



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 13

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

PRÉVENTION DES RISQUES

**CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER**

Rapporteur spécial : M. Jacques PÉLISSARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉVENTION DES RISQUES, UNE PRIORITÉ DE L'ÉTAT	11
I.– UN ENGAGEMENT DE PRÉVENTION RENOUVÉLÉ	11
A.– LES MOYENS EN 2011 : DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES, MAIS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN PROGRESSION	11
B.– DES CRÉDITS CIBLÉS EN FONCTION DES PRIORITÉS	13
C.– LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE	13
II.– LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS	19
A.– PRÉVENTION DES NUISANCES ET QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT : LES ENGAGEMENTS DU GRENELLE	21
1.– Une politique des déchets offensive	21
2.– Le deuxième Plan national santé environnement	22
3.– La téléphonie mobile	23
B.– LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES : UNE RÉELLE VOLONTÉ DE COMBLER LE RETARD	24
1.– Améliorer le financement des PPRT en cas de blocage	25
2.– Améliorer le financement des travaux prescrits aux propriétaires d'habitations dans le cadre des PPRT	25
C.– LES OPÉRATEURS DES MESURES DU GRENELLE	26
1.– L'ADEME, principal opérateur du programme, voit ses moyens renforcés	26
2.– L'INERIS	28
3.– L'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail, nouvel opérateur du Grenelle (ANSES)	28
III.– LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES	29
A.– RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ FACE AUX RISQUES DE SUBMERSION MARINE ET DE CRUE RAPIDE	29
1.– Le renforcement des digues	30
2.– La prévision des crues	31

B.– LE FINANCEMENT DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS (PPRN)	31
1.– Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs : un champ d'actions de plus en plus large	32
2.– Une situation budgétaire tendue pour 2011 et 2012	34
C.– LE SÉISME : RISQUE MAJEUR POTENTIELLEMENT LE PLUS MEURTRIER EN FRANCE	35
1.– Le plan séisme national : plusieurs objectifs à atteindre	35
2.– Le plan séisme Antilles	36
IV.– LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE	36
A.– L'AGENCE NATIONALE POUR LA GESTION DES DÉCHETS RADIOACTIFS	36
B.– L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE	37
V.– LA GESTION DE L'APRÈS-MINES	38
DEUXIÈME PARTIE : CONDUITE ET PILOTAGE, LE PROGRAMME SUPPORT DES RÉFORMES ISSUES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	39
I.– LE PROGRAMME DE SOUTIEN DE L'ENSEMBLE DU MINISTÈRE	40
II.– BILAN DE LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE	43
III.– LES MOYENS DEMANDÉS POUR 2011	45
A.– L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE	45
B.– LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'IMMOBILIER	45
1.– Évolution des crédits de fonctionnement et d'immobilier du ministère	45
2.– Perspectives pour 2011 et 2012	47
C.– LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS (CPER)	47
IV.– LE SUIVI DE LA PERFORMANCE	47
EXAMEN EN COMMISSION	51
<i>Article 71</i> : Augmentation de la fraction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	53
<i>Article 72</i> : Financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) des travaux sur les digues domaniales	55
<i>Article 73</i> : Dispositif de cessation anticipée d'activité pour les agents du ministère de l'Écologie, du développement durable et de la mer exposés à l'amiante	59
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	65

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

Au 11 octobre 2010, 94 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Il tient à souligner l'effort particulier de la direction de la Prévention des risques du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer qui, compte tenu du passage des crédits de l'écologie dès le 12 octobre en commission élargie, avait fait parvenir la totalité des réponses le 27 septembre.

SYNTHÈSE

I.– Le programme n° 181 *Prévention des risques* traduit la volonté de l'État de mettre au premier rang de ses priorités la protection contre les risques naturels et technologiques. Il s'articule, comme l'année dernière, autour de quatre actions : prévention des risques technologiques et des pollutions, prévention des risques naturels et hydrauliques, gestion de l'après-mines au regard de la sécurité des personnes et des biens et de la protection de l'environnement, et sûreté nucléaire et radioprotection.

L'année 2010 a été marquée par les événements dramatiques liés à la tempête Xynthia et aux inondations du Var. La tempête Xynthia a mis en évidence la réalité du danger que fait courir la fragilité de certains ouvrages. Les inondations du Var ont montré la nécessité impérieuse d'une amélioration des dispositifs de vigilance et d'alerte.

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit de porter les crédits de ce programme à 373,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 303,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Les priorités budgétaires sont clairement définies :

- La réalisation des plans de prévention des risques technologiques,
- La mise en œuvre du plan digues,
- L'application des mesures du Grenelle de l'environnement.

La croissance des dotations en autorisations d'engagement (+ 7,8 %) est liée à l'augmentation importante des crédits consacrés aux plans de prévention des risques technologiques et à la subvention ADEME, désormais portée par le seul programme 181 alors qu'auparavant le programme 174 en portait une grande part.

Elle prend une signification toute particulière dans un contexte budgétaire difficile d'autant qu'elle est étayée par la consolidation en emplois de certains opérateurs. Le rapporteur spécial se félicite en particulier de la création de 88 emplois pour l'ANDRA, qui permettra à cet opérateur de respecter les obligations qu'il tient de la loi de programme du 28 juin 2006.

Ces dotations budgétaires ne sont qu'une composante de l'éventail des moyens mis au service de la politique de prévention des risques :

– le programme bénéficie de crédits de soutien en provenance du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* à hauteur de 334,5 millions d'euros et de 22,5 millions d'euros en provenance de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* (programmes *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*) ;

– les fonds de concours attendus en 2010 sont de 16,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,1 millions d'euros en crédits de paiement ;

– les dépenses fiscales contribuant à titre principal au programme s’élèvent à 13 millions d’euros. La dépense fiscale *Déduction des dépenses de grosses réparations et d’amélioration*, estimée à 850 millions d’euros pour 2011, contribue de manière subsidiaire au programme ;

– l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME) bénéficie, entre la part fixe et les composantes nouvelles, de 508 millions d’euros de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). L’article 71, rattaché, propose de relever la part fixe à 485 millions pour 2012 et 2013, soit un relèvement de 10 % par rapport à 2010 et 2011 ;

– les recettes du « fonds Barnier » sont évaluées à 157,5 millions d’euros pour 2011.

Le Rapporteur spécial considère que le dispositif de suivi de la performance peut être amélioré dans plusieurs de ses aspects, et en particulier sur le suivi de l’évolution des effectifs de l’inspection des installations classées ou sur la collecte des déchets d’équipements électriques et électroniques professionnels. Les améliorations apportées aux indicateurs relatifs au programme de soutien n° 217 montrent que les voies de progrès sont ouvertes.

II.– Le programme n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer* comprenant 20 actions, regroupe l’essentiel des moyens dévolus aux fonctions stratégiques de définition et de pilotage de la politique du ministère, à la gestion des ressources humaines et aux moyens transversaux.

Ce programme se veut le support principal de la réorganisation du ministère au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du Grenelle de l’environnement. Le Rapporteur spécial souligne à nouveau le caractère peu satisfaisant du regroupement de l’ensemble des moyens de personnel de la mission, à l’exception de ceux de l’Autorité de sûreté nucléaire, au sein de ce programme, faisant obstacle à l’exercice de la fongibilité asymétrique.

Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2011 de porter ses crédits à 3 795,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 3 583,9 millions d’euros en crédits de paiement soit une économie de 2 % en autorisations d’engagement et 7 % en crédits de paiement.

Cet effort de modération de la dépense est à saluer, car l’essentiel de ces crédits, de l’ordre de 85 %, concerne des dépenses de personnel, dont la dynamique spontanée d’évolution n’a pu être compensée que grâce à la réorganisation en profondeur du ministère.

INTRODUCTION

La mission *Écologie, développement et aménagement durable* rassemble une part importante des activités du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. L'ensemble de ses programmes est mobilisé autour de l'objectif majeur de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Le présent rapport spécial porte sur les crédits des deux programmes n° 181 *Prévention des risques* et n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durables et de l'aménagement du territoire* de la mission.

Ces deux programmes sont emblématiques de l'action et de l'ambition du Gouvernement dans le domaine du développement durable et de l'écologie. C'est pourquoi ils sont les supports des trois indicateurs principaux de la mission.

PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉVENTION DES RISQUES, UNE PRIORITÉ DE L'ÉTAT

I.- UN ENGAGEMENT DE PRÉVENTION RENOUVELÉ

Renforcer la protection contre les risques est une des quatre grandes priorités du ministère. Elle s'articulera en 2011 autour de deux axes : la mise en place du plan de prévention des submersions marines et des crues rapides et la réalisation des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Le programme doit permettre un pilotage resserré des politiques de prévention des risques, sur la base de la stratégie nationale de développement durable dans un cadre budgétaire davantage contraint. Il accueille, outre les crédits relatifs à la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques, ceux correspondant aux mesures arrêtées à la suite du Grenelle de l'environnement dans divers domaines (gestion des déchets, limitation des atteintes à la santé liées à l'environnement, prévention des inondations, des risques naturels...).

Le Rapporteur spécial tient à souligner l'importance de cet engagement dans un contexte mondial où le nombre et l'ampleur des catastrophes naturelles ainsi que leurs conséquences économiques et sociales s'accroissent, de même que la sensibilité de la société face à des risques qui menacent la sécurité des personnes et l'environnement.

A.- LES MOYENS EN 2011 : DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES, MAIS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN PROGRESSION

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit de porter les crédits du programme à **373,6 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **303,6 millions d'euros en crédits de paiement** dont 63,9 millions d'euros plus particulièrement affectés à des actions spécifiques du Grenelle Environnement.

Si les autorisations d'engagement du programme sont en forte augmentation (+ 7,8%), les crédits de paiement sont en légère diminution (- 1 %).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *PRÉVENTION DES RISQUES*
HORS FONDS DE CONCOURS**

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)
Prévention des risques technologiques et des pollutions	191,4	215,4	+ 12,5	146,3	145,43	- 0,6
Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	52,2	51,9	- 0,6	52,2	51,9	- 0,6
Prévention des risques naturels et hydrauliques	55,4	62,2	+ 12,3	60,7	62,2	+ 2,5
Gestion de l'après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	47,5	44	- 7,4	47,5	44	- 7,4
Totaux	346,5	373,6	+ 7,8	306,7	303,6	- 1

Source : projet de loi de finances pour 2011.

Ces dotations budgétaires ne sont qu'une composante de l'éventail des moyens mis au service de la politique de prévention des risques :

- le programme bénéficie de crédits de soutien en provenance du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* à hauteur de 334,5 millions d'euros et de 22,5 millions d'euros en provenance de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* (programmes *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*) ;

- les fonds de concours attendus en 2010 sont de 16,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,1 millions d'euros en crédits de paiement ;

- les dépenses fiscales contribuant à titre principal au programme s'élèvent à 13 millions d'euros. La dépense fiscale *Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration*, estimée à 850 millions d'euros pour 2011, contribue de manière subsidiaire au programme ;

- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) bénéficie de 508 millions d'euros de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ;

Les personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés rattachés au programme sont comptabilisés dans le programme 217. Hors effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (361 ETPT), budgétés directement sur le programme 181, **3 227 ETPT** concourent à la mise en œuvre des actions du programme.

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS SELON LES ACTIONS DU PROGRAMME 181
(À TITRE INDICATIF)**

ACTIONS	ETPT
Prévention des risques technologiques et des pollutions	1 970
Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	361
Prévention des risques naturels et hydrauliques	1 222
Gestion de l'après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnisation et expropriations sur les sites	35
TOTAL (hors ASN)	3 227

Source : projet de loi de finances 2011.

B.– DES CRÉDITS CIBLÉS EN FONCTION DES PRIORITÉS

Les priorités budgétaires, outre les plans de prévision des risques technologiques, porteront :

– sur la prévention des risques naturels et hydrauliques avec une légère croissance des crédits budgétaires (62,2 millions d'euros de crédits de paiement pour 2011 contre 60,7 millions d'euros en 2010) pour la mise en œuvre des mesures décidées suite à la tempête Xynthia et aux inondations du Var (accélération de l'élaboration des plans de prévention des risques, renforcement des systèmes de prévision et d'alerte, programme de renforcement des digues, amélioration de l'information préventive des populations...);

– sur la poursuite de la mise en œuvre des mesures du Grenelle de l'environnement à un niveau significatif : les crédits de paiement affectés au Grenelle de l'environnement s'élèvent pour les trois prochaines années à 63,9 millions d'euros par an contre 70 millions d'euros en 2010. Les actions portent en particulier sur le domaine santé – environnement avec la mise en œuvre du Plan national santé environnement (mesure de la qualité de l'air intérieur, diagnostic des sols susceptibles d'être pollués, mise en place d'actions de biosurveillance, travaux sur l'expérimentation de réduction d'émissions d'ondes électromagnétiques à proximité des antennes de téléphonie mobile).

D'autres actions comme la résorption des points noirs de bruit, le traitement des sites pollués orphelins ou la mise en œuvre du plan déchets sont mises en œuvre par l'ADEME.

C– LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme dispose comme l'année dernière de cinq objectifs et de douze indicateurs.

L'objectif n° 1 vise à *limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement.*

L'indicateur n° 1.1 mesure le nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT). **Il est l'un des trois principaux indicateurs de la mission.**

Il y a en France 500 000 installations classées dont 46 000 sont soumises à autorisation préfectorale. L'inspection des installations classées réalise l'instruction des demandes d'autorisation, puis le contrôle et le suivi de l'ensemble des installations.

Tous les établissements « dits Seveso » à hauts risques (3 000 établissements) ont été inspectés de manière approfondie au moins une fois dans l'année en 2009.

À la suite de la catastrophe de Toulouse, 400 emplois avaient été créés sur 2004-2007. Plus récemment le programme stratégique de l'inspection pour 2008-2012 a prévu l'ouverture de 200 postes supplémentaires et la table ronde sur les risques industriels conclue en juillet 2009 fixe **l'objectif de 1 500 inspecteurs fin 2012.**

Depuis 2004, les créations se sont élevées à 360 postes dont 206 entre 2004 et 2007, 25 en 2008 et 129 sur 2009-2010, au titre des actions du Grenelle. 10 postes vont être créés pour le contrôle des digues et des barrages.

Fin 2009, 1 191 ETPT d'inspecteurs sont affectés à l'inspection des installations classées et inscrits au budget de l'environnement, pour un effectif de 1 433 agents techniques au sein des différents services déconcentrés.

Les différents types de contrôle réalisés par les inspecteurs des installations classées, tous justifiés mais avec des objectifs différents, représentent une quantité de travail variable. Ils font donc l'objet d'une pondération.

Le ratio atteint pour 2010 : 24,6 est proche de celui des pays développés.

Le Rapporteur spécial accorde une attention toute particulière à l'évolution des effectifs de cette inspection dont il avait souhaité dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 qu'elle fasse l'objet d'un indicateur.

Il juge indispensable son renforcement sur le terrain afin d'assurer des contrôles stricts et fréquents des sites industriels sensibles.

L'indicateur 1.2 *Taux d'approbation des PPRT* permet de suivre la progression du taux d'approbation de ces plans.

Sur les 420 PPRT à élaborer, au 30 septembre 2010, 345 PPRT avaient été prescrits et 54 approuvés. Le chiffre de 80 PPRT approuvés devait être atteint avant la fin de l'année 2010 (soit moins de 20 %).

L'objectif du Gouvernement est la prescription de l'ensemble des PPRT à la fin de l'année 2010 et l'approbation de 60 % d'entre eux avant la fin de l'année 2011.

Une accélération du calendrier de réalisation des PPRT demandée par le ministre d'État a été permise grâce à la mobilisation des services régionaux et des départements.

Si le Rapporteur spécial se félicite de l'ambition des cibles : 40 % de PPRT approuvés fin 2010, 60 % fin 2011 et 95 % fin 2013, il s'interroge sur leur réalisme en l'absence de résolution des problèmes relatifs aux mesures foncières compliquées et coûteuses ou à la prise en charge des travaux prescrits aux riverains (voir *supra*).

L'indicateur n° 1.3 *Nombre d'accidents dus aux produits, équipements et installations soumis aux contrôles techniques sur une période donnée* concerne les accidents ayant entraîné des dommages corporels dus au gaz (installations domestiques et transport par canalisations).

Le nombre d'accidents recensés tend à augmenter mécaniquement sous l'influence de deux facteurs conjugués : le recensement de plus en plus exhaustif des accidents et l'augmentation du nombre des abonnés au gaz.

Il a été dénombré 91 accidents en 2008 et 71 en 2009. Pour 2010, la prévision actualisée fait état de 81 accidents. L'objectif en 2013 est de comptabiliser un nombre d'accidents inférieur à la moyenne des trois précédentes années, soit 80 accidents.

Cet indicateur rend compte de l'action de l'État en matière de prévention des endommagements de réseaux et de réglementation relative à la sécurité des installations intérieures de gaz et à l'obligation d'un dispositif de sécurité de flamme.

L'objectif n° 2 vise à *Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement*. Afin de limiter l'exposition des personnes, des biens et de l'environnement aux risques et aux nuisances liés aux produits et aux déchets, le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer dispose de plusieurs moyens d'action dont :

- la création de filières de traitements de produits en fin de vie ;
- l'instruction d'autorisation de mise sur le marché de produits biocides.

L'indicateur n° 2.1 *Collecte sélective et recyclage des déchets ménagers* constitue le **deuxième indicateur principal de la mission**. Il comprend deux sous-indicateurs. Le *Taux de recyclage des déchets d'emballage ménagers* concerne l'aspect amont de la politique de gestion des déchets et mesure le développement du recyclage : l'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement

est de 75 % et la réalisation en 2010 de 67 %. Le *Taux de collecte sélective de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers* (26,7 % en 2009) recouvre le recyclage de ces équipements et le traitement adapté des substances dangereuses qu'ils contiennent. Les progrès de cet indicateur sont dépendants de la couverture du territoire en points de collecte.

Le Rapporteur spécial rappelle son souhait d'un indicateur supplémentaire mesurant le taux de collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques professionnels.

L'indicateur 2.2 expose en euro par m² le *Coût moyen des réhabilitations de décharges subventionnées par l'ADEME*. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie participe au financement du traitement des sites pollués dans le cadre de contractualisations avec des conseils généraux. Le coût moyen de réhabilitation des décharges, estimé à 15 euros/m² pour les trois prochaines années, masque de fortes disparités selon les lieux et la nature des travaux à effectuer. La modulation de cet indicateur selon le niveau d'impact, faible, moyen ou fort est à l'étude.

L'indicateur 2.3 *Mise en œuvre de la réglementation applicable aux produits chimiques* comprend deux sous-indicateurs. Le *Délai d'instruction des dossiers biocides* mesure l'efficacité du dispositif national d'évaluation des risques et de l'efficacité des produits biocides : en 2008, il fallait 21 mois pour traiter un dossier ; l'objectif cible est de réduire ce délai à 14 mois en 2013. En 2010, la prévision actualisée fait état de 22 mois de délai et est nettement supérieure à la cible 2010 de 18 mois.

Le deuxième sous-indicateur, *Nombre d'inspections de contrôle du respect de la mise en œuvre de la réglementation européenne applicable aux produits chimiques (REACH), aux substances biocides, aux fluides frigorigènes*, mesure l'évolution de la pression de contrôle dans le domaine des produits chimiques, dans un but de protection de l'environnement et de la santé mais aussi de prévention des distorsions de concurrence. Après 200 inspections en 2008 centrées sur les contrôles de produits biocides, 392 ont été réalisées en 2009 et la prévision actualisée fait état de 350 inspections en 2010. La cible pour 2013 est de 500 inspections de contrôle.

En 2010, au cours de chaque visite, trois substances sont examinées contre 2 en 2009. Ce qui explique un objectif moindre de visites pour 2010.

L'objectif n° 3 a pour but de *Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques*. Il dispose de deux indicateurs.

L'indicateur 3.1 sur le nombre de communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) se décompose en trois sous-indicateurs :

Le *Taux cumulé d'approbation des PPRN par rapport aux PPRN prévus* et le *Taux cumulé d'approbation des PPRN à forts enjeux (communes de plus de 10 000 habitants) par rapport aux PPRN prévus* visent à traduire la capacité des services ministériels à mener le programme national d'élaboration des PPRN. Le taux cumulé d'approbation des PPRN devrait atteindre 67 % en 2010, 75 % en 2011 et 95 % en 2013. Pour les seules communes de plus de 10 000 habitants, le taux d'approbation des PPRN dits à forts enjeux devrait être de 80 % en 2010, 90 % en 2011 et 100 % en 2013. Il est prévu de réaliser 12 500 PPRN sur l'ensemble du territoire, dont 800 sur des communes de plus de 10 000 habitants. *En ce qui concerne le coût moyen par habitant d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN)*, il est de 12 euros.

L'indicateur 3.2 *Prévention des inondations* est inchangé et comprend trois sous-indicateurs.

Le premier donne le *Pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné*. Les objectifs assignés à ce sous-indicateur ont été pour la première fois atteints en 2010 (20 %). Le pourcentage de 35 % de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné en 2013 correspond à une volonté d'accélération de la couverture des zones inondables à partir de 2010, à l'occasion du déploiement, en collaboration avec les collectivités territoriales, d'une nouvelle génération d'actions de prévention des inondations.

Le deuxième sous-indicateur, *Sécurité des barrages : taux de contrôle des barrages intéressant la sécurité publique*, indique le taux de barrages de classe A, notamment ceux dont la hauteur est supérieure à vingt mètres, à jour de leur revue décennale de sûreté. Le taux de 70 % pour 2010 est conforme à la prévision et montre une réelle progression par rapport aux années antérieures (54 % en 2008). La cible est de 90 % pour 2011 et 100 % pour 2013.

Le troisième sous-indicateur évalue la *Fiabilité de la carte vigilance crues* qui permet à tous d'accéder aux données relatives aux crues prévues ou observées sur les cours d'eau inscrits dans les schémas directeurs de la prévision des crues. La fiabilité de cette carte est en constante amélioration depuis 2007, année où le taux de fiabilité atteignait 74 %. En 2009 il devrait atteindre 79 %. En 2012, l'objectif est de fournir une carte fiable à 88 %.

Après Xynthia et les inondations du Var, le Rapporteur se félicite des objectifs ambitieux du Gouvernement en matière de prévention des risques naturels. Il souhaiterait un contrôle de **l'application effective des mesures contenues dans les plans**.

L'objectif n° 4 vise à *Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public*. Les deux indicateurs correspondent à des objectifs assignés à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) :

L'indicateur 4.1 mesure la *Maîtrise des délais de publication des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire*. Le pourcentage des décisions individuelles de l'ASN prises dans les délais prévus est, avec un taux de 88 %, supérieur de 3 points à la prévision pour 2010.

L'indicateur 4.2 évalue le *niveau de connaissance de l'action de l'ASN*. L'ASN a mis en place, en 2005, un outil d'évaluation de ses actions d'information des publics. Dans le contexte spécifique du nucléaire en France, marqué par une présence forte de l'État, il est en effet nécessaire de mesurer la perception que les Français ont de l'existence d'une instance spécifique et autonome de contrôle du nucléaire civil. Les résultats, inférieurs à 30 % sont stables.

L'objectif n° 5 *Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation* comporte deux indicateurs qui n'ont pas été modifiés. Il vise à permettre l'arrêt de l'exploitation minière dans les meilleures conditions possibles.

Le nouvel indicateur n° 5.1 *Cartographie du risque présenté par les anciennes concessions minières et défaillance des installations hydrauliques de sécurité* comprend deux sous-indicateurs :

Le premier donne le *pourcentage des études d'aléas approfondies réalisées suite à l'inventaire des risques miniers*. Il suit la réalisation des études d'aléas approfondies rendues nécessaires par la première phase de l'inventaire des risques miniers. 94 études sont à réaliser. Le planning de travail de GEODERIS prévoit leur réalisation complète en 2013. Les études des zones les plus critiques dont le nombre s'élève à 45 seront toutes réalisées en 2011.

Le deuxième sous-indicateur récapitule le *nombre de défaillances sur les installations hydrauliques de sécurité ayant généré une indisponibilité supérieure à deux heures*. Le délai de deux heures est celui au-delà duquel une panne peut générer des inondations sur l'urbanisme environnant en cas d'événement pluvieux exceptionnel.

Enfin **l'indicateur n° 5.2** évalue la *Maîtrise de la mise en sécurité en termes de coûts et de délais* en donnant l'écart moyen en pourcentage entre les devis et les coûts des travaux *in fine* pour les chantiers achevés dans l'année.

II.- LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS

L'action *Prévention des risques technologiques et des pollutions* porte à la fois sur la lutte contre les pollutions générées par les installations industrielles et agricoles et sur l'approbation des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) qui constitue un enjeu majeur pour le programme.

Principale action du programme, puisqu'elle représente **57,7 %** des autorisations d'engagements et 48 % des crédits de paiement du programme, elle voit ses crédits portés à **215,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et à **145,4 millions d'euros** en crédits de paiement.

Plus de la moitié des dépenses imputées sur cette action, **88,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, concerne les **subventions pour charges de service public** à destination des opérateurs. Ainsi il est prévu que :

– l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) reçoive 48,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS) perçoive 21,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement soient attribués à l'ANSES ;

– le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) bénéficie de 7 millions d'euros ;

– l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) bénéficie de 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– l'Institut de veille sanitaire (INVS) perçoive 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiements.

On peut constater une baisse des subventions de 11 millions d'euros **par rapport à la loi de finances initiale pour 2010**. Seule la subvention allouée à l'ADEME augmente du fait du financement des mesures liées au **Grenelle de l'environnement**. L'INERIS et l'ANDRA voient leur subvention baisser.

Les dépenses d'investissement pour immobilisations corporelles de l'État (mise en place des observatoires du bruit) et incorporelles de l'État (système d'information de l'inspection des installations classées) sont prévues à hauteur de 1,4 million d'euros.

Les principales dépenses sont résumées dans les tableaux suivants :

**PRÉVENTION DES RISQUES :
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**

(en millions d'euros)

	2010		2011	
	AE 2010	CP 2010	AE 2011	CP 2011
Amélioration de la qualité sonore : mise à niveau des observatoires pour la réalisation des cartes du bruit, diverses études, maintenance matériel	1	1	0,6	0,6
Actions et animation de l'inspection des installations classées	4,7	4,7	4,8	4,8
Prévention des risques chroniques : impact sur la santé, sur l'eau – traitement des sites pollués – connaissances émissions – air intérieur	8,8	9	5,9	5,9
Prévention des risques technologiques : élaboration des PPRT et concertation autour des sites à risque ; mesures foncières	4,4	4,4	9,4	9,4
Mise en œuvre des nouvelles réglementations sur les produits chimiques et impact des produits et déchets	1	1	2	2
Santé environnement	3,2	3,2	2,4	2,4
Prévention de risques liés aux agents physiques (ondes électromagnétiques)	1	1	1	1
Plans chlordécone	2,7	2,7	1,5	1,5
Contentieux	4	4	4	4
TOTAL	30,8	31	31,6	31,6

Source : projets de loi de finances pour 2010 et pour 2011.

DÉPENSES D'INTERVENTION

(en millions d'euros)

	2010		2011	
	AE 2010	CP 2010	AE 2011	CP 2011
Amélioration de la qualité de l'environnement sonore,	3,2	3,2	1	1,1
Plan de prévention de risques chroniques : mesures foncières	56	12	91,3	21,3
Total transfert aux collectivités territoriales	59,2	15,2	92,3	22,4
Subvention à l'AFNOR	0,4	0,4	0,3	0,3
Subvention aux associations dans le domaine des installations classées	0,2	0,2	0,15	0,15
Subvention au CIDB et autres associations dans le domaine du bruit et agents physiques	0,5	0,5	0,7	0,7
Bio surveillance	1,3	1,3	1,5	1,5
Total transfert aux autres collectivités	2,4	2,4	2,6	2,6
TOTAL	61,6	17,6	94,9	25

Source : projets de loi de finances pour 2010 et pour 2011.

Le tableau suivant présente la synthèse des mesures liées au Grenelle de l'environnement pour 2011.

**PRÉVENTION DES RISQUES :
SYNTHÈSE DES MESURES LIÉES AU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Points noirs bruit	1	1,1
Traitement sols pollués et friches		
Études	1,1	1,1
BRGM	7	7
ANDRA	2,2	2,2
ADEME	20,3	20,3
Qualité de l'air intérieur	1,2	1,2
Santé environnement		
Plan national santé environnement (PNSE 2) et études santé environnement	2,4	2,4
Prévention des risques liés aux agents physiques (ondes électromagnétiques...)	1	1
Plans chlordécone	1,5	1,5
Biosurveillance		
INVS	1,5	1,5
ELFE	1,5	1,5
Plan déchet		
Soutien au conseil national des déchets	0,4	0,4
ADEME	18,6	18,6
INERIS	2,1	2,1
ANSES	2	2
TOTAL	63,8	63,9

Source : projet de loi de finances pour 2011.

**A.- PRÉVENTION DES NUISANCES ET QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT :
LES ENGAGEMENTS DU GRENELLE**

1.- Une politique des déchets offensive

En matière de prévention, de gestion et de recyclage des déchets, l'année 2010 a été marquée par la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement (Plan « déchets »), par l'aboutissement de la réforme de la nomenclature des installations classées et enfin par les travaux de transposition de la nouvelle directive cadre sur les déchets, adoptée en novembre 2008.

L'acteur principal de ce plan est l'ADEME. Selon le ministère, le budget que l'ADEME consacrera à la prévention et à l'amélioration de la gestion des déchets atteindra 570 millions d'euros sur la période 2009-2011 (195 pour la prévention, 105 pour le recyclage, 105 pour la valorisation organique, 44 pour la valorisation des déchets du BTP).

Le Gouvernement s'est engagé à ce que, dès 2010, le montant de l'ensemble des actions engagées par l'ADEME dans le domaine des déchets soit au moins égal au montant généré par les nouvelles recettes de la taxe générale sur les activités polluantes.

2.– Le deuxième Plan national santé environnement

L'impact des dégradations de l'environnement sur la santé publique est une préoccupation grandissante.

Le premier Plan National Santé Environnement (PNSE), adopté en 2004, a permis une réduction des rejets dans l'air des plus gros émetteurs industriels de cadmium, plomb, benzène, dioxine et chlorure de vinyle monomère comprise entre 50 et 85 %, une baisse de l'ordre de 20 % des cas de légionellose et l'établissement de procédures de protection sur près de 75 % des captages d'eau potable.

Le deuxième PNSE, qui constituait un engagement du Grenelle, adopté en Conseil des ministres en juin 2009, a deux objectifs :

- réduire les expositions responsables de pathologies à fort impact sur la santé ;

- réduire les inégalités environnementales, liées à l'âge, à l'état de santé, à la situation socio-économique ou au territoire.

Il comprend douze mesures phares parmi lesquelles la réduction de 30 % des concentrations en particules fines de moins de 2,5 microns dans l'air ambiant à horizon 2015, la réduction de 30 % des émissions dans l'air et dans l'eau de six substances toxiques (mercure, arsenic, HAP, benzène, perchloréthylène, PCB) à horizon 2013, l'étiquetage des produits de construction et des produits émettant des substances dans l'air intérieur, la surveillance de la qualité de l'air dans 300 crèches et écoles, le suivi des écoles construites sur des sols pollués, la protection de 500 captages d'eau prioritaires, la lutte contre l'habitat indigne et la gestion des points noirs environnementaux.

L'année 2010 a été plus particulièrement consacrée au démarrage des actions de ce Plan et à la réalisation des Plans régionaux santé-environnement.

L'action de diagnostic des établissements accueillant des populations sensibles situés sur ou à proximité d'anciens établissements industriels a été lancée. D'ici la fin de l'année, 200 devraient avoir été réalisés. La poursuite des diagnostics devrait s'étaler sur 2011 et 2012. Au total, entre 1 200 et 2 000 sites devraient faire, dans un délai de 5 ans, l'objet d'un diagnostic au titre de cette action.

En matière de qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments, une stratégie globale a été définie dans le PNSE pour poursuivre l'amélioration des connaissances, le développement de la surveillance, la réduction des pollutions à la source et la prise en compte des populations sensibles. Une campagne de mesure de la qualité de l'air dans 160 écoles et crèches a été menée durant l'année scolaire 2009-2010 et sera poursuivie en 2010/2011. Dix-huit de conseillers en environnement intérieur seront subventionnés à hauteur de 50 % pendant 3 ans. Ces conseillers interviendront à la demande de médecins pour aider les patients, en particulier asthmatiques, à améliorer leur environnement intérieur.

Enfin, une action est menée afin d'interdire les substances classées cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques par l'Union européenne dans les matériaux de construction et les produits de décoration et de mettre en place progressivement un étiquetage obligatoire relatif aux émissions de ces produits. Une étude est en cours afin d'examiner l'opportunité d'étendre cet étiquetage aux autres sources intérieures les plus significatives (produits d'entretien, désodorisants...).

3.– La téléphonie mobile

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions du Grenelle de l'environnement, une table ronde « radiofréquences, santé, environnement » a été organisée en mai 2009 par les ministères chargés de la santé, du développement de l'économie numérique et de l'écologie. Elle a réuni les associations, la communauté scientifique, des élus et des représentants de l'État. Dix grandes orientations ont été définies afin d'améliorer l'information, la concertation, la recherche et, si nécessaire, l'attitude de précaution et la réglementation en matière d'exposition aux radiofréquences.

Un comité opérationnel met en place des modélisations de l'abaissement des valeurs d'exposition dans dix-sept sites afin d'en évaluer les conséquences sur la qualité du service, sur la couverture réseau, et sur le nombre d'antennes. Si cela se justifie au vu des résultats de ces études, financées à hauteur d'un million d'euros par la direction générale de la Prévention des risques, le comité opérationnel pourrait proposer une méthodologie de définition d'une valeur cible de qualité ainsi que les lieux de vie et de travail où elle aurait vocation à s'appliquer.

Le comité expérimente également de nouvelles procédures d'information et de concertation dans douze communes, dans l'objectif d'améliorer les conditions d'implantation des antennes relais. Les conclusions de ces travaux feront apparaître les voies d'amélioration en matière d'installation des antennes relais, ainsi que les éventuelles évolutions réglementaires nécessaires.

B.- LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES : UNE RÉELLE VOLONTÉ DE COMBLER LE RETARD

Ces plans ont pour objectif de résoudre les situations difficiles héritées du passé en matière d'urbanisme autour des sites à hauts risques et de maîtriser l'urbanisation future. 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30 millions d'euros en crédits de paiement sont dédiés en 2011 à cette action. Cette année devrait connaître la montée en puissance du financement des mesures foncières liées à leur mise en œuvre.

Le retard pris en matière de prescription s'explique par la vérification préalable que toutes les mesures de réduction du risque à la source relevant de la seule responsabilité de l'exploitant du site ont été identifiées et prescrites.

Un travail de révision des études de dangers a été mené avec les industriels, nécessitant un temps important d'instruction de dossiers (1 500 études de dangers environ) et de concertation avec les industriels. Toutes les mesures permettant de réduire le risque à la source ont été étudiées et mises en œuvre. Cette phase a permis de réduire l'emprise des PPRT sur les territoires, puisqu'on estime aujourd'hui que les mesures prescrites aux exploitants depuis la parution des textes réglementaires de la loi de 2003 ont réduit d'environ 350 km² la superficie des zones soumises à mesures foncières (expropriations, délaissements) dans les PPRT. Cette réduction de zone permettra d'éviter des mesures foncières sur près de 20 000 habitations pour une économie générale d'un milliard d'euros environ sur le coût total des PPRT.

Sur les 420 PPRT à élaborer, 345 PPRT avaient été prescrits au 30 septembre 2010 et 54 approuvés. L'objectif du Gouvernement est la prescription de l'ensemble des PPRT à la fin de l'année 2010 et l'approbation de 60 % d'entre eux avant la fin de l'année prochaine.

80 PPRT prescrits en sont à la dernière phase avant approbation. Un minimum de 130 PPRT approuvés devrait donc être atteint en 2011 sans difficulté. En revanche, l'avancement des PPRT comportant des mesures foncières compliquées et coûteuses ou des travaux prescrits aux riverains risque de se révéler plus problématique.

En effet, l'objectif des plans étant de protéger les riverains des sites industriels à risques, ceux-ci prévoient d'agir sur l'urbanisation autour de ces sites. Dans les zones les plus proches, c'est-à-dire dans les zones d'aléas les plus élevés, le PPRT prévoit la mise en œuvre de mesures foncières. Celles-ci font l'objet d'un financement tripartite État, collectivité et industriel où la part de chacun est laissée libre, hormis celle de l'État qui est fixée par la circulaire du 3 mai 2007. Le retour d'expérience montre que la signature des conventions de financement est parfois difficile à obtenir. Une vingtaine de plans sont, à ce jour, bloqués faute d'un accord sur le financement de la convention.

1.– Améliorer le financement des PPRT en cas de blocage

La table ronde sur les risques industriels mise en place par le ministère de l'Écologie propose, pour débloquer la mise en place des PPRT en l'absence d'accord financier, de déterminer un financement par défaut des mesures foncières (expropriations, délaissements) prévus par les plans autour des installations industrielles lorsque les différents financeurs (État, exploitant à l'origine du risque, collectivités territoriales percevant la taxe professionnelle) ne parviennent pas à un accord.

Ce plan de financement par défaut pourrait intervenir lorsque le coût des mesures foncières est inférieur à 30 millions d'euros, à défaut de convention signée dans un délai de douze mois après l'approbation du plan. Les contributions seraient également réparties entre l'État, les collectivités territoriales et les exploitants des installations à l'origine du risque.

2.– Améliorer le financement des travaux prescrits aux propriétaires d'habitations dans le cadre des PPRT

Dans les zones d'aléas moins importants que ceux entraînant des mesures foncières mais toujours graves pour la vie humaine, la loi prévoit que des prescriptions de renforcement du bâti peuvent être décidées. Ces travaux, obligatoires dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien, sont à réaliser par le propriétaire. Une aide financière est prévue sous la forme d'un crédit d'impôt à hauteur de 15 % du montant des travaux des résidences principales. Les riverains et les élus locaux ont dénoncé avec vigueur ce dispositif qui leur apparaît très insuffisant, ce qui retarde l'élaboration des PPRT. Le ministre de l'Écologie a soutenu, dans le cadre de la loi Grenelle 2, un amendement parlementaire portant ce crédit d'impôt à 40 %. Ce dispositif entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011.

La table ronde sur les risques industriels travaille actuellement sur un dispositif complémentaire permettant de couvrir tout ou partie de la part encore à la charge du propriétaire. Ces travaux obligatoires sont en effet vécus comme une véritable injustice par les propriétaires, surtout s'ils ont acheté avant l'implantation de l'entreprise à l'origine du risque.

Pour réduire la partie à la charge du propriétaire, la table ronde propose la mise en place d'un complément au crédit d'impôt accordé par l'État sous forme d'une contribution des collectivités territoriales et des exploitants des installations à l'origine du risque aux travaux obligatoires.

C.– LES OPÉRATEURS DES MESURES DU GRENELLE

1.– L'ADEME, principal opérateur du programme, voit ses moyens renforcés

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), placée sous la tutelle conjointe du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et du ministère de la Recherche, concourt à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Le rôle clé de l'Agence, dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, a été confirmé par un décret du 28 mai 2009 modifiant les articles du code de l'environnement qui en fixe les missions, l'organisation et le fonctionnement.

Son financement provient pour partie de subventions pour charge de service public, pour partie d'un montant de la taxe générale sur les activités polluantes.

En 2011, l'Agence recevra une dotation budgétaire de 82,7 millions d'euros dont 48,9 au titre du programme 181 et 33,8 millions d'euros au titre du programme 190. La dotation du programme 174 est supprimée, les actions correspondantes étant financées par la TGAP à partir de 2011.

SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC AU BÉNÉFICE DE L'ADEME (PLF 2011)

(en millions d'euros)

Missions	Programmes	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Écologie, développement et aménagement durable	181 : Préventions des risques	48,9	48,9
	174 : Énergie et après-mines	0	0
Recherche et enseignement supérieur	190 : Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable	33,8	33,8
TOTAUX		82,7	82,7

Source : projet annuel de performances 2011.

Le montant de taxe affectée se répartit entre une part fixe des produits de TGAP et le produit de composantes nouvelles de TGAP créées par la loi de finances pour 2009 sur l'incinération et les particules. Le montant global s'élève à 508 millions d'euros dont 441 millions d'euros issus des taxes existantes et 67 millions d'euros de nouvelles taxes (incinération : 64 millions d'euros et poussières : 3 millions d'euros).

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'ADEME

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Subvention pour charge de service public au titre du programme 181	18,1	42,5 <i>(dont 32,5 pour les actions du Grenelle)</i>	48,9 <i>(dont 39 pour les actions du Grenelle)</i>
Taxe générale sur les activités polluantes	402,3	490,6	508
<i>TGAP existantes</i>	<i>363</i>	<i>445</i>	<i>441</i>
<i>TGAP nouvelles</i>	<i>39,3</i>	<i>45,6</i>	<i>67</i>
TOTAL	420,4	533,1	556,9

Au titre de l'action sur la prévention des risques et des pollutions, l'ADEME contribue à :

- la mise en œuvre des orientations de la politique française de gestion des déchets et en particulier des déchets ménagers ;
- la lutte contre le bruit et la pollution de l'air intérieur ;
- la remise en état des sols pollués.

Dans le cadre du plan de relance de l'économie, l'ADEME a pu apporter un soutien un soutien exceptionnel de 20 millions d'euros pour la dépollution et la reconversion de friches urbaines polluées. Sur un total de 154 projets recensés, 43 ont fait l'objet d'un financement pour un montant total de 62 millions d'euros, ce qui permettra à très brève échéance l'engagement de travaux d'aménagement de l'ordre de 1,2 milliard d'euros. Ce dispositif a permis à l'Agence de renforcer et de compléter son intervention sur les sites et sols pollués, les actions de mise en sécurité des sites pollués orphelins ayant également été intensifiées dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Toutes origines confondues, les ressources de l'ADEME s'élèveront à 590,7 millions d'euros et son plafond d'emploi passera de 938 à 945 équivalents temps plein. L'établissement sera ainsi en mesure de renforcer ses activités de conseil, d'incitation et de soutien en matière de production et de consommation durables, d'adaptation aux effets du changement climatique, dans les domaines de l'environnement et de la santé, de l'habitat et du bâtiment, des transports, des déchets, du bruit, des sols pollués, de la diversification énergétique et des économies d'énergie.

Enfin, au titre des investissements d'avenir et conformément à la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, l'ADEME sera opérateur :

- du programme véhicules du futur pour un montant de 1 000 millions d'euros ;

– du programme démonstrateurs et plates-formes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte. Ce programme regroupe deux actions : une action démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte pour un montant de 1 350 millions d’euros et une action tri et valorisation des déchets, dépollution éco-conception de produits pour un montant de 250 millions d’euros ;

– d’une partie du programme développement de l’économie numérique pour le volet réseaux électriques intelligents de l’action soutien aux usages, services et contenus numériques innovants pour un montant de 250 millions d’euros.

2.– L’INERIS

Pour l’exercice 2011, l’Institut national de l’environnement industriel et des risques (INERIS) bénéficiera d’une dotation globale de 36,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement.

Sa dotation de 22 millions d’euros sur le programme 181 a pour objectif de lui permettre de poursuivre ses activités en matière de prévention des risques et des pollutions générées par les installations classées, de prévention des risques du sol, du sous-sol et de l’après-mines, de gestion des risques chroniques et d’évaluation des substances et produits chimiques, de sécurité industrielle et de prévention contre les risques naturels ; de poursuivre corrélativement ses travaux de normalisation et de certification, de conseil, de formation et d’information.

3.– L’Agence nationale de sécurité sanitaire, de l’alimentation, de l’environnement et du travail, nouvel opérateur du Grenelle (ANSES)

L’ANSES, établissement public créé en 2010, résulte de la fusion de l’Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l’Agence française de sécurité sanitaire de l’environnement et du travail (AFSSET).

Acteur clé du volet Santé du Grenelle, elle a pour mission principale de réaliser et de fournir aux autorités compétentes l’expertise scientifique indépendante et pluridisciplinaire, ainsi que l’appui scientifique et technique, nécessaires à l’élaboration des politiques de protection de la santé liées à des expositions environnementales, professionnelles ou alimentaires, et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques dans ses domaines de compétences.

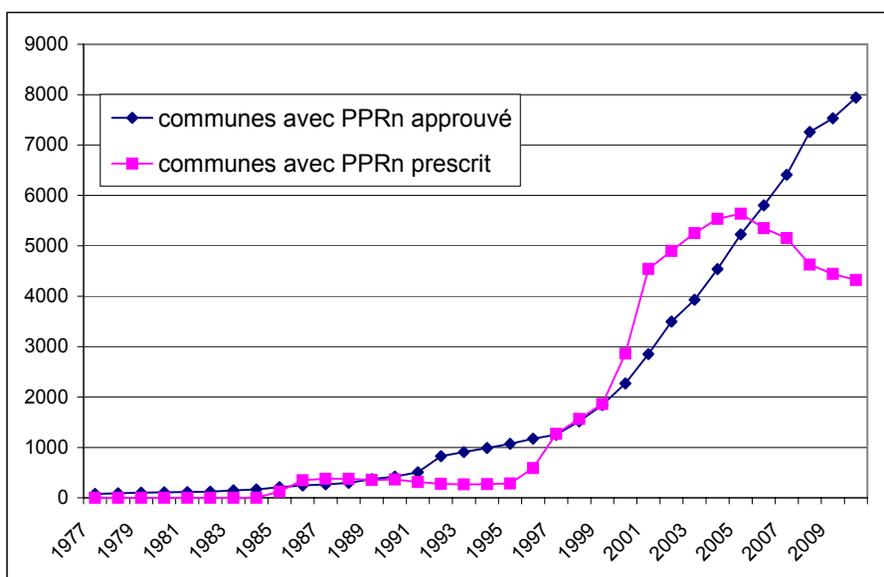
Sa dotation, sur le programme 181, de 5,6 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, doit lui permettre de poursuivre ses activités d’expertise et d’appui aux pouvoirs publics, et surtout de renforcer ses travaux sur l’évaluation des substances chimiques pour accompagner la montée en puissance du règlement REACH.

III.- LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES

L'année 2010 a été marquée par les événements dramatiques liés à la tempête Xynthia et aux inondations du Var qui ont conduit le Gouvernement à adopter, dans la lignée des recommandations des missions d'inspection des services mais surtout des missions parlementaires, un programme d'action pour prévenir et se protéger contre ce type de phénomènes.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a intégré les modifications législatives nécessaires au vu de la catastrophe Xynthia. Elle prévoit notamment l'élargissement de l'intervention du Fonds de prévention des risques naturels majeurs aux cas de crues rapides et de submersions marines.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES COUVERTES PAR UN PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES OU ASSIMILÉ (SITUATION AU 1^{ER} AOÛT 2010)



Source : base de données GASPARE (MEEDDM, DGPR), août 2010 : sont comptabilisées les communes couvertes par des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) et procédures équivalentes valant PPRN (PER, R111-3 etc.) à l'exception des Plans de Surface Submersibles (PSS).

A.- RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ FACE AUX RISQUES DE SUBMERSION MARINE ET DE CRUE RAPIDE

Le plan de prévention des submersions marines et des crues rapides (plan « digues ») adopté par le conseil des ministres le 13 juillet 2010 tire les conséquences des événements du var et de la tempête Xynthia. Soumis à consultation jusqu'à la fin du mois d'octobre, son adoption permettra de renforcer la politique des risques d'inondation et de submersion. 500 millions d'euros seront

mobilisés sur le Fonds de prévention des risques naturels sur la période 2011-2016 pour améliorer la sécurité des ouvrages (environ 1 200 km de digues) et un prélèvement exceptionnel de 100 millions d'euros sera opéré sur les réserves excédentaires de la Caisse centrale de réassurance pour financer les rachats en zone de solidarité après Xynthia.

Le projet de plan repose sur :

– La connaissance de l'état des digues et ouvrages et l'amélioration de leur gouvernance ;

– Le renforcement, l'entretien et le contrôle des digues et ouvrages ;

– La prévision et la prévention des risques liés à la submersion ou à l'inondation.

Dans le même temps, la direction générale de la prévention des risques a mis en place avec les services déconcentrés les mesures financières permettant de faire face aux réparations d'urgence dans les départements les plus touchés par la tempête (Vendée et Charente Maritime). C'est ainsi que 13,4 millions d'euros ont été dégagés sur le programme pour subventionner les travaux d'urgence, le FPRNM étant mobilisé à hauteur de 4 millions d'euros.

1.– Le renforcement des digues

La tempête Xynthia a mis en évidence la réalité du danger que fait courir la fragilité de certains ouvrages, qui ont cédé ou ont été submergés par la mer, inondant des zones urbanisées.

Le plan de prévention des submersions marines et des crues rapides est fondé sur la connaissance de l'état des digues et ouvrages et leur gouvernance, le renforcement, l'entretien et le contrôle des digues et ouvrages. Le renforcement des digues, marines ou fluviales, devra ainsi s'accompagner d'une vision globale de la prévention des inondations : maîtrise de l'urbanisation, intégration du risque dans les stratégies locales d'aménagement, amélioration de la vigilance et de l'alerte, développement de la culture du risque, renforcement du contrôle des ouvrages. Ce projet de plan est soumis à un large processus de concertation jusqu'en octobre associant les parties prenantes, en particulier les associations nationales de collectivités locales. Un comité de pilotage pluripartite chargé du suivi du plan sera mis en place à l'issue de cette concertation et les premières opérations de renforcement d'ouvrages pourront être sélectionnées d'ici fin 2010.

L'État propose un programme d'investissement permettant de conforter environ 1 200 km de digues de 2011 à 2016. Le « fonds Barnier » pourra financer jusqu'à 40 % de ce plan, ce qui permettra de doubler le rythme actuel des investissements. Des Fonds européens FEDER pourront être mobilisés en complément.

Dans le cadre de ce plan, un article du projet de loi de finances pour 2011 a pour objet d'étendre le financement par le « fonds Barnier » des travaux de mise en conformité des digues aux digues domaniales, la loi ne lui permettant actuellement que de financer les travaux de mise en conformité des digues gérées par les collectivités territoriales.

2.– La prévision des crues

Les violentes inondations survenues dans le Var ont également montré la nécessité d'une amélioration des dispositifs de vigilance et d'alerte.

L'année 2011 sera marquée par les premières études de développement d'un système d'alerte ruissellement et crues soudaines qui contribuera à terme à la création d'un service d'avertissement des communes à l'échelle infradépartementale.

Météo-France et le ministère du Développement durable travaillent aussi à l'amélioration des prévisions de submersions marines.

L'amélioration des outils et des méthodes de prévision sera poursuivie dans un objectif d'utilisation en temps réel par l'ensemble des services de prévision des crues et notamment l'amélioration de l'information de vigilance sur les crues (www.vigicrues.ecologie.gouv.fr), grâce au développement de modèles de prévision et d'outils de gestion, de traitement et de publication des données de deuxième génération. 18 millions d'euros seront consacrés au domaine de la prévision des inondations.

B.– LE FINANCEMENT DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS (PPRN)

Initialement fixé à 3,05 millions d'euros en 1993, le montant des crédits consacrés à l'élaboration des PPRN sur le budget de l'État, a évolué à la hausse pour atteindre plus de 7 millions d'euros en 1999. Cependant, l'objectif de 5 000 PPRN à l'horizon 2005 a nécessité un dispositif nouveau permettant de dégager des ressources supplémentaires.

Depuis 2000 et jusqu'au 1^{er} septembre 2006, les moyens financiers provenaient pour moitié du budget de l'État et pour moitié du **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le FPRNM prend en charge les trois quarts de la dépense pour une durée prolongée jusqu'en 2013. Le tableau suivant récapitule pour les cinq dernières années le montant des crédits en millions d'euros affectés à l'élaboration des PPRN en indiquant la répartition entre l'État et le FPRNM.

FINANCEMENT DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES

Cofinancement des PPRN et information préventive	Prévision 2010	Total 2009	Rappel dépenses 2008	Rappel dépenses 2007	Rappel dépenses 2006	Rappel dépenses 2005
Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	9,9	10,25	10,71 (2)	9,54	15,76	6,17
Budget de l'État	3,5	4,38	5,06	4,81	5,13	7,54

1.– le Fonds de prévention des risques naturels majeurs : un champ d'actions de plus en plus large

Prélevé sur les ressources du dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier », est la principale source de financement de la prévention des risques naturels majeurs pour l'État. C'est un champ élargi de mesures de prévention contre les risques naturels qui est aujourd'hui accompagné financièrement, les différentes actions étant selon les situations placées sous maîtrise d'ouvrage de l'État ou bien sous celle des collectivités territoriales qui sont alors attributaires de subventions issues du fonds :

- élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) ;
- information préventive ;
- délocalisation des personnes les plus menacées ;
- études et travaux de prévention et de protection des collectivités territoriales ;
- traitement des cavités souterraines ;
- les travaux des particuliers imposés par un PPRN.

Les ressources du fonds, alimenté par un prélèvement de 12 % sur le produit des primes ou cotisations annuelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurance, seront confortées en 2011 et représenteront 250 millions d'euros ; elles seront affectées en 2011 à la poursuite des opérations de délocalisation dans les communes touchées par la tempête Xynthia ainsi qu'à la mise en œuvre du plan de prévention des submersions des autres actions engagées, dont le plan séisme Antilles.

Pour 2010, le montant total des besoins de financements exprimés lors du dialogue de gestion des crédits budgétaires de l'État s'élève à 75 millions d'euros auquel s'ajoutent les dépenses nécessaires en 2010 pour la délocalisation de biens suite à la tempête Xynthia (155 millions d'euros), soit au total 230 millions d'euros dont :

- 4,2 millions d'euros pour les demandes d'expropriation ;
- 9,9 millions d'euros pour financer les trois quarts des dépenses liées à l'élaboration des PPR et aux actions d'information préventive ;
- 0,05 million d'euros pour le financement des mesures d'évacuations temporaires et de relogement ;
- 165 millions d'euros pour le financement des acquisitions amiables de biens exposés à un risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines ou sinistrés par une catastrophe naturelle ;
- 0,5 million d'euros pour le financement de la reconnaissance et du traitement des cavités souterraines menaçant gravement des vies humaines ;
- 0,4 million d'euros pour le financement d'études et travaux rendus obligatoires par un PPRN approuvé ;
- 50 millions d'euros pour le financement des études et travaux de prévention et de protection dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage.

Cette programmation sera modifiée pour tenir compte de l'évolution des délocalisations liées à la tempête. Notamment la part relative au financement des acquisitions amiables pourrait augmenter compte tenu de l'accélération des acceptations des offres des domaines par les particuliers.

Les délégations de crédits sont effectuées en 2010 en fonction de l'état de la trésorerie du FPRNM. Au 1^{er} septembre 2010, elles se sont élevées à 158,78 millions d'euros dont :

- 2 millions d'euros pour les expropriations ;
- 6,3 millions d'euros pour les PPR et les actions d'information préventive ;
- 117 millions d'euros pour les mesures de prévention (acquisitions amiables, évacuations, cavités souterraines et travaux imposés par un PPRN), dont 110 millions d'euros pour financer les délocalisations menées à la suite de la tempête Xynthia ;
- 30,48 millions d'euros pour les études et travaux de prévention des collectivités territoriales ;
- 2,5 millions d'euros pour les travaux de confortement des habitations à loyer modéré dans les zones de sismicité.

De nouvelles délégations interviendront, notamment pour prendre en charge les acquisitions amiables préventives nécessaires à la suite de la tempête Xynthia.

2.– Une situation budgétaire tendue pour 2011 et 2012

En 2010, le Fonds a permis de soutenir les investissements croissants des collectivités territoriales pour l'essentiel au sein de programmes globaux pluriannuels (programmes d'action de prévention des inondations, plans grands fleuves, plan Séisme Antilles, etc.). Ces programmes contribuent directement à la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement sur la prévention du risque inondation et la prévention des risques en Outre-Mer.

Face aux conséquences dramatiques de la tempête Xynthia, la délocalisation des biens exposés aux risques de submersion marine des départements de Charente-Maritime et de Vendée a été décidée. Ce programme est estimé à 400 millions d'euros au total (acquisitions amiables et expropriations).

Le plan de prévention des submersions marines et des crues rapides sera mis en œuvre sur la période 2011-2016. Il mobilisera de l'ordre de 80 millions d'euros par an en s'appuyant sur les programmes existants (PAPI, plans grands fleuves) et un programme d'investissement nouveaux.

Ce programme d'action conduira sur la période 2011-2012 à l'augmentation des dépenses du FPRNM par rapport à 2009 pour atteindre un niveau proche de celui de ses recettes annuelles, soit 157 millions d'euros.

Le montant des dépenses du Fonds est évalué à 230,5 millions d'euros pour 2010 et à 257 millions d'euros pour 2011 alors qu'il n'était que de 64 millions d'euros en 2008 et 79 millions en 2009. Les recettes depuis 2010 peuvent être estimées à 157,5 millions d'euros par an.

En 2011, le financement du programme de délocalisation mené à la suite de la tempête Xynthia imposera donc de solliciter le Fonds très au-delà des ressources dont il disposera. Le Fonds peut recevoir des avances de l'État. Aussi dans ce cadre 100 millions d'euros issus du dividende versé par la Caisse centrale de réassurance à l'État seront reversés au Fonds en 2011 pour couvrir la partie des dépenses non couvertes par les ressources normales du Fonds.

L'article 72 du présent projet de loi de finances, dont on trouvera le commentaire ci-après, a pour objet de permettre au « fonds Barnier » de financer, jusqu'au 31 décembre 2016 et dans la limite de 200 millions d'euros pour la totalité de la période, les études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines.

C.– LE SÉISME : RISQUE MAJEUR POTENTIELLEMENT LE PLUS MEURTRIER EN FRANCE

Les conséquences des séismes peuvent être très importantes sur le territoire français. Un séisme important analogue à ceux qui se sont produits en 1839 à Fort de France et en 1843 à Pointe à Pitre occasionnerait aujourd'hui plusieurs milliers de morts. Un séisme analogue à celui de Lambesc de 1909 en Provence se solderait par plusieurs centaines de victimes.

1.– Le plan séisme national : plusieurs objectifs à atteindre

Afin de réduire la vulnérabilité des Français au risque sismique, le Gouvernement a engagé en 2005 un Programme National de Prévention du Risque Sismique (dit "Plan Séisme national"), sur six années. Le programme met en œuvre des actions de réduction de la vulnérabilité, en association avec les collectivités territoriales et tous les acteurs de la société civile autour de quatre axes prioritaires :

- approfondir la connaissance de l'aléa et du risque, mieux informer et former sur celui-ci ;
- améliorer la prise en compte du risque sismique dans la construction ;
- concerter, coopérer et communiquer ;
- contribuer à la prévention du risque de tsunami.

80 actions ont été conduites qui seront achevées fin 2010 (supports de formation et d'information mis en place sur le site Internet *Plan séisme*, formation des professionnels du bâtiment, mise en place d'un réseau d'acteurs compétents au niveau des services de l'État).

● *La réduction de la vulnérabilité du bâti*

En matière de renforcement de bâti existant, les réalisations concrètes sont trop peu nombreuses. De nouveaux modes d'intervention sont à prévoir pour réduire la vulnérabilité du parc existant en France. La systématisation des diagnostics de vulnérabilité au risque sismique dans les régions les plus exposées et sur certaines catégories de bâtiments pourrait permettre de définir un programme cohérent et réaliste sur les 20 prochaines années.

● *La sensibilisation et la mobilisation des collectivités territoriales, des professionnels du bâtiment et des citoyens*

En matière de gouvernance de la politique de prévention du risque sismique, le Plan séisme a permis de mettre en place, au sein de l'État, un réseau d'acteurs compétents. Il est aujourd'hui prioritaire de faire évoluer cette gouvernance en l'élargissant aux autres acteurs de la prévention du risque sismique, en particulier les collectivités territoriales, qui sont des acteurs incontournables de la politique de prévention des risques naturels.

2.– Le plan séisme Antilles

Les Antilles sont les régions de France où le risque sismique est le plus fort. Ce niveau de risque a amené le Gouvernement en 2007 à créer le plan séisme Antilles, dont le premier objectif est la réduction du nombre de victimes en cas de séisme majeur, avec une gouvernance, une organisation, des ambitions et des moyens spécifiques par rapport au programme national.

À la suite du séisme d'Haïti qui a entraîné la mort de 250 000 personnes, le président de la République a rappelé combien il était fondamental d'accélérer le déploiement du plan séisme Antilles, de contractualiser avec les collectivités et de fixer des objectifs ambitieux en matière de rythme de travaux de reconstruction ou de confortement parasismique des bâtiments publics.

Les axes de déploiement du plan séisme Antilles sont le diagnostic, la mise aux normes parasismiques ou la reconstruction des bâtiments de gestion de crise, des établissements d'enseignement public, des établissements hospitaliers et du logement social.

IV.– LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE

A.– L'AGENCE NATIONALE POUR LA GESTION DES DÉCHETS RADIOACTIFS

En matière de sûreté nucléaire, le Rapporteur spécial avait insisté, en juin dernier, dans le cadre de son commentaire sur le rapport annuel de performances 2009⁽¹⁾, sur le caractère prioritaire de l'avancement du projet de centre de stockage géologique profond dans la Meuse dont l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) s'est vue confier la responsabilité par la loi de programme du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs. Il insistait sur la nécessité de donner à l'ANDRA les moyens d'accomplir les missions qui lui ont été confiées par la loi dans un domaine aussi fondamental que celui de la gestion des déchets radioactifs.

Ce projet constitue un enjeu majeur pour le traitement des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue.

Or l'ANDRA, soumise en tant qu'opérateur à la règle de droit commun du plafond d'emplois voulue par le Parlement, ne pouvait procéder aux recrutements (116 personnes d'ici 2013) indispensables à la poursuite de ce projet.

Le Rapporteur spécial se félicite que, dans le cadre du projet de loi de finances 2011, l'État ait bien voulu appliquer la règle du plafond d'emplois avec souplesse et autoriser l'Andra à procéder à ces recrutements.

(1) Rapport n° 2651, tome 2, page 161.

88 recrutements d'ETPT sont prévus sur 2011, 14 sur 2012 et 14 sur 2013. Ces recrutements correspondent à des compétences-clés qu'il était indispensable d'internaliser. 40 d'entre eux sont des recrutements locaux.

Le Rapporteur spécial se félicite que l'ANDRA, dont la mission est une mission de service public, ait été maintenue dans la liste des opérateurs.

La subvention au titre de la prévention des risques de 2 millions d'euros (report de l'année 2010) va être affectée à une opération de diagnostic « radium » en Ile-de-France qui consistera après un recensement des activités historiques au radium sur cette région à lever tous les doutes. Elle concerne 84 sites situés dans Paris et les trois départements de la petite couronne.

Les diagnostics seront réalisés par une équipe de spécialistes de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Les résultats du diagnostic seront communiqués aux occupants par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). En cas de détection de traces de pollution, et en accord avec les propriétaires, les opérations de réhabilitation seront réalisées gratuitement par l'ANDRA.

B.- L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE

Autorité administrative indépendante créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (dite « loi TSN »), elle assure, au nom de l'État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour protéger les travailleurs, les patients, le public et l'environnement des risques liés aux activités nucléaires. Elle contribue à l'information des citoyens dans ces domaines. Son ambition est d'assurer un contrôle du nucléaire performant, impartial, légitime, et crédible qui soit reconnu par les citoyens et constitue une référence internationale.

Le budget global de l'ASN en 2011 s'élève à 67,5 millions d'euros dont 51,9 millions d'euros sur le programme 181. L'ASN bénéficie de plus des expertises de l'IRSN.

Les seuls emplois inscrits au budget du programme Prévention des risques sont ceux de l'ASN. Son budget est stable.

Au cours des dernières années, l'ASN a hiérarchisé ses **actions de contrôle** de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Elle intervient directement sur les sujets majeurs, notamment par des inspections fréquentes, programmées ou inopinées. Elle organise et surveille l'intervention d'organismes agréés sur les sujets plus normalisés, ou réalise des contrôles par sondage.

Dans le nucléaire de proximité, l'ASN a organisé son action de contrôle de façon à ce qu'elle soit proportionnée aux enjeux radiologiques représentés par l'utilisation des rayonnements ionisants et cohérente avec l'action des autres services d'inspections.

En 2009, 814 inspections ont été menées sur les installations nucléaires de base, dont 219 à caractère inopiné. 94 inspections des activités de transport ont également eu lieu.

L'ASN a également mené en 2009, 1 081 inspections, dont 617 dans le domaine médical, 438 dans le domaine industriel ou de la recherche et 26 dans les autres domaines (radioactivité naturelle renforcée, sols pollués...).

Dans le cadre de sa démarche de transparence, l'ASN publie sur www.asn.fr les résultats de toutes les inspections réalisées par ses inspecteurs sur les installations nucléaires de base en mettant en ligne les lettres adressées aux exploitants à l'issue de chaque inspection.

V.- LA GESTION DE L'APRÈS-MINES

L'action *Gestion de l'après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites* vise à limiter l'effet des séquelles éventuelles des exploitations minières sur la sécurité des personnes et des biens et sur l'environnement. Elle est dotée de **44 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une baisse de l'ordre de 8 % par rapport à l'année dernière.

L'essentiel de ces crédits concerne des subventions pour **charges de service public** à destination des opérateurs.

Le département prévention et sécurité minière (DPSM), département dédié du Bureau de recherche géologique et minière (BRGM), est chargé d'assurer pour le compte de l'État la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation de travaux de mise en sécurité et la gestion d'installations de sécurité. Il bénéficie d'une dotation de **27 millions d'euros**.

Également au titre des subventions pour charges de service public, **6,4 millions d'euros** sont prévus pour le groupement d'intérêt public GEODERIS qui regroupe des compétences du BRGM et de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

Par ailleurs, l'État financera les travaux de mise en sécurité des sites abandonnés et sera amené à procéder à des expropriations et/ou indemnisations consécutives à des dégâts miniers : au total 10,4 millions d'euros y seront consacrés.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : CONDUITE ET PILOTAGE, LE PROGRAMME SUPPORT DES RÉFORMES ISSUES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le programme n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* est mis en œuvre par le secrétariat général du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) au profit de l'ensemble des programmes de politiques publiques portées par le ministère.

Il constitue le programme support de la mission dont il regroupe la quasi-totalité des emplois et des dépenses de personnel. Ses crédits sont principalement dédiés aux fonctions stratégiques (définition des politiques du ministère, organisation et pilotage des services centraux et déconcentrés, évaluation, actions communautaires et internationales, actions de recherche et de communication), à la gestion des ressources humaines et au financement des moyens transversaux liés au fonctionnement des services (systèmes d'information, fonctions). Il est le support principal de la réorganisation du ministère au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du Grenelle de l'environnement.

Il constitue le second programme en terme budgétaire de la mission avec **3,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,58 milliards d'euros en crédits de paiement** soit respectivement 37,75 % des autorisations d'engagement et 37,57 % des crédits de paiement de la mission.

Ces crédits sont en diminution par rapport à 2010 de 2 % en autorisations d'engagement et de 7 % en crédits de paiement.

Cet effort de modération de la dépense est à saluer, car l'essentiel de ces crédits, de l'ordre de 85 %, concerne des dépenses de personnel, dont la dynamique spontanée d'évolution n'a pu être compensée que du fait de la réorganisation en profondeur du ministère.

Cependant le changement de périmètre rend difficile les comparaisons avec les exercices budgétaires différents, les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles et les crédits immobiliers des services déconcentrés relevant désormais du nouveau programme interministériel n° 333 *Fonctionnement des directions départementales interministérielles* rattaché à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Le Rapporteur spécial souligne à nouveau le caractère peu satisfaisant du regroupement de l'ensemble des moyens de personnel de la mission, à l'exception de ceux de l'ASN, au sein de ce programme. Ce choix retire une grande partie de sa portée à la LOLF en limitant la responsabilisation de chacun des directeurs de programme et en empêchant la fongibilité asymétrique au sein de chacun des programmes.

I.- LE PROGRAMME DE SOUTIEN DE L'ENSEMBLE DU MINISTÈRE

Le programme n° 217 rassemble les crédits consacrés :

– aux **fonctions stratégiques**, avec la définition des politiques du ministère, l'organisation et le pilotage de l'action des services centraux et déconcentrés, la production des fonctions d'évaluation des politiques publiques et des statistiques sur les champs de compétence du ministère, le pilotage du Réseau scientifique et technique, la coordination des activités de recherche, des actions internationales et communautaires et des actions de communication ;

– à la **gestion des ressources humaines** et de la masse salariale correspondante. Les « actions miroir » du programme retracent les moyens en effectifs qui se déversent dans chacun des programmes. Les responsables de programmes sont pleinement et directement chargés de l'allocation de ces effectifs entre les différents budgets opérationnels de programme ;

– aux **activités de soutien**, en regroupant l'essentiel des moyens transversaux liés au fonctionnement des services (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement des services) et en étant le support principal de la réorganisation du ministère et de sa mise en œuvre au titre de la révision générale des politiques publiques et du Grenelle de l'environnement.

Le programme n° 217 assure une triple fonction de définition, de pilotage des politiques et de gestion des moyens correspondants et comporte vingt actions s'appliquant aux domaines de :

– la stratégie, l'expertise et les études en matière de développement durable (action 1) ;

– la fonction juridique (action 2) ;

– la politique et la programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action 3) ;

– la politique et la gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques (action 4) ;

– la politique des ressources humaines et de la formation (action 5) ;

– l'action européenne et internationale (action 6).

L'action 7 a pour finalité d'accueillir les emplois et les crédits de personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés qui participent aux actions 1 à 6 du programme.

Les actions 8 à 16, 23 et 24 comportent les crédits de personnel liés aux agents du ministère concourant aux différentes politiques publiques, dans les directions d'administration centrales pilotes des programmes de politiques publiques, les services déconcentrés et les services techniques centraux. Ces actions dites « miroirs » permettent d'identifier et de répartir les moyens en personnel comme s'ils étaient inscrits directement dans les programmes.

L'action 18, dotée par transferts de crédits et d'emplois, permet la rémunération des agents œuvrant pour d'autres ministères. Ces moyens sont inscrits, au sein du projet de loi de finances, dans les programmes des ministères correspondants.

L'action 22 concerne les personnels transférés aux collectivités territoriales qui restent mis à disposition par l'État et donc rémunérés par lui.

L'action 25 concerne les moyens de fonctionnement, la masse salariale et les ETP de la commission nationale du débat public (CNDP).

Enfin l'action 26 concerne les moyens de fonctionnement et les dépenses de personnel de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES
DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
HORS FONDS DE CONCOURS**

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)
Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	73,9	68,27	-7,62	73,7	78,05	-7,67
Fonction juridique	6,0	5,6	-6,67	6	5,6	-6,67
Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	387,0	375,2	-1,93	380,1	164,7	-56,67
Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	31,2	29,2	-6,41	31,2	29,2	-6,41
Politique des ressources humaines et formation	199,0	195,1	-1,96	197,8	194	-1,92
Action européenne et internationale	10,1	10,2	0,99	10,1	10,2	0,99
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</i> (libellé modifié)	632,6	601,8	-4,87	632,6	601,8	-4,87
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Infrastructures et services de transports</i>	834,5	824,0	-1,26	834,5	824,1	-1,25
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et circulation routières</i>	126,2	128,4	-1,74	126,2	128,4	1,74
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	177,8	176,3	-0,84	177,8	176,3	-0,84
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	801,6	722,1	-9,92	801,6	722,1	-9,92
Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique	136,3	142,2	4,33	136,3	142,2	4,33
Personnels œuvrant pour les politiques <i>Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	162,9	202,0	24	162,9	202	24
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Prévention des risques</i>	189,3	203,5	7,5	189,3	203,5	7,50
Personnels relevant de programmes d'autres ministères						
Personnels transférés aux collectivités territoriales	26,1	44,1	68,97	26,1	44,1	68,97
Personnels œuvrant pour les politiques des programmes <i>Énergie et après-mines</i> (libellé modifié)	48,5	55,0	13,40	48,5	55	13,4
Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	35,0	9,2	-73,61	35	9,2	-73,71
Commission nationale du débat public	1,9	2,3	21,05	1,9	2,3	21,05
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)	1,3	1,4	7,69	1,3	1,4	7,69
Total	3 876,7	3 795,7	-2,09	3 872,9	3 583,9	-7,46

Source : projets de loi de finances pour 2010 et 2011.

II.- BILAN DE LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE

Le ministère s'appuie au **niveau central** sur une structure recentrée et plus efficace : cinq grandes directions (au lieu d'une quarantaine) et deux structures transversales : un secrétariat général pilote et coordinateur de l'ensemble des services du ministère et un commissariat général de portée interministérielle.

L'ensemble des services, hors aviation civile, a été regroupé sur le site de la Défense.

Le Commissariat général au développement durable est chargé d'animer dans sa dimension interministérielle la politique de développement durable, de coordonner l'intégration dans l'ensemble des politiques publiques des objectifs de développement durable dans leur triple dimension économique, sociale et environnementale.

Il est chargé notamment, en plus du soutien à la recherche et à l'innovation, qui fait l'objet de programmes spécifiques, de développer des actions de prospective, d'observation et de statistiques, d'études, d'expertises et d'évaluations économiques, sociales et environnementales.

Il est financé à hauteur de 68,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 68 millions d'euros en crédits de paiement par l'action 1 du programme 217 sur l'action 1 : « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable ».

Le pôle régional désormais unifié pilote les politiques de développement durable à l'échelle de la région : en France métropolitaine, hors Île-de-France, 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont été mises en place en 2009 et 2010.

Par ailleurs, ont été mises en place en métropole quatre directions interrégionales de la mer (DIRM) favorisant une vision globale des affaires de la mer et du littoral.

La région Île-de-France a fait l'objet d'une organisation spécifique adaptée à son statut particulier de région capitale. Trois directions, à la fois régionales et interdépartementales, ont été créées en juillet 2010, la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE).

Outre-mer, seront constituées début 2011, dans chacun des quatre DOM ainsi qu'à Mayotte une direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et une direction de la mer.

Au niveau départemental, des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ont été créées. Elles regroupent les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA), les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) qui n'avaient pas fusionné. Échelon de proximité des citoyens, ces directions départementales interministérielles ont pour mission, sous la responsabilité du préfet, d'assurer la conduite opérationnelle des politiques du ministère.

Elles sont compétentes en matière de politique d'aménagement et de développement durable des territoires et mettent en œuvre, dans le département, les politiques relatives au développement durable, à l'agriculture, à l'équilibre des territoires, au logement et aux transports. Dans les départements du littoral, les directions départementales des territoires et de la mer sont en outre chargées de mettre en œuvre la politique de la mer et du littoral, y compris pour ce qui concerne la pêche maritime et les cultures marines.

L'année 2011 sera marquée par le transfert aux services du Premier ministre des moyens de fonctionnement de ces nouvelles directions départementales.

L'ensemble de ces réorganisations a permis de rationaliser les moyens des services déconcentrés en regroupant des unités dont les missions étaient proches ou complémentaires et en leur donnant une taille critique que les diverses réorganisations menées dans ces services depuis quinze ans leur avaient parfois fait perdre. Elle a aussi rendu possible un redéploiement des effectifs vers des missions prioritaires, comme l'application du Grenelle et la rationalisation des postes d'encadrement.

Le service public au bénéfice des usagers et des collectivités locales a été amélioré. Ils disposent désormais :

– d'un guichet unique pour nombre de compétences précédemment éparpillées ;

– d'une plus grande qualité et cohérence dans le traitement des problématiques d'aménagement et de développement durable ;

– d'un service technique fort disposant de plusieurs points d'entrée sur le territoire et bénéficiant de la création de synergies nées de la complémentarité des compétences de divers services déconcentrés, sans abandonner pour autant les missions premières de chaque service.

- *Les transferts du parc de l'Équipement*

La loi du 26 octobre 2009 relative au transfert des parcs de l'Équipement aux départements a prévu deux dates pour ce transfert, soit le 1^{er} janvier 2010 soit le 1^{er} janvier 2011.

Au terme de la première vague, 31 départements avaient signé une convention de transfert, 1 538 ouvriers des parcs et ateliers ont été transférés aux départements concernés, 123 restant dans les services de l'État.

À l'issue de la deuxième vague, 65 départements avaient signé une convention de transfert, 3 200 ouvriers des parcs et ateliers ont été transférés aux départements concernés, 320 restant dans les services de l'État.

Au total, 60 départements ont opté pour un transfert total et 4 700 OPA ont été transférés aux départements concernés. Ce transfert vers les départements a fait l'objet d'un plan d'accompagnement.

III.- LES MOYENS DEMANDÉS POUR 2011

A.- L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE

Le programme regroupe l'essentiel (99,4 %) des emplois du ministère à l'exception des emplois de l'ASN inscrits sur le programme 181

Le plafond d'autorisations d'emplois 2011 du programme 217 s'élève donc à **62 010 ETPT**.

Les emplois et crédits de personnel correspondant aux personnels affectés dans les services du MEEDDM sont répartis en 14 actions distinctes.

Les emplois et crédits de deux autorités administratives indépendantes, la Commission nationale du débat public, et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires relèvent chacune d'une action.

En 2011, il est prévu 4 014 départs dont 2 104 départs à la retraite, 430 autres départs définitifs et 1 480 départs provisoires. Il est prévu 2 727 entrées. Le schéma d'emplois sur le budget général a été arrêté pour 2011 à – **1 287 ETP**.

Le taux de non remplacement des départs est donc de 61 % sur le budget général.

B.- LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'IMMOBILIER

1.- Évolution des crédits de fonctionnement et d'immobilier du ministère

Les crédits de fonctionnement et d'immobilier représentent 65,36 % des autorisations d'engagement et 45,46 % des crédits de paiement du programme 217 hors titre 2.

L'importance de la dotation demandée pour 2011 en autorisations d'engagement s'explique par les règles comptables en vigueur qui exigent

désormais la couverture en autorisations d'engagement des tranches fermes des baux de location. Ces règles appellent la régularisation des contrats en cours et la prise en compte des nouveaux baux.

En effet, en 2010, le ministère a décidé que la tranche ferme du bail de la tour Pascal A serait prolongée de trois ans et a renoncé à la possibilité de mettre fin au bail de cette tour à l'échéance de la période de six ans figurant au bail initial. Pour procéder à la couverture en autorisations d'engagement des tranches fermes de l'ensemble de ces baux, une enveloppe exceptionnelle de 203 millions d'euros d'autorisations d'engagement est demandée dans le projet de loi de finances pour 2011.

L'analyse de l'évolution de ces dépenses est difficile en raison des changements de périmètre intervenus ces dernières années. Par ailleurs, si les réorganisations des services de l'État ont bien pour objectif la rationalisation de leur fonctionnement avec pour conséquence la réduction des dépenses de fonctionnement, elles ne génèrent pas d'économies immédiates. Le MEEDDM a eu à mettre en œuvre au niveau de ses services déconcentrés en 2009 et 2010 la généralisation des DDE(A) puis la création des DDT(M), ainsi que la création des DREAL. Son administration centrale également a fait l'objet d'une vaste opération de regroupement sur le site de La Défense.

Ces opérations ont été génératrices de coûts immédiats tels que les travaux d'aménagement, les frais de déménagement et l'achat de mobilier de bureau. Ces postes de dépenses sont amenés à décroître une fois les services installés.

Le tableau suivant donne le détail de la consommation, en 2009, des crédits de fonctionnement par poste de dépenses.

**PROGRAMME 217 : VENTILATION DES DÉPENSES
DE FONCTIONNEMENT COURANT EN 2009**

Consommation 2009 (crédits de paiement)	%	Montant
Abonnement et documentation	2	9 335 717
Achat de mobilier	1	5 593 907
Consommables informatiques	2	9 047 490
Denrées alimentaires	0	81 630
Fournitures et petit matériel de bureau	17	65 971 551
Habillement	1	4 944 551
Location de mobilier	1	5 428 498
Locations de véhicules légers	25	99 282 387
Matériel technique et maintenance matériel spécialisé	44	173 999 282
Papier et dérivés	1	3 235 075
Autres matériels spécifiques	5	19 697 437
Achat de véhicules légers	1	2 020 009
TOTAL	100	398 637 535

2.– Perspectives pour 2011 et 2012

À partir de 2011, c'est sur un périmètre nettement resserré que le programme support du MEEDDM financera les dépenses de fonctionnement des services en raison de la création du programme 333 qui abritera désormais l'intégralité des crédits de fonctionnement des directions départementales et tous les crédits immobiliers des services de niveau départemental et régional.

Les dépenses de fonctionnement et d'immobilier ne devraient plus représenter en 2012 que 44 % des crédits de paiement et 35 % des autorisations d'engagement.

Le MEEDDM poursuivra au sein de ses services régionaux et centraux la politique de rationalisation des dépenses de fonctionnement. Celle-ci doit permettre de réduire divers postes de dépenses, en particulier ceux liés au parc automobile (achats de véhicules, carburant, gestion...) et les frais de déplacement grâce à un recours de plus en plus grand à la visio-conférence. Les efforts seront maintenus sur les dépenses de fournitures et le mobilier de bureau.

Le schéma pluriannuel 2008 a prévu la réduction drastique de la trentaine d'implantations existantes en 2008 des services centraux et de ses opérateurs et leur regroupement en trois sites principaux (Paris, la Défense et Saint-Mandé/Marne la vallée).

Le regroupement de l'administration centrale à la Défense s'est fait sur trois implantations. Achievé depuis la fin du premier semestre 2009, il présente des inconvénients : dispersion physique des services entre les trois tours, situation immobilière coûteuse qui ne permet pas de rationaliser toutes les fonctions support, pérennité de l'installation qui n'est pas assurée. Le projet de regroupement de tous les services centraux dans un immeuble neuf à la Défense, à contre-courant de l'effort budgétaire global, a été abandonné.

C.– LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS (CPER)

L'élaboration des Agendas 21 locaux et plus largement les projets territoriaux de développement durable font l'objet de contractualisations dans le cadre des CPER. Les crédits de 1,44 million d'euros ont pour objet de soutenir ces démarches locales.

IV.– LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

Depuis 2008, la performance du programme 217 a considérablement évolué en intégrant la dimension de politique publique du développement durable, conséquence du changement de périmètre ministériel, et la dimension d'écoresponsabilité appliquée aux fonctions support.

Entre 2008 et 2011, 7 indicateurs ont été abandonnés, 6 nouveaux indicateurs ont été intégrés : 2 en 2009 et 4 en 2010. Les trois objectifs n'ont fait l'objet d'aucune reformulation.

Objectif n° 1 : *Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable*

On rappellera que la stratégie nationale de développement durable 2010-2013 prévoit d'amplifier l'effort de mise en place des projets territoriaux de développement durable et des Agendas 21 locaux avec un objectif de 1 000 projets pour 2013 dont 250 reconnus par l'État.

L'indicateur 1.1 : *mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable* est **le troisième indicateur principal de la mission**. Il se décompose en deux sous-indicateurs :

– *le taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21*. En raison du taux de 83 % en 2009, l'objectif de 85 % pour 2011 paraît tout à fait réalisable. L'augmentation de ce taux est dépendante de la qualité des projets proposés et suppose donc un renforcement du conseil aux collectivités par les services de l'État.

– *Le nombre total cumulé de projets territoriaux de développement durable et d'agendas locaux reconnus*. En 2010, 165 projets territoriaux sont reconnus par l'État. L'objectif est d'atteindre le chiffre de 200 pour 2011 et de 250 pour 2013. La reconnaissance étant prononcée pour trois ans et ne pouvant être prolongée que de deux ans, les projets n'ayant pas bénéficié du prolongement de la reconnaissance ou ayant été reconnus cinq ans plus tôt seront retranchés du chiffre total.

Le Rapporteur spécial se félicite de la création de ce deuxième sous-indicateur qui répond à une demande qu'il avait formulée dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009.

L'indicateur 1.2 : *réaliser dans des délais raisonnables la publication des textes d'application des lois et des textes transposant les directives européennes* voit son champ s'élargir aux textes d'application des lois.

Il fait désormais l'objet d'un nouveau sous-indicateur : *Délai moyen de publication des textes d'application des lois*. La cible est fonction de l'importance des lois qui ont été adoptées. Elle a été fixée à 12 mois pour les années 2011-2013 en raison des très nombreux décrets d'application nécessités en particulier par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Le sous-indicateur *porte sur la part des directives européennes transposées dans l'année/nombre de directives à transposer*. Les cibles ont été revues à la baisse en raison du retard constaté dans la transposition des directives

ayant pour échéance l'année 2010. Le taux de réalisation 2010 devrait avoisiner les 75 % alors que l'objectif était de 90 %.

Le Rapporteur spécial insiste sur l'importance de cet indicateur de transposition dans un secteur où les directives communautaires fondent 80 % de la législation.

Objectif n° 2 : *être une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement*

Cet objectif répond au « Plan administration exemplaire » du ministère dont les priorités d'action portent sur les équipements de bureautique, la gestion immobilière par la réduction de la consommation d'énergie, le parc de voitures particulières.

L'indicateur 2.1 est un *Ratio d'efficacité bureautique*. Le projet annuel de performances donne la formule de calcul de ce ratio :

– **Le numérateur** est la somme des dépenses bureautiques du ministère intégrant les achats de PC fixe, portables, PDA et imprimantes, les licences des systèmes d'exploitation, la formation bureautique des utilisateurs, les serveurs informatiques, les coûts internes et externes de support et de soutien aux utilisateurs de la bureautique, les coûts de maintenance des matériels et du logiciel de bureautique et les locations d'équipement afférentes à la bureautique ;

– **Le dénominateur** est le minimum entre le nombre d'agents et le nombre de postes de travail.

À partir de 2011, le périmètre de cet indicateur va être étendu à **l'ensemble des services déconcentrés du ministère** alors qu'il était jusqu'à présent limité aux services du ministère en administration centrale.

Dans l'ancien périmètre, la cible était de 520 euros par poste pour 2010. Elle passe à 951 euros dans le cadre du nouveau périmètre pour 30 230 postes bureautiques.

L'indicateur 2.2 *Ratio d'efficacité de la gestion immobilière* fait l'objet de trois sous-indicateurs.

Les deux premiers, *Ratio entretien courant/SUB en administration centrale* et *Ratio entretien courant/SUB en service déconcentré* correspondent au total des coûts d'entretien courant exposés par l'administration occupante et correspondant aux charges incombant aux locataires. Ces coûts restent stables pour les services déconcentrés (10 euros/m²), mais sont en nette augmentation pour l'administration centrale (58 euros/m² en 2010) alors que la prévision était de 34 euros/m².

Le troisième sous-indicateur, *Ratio d'occupation (SUN/poste de travail) en administration centrale* a une prévision de 14 m² par poste conforme à la cible.

Le Rapporteur spécial regrette de ne plus avoir de données sur les dépenses liées à la fonction immobilière par m² (suppression des sous-indicateurs) qui avaient fait l'objet de très fortes hausses en 2009 dans l'administration centrale.

Enfin, le troisième indicateur de l'objectif n° 2, *Taux moyen des émissions de CO₂ (en g/km) des voitures particulières* bénéficie de deux sous-indicateurs : le *Taux moyen des émissions de CO₂ (en g/km) du stock annuel de voitures particulières de services utilisées* et le *Taux moyen des émissions de CO₂ (en g/km) des voitures particulières achetées ou louées dans l'année*. Dans les deux cas, les taux d'émissions de CO₂ devraient diminuer d'ici 2013 pour atteindre respectivement 125 gCO₂/km et 110 gCO₂/km, soit un taux inférieur aux 130gCO₂/km fixé par un arrêté datant du 5 décembre 2008.

L'objectif n° 3 : *Appliquer une politique des ressources humaines responsable* comporte trois indicateurs.

L'indicateur 3.1 *Effort en matière de formation continue* indique le *Coût de la formation continue par journée stagiaire* et le *Nombre moyen de jours de formation suivis par agent*. Estimé à 112 euros en 2010, le coût en euros par jour et par stagiaire a diminué puisqu'il s'établissait à 130 euros en 2009. La cible est de 115 euros en 2013. Le nombre moyen de jours de formation par agent est en légère augmentation puisqu'il s'établit à 7 jours contre 6,3 en 2009. L'objectif pour les années à venir, 8,5 jours en 2011 et 10 jours en 2012, témoigne de la volonté de formation proposée à ses agents par le ministère.

Le Rapporteur spécial ne peut qu'insister sur l'importance de la formation et de l'accompagnement au changement dans un ministère qui a fait l'objet de réorganisations, fortement déstabilisantes pour les personnels, depuis plusieurs années. 14 cas de suicides ont été dénombrés qui ont conduit le ministre d'État à demander l'élaboration d'un plan de prévention du risque suicidaire.

L'indicateur 3.2 *Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines* s'appuie sur le rapport ETP gestionnaire de personnel / ETP gérés est stable.

Enfin, l'indicateur 3.3 *Taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein du MEEDDM* fait état de 5,4 % de travailleurs handicapés au sein du ministère en 2010, taux qui reste inférieur au taux obligatoire de 6 % prévu à l'article L. 323-2 du code du travail. En 2011, l'objectif est de porter ce taux à 5,5 %. Seuls 66 travailleurs handicapés ont été recrutés en 2009. Le recrutement de 140 travailleurs handicapés par an serait nécessaire pour atteindre le taux de 6 % en 2013.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Madame Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'Écologie, et de Monsieur Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des Transports, auprès du ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat⁽¹⁾, sur les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables, le budget annexe et les comptes spéciaux rattachés, la commission des Finances examine les crédits de ces missions.

M. Charles de Courson, Président. Mes chers collègues, après l'audition de Mme Chantal Jouanno ce matin et de M. Dominique Bussereau cet après-midi, nous allons maintenant passer à l'examen des crédits :

- de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ;
- du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* ;
- et des comptes spéciaux *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ; *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* ; *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*.

Quelle est la position du Rapporteur spécial sur les crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* sur l'adoption des crédits de la mission ?

M. Yves Censi, suppléant M. Jacques Péliissard, Rapporteur spécial. Favorable.

M. Charles de Courson, Président. M. Marc Goua, Rapporteur spécial sur l'énergie, m'a fait connaître qu'il était défavorable.

En tant que Rapporteur spécial, je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, ainsi que du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

M. Hervé Mariton, êtes-vous favorable à l'adoption des crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* et du compte de concours financier *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propre* ?

(1) Voir le compte rendu analytique officiel des deux réunions de la commission élargie du 12 octobre 2010 : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial. Favorable.

*Suivant l'avis de ses Rapporteurs spéciaux, M. Yves Censi, suppléant M. Jacques Pélissard, M. Charles de Courson et M. Hervé Mariton, mais contre l'avis défavorable de M. Marc Goua, la Commission **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables.*

Article 71 :

Augmentation de la fraction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise et de l'énergie

Texte du projet de loi :

I.– Le 3° de l'article L. 131-5-1 du code de l'environnement est remplacé par les dispositions suivantes :

« 3° D'une fraction due par les redevables autres que ceux mentionnés au 1° et au 2°. »

II.– La fraction mentionnée au 3° de l'article L. 131-5-1 du code de l'environnement est fixée à 441 millions d'euros en 2011 et à 485 millions d'euros en 2012 et en 2013 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet de proroger l'affectation à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) d'une fraction du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), pour la période 2012-2013, et d'adapter le niveau des ressources de l'ADEME aux besoins résultant de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Le financement de l'ADEME par une fraction de la TGAP est ainsi porté à 485 m€ en 2012 et 2013, soit un accroissement de 44 m€ par rapport à 2011.

Cette affectation supplémentaire est permise par la forte dynamique spontanée de la TGAP anticipée sur la période du budget triennal ; elle est conforme à la logique de « pollueur-payeur » et sécurise le financement de l'agence, dont le rôle est essentiel dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de proroger l'affectation à l'ADEME d'une fraction du produit de la TGAP pour la période 2012-2013 et de tirer les conséquences du dynamisme attendu des recettes de cette taxe pour les activités de l'agence au service du Grenelle de l'environnement.

1.– L'ADEME, opérateur clé du Grenelle de l'environnement

La politique du Gouvernement dans le domaine de déchets a été résumée en un « plan déchets » présenté en septembre 2009 au Conseil national des déchets et qui constitue la déclinaison opérationnelle des décisions du Grenelle. L'acteur principal de ce plan est l'ADEME.

Selon le MEEDDM, le budget que l'ADEME consacrerà à la prévention et à l'amélioration de la gestion des déchets atteindra 570 millions d'euros sur la période 2009-2011 (195 millions pour la prévention, 105 pour le recyclage, 105 pour la valorisation organique, 44 pour la valorisation des déchets du BTP).

Le Gouvernement s'est engagé à ce que, dès 2010, le montant de l'ensemble des actions engagées par l'ADEME dans le domaine des déchets soit au moins égal au montant généré par les nouvelles recettes de la taxe générale sur les activités polluantes.

2.– L'affectation de la TGAP à l'ADEME

Le montant de taxe affectée se répartit entre une part fixe des produits de TGAP et le produit de composantes nouvelles de TGAP créées par la loi de finances pour 2009 sur l'incinération et les particules. Son montant global pour 2011 s'élève à 508 millions d'euros (441 millions d'euros pour la part fixe et 67 millions d'euros pour le produit de composantes nouvelles). Le présent article porte uniquement sur le relèvement de la part fixe.

• *Le produit de composantes nouvelles*

En application du 1^o du nouvel article L. 131-5-1 du code de l'environnement, est affecté à l'ADEME le produit de la TGAP « déchets ménagers et assimilés » due par les exploitants d'une installation d'incinération et par les personnes qui transfèrent ces déchets vers une telle installation située dans un autre État. Le montant de ces nouvelles composantes de la TGAP s'élève pour 2011 à 67 millions d'euros (incinération : 64 millions et poussière : 3 millions d'euros).

Les ressources de l'ADEME ont donc été substantiellement augmentées depuis 2009. Mais ce n'est pas sur ces nouvelles ressources que porte le présent article.

• *La part fixe relevée par le présent article*

Afin de simplifier et de rationaliser son financement en établissant un lien direct entre ses ressources fiscales et ses missions, l'article 47 de la loi de finances pour 2008 (n^o 2007-1822 du 24 décembre 2007) a affecté à l'ADEME, à hauteur de 242 millions d'euros, le produit de la taxe générale sur les activités polluantes.

L'affectation de ces 242 millions d'euros se limitait à l'année 2008.

Une nouvelle disposition législative dans le cadre de la loi de finances pour 2009 a affecté à l'ADEME 363 millions d'euros en 2009, 445 millions d'euros en 2010 et 441 millions d'euros en 2011.

Une nouvelle disposition législative était nécessaire pour proroger l'affectation à l'ADEME d'une partie fixe du produit de la TGAP pour la période 2012-2013.

Le Gouvernement propose de fixer le produit de la part fixe de TGAP affecté à l'ADEME pour 2012 et 2013 à 485 millions d'euros, soit un relèvement de 10 % par rapport à 2011.

Expression d'une « politique des petits pas » dans l'extension de la taxe, à défaut de véritable généralisation, cet article marque un progrès et mérite d'être approuvé.

Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 71.

Article 72 :

Financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) des travaux sur les digues domaniales

Texte du projet de loi :

L'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 est complété par un VI ainsi rédigé :

« VI. - Jusqu'au 31 décembre 2016, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement contribue au financement des études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines, dans la limite de 200 millions d'euros, pour la totalité de la période. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet de permettre le financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier ») des travaux de mise en conformité des digues domaniales pour la mise en œuvre du plan de prévention des submersions marines et des crues rapides, mis en place à la suite de la tempête Xynthia du 28 février 2010.

La loi permet d'ores et déjà le financement par le fonds Barnier des travaux de mise en conformité des digues gérées par les collectivités territoriales. Il s'agit d'étendre cette possibilité aux digues qui se trouvent sur le domaine de l'État, dont la gestion est, pour certaines d'entre elles, en cours de transfert aux collectivités territoriales.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a pour objet de permettre au « fonds Barnier » de financer, jusqu'au 31 décembre 2016 et dans la limite de 200 millions d'euros pour la totalité de la période, les études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines.

1.– Le contexte : le plan de prévention des submersions marines et des crues rapides

Adopté par le conseil des ministres du 13 juillet 2010, ce plan tire les conséquences des événements du Var et de Xynthia et est soumis à consultation jusqu'à la fin du mois d'octobre.

L'État propose un programme d'investissement de 500 millions d'euros sur cinq ans (2011-2016) pour réduire la vulnérabilité face aux risques de submersion marine et d'inondation rapide en confortant 1 200 kilomètres de digues. Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs pourra financer jusqu'à 40 % de ce plan.

Le plan repose sur :

– la connaissance de l'état des digues et ouvrages et l'amélioration de leur gouvernance ;

- le renforcement, l’entretien et le contrôle des digues et ouvrages ;
- la prévision et la prévention des risques liés à la submersion ou à l’inondation.

Si la loi permet déjà le financement par le « fonds Barnier » des travaux de mise en conformité des digues gérées par les collectivités territoriales, elle ne permet pas celui des digues qui se trouvent sur le domaine de l’État.

2.– Le « fonds Barnier » : un instrument majeur de la politique de prévention, financièrement victime de son succès

Prélevé sur les ressources du dispositif d’indemnisation des catastrophes naturelles, le **fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**, est la principale source de financement de la prévention des risques naturels majeurs pour l’État. C’est un champ élargi de mesures de prévention contre les risques naturels qui est aujourd’hui accompagné financièrement, les différentes actions étant selon les situations placées sous maîtrise d’ouvrage de l’État ou bien sous celle des collectivités territoriales qui sont alors attributaires de subventions issues du fonds :

- élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) ;
- information préventive ;
- délocalisation des personnes les plus menacées ;
- études et travaux de prévention et de protection des collectivités territoriales ;
- traitement des cavités souterraines ;
- travaux des particuliers imposés par un PPRN.

Le montant des dépenses du Fonds est évalué à 230,5 millions d’euros pour 2010 et à 257 millions d’euros pour 2011 alors qu’il n’était que de 64 millions d’euros en 2008 et 79 millions en 2009.

Les ressources du Fonds, alimenté, depuis 2010, par un prélèvement de 12 % sur le produit des primes ou cotisations annuelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles figurant dans les contrats d’assurance, peuvent être estimées à 157,5 millions d’euros par an.

Elles seront confortées en 2011 par un versement de 100 millions d’euros issus du dividende versé par la Caisse centrale de réassurance à l’État et atteindront 257,5 millions d’euros. Elles seront affectées à la poursuite des opérations de délocalisation dans les communes touchées par la tempête Xynthia ainsi qu’à la mise en œuvre du plan de prévention des submersions des autres actions engagées, dont le plan séisme Antilles.

3.– Le recensement des digues

La France compte plus de 9 000 km de digues – dont 7 700 de plus d'un mètre de hauteur – datant parfois du Moyen âge. Parmi elles, 1 350 kilomètres sont des digues maritimes souvent érigées pour protéger des cultures et qui aujourd'hui, sous l'effet de la poussée immobilière, abritent des habitations.

Le territoire national compte 8 000 kilomètres de digues fluviales et plus de 1 000 kilomètres d'ouvrages de protection sur le littoral. On estime que près de la moitié mériterait d'être confortée.

L'objectif, dans le cadre du plan de prévention de submersion marine, de travaux de conformité portant sur 1 200 kilomètres de digues a été fixé à partir des moyens financiers consacrés : par exemple pour les 1 050 kilomètres de digues avec la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, le coût de 1 050 millions d'euros est cofinancé à hauteur moyenne de 1/3 par l'État, soit 350 millions d'euros.

Les digues relevant de la maîtrise d'ouvrage de l'État visées par cet article représentent environ 150 kilomètres. Le montant de 200 millions d'euros est un plafond, qui permet d'avoir un maximum de souplesse mais ne sera probablement pas atteint.

S'il ne paraît pas envisageable d'exclure les digues domaniales du financement des travaux de mise en conformité jugés nécessaires dans le cadre du plan de prévention des submersions marines, la vigilance à la situation budgétaire tendue du « fonds Barnier », qui doit répondre à des sollicitations de plus en plus nombreuses, n'en est que plus impérieuse.

Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 72.

Article 73 :

Dispositif de cessation anticipée d'activité pour les agents du ministère de l'Écologie, du développement durable et de la mer exposés à l'amiante

Texte du projet de loi :

Les fonctionnaires et les agents non titulaires exerçant ou ayant exercé certaines fonctions dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navales du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer pendant les périodes au cours desquelles y étaient traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante peuvent demander à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité et percevoir à ce titre une allocation spécifique.

Cette allocation ne peut se cumuler avec une pension civile de retraite. La durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des fonctionnaires qui sont exonérés du versement des retenues pour pension.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de ces dispositions, notamment les conditions d'âge, de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale et de cessation du régime selon l'âge de l'intéressé et ses droits à pension.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les ouvriers des parcs et ateliers relevant du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), exerçant ou ayant exercé dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navales du ministère et y ayant été exposés à l'amiante, bénéficient, en vertu du décret n° 2001-1269 modifié, d'un dispositif de cessation anticipée d'activité (C3A).

Cependant, un certain nombre d'agents fonctionnaires et non titulaires relevant du MEEDDM, exerçant ou ayant exercé sur les mêmes sites et aux mêmes périodes, sont également concernés, sans bénéficier à ce jour de compensation relative aux conséquences éventuelles à moyen ou long terme de leur exposition à l'amiante.

Une telle extension du dispositif des ouvriers d'État aux fonctionnaires et agents non titulaires a déjà été mise en œuvre pour le ministère de la Défense.

Cet article vise ainsi à établir un traitement identique entre les ouvriers des parcs et ateliers et les fonctionnaires et agents non titulaires exposés aux mêmes risques. L'équité est aussi rétablie entre les agents fonctionnaires et non titulaires du ministère de la Défense, bénéficiant déjà de l'extension du dispositif, et les agents du MEEDDM relevant de ces mêmes catégories.

Observations et décision de la Commission :

Destiné à assurer l'égalité de traitement d'agents publics, quel que soit leur statut, en cas d'exposition à l'amiante, cet article vise à étendre aux fonctionnaires et agents non titulaires du MEEDDM le dispositif de cessation d'activité dont bénéficient les ouvriers des parcs et ateliers de ce ministère ainsi que les agents du ministère de la Défense.

1.– Situation actuelle

Certains ouvriers des parcs et ateliers (OPA) du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) exerçant ou ayant exercé dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navales du ministère et y ayant été exposés à l'amiante bénéficient,

par décret n° 2001-1269 du 21 décembre 2001 modifié par le décret n° 2007-184 du 9 février 2007, d'un dispositif de cessation anticipée d'activité (C3A).

Les dispositions s'appliquent aux ouvriers âgés d'au moins 50 ans, ayant travaillé dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navales du ministère et y ayant été exposés à l'amiante ou atteints de certaines maladies professionnelles provoquées par l'amiante.

Un certain nombre d'agents fonctionnaires et non titulaires relevant du MEEDDM exerçant ou ayant exercé sur les mêmes sites et aux mêmes périodes que les ouvriers des parcs et ateliers du MEEDDM sont également exposés aux conséquences éventuelles à moyen ou long terme de leur exposition à l'amiante sans bénéficier d'aucune compensation.

Une extension du dispositif de C3A est déjà opérationnelle au ministère de la Défense depuis le décret n° 2006-418 du 7 avril 2006 qui a étendu le bénéfice du dispositif des ouvriers d'État aux fonctionnaires et agents non titulaires de son ministère.

2.- Coût de la mesure envisagée

Le montant de l'allocation spécifique est égal à 65 % de la rémunération de référence.

Le coût individuel annuel moyen de l'allocation, compte tenu de la catégorie socio-professionnelle (50 % d'agents de catégorie B et 50 % d'agents de catégorie C) a été estimé à 20 000 € (charges comprises, à l'exclusion du CAS *Pensions*).

INCIDENCE BUDGÉTAIRE OU FINANCIÈRE DE LA DISPOSITION PRÉVUE ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	Coût pérenne
État				
Dépenses de personnel (AE=CP) [1]	3,2	3,4	3,4	3,4
Dépenses hors personnel : AE [2]				
Dépenses hors personnel : CP [3]				
Total pour l'État : AE = [1]+[2]	3,2	3,4	3,4	3,4
Total pour l'État : CP [4] = [1]+[3]				
Collectivités territoriales [5]				
Sécurité sociale [6]				
Autres administrations publiques [7]				
Total pour l'ensemble des APU [4]+[5]+[6]+[7]	3,2	3,4	3,4	3,4

(1) Dans chaque colonne est précisé le coût net engendré par le dispositif pour la seule année considérée, par rapport à la situation actuelle. Le coût pérenne désigne le coût induit par le nouveau dispositif, par rapport à la situation actuelle, en « régime de croisière ».

Le nombre total d'agents qui seraient éligibles au bénéfice de ce dispositif est de l'ordre de 330 dont près de la moitié (160) remplissent dès 2011 les conditions requises.

Le coût global de cette mesure s'élèverait donc au maximum à **3,2 millions d'euros** (charges comprises à l'exclusion du CAS pension) **au titre de 2011** et 3,4 millions d'euros pour les années ultérieures.

Or, depuis la mise en œuvre du dispositif au bénéfice des OPA, **on dénombre que moins de 10 % des ouvriers susceptibles de bénéficier du dispositif en ont fait la demande.**

Ainsi, si 10 % des agents susceptibles de bénéficier du dispositif en font effectivement la demande et si tous ces agents sont remplacés, le coût de la mesure devrait être :

- en 2011 : de 0,32 million d'euros ;
- en 2012 et les années suivantes : de 0,34 million d'euros.

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel II-23-CF, puis l'article 73 ainsi modifié.*

*

* *

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF-23 présenté par M. Jacques Pélissard, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

Article 73

Au premier alinéa de cet article, remplacer les mots : « de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » par les mots : « chargé de la mer ».

Au quatrième alinéa, remplacer les mots : « de ces dispositions » par les mots : « du présent article ».

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– En présence de la Cour des comptes, M. François-Michel Gonnot, président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, et Mme Marie-Claude Dupuis, directrice générale de l'Andra,

– M. Laurent Michel, directeur général de la Prévention des risques.