IGN.

Ainsi, en sus de la SCSP actuelle pour assurer le financement des missions statutaires de l'IGN, il pourrait être envisagé des SCSP complémentaires en provenance de tout ou partie des trois ministères principaux pourvoyeurs de commandes régulières.

Cela pourrait être tout particulièrement examiné avec le ministère des Armées.

En effet, le décret 2015-1613 du 9 octobre 2015 relatif à l'institut national d'information géographique et forestière a consolidé le rôle de l'IGN comme opérateur de référence auprès du ministre de la Défense en traduisant réglementairement la contribution de l'IGN aux missions des armées, en introduisant dans son conseil d'administration une personnalité qualifiée désignée par le ministre et en instituant une priorité aux travaux qu'il demande[24].

Par ailleurs, le ministère des Armées bénéficie depuis de nombreuses années d'équipes dédiées et si son volume de commande fluctue, il a néanmoins la préoccupation de maintenir au sein de l'IGN une capacité de production de données géographiques sensibles.

Il pourrait donc être envisagé qu'une base minimum d'activités en régie soit définie et financée en SCSP complémentaire, tout en conservant le dispositif conventionnel pluriannuel qui définira les activités qui entrent dans la SCSP et celles, comme les grands projets, qui s'y ajoutent en complément.

Ce financement par voie de SCSP ferait passer le Ministère des Armées d'un statut de « donneur d'ordre prioritaire » à celui de « co-responsable » de l'équilibre de l'IGN et devrait à cet égard rejoindre la co-tutelle de l'IGN.

> Recommandation 4. ***(MTECT/CGDD et IGN) : Etudier avec le ministère des Armées un dispositif de « SCSP complémentaire », finançant une base minimum d'activités en régie ; le compléter d'un dispositif conventionnel pluriannuel qui définira les activités qui entrent dans la SCSP et celles, comme les grands projets, qui s'y rajoutent en complément, s'il y a lieu.***

Du coté des deux ministères de l'Ecologie et de l'Agriculture, un dispositif de SCSP complémentaire parait moins évident : les commandes confiées à l'IGN sont tirées en volume par le suivi de l'occupation du sol (OCS-GE), coté Ecologie, et par le RPG, coté MASA,

[24] *Art. 5. – Dans l'intérêt de la défense ou de la sécurité nationale et sur demande du ministre de la défense, l'institut contribue à la préparation, au développement et à la mise en œuvre de l'infrastructure de données géographiques nécessaires pour l'exécution des missions des armées et des programmes du ministère de la défense. L'institut réalise en priorité l'exécution des travaux demandés à ce titre par le ministre de la défense.*

PUBLIÉ

complétées par des commandes plus ponctuelles portées par plusieurs DAC (à minima DGALN, DGITM, DGPR pour le METC et DGPE et SG pour le MASA) ou par les établissements publics de ces deux ministères.

Les enjeux de pérennité du niveau de commande avec ces deux ministères sont de manière pragmatique :

- La maintenance et l'évolution de OCS-GE : ce référentiel doit-il être considéré comme une mission statutaire de l'IGN, financé dans le cadre de la SCSP rebasée en conséquence, ou bien doit-il rester dans un cadre conventionnel avec son commanditaire DGALN, utilisateur exclusif ou à tout le moins dominant à ce jour ?
- La mise à jour annuelle du RPG : inscrite dans une convention triennale tripartite MASA/ASP[25]/IGN, cette mission a été confiée à l'IGN depuis 2015 et la qualité des prestations effectuées permet à la France d'exercer les contrôles demandés par l'union européenne sur le versement de la PAC. Alors que le MASA est cotutelle de l'IGN, que cette activité exécutée sans sous-traitance (mais avec tout de même des personnels en CDD « grands projets » et en CDD de 4 mois) a un impact substantiel sur les recettes de l'établissement, la mission d'inspection s'interroge sur la possibilité de transférer juridiquement à l'IGN la tenue du RPG par texte réglementaire (tant que les versements de la PAC sont assis sur les déclarations de surfaces agricoles) assurant à l'IGN un financement durable par subvention, et ouvrant éventuellement la voie à une exonération de TVA sur cette mission. En outre, la mission s'interroge sur les synergies possibles avec les autres données et référentiels en lien avec l'observation de l'occupation des sols, bien qu'on ait pu lui mentionner, lors de certains entretiens, qu'il n'y en avait pas.

Recommandation 5. ***(MTECT/CGDD) : Etudier avec le ministère de l'Agriculture le transfert juridique à l'IGN de la tenue du registre parcellaire géographique (RPG) et en assurer le financement par une subvention associée, identifiée et pérennisée aussi longtemps que les versements de la PAC sont assis sur les déclarations de surfaces agricoles.***

2.2.3 Des activités conventionnées de manière pluriannuelle et des textes qui confient à l'IGN des obligations nouvelles, adossées à des subventions

Ce scénario repose sur le principe général qui sous-tend le modèle économique actuel de l'IGN :

- les missions statutaires de l'IGN reposent sur un financement par la SCSP et les bénéfices des activités « commerciales ;
- les commanditaires paient les « projets d'usage » qui leur sont dédiés en coût complet.

Compte tenu des risques inhérents à un tel modèle, deux types de mesures doivent être prises pour le sécuriser :

- donner de la visibilité pluriannuelle pour anticiper les fluctuations de commandes ;
- rééquilibrer la part stable des missions statutaires/SCSP et la part « à risque », en confortant le rôle de l'IGN sur certaines missions par voie réglementaire.

L'anticipation des risques de fluctuation de plan de charge et de recettes doit passer

[25] ASP : Agence de services et de paiement

PUBLIÉ

par une visibilité pluriannuelle des engagements et financements des commanditaires principaux. Cela peut se traduire dans des conventions-cadre calées à minima sur la durée du contrat d'objectifs, et précisées annuellement avec la définition des productions attendues.

Outre la visibilité financière ce cadre conventionnel, mettra également en perspective les attentes du commanditaire et pourra guider l'IGN dans les évolutions de compétences et de moyens d'action à privilégier.

La taille de l'IGN, son relativement faible turn-over et le caractère hautement spécialisé d'une partie de ses compétences et de ses équipements sont peu compatibles avec des fluctuations abruptes de son dimensionnement et de son organisation. Les orientations stratégiques de fond exprimées sur les cinq dernières années ont conforté la double volonté de disposer d'un outil qui assure à l'Etat l'accès pérenne et indépendant aux données géographiques, et de mettre l'IGN au service des politiques publiques liées au changement climatique.

Dans ce contexte d'un établissement devant assurer missions pérennes et missions fluctuantes, il parait indispensable à la mission que **le contrat d'objectifs,** à côté de la présentation des ambitions stratégiques, **soit également le support d'un cadre prévisionnel documenté en recettes, en schéma d'emplois et en dépenses, engageant tutelles et ministères commanditaires autant que l'IGN, et dessinant une trajectoire budgétaire la plus solide possible dans ses grands fondamentaux. La mission propose qu'un plan d'objectifs et de moyens (COM) vienne se substituer au COP**, en cohérence avec la Cour des comptes qui recommande l'extension progressive des COM aux opérateurs de l'Etat dans son rapport de 2021[26].

Une trajectoire sur 5 ans (dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques en début de mandature) **doublée d'engagements fermes sur les 4 ans du COM, aurait sa pertinence pour un établissement de ce type.**

> Recommandation 6. ***(MTECT et IGN) : Renforcer la visibilité pluriannuelle de l'IGN sur ses commandes et ses recettes :***
>
> ***- par un dispositif de conventions-cadre avec ses principaux donneurs d'ordre ministériels, calées sur la durée du contrat d'objectifs, et complétées de « feuilles de route » annuelles ;***
>
> ***- dans un contrat d'objectifs et de moyens (COM), documenté financièrement en recettes, en dépenses et en coûts de production, engageant tutelles et ministères commanditaires autant que l'IGN, et dessinant une trajectoire budgétaire la plus solide possible dans ses fondamentaux.***

S'agissant d'un rééquilibrage de la proportion d'activités entre missions pérennes et missions « temporaires », la mission d'inspection a suggéré au chapitre précédent (2.2.2) le recours à des missions confiées par voie réglementaire (cas du RPG) ou à une SCSP complémentaire avec le ministère des Armées. Elle note en outre que le passage en exploitation en 2025/2026 des deux projets Lidar et OCS-GE devrait inscrire ceux-ci dans des financements contractualisés sur la longue durée (et même dans la SCSP pour l'actualisation des données Lidar) et non plus dans des conventions de développement de projets, renforçant, de fait, la part d'activités « pérennes ».

Toutefois, elle a observé que des missions d'information géographique, qui paraissent relever de l'IGN sont parfois assurées en direct par d'autres services de l'Etat :

[26] Rapport de la Cour des comptes de Janvier 2021 « Les relations de l'Etat avec ses opérateurs »

PUBLIÉ

- Les services fonciers de la DGFIP disposent pour l'entretien du plan cadastral de géomètres qui procèdent à son actualisation, sans que soit déployée une « représentation cadastrale géoréférencée continue » qui, bien au-delà de l'usage en matière de fiscalité, serait très utile pour relier le plan cadastral informatisé à de nombreux enjeux de gestion environnementale (gestion des risques notamment).
- La gendarmerie a développé en 2017-2018 son propre système de « cartographie de crise », avec un volet acquisition d'images aériennes (par hélicoptère) et un volet traitement de données, alors même que les compétences de l'IGN auraient pu être mobilisées et sont sollicitées par d'autres services de gestion de crise (prises de vue aérienne et ortho-photographies d'urgence réalisées pour le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations, qui sont d'ailleurs sont utilisées par le ministère de l'Intérieur).

Il semble nécessaire d'affirmer plus fortement, et de manière interministérielle, le recours l'IGN comme opérateur de référence en matière d'information géographique et de référentiels d'observation du territoire.

Enfin, le rapport de la mission « DATA et Territoires »[27] tout comme la Feuille de route numérique du SGPE[28] mettent en exergue l'enjeu d'un cadre plus collaboratif du traitement de la donnée et d'une mise en place de « communs numériques », tandis que la mission « Territoires durables et connectés »[29] appelle à « doter l'ensemble du territoire national français de jumeaux numériques souverains coconstruits ».

Ses compétences, sa couverture homogène du territoire national en données géolocalisées et ses outils de diffusion ont vocation à placer l'IGN au cœur de ces attentes. Il doit être soutenu pour évoluer vers cette constitution d'outils complexes interopérables et d'animation de communautés et de partenariats d'usage, et pour en monter les co-financements. Ce positionnement nouveau, coûteux en mobilisation de moyens humains et en fonctionnement, peine à trouver à ce jour les sources de co-financement par des partenaires extérieurs, la valeur économique des données géographiques peinant à être reconnue.

Recommandation 7. ***(MTECT) : Soutenir l'IGN comme opérateur de référence en matière d'information géographique et de référentiels d'observation du territoire :***

- faire connaitre ses missions et compétences auprès des autres administrations ;

- engager un dialogue avec le ministère de l'intérieur pour développer le recours à l'IGN,

- réexaminer de manière interministérielle l'opportunité et le financement de la modernisation de la représentation parcellaire cadastrale

[27] Rapport de la mission Data et Territoires de septembre 2023 par Christine Hennion, députée des Hauts-de- Seine, Magali Altounian, adjointe au maire de Nice, et Bertrand Monthubert président du CNIG, la demande du ministre de la transformation et de la fonction publiques

[28] SGPE : Secrétariat général à la planification écologique

[29] Synthèse des recommandations du rapport « Les territoires connectés et durables » de Valérie Nouvel, octobre 2023, remis aux ministres délégués en charge de la transition numérique et des télécommunications et en charge des collectivités territoriales et de la ruralité

PUBLIÉ

- clarifier les attentes et les modalités de mise en œuvre de jumeaux numériques du territoire national avec les collectivités publiques et le soutien des principaux opérateurs de l'Etat concernés

En conclusion, la mission d'inspection recommande le maintien du double dispositif de financement actuel :

- des activités statutaires bien définies, entièrement financées par la SCSP et le bénéfice des activités commerciales, y compris les investissements nécessaires à leur modernisation et leur développement technologique ;
- des projets d'appui aux politiques publiques (grands ou petits projets répondant à l'usage d'un commanditaire identifié) financés par le donneur d'ordre en coût complet.

Sur la base de ces principes généraux, le chapitre suivant présente des propositions et recommandations plus détaillées**.**

2.3 Des propositions pour un modèle économique plus résilient et une meilleure anticipation

2.3.1 Sur les principes de financement

1/ Sur les missions statutaires et les activités commerciales :

- Des partenariats et co-financements associés à Géoplateforme ou à d'autres activités statutaires, pourront alimenter le financement du socle et réduire d'autant la SCSP. Si cette perspective n'est pas effective à ce jour, l'IGN doit être encouragé et soutenu dans sa recherche de valorisation de ses données auprès de partenaires publics ou privés.
  A cet égard, l'appel à doter l'ensemble du territoire français de jumeaux numériques souverains co-construits entre l'Etat et les collectivités locales devraient ouvrir des perspectives pour l'IGN.

- Tant que les activités commerciales dégagent des bénéfices et contribuent aux frais de structure, celles-ci sont à maintenir.

2/ Sur les projets d'appui aux politiques publiques (grands ou petits projets répondant à l'usage d'un commanditaire identifié) :

- Leurs recettes doivent couvrir les dépenses totales, frais transverses et de structure compris.
- Avec les « clients récurrents » (les directions d'administration centrale des ministères MTECT, MASA, Armées) un dispositif de conventionnement pluriannuel donnant une visibilité à l'IGN aussi bien en orientation d'activités qu'en « garantie » d'un certain niveau de financement annuel est nécessaire[30]. Il est associé à une feuille de route et un dialogue annuels entre les directions générales des commanditaires et de l'IGN, complétés d'un dispositif de suivi /compte-rendu infra annuel.
- Il semble utile de privilégier un dispositif encourageant l'IGN à optimiser ses méthodes et évitant de rediscuter du contrat à chaque aléa (dispositions similaires déjà effectives avec les Armées et le MASA pour le RPG) : inscrire dans les montants de commande une provision pour aléas (ex : 5 à 10 % selon les risques). Les gains sont conservés par l'IGN, s'il y en a, et les pertes ne sont rediscutées que si elles

PUBLIÉ

dépassent sensiblement (idem 5 à 10%) le montant du contrat initial.

- Pour les projets innovants, il peut être nécessaire de prévoir une phase préalable de définition et développement de ces innovations, à financer par le commanditaire, avant de définir les modalités/coûts/délais dans le conventionnement pluriannuel du déploiement.
- En phase d'exploitation, ces projets ont vocation à s'inscrire dans un dispositif conventionnel qui se prolonge avec le commanditaire qui devra en prendre en charge la maintenance : c'est dans le dialogue IGN/commanditaire que peut en effet se dessiner les évolutions / adaptations les plus pertinentes au regard des besoins.
  Si le projet développé trouve un développement d'usage pour d'autres commanditaires, il y a lieu dans ce cas de reconsidérer le portage financier de son exploitation : co-financements par les utilisateurs, voire inscription dans le « Socle » (avec re-basage) s'il devient un référentiel générique et pérenne dans l'activité de l'IGN.
  La question devra être examinée avec le référentiel de suivi de l'occupation du sol (OCS-GE), tant celui-ci parait riche de prolongements multiples potentiels. Tant que ce référentiel est à l'usage principal de la DGALN, il parait préférable que ses coûts d'exploitation et le pilotage de ses évolutions relèvent de la DGALN et de son budget, dans le cadre de la poursuite d'un conventionnement pluriannuel. **En revanche si cet outil est très largement mis au service d'autres politiques publiques, directement ou par des ajustements, une reconnaissance comme mission statutaire paraitra pertinente.**

3/ Les projets de transformation-modernisation de l'outil de travail et de développement « d'actifs technologiques » doivent être des investissements prévus et clairement identifiés :

- financés par des dotations d'investissement identifiées ;
- suivis comme un « grand projet » pendant leur phase de développement quand ils sont pluriannuels et impliquent des mobilisations, en régie ou en sous-traitance, importantes ;
- inscrits dans les missions « Socle » pour leur exploitation, quand il s'agit d'investissements au bénéfice des missions statutaires de l'IGN (par exemple acquisition/diffusion de données pour tous) ;
- permettant l'anticipation d'innovations nécessaires à de futurs déploiements.

Ils doivent évidemment s'inscrire dans un cadre stratégique ayant validé l'intérêt de ces investissements (qualité d'usage et pertinence des anticipations, économies éventuelles sur le « Socle »), donné la visibilité pluriannuelle de leur financement, et évalué les conséquences financières et RH en termes d'exploitation/maintenance ultérieure. Il n'est pas certain que le projet Lidar ait fait l'objet d'une approche économique complète des impacts financiers en phase d'exploitation.

4/ Une mobilisation interministérielle coordonnée en cas de crise plutôt que des « subventions d'équilibre »

Si la mission privilégie une ligne de conduite claire qui associe type de missions / origine des recettes, elle est toutefois consciente des risques de soutenabilité budgétaire pour l'IGN.

Dans le cas où l'IGN ferait face à une réduction de commandes plus abrupte que les capacités de réduction des coûts de fonctionnement de l'établissement, la mission d'inspection rappelle, à l'image des données qu'elle a mises en exergue dans ses analyses, que derrière des coûts il y a des personnels, des compétences et de la disponibilité de production.

La subvention d'équilibre assurant la soutenabilité de l'établissement ne doit être envisagée qu'après la mobilisation des commanditaires principaux et potentiels. L'IGN a dans ses

PUBLIÉ

perspectives des projets sur lesquels elle n'intervient pas ou peu, par défaut de pilote, de financement ou de commanditaires potentiels (gestion de la base adresse nationale et projet de représentation cadastrale). En situation de crise budgétaire, il est évidemment préférable que le soutien de l'Etat à l'établissement intervienne dans le cadre de la reprise ou l'accélération de projets qui mobiliseront des capacités disponibles de plan de charge plutôt que dans l'augmentation de la SCSP au-delà des coûts de production des missions statutaires.

La recommandation d'une visibilité pluriannuelle indiquée précédemment vise à limiter ces situations de crise.

2.3.2 Sur les critères pour qualifier une activité de « Socle » ou d'appui aux politiques publiques

De manière synthétique, les missions dont est chargé l'IGN dans son décret constitutif 2011 s'articulent autour des grands « métiers » suivants :

- constitution de l'infrastructure géodésique de la France, en relation avec les standards internationaux,
- acquisition périodique de données aériennes ou satellitaires,
- constitution et mise à jour de bases de données et de référentiels : leur liste est constituée d'une part par le ministre en charge du développement durable et d'autre part par le ministre en charge des forêts,
- diffusion/mise à disposition de ces bases de données et archivage,
- missions d'enseignement, de formation, de recherche et concours aux travaux menés en France et dans un cadre international en matière d'information géographique.

Il est en outre stipulé que l'IGN doit « fournir aux ministres concernés les informations relevant de sa compétence et contribuant à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques nationales relatives à l'écologie, à l'énergie, à la forêt, à l'aménagement du territoire, à la prévention du changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».

Outre le caractère relativement large de la contribution indiquée ci-dessus, il a été observé précédemment que l'arrêté précisant les listes de bases de données ou de référentiels pour l'information géographique est obsolète et doit être totalement refondu.

Dans ce contexte, les recommandations que peut émettre la mission d'inspection en termes de principe généraux sont les suivants :

1/ Rester sur une définition limitée et claire des missions de statutaires de l'IGN en ce qui concerne l'acquisition, le traitement, la mise à jour et la diffusion des données.

Une définition relativement précise des responsabilités de l'IGN en matière de bases de données et de référentiels à produire, mettre à jour et diffuser sera un atout pour la clarté des financements à mettre en place : SCSP ou financement de projets.

La qualité des données (précision, récurrence de mise à jour, etc.) doit également être convenue car ce sont des données structurantes des coûts d'acquisition

2/ Retenir comme base de données et référentiels « statutaires » ceux qui ont **une vocation générale et pérenne**, (et pas ceux qui relèvent d'un « projet d'usage » au service d'un commanditaire spécifique)

A cet égard, la segmentation opérée par l'IGN dans sa comptabilité analytique parait assez appropriée et peut constituer une base pragmatique pour engager des échanges et une clarification sur ce sujet.

PUBLIÉ

3/ A contrario, définir les missions d'appui aux politiques publiques comme celles associées à un usage et à un (ou des) commanditaire(s) définis

Qu'elles portent sur le déploiement d'un « grand projet » pluriannuel ou sur des développements plus ciblés réalisés en quelques mois, ce qui distingue ces activités c'est qu'elles sont faites pour des cas d'usage précis et un commanditaire identifié (voire plusieurs le cas échéant) qui définit son besoin et en assume le financement.

Ces missions d'appui peuvent évoluer en mission « Socle » si elles conduisent, in fine, à la création d'un référentiel qui va bien au-delà de l'usage de son commanditaire initial.

4/ Enfin, les évolutions de fond en matière de diffusion de données doivent être prises en compte : les révolutions technologiques, tout autant que la décision d'ouverture des données publiques, conduisent aujourd'hui à ce que cette diffusion s'envisage autour de dispositifs de partage et de plateforme commune, d'animation des communautés d'usage. Ces missions ont vocation à relever du socle, même si bien évidemment il est indispensable d'en maitriser les coûts.

2.3.3 Sur les emplois sous et hors plafond et les règles de recrutement

La lettre de mission soulève la question de l'adéquation entre le statut des emplois (emplois pérennes sous plafond / emplois temporaires hors plafond) et celui des missions (missions statutaires et projets), et elle interroge les principes posés par la circulaire de 2010 de la direction du budget relative aux plafonds d'emploi (cf annexe 4).

Celle-ci rappelle que pour tenir compte des projets de développement des opérateurs, seuls les emplois qui répondent cumulativement aux conditions suivantes peuvent être autorisés en dehors du plafond d'autorisation d'emplois de la loi de finances :

- un contrat de travail limité dans le temps,
- un financement intégral par des ressources propres résultant d'un acte contractuel entre le financeur et l'opérateur.

L'IGN bénéficie annuellement d'emplois dit « hors plafond » qui viennent s'ajouter aux ETPT autorisés. Comme vu dans les analyses, ils sont identifiés budgétairement sous deux libellés :

- les ETPT qui accompagnent spécifiquement la production annuelle du RPG, avec des emplois temporaires d'environ 4 mois (CDD îlots RPG) ;
- les ETPT accompagnant la production de grands projets (CDD projets). S'ils sont à priori dédiés au portage des projets et recrutés pour la durée de ceux-ci, ils apportent souvent des profils diversifiés et des compétences nouvelles ou insuffisamment présentes dans l'établissement et contribuent à sa transformation numérique (IA, Cloud, etc…).

Comme l'a exposé l'IGN – hormis pour l'Armée qui dispose d'équipes dédiées –, même s'il y a des équipes de projet, il n'y a pas « deux IGN » avec des équipes de missions statutaires et des équipes de projets.

Ainsi, les projets confiés à l'IGN s'inscrivent en cohérence avec les métiers de l'établissement et les personnels « sous plafond » sont amenés à y contribuer, comme l'a démontré l'évaluation des ETPT mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques, bien supérieurs au nombre d'ETPT « CDD projets » autorisés chaque année. A l'inverse, certains personnels hautement qualifiés, recrutés sur contrat pour la durée du projet, ont des compétences que l'IGN souhaiterait conserver et développer au-delà du projet. **La réalité opérationnelle de l'IGN s'accorde assez mal avec une distinction entre emplois sous et hors plafond.**

Si la situation financière délicate de l'IGN exige une grande vigilance en termes de masse

PUBLIÉ

salariale et des garde-fous pour éviter tout recrutement au-delà des plafonds autorisés, des souplesses doivent pouvoir être introduites pour aider la direction générale dans la transformation des compétences qu'elle conduit, favoriser le recrutement de nouvelles expertises à l'occasion des projets et les conserver dans l'établissement, et ce d'autant plus que ces emplois hors plafond sont très minoritaires.

En effet, dans un environnement concurrentiel pour attirer des talents, offrir un CDI au lieu d'un CCD projet peut être une aide au recrutement. **A condition que ce soit limité à des compétences rares et gagé par des départs à venir, la mission considère que les règles de recrutement des contrats hors plafond pourraient être assouplies, la direction générale devant en contrepartie se doter des outils garantissant la maitrise de ses plafonds d'emplois et les mettre à disposition de ses autorités de contrôle.**

> Recommandation 8. ***(MTECT/CGDD) : Assouplir les règles de recrutement sur les emplois hors plafond pour les compétences rares, en les gageant sur des départs.***

2.3.4 Sur le pilotage de l'IGN et une meilleure lisibilité et anticipation des risques

Renforcer la capacité de l'établissement à s'adapter aux variations de commandes

La mission ne peut que recommander à l'IGN d'engager une réflexion sur ce qui doit être produit en régie ou piloté avec de la sous-traitance pour être plus adaptable face aux variations de commandes, tout en gardant la maitrise des compétences-clés en interne, ce qui reste l'enjeu majeur de l'établissement.

A cet égard, la réflexion engagée par l'IGN sur ses besoins « d'opérateurs » (OPA et techniciens) en relation avec la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences de ces catégories d'agents entre dans ce champ et est une composante majeure de son prochain cadre stratégique.

Utiliser plus largement la comptabilité analytique et mettre en place un programme de contrôle de gestion

Les chapitres précédents ont mis en exergue l'importance de la comptabilité analytique et recommandé sa plus large utilisation dans le dialogue avec les tutelles et le conseil d'administration.

La mission recommande donc que cette comptabilité analytique des coûts de production soit utilisée :

- lors de l'élaboration du contrat d'objectifs, pour éclairer la partie trajectoire et engagements financiers que la mission propose de contractualiser en parallèle ;
- dans le cadre du pilotage de l'établissement, et en particuliers annuellement, en accompagnement de l'élaboration du budget initial et en présentation de bilan du compte financier de l'année écoulée, avec la mise en perspective des évolutions sur plusieurs années (4 à 5 ans glissant par exemple).

Les indicateurs à mettre en exergue pourraient à minima être les suivants :

- les coûts de production des activités socle, avec *a minima* quelques grands agrégats autour de thèmes tels que production des données / traitement des bases de données et mise à jour des référentiels / diffusion / enseignement-recherche-international ; l'objectif est de comparer la SCSP au coût de production des activités statutaires et d'objectiver le dialogue sur les gains de productivité constatés ou attendus ;

PUBLIÉ

- la répartition des heures de production directes entre les différentes activités et plus largement l'estimation du nombre d'ETPT porté en coût complet par une activité ; l'objectif sera de mesurer le risque financier et social pour l'IGN en cas d'arrêt de certaines commandes (ou à l'inverse un éclairage sur la capacité et l'organisation de la production dans l'hypothèse d'une demande simultanée très forte, situation moins probable à court terme) ;
- l'évolution de la part et du coût des missions transverses ;
- les coûts et recettes des activités commerciales pour s'assurer, *a minima*, qu'elles dégagent une marge et que leur poursuite a donc une pertinence économique.

En outre, la mission encourage la conduite de comparaisons avec d'autres organismes publics, privés et internationaux sur les conditions et les coûts de production d'activités similaires. Un programme de contrôle de gestion, portant sur quelques activités, pourraient ainsi être mis en œuvre chaque année.

2.3.5 Sur les seuils prudentiels budgétaires

Les seuils prudentiels budgétaires habituellement retenus par la direction du budget lors de l'élaboration des budgets initiaux des établissements publics, sont une prévision de trésorerie à fin de gestion :

- de 30 jours ou plus de coût de fonctionnement courant de l'établissement ;
- *a minima* de 30 jours de masse salariale.

Ces seuils ont pour objectifs d'assurer le démarrage du premier mois de gestion même en cas d'aléas dans le premier versement de la SCSP, et de faire face au risque de décalage des calendriers encaissements / décaissements en cours d'année. Ils n'ont pas pour objectif de compenser les risques sur la soutenabilité budgétaire de l'établissement, même s'ils y contribueront, de fait, en cas de crise.

Réduire le risque de rupture de trésorerie en cours d'année

Au vu de l'analyse des plans de trésorerie (chapitre 2.1.7) on relève le caractère à priori structurel de ce risque dans la gestion infra annuelle de l'IGN :

- Par définition, les recettes sur « grands projets » ne constituent pas un flux régulier mensuel et sont soumises à aléas : retards d'exécution par l'IGN susceptibles de faire glisser des paiements d'une année de gestion à l'autre ou décalage de paiements par le commanditaire public soumis à ses propres contraintes. Or dans le modèle de l'IGN ceux-ci représentent désormais une part de ressources importante.
- Le versement des subventions hors grands projets, après de longues mises au point des conventions, présentent le risque d'être versées tard dans l'année.
- Le niveau de trésorerie de l'IGN a été dopé par les versements Lidar en avance de production (voire par d'autres projets). Il est en train de s'éroder « naturellement » depuis la pointe atteinte en 2022.

En conséquence, la mission ne peut qu'encourager la poursuite du suivi des recettes mis en place en début d'année 2024 entre l'IGN et sa tutelle. Ce suivi, mensuel actuellement, pourrait éventuellement être aménagé en un suivi trimestriel Mars / Juin / début Septembre, puis mensuel (voire infra-mensuel) sur le dernier trimestre pour une mobilisation de la tutelle, de la direction du Budget des membres du CA représentants les principaux donneurs d'ordre, en cas de difficultés.

En outre, elle suggère des versements d'acomptes fractionnés dans l'année inscrits dans le cadre des conventions, pour assurer des flux plus réguliers d'encaissements, notamment avec les donneurs d'ordre ministériels. Cela apparait particulièrement opportun pour des

projets à durée infra-annuelle afin d'éviter des versements uniquement en fin d'année. Sans remettre en cause le contrôle de la qualité de la production et du service fait, il pourrait être utile de limiter le versement du solde à 1/12ème du montant de la commande annuelle, sauf retard de production important, bien évidemment.

La question de relever ce seuil (par exemple deux mois de trésorerie pour gérer le risque sur le dernier trimestre) peut être posée ; toutefois, au vu de la situation budgétaire actuelle de l'IGN cela supposerait de lui reconstituer des disponibilités par crédits budgétaires et d'en suivre le maintien à niveau lors des comptes financiers.

Enfin, la mission prend acte d'un travail engagé en matière de contrôle interne / réduction des risques sur le « processus de programmation ».

Mieux identifier dans les bilans financiers les effets des financements « grands projets » par anticipation, et d'une manière générale mieux mettre en perspective les évolutions financières structurantes

Les versements de crédits importants en démarrage de « grands projets » constituent des marges de manœuvre pour l'IGN pour monter son organisation et engager des marchés de sous-traitance, mais ils créent un fort effet de « trompe l'œil » sur la trésorerie réellement disponible et sur les équilibres financiers.

Les projets Lidar et OCS-GE ont ainsi versé à l'IGN des crédits importants à la signature des conventions, dépassant les dépenses annuelles.

Si les présentations des comptes en comptabilité budgétaire ou en comptabilité générale n'ont pas occulté la situation (tableau 9 du suivi pluriannuel des recettes / dépenses des grands projets ; besoin de fond de roulement négatif qui traduit clairement des délais globaux d'encaissement de recettes plus rapides que ceux des dépenses au sein de l'établissement), il semble toutefois que les alertes ne sont guère allées au-delà des commentaires prudents dans le rapport de l'agent comptable : la trésorerie de l'établissement étant au-delà des seuils prudentiels, il est probable que des examens rapides aient suffit sur ces sujets complexes.

Il parait indispensable d'améliorer la présentation des comptes, au-delà du respect des comptes rendus et liasses comptables exigées par les textes réglementaires, pour rendre plus lisible les grands équilibres. Sont notamment suggérés :

- un regroupement des recettes en provenance du ministère des Armées dans la présentation des comptes ;
- une meilleure distinction entre la sous-traitance « projets » et la sous-traitance courante ;
- une corrélation entre les ressources et les coûts de production, avec une visibilité pluriannuelle glissante, puisqu'il ne s'agit pas d'un équilibre annuel : mettre en regard la SCSP avec le coût des missions « Socle », les subventions avec les missions d'appui et les recettes commerciales avec les dépenses.

Il paraitrait également opportun (même si cela peut être un peu complexe) de procéder, lors des BI, à une évaluation des niveaux de trésorerie à fin d'année qui doivent provenir des grands projets ayant fait l'objet de financement en avance de production, surveiller qu'ils ont bien été respectés lors des CF et considérer que le seuil prudentiel de trésorerie doit être de 30 jours + trésorerie « des grands projets ».

PUBLIÉ

Recommandation 9. ***(MTECT/CGDD) : Evaluer, lors de la construction des budgets initiaux, les niveaux de trésorerie à fin d'année qui doivent provenir des « grands projets » financés en avance de production, surveiller qu'ils ont bien été respectés lors des comptes financiers et considérer que le seuil prudentiel de trésorerie doit être de 30 jours + trésorerie des « grands projets ».***

3 Le Cerema

3.1 Une régulation qui porte encore le poids de l'histoire[31]

Le Cerema est issu de la fusion en 2014 de plusieurs services du réseau scientifique et techniques (RST) du ministère de l'Equipement, SETRA, CERTU, lui-même issu du CETUR et du STU, 8 CETE, comprenant les LRPC, CNPS, CETMEF, lui-même issu du STCPMVN et du STNMTE.

Ces différents services avaient plusieurs fonctions : définition de doctrines techniques, notamment dans le domaine routier (ICTAAL, ICTAVRU, guides sur les terrassements, etc.), expertise et ingénierie (ouvrages d'art exceptionnels, tracé routier, etc.), laboratoires d'essai et de mesure (mesures d'uni, densité des enrobés, etc.) et développement de connaissance (statistiques, observation et études).

Pour une large part, ils étaient intimement liés à la direction des routes et au développement du réseau routier national, mais comportaient aussi d'autres activités du champ du ministère de l'équipement (urbanisme, logement, ports, voies navigables, etc.)

Pour les prestations d'ingénierie et de laboratoire, un dispositif de facturation interne au ministère (droits à prestation (DAP) et titre 9) permettait aux administrations centrales et aux services déconcentrés notamment de passer des commandes au RST comme à un prestataire.

Le montant total correspondait à la masse salariale, ce qui incitait le RST à rechercher des recettes complémentaires couvrant ses besoins de fonctionnement.

Le système était critiqué pour le fait qu'il incitait le RST à privilégier les commandes externes.

3.2 Le Cerema est d'abord conçu comme un pool d'expertise

Les missions du Cerema sont définies par l'article 44 de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013[32] et par le décret n°2013-1273 du 27 décembre 2013[33] et notamment son article 2.

La loi définit ainsi les missions du Cerema comme « *L'établissement constitue un centre de ressources et d'expertise scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement durable, d'urbanisme, de transition écologique et de cohésion des territoires, notamment dans les domaines des mobilités, des transports et de leurs infrastructures, du bâtiment, de la prévention des risques naturels, de la sécurité routière et maritime, de la mer et du littoral* ».

Il est ainsi défini plutôt comme un pool de ressources que comme un organisme ayant des missions définies, ce que reflète bien l'article 2 du décret qui sur 9 points utilise 5 fois le terme « contribuer » et une fois le terme « concourir ».

3.3 Un risque lié aux grands projets limité

Le Cerema a eu en 2022 une part importante de « grands projets » dans ses recettes, 92,4 M€ sur 359,3M€ (cf. Annexe 1) faisant craindre un risque sur l'équilibre de ses comptes en cas d'arrêt.

[31] https://www.cerema.fr/fr/cerema/histoire-du-cerema

[32] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000045213256

[33] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028398714/

PUBLIÉ

Les grands projets que porte le Cerema représentent un montant total pluriannuel de 140,125M€.

Ces grands projets font l'objet de versements importants ex-ante, gonflant ainsi la trésorerie du Cerema.

La part de prestation du Cerema dans ces grands projets ne dépasse pas 15%, i.e. 21M€ sur l'ensemble des grands projets, répartis sur plusieurs années. Ces montants peuvent s'assimiler à des prestations, certes importantes, mais ne déséquilibrant pas le modèle économique du Cerema ni ne lui faisant courir des risques significatifs.

La trésorerie des « grands projets » créée par le niveau important des avances est fléchée, avec rapport fait au conseil d'administration.

Par contre, ces grands projets sont intégrés dans la présentation des comptes, ce qui nuit à la bonne lisibilité et peut cacher pendant quelques années les problèmes structurels.

Les principaux grands projets sont le « programme national ponts » et le « plan tourisme » qui représentent 145 M€ sur un total de 160,5 M€.

3.3.1 Programme national ponts

Le programme national ponts a été porté d'abord par la DGCL pour 40M€ puis par la DGITM pour 50M€.

Pour la première phase DGCL, il comprend 30M€ pour le programme de recensement et d'évaluation des ouvrages d'art, 4M€ pour l'appel à projet « ponts connectés » et 6M€ au titre des prestations d'ingénierie réalisées par le Cerema (méthode, outil d'aide à la gestion de patrimoine, fichier national de recensement des ouvrages, contrôle des bureaux d'étude).

Le Cerema n'est donc exposé à un risque que sur 15% du montant du programme.

3.3.2 Plan tourisme

Le plan tourisme comprend plusieurs volets :

- Sentiers nature : géré par la DGALN, 10M€, vise à créer ou restaurer 1000km de sentiers. Le Cerema est rémunéré à hauteur de 1,610M€, i.e. 16%, la plus grande partie étant le personnel mobilisé.
- Ports de plaisance et bases nautiques : géré par la DGAMPA, 30M€. Le Cerema est rémunéré à hauteur de 2,332M€, i.e. 7,8%, la plus grande partie étant le personnel mobilisé.
- Sentier du littoral : géré par la DGAMPA, 15M€. Le Cerema est rémunéré à hauteur de 1,539M€, i.e. 10,4%, la plus grande partie étant le personnel mobilisé.

Le Cerema joue un rôle de gestionnaire de guichet (information auprès des maîtres d'ouvrage potentiels, plateforme de dépôt des dossiers, instruction des dossiers, etc.).

3.4 Des propositions de trajectoire 2024-2027 par le Cerema qui interrogent

La mission s'est livrée à l'exercice simple de soustraction des grands projets des comptes financiers sur la période 2019-2023 et de la proposition de trajectoire faite par le Cerema et reprise par le CGDD.

Dans le cadre de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), le Cerema a envisagé, sur 2025-2027, 54,2M€ de dépenses et 77,1M€ de recettes complémentaires, que

PUBLIÉ

la mission a neutralisés. Dans une structure économique normale, les coûts immobiliers auraient été intégrés dans le plan d'affaire mais les investissements relèvent de subventions distinctes de la SCSP (cf. Annexe 7) et le Cerema a l'opportunité de mobiliser d'autres financements issus de la direction de l'immobilier de l'Etat (DIE).

Le Cerema a prévu une augmentation de SCSP, qui a aussi été neutralisée. L'augmentation de SCSP étant l'objet même de l'analyse, la mission a souhaité faire une simulation sans augmentation servant de scénario de référence.

Le résultat est le suivant :

Figure 15 Comptes 2019-2027 du Cerema retraités

Trajectoire hors grands projets, immobilier et hausse SCSP

		2019	2020	2021	2022	2023	Trajectoire 2024	Trajectoire 2025	Trajectoire 2026	Trajectoire 2027	27/19	27/19 par an
Dépenses	Personnel	197 453 575	194 634 014	195 519 826	206 221 825	223 150 358	220 380 000	226 204 000	233 317 000	240 661 000	21,9%	2,7%
	Fonctionnement	30 758 238	45 903 557	29 214 746	36 896 823	40 505 919	49 111 000	49 280 000	51 825 000	53 790 000	74,9%	9,4%
	Intervention	-	-	224	278	- 13 185 734	- 200 000	10 000 000	10 000 000	-		
	Investissement	7 507 606	6 459 831	7 598 449	7 803 960	13 854 981	17 625 000	10 860 000	10 973 000	11 239 000	49,7%	6,2%
	Total	235 719 419	246 997 402	232 333 245	250 922 886	264 325 524	286 916 000	296 344 000	306 115 000	305 690 000	29,7%	3,7%
Recettes	SCSP	199 516 482	211 867 047	190 420 049	186 888 000	190 814 191	193 241 000	193 356 000	192 471 000	191 487 000	-4,0%	-0,5%
	autres	37 051 095	46 581 869	45 424 971	84 840 789	74 883 852	85 000 000	77 177 000	84 548 000	87 335 000	135,7%	17,0%
	Total	236 567 577	258 448 916	235 845 020	271 728 789	265 698 043	278 241 000	270 533 000	277 019 000	278 822 000	17,9%	2,2%
	Solde	848 158	11 451 514	3 511 775	20 805 903	1 372 519	- 8 675 000	- 25 811 000	- 29 096 000	- 26 868 000	-27 716 158	- 4 619 360

Source : traitement par la mission à partir des comptes financiers présentés au conseil d'administration et d'une proposition de trajectoire du Cerema

L'évolution des frais de fonctionnement peut sembler importante mais elle correspond pour partie à de l'externalisation, et surtout elle permet, comme la rénovation de l'immobilier, d'éviter la paupérisation de la structure et donc une perte d'attractivité et de productivité.

Sur la période considérée le personnel évolue à 2,7%/an et le fonctionnement à 9,4%/an alors que la SCSP, 190M€ pour des recettes hors grands projets de 265M€, i.e. 71% en 2023 est globalement stable. Au vu des ratios, pour assurer l'équilibre des comptes, il faudrait que les recettes hors SCSP augmentent de 12%/an. Cette évolution est importante.

Les recettes autres ont fortement augmenté dans les années récentes, en doublant sur la période 2019-2023. Le changement de statut du Cerema par le décret n° 2022-897 du 16 juin 2022 associant les collectivités locales à sa gouvernance devait avoir comme effet un développement accru de son activité mais la proposition de trajectoire ne prévoit qu'une augmentation des recettes autres de 16,6% sur la période 2024-2027, i.e. 4,2%/an. La mission n'a pas eu accès à une étude de marché permettant d'étayer l'évolution des recettes autres. *A priori* les activités nouvelles attendues seront facturées au coût complet.

Un point d'attention sera que l'évolution ne se fasse pas au détriment des missions qui justifient la SCSP ou par augmentation des subventions demandées à l'Etat, ce qui traduirait une défaillance de pilotage.

Pour la période 2024-2029, le Cerema a demandé une forte augmentation de SCSP, qui passerait de 193M€ à 235M€, i.e. +42M€. Sachant que rien ne permet actuellement de définir ce que devrait être le bon dimensionnement de la SCSP (cf. *infra*.), celle-ci doit être comparée à ce que devrait être la baisse des effectifs pour assurer l'équilibre des comptes. En faisant une règle de trois sur les coûts de personnel, cela représente l'équivalent de 470 ETP sur 4 ans, i.e. -117 ETP/an.

Pour un plafond d'ETP de 2 495 en 2022, les départs à la retraite représentent 50 à 60 agents/an et le turnover 300 ETP/an. Une baisse de 117 ETP/an, supérieure au rythme qu'a eu le Cerema pendant plusieurs années apparaît comme excessive et difficilement gérable.

Cependant une combinaison d'une prévision d'augmentation de recettes autres que la SCSP et d'une baisse d'effectifs devrait permettre un maintien du niveau de la SCSP, dans l'attente de la clarification de son niveau pertinent.

PUBLIÉ

3.5 Une définition des missions de service public insuffisante pour déterminer un montant de SCSP

Les conventions avec les directions d'administration centrale (DAC) et l'exercice de programmation sont au cœur du dimensionnement de la mission de service public

3.5.1 Les compétences du Cerema sont considérées par tous comme essentielles et de haute qualité mais le pilotage insatisfaisant

La nécessité pour l'Etat de disposer de compétences techniques en son sein pour la mise en place des différentes politiques publiques, ce qui inclut le fait d'assurer correctement ses missions d'opérateur, et donc l'existence et les missions du Cerema ne font pas débat.

Dans le cadre de la mission de l'IGEDD sur le projet stratégique du Cerema, une enquête a été faite auprès des DAC. Les compétences techniques et la valeur ajoutée du Cerema sont unanimement reconnues. Tous les acteurs citent des actions emblématiques de l'apport du Cerema, par exemple l'étude récente sur le retrait du trait de côte[34], étude dont les médias se sont largement fait l'écho.

Cependant, dans les entretiens que la mission a eus avec elles, la plupart des DAC ont aussi exprimé une très forte insatisfaction sur l'évolution ces dernières années de l'appui que le Cerema leur apporte : capacité à satisfaire les besoins exprimés, tenue des engagements et des délais, et demandes de financement complémentaires.

En sens inverse, le Cerema se plaint d'une tendance au « micro-management » par les DAC.

Le CGDD, en tant que tutelle du Cerema aurait pu jouer un rôle mais, en fait, une connaissance suffisamment fine des politiques est nécessaire et le périmètre du Cerema est trop large pour que le CGDD puisse en disposer.

3.5.2 La programmation du Cerema s'appuie sur une large écoute des besoins mais ne couvre qu'une partie des coûts

La programmation annuelle de l'activité du Cerema est approuvée par le conseil d'administration. Elle s'appuie sur une large consultation au niveau national et local. Elle est structurée selon 22 secteurs d'activités regroupés en 6 domaines (cf. Annexe 5).

Le programme d'activité 2024, présenté sur un format différent des précédents, porte sur 244 219 journées agents et, en appliquant le barème du Cerema approuvé en conseil d'administration, est évalué à 202,631 M€. Or, les coûts du Cerema hors investissements, sous-traitance et intervention ressort pour la même période à 278M€, i.e. 76M€ de plus, ou 36% des coûts.

Cette différence interroge sur l'exercice, et plus globalement sur la maîtrise interne de ses processus par l'établissement, d'autant plus que les coûts d'investissement ne sont pas pris en compte et que le programme inclut des activités qui devraient être qualifiées de frais généraux. Plusieurs explications peuvent être envisagées :

- le barème ne reflète pas les coûts complets, notamment l'encadrement supérieur (un ordre de grandeur de 7-9% a été évoqué), et *a fortiori* les investissements alors que le barème correspond au niveau du marché ;
- la production par agent est incohérente avec les hypothèses du barème ;
- l'évaluation des temps n'est pas fidèle ;

[34] https://www.cerema.fr/fr/actualites/evaluation-enjeux-exposes-au-recul-du-trait-cote-court-moyen

PUBLIÉ

lLa productivité est faible ou une partie de l'effectif est mal utilisée du fait de lourdeurs internes.

La programmation détaillée par projet comprend un montant total du projet, un montant de SCSP et un montant client.

Pour les collectivités territoriales, le montant projet est très souvent couvert pour une part significative par la SCSP, même pour des collectivités de taille significative comme la métropole européenne de Lille, alors que logiquement ces projets rentrent en théorie dans le champ commercial et donc concurrentiel ou en quasi-régie. Cette couverture peut dans certains cas se justifier quand la prestation permet de valider des méthodologies ou guides de portée plus large que la seule collectivité commanditaire mais le projet devrait alors être rattaché à cet objet principal.

Le compte financier 2023 donne 61,3 M€ de ressources propres mais sans détail par nature de clients et d'activité et notamment les activités relevant du domaine commercial (certification, essais, prestations pour le privé ou les collectivités territoriales). Au vu des éléments précédents, il n'est pas garanti que les recettes de ces activités couvrent le coût complet.

Recommandation 10. ***(Cerema) : présenter le chiffrage du programme d'activité de manière à ce qu'il couvre l'ensemble des coûts :***

- produire un barème qui reflète les coûts complets ;

- présenter les comptes des activités commerciales, par type de client (entreprises et collectivités territoriales notamment, mais aussi Etat pour ce qui est hors SCSP) permettant de s'assurer que les recettes couvrent le coût complet.

3.5.3 Les protocoles avec les DAC ne couvrent que très partiellement l'activité du Cerema et ne définissent pas la place du Cerema dans la mise en œuvre des politiques publiques

Les relations entre les DAC et le Cerema sont régies par un protocole pluriannuel relatif à l'activité du CREMA dans le champ des politiques portées par la DAC, en cours d'approbation pour les protocoles 2024-2026, et des conventions annuelles.

Les protocoles 2024-2026 rappellent les rôles des parties et définissent les secteurs d'activité du Cerema couverts (cf. Annexe 5 pour la définition et la dénomination des différents secteurs). Pour chaque DAC, les secteurs listés sont:

CGDD : A1, C2, E2 et T2

DSR : non défini mais *a priori* C5

DGPR : E1, E4, E5 et E6

DGITM : non défini mais *a priori* C1, C2, C3, C4, D1 à 5, F2 et F3

DGEC : A1, B1, C3 et E1

DGALN : A1, A2, B1, E2, E3, E4 et F1

DGAMPA : B1, F1, F2 et F3

PUBLIÉ

Dans son analyse, la mission a pris comme hypothèse que toute politique publique, qu'elle soit mise en œuvre par l'Etat ou par les collectivités territoriales, est *in fine* rattachée à une direction d'administration centrale.

Les secteurs d'activité pourraient pour la plupart être rattachés à une seule DAC et donc être traités dans le cadre des conventions entre le Cerema et les DAC.

Quelques secteurs d'activité peuvent intéresser plusieurs DAC mais il serait aisé de définir une DAC chef de file.

Ils peuvent comprendre les domaines pour lesquels il est demandé la production d'outils et de méthodologie (par exemple pour la DGALN dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques révision de la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines), de centres de ressource, … qui correspondent à des missions et des produits assez bien définis permettant un chiffrage du coût. Ils comprennent cependant aussi beaucoup de dispositions assez vagues de type « contribuer aux actions suivantes ». Ils ne comportent aucun chiffrage des moyens envisagés (compétences, effectifs, sous-traitance, etc.) permettant de contribuer au pilotage du Cerema.

Le protocole précise que « la convention annuelle présente le coût total prévisionnel du programme d'activité de l'année concernée, ainsi que la contribution apportée par la DAC ».

Les conventions annuelles indiquent qu'elles ont « pour objet de préciser les termes et conditions dans lesquels la DAC apporte une subvention au Cerema pour la réalisation d'une partie de son programme d'activités pour l'année » et l'annexe ne liste que les projets faisant l'objet d'une subvention. La disposition du protocole n'est donc pas comprise comme visant à ce que chaque convention annuelle couvre l'ensemble des secteurs listés dans le protocole. A fortiori, elle n'est pas structurée comme un suivi des missions confiées au Cerema dans le cadre de la mise en place des politiques publiques qu'elle porte. Elle semble plutôt conçue pour extraire des subventions des DAC alors qu'*a priori* les demandes des DAC, dans la mesure où elles correspondent à des missions de service public et non des commandes ponctuelles, devraient être prioritaires et ne faire l'objet d'aucune demande de subvention, le Cerema ayant l'appui territorial comme variable d'ajustement.

Hors la partie « opérateur routier de l'Etat (ORE) », les DAC ont indiqué que les conventions annuelles ne couvraient que les demandes de la DAC et non les autres activités du Cerema entrant dans les secteurs d'activité couverts par les protocoles.

La partie « opérateur routier de l'Etat » (ORE) constate un désengagement progressif et non maîtrisé du Cerema sur ses missions de base liées à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement du réseau routier national, alors même que les moyens consacrés par l'Etat ont augmenté ces dernières années et que de nouveaux enjeux sont identifiés, notamment liés au changement climatique.

L'activité du Cerema s'inscrit dans un ensemble comprenant la ou les DAC, les différents organismes techniques dépendant du ministère, actifs dans des domaines où le Cerema l'est aussi (Ineris, BRGM, CSTB, etc.), les services déconcentrés et les collectivités territoriales, voire l'expertise privée. Le Cerema peut ainsi être en responsabilité sur un ensemble définissant une mission ou en appui d'un autre organisme technique.

Une réflexion globale avec chaque DAC responsable d'un secteur d'activité permettrait à la fois d'éviter un micro-management et un dialogue centré sur les subventions demandées, de définir ce qui relève de la mission de service public, et donc de la SCSP, de procéder aux arbitrages entre types d'activité, de définir les règles régissant les prestations qui ne sont pas facturées au coût complet aux collectivités territoriales ou autres et d'avoir une vraie réflexion sur l'appui attendu pour la définition et la mise en œuvre des politiques publiques permettant de couvrir l'ensemble du champ d'action du Cerema.

L'enjeu est de passer d'une logique de prestation projet par projet à une logique de mission, assimilable à une mission statutaire, (par exemple les services express régionaux métropolitains, le vélo, la mise en œuvre du zéro artificialisation nette, la tenue de modèles de trafic régionaux, …), chaque mission faisant l'objet d'une feuille de route opérationnelle avec objectifs de résultat et échéances traitant, à l'amont de la définition des politiques, du développement de la connaissance, à l'aval, de la production et de la mise à jour des guides et outils nécessaires (une mise à jour au maximum tous les cinq ans devrait être la règle, or de nombreux guides sont plus anciens), des actions de promotion ou formation, etc. Les actions pour les collectivités territoriales ou le secteur privé devraient alors trouver leur place, par exemple en test de méthodologie, en diffusion de connaissance ou en mobilisation de ressources annexes permettant de réduire le niveau de SCSP. Cette démarche devrait être accompagnée d'un système de rapportage au moins annuel sur les coûts et l'atteinte des objectifs

Une réflexion particulière doit être menée pour les cas où l'Etat est opérateur, ce qui est le cas notamment de la gestion du réseau routier national. La situation actuelle où par exemple le Cerema peut librement décider du programme d'inspection d'ouvrage d'art qu'il réalise est injustifiable.

Différentes pistes sont envisageables, avec un mixte possible selon les sujets :

- ré-internalisation par l'opérateur (par exemple transfert du Cerema aux directions interdépartementales des routes) ;
- relation commerciale avec facturation au coût complet ;
- convention avec prise en compte du coût complet et objectifs de résultats (modèle des missions d'intérêt général de l'ONF avec MASA/DGPE, MTECTE/DGPR-DGALN, MIOM/DGOM, ou des relations IGN-DGALN sur OCS-GE) ;
- couverture par la SCSP mais avec feuille de route opérationnelle avec objectifs de résultats annuels, par exemple pour la surveillance des ouvrages d'art le nombre d'ouvrages inspectés

Les deux premières pistes posent la question des transferts financiers et d'emploi associés, considérant que la SCSP porte la subvention historique ORE. Les deux dernières pistes permettraient de formaliser les capacités d'appui du Cerema à l'ORE.

Si la DAC prend en charge financièrement hors SCSP, cela doit bien entendu s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes, sur la base du coût complet actuel et d'un cadre pluriannuel limitant les risques pour le Cerema.

Ceci suppose une évolution profonde de la manière dont les DAC gèrent leur relation avec le Cerema et du rôle de la tutelle CGDD. Cela revient d'une certaine manière à découper la tutelle du Cerema, actuellement assurée par le CGDD, en morceaux gérables, le CGDD ayant un rôle de suivi de l'institution, de vérification de la cohérence globale et d'arbitrages entre DAC en cas de besoin.

Afin d'éclairer ces réflexions, des comparaisons internationales devraient être menées. L'IGEDD a publié un rapport de parangonnage du Cerema en 2013[35] qui peut donner quelques pistes.

Pour le domaine routier, qui présente la spécificité de couvrir une fonction de définition de politique et une fonction d'opérateur, une comparaison approfondie avec le Bundesanstalt für Strassenwesen (BASt)[36] et la société fédérale gestionnaire du réseau autoroutier Die

[35] https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0007934&reqId=539cfecc-6e97-400a-91f8-f68b2a764344&pos=1

[36] https://www.bast.de/DE/Home/home_node.html

PUBLIÉ

Autobahn[37] et avec la National Highways[38] serait pertinente. Les principaux agrégats du BASt, effectifs et budget, sont du même ordre de grandeur que la fonction appui à l'ORE du Cerema mais avec un contenu potentiellement différent.

> Recommandation 11. ***(Cerema et DAC avec animation CGDD en tant que tutelle) Compléter les protocoles pluriannuels par une définition par chaque DAC, le Cerema étant force de proposition, avec une DAC leader pour chaque secteur, des productions attendues du Cerema, des moyens, décrits et chiffrés, nécessaires permettant de couvrir l'ensemble du champ d'action du Cerema et de ce qui relève de la SCSP ou d'autres modes de financement.***

3.5.3.1 Les besoins pour la définition et la mise en œuvre des politiques publiques ne sont que partiellement satisfaits

Le programme d'activité 2024 distingue sur 223 857 jours agent, « Recherche » 14 247 jours agent i.e. 6,3%, « Développement méthodologique » 66 762 jours agent i.e. 29,8%, « Diffusion et valorisation des connaissances » 12 789 jours agent i.e. 5,9% et « Appui territorial » 130 059 jours agent i.e. 58%.

Les missions de base attendues en appui à la mise en œuvre des politiques publiques devraient être le développement des connaissances servant d'appui à la définition des politiques, les développements méthodologiques (guides, outils, etc.) et la diffusion et la valorisation des connaissances (formations, valises pédagogiques, etc.). Dans le programme de travail, au vu des chiffres ci-dessus, ces missions ne couvrent que moins de la moitié de l'activité du Cerema.

Dans le cadre d'autres missions et dans les échanges avec certaines DAC, notamment DGITM/DMR mais aussi CGDD au titre de l'évaluation environnementale, il a pu être constaté que le Cerema ne couvre pas l'ensemble des champs qu'il devrait sur son périmètre pour l'appui méthodologique, reportant la charge sur les DAC.

[37] https://www.autobahn.de/die-autobahn

[38] https://nationalhighways.co.uk/

PUBLIÉ

Conclusion

L'IGN et le Cerema font face à des défis importants mais de nature différente.

L'IGN ne subit pas seulement les conséquences de la décision d'ouverture des données publiques depuis la loi de 2015, avec la baisse de ses recettes commerciales, il s'inscrit aussi

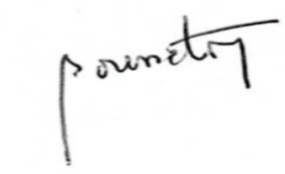
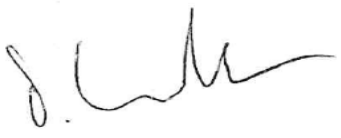
- Dans des révolutions technologiques importantes et rapides (relevés Lidar HD, acquisition de données multi-sources- aériennes, satellitaires ou autres-, intelligence artificielle, Cloud…) qu'il doit réussir. Il a besoin d'être accompagné dans cette transformation par des investissements et par un soutien dans la conduite des évolutions de compétences, tandis que des perspectives et objectifs de gains de productivité doivent pouvoir être définis en parallèle.
- Dans un besoin renforcé de données géoréférencées homogènes et interopérables sur l'ensemble du territoire national au service de la planification écologique[39], en particulier pour la conception et la mise en œuvre des politiques publiques relatives aux transitions agronomique, écologique et énergétique ou pour la gestion de crise.

La valeur économique des données géographiques peine toutefois à être reconnue et freine le financement de leur mise en partage et de leur utilisation.

L'IGN apparait donc dans une période de transition entre son « modèle historique » et un positionnement d'intégrateur de la production de données géographiques au bénéfice de la communauté publique, sans co-financement majeur autres que ceux de l'Etat ou ses opérateurs.

Son soutien financier via un rebasage urgent pour 2024 et 2025 parait indispensable, en parallèle à une redéfinition approfondie des modalités d'exécution des missions statutaires, assortie de l'évaluation et la maitrise de leurs coûts de production. Plus largement, son positionnement comme organisme garant d'une information géographique mise à jour, homogène et complète sur tout le territoire et indépendante doit être conforté, que ce soit vers ses commanditaires ministériels habituels avec lesquels le dialogue doit pouvoir dépasser celui de simple client à prestataire, vers les ministères faisant encore peu appel à lui, et, de manière plus prospective et stratégique, dans le développement des futurs jumeaux numériques du territoire national.

Pour le Cerema, l'enjeu majeur est le pilotage par la tutelle pour s'assurer de son efficience et de la qualité de l'appui qu'il apporte à la mise en œuvre des politiques portées par le pôle ministériel.

Marie-Luce Bousseton	Philippe Gratadour	Romain Cailleton
		
Inspectrice générale	**Inspecteur général**	**Inspecteur général**

[39] Feuille de route numérique et données pour la planification écologique, par le Secrétariat général à la planification écologique

PUBLIÉ

Annexes

PUBLIÉ

Annexe 1. **Lettre de mission**

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 03 JAN. 2024

Le Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

à

Monsieur le chef de service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable

Objet : Demande de mission de l'IGEDD sur le modèle économique des établissements publics – exemple de l'IGN et du Cerema

Monsieur le chef de service,

Ces dernières années, certains établissements publics placés sous la tutelle du ministère ont connu des évolutions importantes de leurs stratégies et de leurs modèles économiques.

En effet, sous l'impulsion d'Action publique 2022 et dans l'objectif de repenser le modèle de l'action publique en interrogeant en profondeur les métiers et les moyens d'action au regard de la révolution numérique, ces opérateurs ont vécu les évolutions suivantes :

- Diminution de la SCSP et recherche de financement sur « grands projets » ;
- Diminution des moyens humains
- Besoin concomitant de recourir à de nouvelles compétences dans le même temps pour soutenir les changements profonds de stratégie (numérique, instauration d'une quasi-régie, etc.) ;
- Rationalisation des trésoreries avec un objectif fixé à 30 jours de fonctionnement courant, à fin d'exercice ;
- Suppression des gisements de ressources propres issues de la cession de données (principe de la gratuité des données publiques dont l'échéance de mise en œuvre est fixée au plus tard au 1er janvier 2024).

Les « grands projets » s'entendent ici comme des projets pluriannuels mais non pérennes, induisant des flux financiers pour l'établissement supérieurs à 1M€, financés principalement par l'Etat, soit en direct par conventionnement avec une Direction d'administration centrale, soit par le biais d'un guichet type FTAP.

Pour l'IGN, on peut citer comme exemple le projet Lidar HD (montant total estimé à 60M€ dont 22M€ ont été financés par le FTAP), ainsi que l'artificialisation des sols financée par la DGALN. Pour le Cerema, le programme Ponts de 50M€ est un exemple couramment cité, mais

ecologie.gouv.fr

Tour Sequoia
92005 La Défense cedex

PUBLIÉ

également des projets de plus petite envergure comme les sentiers de nature (10M€) ou les ports de plaisance (27M€).

Ainsi, entre 2014 et 2022, l'IGN et le Cerema ont-ils vu leurs budgets évoluer de la façon suivante :

	2014		2022		Evolution	
EN M€	IGN	Cerema	IGN	Cerema	IGN	Cerema
SCSP	94,4	224,2	90,6	186,9	-4,0%	-16,6%
Recettes « grands projets »	14,8	0	45,9	92,4	210,1%	∝
Recettes totales	156,7	263,15	175,7	359,3	12,1%	36,5%
Part de la SCSP dans les recettes	60,2%	85,20%	51,57%	52,0%	-8,7%	-33,2%
Part des grands projets dans les recettes totales	9,4%	0%	26%	25,7%	16,7%	25,7%
Plafond d'emploi ETPT	1651	3088	1447	2495	-12,4%	-19,2%
Masse salariale	112,2	204,5	118,9	206,2	6,0%	0,8%
Part de la masse salariale couverte par la SCSP	84,1%	109,6%	76,20%	90,6%	-7,9%	-19,0%
Masse salariale sous plafond	110	193,1	114,1	189,2	3,7 %	0,8%
Part de la masse salariale sous plafond couverte par la SCSP	85,8 %	116.1 %	79,4 %	98,8 %	-6,4 points	- 17,3 points

L'objectif de rationalisation des trésoreries s'est traduit par exemple par la non compensation, ou la compensation partielle, de charges supplémentaires survenues avec les années (mesures catégorielles, charges d'énergie, inflation etc), la doctrine considérant que ces charges avaient vocation à être d'abord supportées par la trésorerie existante des établissements lorsque celle-ci le permet.

Au regard de ces évolutions, il convient d'adapter le mode de pilotage de ces établissements. C'est notamment ce que pointe le Sénateur Capo Canellas dans son rapport de 2021 sur l'IGN.

PUBLIÉ

Il a mené une analyse du nouveau modèle économique de l'établissement et mis en exergue les fragilités intrinsèques que l'augmentation importante des ressources non pérennes dans le budget implique. En effet, le sénateur précise : « *Aussi nécessaire et plébiscité par ses partenaires soit-il, le nouveau modèle de l'IGN n'en présente pas moins des fragilités intrinsèques. Le risque du « trou d'air » (un volume insuffisant de grands projets publics) est renforcé par l'excessive dépendance de l'IGN à ses deux principaux commanditaires que sont les ministères des armées et de l'agriculture. Si ce phénomène devait advenir, l'État devrait prendre ses responsabilités et intervenir, en ajustant, au moins temporairement, la SCSP. À l'inverse, son nouveau modèle peut exposer l'IGN à un phénomène de « goulot d'étranglement ». Limité par des moyens humains contraints, l'IGN peut, en cas d'afflux de projets, voir ses capacités saturées. Ce modèle suppose une agilité d'organisation particulièrement complexe dans le cadre budgétaire contraint qui est celui d'un établissement public.* »

Ces commentaires sont globalement également pertinents à propos de la situation du Cerema, dans les finances duquel la part des ressources autres que la SCSP a augmenté de façon très importante ces dernières années.

Par ailleurs, il convient de relever qu'en raison de la doctrine en vigueur sur l'utilisation des emplois hors plafond par les établissements publics, ces grands projets pourtant finis dans le temps sont couramment réalisés par des personnels sous plafond.

Lors de la constitution du budget initial 2024 de l'IGN, il est apparu une matérialisation des fragilités évoquées par le rapport Capo Canellas.

Le budget initial de l'IGN étant sécurisé pour l'année 2024, il convient désormais d'analyser la situation plus précisément au fond et de proposer les pistes d'actions qui permettront de remédier aux vulnérabilités rencontrées. Il s'agit *in fine* d'assurer aux établissements publics qui évoluent dans ce nouveau modèle la résilience nécessaire à leur fonctionnement pérenne.

L'IGN et le Cerema étant deux établissements ayant basculé dans ce nouveau modèle et présentant des trajectoires distinctes, il semble pertinent de les utiliser comme exemple pour la base de l'analyse. Le Cerema présente en 2024 une trésorerie beaucoup plus ample parce que les grands projets sur lesquels il travaille ne sont pas encore en phase intense de décaissement. Cependant, les sous-jacents de la structuration des finances du Cerema sont similaires à ceux de l'IGN. Le Cerema peut donc servir de contre point à l'IGN pour dégager l'analyse générale du modèle.

Aussi, je vous saurais gré de bien vouloir :

- Réaliser un retour d'expérience sur les grands projets en cours de l'IGN pour analyser les difficultés rencontrées lors de la construction de son budget 2024 et confirmer, ou au contraire infirmer, les éléments d'analyse rapides esquissés ci-dessus ;
- Faire de même avec les grands projets en cours du CEREMA dont les forts décaissements sont prévus pour 2025 ;
- Evaluer la pertinence de ce modèle au regard des modèles plus classiques d'autres EP (financement en base par l'état), et son éventuelle extension à d'autres établissements
- Proposer des pistes d'action pouvant être mises en œuvre pour améliorer la résilience du modèle d'un établissement public dont le financement est significativement assuré par des guichets et des grands projets. Ces pistes pourront utilement porter sur :
    - La clarification des types de missions ayant vocation à être menées selon chaque modalité de fonctionnement,

PUBLIÉ

- Une proposition de critères permettant de vérifier que le dimensionnement de la SCSP est adapté et couvre bien les missions de service public de l'établissement,
- Proposer également des critères pouvant conduire à faire supporter à la SCSP une fonction de subvention d'équilibre dans le cadre du financement des grands projets,
- Un possible avis sur la pertinence du financement du fonctionnement « ordinaire » des établissements (masse salariale des agents sous plafond et fonctionnement) par la réalisation des missions non pérennes des grands projets,
- Une possible réévaluation des seuils prudentiels budgétaires à retenir pour ces établissements dont les ressources peuvent varier de façon importante selon les guichets auxquels ils émargent,
- Un possible avis sur la pertinence de la réalisation des missions des grands projets par des agents sous plafond,
- La taille et/ou la durée, ainsi que le rythme d'enchainement, des grands projets de façon à les rendre plus maniables par l'établissement,
- Les modalités de gouvernance et de gestion de ces grands projets de manière à permettre un meilleur suivi par les parties prenantes et une meilleure anticipation, par exemple par le biais de la comptabilité analytique, la cartographie des risques, le bon suivi de l'exécution des projets sur le plan tant budgétaire que technique,
- Un avis sur une éventuelle évolution, pour ce type de grand projet, de la circulaire de la direction du budget relative aux plafonds d'emplois
- L'articulation de l'activité grands projets avec les activités socle des établissements de manière à éviter un goulot sur la capacité de production peut également faire l'objet de recommandations.

Je vous saurais gré de remettre le rapport de mission dans un délai de 6 mois à compter de la signature et au plus tard en septembre 2024. Le retour d'expérience devra faire l'objet d'un rendu intermédiaire à fin avril.

Christophe BÉCHU

Copies à : CEREMA
IGN
SG
CGDD

Annexe 2. **IGN – Masse salariale et fonctionnement financés par les « grands projets » et les missions Défense/Espace**

Recettes en provenance des commanditaires institutionnels pour les "grands projets"						
En millions d'euros	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**BI 2024**	
Geompas	14,5	15,5	7,7	2,3		
GEompas 2	0,0	0,0	11,8	11,7	18,8	
TREX	3,5	3,5	5,2	2,4	3,1	
Geosocle	15,5	13,0	15,8	12,7	13,3	
Total Commande Min Armée (et l'Espace)	33,5	31,9	40,5	29,1	35,1	
Commande MASA contôle des aides PAC - RPG	9,6	11,4	10,0	11,1	10,5	
Commande MECT suivi occupation du sol - OCS-GE		1,4	3,4	4,3	8,3	
Projet d'investissement LIDAR		23,7	7,8	16,4	10,2	
Total Grands projets et missions Défense/Espace	43,1	68,5	61,7	60,9	64,0	
Dépenses externes spécifiques aux grands projets *						
En millions d'euros						
Geompas	15,5	15,3	6,8	0		
GEompas 2	0	0,8	9,1	14,5	15,9	
TREX	4,5	3,3	3,4	3,4	2,0	
Geosocle	0	0	0	0	0,0	
Total Commande Min Armée (et l'Espace)	20	19,4	19,3	17,9	17,8	
Commande MASA contôle des aides PAC - RPG	0,5	2,1	1,9	1,9	2,3	
Commande MECT suivi occupation du sol - OCS-GE		0	0,3	1,2	3,1	
Projet d'investissement LIDAR		2,6	7,2	8,6	3,1	
Total Grands projets et missions Défense/Espace	20,5	24,1	28,7	29,6	26,4	
** dépenses prises en compte = sous-traitance , CDD ilôts RPG , dépenses acquisition Lidar*						
Recettes "nettes" en provenance des commanditaires institutionnels pour les "grands projets"						
En millions d'euros	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**BI 2024**	
Commande Min Armée (et l'Espace)	13,5	12,5	21,2	11,2	17,2	
Commande MASA contrôle des aides PAC - RPG	9,1	9,3	8,1	9,2	8,2	
Commande MECT suivi occupation du sol - OCS-GE		1,4	3,1	3,1	5,1	
Projet d'investissement LIDAR		21,1	0,6	7,8	7,1	
Total Grands projets et missions Défense/Espace	22,6	44,4	33,0	31,3	37,7	
Masse salariale et fonctionnement financés par les "grands projets" et missions Défense						
En millions d'euros	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**BI 2024**	**moyenne 2021/24**
Recettes en provenance des "grands projets " et missions Défense	43,1	68,5	61,7	60,9	64,0	
Dépenses externes spécifiques aux "grands projets" *	20,5	24,1	28,7	29,6	26,4	
=> Recettes nettes en provenance des "grands projets" et missions Défense	22,6	44,4	33,0	31,3	37,7	36,6
Total dépenses annuelles	158,5	185,2	181,5	187,1	192,5	
Total dépenses annuelles hors dépenses externes spécifiques	138,0	161,1	152,8	157,5	166,1	
=> Part de masse salariale et de fonctionnement financée par les "grands projets" et missions Défense	16%	28%	22%	20%	23%	

PUBLIÉ

Annexe 3. **IGN – Calcul des masses salariales et ETPT consacrés aux missions d'appui aux politiques publiques**

Nota :

- *pour la « production directe » : la masse salariale (COA Personnels) et les heures de production déclarées (les heures déclarées sont disponibles à partir de 2021 dans les CEPP) se font par lecture dans les CEPP ;*
- *pour la production associée et les activités transverses, les évaluations de masse salariale et d'ETPT se font par calculs présentés ci-dessous*

1/ évaluation de la part de masse salariale dans les coûts de « production indirecte »

Du croisement des CEPP et des comptes financiers, on peut déduire que dans les coûts « des activités associées » (CAA), les frais de diffusion et de valorisation (FCDV) et les Frais généraux comportent entre 80% et 85% de masse salariale

Part de masse salariale dans les coûts de production indirecte						
données en millions d'euro	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
masse salariale totale (y compris rattrapage ISS en 2022) ***(1)***	112	110,7	109,9	110	118,9	117,5
masse salariale en production directe toutes activités IGN (= COA Personnel dans CEPP) ***(2)***	61,5	59,4	56,1	57,6	62,8	63,6
=> masse salariale en production indirecte ***(3 = 1 - 2)***	50,5	51,3	53,8	52,4	56,1	53,9
CAA toutes activités IGN	34,1	34,3	33,2	36,9	39,6	40,4
FDV toutes activités IGN	9,9	5,8	9,9	10,2	11,5	16,2
FG toutes activités IGN	19,2	15,7	19,9	16,2	15,8	10,6
=> Coût total production indirecte CAA + FDV + FG ***(4)***	63,2	55,8	63	63,3	66,9	67,2
=> pourcentage de masse salariale dans les coûts de production indirecte ***(5 = 3/4)***	80%	92%	85%	83%	84%	80%

2/ Part de masse salariale et nombre d'ETPT consacrés aux missions d'appui aux politiques publiques

La part de masse salariale consacrée aux missions d'appui est montée en puissance depuis 2018 et **atteint depuis deux ans 30% de la masse salariale.**

En prenant l'hypothèse que les personnels mobilisés sur ces missions ont le salaire moyen des personnels de l'IGN, c'est donc **30% des ETPT qui sont mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques, soit plus de 400 ETPT**

PUBLIÉ

Evaluation de la masse salariale et des ETPT mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques						
données en millions d'euro	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Masse salariale totale ***(1)***	112	110,7	109,9	110	118,9	117,5
masse salariale des CDD ilôts RPG				2,11	1,9	1,86
masse salariale en prod. directe des missions d' appui aux pol pub (COA personnel)	14,3	12,7	15,3	16,8	19,36	20,4
masse salariale en prod directe des missions d'appui pol pub, hors CDD ilôts RPG ***(6)***	14,3	12,7	15,3	14,69	17,46	18,54
CAA missions d'appui pol pub	*5,7*	*4,9*	*8,5*	*10,4*	*11,7*	*10,5*
FDV missions d'appui pol pub	*2,9*	*1,1*	*2,7*	*2,4*	*3,05*	*4,2*
FG missions d'appui pol pub	*5,8*	*3,3*	*5,6*	*4,4*	*5,9*	*3,5*
coût total de production indirecte des missions d'appui pol pub **(7)**	14,4	9,3	16,8	17,2	20,65	18,2
masse salariale en production indirecte des missions d'appui au pol pub **(8 = 5*7)**	11,5	8,6	14,3	14,2	17,3	14,6
=> masse salariale totale mobilisée sur les missions d'appui aux pol pub **(6+8)**	25,8	21,3	29,6	28,9	34,8	33,1
=> pourcentage de masse salariale mobilisée sur les missions d'appui aux pol pub **(10)**	23%	19%	27%	27%	30%	29%
nota :pourcentage de masse salariale en prod indirecte des missions d'appui **(9)**	10%	8%	13%	*13%*	15%	13%
Nombre d'EPTP totaux exécutés	1524	1490	1469	1481	1485	1463
CDD ilôts RPG			12	65	58	51
Nombre d'ETPT totaux hors CDD îlots RPG **(11)**	1524	1490	1457	1416	1427	1412
=> nombre d'ETPT mobilisés sur les missions d'appui aux politiques publiques **(=10*11)**	351	286	393	380	424	405

3/ Evaluation du nombre d'ETPT consacrés aux missions d'appui aux politiques publiques par les heures déclarées en production directe dans les CEPP

Ces données d'heures déclarées sont disponibles à compter de 2021.

Deux règles ont été retenues pour cette évaluation :

- d'une part l'IGN a indiqué à la mission que le ratio observé permettant de manière assez fiable de passer du nombre d'heures déclarées aux ETPT était de 1400 heures annuelles (pour tenir compte des maladies, etc) .

- en outre la mission a retenu l'hypothèse que le pourcentage d'ETPT en production indirecte est le même que le pourcentage de masse salariale en production indirecte

Sur 2022 et 2023 plus de 450 ETPT ont été consacrés aux missions d'appui aux politiques publiques soit environ le tiers des ETPT exécutés (hors CDD îlots RPG**)**.

Evaluation des effectifs (ETPT) dans les missions d'appui aux politiques publiques			
	2021	**2022**	**2023**
Nombre d'EPTP totaux exécutés	1 481	1 485	1 463
CDD ilôts RPG **(10)**	65	58	51
Nombre d'ETPT totaux hors CDD RPG **(11)**	1 416	1 427	1 412
Heures déclarées en production directe de toutes les activités de production	1 131 333	1 345 702	1 308 637
Heures déclarées en production directe des missions d'appui aux politiques publiques	366 685	444 496	458 851
Nombre d'ETPT en prod directe appui aux politiques publiques (heures/1400) **(12)**	262	317	328
Nombre d'ETPT en prod directe appui aux politiques publiques hors CDD RPG **(13=12-10)**	197	259	277
Pourcentage d'ETPT en prod directe appui aux pol publiques dans les ETPT totaux (hors CDD RPG)	14%	18%	20%
pourcentage d'ETPT en production indirecte identique au % masse salariale **(= 9)**	13%	15%	13%
nombre d'ETPT en production indirecte d'appui aux pol pub **(14= 9*11)**	187	211	178
=> nombre d'ETPT mobilisés sur les missions d'appui aux pol publiques **(14 = 12+13)**	384	471	455
pourcentage d'ETPT de l'IGN sur les missions d'appui aux pol publiques	26%	32%	32%

PUBLIÉ

Annexe 4. **Circulaire de la direction du budget relative aux plafonds d'emploi**

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DU BUDGET

Paris, le 11 JUIN 2010

TÉLÉDOC
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

N° DF-2MPAP-10-3035

LE MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT

Objet : Modalités de fixation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat dans le cadre de l'élaboration du budget triennal 2011-2013

La présente circulaire, qui reprend pour partie les dispositions des circulaires du 25 avril 2008 et du 22 mai 2009 relatives aux modalités de fixation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat, se substitue à ces différents textes.

L'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 a prévu qu'à compter du 1er janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat serait fixé chaque année en loi de finances. Cette disposition s'inscrit dans le cadre de la maîtrise de l'emploi public et du pilotage de la soutenabilité à moyen et long terme du financement des emplois des opérateurs.

Les Commissions des finances des deux assemblées et la Cour des comptes ont appelé l'attention de la direction du budget sur la nécessité de donner la portée la plus large à cette autorisation et de limiter strictement les situations dans lesquelles les emplois des opérateurs peuvent être autorisés en dehors du plafond voté en loi de finances.

Cette exigence est renforcée par la lettre de cadrage du budget pluriannuel 2011-2013 que le Premier ministre a adressé à l'ensemble des ministres, demandant l'application d'une diminution de 1,5 % par an des emplois des opérateurs.

1- Périmètre du plafond des autorisations d'emplois

Il est rappelé que tous les emplois permanents doivent être inclus dans le plafond d'emplois des opérateurs, quelles que soient leurs modalités de financement.

Afin de tenir compte des projets de développement des opérateurs, seuls les emplois répondant cumulativement aux conditions suivantes peuvent être comptabilisés en dehors du plafond d'autorisation d'emplois de la loi de finances, en accord avec les autorités de tutelle et les autorités chargées du contrôle financier ou économique et financier :

- un contrat de travail limité dans le temps ;

Diffusion générale

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

REF-1274171171962-29

PUBLIÉ

- un financement intégral par des ressources propres résultant d'un acte contractuel (contrats de recherche ou de développement, conventions de projets, commandes particulières,…) entre le financeur et l'opérateur. Cet acte contractuel doit explicitement prévoir le nombre d'emplois créés, leur durée et le montant des crédits consacrés à leur financement.

Lorsque les financements contractuels proviennent de l'Etat et de ses opérateurs, des collectivités territoriales, de l'union européenne ou des établissements publics nationaux, seules les ressources obtenues après appel d'offres et appel à projets pourront désormais être prises en compte à ce titre.

Pour mémoire, les emplois créés par les dispositifs de contrats aidés ne sont pas comptabilisés dans le plafond d'autorisations d'emplois fixé par la LFI. Ils doivent cependant faire l'objet d'un chiffrage et d'un suivi régulier pour l'information du Parlement.

2- Modalités de décompte des emplois

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs ou catégories d'opérateurs est présenté en équivalent temps plein (ETP) en loi de finances initiale. L'ETP constitue en effet le seul mode de décompte commun à l'ensemble des opérateurs.

Le plafond des autorisations d'emplois voté en LFI doit être distingué du tableau des emplois, document obligatoire présenté par l'opérateur en annexe du document budgétaire initial soumis à l'approbation du conseil d'administration ou de l'organe qui en tient lieu. Le tableau des emplois présente en effet tous les emplois rémunérés par l'opérateur (emplois soumis au plafond de la loi de finances et emplois hors plafond en application de la présente circulaire) et les emplois en fonction dans l'opérateur mais rémunérés par l'Etat ou par d'autres collectivités ou organismes.

Le vote du conseil d'administration peut s'effectuer en équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour les opérateurs utilisant ce mode de décompte. Dans ce cas, les documents soumis à l'approbation doivent explicitement présenter la correspondance entre variation des emplois en ETP et en ETPT, ce dernier tenant compte de la période travaillée. Il est en effet rappelé que le plafond des autorisations d'emplois (réparti par programme dans l'article du projet de loi de finances, décliné par opérateurs ou catégories d'opérateurs dans les projets annuels de performances) constitue le mandat des représentants de l'État lors du vote des budgets des opérateurs.

Si l'application de ces nouvelles règles vous conduisait à réévaluer les emplois soumis au plafond d'autorisations de la loi de finances entre le PLF 2010 et le PLF 2011 (à structure constante), vous identifierez précisément cet impact au moment des conférences de répartition du PLF 2011.

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur du Budget

Philippe JOSSE

REF-1274171171962-29

PUBLIÉ

Annexe 5. **Structuration de l'activité du Cerema**

En déclinaison de la stratégie Cerem'Avenir, l'activité du Cerema est structurée selon 22 secteurs d'activités regroupés en 6 domaines.

A. LE DOMAINE EXPERTISE ET INGÉNIERIE TERRITORIALE Ce domaine correspond à l'activité d'intégrateur du Cerema. Il englobe deux secteurs et représente environ 152 ETP* en 2023 :

1. **Expertise territoriale intégrée** : dont le périmètre recouvre l'activité dans les domaines de l'observation et l'analyse des territoires, le développement et l'attractivité économiques, la cohésion territoriale, l'aménagement durable, en intégrant les dimensions adaptation au changement climatique et résilience des territoires.

2. **Connaissance et mobilisation du foncier** : dont le périmètre est d'accompagner les politiques locales et nationales du foncier, mettre le foncier au service des politiques publiques (développement économique, logement...).

B. LE DOMAINE BÂTIMENT est constitué d'un seul secteur "Performance et gestion patrimonial des bâtiments" et représente environ 120 ETP* en 2023. Ce secteur unique du domaine correspond à la contribution du Cerema à la performance et à la qualité des bâtiments neufs et existants, particulièrement en matière d'efficacité énergétique, ainsi qu'à la gestion du parc immobilier existant.

C. LE DOMAINE MOBILITÉS regroupe 5 secteurs, correspondant à environ 345 ETP* en 2023 :

1. **Espace public et voirie urbaine** : représente l'approche intégrée de la conception de la voirie dans toutes ses composantes, pour répondre à l'immense enjeu que représente pour les collectivités locales la conception multimodale des voiries urbaines et espaces publics.

2. **Connaissance, modélisation et évaluation de la mobilité** : comprend les activités d'observation et d'analyse de la mobilité des personnes et des biens, de modélisation et de simulation des déplacements et d'évaluation des projets politiques de transports et de mobilité.

3. **Politiques et services de mobilité** : qui couvre les activités liées à l'organisation des mobilités des personnes, au déploiement des services de mobilité et des modes actifs, au développement des mesures de management des mobilités et leur articulation avec les projets de territoire.

4. **Systèmes de transports intelligents, trafics et régulation** : qui s'étend du recueil, de la production, la qualification, l'exploitation et la diffusion de la donnée, à son utilisation pour mettre en œuvre des services à destination des gestionnaires et des usagers, avec une forte composante liée à l'utilisation de nouveaux systèmes de transports intelligents.

5. **Sécurité des déplacements** : intègre les interventions du Cerema dans ce domaine sur la base d'un triptyque infrastructure/véhicule/usager dans une approche systémique.

D. LE DOMAINE INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT regroupe 5 secteurs, correspondant en 2023 à environ 632 ETP*, intégrant une forte composante géotechnique :

1. **Gestion de patrimoine d'infrastructures de transport** : recouvre tous les éléments hors ouvrages d'art : définition d'une politique de gestion d'un réseau, appui à sa mise en œuvre, expertise des dégradations, géotechnique, remises en état, etc.

2. **Conception, viabilité, entretien et adaptation des plates-formes d'infrastructures de transport** : regroupe les prestations relatives aux techniques et méthodes de conception, construction, viabilité hivernale et entretien des plates-formes, certification et normalisation.

3. **Gestion des patrimoines d'ouvrages d'art** : comprend la définition de politiques de gestion de patrimoines, l'appui à leur mise en œuvre, ainsi que l'expertise dont la géotechnique et la réparation de chaque ouvrage (ponts, soutènements, portiques, potences, hauts-mâts...).

4. **Techniques et méthodes pour les ouvrages d'art** : regroupe l'ensemble des prestations du Cerema, certification et normalisation, qui contribuent à la construction des compétences du Cerema et à son rayonnement au sein de la profession.

5. **Le Centre national des ponts de secours**, rattaché au Cerema depuis le 1er janvier 2021, étudie et met en place de manière rapide et autonome des franchissements pour des rétablissements d'urgence de voies de communication et pour des utilisations temporaires.

E. LE DOMAINE ENVIRONNEMENT ET RISQUES regroupe 6 secteurs, correspondant à environ 387 ETP* en 2023 :

1. **Energies renouvelables** : concerne l'appui à leur développement et leur intégration aux stratégies territoriales.

2. **Approches environnementales intégrées et biodiversité** : en interface avec l'aménagement, a trait aux interfaces environnement/infrastructures et environnement/aménagement urbain (évaluation d'impacts et développement de solutions d'aménagement fondées sur la nature et actions en faveur de la biodiversité).

3. **Eau et gestion des milieux aquatiques** : dans le domaine de l'eau continentale avec les interfaces aménagement et équipements.

4. **Préservation des ressources et économie circulaire des matériaux du BTP** : qui intègre la gestion et la valorisation des déchets et des matériaux alternatifs ainsi que le développement de l'écologie industrielle territoriale.

5. **Risques naturels** : comprend les différentes phases de la prévention, de la caractérisation (dont la géotechnique) et de la gestion des risques naturels terrestres et hydrauliques, et leur intégration dans l'aménagement.

6. **Réduction des nuisances, air, bruit, vibrations et approches systémiques.**

F. LE DOMAINE MER ET LITTORAL regroupe 3 secteurs, correspondant à environ 129 ETP* en 2023 :

1. **Gestion du littoral et de la mer** : comprend l'observation du littoral, la géo-information, la gestion du trait de côte, la résilience des territoires littoraux, la planification pour la mer et le littoral ainsi que la préservation de l'environnement marin.

2. **Sécurité et technologies maritimes et fluviales** : regroupe les activités du Cerema relatives à la sécurité et à la surveillance de la navigation maritime et fluviale et à la signalisation maritime et fluviale.

3. **Ports et voies navigables** : concerne la conception, l'aménagement, la gestion et l'exploitation des infrastructures et ouvrages de transport portuaires et des voies navigables, et intègre la géotechnique, les problématiques de fonctions et d'usages des plateformes et la modernisation des systèmes d'exploitation.

PUBLIÉ

Annexe 6. **Liste des documents consultés**

Rapports du Programme expertise information géographique et météorologique au nom de la commission des finances du Sénat, pour les PLF 2023 et 2024

PLF 2024 annexe opérateurs

Rapport de la Cour des comptes S2018-2565 La valorisation des données de l'IGN, de Météo France et du Cerema : l'enjeu de l'ouverture des données publiques, exercice 2013 à 2017

Rapport de la cour des comptes de Janvier 2021 « Les relations de l'Etat avec ses opérateurs »

Une équipe de France des jumeaux numériques : une démarche d'ensemble pour fédérer les initiatives et permettre le passage à l'échelle des offreurs et des utilisateurs de jumeaux numériques dans les territoires, par IGN, INRIA et Cerema

Les modalités d'attributions des financements accordés par l'Etat aux organismes publics édition 2018 Secrétariat général des ministères de la transition écologique et solidaire et ministère de la cohésion territoriale

Circulaire du 26 Juillet 2022 du ministre délégué chargé des comptes publics, relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et opérateurs de l'Etat pour 2023

Courrier du 18 juillet 2022 du ministre délégué chargé des comptes publics relatif au projet de loi de finances pour 2023-élaboration des projets annuels de performances, ainsi que son annexe 9 relative à une nouvelle catégorie budgétaire de dépenses titre 5 : investissements catégorie 53 : subventions pour charges d'investissement.

Projet annuel de performances 2024 Programme 181 prévention des risques

IGN

Décret N° 2011-1371 du 27 octobre 2011relatif à l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

Décret 2015-1613 modifiant le décret n°2011-1371

Arrêté du 19 octobre 2016 relatif aux missions de l'institut national de l'information géographique et forestière en matière d'information forestière

Arrêté du 19 avril 2005 définissant les conditions de constitution et de mise à jour du référentiel à grande échelle

Contrat d'objectifs et de performance 2020 2024

Engagement pluriannuel d'objectifs et de moyens 2022-2024

Plan d'activités présenté en CA mars 2022 et mars 2023

Conventions de financement pour Géoplateforme, pour Lidar HD, pour OCS-GE et pour RPG

IGN Changer d'échelle cadrage stratégique 2022

Présentation des comptes Budget initial 2024, budget rectificatif 2023, comptes financiers 2018 à 2023 et PV des conseils d'administration associés

Notes de trajectoire 2025-27 établies en février et avril 2024

Comptes d'exploitation par produits (CEPP) 2013 à 2023

PUBLIÉ

Tableaux de bord mensuels de l'IGN (état fin mars 2024)

Organigramme et présentation des effectifs et ETP, février 2024

Note de la DRH en réponse aux questions de l'IGEDD 15 avril 2024

Rapport social unique de 2020 et 2021

Rapport d'information du sénateur Capo-Canellas d'octobre 2022 sur l'IGN

Analyse prospective et propositions d'évolution de l'Institut national de l'information géographique et forestière, rapport CGEDD/CGAAER de novembre 2017

Rapport au gouvernement relatives aux données géographiques souveraines de Mme Valéria Faure-Muntian député de la Loire en juillet 2018

Feuille de route numérique et données pour la planification écologique par le secrétariat à la planification écologique

Rapport de la mission Data et territoires de septembre 2023 confiée par le ministre de la transformation et de la Fonction publique à Christine Hennion, Magali Altouian, et Bertrand Monthubert

Synthèse des recommandations du rapport « Les territoires connectés et durables » de Valérie Nouvel, remis en octobre 2023 aux ministres délégués en charge de la transition numérique et des télécommunications et en charge des collectivités territoriales et de la ruralité

Cerema

Décret n° 2022-6897 du 16 juin 2022 modifiant le statut du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

Rapport IGEDD et IGA Le rôle du CEREMA en matière d'appui aux collectivités territoriales, juin 2021

Rapport CGEDD Parangonnage Cerema, juillet 2013

Rapport IGEDD Préconisations pour le projet stratégique du Cerema (2025-2030), mars 2024

Comptes financiers 2019 à 2023

Dossiers conseil d'administration novembre 2023 et mars 2024 dont schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SGPSI)

Note CGDD Actualisation de la trajectoire 2025-2027

Rapports programme d'activités de 2021 à 2024 et pour 2024 tableurs de la programmation avec détails par projet, régionale et nationale

PUBLIÉ

Annexe 7. **INERIS : financement apporté à l'opérateur par le budget de l'Etat (fiche extraite du PAP)**

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

(en milliers d'euros)

	LFI 2023		PLF 2024	
Programme financeur Nature de la dépense	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
P113 Paysages, eau et biodiversité	10	15	155	154
Subvention pour charges de service public	0	0	0	0
Transferts	10	15	155	154
Dotations en fonds propres	0	0	0	0
Subvention pour charges d'investissement	0	0	0	0
P181 Prévention des risques	30 066	30 066	32 066	32 066
Subvention pour charges de service public	30 066	30 066	32 066	32 066
Transferts	0	0	0	0
Dotations en fonds propres	0	0	0	0
Subvention pour charges d'investissement	0	0	0	0
P174 Énergie, climat et après-mines	4 154	4 154	4 320	4 320
Subvention pour charges de service public	0	0	0	0
Transferts	4 154	4 154	4 320	4 320
Dotations en fonds propres	0	0	0	0
Subvention pour charges d'investissement	0	0	0	0
P190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	6 373	6 373	6 373	6 373
Subvention pour charges de service public	6 373	6 373	6 373	6 373
Transferts	0	0	0	0
Dotations en fonds propres	0	0	0	0
Subvention pour charges d'investissement	0	0	0	0
Total	**40 603**	**40 608**	**42 914**	**42 914**

La SCSP de programme 181 augmente de 2 M€ par rapport au PLF 2023 afin de permettre à l'Ineris de réaliser sa mission de service public dans un contexte inflationniste fort.
La SCSP de programme 190 est stable dans le PLF 2024 par rapport à 2023.

PUBLIÉ

PUBLIÉ

Annexe 8. **Liste des personnes rencontrées**

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LESUEUR	Thomas	CGDD	Commissaire général au développement durable	16 février 2024
SALLENAVE	Claire	CGDD	Sous-directrice de l'animation scientifique et technique	16 février 2024
GAUFFRE	Oriane	CGDD	Cheffe du bureau de la tutelle	16 février 2024
SORIANO	Sébastien	IGN	Directeur général	19 février 2024
GERBE	Philippe	IGN	Secrétaire général	19 février 2024
ROUX	Emmanuelle	IGN	Conseillère du directeur général	19 février 2024
SALLENAVE	Claire	CGDD	Sous-directrice de l'animation scientifique et technique	26 février 2024
GAUFFRE	Oriane	CGDD	Cheffe du bureau de la tutelle	26 février 2024
GERBE	Philippe	IGN	Secrétaire général	29 février 2024
BORGES-LEMARIÉ	Cécile	IGN	Secrétaire générale adjointe	29 février 2024
MELLIER	Guillaume	IGN	Directeur des programmes et de l'appui aux politiques publiques (DP)	29 février 2024
PÉNICAND	Claude	IGN	directeur adjoint DP, délégué à la stratégie	29 février 2024
PEREIRA	Véronique	IGN	cheffe du service des projets et des prestations (DP/SPP)	29 février 2024
LESAGE	Nicolas	IGN	Chef du service du pilotage économique, de la planification et du support (DP/PEPS)	29 février 2024
BERTEAUD	Pascal	Cerema	Directeur général	1er mars 2024
ARCADE	Cécile	Cerema	Secrétaire générale	1er mars 2024
TERRASSE	Pascal	Cerema	Directeur général adjoint et directeur de la stratégie et de la communication, chargé des relations extérieures	1er mars 2024
ARCADE	Cécile	Cerema	Secrétaire générale	06/03/24
LAJARGE	Erick	Cerema	Directeur Général Adjoint (DGA), Directeur des programmes	06/03/24
MEUNIER	Anne-Laure	Cerema	Directrice adjointe des programmes	06/03/24
CELLIER	Muriel	Cerema	Directrice (pi) de l'administration et des	06/03/24

PUBLIÉ

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			finances	
CORBET		Cerema	Directeur-adjoint de l'administration et des finances	06/03/24
TIBI	Florence	Cerema	Responsable du Programme national Ponts	06/03/24
FOUCHER	Pierre	Cerema	Responsable du Programme Sentiers de nature	06/03/24
GOFFIN	Mélanie	DGALN	Sous-directrice de l'innovation, du conseil et de l'appui aux politiques publiques (ICAPP)	07/03/24
LORY	Pascal	DGALN	Conseiller auprès de la sous-directrice ICAPP	07/03/24
DE LANVERSIN	Emmanuel	DGALN / DHUP	Adjoint au directeur de la DHUP	19/03/24
PHELEP	Michèle	DGALN	Cheffe de la mission Mobilisation des territoires	19/03/24
GERBE	Philippe	IGN	Secrétaire général	21/03/24
VALOIS	Stéphane	IGN	Secrétaire général adjoint	21/03/24
BAUBEAU	Jean-Baptiste	IGN	Chef du service des affaires financières et du contrôle de gestion	21/03/24
DEVAUX	Frédéric	IGN	Agent comptable	21/03/24
SALATHÉ	Manuelle	Délégation à la sécurité routière (DSR)	Secrétaire générale de l'Observatoire National Interministériel de sécurité routière	26/03/24
STOFER	Marie-Aude	MASA	sous-directrice des filières "forêt-bois", "cheval" et "bioéconomie" à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)	03/04/24
VAN DE MAELE	Elisabeth	MASA	Cheffe du bureau Gestion durable de la forêt et du bois	03/04/24
ARGENTON	Hugo	MASA	Chef du bureau Performance, méthode et réseaux au sein du Service Gouvernance et Gestion de la PAC	03/04/24
DINGREMONT	Benoît	CGEFI	Contrôleur général économique et financier. Contrôle budgétaire de l'IGN	04/04/24
GUILBAUD	Olivier	CGEFI	Chargé de mission auprès du contrôleur budgétaire de l'IGN	04/04/24
BOURRON	Stanislas	ANCT	Directeur général	05/04/24

PUBLIÉ

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
REINER	Agnès	ANCT	Directrice générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique	05/04/24
SOULÉ	Patrick	DGPR	Adjoint au directeur général	09/04/24
BEROUD	Loïc	DGPR	Conseiller spécial auprès du directeur général	09/04/24
OUDET-GIAMACHI	Isabelle	DGFIP	Sous-directrice des missions foncières et de la fiscalité du patrimoine	23/04/24
GÉLY	Jean-Renaud	DGITM / DMR	Adjoint à la directrice des mobilités routières	24/04/24
DEYRAT	Sylvain	DGITM / DMR	Chef de cabinet de la directrice des mobilités routières	24/04/24
AUDHUI	Jérôme	DGITM / DMR	Sous-directeur de la stratégie d'aménagement et de modernisation du réseau routier national (DMR/SAM)	24/04/24
REALLON	Sylvain	DGITM / DMR	Sous-directeur Pilotage, exploitation du réseau routier non concédé et information routière (DMR/PEI)	24/04/24
OLLINGER	Eric	DGITM / DMR	Chef du Département de la transition écologique, de la doctrine et de l'expertise technique (DMR / TEDET)	24/04/24
DUCLERE	Yves	DGITM	Adjoint à la sous-directrice du budget, de la synthèse stratégique et de l'appui aux services (DGITM / SDBSA)	24/04/24
COURTINE	Thierry	CGDD / SRI	Chef de service Recherche et Innovation	25/04/24
SALLENAVE	Claire	CGDD / SRI	Sous-directrice de l'animation scientifique et technique	25/04/24
PAVEN	Julie	CGDD / SRI	Adjointe au chef de bureau de la tutelle	25/04/24
PASTRE	Gabrielle	CGDD / SRI	Responsable de cellule -tutelle du CEREMA	25/04/24
BOSSE	Véronique	CGDD / SRI	Chargée d'études – tutelle CEREMA	25/04/24
BLAZEKOVIC	Alain	CGDD / SRI	Chargé de tutelle de l'IGN	25/04/24
LE DUFF	Olivier	Ministère des armées / Etat-Major des Armées	Capitaine de vaisseau, Chef du bureau « contrats opérationnels - préparation opérationnelle interarmées »	25/04/24
ROBIN	Florent	Direction générale de l'armement (DGA)	Ingénieur ICT de la DGA	25/04/24
SORIANO	Sébastien	IGN	Directeur général	29/04/24
GERBE	Philippe	IGN	Secrétaire général	29/04/24

PUBLIÉ

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
VALOIS	Stéphane	IGN	Secrétaire général adjoint	29/04/24
ROUX	Emmanuelle	IGN	Conseillère du directeur général	29/04/24
MELLIER	Guillaume	IGN	Directeur des programmes et de l'appui aux politiques publiques (DP)	29/04/24
PRADA-BORDENAVE	Emmanuelle	IGN - Conseil d'Etat	Conseillère d'État, Présidente du CA de l'IGN	03/06/24
JARROT	Marie-Claude	Cerema	Maire de Montceau-les-Mines, Présidente du CA du CEREMA	04/06/24
ESPEILLAC	Thomas	Direction du budget	Sous-directeur (4ème sous-direction)	07/06/24
de COUËSSIN	Élisabeth	Direction du budget	adjointe au chef du bureau du développement durable (4BDD), 4ème sous-direction [suivi du CEREMA]	07/06/24
BOURGEOIS	David-Olivier	Direction du budget	adjoint au chef du bureau du logement, de la ville et des territoires (4BLVT) [suivi de l'IGN]	07/06/24

PUBLIÉ

Annexe 9. **Glossaire des sigles et acronymes**

Acronyme	Signification
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ASP	Agence de services et de paiement
BAN	Base Adresse Nationale
BASt	Bundesanstalt für Strassenwesen (Allemagne)
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CA	Conseil d'administration
CAA	Coûts des activités associées
CDD	Contrat à durée déterminée
CEPP	Compte d'exploitation par produit
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CETMEF	Centre d'études techniques maritimes et fluviales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEFI	Contrôle ou Contrôleur général économique et financier
CNPS	Centre national des ponts de secours
COA COA Personnel	Coût opérationnel d'activités Part Masse salariale du COA

PUBLIÉ

Acronyme	Signification
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
DAC	Direction d'administration centrale
DAP	Droits à prestation
DGALN	Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGAMPA	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGITM	Direction générale des Infrastructures, des Transports et des Mobilités
DGPE	Direction générale de la Performance économique et environnementale des entreprises
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DMR	Direction des Mobilités Routières
DP	Directeur des programmes
DSR	Délégation à la sécurité routière
EP	Etablissement public
EPOM	Engagement pluriannuel d'objectifs et de moyens
ETPT	Équivalent temps plein travaillé

PUBLIÉ

Acronyme	Signification
FDV	Frais de valorisation et de diffusion
FG	Frais généraux
FTAP	Fonds pour la transformation de l'action publique
FTPAP	Fonds de transformation de l'action publique
GP	Grand projet
ICAPP	Sous-direction de l'Innovation, du conseil et de l'appui aux politiques publiques de la DGALN
ICTAAL	Instruction sur les conditions techniques d'aménagement des autoroutes de liaison
ICTAVRU	Instruction sur les conditions techniques d'aménagement des voies rapides urbaines
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
LFI	Loi de finances initiale
LRPC	Laboratoire régional des ponts et chaussées
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
MTECT	Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
OCS-GE	Occupation du sol à grande échelle (grand projet IGN)
ORE	Opérateur routier de l'Etat
PAC	Politique agricole commune

PUBLIÉ

Acronyme	Signification
PCRS	Plan de corps de rue simplifié (projet IGN)
PRO	Professionnel
RGE	Référentiel à grande échelle
RP	Recettes propres
RPCU	Représentation parcellaire cadastrale unique
RPG	Registre parcellaire géographique
RST	Réseau scientifique et technique
SAM	Stratégie d'aménagement et de modernisation
SCSP	Subvention pour charge de service public
SDBSA	Sous-direction du budget, de la synthèse stratégique et de l'appui aux services
SETRA	Service d'études techniques des routes et autoroutes
SG	Secrétariat général
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
STCPMVN	Service technique central des ports maritimes et voies navigables
STNMTE	Service technique de la navigation maritime et des transmissions de l'équipement
STU	Service technique de l'urbanisme
TEDET	Transition écologique de la doctrine et de l'expertise technique

PUBLIÉ

Acronyme	Signification
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

PUBLIÉ

Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »

PUBLIÉ