



N° 1973

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. Philippe PLISSON,

Député.

Voir le numéro : 1967 (annexe 13)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I.— LES PROGRAMMES « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » (N° 113) ET « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER » (N° 217) AU SEIN DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	9
II.— LE PROGRAMME « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » (N° 113)	13
A.— UN PROGRAMME À GÉOMÉTRIE VARIABLE DONT L'IMPORTANCE STRATÉGIQUE RESTE MÉCONNUE	13
1. « Urbanisme, aménagement et sites, planification » (action n° 1)	17
2. Appui technique (action n° 2).....	19
3. « Gestion des milieux et biodiversité » (action n° 7).....	24
B) LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UN EFFORT CERTAIN MAIS QUI DOIT ETRE RENFORCÉ	28
1. Le financement du Grenelle	29
2. L'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	30
III.— LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER (CPPEEDM) » (N° 217)	33
A.— LA MISE EN PLACE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT (MEEDDM)	33
B.— UN PROGRAMME AUX CONTOURS TOUJOURS INCERTAINS, DONT L'ÉVALUATION RESTE MALAISÉE	39
C.— UN PROGRAMME DONT LES ACTIONS RESTENT FOISONNANTES ET MAL ÉQUILIBRÉES	41
1. « Stratégie, études et expertise en matière de développement durable » (action n° 1).....	41

2. « Fonction juridique » (action n° 2).....	45
3. « Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » (action n° 3).....	46
4. « Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques » (action n° 4).....	48
5. « Politique des ressources humaines et formation » (action n° 5)	50
6. « Action européenne et internationale » (action n° 6).....	52
7. Personnels relevant de la gestion du MEEDDM (actions n° 7 à 24).....	53
8. Commission nationale du débat public (action n° 25).....	61
9. Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (action n° 26)	62
CONCLUSION	64
EXAMEN EN COMMISSION	66
PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES	67

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la troisième année consécutive m'a été confiée la responsabilité d'analyser, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, une partie des crédits du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM), qui a succédé au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDAT) depuis la formation du Gouvernement dit « Fillon V », le 23 juin 2009.

Cette responsabilité, à laquelle je suis particulièrement attaché, m'a cependant cette année été confiée par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, nouvelle commission créée le 1^{er} juillet 2009 en application des nouvelles dispositions constitutionnelles issues de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République. Ces dispositions, précisées par la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, adoptée par l'Assemblée nationale le 27 mai 2009, en modifiant le nombre de commissions permanentes pour les porter de six à huit, a permis à l'Assemblée nationale de se doter d'une nouvelle commission permanente dont les travaux seront centrés sur les questions de développement durable et d'aménagement du territoire. Votre Rapporteur ne peut que se réjouir de cette création, tant l'importance de ces questions va grandissante.

L'article 17 du Règlement de l'Assemblée nationale détaille les compétences de cette nouvelle commission : aménagement du territoire ; construction ; transports ; équipement, infrastructures, travaux publics ; environnement ; chasse. Votre Rapporteur ne peut que se féliciter du fait qu'une commission permanente soit dédiée à ces deux thèmes centraux de l'action publique que sont le développement durable et l'aménagement du territoire, dont la vocation est d'irriguer l'ensemble des champs de l'action publique et d'en devenir progressivement mais rapidement, compte tenu des enjeux pour les générations futures, le centre de gravité. Il ne peut que regretter, cependant, que

l'énergie et l'agriculture soient exclus du champ de compétences de cette nouvelle commission permanente.

Il regrette aussi que le Sénat n'ait pas saisi, au même moment, cette opportunité historique pour envoyer un signal fort aux acteurs du monde de l'environnement et à l'ensemble de nos concitoyens en créant également en son sein une commission homologue, dont les compétences auraient pu être calquées sur celle de l'Assemblée. En effet, la Haute assemblée a préféré étoffer sensiblement les compétences de la commission des affaires économiques, qui est devenue la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, dont le champ de compétences extrêmement large recouvre l'activité des départements ministériels à vocation économique : industrie, transports, agriculture, commerce et artisanat, environnement, logement, postes et télécommunications, aménagement du territoire. Cette création aurait également permis d'améliorer les échanges et les conditions de travail entre les deux commissions compétentes des assemblées parlementaires, dans un contexte où elles ont à examiner successivement des textes importants, notamment le projet de loi portant engagement national pour l'environnement dit « Grenelle II », adopté par le Sénat en première lecture le 8 octobre 2009.

– Le développement durable et le Grenelle de l'environnement, un rendez-vous manqué ?

Dans son précédent avis budgétaire lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre Rapporteur avait salué les « grands espoirs » dont était porteur l'an II du Grenelle de l'environnement. Il s'était félicité des conditions dans lesquelles le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dit « Grenelle I » - devenu la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement - avait été examiné et adopté à la quasi-unanimité le 28 octobre 2008 en première lecture à l'Assemblée nationale.

Sans remettre en cause ce jugement, force est de constater que la traduction concrète des engagements du Grenelle de l'environnement, qui constituent précisément l'objet du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, déposé au Sénat le 12 janvier 2009, apparaît plus que décevante au regard des enjeux dont la prochaine conférence de Copenhague ne manquera pas de rappeler, au mois de décembre prochain, le caractère véritablement vital pour les générations futures.

Au-delà de la faiblesse des engagements de l'État dans le Grenelle II, votre Rapporteur ne peut que souligner les défauts formels d'un texte touffu de 140 pages pour 104 articles dans le texte initial, passé à 174 pages pour 187 articles dans le texte adopté par le Sénat, avant son examen par l'Assemblée nationale, peu lisible pour nos concitoyens, à la rédaction trop technocratique et manquant de clarté dans une matière qui en demande tant.

– *Une traduction budgétaire manquant de clarté et de volontarisme*

Sans préjuger néanmoins de la discussion du « Grenelle II », le projet de loi de finances pour 2010, et plus particulièrement les crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » portent la marque de l'orientation majeure qui consiste justement à mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement, selon des modalités et dans des conditions objet du présent avis.

Le présent avis ne portera que sur l'examen des crédits de deux des dix programmes de la mission, à savoir :

- le programme « *urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113), créé par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009,
- le programme « *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* » (n° 217), créé par cette même loi.

Ces deux programmes n° 113 et n° 217 représentaient 3,992 milliards d'euros et 4,135 milliards d'euros en AE dans la loi de finances pour 2009, soit 38,95 % des AE et 41,07 % des CP de la mission « *écologie, développement et aménagement durables* ». Les prévisions de cette loi pour la loi de finances pour 2010 étaient de 4,082 milliards d'euros en AE et 4,075 milliards d'euros. Les dispositions de la loi de finances pour 2010 affichent une légère augmentation faciale par rapport à ces prévisions, 4,225 milliards d'euros pour les AE et 4,217 milliards d'euros pour les CP.

Le programme « *météorologie* » (n° 170 dans la nomenclature budgétaire 2010), qui faisait partie du périmètre de l'avis que votre Rapporteur avait rédigé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, en a été exclu pour être intégré, au sein de la même mission, au programme « *Protection de l'environnement et protection des risques* ». Votre Rapporteur, même s'il comprend la logique de l'intégration du programme n° 170 dans le programme précité, ne peut que regretter cette modification de périmètre qui empêche une analyse sur le moyen terme de l'évolution des crédits correspondants.

De même, l'intégration à compter du 1^{er} janvier 2009 d'une fraction du programme « *transports aériens* » ainsi que celui des effectifs et la masse salariale des agents œuvrant directement pour l'aviation civile sur le budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* » - pour un montant de crédits de 103 millions d'euros en loi de finances pour 2009 - se justifie pleinement dans la logique de sincérité des comptes publics mais complique la tâche d'évaluation et d'expertise, nonobstant les contraintes de la régulation budgétaire. Ainsi, à titre d'exemple, a été transmis le 26 août 2009, conformément aux dispositions de la loi organique

du 1^{er} août 2001, par le ministre de l'économie et des finances à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, un projet de décret transférant vers le programme n° 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* » de la mission « *Politique des territoires* » 550 317 € du programme n° 113 (« *urbanisme, paysages, eau et biodiversité* ») et 678 495 € du programme n° 217 (« *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* »). Ces annulations de crédits de paiement portent sur des autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement transférées par le MEEDM au titre des pôles d'excellence rurale.

Au-delà de ces fluctuations dans la nomenclature et dans l'exécution budgétaire, qui rende sa tâche une fois de plus malaisée, votre Rapporteur ne peut que constater qu'une étude détaillée des crédits des deux programmes « *urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113) et « *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* » (n° 217) fait apparaître un décalage plus que préoccupant entre d'une part les enjeux et les discours, et d'autre part la réalité des moyens mis au service du développement durable.

I.— LES PROGRAMMES « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » (N° 113) ET « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER » (N° 217) AU SEIN DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

La mission « *écologie, développement et aménagement durables* » rassemble une partie importante des activités du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat. Elle regroupe en effet : la réalisation du programme d'infrastructures de transport et son aspect multimodal, l'utilisation optimale des infrastructures existantes, en favorisant le report des flux vers des modes non-routiers, l'aménagement équilibré des territoires, la gestion intégrée de la ressource en eau et la protection de la faune et de la flore, la préservation du littoral, la gestion des déchets et la mise en œuvre du plan climat, dans une optique de réduction des émissions néfastes pour le climat.

L'ensemble des programmes de la mission sont recentrés autour de l'objectif majeur qu'est la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, qui correspond à 268 engagements initiaux et 800 actions budgétaires.

Fonctionnellement, même s'il ne pilote ni le programme 217 ni le 113, cet objectif est de la responsabilité du commissariat général au développement durable, qui est dirigé par le délégué interministériel au développement durable que votre Rapporteur a auditionné dans le cadre de la préparation de son rapport. Le commissariat a une responsabilité particulière également dans la définition, à plus long terme, de la « *stratégie nationale de développement durable* » (SND).

S'agissant de la traduction budgétaire dudit objectif, les deux programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113) et « *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* » (CPPEEDM, n° 217) représentaient 4,148 milliards d'euros en AE et 4,135 milliards d'euros en CP dans la loi de finances pour 2009, soit 40,48 % des AE et 41,07 % des CP de la mission « *écologie, développement et aménagement durables* ». Les prévisions de cette loi pour la loi de finances pour 2010 étaient de 4,082 milliards d'euros en AE – soit 39,84 % des AE de la mission - et 4,075 milliards d'euros en CP – soit 39,97 % des CP de la mission. Ces prévisions correspondaient à une importance moindre de ces deux programmes dans les crédits de l'ensemble de la mission, cette décroissance prévisionnelle étant de 0,64 % pour les AE et de 1,1 % pour les CP.

Les crédits demandés au titre du projet de loi de finances pour 2010 sont les suivants, pour les deux programmes n° 113 et 217 : 4,063 milliards d'euros en AE, soit une variation négative de 2,06 % par rapport à la dotation pour 2009, ce qui représente 39,48 % des AE de la mission, et 4,217 milliards d'euros en CP,

soit 41,55 % des CP de la mission, ce qui représente une augmentation de 2 % par rapport à 2009.

Cette évolution contrastée entre les AE en baisse et les CP en hausse est détaillée dans le tableau ci-après, qui situe l'évolution des dotations des deux programmes dans celle de la mission « *écologie, développement et aménagement durables* », telle qu'elle ressort des projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2010.

Mission « écologie, développement et aménagement durables »	PLF 2009	Prévision PLF 2010	PLF 2010	Variation 2009/2010	Variation prév. 2010/ PLF 2010
Infrastructures et services de transport					
AE	4 542 943 365	4 542 293 101	4 436 791 579	-2,34 %	2,38 %
CP	4 395 108 365	4 536 174 101	4 345 172 579	-1,14 %	4,40 %
Sécurité et circulation routière					
AE	60 900 000	61 900 000	61 900 000	1,64 %	0,00 %
CP	61 400 000	62 400 000	62 400 000	1,63 %	0,00 %
Sécurité et affaires maritimes					
AE	132 000 000	132 000 000	133 000 000	0,76 %	-0,75 %
CP	134 500 000	134 500 000	135 500 000	0,74 %	-0,74 %
Météorologie					
AE	184 300 000	189 300 000	189 300 000	2,71 %	0,00 %
CP	184 300 000	189 300 000	189 300 000	2,71 %	0,00 %
Urbanisme, paysages, eau, biodiversité (n° 113)					
AE	341 121 237	355 509 237	355 436 237	4,20 %	0,02 %
CP	333 336 815	348 609 815	348 536 815	4,56 %	0,02 %
Information géographique et cartographique					
AE	75 220 000	73 650 000	73 650 000	-2,09 %	0,00 %
CP	75 688 500	73 650 000	73 650 000	-2,69 %	0,00 %
Prévention des risques					
AE	269 517 146	345 453 627	348 677 232	29,37 %	-0,92 %
CP	237 517 146	304 953 627	308 177 232	29,75 %	-1,05 %
ÉNERGIE et après-mines					
AE	835 388 918	820 788 918	818 288 918	-2,05 %	0,31 %
CP	844 838 918	820 338 918	820 338 918	-2,90 %	0,00 %
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (n° 217)					
AE	3 807 807 253	3 726 628 529	3 874 056 973	1,74 %	-3,81 %
CP	3 801 807 253	3 726 628 529	3 869 256 973	1,77 %	-3,69 %
Total AE	10 249 197 919	10 247 523 412	10 291 100 939	0,41 %	-0,42 %
Total CP	10 068 496 997	10 196 554 990	10 152 332 517	0,83 %	0,44 %
Part programmes n°s 113 + 217					
programmes n°s 113 + 217 en AE	4 148 928 490	4 082 137 766	4 063 356 973	-2,06 %	
%	40,48%	39,84%	39,48%		
programmes n°s 113 + 217 en CP	4 135 144 068	4 075 238 344	4 217 793 788	2,00 %	
%	41,07%	39,97%	41,55%		
Part du programme n° 217 dans les crédits de la mission					
en AE	37,15 %	36,37 %	37,64 %		
en CP	37,76 %	36,55 %	38,11 %		
Part du programme n° 113 dans les crédits de la mission					
en AE	3,33 %	3,47 %	3,45 %		
en CP	3,31 %	3,42 %	3,43 %		

Source : projet de loi de finances pour 2010, projets annuels de performance

Au-delà de l'évolution budgétaire de la mission et des deux programmes objet du présent rapport, il est important de noter que les services du MEEDDM qui les mettent en œuvre ont été profondément remaniés en 2008. Outre la réforme des services déconcentrés, qui sera détaillée lors de l'examen des crédits du programme n° 217 (cf. Infra), l'administration centrale a également fait l'objet d'une réorganisation de grande ampleur, afin de permettre un pilotage plus fin des politiques publiques de développement durable.

En effet, et conformément aux préconisations de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère a procédé en 2008 à la fusion de directions et de services issus d'autres départements ministériels, afin de diminuer le nombre de structures effectivement en charge des politiques publiques orchestrées par le MEEDDM, qui sont désormais :

- la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer,
- la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, dont le directeur général est le responsable du programme n° 113, et que votre Rapporteur a auditionné à ce titre dans le cadre du présent avis,
- la direction générale de l'énergie et du climat,
- la direction générale de la prévention des risques,
- la délégation à la sécurité et à la circulation routières,
- la direction générale de l'aviation civile,
- et le commissariat général au développement durable, qui a pour fonction stratégique d'assurer de façon transversale la convergence de l'ensemble des politiques du ministère vers le développement durable ; la commissaire générale ayant été auditionnée par votre Rapporteur dans le cadre de la préparation dudit avis.

Le secrétariat général du ministère – dont le secrétaire général est le responsable du programme n° 217, et que votre Rapporteur a auditionné dans le cadre du présent rapport – assume pour sa part les fonctions de soutien liées au pilotage des services et à la gestion des ressources humaines, aux affaires financières, juridiques, internationales, de défense et de communication.

II.— LE PROGRAMME « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » (N° 113)

En loi de finances initiale 2009, le programme 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » était doté de 341,121 M€ d'autorisations d'engagement et de 333,336 M€ de crédits de paiement, soit une augmentation par rapport à la loi de finances pour 2008 respectivement de 12,3 % et de 10,3 %. Malgré cette augmentation conséquente, le programme ne représentait encore que 3,33 % des autorisations d'engagement et 3,31 % des crédits de paiement de la mission ministérielle « *écologie, développement et aménagement durables* ».

Dans le projet de loi de finances pour 2010, cet ordre de grandeur est conservé puisqu'avec 355,43 M€ en AE et 348,53 M€ en CP, le programme ne représente pas plus de 3,45 % des AE et 3,43 % des CP.

A.— UN PROGRAMME À GÉOMÉTRIE VARIABLE DONT L'IMPORTANCE STRATÉGIQUE RESTE MÉCONNUE

a) *Un programme à géométrie variable*

Le programme 113 dans sa configuration actuelle résulte de la fusion, totale ou partielle, de quatre programmes issus de la mission « *écologie, développement et aménagement durables* », à savoir :

– pour partie, le programme n° 181, « *protection de l'environnement et prévention des risques* », c'est-à-dire une partie de l'action n° 1 (« *prévention des risques et lutte contre les pollutions* ») pour ce qui concerne les pollutions aquatiques et l'entretien des cours d'eau domaniaux et la totalité de l'action n° 7 « *gestion des milieux et biodiversité* » ;

– pour partie le programme n° 174, « *énergie et matières premières* », c'est-à-dire l'action n° 1 « *politique de l'énergie et des matières premières* » pour ce qui concerne la protection de la ressource minière non énergétique ;

– pour partie le programme n° 226 « *transports terrestres et maritimes* », c'est-à-dire au sein de l'action n° 3 « *infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral* », pour ce qui concerne l'aménagement du littoral ;

– et, évidemment, l'intégralité de l'ancien programme « *aménagement, urbanisme et ingénierie publique* ».

La structuration en actions du programme s'avère tripartite :

– l'action n° 1 (« *Urbanisme, aménagement et sites – planification* »), qui regroupait, en 2008, 23,4 % des crédits de la mission, recouvre les

activités régaliennes de l'État dans le domaine de l'urbanisme ainsi que les crédits de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme ;

– l'action n° 2 (« *Appui technique* ») a pour objet d'apporter un appui technique aux collectivités territoriales, qui peut prendre différentes formes (le conseil, l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, les prestations fournies en matière d'application du droit du sol, la mise à disposition au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme, les missions s'exerçant dans le champ concurrentiel, ces dernières ayant vocation à disparaître rapidement du champ de compétences du ministère) ;

– l'action n° 3 (« *Gestion des milieux et biodiversité* ») a pour objet de lutter contre la perte de biodiversité, d'améliorer la qualité des espaces sensibles ainsi que celle des eaux souterraines et de surface ; cette dernière action, qui représentait 76,6 % des crédits mobilisés sur le programme en 2009, est l'un des véhicules de l'application du Grenelle de l'environnement, cette proportion ayant donc logiquement augmenté dans le cadre du PLF 2010 (78,26 % des crédits).

La vocation de cette nouvelle architecture est de permettre un pilotage plus fin des politiques d'aménagement et de protection de l'environnement, sur la base de la stratégie nationale de développement durable (SND), et d'un environnement juridique de plus en plus riche et complexe, au sein duquel il faut mentionner :

– la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ainsi que de la future loi portant engagement national pour l'environnement (cf. *supra*), dans un contexte plus général marqué par le « verdissement » des politiques publiques ;

– les directives cadre sur l'eau (DCE), sur les eaux résiduaires urbaines (ERU), sur les nitrates, sur la stratégie marine européenne, sur les eaux de baignade ;

– les directives « oiseaux » et « habitat » ;

– la stratégie nationale pour la biodiversité et des plans d'action qui en découlent ;

– la loi n° 92-125 du 6 février 1992 modifiée sur l'administration territoriale de la République ;

– l'article 1^{er} de la loi du 11 décembre 2001 et de son décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 relatif à l'assistance technique fournie par les services de l'État au bénéfice des communes et de leurs groupements ;

– la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ;

– la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

– les articles L. 421-2-6 et L. 121-7 du code de l’urbanisme ;

– enfin, le code des mines et le décret n° 2001-1048 du 12 novembre 2001 concernant la sécurité d’approvisionnement en matières premières, et notamment les minerais, métaux et minéraux industriels.

La prise en compte des exigences de cet environnement juridique revêt une importance toute particulière dans la mesure où une des spécificités du programme réside dans l’accroissement des exigences communautaires et la multiplicité des conventions internationales. Cette spécificité impose d’être en mesure d’honorer les engagements internationaux de la France, qu’ils soient quantitatifs ou qualitatifs, et de limiter le nombre de contentieux nationaux ou communautaires dont le coût reste difficilement prévisible.

b) dont l’importance stratégique reste méconnue

L’importance stratégique du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » reste, une fois encore, méconnue car son pilotage, qui est assuré par le directeur général de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN), souffre de multiples handicaps :

– une grande complexité de gestion : celle-ci est assurée par 3 budgets opérationnels de programme (BOP) d’administration centrale et 45 BOP émanant de services déconcentrés (dont un BOP de bassin pour le plan Loire grandeur nature), qui doivent s’harmoniser avec les pôles régionaux « *écologie, aménagement et développement durables* » ainsi qu’avec les contrats d’objectifs qui lient l’État et les principaux opérateurs du secteur ;

– une multiplicité d’acteurs de nature et de taille différente : doivent en effet agir de concert pour la réalisation de ce programme deux directions d’administration centrale (la direction de l’habitat, de l’urbanisme, et des paysages, et la direction de l’eau et de la biodiversité), l’ensemble des services déconcentrés du ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), à savoir les 21 directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL), les 47 directions départementales de l’équipement et de l’agriculture, ainsi que les 3 directions régionales et interdépartementales d’Ile-de-France (DRI de l’équipement et de l’aménagement, DRI de l’environnement et de l’énergie, DRI de l’hébergement et du logement), mais également le réseau scientifique et technique (CETE, CERTU, CETMEF) ;

– un nombre très important d’établissements publics sous tutelle ou cotutelle du MEEDDM entrant dans le périmètre du programme n° 217, dont la

simple énumération suffit à donner le vertige : les établissements publics nationaux d'aménagement (EPA), les établissements publics nationaux fonciers (EPF), les 6 agences de l'eau, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), les 9 parcs nationaux et « parcs nationaux de France » (PNF), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), le Muséum d'histoire naturelle (MNHN), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'Office national des forêts (ONF), le Domaine national de Chambord, les centres techniques « matériaux de construction » (Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton : CERIB et centre technique de matériaux naturels de construction : CTMNC), et enfin le Centre d'études supérieures des matières premières (CESMAT)...

Votre Rapporteur ne peut que déplorer cet état de fait, forcément préjudiciable à l'efficacité de l'action de l'État, tout en notant cependant avec satisfaction que les remarques qu'il avait formulées dans son avis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 concernant les indicateurs de performance du programme ont bien été prises en compte dans le sens d'une plus grande lisibilité.

*

Avec 355,436 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010, contre 341,121 millions d'euros en loi de finances pour 2009, les autorisations d'engagement connaissent une variation positive de 4,1 %.

S'agissant des crédits de paiement, avec 348,536 millions d'euros, ils connaissent eux une variation également positive légèrement supérieure, à 4,4 %, par rapport à leur montant en loi de finances initiale pour 2009 (333,336 millions d'euros).

Il est à noter que cette augmentation globale doit être relativisée puisqu'au sein du programme, l'action n° 1 connaît une baisse à la fois des crédits distribués à la fois en autorisations d'engagement (77,284 millions d'euros pour 2010), représentant une baisse de 3,4 % par rapport à 2009, et en crédits de paiement (75,784 millions d'euros pour 2010), soit une baisse de 2,5 % par rapport au montant alloué en loi de finances initiale pour 2009. Seule l'augmentation sensible des dotations budgétaires à l'action n° 7 (+6,5 % en AE et +6,6 % en CP), qui représente 78,26 % des AE du programme, permet en réalité au programme d'afficher une telle progression. Votre Rapporteur appelle de ses vœux un rattrapage entre la progression des crédits sur les deux actions n° 1 et n° 7 dans le cadre des lois de finances à venir, afin d'éviter que leurs dotations budgétaires n'évoluent de façon par trop contrastée.

Le tableau ci-après retrace l'évolution, action par action, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme n° 113 (hors fonds de concours et attribution de produits) :

	PLF 2009		PLF 2010		Variation 2009 / 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	79 984	77 684	77 284	75 784	- 3,4 %	- 2,5 %
Action 2						
Action 7	261 137	255 652	278 152	272 752	6,5 %	+ 6,6 %
Totaux	341 121	333 336	355 436	348 536	4,1 %	+ 4,4 %

Source : projet de loi de finances pour 2010

1. « Urbanisme, aménagement et sites, planification » (action n° 1)

Cette action recouvre deux domaines à l'origine fort différents que sont d'une part les activités régaliennes de l'État dans le champ de l'urbanisme, et d'autre part les crédits d'application du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme.

Elle a pour objectif de favoriser un aménagement de l'espace conforme aux attentes à la fois des usagers et des collectivités territoriales, dans le respect des politiques de l'État dans ses domaines de compétence que sont la sécurité, l'environnement et bien entendu le développement durable.

Elle couvre l'activité d'élaboration et d'évaluation des politiques nationales, dont la traduction dans le cadre législatif et réglementaire s'opère pour l'essentiel dans le code de l'urbanisme. Elle sert également de cadre à l'action des services de l'État dans l'élaboration des documents d'urbanisme, qu'elle relève d'une initiative de l'État lui-même (sous la forme notamment de directive territoriale d'aménagement – DTA) ou de celle des collectivités territoriales.

En outre, elle rend compte de l'activité des services déconcentrés de l'État dans le domaine de l'observation des territoires, de la conduite de réflexions stratégiques, d'études et d'expertise en appui aux missions de l'État, d'aide à l'émergence de projets locaux, de l'assistance et du conseil auprès des collectivités territoriales, de la contribution à des actions locales de nature interministérielle, ainsi que de la gestion des crédits associés, notamment ceux du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

Cette action rassemble les crédits relatifs aux agences d'urbanisme (54), aux réseaux professionnels intervenant dans les secteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, ainsi que ceux relatifs aux architectes-conseils et aux paysagistes-conseils mandatés pour fournir une expertise sur les projets d'architecture et d'urbanisme les plus ambitieux. L'action n° 1 recouvre également l'intervention directe de l'État dans les grandes opérations d'urbanisme en cours (villes

nouvelles de Sénart et Marne-la-Vallée, La Défense, Euroméditerranée, Seine-Arche et Plaine de France) ainsi que dans les opérations d'intérêt national engagées plus récemment (Saint-Etienne, Saine-Amont-Orly-Rungis, Seine-Aval, Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint-Quentin-en Yvelines et Nice-Plaine du Var).

Elle porte également les crédits de nature transversale relatifs aux contentieux de l'urbanisme et de l'ingénierie d'appui territorial, de même que les crédits de pilotage et de soutien des politiques d'aménagement et d'urbanisme en matière de communication, d'études nationales et locales, de formation nationale et interrégionale, de développement et de maintenance d'applications informatiques nationales et de déplacements des agents de l'administration centrale.

Enfin, l'action n° 1 retrace l'activité de l'État et de ses services déconcentrés en matière de protection et de gestion des sites classés ou inscrits ainsi que des paysages. Cette partie de l'action est réalisée pour l'essentiel en partenariat avec les collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale - EPCI -, conseils généraux et régions, en fonction du dimensionnement des opérations concernées).

Enfin, certaines activités entrant dans le périmètre de cette action font l'objet de fonds de concours des collectivités territoriales.

L'action n° 1 répond à deux objectifs du programme : promouvoir la planification et la connaissance des territoires (objectif n° 1) et soutenir des pôles de développement urbain d'intérêt national (objectif n° 2).

***a) « Promouvoir la planification et la connaissance des territoires »
(objectif n° 1)***

L'État a pour mission, dans le respect des compétences des collectivités territoriales, de favoriser la planification de l'aménagement et du développement durable du territoire national. Son action se traduit par l'accompagnement et le soutien de projets portés en la matière par les collectivités territoriales. Il exerce ce rôle de diverses manières :

– en suscitant des démarches de projet et en aidant à leur émergence (production de logements, implantation d'activités économiques...); à ce titre, il rend possible des opérations locales (implantation d'activités économiques, production de logements) ;

– en fournissant un appui aux initiatives de planification au plan local, à différents niveaux, appui qui prend la forme de contributions en matière de prospective et de connaissance des territoires,

– en menant en dernier lieu les démarches de planification qui sont directement placées sous sa responsabilité et celles auxquelles il est associé, comme le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF).

Un des indices les plus pertinents de la relance de politiques locales d'aménagement et de développement durables est l'élaboration, à l'échelon territorial le plus pertinent, de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT). Cette élaboration revêt pour l'État une importance toute particulière dans les zones littorales. Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de l'usage de l'indicateur n° 1.1. « *taux de pénétration de la planification dans les territoires urbains dont ceux concernés par une façade littorale* », qui mesure la couverture des territoires urbains par les SCOT ou les schémas directeurs (SD) en vigueur, tout en regrettant sa faible progression : 46 % en 2007 (dont 35 % de territoires concernés par une façade littorale), 49 % en 2008 (dont 41 % de territoires concernés par une façade littorale), la prévision pour 2009 étant de 51,9 % (dont 47,8 % de territoires concernés par une façade littorale), cette proportion passant à 58 % en 2010 (dont 52,5 % concernés par une façade littorale).

L'incitation à la mise en œuvre de SCOT sur l'ensemble du territoire doit être une des priorités de l'année 2010, compte tenu du rôle de levier des SCOT pour l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire.

b) « Soutenir des pôles de développement urbain d'intérêt national (objectif n° 3) »

La constitution de pôles de développement urbain dans le cadre de grandes opérations d'urbanisme (GOU) constitue un élément fondamental de l'attractivité du territoire national au plan européen et international, en ce qu'elle crée les conditions favorables à la formation d'un réseau de grandes métropoles. L'intervention de l'État, grâce à la mobilisation d'établissements publics d'aménagement de caractère national, a un effet de levier important sur l'engagement des investisseurs privés.

L'un des effets attendus de cet effet de levier réside dans la création d'emplois et la production concomitante de logements, facteurs clés de développement des espaces considérés, les chiffres étant issus de la base de données SITADEL et des ratios d'emplois de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Il est malaisé de savoir dans quelle mesure cet objectif a été atteint, la présentation de cet indicateur ayant été modifiée dans les documents budgétaires pour 2010. Dans cette nouvelle présentation, la prévision est de 1,1 % d'emplois créés sur la zone d'emploi considérée et de 7,8 logements construits pour 1 000 habitants.

2. Appui technique (action n° 2)

Cette action a pour objectif de fournir aux collectivités territoriales un appui technique afin de leur permettre d'exercer leurs compétences propres et de

mener à bien leurs projets d'urbanisme dans un souci de cohérence avec les politiques prioritaires de l'État : solidarité envers les communes de petite taille, sécurité et prévention des risques, protection de l'environnement et aménagement durable des territoires.

Cet appui peut prendre la forme de prestations effectuées pour le compte de tiers lorsque leur intervention vient en complément de l'action desdites collectivités, ces tiers pouvant être des établissements publics, des chambres consulaires, ou des structures intercommunales.

La palette de ces prestations paraît plutôt large puisqu'elles peuvent prendre les cinq formes suivantes :

– **du conseil** : il s'agit de missions opérées à titre non onéreux auprès de collectivités territoriales à leur demande, le plus souvent de façon ponctuelle sur un projet déterminé ou sur les conditions de lancement d'un projet d'urbanisme ;

– **de l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)** : il s'agit de prestations rémunérées de service d'intérêt général, dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme, de la voirie et des ouvrages d'art, qui font généralement l'objet de conventions annuelles avec les communes ou leurs groupements qui restent en deçà de seuils de population et de richesse fiscale ; les missions d'appui exercées au titre de l'ATESAT sont des missions de conseil et d'assistance pour l'exercice des compétences des communes, dont bénéficient de droit les communes éligibles, et qui sont rémunérées selon un barème forfaitaire ;

– **des prestations fournies au titre de l'application du droit du sol (ADS)** : la fourniture de celles-ci est encadrée par l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme, modifié par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales ; elle consiste à mettre à la disposition des maires de communes de moins de 10 000 habitants ou des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale compétents de moins de 20 000 habitants *« gratuitement, et en tant que de besoin, les services déconcentrés de l'État pour effectuer l'étude technique de celles des demandes de permis de construire sur lesquelles (ils ont) compétence pour l'instruction et la décision et qui (leur) paraissent justifier l'assistance technique de ces services. »* ; l'action porte également sur l'instruction effectuée pour le compte de l'État dans les communes non compétentes ;

– **de la mise à disposition au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme** : celle-ci est encadrée par l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme qui dispose qu'elle doit avoir pour objet d'*« élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public ainsi que, le cas échéant,*

avec les services de la commune ou de l'établissement public et les professionnels qualifiés travaillant pour leur compte. Le maire ou le président de l'établissement public leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie. » ; cette mise à disposition, qui est régie par l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme, est totalement gratuite ; elle peut comprendre des tâches de confection « en régie » des documents ou des missions de conduites d'études et de procédures ;

– **les missions s'exerçant dans le champ concurrentiel**, dont l'État se désengage conformément aux décisions de rationalisation prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Cette action a de plus pour finalité d'offrir une assistance technique aux autres ministères ne disposant pas des compétences nécessaires, sous la forme notamment de prestations d'ingénierie sur les constructions publiques ou sur le patrimoine immobilier. Elle permet en outre d'offrir au ministère de l'outre-mer un appui dans le domaine de l'habitat dans les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon. Les modalités de mise à disposition des services déconcentrés ainsi que les orientations à suivre sont définies par des protocoles interministériels, les relations avec le ministère de la défense étant elles précisées par le décret n° 51-196 du 21 février 1951. Les interlocuteurs naturels au sein des ministères sur cette action sont les responsables des politiques immobilières.

a) Assurer aux usagers et aux collectivités locales, un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme (objectif n° 2)

Les articles L. 422-1 et L. 422-2 du code de l'urbanisme disposent que l'État reste compétent pour l'instruction et la délivrance des documents d'urbanisme, notamment dans les communes dépourvues de document d'urbanisme.

Le même code de l'urbanisme dispose en revanche que cette compétence appartient en propre aux communes, lorsqu'elles se sont dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU), ou, lorsque le conseil municipal a délibéré dans ce sens, d'une carte communale. Les communes qui le souhaitent peuvent néanmoins bénéficier de l'assistance gratuite des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) pour instruire les demandes d'autorisations d'urbanisme, hormis le cas des communes de plus de 10 000 habitants et les établissements de coopération intercommunale (EPCI) compétents de plus de 20 000 habitants.

Le premier indicateur associé à cet objectif (2.1) est l'indice de maîtrise spatiale du développement urbain, dont la prévision pour 2009 était de 93 %. Il paraît relativement pertinent dans la mesure où il permet de vérifier que l'action de l'État a bien pour résultat une maîtrise de l'urbanisation, notamment dans les

parties du territoire national où les pressions foncières sont les plus importantes, à savoir pour l'essentiel dans les secteurs périurbains. Cette maîtrise passe nécessairement par l'intégration des objectifs de développement durable et équilibré dans la planification urbaine décidée par les collectivités territoriales compétentes. Or cet indicateur a purement et simplement disparu des documents budgétaires pour 2010, ce que votre Rapporteur ne peut que déplorer.

Le second indicateur et donc le premier dans le « bleu » budgétaire pour 2010 associé à cet objectif, réside dans la mesure de la qualité du travail des services de l'État dans la mise en œuvre du droit des sols, qui est elle-même mesurée au moyen de trois sous-indicateurs :

– un sous-indicateur, mis en place dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, de respect des délais, qui, conformément à la réforme de l'application du droit des sols (ADS) entrée en vigueur en octobre 2007, rend compte des dossiers de permis de construire, de démolir, d'aménager, pour lesquels une décision peut être proposée dans un délai de sept jours avant la date limite d'instruction (objectif pour 2009 : respect des délais dans 75 % des cas ; actualisé pour 2009 : 88 % ; objectif pour 2010 : 89 %) ;

– un sous-indicateur de sécurité juridique dont l'objet est de calculer le pourcentage de décisions prises sur la base d'actes instruits par les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) annulées par le juge administratif dans l'année ; l'objectif est de ne pas dépasser 25 % d'actes annulés en 2009, la proportion « réalisée » en 2007 ayant été de 23,21 % ;

– enfin un sous-indicateur portant sur le taux de satisfaction des élus en matière d'instruction des actes pour l'application du droit des sols, et qui nécessite une enquête annuelle auprès d'un échantillon de 300 communes ; l'année 2008 ayant été une année de mise en place de la réforme, marquée par des difficultés de collaboration entre les communes et les DDEA sur une base entièrement nouvelle, le Gouvernement a prévu de ne retenir qu'une très faible augmentation entre le chiffre pour 2008 (82 %) et la prévision actualisée pour 2009 (83 %) ; votre Rapporteur s'étonne cependant que le Gouvernement ne soit pas plus ambitieux dans ses objectifs (85 % en 2010, 85 % également en chiffre-cible pour 2011) dès lors que l'essentiel de la réforme aura pu être mieux compris et celle-ci mise en œuvre sur le terrain par ses principaux acteurs.

b) « Apporter aux collectivités une assistance pour leur permettre d'exercer leurs compétences en privilégiant l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'aide aux petites communes » (objectif n° 4)

Il s'agit pour l'essentiel de l'ingénierie d'appui territorial (IAT), qui regroupe toutes les formes d'ingénierie publique (conseils, aides à l'émergence de projets, ATESAT ou prestations relevant du champ concurrentiel) à destination des collectivités territoriales, à l'exclusion de l'expertise opérée pour le compte propre de l'État. L'IAT a pour l'essentiel trois objectifs :

– développer des missions d’expertise et de conseil venant en appui aux missions de l’État en aidant à l’émergence de projets locaux emblématiques des politiques publiques, qu’il s’agisse d’aménagement durable des territoires ou d’appui au renforcement de l’offre de logement ; il est à noter que ces missions peuvent s’exercer dans le champ de l’ensemble des compétences du MEEDDM, qu’il s’agisse d’aménagement durable, de prévention des risques, d’environnement, d’habitat ou de construction ;

– assurer une ingénierie de solidarité : l’ATESAT constitue un service d’intérêt économique général défini à l’article 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République qui dispose que « *les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l’exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l’aménagement et de l’habitat bénéficient, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d’aménagement du territoire, d’une assistance technique fournie par les services de l’État, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l’État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement. Lorsque tout ou partie de leur territoire est situé dans un parc national ou a vocation à en faire partie, ces communes et groupements peuvent bénéficier, dans les mêmes conditions, de l’assistance technique de l’établissement public du parc national dans les domaines énumérés par l’article L. 331-9 du code de l’environnement.* » Son régime a été précisé ultérieurement par le décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 et l’arrêté du 27 décembre 2002 ;

– redéployer les moyens consacrés par l’État au secteur concurrentiel pour ne conserver que les interventions d’ingénierie de haut niveau sur des opérations participant au portage opérationnel des politiques prioritaires de l’État, au moyen principalement des Centres d’études techniques de l’équipement, services déconcentrés du ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM).

A cet objectif est associé un indicateur (n° 4.1), celui de la part de l’ingénierie de solidarité, c’est-à-dire en fait la part de l’IAT, exprimée en ETP, dont bénéficient les petites communes et les groupements éligibles à l’ATESAT, rapporté à l’ensemble des interventions en IAT réalisées par les directions départementales de l’équipement et de l’agriculture (DDEA). Cet indicateur faisait ressortir un chiffre de 72 % pour 2008, et un objectif de 70 % pour 2009. Cette diminution pouvant s’expliquer en partie par le développement et du conseil et de l’aide à l’émergence de projets en aménagement durable auprès de collectivités territoriales importantes.

Hélas, les documents budgétaires pour 2010 jettent une certaine suspicion sur cet indicateur, la prévision actualisée pour 2009 étant de 34,5 % – au lieu de la prévision en loi de finances initiale pour 2009 de 70 % – et la prévision pour 2010 de 44 %. Il semble donc vraisemblable que la valeur-cible pour 2011 de 70 % ne sera pas atteinte.

3. « Gestion des milieux et biodiversité » (action n° 7)

Cette action faisait, jusqu'à la loi de finances pour 2009, partie du programme « *Prévention des risques* » dont elle constituait l'action n° 7. Ce déplacement au sein de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » obéit à une logique qui est celle de regrouper au sein du programme n° 113 tous les instruments concourant aux politiques de développement durable, pour toutes les questions relatives à la gestion des milieux naturels et de la biodiversité. En effet, cette action a pour objet de lutter contre la perte de biodiversité, d'améliorer l'état des eaux souterraines et de surface, y compris littorales. Dans les domaines qu'elle couvre, elle est l'un des principaux véhicules budgétaires de l'application du Grenelle de l'environnement dans ces domaines.

L'action « *gestion des milieux et biodiversité* » regroupe trois des objectifs du programme.

a) « Assurer la gestion intégrée de la ressource en eau » (objectif n° 3)

Cette gestion, qui s'effectue sur une base écosystémique, a d'abord pour objet de respecter les obligations contenues dans les directives européennes, notamment les directives cadre sur l'eau et les eaux résiduaires urbaines (ERU). La politique de la préservation des ressources en eau est mise en place dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et encadrée par les services de police de l'eau.

Le 9^{ème} programme d'intervention organisé par bassin est appliqué par les six agences de l'eau, dont l'action vise à soutenir les projets d'intérêt commun menés par les collectivités territoriales. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) conduit pour sa part des programmes de recherche et d'études consacrés aux écosystèmes aquatiques, à l'évaluation de l'impact des activités humaines, à la restauration des milieux aquatiques et à l'efficacité du service public de l'eau et l'assainissement tout en garantissant la solidarité entre bassins.

Les conclusions du Grenelle de l'environnement ont conforté les ambitions de la gestion intégrée de la ressource en eau, qui poursuit un quadruple objectif :

- le renforcement de l'association des partenaires à la gestion intégrée de l'eau ;

- l'atteinte de la bonne qualité écologique de l'eau à terme, objectif qui se décline en deux objectifs intermédiaires : moins de 30 % de dérogation à l'horizon 2015 et moins de 10 % en 2021 ;

- la mise aux normes des stations d'épuration, le délai maximal pour cette mise norme ayant expiré en 2009, seules les stations pouvant faire état de contraintes techniques de réalisation ayant pu bénéficier d'une exemption ;

– enfin, la mise en œuvre d'une gestion quantitative de l'eau ajustée aux ressources disponibles.

Quatre indicateurs de performance sont associés à cet objectif.

Les deux premiers correspondent pleinement à deux objectifs du Grenelle de l'environnement : la qualité des eaux, qu'il s'agisse des cours d'eau, des eaux côtières et de transition ou des eaux souterraines, et le traitement des eaux usées et l'implication des agences de l'eau, qui se décline lui-même en quatre sous-indicateurs.

La qualité des eaux est un indicateur qui est produit par les réseaux de surveillance des eaux mis en place suite à l'entrée en vigueur de la directive cadre sur l'eau (DCE) au sein de chaque bassin. La mesure de la qualité de l'eau a débuté en 2007, son évolution étant donc difficile à interpréter. Les premières mesures ont fait ressortir, en 2007 donc, 38,5 % de masses d'eau en bon état, ce qui implique une certaine qualité au regard de l'état chimique et écologique, toutes catégories confondues, l'objectif pour 2009 étant de 39,5 %, la prévision actualisée du PLF 2010 étant de 41,5 %. Cet indicateur étant une moyenne, la situation apparaissait en 2008 assez contrastée entre les cours d'eau (34,5 % de masses en bon état), les eaux souterraines (57 %) et les eaux côtières et de transition (57 %). Il est à noter que cet indicateur est en cours de construction, et qu'il évoluera vers des mesures pluriannuelles, ce qui est éminemment souhaitable.

Le second indicateur, relatif aux eaux usées, mesure en réalité la conformité aux normes européennes – principalement la directive du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines - des stations d'épuration des eaux usées. Bien que l'assainissement collectif soit de la compétence des collectivités territoriales, c'est-à-dire des communes et de leurs groupements, l'État a agi via le MEEDDM dans le sens d'une résorption des retards constatés et d'un suivi très attentif de l'avancement des procédures de mise en conformité, dont la France doit informer très régulièrement la Commission européenne. Un plan d'action sur l'assainissement a été lancé en 2007, donnant notamment aux préfets des pouvoirs étendus s'agissant de la mise en demeure des collectivités qui doivent contracter avec les agences de l'eau. Celles-ci ont mis en place une dégressivité des aides afin de pénaliser les collectivités retardataires, dont il semble que certaines ne connaissent par ailleurs pas de difficultés financières structurelles. Les trois premiers sous-indicateurs concernent la situation de conformité en terme d'équipement des stations d'épuration en fonction de la taille des agglomérations d'assainissement et de la sensibilité du milieu au rejet. Il est à noter que la nécessité de rattraper le retard dans la mise aux normes des stations d'épuration des grandes villes sous injonction de l'Europe s'est faite au détriment des programmes volontaires des petites communes, non financés du fait de l'assèchement des crédits. Un effort supplémentaire de l'État aurait été ponctuellement nécessaire pour répondre à l'urgence financière et écologique.

Le troisième indicateur a pour objet le ratio de dépenses de fonctionnement des agences de l'eau sur le montant total des crédits d'intervention (stabilisé à 9,1 % depuis 2008, ce dont votre Rapporteur se félicite). Là encore, les comparaisons sont difficiles car cet indicateur a été remplacé dans le cadre du PLF 2010 par un indicateur fort différent : les dépenses de fonctionnement cumulées des agences de l'eau hors masse salariale (120,5 millions d'euros en prévision pour 2010).

Le quatrième indicateur concerne la préservation de la ressource en eau, lui-même décliné en deux sous-indicateurs : le pourcentage de l'activité des services de police de l'eau consacrée aux contrôles (ramenée à l'activité totale des ETP des services de police de l'eau, qui était de 17 % en 2008, de 20 % en 2009 cette valeur étant également l'objectif pour 2010) et la couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, indicateur fort pertinent qui a purement et simplement disparu dans le PAP 2010. Ceux-ci peuvent prendre la forme de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), pour la gestion hydrographique des grands bassins, et de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), pour la gestion des sous-bassins, des groupements de sous-bassins ou de systèmes aquifères gérés à partir d'initiative locales. Cette couverture s'élevait à 33 % en 2008, la prévision pour 2009 étant de 40 %, l'objectif-cible pour 2011 étant de 55 %.

b) « Améliorer l'efficacité biologique et l'efficience du réseau des espaces protégés au titre de la nature et des paysages (objectif n° 5) »

A travers cet objectif, le MEEDDM souhaite orienter l'évolution du réseau actuel d'espaces protégés, qui reste l'un des principaux outils de préservation de la biodiversité, dans une quintuple direction :

– une meilleure couverture, qualitative et quantitative, des enjeux de protection des espèces, des écosystèmes menacés, des sites majeurs et des milieux emblématiques, notamment en mer et outre-mer ;

– une modernisation des outils de gestion des milieux naturels ;

– une amélioration de l'efficacité de la conservation des espèces comme des écosystèmes prioritaires ou menacés ;

– une plus grande efficacité au regard du citoyen et du contribuable ;

– une meilleure visibilité de l'image de la France protectrice d'un patrimoine naturel remarquable.

Le ministère aura comme priorités de diriger le travail de ses services mais aussi celui des opérateurs en direction de la protection des espèces et des écosystèmes reconnus comme devant absolument bénéficier de mesures de

protection, de garantir la qualité de la conservation des espèces au sein des espaces protégés, notamment en signant des contrats d'objectifs avec les établissements publics de parcs nationaux, et également de maîtriser les coûts des espaces protégés.

Sa performance est mesurée grâce à un indicateur appréciant l'évolution du coût annuel de l'hectare d'espace protégé, qu'il s'agisse de réserves naturelles nationales (45 euros/ha en prévision pour 2010), de cœur de parcs nationaux (134 euros/ha, également en prévision pour 2010, hors PAG, et 29 euros/ha, PAG inclus).

c) « Inciter par le biais d'actions partenariales à la conservation des espaces naturels et des espèces animales et végétales menacés » (objectif n° 6)

Il s'agit pour l'essentiel d'outils partenariaux permettant la mise en place par tous les acteurs concernés (opérateurs publics, propriétaires fonciers, gestionnaires de terrains, agriculteurs, forestiers) de projets dont la vocation doit être de mettre un terme à la perte de biodiversité. Le réseau Natura 2000, les parcs naturels régionaux, les conservatoires régionaux d'espaces naturels, les réserves biologiques en forêt domaniale, les actions du Conservatoire du littoral et l'Agence des aires marines protégées avec la mise en place des parcs naturels marins, et la conservation ou la préservation des espèces spécifiques, avec l'appui de l'ONCFS, vont dans ce sens.

Le ministère entend piloter ses services ainsi que les opérateurs placés sous sa responsabilité dans la perspective :

- d'assurer des protections partenariales prioritairement dans les zones où sont reconnus des intérêts écologiques, faunistiques et floristiques ;
- de favoriser un encadrement des modes de gestion des espaces, notamment dans le cadre du réseau des espaces Natura 2000 ;
- de maîtriser les coûts d'intervention de l'État ;
- de mieux prendre en compte les milieux naturels et ultramarins.

L'indicateur de performance utilisé porte d'une part sur le coût moyen d'élaboration et d'animation des documents d'objectifs (DOCOB) pour chacun des sites Natura 2000 (inférieur à 14 000 euros en objectif pour 2010), et d'autre part sur le coût annuel pour le ministère des engagements pluriannuels par contrat Natura 2000 (inférieurs à 20 000 euros en objectif pour 2010). Une fois de plus, votre Rapporteur ne peut que déplorer que l'indicateur retenu ne soit qu'un indicateur de coût, l'efficacité d'un partenariat ne pouvant pas, en matière d'environnement, se mesurer uniquement à la baisse des fonds engagés par l'État sur les différentes opérations concernées, mais bien plus à la qualité des résultats environnementaux obtenus et à leur évolution à moyen et long termes.

Une meilleure harmonisation apparaît nécessaire sur le terrain entre les différentes procédures - Natura 2000, parcs nationaux, SAGE, aires marines protégées, parcs naturels régionaux - pour qu'elles ne se concurrencent pas mais se complètent.

Au titre de la politique d'approvisionnement des matières premières, cette action vise également à contribuer à la politique de sécurité d'approvisionnement pour ce qui concerne les minerais, métaux, minéraux industriels et combustibles minéraux solides. La Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) est en outre chargée :

– du suivi et du développement des industries des matières premières (industries extractives, minerais industriels, métaux non ferreux, matériaux de construction), de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de gestion des ressources minérales ;

– de la tutelle des centres techniques du secteur, parmi lesquels il faut citer le Centre technique des matériaux naturels de construction (CTMNC), et Centre d'Etudes et de recherches de l'industrie et du béton (CERIB) ;

– de la co-tutelle du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ;

– de la coopération minière et du financement des actions de coopération internationale, dont le financement du Centre d'études supérieures des matières premières (CESMAT).

La DGALN mène ces activités dans le cadre du respect des objectifs du Grenelle, notamment en ce qui concerne les opérations extractives. Elles revêtent une importance toute particulière dans les départements et collectivités d'outre-mer. Votre Rapporteur souligne l'importance de mettre sur pied, dans le cadre de l'exécution des prochaines lois de finances, des indicateurs fiables dans ce domaine.

B) LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UN EFFORT CERTAIN MAIS QUI DOIT ETRE RENFORCÉ

Les crédits alloués au programme « *urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » affichent globalement une progression, même si elle est contrastée selon les différentes actions considérées (cf. *infra*), tant pour ce qui concerne les autorisations d'engagement qu'en ce qui concerne les crédits de paiement. Votre Rapporteur se félicite de cette progression, acquise dans un contexte budgétaire difficile de maîtrise globale des dépenses publiques et dans un contexte économique encore incertain même s'il désapprouve (cf. *supra*) les changements intervenus dans la nomenclature des indicateurs de performance, appelant, dans un souci de clarté, à un *statu quo* en la matière.

Dans la mesure où cette progression traduit en termes budgétaires les crédits alloués au financement du Grenelle de l'environnement, il ne peut qu'appeler néanmoins au renforcement de cet effort et d'une planification budgétaire de celui-ci sur les cinq prochaines lois de finances, planification qui fait aujourd'hui défaut et qui aurait pour avantage de donner une réelle lisibilité à l'action de l'État.

1. Le financement du Grenelle

Il est à noter que le recensement des crédits d'investissement et d'intervention, qui avait été réalisé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, s'élevait à 37 millions d'euros. Ils doivent être comparés avec les 61 millions d'euros ouverts dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, ce qui représente une augmentation importante, de 60,65 % précisément. Si votre Rapporteur ne peut que se féliciter de cette progression dont il ne conteste naturellement pas le bien-fondé, il souhaite néanmoins mettre en exergue le décalage entre la faiblesse de ces investissements et ceux, colossaux, que représente le financement de l'ensemble des décisions du Grenelle. A titre d'exemple, la mise aux normes du Grenelle de l'habitat collectif a été chiffrée à plus de 400 milliards d'euros.

Conformément aux dispositions de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, les crédits ouverts en lois de finances peuvent être comparés aux projections pluriannuelles au moyen du tableau ci-dessous :

en millions d'euros (AE = CP)	Ouvert en LFI 2009	Prévu 2010	Ouverts en PLF 2010	Variation ouverts 2009/ouverts PLF 2010
Urbanisme	5	5	7	- 7,1 %
Eau	10	10	9	- 0,9 %
Biodiversité	22	44	45	48,8 %
Total programme 113	37	59	61	60,65 %

Source : projet de loi de finances pour 2010

Les écarts constatés entre les prévisions issues de la programmation pluri-annuelle et les crédits ouverts au titre du projet de loi de finances sont dus aux éléments suivants :

– l'augmentation nette de 2 M€ sur le total du programme n° 113 est financée par redéploiement à partir des crédits « *urbanisme* » (précisément à partir des crédits consacrés aux établissements publics d'aménagement et des opérations d'intérêt national, qui conservent cependant 27M€ en AE) ;

– la hausse constatée sur le poste « *urbanisme* » permet de financer le besoin de crédits supplémentaires de 2 M€ nécessité par l'appel à projets « *éco-cités* », pour lequel une douzaine de territoires ont été sélectionnés ;

– la baisse de 1M€ des crédits « *eau* » traduit la prise en compte de l'appropriation plus rapide que prévue par les établissements publics sous tutelle des mesures d'adaptation au changement climatique ;

– enfin, les crédits « *biodiversité* » augmentent de 1 M€ afin d'assurer l'amorce de financement des premières mesures décidées dans le cadre du Grenelle de la mer.

2. L'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement

a) les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel sont en baisse de 13,8 %, à 23,304 M€ inscrits au projet de loi de finances pour 2010, contre 27 M€ inscrits dans la loi de finances pour 2009.

Elles se répartissent dans les postes budgétaires suivants :

– « *ville durable* », qui représente 1,4 M€ (en AE et en CP), répartis en frais de déplacement engagés par les architectes-conseils et paysagistes-conseils (qui sont au nombre de 202) mandatés pour fournir une expertise sur les projets d'architecture ou d'urbanisme les plus importants (0,7 M€), ou pour participer à des jurys de concours (0,1 M€) organisés sous l'égide de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), en versements d'indemnités à des experts extérieurs (0,3 M€), en une contribution de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) d'un montant 0,1 M€ au titre de remboursement de frais engagés dans le cadre de missions spécifiques au programme national de rénovation urbaine, et enfin en une mesure nouvelle d'un montant de 0,5 M€ correspondant au renforcement des capacités d'expertise rendue nécessaire par la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans le domaine de l'accompagnement des services dans leur démarche de qualification à l'éco-construction et dans la définition des projets de traitement des éco-quartiers et des centres anciens ;

– « *prospective et gestion de l'information* », qui représente 11,15 M€ (en AE et en CP) répartis notamment en 3 M€ pour les études et travaux relevant des services centraux, et qui porte principalement sur la démarche « éco-cités », et 4,68 M€ pour les études locales, en crédits correspondants à la formation des agents du MEEDDM dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement (0,9 M€), en dépenses de communication (0,454 M€) relatives en particulier au plan de communication du ministère sur le thème du développement durable, en dépenses informatiques (2 M€), correspondant au suivi du programme de

maintenance et de développement des différentes applications informatiques utilisées par le MEEDDM, et en frais de déplacement des agents de la Direction de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), pour un montant de 0,12 M€ ;

– « *contentieux* », qui représente 9,1 M€ (en AE et en CP), poste qui fait apparaître une baisse sensible par rapport à la précédente loi de finances (12 M€ en AE et CP), répartis en 4 M€ pour le contentieux de l'urbanisme et 2 M€ pour le contentieux de l'ingénierie d'appui territorial, et en une provision de 3,1 M€ pour le contentieux de la déclaration d'échanges de bien (DEB, dont un contentieux de 1,2 M€ sur les « algues vertes ») ;

– « *sites et paysages* », qui représente 1,65 M€ (en AE et en CP), qui se répartissent en 0,65 M€ destinés aux crédits d'études nécessaires à la mise en œuvre des procédures de classement ou d'inscription des sites, et en 1 M€ destinés aux études dans le cadre d'opérations « grands sites » (OGS) visant à la réhabilitation de sites classés particulièrement touristiques.

b) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement se composent de dépenses pour immobilisations corporelles de l'État et dépenses pour immobilisations incorporelles.

Les dépenses pour immobilisations corporelles sont en forte hausse, puisqu'elles passent de 1,33 M€ en loi de finances initiale pour 2008, à 3,04 M€ en loi de finances pour 2010. Elles concernent pour l'essentiel la participation de l'État, au moyen des contrats de projets État-régions (PER), au financement de travaux d'aménagement de voiries primaires exécutés pour le compte de l'État par les établissements publics d'aménagement (EPA) concernés. Il est à noter qu'il restera 2,16 M€ de crédits de paiement à ouvrir après 2010 sur ces dépenses.

Les dépenses pour immobilisations incorporelles représentent 4 M€ en AE et en CP. Il s'agit pour l'essentiel des actions de formation liées à la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, de la réduction des types de travaux soumis à permis de construire, à la dématérialisation des notifications de décision et de la procédure de contrôle de légalité.

Les dépenses d'intervention sont en légère hausse pour 2010 à 49,97 M€ en autorisations d'engagement - contre 49 M€ en loi de finances initiale pour 2009 - et à 43,63 M€ en crédits de paiement - contre 42,8 en 2009. Ces crédits permettent d'apporter une aide aux différents acteurs (ménages, entreprises, collectivités territoriales) œuvrant dans le domaine de l'urbanisme, des paysages, des sites, de la planification et de l'aménagement. Plus précisément, ces dépenses couvrent les domaines suivants :

– les transferts aux ménages (0,35 M€ en AE et en CP), pour l'essentiel des subventions pour travaux aux fins de restauration de sites appartenant à des particuliers propriétaires (dont 0,2 M€ de CP sur AE antérieures) ;

– les transferts aux entreprises (27,89 M€ en AE et 14,85 M€ en CP) qui portent les engagements de l'État dans les opérations d'aménagement décidées dans le cadre du PER (pour les PER 2007-2013, l'État s'est engagé sur 184 M€ en Île-de-France et 44 M€ en Rhône-Alpes, 19,7 M€ en PACA et 4 M€ en Languedoc-Roussillon, 0,1 M€ de subventions étant prévus pour les propriétaires privés qui sont des entreprises ;

– les transferts aux collectivités territoriales (10,05 M€ en AE et 16,75 M€ en CP), constitués de 4,2 M€ de reliquat de subventions accordées dans le cadre des PER 2000-2006, de 1,81 M€ correspondant aux contrats de développement d'anciennes villes nouvelles (pour l'essentiel il s'agit d'AE antérieures), de 0,68 M€ d'aides aux EPCI dans le cadre de l'élaboration de schémas de cohérence territoriale (SCOT) au titre d'engagements antérieurs, 6 M€ destinés à initier la politique dite de « ville durable » prévue par le Grenelle de l'environnement (1 M€ au titre des SCOT tenant compte des contraintes de l'aménagement durable, et 5 M€ au titre de l'appel à projet « Ecocités »). Enfin, 0,5 M€ sont prévus sous forme de subventions aux collectivités territoriales pour travaux aux fins de restauration, ainsi que 2,05 M€ destinés aux opérations grands sites (OGS, type dune du Pyla) ;

– les transferts aux autres collectivités (11,58 M€, en très légère hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 – 11,48 M€ –, soit 1 % d'augmentation) prend la forme du financement des agences d'urbanisme, avec une moyenne de dotation de 1,93 M€ par agence sur un réseau comptant 56 agences en 2009 et ayant vocation à s'agrandir de 2 unités par an, du financement d'associations représentatives des réseaux professionnels intervenant dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement (0,16 M€), enfin en diverses actions en matière de sites et de paysages, à savoir un soutien aux associations et la participation à des conventions internationales en matière d'environnement (0,18 M€), au laboratoire LADYSS du CNRS (0,26 M€) et au fonctionnement des écoles de paysage (0,4 M€), 0,35 M€ destinés aux associations et autres collectivités propriétaires ou gestionnaires de sites, et enfin 1,8 M€ au titre d'AE dont les dernières remontent à 2005 aux collectivités de villes nouvelles au titre des plans État-régions 2000.

III.— LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER (CPPEEDDM) » (N° 217)

Le programme n° 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* » (CPPEEDDM) constitue pour la seconde année consécutive le second programme en terme budgétaire de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ». Il représente en effet 3,87 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,86 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 41,25 % des AE et 41,77 % des CP de la mission, ces pourcentages s'étant élevé à 37,14 % et 37,75 % dans le cadre de la loi de finances pour 2009.

Il a pour spécificité d'avoir pour utilisateur final le MEEDDM et ses services déconcentrés, par opposition aux fonctions techniques portées par les autres programmes de la mission exercées par le ministère qui sont assurées au bénéfice soit du public soit d'autres ministères ou de collectivités territoriales.

Il assure une triple mission :

- servir de « boîte à outils » au service de l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par le MEEDDM ;
- constituer le principal support des réformes structurelles consécutives à la révision générale des politiques publiques (RGPP) ;
- permettre la réalisation des décisions prises au titre du Grenelle de l'environnement.

A.— LA MISE EN PLACE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT (MEEDDM).

Un an après la création du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDAT) lui a succédé, le 8 juillet 2009, le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM). Cette nouvelle appellation se traduit par une nouvelle organisation de l'administration tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

L'ampleur des réformes administratives a incité votre Rapporteur à faire figurer, dans le présent avis, l'organigramme actuel du MEEDDM, à la fois pour son administration centrale et ses services déconcentrés.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies Vertes et des Négociations sur le Climat

Ministre d'État

Jean-Louis BORLOO

25 Juin 2009

■ **Secrétaire général de l'équipement et du développement durable**
Claude MARTINAND

■ **Secrétaire d'État chargé des transports routiers**
Dominique BUISSEAU

■ **Secrétaire d'État auprès du ministre d'État**
Valérie LÉTIARD

■ **Secrétaire d'État chargé de l'équipement et de l'urbanisme**
Bernard APPARU

■ **Députés interministériels à la sécurité ombre**
MICHÈLE MERU

■ **Députés interministériels au développement durable**
MICHÈLE PAPILLAUD

■ **Inspection générale des affaires maritimes**
Emme BARAUD

■ **Secrétariat général à la mer**
Jean-François MAILLET

Administration centrale

■ **Direction générale des infrastructures de transport**
Daniel BOURGAIN

■ **Direction générale de l'évolution civile**
Ponikv CANON

■ **Délégation à la sécurité et à la circulation routières**
MICHÈLE MERU

■ **Secrétariat général de l'équipement durable**
MICHÈLE PAPILLAUD

■ **Commissariat général au développement durable**
MICHÈLE PAPILLAUD

■ **Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature**
Jean-Marc MOUËL

■ **Direction générale de la prévention des risques**
Laurent AUOËL

- Direction des infrastructures de transport
- Secrétariat général
- Direction des services de transport
- Direction des affaires maritimes
- Service de l'administration générale et de la stratégie

- Sous-direction de l'action administrative
- Sous-direction de l'éducation routière
- Sous-direction des actions transposables
- Direction de la communication et des relations publiques
- Département de la communication et de l'information
- Mission État de sécurité des infrastructures
- Observatoire national interministériel de sécurité routière

- Direction des affaires européennes
- Direction des affaires juridiques
- Direction de la communication
- Direction des ressources humaines
- Service de pilotage et d'évaluation des services
- Service des politiques agricoles et des systèmes d'information
- Service des affaires financières
- Service des affaires de sécurité et d'intelligence économique

- Direction de la recherche et de l'innovation
- Service de l'observation et des statistiques
- Service de l'eau, de l'énergie et de l'écovitalité
- Délégation au développement durable

- Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Direction de l'eau et de l'électricité

- Direction de l'énergie
- Service climat et efficacité énergétique

- Service des risques technologiques
- Service de la prévention des inondations et de la stabilité
- Service des risques naturels et géologiques

■ **Opérations cartographiques et techniques**
Cécile BOURGAIN, Valérie LÉTIARD, Valérie LÉTIARD, Valérie LÉTIARD, Valérie LÉTIARD

■ **Niveau interrégional ou interdépartemental**

■ **Services de navigation (ON)**

■ **Centres d'études techniques de l'équipement (CET)**

■ **Directeurs régionaux de l'équipement (DR)**

■ **Directeurs régionaux des affaires maritimes (DRAM)**

■ **Directeurs de navigation civile (DNC)**

■ **Directeurs régionaux de l'équipement (DR)**

■ **État et centres de données**
SOPHIE BOURGAIN, Valérie LÉTIARD, Valérie LÉTIARD, Valérie LÉTIARD, Valérie LÉTIARD

■ **Niveau régional**

■ **Directeurs régionaux de l'équipement (DR)**

■ **Directeurs départementaux de l'équipement (DD)**

■ **Directeurs départementaux de l'équipement (DD)**

■ **Directeurs départementaux de l'équipement (DD)**

■ **Directeurs régionaux de l'équipement (DR)**

■ **Directeurs régionaux de l'équipement (DR)**

■ **Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer**

■ **Présent pour l'avenir**

a) La réorganisation des services de l'administration centrale

S'agissant de l'administration centrale, le MEEDDM s'appuie désormais sur deux structures transversales :

– un secrétariat général, regroupant l'ensemble des fonctions transversales (international, juridique, communication, sécurité, fonction budgétaire et immobilière, gestion du personnel, pilotage des services déconcentrés et des écoles et pilotage de tutelle des établissements publics...) ainsi que la stratégie de réforme ministérielle, le Secrétaire général étant le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère ;

– un commissariat général au développement durable chargé de placer le développement durable au cœur de toutes les politiques publiques et d'en assurer la promotion auprès de tous les acteurs socio-économiques, qui pilote l'observation, la recherche et la prospective du ministère ; la commissaire générale, que votre Rapporteur a auditionnée, cumule cette fonction avec celle tout à fait transversale et apparemment complémentaire de déléguée interministérielle au développement durable.

Cinq directions générales traduisent la prise en compte du développement durable comme orientation majeure de l'action du ministère, en cohérence avec les orientations du Grenelle de l'environnement :

– la direction générale de l'aviation civile, en charge notamment des fonctions de navigation, de sécurité et de sûreté aériennes ;

– la direction générale de l'énergie et du climat, en charge de la définition de la politique française en matière de lutte contre les changements climatiques, de demande et d'offre d'énergie ;

– la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, qui intègre à la fois les compétences transport ferroviaire, fluvial, maritime, et routier, facilitant ainsi la mise en œuvre de politiques de report modal ;

– la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, qui traite à la fois d'habitat, d'urbanisme, de paysage, d'eau et de biodiversité, permettant de promouvoir un aménagement du territoire durable ;

– et enfin la direction générale de la prévention des risques, qui développe une approche intégrée des risques technologiques, naturels et hydrauliques, de la prévention des nuisances ainsi que la qualité de l'environnement.

Chacune des directions a été organisée selon le principe de transversalité issu du Grenelle de l'environnement et adaptée pour mieux répondre à ses engagements. En effet, à titre d'exemple, les problématiques liées à l'énergie d'une part et au climat d'autre part sont prises en charge par une même direction, ce qui permet la définition d'une politique énergétique compatible avec les

objectifs de lutte contre le changement climatique définis entre autres au plan international.

Le ministère dispose également de l'Inspection générale des affaires maritimes et du Conseil Général de l'environnement et du développement durable. Enfin, sont mis à la disposition du ministre d'État, la délégation à la sécurité et à la circulation routières ainsi que le secrétariat général à la mer.

Enfin, le MEEDDM compte depuis la formation du Gouvernement dit « Fillon V », le 23 juin 2009, quatre Secrétariats d'État, le premier à l'écologie, le second chargé des technologies vertes et des négociations sur le climat, le troisième chargé du logement et de l'urbanisme, et le dernier chargé des transports.

b) La réorganisation corollaire des services déconcentrés

Parallèlement à la nouvelle organisation de l'échelon central, les services territoriaux du ministère sont en cours de restructuration pour améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'État dans les territoires. L'organisation territoriale des ministères fusionnés pour créer le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM) s'appuie sur :

- 24 Directions régionales de l'industrie, de la recherche, et de l'environnement (DRIRE) ;
- 26 Directions régionales de l'environnement (DIREN) ;
- 22 Directions régionales de l'équipement (DRE) ;
- 11 Directions des routes (DIR) ;
- 99 Directions départementales de l'équipement (DDE) ;
- des services territoriaux spécialisés (aviation civile, affaires maritimes, services navigation...).

Au niveau régional, 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont vocation à être créées, regroupant en métropole les anciennes DRE, DIREN et DRIRE hors missions développement industriel et métrologie. Elles auront en charge toutes les compétences de ces anciens services déconcentrés. Cette évolution permet au MEEDDM de disposer d'un pôle régional unifié, échelon de pilotage de ses politiques sur le territoire.

Les 9 premières DREAL ont été créées début et mi 2009. Début 2010, 12 autres DREAL seront créées, les travaux de préfiguration de ces futures directions régionales ayant démarré début 2009.

Suite à l'évaluation réputée positive de l'expérimentation dans huit départements de la fusion de huit directions départementales de l'équipement (DDE) et directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), engagée dès le 1^{er} janvier 2007, le MEEDDM et le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) ont souhaité généraliser cette réforme. Conformément à la circulaire du 23 janvier 2008 du Premier ministre, 47 nouvelles directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) ont ainsi été créées au 1^{er} janvier 2009 pour œuvrer de façon unifiée dans les domaines du développement durable, de l'agriculture et de la gestion du territoire. Les directions départementales fusionnées assurent donc les missions premières des deux services et renforcent leurs compétences dans les domaines environnementaux et de connaissance des territoires de manière à répondre aux enjeux du Grenelle de l'environnement.

Cette évolution doit aujourd'hui s'inscrire dans la nouvelle organisation départementale de l'État, décidée en comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008, qui prévoit dans chaque département, hors ceux d'Ile de France et outre mer la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2010 de deux ou trois directions départementales interministérielles. Les directions départementales interministérielles seront des services déconcentrés de l'État, exerçant des missions relevant de plusieurs ministères et placés sous l'autorité du préfet.

Les DDEA constitueront le socle essentiel de la nouvelle direction départementale des territoires, qui regroupera également les compétences d'une partie des services « environnement » des préfetures. Cette organisation renforcera la capacité d'action des services, au plus proche des territoires, et les confortera au sein du pôle de compétences techniques ainsi constitué. La Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE) est en charge du pilotage et de l'accompagnement de cette réforme majeure en associant étroitement l'ensemble des ministères concernés. Les travaux relatifs à la préfiguration de ces nouveaux services déconcentrés de l'État ont d'ores et déjà débuté. Les organigrammes de l'ensemble des DDI ont été validés par la MIRATE en avril 2009 et les préfigureurs des directions départementales interministérielles (DDI) de métropole (hors Ile-de-France) ont été nommés en mai 2009.

En Ile-de-France, la réorganisation administrative des services a été précisée par l'instruction du 27 juillet 2009 du Premier ministre qui prescrit, pour les services du MEEDDM, la création de trois directions régionales et interministérielles (DRI) spécifiques:

- la DRI de l'équipement et de l'aménagement ;
- la DRI de l'environnement et de l'énergie ;
- la DRI de l'hébergement et du logement.

Dans les départements de grande couronne (77, 78, 91, 95), l'organisation départementale sera identique à celle prévue sur le reste du territoire métropolitain et mise en place, selon un schéma à trois directions : direction départementale des territoires, direction départementale de la cohésion sociale, direction départementale de la protection des populations. A Paris et dans les départements de petite couronne (75, 92, 93, 94), les structures locales seront des unités territoriales des directions régionales et interministérielles précitées. En Ile-de-France, la mise en place de la nouvelle organisation régionale doit être effective avant le 31 décembre 2010, et celle de l'organisation départementale avant le 30 juin 2010.

Outremer, l'organisation des services du MEEDDM n'a pas encore été déterminée à ce jour, puisqu'elle est encore l'objet d'une concertation interministérielle dans le cadre plus large de l'organisation des services de l'État outremer.

Pour les services en charge de la mer et du littoral, il est prévu, par instruction du Premier ministre du 15 juillet 2009, deux niveaux :

– le niveau interrégional, échelon le plus pertinent pour traiter de certaines missions maritimes ;

– et le niveau départemental intégré dans les directions départementales des territoires (DDT).

Quatre directions interrégionales de la mer (DIRM) seront créées au 1^{er} janvier 2010 :

– la DIRM Manche orientale-Mer du Nord, dont le siège sera Le Havre,

– la DIRM Bretagne-Pays de la Loire, dont le siège sera Nantes,

– la DIRM Sud-Atlantique, dont le siège sera Bordeaux,

– la DIRM Méditerranée, dont le siège sera Marseille.

La nouvelle DIRM exercera l'intégralité des compétences des actuelles directions régionales des affaires maritimes (DRAM). Elle intégrera par ailleurs les missions de signalisation maritime des services des phares et balises et celles de gestion des centres interdépartementaux de stockage POLMAR (pollutions marines). Elle exercera une mission de coordination de l'ensemble des politiques de la mer et du littoral.

Dans les départements du littoral, la direction départementale des territoires s'appellera « direction départementale des territoires et de la mer » (DDTM), et comprendra dans la plupart des cas un service appelé « délégation à la mer et au littoral », qui sera placé sous l'autorité d'un directeur-adjoint de la DDTM, « délégué à la mer et au littoral ». Le ministère a initié le processus de création des DIRM, parallèlement au travail de préfiguration des DDTM, déjà

engagé dans chaque département dans un cadre interministériel, et qui doit aboutir à leur création début 2010.

Par ailleurs, concernant les services en charge de l'inspection du travail, le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 a décidé que les services déconcentrés de l'inspection du travail relevant jusqu'à présent de trois ministères différents (ministères respectivement chargés du travail, de l'agriculture et des transports), seront fusionnés et rattachés à une direction régionale unique, la future direction des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), service déconcentré du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Le transfert des services de l'inspection du travail des transports au ministère chargé du travail est intervenu donc dès 2009, et a concerné environ 390 agents.

Votre Rapporteur, s'il perçoit bien l'intérêt stratégique d'une telle réorganisation, tant au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés, notamment en ce qui concerne la prise en compte sur le terrain des objectifs du Grenelle de l'environnement, s'interroge sur sa perception par les agents du ministère. En effet, ses implications, en termes de contenu du travail, de localisation des services, d'organisation des services et de structuration hiérarchiques semblent tellement importantes qu'il serait utile de veiller à ce que la faiblesse des mesures d'accompagnement ne compromette pas la viabilité de ladite réforme en suscitant des mouvements d'incompréhension, voire de rejet de la part de fonctionnaires qui en sont les premiers acteurs. A cet égard, le rôle et les moyens des plateformes alloués aux plateformes « ressources humaines » seront déterminants.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, reconnaissait, lors de son audition par la commission du développement durable le 6 octobre 2009 la difficulté de ces réformes : « *Une administration de ce type est unique au monde* », reconnaissait le ministre, « *et l'organiser n'a pas été facile* » car « *les méthodes de travail ont été radicalement modifiées* ». Il soulignait : « *une mutation d'une telle ampleur est assez rare, et je ne sais quelle autre institution a vu pareille transformation* ».

B.— UN PROGRAMME AUX CONTOURS TOUJOURS INCERTAINS, DONT L'ÉVALUATION RESTE MALAISÉE

Le programme budgétaire « CPPEEDDM » connaît encore une fois d'importants changements dans sa structure, ce que votre Rapporteur déplore puisque cela ne contribue pas là encore à en simplifier l'analyse. Cette situation est une constante puisque, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, pas moins de quatre actions avaient été supprimées – sur les vingt-quatre de la loi de finances pour 2008 –, douze actions avaient vu leur libellé modifié, seules sept ayant été reconduites à l'identique, l'action n° 26, relative aux crédits de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, étant créée *ex nihilo*. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, six programmes ont en effet été

supprimés du programme 217 (portant respectivement les numéros 10, 12, 17, 19, 20 et 21), sans que cette suppression donne lieu fort heureusement à une renumérotation des actions.

Ces évolutions successives rendent les comparaisons budgétaires malaisées. Certes, en données brutes, les autorisations d'engagement sur l'ensemble du programme augmentent de 1,74 % - avec 3,874 Mds d'€ - et les crédits de paiement avec 1,77 % dans une proportion similaire - avec 3,869 Mds d'€. Cependant, les évolutions de périmètre susmentionnées rendent difficile l'appréciation de la réalité de la hausse des crédits dans les secteurs clés de l'action du MEEDDM.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution, action par action, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement :

	PLF 2009		PLF 2010		Variation 2010/2009 en millions d'euros	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01	75 409	75 167	73 859	73 616	- 2,09 %	- 2,1 %
Action 02	6 023	6 203	6 023	6 023	0	0
Action 03	351 921	347 353	386 990	383 550	9,1 %	9 %
Action 04	31 176	31 176	31 175	31 175	- 0,01 %	- 0,01 %
Action 05	185 400	184 210	198 960	197 843	6,9 %	6,9 %
Action 06	9 693	9 693	9 882	9 882	2 %	2 %
Action 07	647 064	647 064	632 517	632 517	- 2,2 %	- 2,2 %
Action 08	810 633	810 633	827 707	827 707	2,1 %	2,1 %
Action 09	122 058	122 058	126 238	126 238	3,4 %	3,4 %
Action 11	174 979	174 979	177 762	177 762	1,6 %	1,6 %
Action 13	815 884	815 884	801 632	801 632	- 1,7 %	- 1,7 %
Action 14	136 519	136 519	136 327	136 327	- 0,01 %	- 0,01 %
Action 15			162 872	162 872		
Action 16	170 127	170 127	189 250	189 250	10,2 %	10,2 %
Action 18						
Action 22	265 168	265 168	26 057	26 057	- 82,4 %	- 82,4 %
Action 23	42 209	42 209	48 495	49 495	13 %	13 %
Action 24	34 293	34 293	35 017	35 017	2,1 %	2,1 %
Action 25	1 313	1 313	1 947	1 947	32,6 %	32,6 %
Action 26	1 148	1 148	1 336	1 336	14,1 %	14,1 %
Totaux	3 807 807	3 801 807	3 874 973	3 869 256	1,8 %	1,8 %

Source : Projet de loi de finances pour 2010

Deux actions « miroir » font l'objet d'un traitement particulier :

– l'action n° 15 identifie les personnels du MEEDDM, en poste soit en administration centrale soit dans les services déconcentrés, qui œuvrent en réalité

pour les politiques des programmes budgétaires suivants : « *développement et amélioration de l'offre de logement* » et « *aide à l'accès au logement* » de la mission ministérielle « *ville et logement* » ;

– l'action n° 18, qui ne fait pas l'objet de dotation budgétaire, vise à accueillir le transfert en gestion des emplois et crédits de personnel correspondant aux agents relevant en gestion du MEEDDM et exerçant leur activité dans le périmètre d'autres ministères en vue de permettre la gestion et la paye de ces agents.

C.— UN PROGRAMME DONT LES ACTIONS RESTENT FOISONNANTES ET MAL ÉQUILIBRÉES

1. « Stratégie, études et expertise en matière de développement durable » (action n° 1)

a) Contenu

L'action « *Stratégie, études et expertise en matière de développement durable* » regroupe l'ensemble des moyens mis à la disposition du Commissariat général au développement durable (CGDD) pour assurer les missions qui lui sont confiées, qui consistent à élaborer et à mettre en œuvre la stratégie nationale de développement durable (SNDD) au travers des politiques publiques et des actions des acteurs socio-professionnels. De plus, le CGDD assure la coordination et l'animation des actions induites par les conclusions du Grenelle de l'environnement.

Le CGDD a une triple mission, de nature totalement transversale :

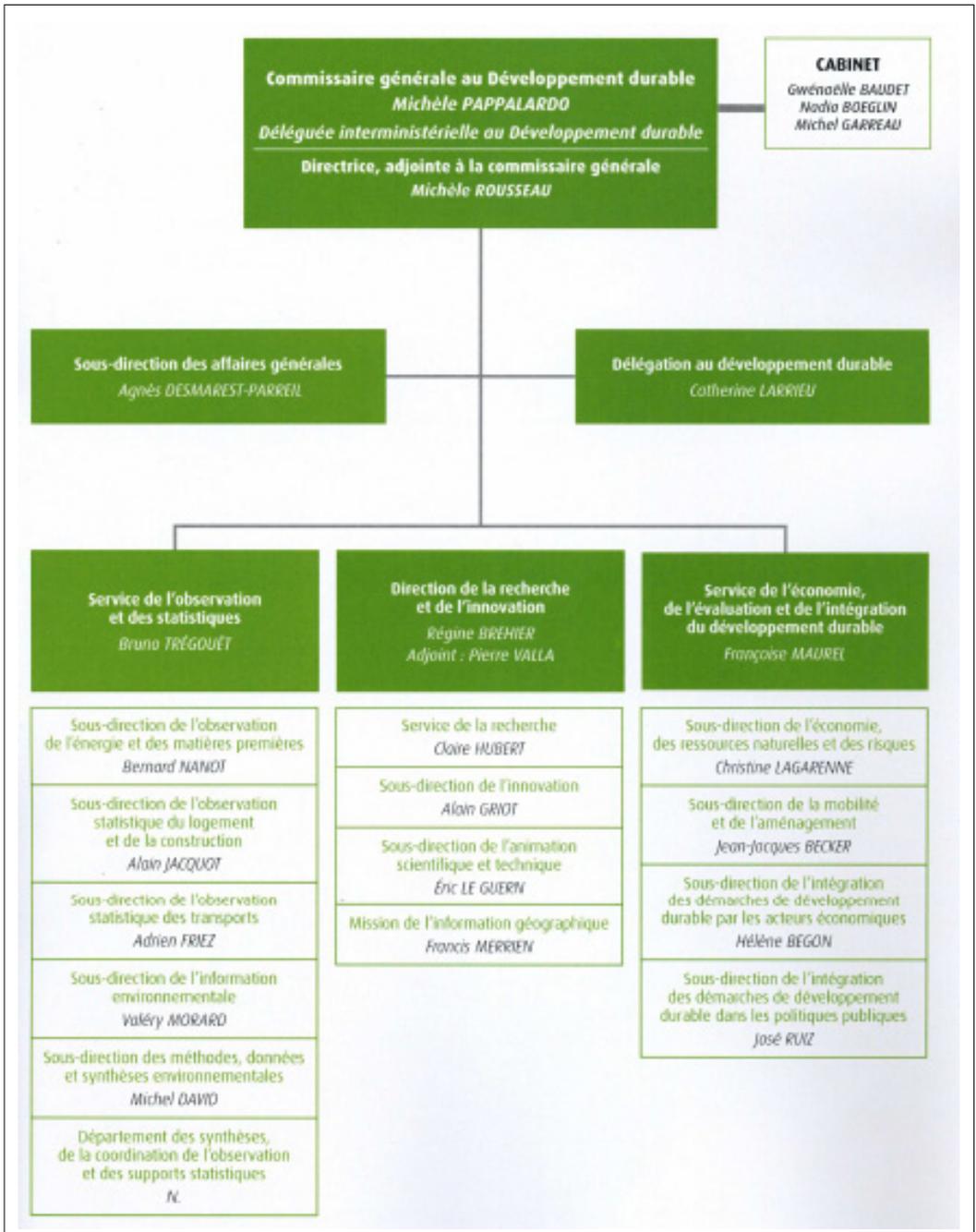
– les statistiques, notamment avec l'Institut français de l'environnement (IFEN), fonction centrale employant 220 ETP dont 80 issus de l'INSEE ;

– la recherche et l'innovation, qui est une fonction pour l'essentiel héritée de l'ex-ministère de l'équipement ;

– les études économiques, axée sur l'évaluation environnementale des politiques publiques.

Le CGDD est également le support de la délégation interministérielle au développement durable, dont le rôle est, entre autres, de participer à l'élaboration de la SNDD, mais aussi d'assurer la partie environnementale des études d'impact désormais obligatoire pour l'ensemble des projets de loi déposés sur le bureau du Parlement.

Compte tenu de l'importance stratégique du CGDD dans l'exécution de cette action mais également dans l'organisation des moyens de l'État dans le domaine du développement durable, votre Rapporteur a souhaité présenter son organigramme.



Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM)

L'action est divisée en quatre sous-actions : « *études et stratégie* », « *observation, information, fonctionnement* », « *centres techniques de l'équipement (CETE)* », et « *partenariat associatif* ».

La sous-action « *études et stratégie* » est composée des domaines d'action suivants :

– les études, évaluation et instruments économiques, qui intègrent le développement des méthodes d'évaluation économique des dommages causés à l'environnement, mais aussi de production d'instruments économiques (éco-fiscalité), et d'analyses dans le champ de compétences du ministère ;

– les dispositifs et outils de l'intégration du développement durable, qui comprend un volet territorial, avec le suivi des Agendas 21 sous la forme d'un appel permanent aux collectivités, et un volet national (promotion des écolabels, intégration du développement durable dans la commande publique) ;

– la stratégie et la prospective, qui visent notamment à nourrir l'élaboration de la future SNDD ;

– le réseau des organismes scientifiques et technologiques, dont le CGDD définit les orientations.

La seconde sous-action « *observation, information, fonctionnement* » recense les domaines d'action suivants :

– l'observation environnementale, qui se traduit par la production de données environnementales de qualité, en particulier dans le cadre de la convention d'Aarhus sur l'accès du public à l'information environnementale et à l'évaluation des politiques publiques, données qui alimentent notamment les institutions internationales (Agence européenne pour l'environnement, Eurostat, OCDE, ONU) ;

– la prévention, avec le comité de la prévention et de la précaution (CPP, créé par arrêté du 30 juillet 1996) et le conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB, créé par arrêté du 26 mars 2004).

La troisième sous-action « *centres techniques de l'équipement (CETE)* » regroupe les moyens de fonctionnement des centres techniques de l'équipement, dont l'activité est réorientée vers la maîtrise d'ouvrage et la synthèse des connaissances dans les domaines de compétence du ministère. L'importance de cette sous-action va décroître à l'avenir compte tenu des conséquences de la RGPP, ce qui semble heureux car elle n'est pas de même nature que les autres sous-actions du programme n° 217.

La quatrième sous-action « *partenariat associatif* » regroupe les moyens du bureau des associations, qui est directement rattaché au secrétaire général. Ces

moyens servent à financer des projets mis en œuvre par le milieu associatif dans les domaines de la biodiversité et du changement climatique.

b) Dotations budgétaires et objectifs

L'action n° 1 est dotée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 de 73,85 M€ en autorisations d'engagement (AE), ce qui représente 1,91 % des AE de l'ensemble du programme, et 73,61 M€ en crédits de paiement (CP), ce qui correspond à une baisse de 2,1 % en moyenne par rapport à la dotation en loi de finances initiale pour 2009. Cette baisse paraît de mauvais augure à votre Rapporteur pour la seule action budgétaire pilotée par le CGDD.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 63,44 M€ en AE et à 63,2 M€ en CP. Il faut noter que les CETE, dont l'activité n'est pas directement liée, au moins dans sa forme actuelle, au développement durable, représente près des deux tiers de ces dépenses, puisqu'en retranchant le coût dudit fonctionnement, les dépenses ne s'élèvent plus qu'à 20,34 M€ en AE et à 20,1 M€ en CP. S'agissant des dépenses liées à l'observation et aux statistiques environnementales, les dépenses liées à l'alimentation des différentes bases de données (CORINE) s'élèvent à 2,04 M€. On peut déplorer cependant, dans le domaine des études, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable dans les politiques publiques, le faible montant alloué à l'expertise sous forme d'études (0,32 M€), à l'expertise sur des projets d'infrastructures et d'exploitation de ressources naturelles (0,37 M€), ainsi qu'aux mesures destinées à promouvoir l'éco-responsabilité dans les administrations (0,61 M€).

Dans ce dernier domaine, il faudra juger sur pièce de l'efficacité du fonds « *État exemplaire* », dont la création était annoncée par la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008, qui doit faire l'objet d'une actualisation, qui est doté de 100 M€ qui sont en fait des crédits retenus et reversés aux ministères en fonction des actions conduites avec un système de pondération relativement complexe et dont le pilotage a été confié au CGDD. Il s'agit donc, pour l'essentiel, d'un fonds virtuel n'aboutissant qu'à une redistribution des crédits entre départements ministériels, à surface budgétaire constante, donc sans augmentation des crédits fléchés vers des actions visant à « *verdier* » l'action des administrations.

Par ailleurs, la stagnation des crédits alloués au dispositif de reconnaissance et d'évaluation des Agendas 21 (0,7 M€) n'apparaît pas de bon augure dans un domaine particulièrement crucial sur le terrain pour le succès de la SNDD, même si les moyens dans ce domaine prennent essentiellement la forme de dépenses d'intervention (cf. *infra*) et si le dispositif existant s'appuie sur le comité national des Agendas 21.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent, hors du réseau des CETE, à 1,25 M€. Elles correspondent d'une part à la poursuite de la rénovation du système statistique concernant les immatriculations des véhicules (à hauteur de

0,9 M€) et d'autre part au projet « *Référentiel génie civil* » nécessité par l'alignement sur les normes européennes (à hauteur de 0,35 M€).

Les dépenses d'intervention du partenariat associatif s'élèvent à 4,67 M€ et permettent de soutenir le réseau associatif dans le domaine environnemental, essentiellement les têtes de réseaux au plan national et régional.

Les dépenses d'intervention s'élèvent quant à elles à 4,49 M€, hors partenariat associatif. Elles permettent le soutien aux actions partenariales menées avec les entreprises et les collectivités territoriales (0,7 M€), ainsi qu'à l'ensemble des actions permettant de faire progresser la connaissance environnementale et l'intégration du développement durable (0,7 M€). Les crédits alloués aux services déconcentrés pour la réalisation de projets territoriaux (2,7 M€), dont les Agendas 21 locaux, sont plus conséquents.

Un indicateur de performance (n° 1.1) est d'ailleurs associé à cette action, à savoir le taux d'acceptation des projets de développement durable au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21. De 85 % en 2009, ce taux est stable dans les prévisions pour 2010 alors qu'un peu plus d'ambition aurait été bienvenue à la veille du vote du Grenelle II puisqu'il ne devrait s'élever de cinq points qu'à l'horizon 2012.

2. « Fonction juridique » (action n° 2)

a) Contenu

La fonction juridique, qui est assurée par un service juridique central s'appuyant sur des services spécialisés, représente 0,2 % des AE et des CP du programme. Elle recoupe en réalité plusieurs activités :

– l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ainsi qu'internationaux et communautaires, y compris le suivi de la transposition des directives ;

– la veille et l'information juridique, ce qui inclut entre autres la sécurisation de la commande publique, l'analyse du droit communautaire et du droit public de l'économie ;

– le conseil et l'assistance aux services et aux responsables ;

– la résolution des conflits pouvant subvenir dans le champ de compétences du ministère, qu'il s'agisse de la protection aux agents du ministère due dans le cadre du statut de la fonction publique ou des accidents de la circulation impliquant un véhicule de service du ministère.

De plus, la fonction juridique a, de part sa production réglementaire, une fonction d'appui à l'action des polices administrative et judiciaire, mais aussi à celle des services chargés des polices spéciales de l'environnement.

b) Dotations budgétaires et objectifs

L'action n° 2 est dotée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 de 6,02 M€ en AE et de 6,02 M€ en CP, ce qui correspond à une stabilité en euros courants par rapport à la dotation au titre de la loi de finances pour 2009.

Ces dotations budgétaires sont destinées à couvrir les dépenses suivantes :

– l'assistance fournie aux agents du ministère dans le cadre des garanties statutaires offertes par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (à hauteur de 0,45 M€) ;

– les dépenses consécutives aux accidents de la circulation impliquant un véhicule de service (à hauteur de 3,65 M€), répartis entre les crédits de centrale (2,63 M€) et ceux destinés aux services déconcentrés (0,78 M€) ;

– les dépenses liées aux autres formes de contentieux, notamment ceux liés à l'ingénierie publique lorsque l'État est maître d'ouvrage (à hauteur 1,9 M€), dont l'estimation est toujours délicate.

3. « Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » (action n° 3)

a) Contenu

L'action n° 3 « *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement* », qui mobilise 9,99 % des autorisations d'engagement du programme, soit 386,99 M€ en AE et 383,55 M€ en CP, ce qui correspond à une hausse de 9 % par rapport aux dotations budgétaires pour 2009, a une vocation totalement transversale puisqu'elle regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement et de l'immobilier à la fois de l'administration centrale et des services déconcentrés. Bien qu'elle ne recouvre pas exactement des objectifs du Grenelle de l'environnement, elle est conduite, sous l'autorité du secrétariat général du MEEDDM, par la délégation à l'action foncière et immobilière pour le pilotage et la mise en œuvre de la politique foncière et immobilière du ministère dans la recherche d'un impact le moins élevé possible sur l'environnement, d'une efficacité accrue de la dépense publique et d'une efficacité sociale maximale de la commande publique.

Elle poursuit un triple objectif :

– l'élaboration et le pilotage de la politique immobilière et foncière du ministère, c'est-à-dire la coordination des actions foncières conduites, soit par le ministère soit par les établissements publics placés sous sa tutelle, en vue notamment d'accroître l'offre foncière publique permettant la construction de logements, notamment sociaux, mais aussi la maîtrise d'ouvrage des projets immobiliers de l'administration centrale du ministère, et le pilotage de la politique patrimoniale et immobilière du ministère ;

– la fourniture aux agents du ministère de conditions de travail satisfaisantes, et ce quel que soit leur lieu de travail ;

– la mise en œuvre de prestations logistiques, en administrations centrales, pour les directions générales ainsi que les cabinets ministériels ; cette mise en œuvre recoupe des missions matérielles à la fois lourdes et diverses, puisqu’il s’agit notamment de la gestion des moyens de transport et du parc automobile du ministère, la gestion administrative des bâtiments domaniaux, la sûreté et la sécurité des sites, les prestations centralisées d’impression et de reprographie, la gestion des moyens de communication et celle des moyens du conseil général de l’environnement et du développement durable.

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement courant et d’immobilier de l’administration centrale et des services déconcentrés s’élèvent à 380,119 M€ en AE et à 376,76 M€ en CP, les loyers budgétaires étant indexés à 2,7 % et financés par redéploiement. Sur ces dépenses, les dépenses de fonctionnement courant de l’administration centrale s’élèvent à 23,06 M€ en AE et à 23,05 M€ en CP, et les dépenses d’immobilier de l’administration centrale à 91,75 M€ en AE et à 91,85 M€ en CP, les premiers postes étant les loyers, y compris budgétaires, ainsi que les charges. Les dépenses de fonctionnement courant et d’immobilier des services déconcentrés sont bien plus élevées, puisqu’ils s’élèvent à 265,29 M€ en AE et 261,7 M€ en CP.

Les dépenses d’investissement de l’administration centrale et des services déconcentrés correspondent à 6,87 M€ en AE et 6,92 en CP. Ils se répartissent de la façon suivante :

– les dépenses immobilières des services déconcentrés, à hauteur de 4,37 M€ en AE et 6,42 M€ en CP, qui traduisent la poursuite de l’effort budgétaire en faveur de projets immobiliers dont la mise en œuvre a été engagée précédemment, ce qui explique le décalage entre les AE et les CP ; il est à noter que ne sont pas incluses dans ces dépenses celles correspondant à l’audit technique et de maintenance des bâtiments de l’État (effectuées à partir du programme n° 309 « *Entretien immobilier de l’État* »), ni celles liées aux restructurations de services ou au relogement d’agents du MEEDDM (inscrites au programme n° 722 « *Gestion du patrimoine immobilier de l’État* ») ;

– les dépenses d’investissement de l’administration centrale, à hauteur de 2,5 M€ en AE et de 0,5 M€ en CP, qui se répartissent, selon une clé ne figurant pas dans le projet annuel de performance, entre les travaux d’aménagement et de gros entretien immobilier, notamment dans le pôle de la Défense, et les dépenses d’investissement mobilier (renouvellement du parc automobile avec l’achat de véhicules micro-urbains, remplacement du mobilier vétuste).

A cette action est associé un objectif intitulé « *être une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de*

fonctionnement ». Cet objectif a été élaboré à la suite des conclusions du Grenelle de l'environnement et de la circulaire du 3 décembre 2008 du Premier ministre relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. Cette circulaire imposait à chaque ministre d'établir pour l'administration placée sous sa responsabilité un Plan d'administration exemplaire (PAE). Le MEEDDM a rendu public son PAE le 9 mars 2009, ce dont votre Rapporteur se félicite, l'administration chargée de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement devant naturellement faire figure de précurseur en la matière, et agir comme élément moteur dans cette mutation administrative majeure du XXI^{ème} siècle. Ce PAE définit trois priorités d'action : les équipements de bureautique, la gestion immobilière par la réduction de la consommation d'énergie, et la refonte du parc de voitures particulières. A ces trois priorités ont logiquement été associés trois indicateurs distincts :

– le ratio d'efficacité bureautique (n° 2.1) concerne l'administration centrale et vise à évaluer, du point de vue du contribuable, la somme des dépenses bureautiques du ministère par poste (cet indicateur est en voie d'amélioration puisqu'il s'élevait à 540,6 € pour 4 787 postes de travail, et que la prévision pour 2010 ressort à 520 € pour un parc de 5 000 postes) ;

– le ratio d'efficacité de la gestion immobilière (n° 2.2) mesure entre autres l'évolution de la dépense liée à la fonction immobilière par m² rapportée à l'indice de référence en services déconcentrés (stabilité avec 55 €/m² en 2010 et 2011), et en administration centrale (en baisse dans la prévision 2010 par rapport à la prévision 2009 actualisée, à 126 €/ m² avec une stabilité prévue en 2011) ;

– le taux moyen des émissions de CO₂ des voitures particulières (mesuré en g/km) se subdivise en un sous-indicateur mesurant ce taux pour le stock annuel de voitures particulières de services utilisées (135 g/km en prévision pour 2010, avec 128 g/km en valeur-cible pour 2012) et un autre sous-indicateur mesurant ce taux pour les voitures particulières achetées ou louées dans l'année (125 g/km prévus pour 2010, avec 118 g/km en cible pour 2012). Votre Rapporteur souligne que l'écart entre les deux sous-indicateurs appelle manifestement une action vigoureuse pour aligner les émissions du stock sur celle du flux, en clair d'expurger le parc actuel des véhicules émettant le plus de CO₂ et qui grèvent la capacité d'exemplarité du ministère en la matière.

4. « Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques » (action n° 4)

Comme l'action n° 3, l'action n° 4 « *Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques* », qui ne représente que 0,80 % des autorisations d'engagement de la mission, a une vocation clairement transversale. Ses dotations budgétaires sont cependant sensiblement inférieures puisqu'elle mobilise 31,17 M€ en AE et 31,17 M€ en CP, ce qui représente une quasi-stabilité

(- 0,01 %) par rapport à sa dotation dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009.

a) Contenu

L'action n° 4 peut être décomposée en deux sous-ensembles : le premier concerne l'élaboration de la politique informatique du MEEDDM, nécessaire à la cohérence des systèmes d'information, et le second la gestion de ces mêmes systèmes au sein de l'administration centrale du ministère.

Le premier sous-ensemble peut être scindé en trois domaines distincts. Le premier a pour objet l'élaboration de la politique du ministère en matière de systèmes d'information, ce qui comprend l'élaboration du schéma directeur des systèmes d'information et de communication, la définition des architectures techniques, la définition des outils et référentiels communes, ainsi que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le deuxième domaine concerne la mise en œuvre des infrastructures et services communs aux systèmes d'information, ce qui comprend notamment le déploiement et le fonctionnement courant des centres serveurs nationaux, la mise en œuvre et la maintenance des systèmes de sécurité, ainsi que l'animation des réseaux « métiers ». Le troisième domaine concerne la gestion de l'informatique de l'administration centrale, à la fois sur le plan de la gestion matérielle (suivi et maintenance du parc informatique et téléphonique) et logicielle (développement du réseau et maintenance du réseau informatique).

Le second sous-ensemble concerne la gestion des systèmes d'information de l'administration centrale du ministère, gestion marquée par la nécessité d'adapter ces systèmes au nouveau périmètre ministériel ainsi qu'aux nouveaux modes d'exercices des missions qui lui sont confiées (réorganisation de l'administration centrale, création des DREAL, mutualisation des fonctions support, soutien au fonctionnement des futures directions départementales des territoires). Elle inclut une dimension particulièrement importante dans cette optique qui est de poursuivre le déploiement d'outils informatiques communs bâtis à partir de logiciels libres. Votre Rapporteur souhaite que ce mouvement soit poursuivi et amplifié, car il présente l'avantage d'économiser des ressources budgétaires et d'alléger la dépendance vis-à-vis des éditeurs de logiciels, notamment de systèmes d'exploitation pour micro-ordinateurs.

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement de l'action n° 4 s'élèvent à 31,17 M€ en AE et à 29,17 M d'€ en CP. Elles couvrent tout à la fois :

– l'élaboration de la politique informatique du MEEDDM, à hauteur de 2 M€ en AE et en CP, qui se décompose en élaboration de textes organisationnels (schéma directeur), à hauteur de 0,5 M€, en développement d'outils communs en matière de système d'information géographique, pour un montant équivalent, et en maintenance opérationnelle, à hauteur d'1 M€ ;

– la mise en œuvre des infrastructures et services communs, à hauteur de 13,34 M€ en AE et en CP, ce qui recouvre pour plus de la moitié (8,3 M€) la mise en place d'un plan de développement de visioconférence et de téléphonie sous IP avec en objectif 1 500 points de desserte, et qui comprend aussi les prestations d'hébergement (4 M€), la maintenance du système de messagerie (0,65 M€), et la maintenance de sécurité (0,4 M€) ;

– la gestion de l'informatique de l'administration centrale du MEEDDM (6,82 M€) ;

– l'exploitation et l'évolution des systèmes d'information des activités support, notamment de l'activité ressources humaines (à hauteur de 9 M€ en AE et de 7 M€ en CP), ce qui inclut la maintenance des outils existants (3,6 M€ en AE et en CP), et les projets d'évolution des systèmes d'information (5,4 M€ en AE et en CP), notamment du système de gestion administrative et de paie des agents, avec la première phase de réalisation de la version 2 du projet de refonte de « REHUCIT », et du système financier CHORUS destiné à être déployé en 2010 et 2011 (0,8 M€ en AE et en CP).

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 2 M€, uniquement en crédits de paiement, qui correspondent au déploiement du nouveau système d'information précité destiné à la gestion des ressources humaines du ministère. Cette dépense correspond à la fois à une mission d'assistance au déploiement de l'application, et également à la réalisation du système d'information décisionnel associé, dans le cadre de marchés engagés sur des AE en 2008.

5. « Politique des ressources humaines et formation » (action n° 5)

Comme les actions n° 3 et 4, l'action n° 5 « *Politique des ressources humaines et formation* » a une vocation très clairement transversale puisqu'elle recouvre la formation initiale diplômante et professionnelle, le recrutement, les politiques sociales et d'action sociale, la politique de prévention et la gestion des ressources humaines. Elle est dotée de 198,96 M€ en AE - soit 5,14 % des AE de la mission - et de 197,84 M€ en CP, soit une hausse de 6,9 % par rapport à la loi de finances pour 2009.

a) Contenu

Cette action regroupe l'ensemble des moyens destinés à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la gestion des actes de ressources humaines, la coordination des politiques sociales et des prestations d'action sociale du ministère. Elle inclut la tutelle des écoles du ministère, à savoir l'École nationale des Ponts et chaussées (ENPC), l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), et l'École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE). Elle est pilotée au quotidien par la direction des ressources humaines, rattaché au Secrétariat général.

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement de l'action n° 5 s'élèvent à 86,71 M€ et à 86,37 M€ en CP, répartis en dépenses d'action sociale (restauration collective, petite enfance, crédits d'initiative locale, à hauteur de 16,25 M€ en AE et en CP), en politiques de prévention (3,04 M€ en AE et en CP), en dépenses de formation (14,25 M€ en AE et 13,91 M€ en CP, notamment les dépenses de l'Institut de formation de l'environnement (IFORE) à hauteur de 1,97 M€ en AE et de 1,77 M€ en CP), en moyens alloués aux écoles (53,15 M€ en AE et en CP).

Plutôt que d'entrer dans une analyse plus détaillée de ces différents postes, il semble utile à votre Rapporteur de faire un point sur **les ressources humaines spécifiquement « fléchées » pour mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement.**

En effet, le MEEDDM a obtenu, dans un contexte de mise en œuvre de la RGPP qui implique des pertes lourdes continues en équivalent temps plein (ETP) - à hauteur de - 1 400 ETP en 2009, 1 294 en 2010 et 1 216 en 2011 - **la création et le redéploiement de 1 450 ETP sur 3 ans pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, auxquels il faut ajouter 335 emplois créés au sein des opérateurs du MEEDDM, sans que leur répartition exacte soit précisément décrite dans les documents budgétaires.** Si cette évolution mérite d'être saluée comme positive, force est de constater que toutes les précautions doivent être prises pour que ces ETP soient réellement affectés à des tâches spécifiques au Grenelle, en d'autres termes que cet effectif ne soit pas utilisé pour atténuer l'effet de la RGPP sur le schéma d'emploi du MEEDDM, qui prévoit une réduction nette de 3 910 ETP pour 2009, ce qui correspond à un non-renouvellement de 57 % des départs en retraite.

Lors de la commission élargie du 28 octobre 2009, la Secrétaire d'État à l'écologie, interrogée par votre Rapporteur, a pu apporter des précisions utiles à ce sujet, concernant les 328 ETP - et non 335, comme indiqué dans la réponse aux questionnaires budgétaires - mobilisés chez les opérateurs du MEEDDM. Elle indiquait en effet : *« quant aux moyens humains affectés aux différents opérateurs au titre des emplois Grenelle, on compte 142 équivalents temps plein supplémentaires pour les parcs nationaux, 35 pour les aires marines, 100 pour l'ADEME, avec des emplois nouveaux et le redéploiement d'emplois du ministères, 23 pour l'Institut national de l'environnement industriel et des risques – et 28 pour les agences de l'eau. Au sein du ministère, la répartition des emplois entre les missions traditionnelles et les missions Grenelle fait encore l'objet d'un dialogue de gestion qui s'achèvera en décembre. Je pourrai donc vous communiquer cette information ultérieurement. »* Il sera particulièrement intéressant de connaître les résultats dudit dialogue de gestion lorsque celui-ci aura pris fin, les ETP mobilisés sur des missions « Grenelle » au sein du MEEDDM étant numériquement bien supérieurs, dans un rapport de un à quatre, à leurs homologues en poste au sein des opérateurs.

Plus généralement, votre Rapporteur doit mettre en exergue le décalage entre les moyens budgétaires et les enjeux, la mise en œuvre de l'ensemble des mesures issues du Grenelle nécessitant la mobilisation de ressources humaines bien plus importantes. Cette faiblesse en femmes et en hommes chargés spécifiquement de la mise en œuvre des politiques publiques de développement durable est à rapprocher de celle des crédits alloués, au sein de cette action, à la consolidation du pôle « développement durable » face aux enjeux de déclinaison opérationnelle des engagements du Grenelle – dont la dotation budgétaire est de 0,41 M€ en AE et 0,41 en CP – mais également de ceux dédiés à la mise en œuvre des formations dans le domaine des politiques et métiers environnementaux (0,41 M€) en AE et en CP). Là aussi, un effort budgétaire significatif aurait permis de crédibiliser la démarche du Gouvernement en matière de développement durable, de même que celui-ci aurait été bien inspiré de consacrer, dans le cadre de cette action, des crédits budgétaires au « **verdissement** » - ou à tout le moins à une réflexion préalable en la matière – **de tout ou partie des formations des établissements d'enseignement placés sous la tutelle du MEEDDM** (ENPC, ENTPE, ENTE). Les fonctionnaires du MEEDDM auditionnés dans le cadre du présent avis ont pu donner à votre Rapporteur des assurances quant à la mise en place de cette réflexion, ce dont naturellement il n'a pu que se réjouir.

Les dépenses d'intervention de cette action s'élèvent à 1,5 M€ en AE et 0,72 M€ en CP. Elles recouvrent exclusivement des actions d'accompagnement social des agents du MEEDDM en matière de logement dans le cadre de conventions de réservations conclues par le ministère.

A cette action correspond un objectif (n° 3), « *Appliquer une politique des ressources humaines responsables* », décliné en trois indicateurs : l'effort en matière de formation continue, l'efficacité de la gestion des ressources humaines et le taux d'emploi des travailleurs handicapés (5,3 % en prévision pour 2009).

6. « Action européenne et internationale » (action n° 6)

a) Contenu

Comme les actions n° 3, 4, et 5, l'action n° 6 « *Action européenne et internationale* » a une vocation très clairement transversale puisqu'elle a pour vocation, en collaboration avec le ministère des affaires étrangères, à mettre en œuvre la diplomatie environnementale française lancée avec les conventions internationales conclues après la conférence de Rio (juin 1992). Le MEEDDM a pour mission également de fournir aux partenaires européens et internationaux des explications quant au processus enclenché avec le Grenelle de l'environnement, cette démarche didactique étant destinée à renforcer l'exemplarité française du point de vue du développement durable.

Cette action, qui est pilotée par la direction des affaires européennes et internationales (DAEI), est financée par 9,88 M€ en AE et en CP, ce qui représente 0,3 % des AE de la mission. Ces crédits traduisent une hausse de 2 %

en francs courants par rapport à la loi de finances pour 2009, ce qui paraît en phase avec les suites internationales du sommet de Copenhague qui doit avoir lieu en décembre.

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement de cette action, hors dépenses de personnel, s'élèvent à 1,35 M€ en AE et en CP. Dans le domaine des relations multilatérales, elles couvrent la coordination et le suivi des négociations multilatérales et communautaires relatives au changement climatique, à la biodiversité, à la gouvernance internationale de l'environnement (GIE), ainsi que les liens avec la société civile dans le prolongement du Grenelle de l'environnement. Il semblerait rationnel que ces dépenses couvrent également celles liées à l'ambassadeur en charge des négociations sur le climat, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Lors de la commission élargie du 28 octobre 2009, la Secrétaire d'État à l'écologie a en effet donné les précisions suivantes : « *Brice Lalonde a été recruté en 2007, dans le cadre d'un contrat de trois mois, comme ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique. Sa rémunération est imputée sur les crédits du cabinet et ses frais de logement sur ceux du ministère des affaires étrangères.* »

Dans le domaine communautaire, il s'agit pour l'essentiel de financer l'action communautaire du MEEDDM, la gestion des relations bilatérales avec les pays de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège et la Suisse, et également la Représentation permanente à Bruxelles.

Les dépenses d'intervention, qui s'élèvent à 8,85 M€ en AE et en CP, recouvrent :

– les contributions obligatoires versées aux organisations internationales, à hauteur de 5,52 M€ en AE et en CP, ainsi que la prise en charge des conventions « techniques » transférées par le ministère des Affaires étrangères, comme celle relative à la lutte contre la pollution de la mer du Nord ou celle traitant des zones humides ;

– les contributions volontaires aux organisations internationales (pour 2 M€ en AE et en CP) entrant dans le périmètre du ministère ;

– le renforcement de l'association de la société civile à l'action européenne et internationale du ministère (1 M€ en AE et en CP).

7. Personnels relevant de la gestion du MEEDDM (actions n° 7 à 24)

Le programme n° 217 a pour particularité de représenter la quasi-totalité (99,4 %) des emplois du MEEDDM, à l'exception des emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui sont inscrits sur le programme n° 181 « *Prévention*

des risques ». A cette notable exception près, ces emplois sont regroupés budgétairement dans le programme, au sein des actions n° 7 à 24.

En effet, douze actions (portant respectivement les n° 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, et 24) du programme n° 217 concernent les différentes catégories de personnels dont la gestion est assurée par le MEEDDM. Outre l'action n° 18 (« *Personnels relevant de programmes d'autres ministères* »), le programme comprend onze actions dites « miroirs », c'est-à-dire des actions regroupant dans le programme soutien tous les effectifs ventilés dans d'autres programmes de la mission, ou œuvrant dans d'autres ministères dans le cadre d'objectifs correspondant à la mission à laquelle le programme permettait de les rattacher.

Le contexte général, la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Globalement, 65 863 ETP - soit 4,26 % de baisse par rapport à la loi de finances pour 2009 - sont demandés pour 2010 afin de permettre au ministère de remplir l'ensemble de ses missions, 3 401 « sorties » d'agents étant prévues, et 2 097 « arrivées », ce qui correspond à un taux de non-remplacement des départs à la retraite de 78 % et de 57 % si l'on inclut les 1 450 ETP créés pour les missions « Grenelle de l'environnement » (cf. *supra*). Le programme de réduction d'emplois, mis en place dans le cadre de la RGPP, fait ressortir les mouvements suivants :

- la suppression progressive de l'activité d'ingénierie concurrentielle (réforme n° 143 de la RGPP) : 3 273 ETP doivent être progressivement supprimés (2009-2011), et les agents exerçant ces missions redéployés sur d'autres missions prioritaires ;

- la mutualisation des activités support, avec les créations des DREAL et des DDEA et la réforme de l'administration centrale (réformes n° 11, 12, 26 et 155) : la mutualisation des activités support doit permettre, sur la période 2009-2011, la suppression de 1 253 ETP dans les services déconcentrés et l'administration centrale du MEEDDM, soit de 3,6 à 4 % de réduction par an. Le déploiement de CHORUS et de l'opérateur national de paie devrait également, au-delà de la période indiquée, permettre des gains de productivité dans les effectifs support ;

- la réorientation des activités du réseau scientifique et technique du MEEDDM (réformes n° 144 et 145) : la réorientation des activités routières, des activités d'ingénierie publique, et des fonctions support des centres d'études techniques de l'équipement (CETE), vers des domaines nouveaux ou en croissance ou des activités à forte valeur ajoutée doit permettre, sur la période 2009-2011, de faire un gain de 300 ETP (80 % des départs en retraite non remplacés) ;

- la rationalisation de l'organisation de Voies navigables de France (réforme n° 150) : elle doit permettre une réduction d'emploi de 186 ETPT sur la période 2009-2011 ;

– diverses autres mesures de réductions d'emplois : il est prévu une réorganisation des services des affaires maritimes (- 190 ETP) ; des gains de productivité dans le domaine des infrastructures aéroportuaires (- 44 ETP), et des évolutions dans les directions inter-départementales des routes (- 120 ETP).

Votre Rapporteur souhaite bien évidemment que **ces réductions d'emplois, qui sont un choix politique, ne se fassent pas au détriment de l'efficacité du service**. Alors qu'elles seront poursuivies sur les exercices budgétaires 2011 et 2012, **elles devront s'accompagner parallèlement de l'augmentation des ETP affectés spécifiquement à la réalisation des mesures issues du Grenelle de l'environnement** (cf. *supra*), au-delà des engagements déjà pris dans le cadre de la programmation triennale.

***a) Personnels œuvrant pour les politiques du programme
« Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » (action n° 7)***

L'action – qui représente 16,33 % des AE de la mission - a pour objet d'accueillir les emplois et les crédits de personnel des agents du MEEDDM qui concourent aux actions n° 1 à 6 du programme.

Il s'agit de fonctionnaires affectés au secrétariat général, au commissariat général au développement durable (CGDD) soit 499 ETP, au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), des agents des secrétariats généraux des services déconcentrés, de ceux des divisions informatiques des CETE, de ceux des pôles de valorisation des ressources humaines, des pôles support intégrés, du centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogique (CEDIP), du centre de formation polyvalent (CFP) de Brest, ainsi que des élèves des différentes écoles du MEEDDM rémunérés par l'État.

Ces personnels sont répartis entre budgets opérationnels de programmes (BOP) par le responsable du programme « CPPEEDDM ».

L'action est dotée de 632, 517 M€ en AE – ce qui représente 16,33 % des AE de la mission - et de 632,517 M€ en CP, ce qui représente une baisse de 2,2 % des dotations par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

***b) Personnels œuvrant pour les politiques du programme
« Infrastructures et services de transport » (action n° 8)***

L'action a pour objet d'identifier les personnels affectés tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère et travaillant dans le cadre des politiques du programme « *Infrastructures et services de transport* ». Cette action a principalement pour objectif le développement des infrastructures routières, l'entretien et l'exploitation du réseau routier national, et la politique technique.

Il s'agit pour l'essentiel de 22 208 agents, dont une grande partie de catégorie C (12 995), affectés en services déconcentrés, notamment dans les directions interdépartementales des routes, les directions départementales des territoires et de la mer, et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

L'action est dotée de 827,7 M€ en AE - ce qui représente 21,37 % des AE de la mission - et de 827,7 M€ en CP, ce qui représente une hausse de 212 % des dotations par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

c) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et circulation routières » (action n° 9)

L'action a pour objet d'identifier les personnels affectés tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère et dont les activités se déroulent dans le cadre du programme « *Sécurité et circulation routières* », à l'exception du personnel des centres techniques de l'équipement (CETE), qui sont eux supportés par l'action n° 14 (« *Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique* »). Lesdits personnels sont principalement affectés à des tâches d'observation, de prospective, et de réglementation routières, aux démarches interministérielles et à la communication, ainsi qu'à l'éducation routière (permis de conduire).

Il s'agit pour l'essentiel de 2 334 agents, pour la majorité de catégorie B – 1 666 d'entre eux, contre 309 de catégorie A et 359 de catégorie C.

L'action n° 9 est dotée de 126,23 M€ en AE – soit 3,26 % des AE de la mission - et en CP, soit une hausse de 3,4 % par rapport à 2009.

d) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes » (action n° 11)

Pour plus de clarté, la mission n° 10 ayant été transférée et non renumérotée, l'action suivante, portant le n° 11, identifie les personnels, affectés tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère, concourant aux politiques du programme « *Sécurité et affaires maritimes* », c'est-à-dire affectés aux tâches suivantes : sécurité et sûreté maritimes, suivi des problèmes des gens de mer et affaires maritimes, activités littorales et maritimes et action interministérielle de la mer.

Pour l'essentiel, ces agents sont en poste au sein de la délégation à la mer et au littoral, des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), des directions interrégionales de la mer (DIRM) ou directions régionales des affaires maritimes (DRAM). Ces agents sont au nombre de 3 228 : 926 de catégorie A, 1 053 de catégorie B et 1 249 de catégorie C.

L'action n° 11 est dotée de 174,762 M€ en AE et en CP - ce qui représente 4,59 % des AE de la mission, soit une augmentation de +1,6 % par rapport à la loi de finances pour 2009.

e) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Urbanismes, paysages, eau et biodiversité » (action n° 13)

L'action n° 13 a pour objet d'identifier les personnels affectés pour l'essentiel dans les services déconcentrés mais également dans l'administration centrale du ministère et dont les activités se déroulent dans le cadre du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113), par ailleurs objet du présent avis.

Ces personnels – qui sont au nombre de 15 222, dont 2 563 de catégorie A, 6 641 de catégorie B et 6 018 de catégorie C - sont affectés à des tâches qui recouvrent :

- les compétences et responsabilités de l'État dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et des paysages ;
- les prestations techniques apportées aux collectivités locales et l'appui technique aux autres administrations de l'État ;
- les compétences et responsabilités du MEEDDM dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.

L'action n° 13 est dotée de 801,63 M€ en AE - ce qui représente 20,69 % des AE de la mission - et 801,63 M€ en CP soit une baisse de 1,7 % par rapport au projet de loi de finances pour 2009.

f) Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique (action n° 14)

L'action n° 14 a pour objet d'identifier les personnels affectés tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère et dont les activités se déroulent dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique. Il s'agit pour l'essentiel :

- des personnels qui, au sein du Commissariat général au développement durable, sont affectés aux politiques du nouveau programme « *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* », qui est rattaché à la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » ;
- des personnels des centres d'études techniques de l'équipement – hors personnels des services support et informatique – qui font partie intégrante du Réseau scientifique et technique (RST).

On dénombre 2 478 fonctionnaires dans cette action « miroir » : 686 de catégorie A, 1 098 de catégorie B, et 694 de catégorie C.

L'action n° 14 est dotée de 136,32 M€ en AE - ce qui représente 3,52 % des AE du programme - et en CP.

g) Personnels œuvrant pour les politiques de « Développement et d'amélioration de l'offre de logement » (action n° 15)

L'action n° 15 est également une action miroir visant à identifier les personnels affectés tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère et qui sont affectés à des politiques du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » et « aide à l'accès au logement » de la mission « ville et logement ». Ces politiques visent à l'amélioration de la construction locative et du parc existant, au soutien à l'accession à la propriété, à la lutte contre l'habitat indigne, à la réglementation de l'habitat, à la politique technique et à la qualité de construction, au développement des aides personnelles au logement, et à l'accompagnement des personnes en difficulté (dans le cadre de la mise en œuvre de la loi DALO). Sont également concernés les personnels affectés aux politiques de rénovation urbaine. Au total 3 101 agents sont concernés.

L'action n° 15 est dotée de 162,87 M€ en AE – soit 4,2 % de l'ensemble des AE de la mission – et en CP.

h) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques » (action n° 16)

Cette action « miroir » identifie les personnels œuvrant pour les politiques du programme « prévention des risques », soit en administration centrale soit en services déconcentrés. Leurs tâches recouvrent les domaines suivants : inspection des installations classées, contrôle des équipements sous pression, des canalisations, de la sécurité des barrages et des installations hydrauliques, contrôle des mines et des carrières, après-mines, prévention des inondations et des risques naturels, contrôle du transport de matières dangereuses, gestion et contrôle des déchets et prévention du bruit.

Au total, 3 073 agents sont concernés, dont 1 322 de catégorie A, 1 119 de catégorie B et 632 de catégorie C. L'action n° 16 est dotée de 170,12 M€ en AE – soit 4,89 % des AE de la mission – et de 189,25 M€, soit une augmentation globale de + 10,2 %.

i) Personnels relevant de programmes d'autres ministères (action n° 18)

L'action « miroir » n° 18 vise à accueillir le transfert en gestion des emplois et crédits de personnel correspondants aux agents relevant en gestion du MEEDDM mais exerçant leur activité dans le périmètre d'autres administrations centrales en vue de permettre la gestion et la paye de ces personnels.

Sont concernés les transferts en gestion des emplois et crédits des personnels des programmes « Patrimoines » (de la mission « culture »), « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », « Développement des entreprises et de l'emploi », et « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». D'autres ministères peuvent être également concernés dans le cadre de la mise en place des directions départementales interministérielles (DRIRE et DREAL).

L'action n° 18, compte tenu de sa nature, ne fait pas l'objet de dotations budgétaires.

j) Personnels transférés aux collectivités territoriales (action n° 22)

Cette action a pour objet d'identifier les personnels titulaires mis à disposition des collectivités territoriales et affectés dans les services transférés auxdites collectivités en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Le principe général est le suivant : la rémunération de ces agents n'est prise en charge par la collectivité bénéficiaire qu'après l'exercice, dans un délai de deux années après le transfert de service, de leur droit d'option entre l'intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale ou leur maintien dans leur corps d'origine au sein de la fonction publique d'État.

La loi du 13 août 2004 a été complétée par le projet de loi relatif au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers déposé le 14 octobre 2008, et adopté en première lecture par le Sénat le 2 avril 2009, et le 22 septembre 2009 par l'Assemblée nationale. Ce projet est devenu la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers. Son article 5 dispose « *qu'à défaut de signature au 1^{er} juillet 2010 de la convention prévue à l'article 4, la consistance du service ou de la partie de service à transférer, le nombre et la nature des emplois transférés, déterminés selon les deuxième et quatrième alinéas de l'article 3, ainsi que les modalités de transfert du parc sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé des collectivités territoriales, après avis motivé d'une commission nationale de conciliation (...)* » Dans ce cas, la date d'effet du transfert du parc est fixée au 1^{er} janvier 2011.

Précédé d'une vaste réflexion, précisée notamment grâce aux rapports de M. Gérard Valère, remis au mois de février 2005, et de M. Jean Courtial remis en janvier 2006, le transfert aux départements des parcs de l'équipement a donc été réalisé sur une base souple, à géométrie variable, afin que l'État n'impose pas ce transfert aux départements qui ne le souhaiteraient pas, au moyen du recours à une commission nationale de conciliation, dans l'hypothèse de transferts non réalisés au 1^{er} juillet 2010.

Se pose cependant la question de la compensation, rendue complexe par le fonctionnement des parcs qui imputent leurs dépenses et leurs recettes sur un compte de commerce, dont le ministre chargé de l'équipement est l'ordonnateur principal (Compte n° 904-21, ouvert par l'article 69 de la loi de finances pour 1990 et intitulé « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement (dans le domaine routier)* ». Ce transfert est basé sur un calcul de seuil « plancher » de taille de services des parcs transférés à une collectivité, calcul déterminé sous le contrôle de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) et aboutit à la fixation des compensations financières dues par l'État à la collectivité destinataire du transfert. Il convient toutefois de préciser que, s'agissant des charges de personnel, seules celles qui résultent de l'emploi de fonctionnaires et agents non titulaires de droit commun seront compensées. Il apparaît que l'application du mode de calcul retenu, qui ne prend pas en compte les ouvriers des parcs et ateliers (OPA), directement rémunérés via le compte de commerce susmentionné par les « clients » des parcs – c'est-à-dire pour l'essentiel les départements – pourrait s'avérer défavorable aux collectivités ayant accepté lesdits transferts. **Votre Rapporteur souhaite que l'application de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 soit suivie avec la plus grande attention, afin qu'elle n'aboutisse pas à un transfert par l'État de compétences non compensé par les ressources correspondantes.**

S'agissant des transferts effectifs de personnel aux collectivités territoriales, trois vagues successives de transferts de compétences et de services sont à dénombrer au 1^{er} janvier 2009. Le bilan effectué au 1^{er} septembre 2009 des effectifs transférés en 2007, 2008 et 2009 aux conseils généraux est le suivant :

– pour les services transférés au 1^{er} janvier 2007 : 4 354 ETP ont opté pour le détachement sans limitation de durée (DSLSD) et 2 013 ETP sont encore mis à disposition des collectivités ; au 1^{er} janvier 2010 l'ensemble des agents mis à disposition n'ayant pas opté pour l'intégration dans la fonction publique territoriale seront placés en position de DSLSD, hormis les ouvriers des parcs et ateliers (OPA) ;

– pour les services transférés au 1^{er} janvier 2008 : 96 ETP ont opté pour le DSLSD et 273 ETP sont encore mis à disposition des collectivités ;

– pour les services transférés au 1^{er} janvier 2009 : aucun n'a opté pour le DSLSD et 256 ETP sont encore mis à disposition des collectivités.

En 2010, il faut noter que 2 542 ETP disposent encore de leur droit d'option. En outre, de nouveaux transferts de services auront lieu, au premier rang desquels on trouve le transfert des parcs de l'équipement (cf. *supra*).

L'évolution de ces dispositifs, en 2010 et en 2011, reste difficilement prévisible en raison des effets probablement majeurs de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires en matière de gestion administrative des personnels. En effet, le décret n° 2008-270 du 18 avril 2008

organisant les conditions d'exercice des fonctions en position d'activité, dans les administrations de l'État, ainsi que la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique contribuent à refonder largement les conditions de mobilité entre les différentes fonctions publiques et, au sein de la fonction publique de l'État, entre les différents périmètres ministériels.

Logiquement, compte tenu des transferts massifs intervenus au profit des collectivités territoriales, les dotations budgétaires de l'action n° 22 ont fondu puisqu'elles ne représentent plus que 0,7 % des AE de la mission (avec 26,05 M€, la même dotation étant opérée en CP, soit une baisse de 82 % par rapport au précédent exercice budgétaire).

k) Personnels œuvrant pour les politiques des programmes « mines et après-mines » (action n° 23)

Cette action « miroir » vise à identifier les personnels œuvrant dans le cadre du programme « Mines et après-mines » de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », ainsi que ceux de l'action « Recherche dans le domaine de l'énergie » du programme « *Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* » de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* ».

Cette action concerne 818 agents, dont 305 de catégorie A, 290 de catégorie B et 223 de catégorie C.

L'action n° 23 est dotée de 48,495 M€ en AE – ce qui représente 1,25 % des AE de la mission – et en CP, soit une augmentation de 13 %, non réellement significative compte tenu de la faiblesse des masses budgétaires concernées

l) Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens (action n° 24)

Cette action miroir a pour vocation d'identifier les agents œuvrant pour les infrastructures aéroportuaires ainsi que ceux en poste au sein de l'inspection générale de l'aviation civile.

Cette action concerne 703 agents au total : 113 de catégorie A, 286 de catégorie B et 304 de catégorie C.

Cette action est dotée de 35,01 M€ en AE – ce qui représente 0,9 % des AE de la mission – et en CP, ce qui représente une légère augmentation par rapport à 2009 (+ 2,1 %).

8. Commission nationale du débat public (action n° 25)

L'action n° 25 a pour objet d'identifier le budget attribué à la commission nationale du débat public (CNDP), qui est une autorité administrative

indépendante, créée par l'article 134 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et définie au chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

Elle est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique. La CNDP veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux. Elle conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet. La CNDP a la particularité de ne pas se prononcer sur le fond des projets qui leur sont soumis.

Par ailleurs, la CNDP ne peut s'auto-saisir. Votre Rapporteur s'étonne que le Gouvernement ait mis à profit cette impossibilité en écartant la CNDP de la procédure de consultation du public dans le cadre du projet relatif au Grand Paris, cette consultation entrant par nature dans le champ de ses attributions. En effet, dans son article 3, ce projet de loi fait du préfet de région le maître d'œuvre de cette procédure, la CNDP n'y étant associée, à sa demande, que par un observateur délégué dont les observations peuvent, « *le cas échéant* », figurer au bilan de la consultation du public.

L'action n° 25 est dotée de 1,94 M€ en AE - ce qui représente 0,05 % des AE de la mission - et en CP, soit une augmentation de 32,6 % par rapport à 2009, significative compte tenu des montants en jeu. 7 ETP sont affectés à cette action, 6 de catégorie A et 1 de catégorie B.

9. Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (action n° 26)

L'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) est une autorité administrative indépendante, créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999, et exerçant dans le champ de l'environnement. En effet, sa vocation est de veiller au respect de la prise en compte des intérêts des populations riveraines dans le développement du transport aérien. Elle a pour mission de définir les indicateurs et les normes applicables aux réseaux de mesure de bruit et du suivi des trajectoires autour des aéroports, ainsi que de diffuser ces informations auprès du public.

L'ACNUSA est une instance de recours en cas de désaccord sur les engagements pris localement entre les gestionnaires, les compagnies aériennes, les élus, les associations de riverains et les représentants de l'État. Elle dispose d'un pouvoir de sanction financière - pour un montant maximal de 20 000 € - à l'encontre des compagnies aériennes qui ne respectent pas les règles de protection sonores des aéroports. Elle doit par ailleurs être consultée sur les projets de plans d'exposition au bruit (PEB) et de plan de gêne sonore (PGS), ainsi que sur tout projet de texte de nature réglementaire intéressant l'une des dix plate-formes aéroportuaires les plus importantes en France.

L'ACNUSA comprend huit membres, y compris son président, dont le mandat de six ans est non renouvelable, irrévocable et incompatible avec tout mandat électif, toute activité professionnelle ou associative en rapport avec l'activité aéroportuaire. Son rapport annuel est adressé au Gouvernement et au Parlement.

L'action n° 26 est dotée de 1,33 M€ en AE – ce qui représente 0,03 % des AE de la mission – et en CP, soit une augmentation de 14,1 % par rapport à 2009. Au total, 12 ETP sont affectés à cette action, 7 de catégorie A, 3 de catégorie B, et 2 de catégorie C.

CONCLUSION

Au terme de l'étude des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 au titre de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », et plus particulièrement des programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113) et « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* » (n° 217), il apparaît que les engagements pris au moment du Grenelle de l'environnement peinent à être transcrits dans le budget de l'État.

Comment pourrait-il en être autrement ? La crise économique et les nécessités de la régulation des politiques publiques (RGPP) ont rogné les moyens de l'action de l'État dans le domaine du développement durable, alors que celui-ci devrait constituer dorénavant le véritable centre de gravité des politiques publiques. Ainsi, les dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoient d'encadrer strictement les crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ». Pour 2010, un plafond de 9,32 Mds d'€ en autorisations d'engagement (hors CAS pensions) et de 9,27 Mds d'€ en crédits de paiement a été fixé. En 2010, ce plafond sera sensiblement réduit, à hauteur de 8,28 Mds d'€ en AE et de 8,23 Mds d'€ en CP, soit une baisse respectivement de 11,16 % et de 11,22 %.

Au-delà de la sécheresse des chiffres, il s'avère que le Gouvernement n'a pas pris la mesure de la révolution copernicienne qu'impose l'urgence écologique. Sans que la qualité des hommes et des femmes qui mettent en œuvre le Grenelle de l'environnement soit en cause, c'est bien le choix politique, ou peut-être l'absence de choix politique, en matière de développement durable qui transparait à travers le projet de loi de finances. « *Too little, too late* » : ce proverbe anglais risque malheureusement de s'appliquer à ce choix dans quelques années, lorsque l'évolution du climat nous conduira peut-être à des révisions de politiques publiques bien plus douloureuses.

Ce sous-dimensionnement en termes de moyens, cette absence de prise en compte de la nécessité d'agir bien plus vite et bien plus fort, ainsi que cette absence de marge de manœuvre budgétaire sont particulièrement préoccupantes au regard des enjeux écologiques de notre temps et des défis qui sont posés à notre pays. Il semble qu'au-delà des effets d'annonce du Grenelle de l'environnement, puis du « Grenelle II », l'État n'ait pas pris la mesure budgétaire qu'implique l'urgence à agir pour notre planète. La faiblesse des moyens budgétaires, aussi bien humains que financiers, affectés spécifiquement à la mise en œuvre du Grenelle, et qui sont détaillés et analysés dans le présent avis, en sont la preuve.

Pour toutes ces raisons, votre Rapporteur vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », et plus particulièrement des programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113), et « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de*

l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire » (n° 217), tels qu'ils sont inscrits au projet de loi de finances pour 2010.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition de Mme Chantal Jouanno, Secrétaire d'État chargée de l'écologie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis les crédits des programmes « *urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113) et « *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* » (n° 217) de la **mission « *écologie, développement et aménagement durables* » pour 2010, sur le rapport de M. Philippe Plisson** (voir compte rendu de la commission élargie du mercredi 28 octobre 2009¹).

Contrairement à l'avis du rapporteur sur les crédits des programmes susmentionnés, la commission a donné *un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission pour 2010*.

¹ Pour consulter le compte rendu de la commission élargie du mercredi 28 octobre 2009 sur le site Internet de l'Assemblée nationale :

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C005.asp

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

- Mme Michèle PAPPALARDO, Commissaire générale au développement durable, déléguée interministérielle au développement durable,
- M. Didier LALLEMENT, Secrétaire général du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM), responsable du programme n° 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie et du développement durable* »,
- Corinne ETAIX, directrice du service du pilotage et de l'évolution des services, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM)
- Benoît PIGUET, conseiller du Secrétaire général, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM),
- M. Jean-Marc MICHEL, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, responsable du programme n° 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM),
- M. Jean-Claude VIAL, directeur-adjoint, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM).