



N° 3812

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. PHILIPPE PLISSON,

Député.

Voir les numéros : 3805 (annexe 13) et 3808 (tome V).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.— LE PROGRAMME « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » (N° 113)	20
A.— UN PROGRAMME AU PÉRIMÈTRE MOUVANT ET SOUFFRANT DE MULTIPLES HANDICAPS	20
<i>a) Rappel : un programme au périmètre mouvant</i>	20
<i>b) et qui souffre de multiples handicaps</i>	22
1. Urbanisme, aménagement et sites, planification (action n° 1).....	26
2. Appui technique (action n° 2).....	33
<i>a) Assurer aux usagers et aux collectivités locales un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme (objectif n° 2)</i>	35
<i>b) Apporter aux usagers et aux collectivités une assistance pour leur permettre d'exercer leurs compétences en privilégiant l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'aide aux petites communes (objectif n° 4)</i>	37
3. Gestion des milieux et biodiversité (action n° 7)	40
<i>a) Assurer la gestion intégrée de la ressource en eau (objectif n° 3)</i>	41
<i>b) Agir pour le maintien et la restauration de la biodiversité (objectif n° 4)</i>	45
<i>c) Améliorer l'efficacité biologique et l'effcience du réseau des espaces protégés au titre de la nature et des paysages (objectif n° 5)</i>	46
<i>d) Inciter par le biais d'actions partenariales à la conservation des espaces naturels et des espèces animales et végétales menacés (objectif n° 6)</i>	48
B.— LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UN COUP D'ARRÊT CONSTITUANT UN TRÈS MAUVAIS SIGNAL	51
1. Le financement du Grenelle de l'environnement.....	52
2. L'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	53
<i>a) Les dépenses de fonctionnement</i>	53
<i>b) Les dépenses d'investissement</i>	54

II.— LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER » (N° 217)	58
A.— UNE RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT EN FORME DE FUITE EN AVANT	59
<i>a) La réorganisation des services de l'administration centrale : une pause bienvenue</i>	59
<i>b) La réorganisation corollaire des services déconcentrés : un processus en voie d'achèvement</i>	60
B.— UN PROGRAMME QUI PÂTIT DE DÉFAUTS STRUCTURELS, AGGRAVÉS PAR DES MODIFICATIONS SUCCESSIVES DE PÉRIMÈTRE	65
<i>a) Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 : une décision non traduite budgétairement</i>	65
<i>b) Un rappel : les précédents</i>	66
<i>c) L'évolution des crédits demandés pour 2012 : une tendance baissière qui se confirme</i>	67
C.— UN PROGRAMME DONT LES ACTIONS RESTENT ÉPARPILLÉES ET HÉTÉROGÈNES	69
1. Stratégie, études et expertise en matière de développement durable (action n° 1).....	69
<i>a) Contenu</i>	69
<i>b) Les crédits demandés au titre du CGDD</i>	71
2. Fonction juridique (action n° 2)	76
<i>a) Contenu</i>	76
<i>b) Dotations budgétaires et objectifs</i>	76
3. Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3).....	77
<i>a) Contenu</i>	77
<i>b) Dotations budgétaires et objectifs</i>	79
4. « Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques » (action n° 4).....	82
<i>a) Contenu</i>	82
<i>b) Dotations budgétaires et objectifs</i>	83
5. Politique des ressources humaines et formation (action n° 5).....	84
<i>a) Contenu</i>	85
<i>b) Les objectifs spécifiquement « fléchés » pour la mise en œuvre du Grenelle : des débuts bien timides</i>	85
<i>c) Dotations budgétaires et objectifs</i>	88

6. Action européenne et internationale (action n° 6).....	91
<i>a) Contenu.....</i>	91
<i>b) Dotations budgétaires et objectifs.....</i>	92
7. Personnels relevant de la gestion du MEDDTL (actions n° 7 à 24).....	94
<i>a) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » (action n° 7).....</i>	96
<i>b) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transport » (action n° 8).....</i>	97
<i>c) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et circulation routières » (action n° 9).....</i>	98
<i>d) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes » (action n° 11).....</i>	99
<i>e) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Urbanismes, paysages, eau et biodiversité » (action n° 13).....</i>	99
<i>f) Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique (action n° 14).....</i>	100
<i>g) Personnels œuvrant pour les politiques de « Développement et d'amélioration de l'offre de logement » (action n° 15).....</i>	101
<i>h) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques » (action n° 16).....</i>	101
<i>i) Personnels relevant de programmes d'autres ministères (action n° 18).....</i>	102
<i>j) Personnels transférés aux collectivités territoriales (action n° 22).....</i>	102
<i>k) Personnels œuvrant pour les politiques des programmes « mines et après-mines » (action n° 23).....</i>	104
<i>l) Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens (action n° 24).....</i>	104
8. Commission nationale du débat public (action n° 25).....	105
9. Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (action n° 26).....	106
CONCLUSION.....	109
TRAVAUX EN COMMISSION.....	111
I.— AUDITION DE MME NATHALIE KOSCIUSKO-MORIZET, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, ET DE M. THIERRY MARIANI, MINISTRE CHARGÉ DES TRANSPORTS.....	111
II.— EXAMEN DES CRÉDITS.....	139
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION.....	157
PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES.....	161

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la cinquième année consécutive m'a été confiée la responsabilité d'examiner, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, une partie des crédits du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), dont la dénomination a encore changé puisque lors du précédent débat budgétaire nous traitions du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEDDTL).

Cette mission s'exerce cette année dans un contexte un peu particulier dans la mesure où, à la veille de la Journée mondiale de la biodiversité, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a présenté, le jeudi 19 mai 2011, soit la veille de la Journée mondiale de la biodiversité, la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) 2011-2020. Cette stratégie a pour ambition de « *modifier en profondeur notre rapport à la nature en proposant des modèles de développement qui intègrent systématiquement le volet biodiversité* ». Cette initiative fait suite à l'appel lancé par les Nations unies pour faire de 2010 l'année de la biodiversité.

Avant d'examiner quels moyens, notamment budgétaires, ont permis ou non de traduire dans les faits cette initiative, qu'il me soit permis de rappeler que notre commission du développement durable et de l'aménagement l'avait précédée grâce au rapport d'information de notre collègue Geneviève Gaillard ⁽¹⁾ rapporteure de la mission relative aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité. Celle-ci formulait 25 propositions concrètes et relevait l'urgence à remédier rapidement à la perte de biodiversité, aussi bien faunistique, floristique, que bactériologique et génétique. « *C'est la biodiversité* », rappelait-elle notamment, « *c'est le vivant pris dans leur ensemble qui constituent désormais les références de toute politique visant à protéger la nature, car ce sont les espèces et les espaces qui, dans leur ensemble, constituent le support des services rendus par les écosystèmes.* »

(1) n° 3313, déposé le 6 avril 2011, session ordinaire 2010-2011.

Cette responsabilité de rapporteur pour avis, à laquelle je confirme mon attachement, discussion budgétaire après discussion budgétaire, m'a été confiée chaque année par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, depuis sa création le 1^{er} juillet 2009 en application des nouvelles dispositions constitutionnelles issues de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République. Rappelons-le, ces dispositions, précisées par la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, adoptée le 27 mai 2009, ont modifié le nombre de commissions permanentes pour les porter de six à huit et ont permis à l'Assemblée nationale de se doter, en même temps que d'une nouvelle commission des affaires culturelles et de l'éducation, d'une nouvelle commission permanente dont les travaux sont centrés sur les questions de développement durable et d'aménagement du territoire.

Après plus de deux ans d'existence, de travaux législatifs et de contrôle souvent intenses, votre Rapporteur ne peut voir dans cette création qu'un sujet de satisfaction, d'autant que les compétences de cette commission, fixées par l'article 17 de notre Règlement, sont particulièrement larges : aménagement du territoire ; construction ; transports ; équipement, infrastructures, travaux publics ; environnement ; chasse. Il ne peut que regretter, cependant, que l'énergie et l'agriculture soient exclues de son champ de compétences et fassent partie de celles dévolues à la commission des affaires économiques, contribuant ainsi, sur ces sujets, à scinder de manière artificielle les travaux des députés s'y intéressant, et à ne pas améliorer leur lisibilité pour nos concitoyens.

Votre Rapporteur ne peut néanmoins que se féliciter du fait qu'une commission permanente soit – enfin – dédiée à ces deux thèmes centraux de l'action publique que sont le développement durable et l'aménagement du territoire, dont la vocation est d'irriguer l'ensemble des champs de l'action publique et d'en devenir progressivement mais de façon inéluctable, compte tenu des enjeux pour les générations futures, le centre de gravité.

Il se félicite à ce sujet que, rejoignant le souhait qu'il exprimait dans son précédent avis budgétaire en vue notamment d'améliorer l'efficacité du travail parlementaire dans ces deux domaines, le Sénat soit sur le point de créer une commission homologue, permettant un dialogue constructif entre les deux chambres du Parlement. Cette évolution notable doit tout, il faut le dire, au changement de majorité sénatoriale intervenu le 25 septembre 2011. En effet, quasiment dès son élection, le nouveau Président du Sénat indiquait à ce propos : *« les questions liées au développement durable apparaissent aujourd'hui beaucoup plus fort qu'avant. Le Sénat doit bouger »*. Dans son allocution en séance publique, quelques jours plus tard, le 11 octobre 2011 ⁽¹⁾, il confirmait la création d'une commission homologue au Sénat, dans les termes suivants : *« l'urgence et la mutation écologiques s'imposent à nous : Paul Vergès nous l'a rappelé dans son beau discours, lors de notre séance d'installation. Nous devons aujourd'hui les*

(1) <http://www.senat.fr/seances/s201110/s20111011/s20111011006.html>

prendre en compte dans nos travaux et dans nos propositions. Notre souci doit être l'adaptation permanente du Sénat aux défis de notre temps. C'est dans cet esprit que je proposerai, après une large concertation, la création de deux nouvelles commissions, comme la Constitution le permet depuis la révision de 2008 et comme l'a déjà fait l'Assemblée nationale. »

Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de cette nouvelle orientation qui améliorera naturellement la qualité du dialogue entre les deux chambres sur les questions de développement durable, présentera en outre l'avantage de permettre une véritable spécialisation de certains des membres de cette nouvelle commission permanente du Sénat dans les questions environnementales, que votre rapporteur appelait de ses vœux depuis 2009.

Il gage que les 10 sénateurs nouvellement élus pour former le groupe Europe Écologie Les Verts (EELV), rattaché, provisoirement semble-t-il, au Groupe socialiste et apparentés, sauront aiguillonner leurs collègues dans le sens d'une réelle prise en compte des impératifs écologiques dans tous les domaines de la vie de la nation. Dans l'allocution précitée, le Président du Sénat ouvrait en effet la porte à la création d'un groupe EELV au Sénat en affirmant en effet que *« pour respecter cette diversité à laquelle nous sommes tous attachés, je vous proposerai de fixer à dix le nombre de sénateurs nécessaires pour créer un groupe, de façon à traduire justement l'expression politique de notre assemblée. »*

Nonobstant ce contexte politique positif, la situation de l'économie ne joue pas en faveur d'une meilleure prise en compte des questions environnementales.

Au-delà de l'affichage gouvernemental, l'aggravation du contexte économique mondial fait peser une réelle menace sur la poursuite de la dynamique du Grenelle

Le 20 juillet 2011, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, présentait un plan d'adaptation au changement climatique comprenant 230 mesures. La France devenait le premier pays à disposer d'un plan d'adaptation global. Pour l'eau, ce plan fixe un objectif de réduction de 20 % des consommations d'ici à 2020. Dans le domaine de la santé, il vise notamment à anticiper l'émergence de certaines pathologies liées au changement climatique, la remontée des aires de déploiement de certaines pathologies, la venue d'insectes vecteurs d'épidémies. En matière d'aménagement du territoire, il prévoit de s'assurer de la durabilité de l'urbanisme et des infrastructures de transport. En outre, le plan met un accent particulier sur le secteur des forêts, en privilégiant la plantation d'essences qui répondent aux enjeux climatiques des décennies à venir, certaines régions étant menacées par l'augmentation des incendies. S'agissant de prospective, les conclusions du « comité Trajectoires 2020-2050 » qui seront rendues publiques prochainement, devraient permettre d'orienter les stratégies de réduction des émissions.

Cet affichage volontariste ne doit pas masquer la réalité : le brutal retournement de la conjoncture économique mondiale, après un timide début de reprise en 2011, a rétrogradé le développement durable en fin de classement dans la liste des priorités gouvernementales. Le Fonds monétaire international, dans sa note de conjoncture d'octobre 2011 ⁽¹⁾ indiquait que « *soumise à une succession de chocs défavorables pendant la première moitié de 2011, (...) l'activité économique mondiale s'est affaiblie et est devenue plus inégale. Un tremblement de terre et un tsunami dévastateurs au Japon ont perturbé la production industrielle mondiale ; le Printemps arabe a fait grimper les cours pétroliers ; les tensions financières se sont aggravées sur les marchés des capitaux et de la dette souveraine de la zone euro ; et la croissance s'est nettement ralentie aux États-Unis, où le bras de fer politique au sujet du relèvement du plafond de la dette publique a sapé la confiance dans les pouvoirs publics. Sur cette toile de fond, les projections de croissance mondiale ont été révisées à la baisse, surtout pour les pays avancés.* » Cette évolution a été confirmée, en ce qui concerne l'économie française, par l'INSEE, dans son point de conjoncture d'octobre 2011 ⁽²⁾, qui indique que « *les indicateurs disponibles en septembre signalent tous un retournement de la conjoncture* » (...) prévoyant que « *la croissance du PIB serait de 0,3 % au troisième trimestre, puis de 0,0 % au quatrième. La dynamique de l'investissement et de l'emploi, moteur continu de la reprise depuis mi-2009, faiblirait nettement au deuxième semestre 2011.* »

La croissance de l'économie française, qui devait être de 2,1 %, en 2012 a en conséquence été revue à la baisse à 1,7 %. **Dans ce climat délétère, l'annonce par l'agence de notation anglo-saxonne Moody's, le 18 octobre 2011, du placement sous surveillance de la dette de la France, faisant peser une menace sur la dégradation de sa note, n'a fait que contribuer à aggraver les incertitudes.** L'agence a annoncé qu'elle se donnait trois mois pour déterminer si sa perspective "stable" était toujours justifiée au vu de la dégradation de la situation économique de notre pays, ajoutant dans son communiqué que « *la solidité financière du gouvernement français, certes encore très élevée, s'est affaiblie, comme c'est aussi le cas pour d'autres pays de la zone euro, car la crise économique et financière dans le monde a conduit à une détérioration de ses ratios d'endettement, qui sont désormais parmi les plus faibles des pays notés Aaa* ».

Ce sombre tableau semble avoir eu raison des velléités de la communauté internationale de s'attaquer réellement aux causes du réchauffement climatique.

En effet, la perspective de voir le protocole de Kyoto, que les États-Unis, principaux émetteurs de gaz à effet de serre (GES) avec la Chine, ont toujours refusé de ratifier, entré en vigueur le 16 février 2005 et qui visait une réduction d'émissions de GES d'au moins 5 % par rapport aux niveaux de 1990 durant la

(1) <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/reo/2011/eur/ereo1011introf.pdf>

(2) http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=17&sous_theme=3&page=note.htm

période d'engagement (2008-2012), venir à échéance – en 2013 – sans que puisse être signé un autre traité international ouvrant clairement une nouvelle ère de réduction globale et durable, y compris dans les pays en développement, semble désormais malheureusement envisageable.

La 16^{ème} Conférence des Parties (COP 16) sur le climat, qui a eu lieu au Mexique à Cancun du 29 novembre au 10 décembre 2010, n'a en effet pas permis de déboucher sur un accord global et juridiquement contraignant, même si ce résultat la fait apparaître comme un relatif succès, si on la compare à la conférence de Copenhague, qui restera comme le grand rendez-vous manqué de la lutte contre le réchauffement climatique.

Mme Christiana Figueres, Secrétaire exécutive de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), rappelle fort opportunément à propos des accords de Cancun que *« l'ensemble des promesses de réduction ou de limitation des émissions ne représentaient, selon la communauté scientifique, que 60 % des efforts à fournir d'ici à 2020 pour que l'augmentation de la température mondiale reste en dessous de 2 degrés »*. Elle insiste également sur la question du financement, essentielle pour crédibiliser la démarche initiée à Cancun, les pays industrialisés devant trouver les voies et moyens d'abonder le fonds de compensation - « Fonds vert » - à hauteur des 100 milliards de dollars annuels promis d'ici à 2020, et devant honorer la promesse de verser 30 milliards de dollars à la CCNUCC au titre de la période 2010-2012.

Auditionnée le 28 septembre 2011 par notre commission du développement durable et de l'aménagement durable, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, ne masquait pas le caractère improbable de progrès réels et rapides dans les négociations internationales sur le climat. *« Au niveau international, les choses sont difficiles »*, notait-elle, affirmant que la conférence de Durban – qui se tiendra du 28 novembre au 9 décembre 2011 en Afrique du Sud - se préparait *« dans un climat de grande incertitude : certains souhaitent qu'elle soit un simple début de mise en œuvre des accords de Cancun – que nous considérons insuffisants – ; d'autres voudraient, comme nous, qu'elle traite non seulement de la mise en œuvre de ces accords, mais aussi qu'elle apporte l'esquisse d'un accord global – dans un environnement économique mondial très difficile et un contexte pré-électoral aux États-Unis. »*

Le conseil des ministres de l'environnement de l'Union européenne, réuni à Luxembourg le 10 octobre, s'il a pu déboucher sur une position commune, confirme les difficultés de la négociation qui se déroulera à Durban. Les ministres de l'environnement se disent en effet « ouverts » à une seconde période d'engagement du protocole de Kyoto, mais dans la mesure où d'autres pays font état de leur volonté de réduire leurs émissions. Même si on ne peut que se féliciter de la mise au point de ce mandat de négociation, qui porte également sur l'avenir des quotas excédentaires, il ne semble pas exclu que le protocole de Kyoto, qui ne s'applique qu'à 37 pays développés et dont la première période d'engagement

prendra fin le 31 décembre 2012, ne soit à son terme pas remplacé par un accord international contraignant les principaux émetteurs de gaz à effet de serre à prendre des engagements fermes sur leur réduction.

Ce contexte défavorable ne doit cependant pas faire oublier la gravité des enjeux liés au réchauffement climatique, dans un contexte d'augmentation constante des émissions de GES au niveau mondial.

Or, le projet de loi de finances, comme le précédent, semble en deçà de ces enjeux.

Le projet de loi de finances pour 2012 : une traduction budgétaire trop timide pour emporter l'assentiment

– Une baisse qui constitue un fort mauvais signal

Dans le cadre de ce contexte économique et budgétaire incertain, **la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » se trouve dotée d'autorisations d'engagement en légère contraction (9 818,9 millions € contre 10 017,1 millions € en LFI 2011), mais de crédits de paiement en croissance de près de 230 millions € (9 742,8 millions € contre 9 512,1 millions € en 2011).**

Le présent avis ne porte cependant que sur l'examen des crédits de deux programmes parmi les neuf que compte la mission, à savoir :

– le programme n° 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », créé par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009,

– le programme n° 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* », créé par cette même loi.

En loi de finances pour 2011, ces deux programmes représentaient 4,145 milliards d'euros en AE et 3,929 milliards d'euros en CP. En projet de loi de finances pour 2012, ces montants passent respectivement à 3,717 milliards d'euros et à 3,916 milliards d'euros, ce qui représente une baisse de - 10,33 % pour les AE et de - 0,34 % pour les CP, comme le montre le tableau ci-dessous. Votre Rapporteur reviendra sur cette baisse, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle constitue un fort mauvais signal dans un exercice budgétaire qui devrait porter la marque de la continuation de la montée en puissance des différents dispositifs issus des deux « Grenelle ».

	LF 2011		PLF 2012	
	AE	CP	AE	CP
Programme 113	350 077 423	345 285 247	360 962 641	346 661 506
Évolution 2011/2012)			+ 3,1 %	+ 0,04 %
Programme 217	3 793 436 609	3 581 759 045	3 565 005 352	3 569 402 352
Évolution			- 6,08 %	- 0,41 %
Total 113 + 217	4 145 685 467	3 929 093 817	3 717 462 993	3 916 063 858
Évolution			- 10,33 %	- 0,34 %

Source : Loi de finances pour 2011, projet de loi de finances pour 2012.

– à structure budgétaire néanmoins constante

S'agissant du programme 217, dont le volume budgétaire est du au fait qu'il concentre quasiment toutes la masse salariale du ministère et les effectifs y afférents, ainsi que ceux de deux autorités administratives indépendantes – la Commission nationale du débat public et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires –, le projet de loi de finances pour 2012 ne présente pas de changement de périmètre important, ce qui, une fois n'est pas coutume, facilite les comparaisons avec l'exercice budgétaire écoulé. On peut regretter cependant que toutes les conséquences budgétaires n'aient pas été tirées de la décision prise en novembre 2010 confiant au ministre de l'intérieur le pilotage de la politique de sécurité routière.

Lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, votre Rapporteur avait relevé un changement important de périmètre concernant les directions départementales interministérielles, qui regroupent désormais, dans le cadre du département, les ex-directions départementales de l'équipement (DDE), les ex-directions de l'agriculture et de la forêt (DDAF), et, sur la façade littorale, les directions de la mer et des affaires maritimes (DDMAM), sous l'appellation de directions départementales des territoires (DDT) ou directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) pour les départements littoraux.

Auparavant intégrés au programme 217, les crédits de fonctionnement de ces directions départementales interministérielles ainsi que les crédits immobiliers des services déconcentrés relèvent désormais du nouveau programme interministériel « *Fonctionnement des directions départementales interministérielles* », dont le responsable est le Secrétaire général du Gouvernement.

Ces directions départementales ainsi créées ont néanmoins un rôle pivot dans l'application des dispositifs issus des deux « Grenelle » puisqu'elles sont « compétentes en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires. Elles mettent notamment 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 chargées en outre 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 ».

Il est à craindre que ce changement de périmètre, outre les implications fonctionnelles sur lesquelles votre Rapporteur reviendra plus en détail, prive le ministère d'un levier d'action important dans le cadre départemental, les compétences environnementales desdites directions étant fondues dans un ensemble beaucoup plus vaste. En terme de culture administrative, l'origine professionnelle des premiers directeurs nommés à la tête de ces services déconcentrés pèsera d'un poids très lourd dans la prise en compte de la dimension du développement durable au sein des différentes politiques menées.

– Un rappel : les précédents changements de périmètre

Pour mémoire, plusieurs autres changements de périmètre sont déjà intervenus dans la nomenclature lors des précédents exercices budgétaires :

– le programme « *Météorologie* » (n° 170 dans la nomenclature budgétaire 2010), qui faisait partie du périmètre de l'avis que votre Rapporteur avait rédigé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, en a été exclu pour être intégré, au sein de la même mission, au programme « *Protection de l'environnement et protection des risques* »,

– l'intégration à compter du 1^{er} janvier 2009 d'une fraction du programme « *Transports aériens* » ainsi que celui des effectifs et la masse salariale des agents œuvrant directement pour l'aviation civile sur le budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* » – pour un montant de crédits de 103 millions d'euros en loi de finances pour 2009 – se justifiait pleinement dans la logique de sincérité des comptes publics mais compliquait la tâche d'évaluation et d'expertise, nonobstant les contraintes de la régulation budgétaire.

Au-delà de ces fluctuations dans la nomenclature et dans l'exécution budgétaire qui rendent son analyse une fois de plus malaisée, une étude détaillée des crédits des deux programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113) et « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* » (n° 217) fait apparaître un décalage durable et plus que préoccupant, compte tenu de l'urgence écologique et du contexte de crise économique latente que connaît la France, entre d'une part les enjeux et les discours, et d'autre part entre la réalité des moyens budgétaires mis par l'État au service du développement durable.

Une mauvaise appréhension de l'importance stratégique des programmes « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » (n° 113) et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » (n° 217) au sein de la mission « Écologie, développement et aménagement durables »

La mission « *écologie, développement et aménagement durables* » rassemble une part importante des activités du ministère de l'écologie, du

développement durable, des transports et du logement. Elle regroupe en effet la politique de développement durable, la politique nationale des transports, la préservation des ressources et milieux naturels et l'aménagement concerté des espaces, la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et la politique de l'énergie et du climat.

L'ensemble des programmes de la mission sont recentrés autour de l'objectif majeur qu'est la mise en œuvre des deux « Grenelle » de l'environnement, qui correspond à 268 engagements initiaux et 800 actions budgétaires. Ce cadre législatif est complété par :

– les dispositions de la stratégie nationale de développement durable (SNDD), adoptée par le Comité interministériel du développement durable qui s'est tenu le 27 juillet 2010 sous la présidence de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État,

– nouveauté toutefois remarquable s'agissant du projet de loi de finances pour 2012 : les dispositions de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour les années 2011-2020 ; comme le rappelait lors de son audition devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a présenté, le mercredi 25 mai 2011 : « (...) *j'ai bien placé le cœur de la stratégie nationale de la biodiversité sous le signe de la reconquête. La méthode de la stratégie nationale pour la biodiversité implique tous les secteurs d'activité ; l'ambition nationale en la matière concerne non pas seulement l'État, mais toutes les composantes de la nation. Comme nous l'avons d'ailleurs constaté pour la première stratégie nationale de la biodiversité, tous les objectifs ne peuvent être atteints avec le seul engagement de l'État : ceux des collectivités, des particuliers, des associations et des entreprises sont indispensables.* »

Fonctionnellement, même s'il n'exerce pas la responsabilité budgétaire à l'égard des programmes 217 et 113, la mise en œuvre de la politique du développement durable est de la responsabilité du commissariat général au développement durable, qui est dirigé par la commissaire général au développement durable, que votre Rapporteur a auditionnée dans le cadre de la préparation de son rapport. Le commissariat a une responsabilité horizontale d'une importance particulière, renforcée par celle de la définition et la mise en œuvre des deux stratégies susmentionnées, de développement durable et pour la biodiversité.

Les crédits demandés au titre du projet de loi de finances pour 2012 sont les suivants, pour les deux programmes n° 113 et 217 : 3,717 milliards d'euros en AE, soit une réduction de 10,33 % par rapport à la dotation pour 2009, ce qui représente 36,68 % des AE de la mission, et 3,916 milliards d'euros en CP, soit 40,19 % des CP de la mission, ce qui représente une baisse minimale de 0,33 % par rapport à 2010.

Cette évolution contrastée est détaillée dans le tableau ci-après, qui situe l'évolution des dotations des deux programmes dans celle de la mission

« *Écologie, développement et aménagement durables* », telle qu'elle ressort du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012. Votre Rapporteur tient à souligner, ainsi qu'il avait eu l'occasion de le mentionner lors du précédent débat budgétaire, au cours de la commission élargie du 12 octobre 2010, que les documents budgétaires lui ont été transmis fort tardivement. Comme il l'indiquait à cette occasion ⁽¹⁾, « *ces délais ne permettent pas un examen sérieux et détaillé du budget, d'autant plus que les auditions budgétaires que nous organisons ont eu lieu bien en amont.* » Cette remarque reste valable, bien qu'une légère amélioration ait pu être constatée cette année, les documents budgétaires ayant été transmis sous forme numérique dès le mardi 27 septembre 2011, pour un examen des crédits en commission le 18 octobre. La version papier quant à elle n'était disponible que le 14 octobre.

Mission « écologie, développement et aménagement durables »		PLF 2010	PLF 2011	Variation 2010/2011	PLF 2012	Variation 2011/2012
Infrastructures et services de transport						
	AE	4 436 791 579	4 308 830 095	- 2,89 %	4 279 017 559	- 0,69 %
	CP	4 345 172 579	4 077 503 731	- 6,17 %	4 307 551 893	5,64 %
Sécurité et circulation routière						
	AE	61 900 000	57 660 000	- 6,85 %	56 260 000	- 2,43 %
	CP	62 400 000	57 660 000	- 7,6 %	56 260 000	- 2,43 %
Sécurité et affaires maritimes						
	AE	133 000 000	129 735 514	- 2,46 %	143 551 176	10,65 %
	CP	135 500 000	132 143 096	- 2,48 %	145 576 847	10,17 %
Météorologie						
	AE	189 300 000	198 450 000	4,83 %	207 300 000	4,46 %
	CP	189 300 000	198 450 000	4,83 %	207 300 000	4,46 %
Urbanisme, paysages, eau, biodiversité (n° 113)						
	AE	355 436 237	350 077 423	- 1,54 %	360 962 641	3,10 %
	CP	348 536 815	345 285 247	- 0,96 %	346 661 506	0,04 %
Information géographique et cartographique						
	AE	73 650 000	82 009 117	11,34 %	96 633 016	17,83 %
	CP	73 650 000	82 009 117	11,34 %	96 633 016	17,83 %
Prévention des risques						
	AE	348 677 232	373 565 106	7,13 %	417 270 041	11,70 %
	CP	308 177 232	303 565 106	1,5 %	312 270 041	2,87 %
Énergie, climat et après-mines						
	AE	818 288 918	741 592 430	- 9,38 %	692 871 140	- 6,57 %
	CP	820 338 918	752 172 640	- 8,31 %	701 172 640	- 6,78 %
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du						

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/c002.asp

Mission « écologie, développement et aménagement durables » territoire (n° 217)	PLF 2010	PLF 2011	Variation 2010/2011	PLF 2012	Variation 2011/2012
AE	3 874 056 973	3 795 722 825	- 2,03 %	3 356 005 352	- 6,08 %
CP	3 869 256 973	3 583 901 517	- 7,38 %	3 569 402 352	- 0,41 %
Total AE	10 291 100 939	10 037 545 729	- 2,47 %	9 610 365 925	- 4,26 %
Total CP	10 152 332 517	9 532 597 507	- 6,11 %	9 742 828 295	2,21 %
Part programmes n°s 113 + 217					
programmes n°s 113 + 217 en AE	4 063 356 973	4 145 685 467	2,02 %	3 717 462 993	- 10,33 %
%	39,48%	41,3 %		36,68 %	
programmes n°s 113 + 217 en CP	4 217 793 788	3 929 093 817	- 6,85 %	3 916 063 858	- 0,33 %
%	41,55%	41,21 %		40,19 %	
Part du programme n° 217 dans les crédits de la mission					
en AE	37,64 %	37,81 %	0,45 %	34,93 %	34,93 %
en CP	38,11 %	37,59 %	- 1,37 %	36,64 %	36,64 %
Part du programme n° 113 dans les crédits de la mission					
en AE	3,45 %	3,48 %	0,86 %	3,76 %	3,76 %
en CP	3,43 %	3,62 %	1,05 %	3,56 %	3,56 %

Source : projet de loi de finances pour 2012, projets annuels de performance.

De surcroît, il est important de noter que les services du MEDDTL qui les mettent en œuvre ont continué d'être remaniés en profondeur. Outre la progression de la réforme des services déconcentrés, qui sera détaillée lors de l'examen des crédits du programme n° 217, l'administration centrale a également fait l'objet d'une réorganisation de grande ampleur, afin de permettre un pilotage plus fin des politiques publiques de développement durable, ce choix paraissant éminemment discutable.

En effet, et conformément aux préconisations de la révision générale des politiques publiques (RGPP), et plus précisément aux décisions prises lors du cinquième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 9 mars 2011, le ministère, qui porte 28 réformes de la « RGPP 2 », doit mettre l'accent sur la performance des services du ministère et sur la simplification des démarches des usagers. Le détail des réformes, qui ne concernent pas toutes les programmes n° 113 et n° 217, figure dans l'encadré ci-après.

Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) et la Révision générale des politiques publiques

Les réformes en cours – 5 ayant été clôturées dans la loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour 2010 – visent à atteindre 5 objectifs :

• poursuite de l'évolution de l'organisation et des missions des services

Les décisions prises visent à poursuivre l'optimisation de l'organisation de l'administration centrale par des mesures d'ajustement visant à accroître l'efficacité et le caractère transversal, ainsi que la rationalisation des fonctions support, en particulier des fonctions de gestion financière et comptable, de gestion administrative et de paye des agents, et d'achat et de commande publique. Elles ont également pour objet de réformer le secrétariat des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

• accélération de la transition vers une société du développement durable

Dans la continuité des réformes précédentes visant à intégrer le développement durable dans l'ensemble des politiques publiques, le pilotage du crédit d'impôt développement durable (CIDD) sera renforcé avec la mise en place d'un comité de pilotage inter-services piloté par le ministère. Ce comité devra orienter annuellement le dispositif vers les technologies les plus performantes.

• amélioration de la rationalisation de l'organisation et des missions de certains opérateurs.

Le rôle de Voies navigables de France sera renforcé, et des investissements réalisés sur les voies de trafic fluvial à fort enjeu, un projet de loi devant être examiné en première lecture, le 18 octobre 2011, par le Sénat et devant être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale d'ici la suspension des travaux parlementaires prévue à la fin du mois de février 2012. Pour dynamiser la gestion forestière, l'inventaire forestier national sera intégré, au 1^{er} janvier 2012, à l'Institut géographique national (IGN).

• Accélération de la simplification des procédures pour les usagers

La modernisation de l'application du droit des sols (ADS) se poursuit dans le prolongement de la réforme initiée en 2005, avec la simplification des procédures, la dématérialisation des procédures d'instruction et la dématérialisation des déclarations d'urbanisme liées aux travaux. Outre la poursuite de la généralisation du numéro unique pour les demandes de logement social, cet objectif comprend également la simplification des procédures relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), en vue de réduire les délais d'instruction, d'alléger les dispositifs et faciliter les échanges entre l'administration et les entreprises.

• Rationalisation de la gestion des infrastructures publiques

Cet objectif impliquera l'adaptation de l'organisation des services d'ingénierie routière au plan de charge des travaux routiers issus des programmes de modernisation des itinéraires du réseau routier national. La réglementation relative aux ouvrages d'électricité fera l'objet d'une simplification. Les projets de grande envergure seront mutualisés au niveau régional, dans l'optique de responsabiliser plus largement les exploitants en matière d'instruction de projets de modification relatifs aux réseaux de distribution.

Source : Projet de loi de finances pour 2012, Projet annuel de performance, « Ecologie, développement et aménagement durables »

Votre Rapporteur reviendra dans le détail sur l'impact de ces réformes prévues par la RGPP sur l'activité des services chargés de l'exécution des programmes n° 113 et 217. Il tient cependant à noter le caractère succinct de leur présentation dans le bleu budgétaire – 2 pages ! – et souhaite qu'à l'avenir leur présentation soit plus détaillée et que soit notamment présentés :

- l'ensemble des missions et programmes budgétaires impactés par la mise en œuvre de ces réformes,
- leurs conséquences prévisibles sur la gestion des ressources humaines, à la fois au sein de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère, à horizon $n + 1$ année, $n + 2$ années et $n + 3$ années, leur formulation étant actuellement par trop générale,
- les textes de nature réglementaire, et éventuellement législative, devant intervenir afin de permettre la réalisation des objectifs énoncés.

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

En loi de finances initiale 2010, le programme 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » était doté de 355, 436 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 348,536 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation par rapport à la loi de finances pour 2009 respectivement de 4,20 % et de 4,56 %. Malgré cette augmentation conséquente, le programme ne représentait encore que 3,45 % des autorisations d'engagement et 3,43 % des crédits de paiement de la mission ministérielle « *Écologie, développement et aménagement durables* ». Dans le projet de loi de finances pour 2011, cet ordre de grandeur est conservé puisqu'avec 349,962 millions d'euros en AE et 345,192 millions d'euros en CP, le programme représente 3,48 % des AE et 3,62 % des CP, soit une légère augmentation.

Le projet de loi de finances pour 2012 ne fait pas apparaître de bouleversement dans la dotation de ce programme, puisque les crédits demandés s'élèvent respectivement à 360,962 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 346,661 millions d'euros de crédits de paiement, correspondant à une hausse respective de 3,10 % et de 0,04 %. Cette hausse, qui mérite d'être saluée, ne modifie pas substantiellement l'importance relative du programme au sein de la mission, puisqu'il en représente 3,76 % des AE et 3,56 % des CP.

A.— UN PROGRAMME AU PÉRIMÈTRE MOUVANT ET SOUFFRANT DE MULTIPLES HANDICAPS

a) Rappel : un programme au périmètre mouvant

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

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

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

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

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

La structuration en actions du programme s'avère tripartite :

– l'action n° 1 (« *Urbanisme, aménagement et sites – planification* »), qui représente, dans le projet de loi de finances pour 2012, 20,65 % des crédits du programme, soit une légère baisse (21,25 % des crédits du programme en loi de finances initiale pour 2011, 23,4 % en LFI pour 2010), recouvre les activités régaliennes de l'État dans le domaine de l'urbanisme ainsi que les crédits de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme ;

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

– l'action n° 3 (« *Gestion des milieux et biodiversité* ») a pour objet de lutter contre la perte de biodiversité, d'améliorer la qualité des espaces sensibles ainsi que celle des eaux souterraines et de surface ; cette dernière action, qui représente 79,35 % des crédits demandés au titre du programme 213, soit une légère augmentation par rapport aux exercices budgétaires précédents (78,75 % en loi de finances initiale pour 2011, 76,6 % en 2009), est l'un des principaux supports de l'application des Grenelle de l'environnement ; cette proportion a donc logiquement augmenté dans le cadre du PLF 2012.

La vocation de cette nouvelle architecture est de permettre un pilotage plus fin des politiques d'aménagement et de protection de l'environnement, sur la base de la stratégie nationale de développement durable (SNDD) et de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour la période allant de 2010 à 2020, et d'un environnement juridique de plus en plus riche et complexe, au sein duquel il faut mentionner :

– la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement,

– la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement,

– les conclusions du Grenelle de la mer,

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

– les directives « oiseaux » et « habitat » ;

– la stratégie nationale pour la biodiversité 2010-2013 et les plans d'action qui en découlent ;

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

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

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

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

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

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

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

b) et qui souffre de multiples handicaps

L'importance stratégique du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » reste, une fois encore, méconnue, car son pilotage, qui est assuré par le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), que votre Rapporteur a eu l'occasion d'auditionner dans le cadre de la préparation du présent avis, souffre de **multiples handicaps** :

– **une grande complexité de gestion** : celle-ci est assurée par 3 budgets opérationnels de programme (BOP) d'administration centrale et 28 BOP (contre 45 dans le cadre du précédent projet de loi de finances) émanant de services déconcentrés (dont un BOP de bassin pour le plan Loire grandeur nature), qui doivent s'harmoniser avec les directions régionales de l'environnement, de

l'aménagement et du logement (DREAL) ainsi qu'avec les contrats d'objectifs qui lient l'État et les principaux opérateurs du secteur ;

– **une multiplicité d'acteurs de nature et de taille différente** : doivent en effet agir de concert pour la réalisation des objectifs de ce programme deux directions d'administration centrale (la direction de l'habitat, de l'urbanisme, et des paysages, et la direction de l'eau et de la biodiversité), l'ensemble des services déconcentrés du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEDDTL), à savoir les 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les 47 directions départementales des territoires (DDT) dont le MEDDTL a perdu le contrôle budgétaire (*cf. introduction*), ainsi que les 3 directions régionales et interdépartementales d'Ile-de-France (DRIEA, de l'équipement et de l'aménagement, DRIEE de l'environnement et de l'énergie, DRIEE de l'hébergement et du logement), mais également le réseau scientifique et technique (CETE, CERTU, CETMEF) ;

– **un nombre très important d'établissements publics sous tutelle ou cotutelle du MEDDTL entrant dans le périmètre du programme n° 113**, dont la simple énumération suffit à appréhender la complexité de pilotage : les établissements publics nationaux d'aménagement (EPA), les établissements publics nationaux fonciers (EPF), les six agences de l'eau, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), les neuf parcs nationaux et « parcs nationaux de France » (PNF), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), le Muséum d'histoire naturelle (MNHN), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'Office national des forêts (ONF), le Domaine national de Chambord, les centres techniques « matériaux de construction » (Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton : CERIB et centre technique de matériaux naturels de construction : CTMNC) ;

– **un nombre non moins négligeable d'associations** dont le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux, l'Office international de l'eau et Réserves naturelles de France, mais aussi des groupements d'intérêt public, notamment le GIP ATEN (Atelier technique des espaces naturels), le Centre d'études supérieures des matières premières (CESMAT) et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Votre Rapporteur ne peut que continuer à déplorer ces handicaps structurels, forcément préjudiciables à l'efficacité de l'action de l'État, tout en notant cependant avec satisfaction que certaines des remarques qu'il avait formulées dans son avis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 concernant les indicateurs de performance du programme ont parfois été prises en compte, dans le sens d'une plus grande lisibilité.

Avec 360,962 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012, contre 349,962 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011, et 355,436 millions en 2010, les autorisations d'engagement connaissent une variation positive de 3,10 %.

Les crédits de paiement, avec 346,661 millions d'euros, contre 345,192 millions d'euros en 2011, ne croissent que de 0,04 % par rapport à leur montant en loi de finances initiale pour 2011 (345,192 millions d'euros). La comparaison avec les montants votés en loi de finances pour 2011 fait apparaître une évolution contrastée, puisque la plus forte hausse, de 3,92 %, concerne les AE de l'action n° 7, suivies des CP de l'action n° 1 avec 3,42 %.

	PLF 2011		Variation 2010 / 2011		PLF 2012		Variation 2011/2012	
	AE	CP	AE en %	CP en %	AE	CP	AE en %	CP en %
Action 1 Urbanisme, aménagement et sites	74 363	73 082	- 3,78	-3,57	74 543	73 583	+ 0,02	+ 3,42
Action 2 Appui technique								
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	275 599	272 110	- 0,92	- 0,24	286 419	273 077	+ 3,92	+ 0,03
Totaux	349 962	345 192	- 1,55 %	- 0,96 %	360 962	346 661	+ 3,14 %	+ 0,04 %

Source : Projet de loi de finances pour 2012.

Cette croissance, bien que par trop timorée au regard des enjeux induits, contraste néanmoins avec les baisses des deux exercices budgétaires précédents. Votre Rapporteur ne peut que s'en féliciter, dans la mesure où il n'a eu de cesse de réclamer un renforcement des moyens budgétaires accordés au programme 113, qui se trouve placé au cœur de l'ensemble des problématiques liées à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

En termes fonctionnels, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), dont le directeur général, qui a été auditionné par votre Rapporteur dans le cadre de la préparation du présent avis, reste le responsable du programme, élabore, anime et évalue les politiques de l'urbanisme, de la construction, du logement, des paysages, de la biodiversité, de l'eau et des substances minérales non énergétiques. Elle veille à l'application de ces politiques sur le territoire national terrestre et marin. Elle propose au Gouvernement les mesures permettant de trouver un équilibre entre la satisfaction de la demande en logements, la construction de « villes durables » où la densité urbaine est supportable et la protection des milieux naturels, de l'eau, de la biodiversité et des ressources minérales.

Cette direction générale comporte deux directions : la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, héritière de l'ex-DGUHC, et la nouvelle direction de l'eau et de la biodiversité, qui rassemble la moitié de l'ex-direction de l'eau, la direction de la nature et des paysages (hormis les paysages) et trois bureaux venus d'autres directions d'administration centrale et chargés des ressources minières non énergétiques, des professionnels du bâtiment et du domaine public maritime. Un service support rassemble les fonctions administratives, financières et logistiques.

Une gestion des effectifs contracyclique

Si votre rapporteur ne peut que se féliciter de l'orientation prise par les dotations budgétaires demandées au titre du projet de loi de finances pour 2012, il ne peut que s'étonner de la diminution concomitante des effectifs affectés à la réalisation des actions n° 1 et n° 7. Le plafond d'emploi du programme n° 113 est en effet de 12 609 ETPT, répartis comme suit :

– par qualification : 2 627 de catégorie AA+ (soit 20,83 % seulement, alors même que les missions relevant du Grenelle nécessitent d'importantes capacités d'expertise et d'analyse dans les domaines concernés), 5 262 de catégorie B, et 4 720 de catégorie C,

– par action : 32,6 % pour l'action 1, 47,5 % pour l'action 2, 19,9 % pour l'action 7.

La lecture de l'action miroir n° 13 du programme n° 217, qui regroupe les informations budgétaires relatives aux personnels oeuvrant pour les politiques du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », permet de mesurer le recul très important des ressources humaines affectées auxdites actions, la diminution s'élevant à 496 équivalent temps plein travaillé (ETPT), comme le montre le tableau ci-dessous.

RÉPARTITION DES ETP DU PROGRAMME N°113 PAR ACTION

	2011		Prévisions 2012		Évolution 2011-2012		
	Nombre	Dont Grenelle	Nombre	Dont Grenelle	Hors Grenelle	Grenelle	Total
Action n° 1	4 323	1 649	4 204	1 684	-154	35	-119
Action n° 2	6 546	1 403	6 123	1 403	-423	0	-423
Action n° 3	2 516	1 428	2 562	1 458	16	30	46
Total	13 385	4 480	12 889	4 545	- 561	65	-496

Source : Projet de loi de finances pour 2012.

Cette évolution s'explique certes par des mesures techniques que sont le transfert de -74 ETPT entre actions miroirs au sein du programme 217, par l'application de deux mesures RGPP (suppression définitive de l'ingénierie publique concurrentielle, soit -305 ETPT dont 150 sur l'action 13, et augmentation

de la productivité dans le domaine de l'application du droit des sols, -222 ETPT), ainsi que par une mesure de diminution des moyens affectés à la conduite d'opérations dans les constructions publiques (-50 ETP). Il serait utile de pouvoir connaître la répartition exacte de ces suppressions entre l'administration centrale du ministère et les services déconcentrés, les opérateurs de l'État rattachés au programme n'étant a priori pas inclus.

Il n'en reste pas moins qu'elle est révélatrice de l'ambiguïté d'une politique budgétaire qui pâtit d'une évolution en ciseau entre des dotations budgétaires en récente et relative hausse, même si celle-ci reste modeste, et des dotations en personnel qui diminuent, elles, de façon bien plus importante et régulière, et qui jouent un rôle véritablement contracyclique vis-à-vis de la montée en charge des politiques publiques issues du Grenelle.

L'analyse de la répartition des effectifs en fonction de leur rattachement ou non à des missions liées au Grenelle de l'environnement révèle que cette évolution ne se fait pas au bénéfice des ressources humaines affectées aux objectifs du Grenelle.

En effet, les ETPT comptabilisés au titre du Grenelle s'élevaient à 4 480 en 2011, et à 4 545 au titre des prévisions de 2012, cette augmentation de 65 ETPT - soit 1,43 % - ne semblant pas être de nature à pouvoir faire face aux nouvelles missions liées à la montée en puissance du dispositif Grenelle. À titre d'exemple, 5 parcs naturels marins doivent voir le jour en 2012, le parc naturel des Calanques doit également être porté sur les fonds baptismaux, tout comme les premières opérations liées à la mise en place de la Trame verte et bleue (TVB), dont le comité national vient d'être mis en place.

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

Cette action recouvre deux domaines à l'origine fort différents : d'une part les activités régaliennes de l'État dans le champ de l'urbanisme, et d'autre part les crédits d'application du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme. Votre Rapporteur a souhaité donner pour cette raison un coup de projecteur sur la réflexion en cours sur la réforme de l'urbanisme, compte tenu notamment de son implication sur l'organisation des collectivités locales.

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

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

directive territoriale d'aménagement ou DTA, ou de directive territoriale d'aménagement et de développement durable ou DTADD) ou de celle des collectivités territoriales.

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

Cette action rassemble de plus les crédits relatifs aux **agences d'urbanisme** (53), aux réseaux professionnels intervenant dans les secteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, ainsi que ceux relatifs aux architectes-conseils et aux paysagistes-conseils (au nombre de 257) mandatés pour fournir une expertise sur les projets d'architecture et d'urbanisme les plus ambitieux. Une agence (Chalon – le Creusot) a été constituée le 1^{er} septembre 2011 et son agrément doit intervenir rapidement. Au total, les agences, régies dans l'ensemble par la loi de 1901 sur les associations - et de 1908 pour 3 d'entre elles : Mulhouse, Strasbourg et Metz – regroupent 1 600 salariés.

La part de l'État dans leur financement est minoritaire, puisque leurs ressources apportées par d'autres entités représentent 90,24 % de leur financement. La dotation consacrée aux agences au titre du projet de loi de finances pour 2012 représente 9,42 millions d'euros, celle inscrite au titre des architectes-conseils et paysagistes-conseils de 0,8 million d'euros. **La coordination de leur action mériterait d'être simplifiée**, car actuellement ces professionnels, qui exercent à titre libéral sous l'autorité de l'administration centrale du ministère ou dans un cadre départemental sous l'autorité des directeurs des DDT ou DDTM, dépendent des DREAL pour le pilotage de leurs missions, des DDT et DDTM pour la coordination, celle-ci étant assurée en Île-de-France conjointement par la DRIEA pour ce qui concerne les architectes-conseils, et la DRIEE pour les paysagistes-conseils, en liaison avec la DRAC, la DRIAAF, la DRIHL. Compte tenu de leur rôle stratégique, il serait de surcroît utile d'uniformiser leur formation et leur information aux inflexions stratégiques contenues dans le Grenelle en matière d'urbanisme.

L'action n° 1 recouvre également l'intervention directe de l'État dans les grandes opérations d'urbanisme en cours (villes nouvelles de Sénart et Marne-la-Vallée, La Défense, Euroméditerranée, Seine-Arche et Plaine de France) ainsi que dans les opérations d'intérêt national engagées plus récemment (Saint-Etienne, Seine-Amont-Orly-Rungis, Seine-Aval, Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint-Quentin-en Yvelines, Nice-Plaine du Var et Saclay créée en 2009).

L'opération d'intérêt national (OIN) Euroméditerranée

L'opération d'intérêt national Euroméditerranée, a été lancée en 1995, confiant l'aménagement du centre-ville de Marseille, entre la gare Saint-Charles et le port autonome, à un établissement public (EPAEM) administré à parité par l'État et les collectivités territoriales.

L'actualité du projet est marquée par la désignation de Marseille comme capitale européenne de la culture en 2013 (accélération d'opérations dont le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée) et la relance de l'OPAH de la rue de la République (5 200 logements).

L'extension du périmètre de l'OIN (170 ha, décret du 20 décembre 2007, potentiel de 14 000 logements et 20 000 emplois) se concrétise aujourd'hui par une consultation internationale d'urbanisme lancée fin 2008 qui a permis de sélectionner une équipe conduite par François Leclercq, la négociation d'un nouveau protocole financier par le préfet de région, signé mi-2011, et la participation de Marseille à la démarche EcoCité du MEDDTL.

Euroméditerranée a été significativement affectée par la crise immobilière et l'enjeu consiste aujourd'hui à confirmer son rôle de moteur du développement de l'aire urbaine de Marseille tout en maîtrisant son risque financier. Le schéma d'aménagement proposé conjugue restructuration urbaine, création d'un parc urbain structurant, promotion d'un bâti méditerranéen sobre en énergie, logistique urbaine et projets de transport en commun en site propre.

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, réponse n° 187 au questionnaire budgétaire.

Il est à noter que le projet de loi de finances pour 2012 mentionne pour la seconde fois l'opération d'intérêt national mise en place sur le plateau de Saclay, de la Minière et du plateau de Satory. Créé par la loi 3 juin 2010 relative au Grand Paris, l'établissement public de Paris-Saclay constitue un modèle d'un type particulier, car il est chargé de la conduite d'un projet de développement scientifique, technique et urbain d'envergure internationale.

Les statuts et le modèle économique de cet « établissement public de Paris – Saclay » ont été élaborés par une mission de préfiguration financée par l'État (pour un peu moins de 9 M€ en 2009), chargée par ailleurs de la conduite des études qui ont permis de déterminer les orientations d'urbanisation de ce site. Une équipe menée par l'architecte-paysagiste Michel Desvignes est aujourd'hui à l'œuvre pour proposer un schéma d'intervention sur ce grand territoire, tandis que l'établissement public mène parallèlement la négociation avec les collectivités locales et les établissements de recherche et d'enseignement qui doivent porter le projet d'aménagement et de développement du « cluster ».

Notre commission du développement durable et de l'aménagement durable, outre qu'elle a été saisie au fond du projet de loi, a suivi de près la mise en place de cette nouvelle structure, ainsi que ce formidable pari d'aménagement et d'urbanisme que constitue le Grand Paris, notamment en entendant, le 6 septembre 2011, M. Etienne Guyot, candidat à la présidence du directoire de la Société du Grand Paris, après avoir entendu, le 6 octobre 2010, M. Pierre Veltz,

candidat au poste de Président-directeur général de l'établissement public de Paris-Saclay.

Le préfet Guyot, lors de son audition, a donné le calendrier des opérations à conduire afin de mener à bien ce projet-phare de l'aménagement du territoire national. *« La prochaine étape sera l'achèvement, à l'été 2012, du dossier d'enquête publique, qui comprendra notamment l'ensemble des études d'impact – environnemental, urbanistique et socio-économique. Ainsi le préfet de région pourra-t-il ouvrir les premières enquêtes publiques à la fin de l'année, après avis de l'Autorité environnementale. En parallèle, d'autres études d'ingénierie spécifique seront menées – programmation des gares et des ateliers, diagnostics de sûreté, sécurité des systèmes. Les premières enquêtes publiques déboucheront sur la déclaration d'utilité publique et les autres autorisations réglementaires – loi sur l'eau, installations classées pour l'environnement – qui permettront d'ouvrir la phase des travaux fin 2013. Il nous faut donc lancer des marchés, élaborer les conventions de coopération avec les différentes parties prenantes, procéder le plus vite possible aux acquisitions foncières – à peu près 5 500 parcelles – et acquérir les droits de passage sous les propriétés. »*

Compte tenu de l'ampleur du projet de développement que porte la Société du Grand Paris, et de impact sur l'ensemble de l'équilibre du territoire métropolitain, votre Rapporteur insiste sur la nécessité :

– **d'associer des collectivités locales représentatives de l'ensemble du territoire national**, et pas seulement de l'Île-de-France, à la réflexion autour de la réalisation du réseau de transport public de 166 kilomètres pour 57 gares, dont 25 totalement nouvelles, et de ne pas en faire uniquement un enjeu du développement de la « région-capitale »,

– de **faire des chantiers correspondants de véritables vitrines du savoir-faire national en matière de développement durable**, dans la gestion combinée de plusieurs sources d'énergie, dans la gestion de la ressource en eau, et dans l'utilisation de moyens de transport fluvial pour l'évacuation des déblais,

– renforcer les moyens des services de l'État qui seront particulièrement sollicités, ce qui est le cas, notamment pour la mise en œuvre des contrats de développement territorial, de la direction régionale et interdépartementale de l'aménagement et de l'équipement d'Île-de-France.

Au total, on dénombre fin 2010 douze grandes opérations d'urbanisme sur le territoire national (en tenant compte de la fusion de l'EPAD et de l'EPASA qui a donné lieu à la création d'un nouvel établissement public en juillet 2010), et quatorze établissements publics d'aménagement sont en activité.

Cette action porte également les crédits de nature transversale relatifs aux contentieux de l'urbanisme et de l'ingénierie d'appui territorial, de même que les crédits de pilotage et de soutien des politiques d'aménagement et d'urbanisme en matière de communication, d'études nationales et locales, de

formation nationale et interrégionale, de développement et de maintenance d'applications informatiques nationales et de déplacements des agents de l'administration centrale.

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

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

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

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

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

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

Le premier indicateur (1.1) utilisé pour mesurer l'efficacité de l'État est l'indice de maîtrise spatiale du développement urbain, dont la prévisionnable, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, est de 92 %. En 2010, l'objectif avait été fixé à 93 %, et, dans le projet de loi pour 2011, à 95 %. La prévision actualisée pour 2011 faisant état de 91,2 %, il semble que sa progression ait été quelque peu surestimée, et que la prévision pour 2012 soit plus réaliste, ce dont on ne peut que se féliciter. Cette légère surévaluation mise à part, la progression de cet indicateur confirme que le mouvement de densification maîtrisée et encadrée par des documents d'urbanisme des zones péri-urbaines, très présent dans la réflexion du « Grenelle II », est bien enclenché. En effet, les logements autorisés dans ces zones le sont dans des communes couvertes par un

plan local d'urbanisme (PLU), un plan d'occupation des sols (POS), ou, à défaut, par une carte communale.

Le deuxième indicateur est le taux de pénétration de la planification dans les territoires urbains dont ceux concernés par une façade littorale. L'objectif fixé pour 2012 s'élève à 52 % de taux global de pénétration de la planification – c'est-à-dire de couverture par un document d'urbanisme de type Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou schéma directeur en vigueur -, avec une proportion de 50 % de territoires concernés par une façade littorale, et à 75 schémas d'aménagement et de gestion des eaux, à la mise en place desquels les services déconcentrés du MEDDTL sont systématiquement associés. Là encore, il semble que la prévision pour 2011 – respectivement 50 % ; 41,5 % et 64 SAGE – ait été surévaluée, et que les objectifs assignés pour l'année 2012 soient, bien que plus conservateurs, à portée. **Votre rapporteur ne peut que souhaiter que cette évolution soit renforcée par l'action des services déconcentrés du ministère, en collaboration avec les collectivités locales concernées, les zones urbaines, en particulier littorales, étant considérées comme des territoires « à enjeux », au sens de la loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000.**

Il est à noter qu'une modification du mode de calcul de ce deuxième indicateur aurait du intervenir en 2010, la loi SRU prévoyant que les schémas directeurs non révisés et remplacés à la date du 14 décembre 2010 deviendraient caducs. Prenant acte des difficultés rencontrées dans la révision de ces schémas, la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 a repoussé au 1^{er} janvier 2013 la date de caducité pour les établissements publics compétents ayant tenu le débat relatif aux orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) avant le 14 décembre 2010.

S'agissant des SAGE, le nombre de schémas mis en œuvre constitue également un indicateur significatif de la qualité de l'aménagement du territoire. A terme, les 160 SAGE ont vocation à couvrir 50 % du territoire national, ce qui constituera sans doute un point d'équilibre, tous les espaces ne nécessitant pas l'adoption d'un SAGE, dont la procédure d'adoption est par ailleurs relativement courte, de l'ordre 8 à 10 mois, ce délai incluant les consultations nécessaires et l'enquête publique. La priorité devrait sans doute être accordée au soutien à l'adoption des nouveaux SAGE sur les 58 territoires - sous-bassins - sur lesquels des SAGE sont jugés nécessaires par les SDAGE pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs (art. L. 212-1-X du Code de l'environnement), dont 18 nouveaux territoires.

L'incitation à la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de SCOT, et, lorsque la situation des bassins versants le justifie, de SAGE, doit être une des priorités de l'année 2012, compte tenu du rôle de levier des SCOT pour l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire, et notamment pour la politique de développement durable sur le terrain.

L'indicateur n° 3 mesure la capacité d'accueil des salariés et des habitants dans les pôles de développement urbain d'intérêt national, à la fois en terme de création nette d'emploi, et de création de logements au sein de ces pôles. Sans nier l'intérêt de cet indicateur, qui mesure en réalité les objectifs assignés aux grandes opérations d'urbanisme (GOU), **voire Rapporteur ne peut que regretter que les données utilisées, c'est-à-dire la base de données CLAP de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), remontent à 2007 pour la population municipale**. Il serait sans doute utile de mener une réflexion sur le décalage dans le temps induit et sur le caractère relativement factice de cet indicateur, les évolutions les plus récentes (dites à « N - 1 » ou « N - 2 ») devant faire l'objet d'extrapolations dont la fiabilité exige un examen sérieux. Le bleu budgétaire indique ainsi que « *les dernières données d'emploi connues sur les GOU sont celles de 2006* ». Cet examen s'impose d'autant plus que les chiffres produits dans les documents budgétaires dans le cadre de l'examen du budget de 2011 étaient eux issus de la base de données SITADEL et des ratios d'emplois de l'INSEE.

Nonobstant, la constitution de pôles de développement urbain dans le cadre de grandes opérations d'urbanisme (GOU) est un élément fondamental de l'attractivité du territoire national au plan européen et international, en ce qu'elle crée les conditions favorables à la formation d'un réseau de grandes métropoles.

Au final, on dénombre à la mi-2010, sur le territoire métropolitain, 13 grandes opérations d'urbanisme (en tenant compte de la création de l'OIN Alzette-Belval) ; 14 établissements publics d'aménagement sont en activité dont 9 en Île-de-France. Le tableau ci-après en donne le détail.

Région	Grande opération d'urbanisme	EPA
Île-de-France	Marne-la-Vallée	EPAMARNE EPAFRANCE
	Sénart	EPA Sénart
	La Défense/Seine Arche (fusion en projet)	EPADESA
	Plaine de France	EPA Plaine de France
	Plateau de Saclay	EP Paris-Saclay (<i>sui generis</i>)
	Seine Aval	EPAMSA
	Orly Rungis Seine Amont	EPAORSA
		AFTRP
Total Île-de-France	7	9
PACA	Euroméditerranée	EPAEM
	Plaine du Var	EPA PLAINE DU VAR
Rhône-Alpes	St Étienne	EPASE
	Nord-Isère	EPANI
Aquitaine	Bordeaux-Euratlantique	EPA Bordeaux-Euratlantique
Lorraine	Alzette-Belval	
TOTAL FRANCE	13	14

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, réponse n° 187 au questionnaire budgétaire.

L'intervention de l'État, grâce à la mobilisation d'établissements publics d'aménagement de caractère national, a un effet de levier important sur l'engagement des investisseurs privés. Il paraît donc utile de mesurer la capacité des tissus économiques locaux à créer et à retenir des emplois et une population résidente.

L'un des effets attendus de cet effet de levier réside dans la création d'emplois et la production concomitante de logements, facteurs clés de développement durable des espaces considérés. Compte tenu des incertitudes pesant sur les données présentées (*cf. supra*), il est malaisé d'apprécier dans quelle mesure cet objectif a été atteint. La prévision est de 1,45 % d'emplois créés sur la zone d'emploi considérée pour 2012 et de 78,6 logements construits pour 1 000 habitants, le projet de loi de finances pour 2011 faisant apparaître des chiffres actualisés pour 2010 de 1,3 % et de 7 logements pour 1 000 habitants.

2. Appui technique (action n° 2)

Cette action, non dotée en crédits sur le programme n° 113, a pour objectif de fournir aux collectivités territoriales un appui technique afin de leur permettre

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

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

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

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

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

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

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

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

– les missions s'exerçant dans le champ concurrentiel, dont l'État se désengage depuis 2009 conformément aux décisions de rationalisation prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ; 2012 étant la quatrième et dernière année consécutive de suppression de postes, avec 150 équivalent temps plein (ETP) supprimés, contre 788 en loi de finances initiale pour 2011. Votre Rapporteur sera particulièrement attentif à l'application des mesures de reclassement, en administration centrale ou dans les services déconcentrés, offertes aux personnels concernés afin d'évoluer vers d'autres métiers, notamment aux dessinateurs. En particulier, s'agissant de personnel hautement qualifié (très grande majorité de niveau dit « AA+ »), il souhaite qu'un plan de formation et de reclassement permettant aux fonctionnaires concernés de prendre toute leur place dans le dispositif de mise en œuvre du Grenelle soit engagé.

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

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

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

Le même code de l'urbanisme dispose en revanche que cette compétence appartient en propre aux communes, lorsqu'elles se sont dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU), ou, lorsque le conseil municipal a délibéré dans ce sens, d'une carte communale. Les communes qui le souhaitent peuvent néanmoins bénéficier de l'assistance gratuite des directions départementales de l'équipement

et de l'agriculture (DDEA) pour instruire les demandes d'autorisations d'urbanisme, hormis le cas des communes de plus de 10 000 habitants et les établissements de coopération intercommunale (EPCI) compétents de plus de 20 000 habitants. Cependant, l'État reste compétent pour apporter une assistance juridique et technique ponctuelle.

Le premier indicateur (2.1) utilisé dans le cadre de l'action n° 2 réside dans la mesure de la qualité du travail des services de l'État dans la mise en œuvre du droit des sols, qui est elle-même évaluée au moyen de deux sous-indicateurs :

– **un sous-indicateur**, mis en place dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, **de respect des délais, qui, conformément à la réforme de l'application du droit des sols (ADS) entrée en vigueur en octobre 2007**, rend compte des dossiers de permis de construire, de démolir, d'aménager, pour lesquels une décision peut être proposée dans un délai de sept jours avant la date limite d'instruction (2009 : respect des délais dans 92 % des cas ; actualisé pour 2010 : 90 % ; prévision pour 2011 : 91 %, prévision pour 2012 : 92 %) ; **votre rapporteur s'étonne que l'objectif cible pour 2013 soit identique à la prévision pour 2012** ;

– **un sous-indicateur de sécurité juridique** dont l'objet est de calculer le pourcentage de décisions prises sur la base d'actes instruits par les services déconcentrés du ministère annulées par le juge administratif, sur la base de recours pour excès de pouvoir, dans l'année ; l'objectif est de ne pas dépasser 25 % d'actes annulés en 2012, la proportion « réalisée » en 2009 ayant été de 27 %, et la prévision pour 2013 de 25 % ; **votre Rapporteur déplore la stagnation à un même niveau sur trois ans – 2011, 2012 et 2013, la réalisation pour 2010 s'étant élevée à 25,3 % de cet indicateur.**

Par ailleurs, votre Rapporteur porte un intérêt particulier à **l'évolution du régime juridique des autorisations d'urbanisme**, issue de la réforme de l'application du droit des sols entrée en vigueur en octobre 2007. Cette réforme a permis de réduire le nombre des régimes d'autorisations d'urbanisme, de clarifier leur champ d'application respectif, de garantir le respect des délais d'instruction des demandes, de raccourcir ces délais d'instruction et de responsabiliser les demandeurs en allégeant les contrôles a priori.

Toutefois, la mise en œuvre de la réforme a fait apparaître la nécessité de mesures correctrices, pour clarifier et simplifier le droit applicable aux autorisations d'urbanisme. Des modifications d'ordre réglementaire ont donc été introduites en ce sens, dans le respect et la prise en compte des **objectifs du Grenelle de l'environnement fixés notamment en matière de densification des zones urbaines et de renforcement des qualités urbaine et environnementale** des projets. Outre un décret comportant ainsi un ensemble de mesures visant à simplifier les procédures d'autorisation des projets et à accélérer leur mise en œuvre, le ministère prépare un autre décret relatif aux formalités à accomplir pour

les travaux sur constructions existantes et modifiant le code de l'urbanisme. Il apparaît que ce texte pourrait apporter une réponse concrète au problème de l'étalement urbain, dont le rapport de Mme Geneviève Gaillard⁽¹⁾ a montré très clairement les effets néfastes sur la préservation de la biodiversité, en facilitant la densification urbaine par surélévation, notamment, des constructions existantes.

En effet, le décret en cours d'élaboration **modifie les dispositions** des articles R. 421-14 et R. 421-17 **relatives aux formalités à accomplir pour des travaux d'extension d'une construction existante**. Dans les zones urbaines des communes couvertes par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, il permet de créer des extensions inférieures ou égales à quarante mètres carrés de surface de plancher hors œuvre brute en utilisant la déclaration préalable. Le décret élargit également le champ de la déclaration préalable en supprimant l'obligation de déposer un permis de construire pour toute modification du volume d'une construction entraînant également le percement d'un mur extérieur, quelle que soit la surface de plancher créée. **Il serait donc souhaitable que ce texte puisse être transmis au Conseil d'État dans les meilleurs délais.**

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

Il s'agit pour l'essentiel de l'ingénierie d'appui territorial (IAT), qui regroupe toutes les formes d'ingénierie publique (conseils, aides à l'émergence de projets, ATESAT ou prestations relevant du champ concurrentiel) à destination des collectivités territoriales, à l'exclusion de l'expertise opérée pour le compte propre de l'État, dans le cadre de la compétence de celui-ci pour instruire et délivrer une partie des autorisations d'urbanisme, notamment dans les communes dépourvues de document d'urbanisme.

L'IAT a pour l'essentiel **trois objectifs** :

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

– **assurer une ingénierie de solidarité : l'ATESAT constitue un service d'intérêt économique général défini à l'article 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République** qui dispose que « *les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement*

(1) n° 3313, déposé le 6 avril 2011, session ordinaire 2010-2011.

et de l'habitat bénéficiant, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, d'une assistance technique fournie par les services de l'État, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement. Lorsque tout ou partie de leur territoire est situé dans un parc national ou a vocation à en faire partie, ces communes et groupements peuvent bénéficier, dans les mêmes conditions, de l'assistance technique de l'établissement public du parc national dans les domaines énumérés par l'article L. 331-9 du code de l'environnement. » Son régime a été précisé ultérieurement par le décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 et l'arrêté du 27 décembre 2002 ;

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

L'ingénierie de solidarité fait l'objet d'un sous-indicateur (n° 2.2) mesurant la part de l'ingénierie de solidarité dans les interventions pour le compte de tiers. Il met en évidence la part de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) au sein de l'activité globale concernant l'ingénierie d'appui territorial (IAT) qui comprend également l'ingénierie concurrentielle et le conseil aux collectivités. L'État devant, en raison de la RGPP (*cf. supra*) se désengager de l'ingénierie concurrentielle, ce sous-indicateur permet donc de mesurer *a contrario* le niveau de ce désengagement. **Cela explique sa rapide augmentation, puisqu'il s'élevait à 39,2 % en 2009, à 54,3 % en 2010, à 66 % prévision actualisée pour 2011, la prévision pour 2012 ayant été fixée à 70 %.**

Au-delà de l'analyse des crédits qui, dans l'ensemble des actions qui composent ce programme, sont affectés à la réalisation du corpus de mesures des deux « Grenelle », il a semblé pertinent à votre Rapporteur de s'intéresser, de façon qualitative, à la manière dont les services du ministère intègrent le développement durable dans les documents d'urbanisme.

Développement durable et documents d'urbanisme

Les dispositions législatives

La prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme et cartes communales) repose sur l'application des dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme qui affirme le principe d'équilibre entre un développement urbain maîtrisé, l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces agricoles et forestiers et la protection des sites, des milieux et paysages naturels, et la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables. Il dispose également que les documents d'urbanisme déterminent aussi les conditions permettant d'assurer : « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature* ».

Ces principes ont notamment été complétés :

– pour les secteurs sensibles comme le littoral et la montagne, par les lois n° 85-30 du 9 janvier 1985 (dite loi « *montagne* ») et n° 86-2 du 3 janvier 1986 (dite loi « *littoral* »), qui contiennent un certain nombre de dispositions imposant aux documents d'urbanisme la prise en compte de l'environnement (notamment, dans les communes littorales, les documents d'urbanisme doivent préserver les sites et paysages remarquables du patrimoine naturel et culturel du littoral) ;

– par les directives territoriales d'aménagement (DTA) ainsi que les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) telles qu'issues du Grenelle II qui peuvent fixer les grands objectifs de l'État en matière de « *préservation des espaces naturels, des sites et des paysages...* » ;

– par l'instauration de principe de compatibilité entre les documents d'urbanisme et les directives de protection et de mise en valeur des paysages (loi n° 93-24 du 8 janvier 1993) ; ce dispositif ayant été complété (loi n° 94-112 du 9 février 1994), et permet aux communes d'identifier et de localiser dans leurs plans locaux d'urbanisme (PLU) les éléments de paysage à protéger ou à mettre en valeur et de définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection (article L. 123-7) ;

– par la création de zones non-constructibles par nature (la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) dans une bande de 100 m ou de 75 m située de part et d'autre des axes routiers, tels qu'autoroutes, routes express, déviations et autres routes classées à grande circulation, le même dispositif s'appliquant dans les communes dotées d'une carte communale avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale des sites ;

– par l'instauration de principe de compatibilité entre les documents d'urbanisme et les dispositions des plans de déplacements urbains (loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie) ;

– par la création du plan de prévention des risques technologiques – PPRT, outil réglementaire et opérationnel créé par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Les outils opérationnels

Lieu de réflexion sur l'évolution spatiale mais aussi qualitative du patrimoine, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) doit, d'une part, exposer un diagnostic établi au regard des besoins répertoriés en matière d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équipements et de services (cf. art. L. 122-1 du code de l'urbanisme) et d'autre part apprécier les incidences prévisibles des orientations de l'aménagement sur l'environnement en définissant plus particulièrement les objectifs relatifs à la protection des paysages. Le SCOT peut identifier ponctuellement des éléments précis à protéger, par exemple une forêt, une vallée.

Le plan local d'urbanisme (PLU) comprend un nouveau document, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui présente le projet communal et les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme, en s'appuyant sur une analyse de l'état initial de l'environnement et sur les conséquences prévisibles de l'application du plan sur l'environnement. Il doit prendre en compte notamment la qualité des paysages, en identifiant les éléments à protéger pour des motifs d'ordre culturel, patrimonial, historique ou écologique ainsi que les mesures prises en leur faveur.

Les principaux documents d'urbanisme sont soumis à évaluation environnementale. Il s'agit notamment des directives territoriales d'aménagement et de développement durable, du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), des schémas d'aménagement des régions d'outre-mer (SAR), des SCOT, des schémas de secteur, de certains PLU (notamment lorsque les territoires des communes concernées ne sont pas couverts par un SCOT), et de certaines cartes communales.

Les nouvelles dispositions issues des deux « Grenelle »

Les objectifs des deux lois « Grenelle » étaient notamment de favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques, et de renforcer le code de l'urbanisme en tant qu'outils du développement et de l'aménagement durables des territoires, notamment par le renforcement de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme. Ces orientations se traduisent notamment par :

– le renforcement d'une approche intégrée de l'aménagement pour les SCOT dont le champ sera élargi à de nouveaux enjeux tels que la réduction des gaz à effet de serre (GES) ou la préservation des continuités écologiques ;

– la prise en compte par les SCOT et PLU de nouveaux documents, tels que les futurs « schémas régionaux de cohérence écologique » (SRCE, trame verte et bleue) et les « plans climat-énergie territoriaux » (PCET), les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) ;

– le renforcement du lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun par la possibilité pour les SCOT et PLU de fixer une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés ou de prévoir un dépassement dans la limite de 30 % des règles relatives au gabarit et à la densité pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou comportant des équipements performants de production d'énergie renouvelable, dans les zones urbaines ou à urbaniser des PLU.

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

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

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

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

Cette gestion, qui s'effectue sur une base écosystémique, a d'abord pour objet de respecter les obligations contenues dans les directives européennes, notamment les directives cadre sur l'eau et les eaux résiduaires urbaines (ERU), et notamment d'améliorer la qualité de la ressource. Actuellement, les évaluations révèlent que 45 % des eaux de surface et 59 % des eaux souterraines sont en bon état. La politique de la préservation des ressources en eau est mise en place dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et encadrée par les services de police de l'eau, dans un contexte de pression croissante sur la ressource.

L'état des lieux reste préoccupant : 18,8 millions d'hectares sont identifiés en déficit quantitatif d'eau. La présence de produits phytosanitaires a été identifiée dans 90 % des points de mesure installés sur les cours d'eau et dans 53 % de ceux installés sur les nappes phréatiques. Les 18 830 stations d'épuration représentent une charge globale de 75 millions d'« équivalents habitants » (EH), et les 60 000 ouvrages recensés sur les cours d'eau peuvent avoir un impact écologique fort, notamment sur la continuité écologique des milieux.

Le 9^{ème} programme d'intervention organisé par bassin est appliqué par les six agences de l'eau, dont l'action vise à soutenir les projets d'intérêt commun menés par les collectivités territoriales. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) conduit pour sa part des programmes de recherche et d'études consacrés aux écosystèmes aquatiques, à l'évaluation de l'impact des activités humaines, à la restauration des milieux aquatiques et à l'efficacité du service public de l'eau et l'assainissement tout en garantissant la solidarité entre bassins. L'ONEMA élabore également, sous le contrôle de l'État, l'indicateur « Grenelle / qualité des eaux », exigé par la Directive cadre sur l'eau (DCE), dont le calcul, complexe, montre une amélioration qui doit être confirmée. L'indicateur des masses d'eau en bon état est en effet passé de 45,3 % à 52 % en prévision pour 2012.

S'agissant des services de l'État, leurs priorités ont été fixées dans une circulaire du 8 juin 2011, pour la période 2011-2012, dite « feuille de route », déclinant les obligations découlant du cadre communautaire (directive cadre sur l'eau, directive eaux résiduaires urbaines, directive nitrates), et les engagements du Grenelle (protection ses captages, restaurant des continuités écologiques, mise eaux normes des stations d'épuration, etc.)

Les dispositions issues des deux lois « Grenelle » ont conforté les ambitions de la gestion intégrée de la ressource en eau, qui poursuit un quadruple objectif :

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

– **l’atteinte de la bonne qualité écologique de l’eau** et l’assurance de son caractère renouvelable, objectif qui se décline en deux objectifs intermédiaires : moins de 30 % de dérogation à l’horizon 2015 et moins de 10 % en 2021 ;

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

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

Quatre indicateurs de performance sont associés à cet objectif.

Les deux premiers visent à augmenter la qualité des eaux, qu’il s’agisse des cours d’eau, des eaux côtières et de transition ou des eaux souterraines, et le traitement des eaux usées et l’implication des agences de l’eau, qui se décline lui-même en quatre sous-indicateurs.

La qualité des eaux est un indicateur qui est produit par les réseaux de surveillance des eaux mis en place suite à l’entrée en vigueur de la directive cadre sur l’eau (DCE) au sein de chaque bassin. La mesure de la qualité de l’eau a débuté en 2007, son évolution étant donc difficile à interpréter. Les premières mesures ont fait ressortir, en 2007, 38,5 % de masses d’eau en bon état, ce qui implique une certaine qualité au regard de l’état chimique et écologique, toutes catégories confondues, cet indicateur pour 2009 ayant atteint la valeur de 45,3 % (au lieu de 39,5 % en objectif), la prévision actualisée pour 2011 étant de 49 %, et l’objectif pour 2012 ayant été fixé à 52 %.

L’évolution, confirmée à l’occasion de cet avis budgétaire, de cet indicateur est objectivement encourageante, mais le caractère récent du diagnostic, ainsi que les extrapolations faites pour son calcul, rendent, selon le ministère même, son interprétation aléatoire. Le « bleu » budgétaire précise en effet que *« les valeurs présentées ont été calculées par extrapolation, selon la superficie des bassins, sur la base de diagnostics réalisés à partir de données disponibles mais partielles, et de méthodes provisoires, ce qui génère des marges d’incertitude importantes »*. De plus, l’évolution de cet indicateur vers une plus grande précision – notamment la prise en compte de nouveaux éléments relatifs à la qualité et la détection de nouvelles substances polluantes – peut paradoxalement avoir des effets négatifs sur son évolution. **Votre Rapporteur appelle de ses vœux la mise au point rapide d’un indicateur fiable de mesure de l’évolution de la qualité des eaux, de quelque nature qu’elles soient.**

Cet indicateur pourrait utilement utiliser les données collectées par l’ONEMA dans le système d’information sur les services publics d’eau et d’assainissement (SISPEA). Conformément à la délibération adoptée à l’unanimité le 6 juin 2011 par le Comité national de l’eau, **rendre obligatoire la transmission des indicateurs de performance dans le SISPEA, en lieu et place de la transmission en préfecture des rapports annuels sur la qualité des**

services publics d'eau et d'assainissement, permettrait d'améliorer la fiabilité, et, partant, l'intérêt, de ce système d'information.

Le second indicateur (n° 3.2), relatif aux eaux usées, mesure en réalité la conformité aux normes européennes – principalement la directive du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines – **des stations d'épuration des eaux usées**. Cette directive a fixé trois échéances pour la mise en conformité aux normes européennes des stations d'épuration :

– 1998 pour les rejets des stations d'épuration dans les agglomérations de plus de 10 000 équivalent-habitant (EH) en zones sensibles, la prévision pour 2012 de l'indicateur n° 3.2 étant de 100 %,

– 2000 pour les rejets des stations d'épuration dans les agglomérations de plus de 15 000 EH en zones normales, la prévision pour 2012 de l'indicateur n° 3.2 étant de 99 %,

– 2005 pour les rejets des stations d'épuration dans les agglomérations de plus de 2 000 EH, la prévision pour 2012 de l'indicateur n° 3.2 étant de 99 %.

Tout en appréciant ces indicateurs, votre Rapporteur s'interroge sur l'intérêt de conserver tel quel des indicateurs dont les valeurs sont comprises entre 99 et 100 %, et dont par conséquent seule la dégradation, qui n'est bien évidemment pas souhaitable, pourrait fournir une indication pertinente. S'agissant du sous-indicateur correspondant à l'échéance 1998, il doit être relevé que, si la prévision est d'atteindre 100 % en 2012, un contentieux communautaire est pendante. Il serait souhaitable de mieux appréhender le risque de voir l'État condamné pour non-respect de cette échéance, et de disposer d'une estimation des conséquences budgétaires de cette condamnation.

Bien que l'assainissement collectif soit de la compétence des collectivités territoriales, c'est-à-dire des communes et de leurs groupements, l'État a agi, via le MEDDTL, dans le sens d'une résorption des retards constatés et d'un suivi très attentif de l'avancement des procédures de mise en conformité, dont la France doit informer très régulièrement la Commission européenne, avec laquelle trois – contre quatre précédemment - procédures contentieuses sont en cours. Au tout début de 2012, on peut dresser le tableau suivant du respect des échéances : l'échéance 1998 sera respectée à l'unité près, l'échéance 2000 ne pourra être respectée totalement puisque 22 stations d'épuration sont en travaux et 2 (Ajaccio et Bastia) n'ont pas encore vu leurs travaux démarrer. Au niveau de l'échéance 2005, 70 stations devront être mises en conformité dont 55 ne le sont pas du tout. On peut espérer que le 2^{ème} plan d'assainissement des eaux usées urbaines (2012-2018) lancé par la ministre de l'écologie lors d'une visite effectuée le 23 septembre 2011 sur le site de la station d'Achères dans les Yvelines permette de résorber les retards constatés vis-à-vis des échéances. **Votre Rapporteur s'inquiète du contentieux européen lié au non-respect de l'obligation d'éliminer 70 % de l'azote contenu dans les ERU après traitement.**

Un plan d'action quinquennal sur l'assainissement a été lancé en 2007, donnant notamment aux préfets des pouvoirs étendus s'agissant de la mise en demeure des collectivités qui doivent contracter avec les agences de l'eau sur un échéancier de mise en conformité, et dont le non-respect entraîne la dégressivité des aides. **Votre Rapporteur rappelle l'importance de l'action du ministère en ce domaine auprès de collectivités locales concernées, notamment en raison des objectifs ambitieux en matière de qualité des eaux fixés par la directive cadre sur l'eau à atteindre en 2015.**

Les trois sous-indicateurs concernent la situation de conformité en terme d'équipement des stations d'épuration en fonction de la taille des agglomérations d'assainissement et de la sensibilité du milieu au rejet. Il est à noter que la nécessité de rattraper le retard dans la mise aux normes des stations d'épuration des grandes villes sous injonction des institutions communautaires s'est faite au détriment des programmes volontaires des petites communes, non financés du fait de l'assèchement des crédits. Un effort supplémentaire de l'État aurait été ponctuellement nécessaire pour répondre à l'urgence financière et écologique. On doit remarquer que la révision des zones sensibles intervenue en 2006 a eu pour conséquence une augmentation du nombre de stations d'épuration situées en zones sensibles, soit 544 au lieu de 350 auparavant.

Le troisième indicateur a pour objet la mesure des gains de productivité des agences de l'eau, qui a été rebaptisé « *mutualisation des fonctions support des agences de l'eau* ». Il a pour valeur, hors masse salariale, 32,6 millions d'euros pour 2012, contre 34,5 millions d'euros en 2011 et 42,3 millions d'euros en prévision actualisée pour 2010. Or toute évaluation de son évolution est rendue malaisée.

En effet, la présentation cet indicateur a évolué : dans le projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2009, il était exprimé par un ratio entre dépenses de fonctionnement des agences de l'eau sur le montant total des crédits d'intervention. Ce ratio s'était stabilisé à 9,1 % depuis 2008. Le « bleu » budgétaire précise également qu'« *un travail sur le contenu de cet indicateur a précisé son mode de calcul, qui a été appliqué à l'ensemble de la série pour plus de lisibilité* », sans autre précision.

Le quatrième indicateur concerne la préservation de la ressource en eau, lui-même décliné en un sous-indicateur, à savoir le pourcentage de l'activité des services de police de l'eau consacrée aux contrôles (ramenée à l'activité totale des ETPT des services de police de l'eau). La valeur de cet indicateur s'élevait à 17 % en 2008, à 19,8 % en 2009 en 2010, 20 % en 2011 et en 2012). Mesurant l'efficacité administrative des services concernés en matière de police de l'eau, cet indicateur inclut les suites données aux contrôles, semble-t-il, ce qui apparaît comme pertinent pour se forger un jugement sur leur capacité à faire appliquer la réglementation. **L'organisation de cette police de l'eau passe également par la**

création d'un service unique chargé de cette police spéciale dans chaque département.

Il est à déplorer, là encore, qu'un autre sous-indicateur, à savoir la couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), indicateur fort pertinent, ait purement et simplement disparu depuis la LFI pour 2011.

b) Agir pour le maintien et la restauration de la biodiversité (objectif n° 4)

Dans un contexte de dégradation permanente de la biodiversité et de menaces pesant sur la préservation des services écosystémiques, **cet objectif vise à mettre en place une trame écologique en métropole et outre mer, conformément aux objectifs du Grenelle de l'environnement et de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020.** Cette mise en place s'appuie en particulier sur la mise en œuvre de la loi sur les parcs, sur l'application des directives communautaires « habitats-faune-flore » et « oiseaux », notamment à travers le réseau Natura 2000 et sur la restauration des espèces menacées.

L'indicateur (n° 4.1) retenu pour mesurer la préservation de la biodiversité est un indice agrégé, dit de l'évolution de l'abondance des oiseaux communs, qui reflète l'abondance d'un ensemble d'espèces d'oiseaux présents de façon courante sur le territoire. Les oiseaux étant le plus souvent au sommet des chaînes trophiques, les variations qu'ils connaissent sont une bonne indication de l'évolution globale des espèces et des milieux, en particulier lorsqu'on considère l'évolution de l'abondance de nombreuses espèces courantes, appelées espèces communes, qui couvrent l'ensemble des milieux existant en France. Une baisse indique une diminution des ressources, éventuellement accompagnée d'une dégradation quantitative ou qualitative des milieux d'accueil desdites espèces. L'intérêt de cet indicateur réside dans le fait qu'il réagit à l'ensemble des pressions qui s'exercent sur la biodiversité : intensification agricole, consommation d'espaces par artificialisation et urbanisation.

Les valeurs de cet indicateur restent relativement stables, bien qu'orientées à la hausse, puisque la prévision pour 2012 est de 83 %, la prévision actualisée pour 2011 s'élevant à 81 %, et la réalisation 2010 à 87,3 %, contre 78,2 % en 2009. Votre rapporteur ne peut que regretter que cette évolution positive ne soit pas plus fermement confirmée par un objectif à court terme plus ambitieux que celui qui est affiché et qui s'élève à 83 %, soit la valeur de la prévision pour 2012. La fiabilité des données servant de base au calcul de l'indicateur est à saluer, une fois n'est pas coutume, car le Muséum national d'histoire naturelle se sert pour alimenter sa base STOC (suivi temporel des oiseaux communs) des données collectées à partir de près de 1 000 « points d'écoute » répartis sur toute la France, où des bénévoles identifient et comptent les oiseaux présents en se basant sur leurs chants, l'année 1989 ayant été choisie comme année de référence.

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

À travers cet objectif, le MEDDTL souhaite orienter l'évolution du réseau actuel d'espaces protégés, qui reste l'un des principaux outils de préservation de la biodiversité, dans un contexte d'érosion continue de cette dernière, selon une quintuple direction :

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

– **une modernisation des outils de gestion des milieux naturels ;**

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

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

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

– **la reconquête de la qualité des espaces sensibles** en constituant une trame écologique de qualité.

Ces 5 objectifs, en lien avec le plan national d'action en faveur des zones humides, conduisent à l'accroissement du réseau d'espaces protégés français qui passe par exemple par :

– l'augmentation du rythme de création des réserves naturelles,

– la création de 3 nouveaux parcs nationaux terrestres : le parc des Calanques de Marseille-Cassis, un parc national de forêt de plaine « entre Champagne et Bourgogne », et un parc national sur une zone humide,

– la mobilisation du Conservatoire du littoral et des agences de l'eau pour permettre l'acquisition de 20 000 hectares de zones humides,

– enfin, même s'il s'agit de 2013, la création de plusieurs parcs naturels marins, comme ceux de la Côte vermeille, celui des trois estuaires (« Somme, Canche et Authie »), celui de l'estuaire de la Gironde, et celui des pertuis charentais ou du bassin d'Arcachon.

Le ministère aura comme priorités de diriger le travail de ses services mais aussi celui des opérateurs en direction de la protection des espèces et des écosystèmes reconnus comme devant absolument bénéficier de mesures de protection, de garantir la qualité de la conservation des espèces au sein des espaces protégés, notamment en signant des contrats d'objectifs avec les établissements publics de parcs nationaux, et également de maîtriser les coûts des espaces

protégés. **Une réflexion a également été engagée par le ministère sur le regroupement des acteurs œuvrant dans le champ de la biodiversité qui sont au nombre de 45.** Une mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, confiée à MM. Michel Badré, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, et Jean-Philippe Duranthon, Inspecteur général de l'administration du développement durable, a rendu son rapport au MEDDTL en juillet 2010. Comme le rappelait un article du journal *Le Monde* daté du 14 octobre 2010 à ce sujet : « *le diagnostic est sévère mais partagé par tous : le manque de coordination, l'absence de données comparables, la dispersion des moyens limitent la mise en œuvre des zones Natura 2000 et laissent à l'abandon la biodiversité ordinaire des champs, des mares et des forêts* ».

La « performance » du ministère en matière de protection des espaces naturels est mesurée grâce à **deux sous-indicateurs** :

– **un premier sous-indicateur appréciant l'évolution du coût annuel de l'hectare de réserve naturelle nationale**, dont DOM et Mayotte, hors TAAF,

– **un second sous-indicateur appréciant l'évolution du coût annuel de cœur de parcs nationaux, y compris le parc amazonien de Guyane (PAG).**

Là encore, **un biais méthodologique empêche d'avoir une vision précise de l'évolution de ces sous-indicateurs** : le premier est en cours de remplacement « *pour le prochain exercice, par un indicateur exprimant mieux l'intérêt de ces structures en termes de biodiversité. Dans l'attente, ce sous-indicateur est supprimé pour 2012* ». Là encore, s'il ne mésestime pas le travail de fond nécessaire à la mise au point et au suivi de ces données statistiques, et s'il ne méconnaît pas la nécessité de les faire évoluer dans le temps afin notamment d'affiner la mesure des évolutions concernées, **votre Rapporteur plaide pour une certaine stabilité dans le temps desdits indicateurs, afin notamment de pouvoir opérer des comparaisons sur plusieurs exercices budgétaires successifs.**

Concernant le second sous-indicateur, qui porte sur l'évolution du coût annuel de cœur de parcs nationaux (26,80 euros/ha en réalisation pour 2010, hors PAG, et 27 euros/ha, PAG inclus, comme objectif pour 2012), **l'objectif a été défini pour 2013 à 31 euros/ha**, sur la base des périmètres des 9 parcs nationaux existants. Cette augmentation est due notamment à l'intégration de la superficie des trois nouveaux parcs nationaux, en sus des neuf existants, en cours de création : celui des calanques à Marseille-Cassis, celui de Champagne-Bourgogne dit « *parc national de forêt de plaine* », et un parc national sur zone humide dont la localisation n'a pas encore été choisie. Sur ce type de zones particulièrement importantes pour la préservation de la biodiversité, le Grenelle de l'environnement a fixé au Conservatoire national du littoral et des rivages lacustres un objectif ambitieux d'acquisition de 20 000 hectares d'ici 2015, dont

on peut douter qu'il soit atteint avec les moyens, notamment les ressources fiscales affectées, qui sont les siens aujourd'hui.

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

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

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

– d'assurer des protections partenariales prioritairement dans les zones où sont reconnus des intérêts écologiques, faunistiques et floristiques ;

– de favoriser un encadrement des modes de gestion des espaces, notamment dans le cadre du réseau des espaces Natura 2000 ;

– de maîtriser les coûts d'intervention de l'État ;

– de mieux prendre en compte les milieux naturels et ultramarins.

La Commission européenne n'impose pas d'indicateur chiffré pour mesurer le respect des directives « Oiseaux » et « Habitats ». Cependant, à sa demande, **une évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire sera réalisée par le Muséum d'histoire naturelle (MNHN) en 2012.** Une attention particulière devra être portée aux résultats de cette évaluation, dans la mesure où un bilan négatif entraînerait nécessairement une obligation de renforcement et/ou de modification des outils de gestion afin de permettre l'atteinte des objectifs. Il est par ailleurs difficilement concevable que cette évolution se fasse sans mobilisation de crédits budgétaires nouveaux. **Votre Rapporteur insiste sur la nécessité de prendre en compte cette éventualité notamment dans les prévisions faites dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2013.** Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de ce travail d'évaluation qui donnera une mesure concrète et précise de la dégradation des écosystèmes sur le territoire national, qui pourra nourrir la réflexion en cours sur l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature.

L'indicateur utilisé en 2012 porte, comme en 2011, d'une part sur le coût moyen d'élaboration et d'animation des documents d'objectifs (DOCOB) pour chacun des sites Natura 2000 (13 623 euros en prévision actualisée pour 2011, 13 871 pour 2012), et d'autre part sur le coût annuel pour le ministère des engagements pluriannuels par contrat Natura 2000 (18 565 euros en prévision actualisée pour 2011, 19 509 pour 2012). Là encore, cet indicateur est appelé à évoluer à la hausse, car il n'intègre ni les aires Natura 2000 en mer, qui sont appelées à se multiplier et dont on estime le coût annuel de gestion à peu près le double de celui constaté dans les aires terrestres, ni la baisse des cofinancements européens qui n'ont contribué qu'à hauteur de 37 % aux contrats engagés en 2010, contre 46 % auparavant en moyenne.

Une fois de plus, votre Rapporteur constate que l'indicateur retenu ne constitue qu'un indicateur de coût, l'efficacité d'un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales ne pouvant pas, en matière d'environnement, se mesurer uniquement à l'évolution des fonds mobilisés par l'État sur les différentes opérations concernées, mais bien plus à la qualité des résultats environnementaux obtenus et à leur évolution à moyen et long termes. **Une meilleure harmonisation apparaît nécessaire sur le terrain entre les différentes procédures - Natura 2000, parcs nationaux, SAGE, aires marines protégées, parcs naturels nationaux régionaux - pour qu'elles ne se concurrencent pas mais se complètent.** Un tel mouvement est indispensable afin d'éviter, comme c'est malheureusement le cas actuellement, que sur une même portion de territoire se superposent plusieurs dispositifs, aux moyens, aux objectifs et aux contours souvent différents, et dont l'hétérogénéité nuit à l'efficacité de l'action des pouvoirs publics.

Ce « patchwork » handicape l'action sur le terrain des élus locaux. Il sera également nécessaire de réfléchir à l'organisation à l'avenir du suivi, au niveau de l'administration centrale, des contrats Natura 2000, leur montée en puissance mettant en exergue l'inadéquation des moyens disponibles sont concentrés au sein du Commissariat général au développement durable (CGDD).

Votre Rapporteur apprécie néanmoins la mise en place cette année d'une nouvelle procédure administrative permettant aux DREAL de récupérer une contrepartie européenne via un fonds de concours lorsqu'elles sont porteuses de DOCOBs et lancent des marchés publics, la part de l'État diminuant d'autant. La déconcentration de ce type de financement ne peut que responsabiliser les services déconcentrés et les rapprocher des porteurs de projets sur le terrain, la gestion et le suivi des projets de site Natura 2000 devenant, compte tenu de la montée en charge du dispositif, de plus en plus problématique.

S'agissant du coût annuel des mesures de gestion des sites Natura 2000 à la charge du MEDDTL, il est appelé à croître dans les prochaines années, en raison notamment de la baisse des cofinancements européens, baisse consécutive aux arbitrages rendus dans le cadre du projet de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013. **Votre rapporteur souhaite que le ministère engage**

résolument l'évaluation de cette augmentation et en réalise une projection *a minima* sur les trois prochains exercices budgétaires, car, compte tenu du contexte budgétaire, elle pourrait avoir pour conséquence de remettre en cause l'engagement de l'État dans ce type de contrat.

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

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

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

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

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

La DGALN mène ces activités dans le cadre du respect des objectifs du Grenelle, notamment en ce qui concerne les opérations extractives. Le MEDDTL a relancé, en y consacrant une enveloppe certes symbolique – 4 millions d'euros – une action dans le domaine des minéraux stratégiques, c'est-à-dire ceux qui peuvent servir de matières premières dans des secteurs de première importance (énergie, industrie pharmaceutique, médecine, composants électroniques) comme l'or, le nickel, l'uranium, le manganèse, le cobalt et les petits métaux. Cette relance s'est notamment matérialisée **par la création d'un comité pour les minéraux stratégiques**, dans lequel siègent notamment des représentants d'AREVA et d'ERAMET, et dont la création date de la publication du décret n° 2011-100 du 24 janvier 2011 portant création du comité pour les métaux stratégiques (COMES). Il prévoit que ce comité « *a pour mission d'assister le ministre chargé des matières premières dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de gestion des métaux stratégiques, en vue de renforcer la sécurité d'approvisionnement nécessaire à la compétitivité durable de l'économie. À ce titre, il identifie et apprécie les risques auxquels l'économie française, et si nécessaire européenne, est exposée du fait de sa dépendance en termes d'approvisionnement et de transformation de matières premières minérales (non énergétiques), et compte tenu des utilisations qui sont faites de ces matières premières.* »

Deux rapports d'information, l'un issu des travaux de notre commission, l'autre de ceux de la commission des affaires économiques ⁽¹⁾, permettront sans doute d'avancer dans la réflexion sur ces sujets.

Votre Rapporteur regrette que ce comité n'ait pas été placé sous la tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et que dans ses missions ne figure aucune mission de type environnemental, ce qui paraît particulièrement dommageable compte tenu des risques inhérents aux industries extractives, ainsi qu'aux problèmes spécifiques posés par le recyclage de ces métaux dits rares. Il serait souhaitable *a minima* que le ministère de l'écologie soit associé à la définition du programme de recherche, puisqu'il est prévu que ce comité est « *consulté sur les programmes de recherche conduits dans ce domaine et identifie les travaux de recherche nécessaires* ».

Au-delà des activités de ce comité, votre Rapporteur souhaite qu'en matière d'exploration et de prospection, notamment sous-marines, la plus grande attention soit portée à l'évaluation des éventuelles atteintes aux écosystèmes concernés. Cette préoccupation paraît d'autant plus pressante qu'un gisement pétrolière off-shore a été découvert, suivant l'annonce qui a été faite le 9 septembre dernier, à 150 kilomètres des côtes de la Guyane. Le forage a eu lieu à 2 000 mètres de profondeur par les sociétés Shell et Total, le permis dont elles sont détentrices les autorisant à forer jusqu'à 6 000 mètres de profondeur, soit 2 000 mètres en milieu aquatique puis 4 000 m dans le sous-sol océanique...

B.— LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UN COUP D'ARRÊT CONSTITUANT UN TRÈS MAUVAIS SIGNAL

Après avoir affiché une baisse en LFI 2011 de 1,55 % pour les AE et de 0,96 % pour les CP (cf. supra, tableau récapitulatif), les crédits alloués au programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » affichent une évolution positive en 2012, puisque les AE augmentent de 3,1 %, alors que les CP n'augmentent que de 0,04 %. Votre Rapporteur regrette qu'une impulsion plus ferme n'ait pas été donnée aux crédits budgétaires dévolus spécifiquement à la réalisation ambitieuse des objectifs fixés par les deux lois « Grenelle ».

Il ne peut que souligner qu'il constitue un signal au mieux en demi-teinte envoyé aux autres acteurs du Grenelle (les collectivités locales, les organisations non gouvernementales, les employeurs et les salariés) aussi bien qu'à l'ensemble de nos concitoyens. Cette baisse traduit, une fois de plus, une certaine dichotomie entre les objectifs ambitieux et les crédits alloués au financement du Grenelle de l'environnement. Il en appelle à une révision de cette tendance, **mais aussi à une programmation budgétaire, par nature interministérielle, des principales**

(1) rapport d'information n° 3863 de Mme Catherine Vautrin et M. François Loos, déposé le 19 octobre 2011, session ordinaire 2011-2012.

mesures des « Grenelle », sur les cinq prochaines lois de finances, programmation qui fait aujourd’hui défaut et qui aurait pour avantage de donner une réelle lisibilité à l’action de l’État dans l’ensemble des domaines concernés par le développement durable.

1. Le financement du Grenelle de l’environnement

La projection pluriannuelle des crédits d’investissement et d’intervention destinés à ce financement, conformément aux dispositions de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement ainsi qu’à celles de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement, et qui avait été réalisée pour la première fois dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, s’élevait alors à 37 millions d’euros. Ils doivent être comparés avec les 61 millions d’euros ouverts dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, ce qui représentait une augmentation importante (+ 60,65 %), mais surtout avec les 54,6 millions d’euros ouverts sur l’ensemble du programme au titre du projet de loi de finances pour 2011. **La baisse intervenue dans les dotations entre 2010 et 2011, de 10,5 %, a été partiellement, mais pas totalement, compensée en 2012 puisque globalement les AE et les CP baissent de 0,37 %, gommée par les dotations pour 2012, qui s’élèvent à 60,2 millions d’euros pour les AE, et à 54,4 millions d’euros pour les CP.**

Les crédits ouverts en loi de finances pour 2012 peuvent être comparés aux projections pluriannuelles au moyen du tableau ci-dessous :

en millions d’euros (AE = CP)	Ouverts en PLF 2010	Ouverts PLF 2011	Ouverts 2010/ Ouverts 2011	Ouverts PLF 2012 AE	Ouverts PLF 2012 AE	Ouverts 2011/ Ouverts 2012
Urbanisme	7	8,6	2,28 %	7,8	7,9	1,28 %
Eau	9	46	- 16,67 %	52,4	46,5	- 11,26%
Biodiversité	45					
Total programme 113	61	54,6	- 10,5 %	60,2	54,4	- 0,37 %

Source : projet de loi de finances pour 2012.

Cette légère baisse s’accompagne d’un redéploiement – au sein de l’action n° 7 - de 11 millions d’euros et de 3 millions d’euros de CP au sein de cette mission, au bénéfice du lancement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB). Ce redéploiement porte à 15 millions d’euros les AE et les CP au total affectés à la SNB pour 2012, 2,9 millions d’euros en AE et 2,5 millions d’euros en CP étant communs à la SNB et aux actions Grenelle. Ce redéploiement et son recoupement avec les actions dédiées à la réalisation des objectifs Grenelle n’améliore pas la lisibilité de l’ensemble et ne facilite pas les comparaisons avec les exercices budgétaires antérieurs.

Il est par ailleurs regrettable que la présentation des crédits affectés au Grenelle au titre du programme ne distingue plus, pour 2012, comme en 2011, la part respective des crédits affectés à l'eau et à la biodiversité mais agglomère les montants accordés à ces deux actions, ce qui rend plus difficile une analyse fine, dans le temps, des crédits accordés à ces actions.

Sur le fond, il est paradoxal que ce soit précisément ces crédits qui soient affectés de la baisse la plus forte du programme (- 11,26 %) alors même que les documents budgétaires font état d'un enjeu qui est de « *constituer sur le territoire national, à moyen terme, une trame écologique de qualité permettant de maintenir l'effectivité des biens et des services économiques, environnementaux et sociaux rendus par les écosystèmes (...)* » afin de « *pouvoir mieux s'adapter aux bouleversements locaux inéluctables qui résulteront des changements climatiques dans les 50 prochaines années* »..

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

a) Les dépenses de fonctionnement

Les crédits correspondant aux dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel sont, après une hausse en 2011 de 11,24 %, à 25,923 millions d'euros, **quasiment stables en 2012 (25,45 millions d'euros en AE et 25,58 millions d'euros en CP).**

Ils se répartissent dans les postes budgétaires suivants :

– « *ville durable* », qui représente 9,33 millions d'euros en AE et 9,46 millions d'euros en CP, répartis en frais engagés pour rémunérer les architectes-conseils et paysagistes-conseils (qui sont au nombre de 257) mandatés pour fournir une expertise sur les projets d'architecture ou d'urbanisme les plus importants (0,8 million d'euros), ou pour participer à des jurys de concours (0,08 million d'euros) organisés sous l'égide de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), en versements d'indemnités à des experts extérieurs (0,02 million d'euros), en une contribution de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) d'un montant 0,168 million d'euros au titre de remboursement de frais engagés dans le cadre de missions spécifiques au programme national de rénovation urbaine ; les études locales, transférées de la sous-action 111 « *prospective et gestion de l'information* », pour un montant de 3,72 millions d'euros, à niveau budgétaire constant par rapport à la loi de finances pour 2011, des crédits d'études « Grenelle » pour la qualification et la définition de projets inscrits dans le cadre du plan « ville durable – planification » (pour 4,81 millions d'euros) et du pilotage du plan « ville durable » pour 3 millions d'euros (en baisse de 1,6 million d'euros, correspondant notamment au pilotage de l'appel à projets « Eco-quartiers », à la démarche « Eco cités » (160 équipes projets, 13 collectivités lauréates), ainsi qu'à la démarche « Atelier national » pour 0,635 million d'euros ;

– « *sites et paysages* », qui représente 1,15 million d’euros en 2012 en AE et en CP, contre 1,65 million d’euros en 2011, en AE et en CP, soit une baisse de 0,5 million d’euros, identique à la baisse de la dotation entre 2010 et 2011, qui se répartissent en 0,5 million d’euros destinés aux crédits d’études nécessaires à la mise en œuvre des procédures de classement ou d’inscription des 2 657 sites classés et 4 800 sites inscrits, et en 0,65 million d’euros, comme en 2011, destinés aux études dans le cadre d’opérations « grands sites » (OGS, 16 sites concernés en 2012) visant à la réhabilitation de sites classés particulièrement touristiques dont la surfréquentation génère une dégradation à laquelle il convient de mettre un terme.

– « *contentieux* », qui représente, comme en 2011, 9,1 millions d’euros (en AE et en CP), après une baisse sensible par rapport en 2010 (12 millions d’euros en AE et CP), les provisions étant inscrites dès lors que la probabilité de condamnation de l’État est estimée à plus de 50 % ; **voire Rapporteur s’étonne que les contentieux européens ne soient « pas budgétisés en raison de leur caractère interministériel et de leur montant disproportionné au regard de la taille financière du programme ⁽¹⁾ », en raison de leur potentiel impact budgétaire et souhaite que ces contentieux fassent l’objet d’une évaluation annuelle en fonction des instances en cours et des perspectives de voir l’État condamné ;**

– « *prospective et gestion de l’information* », qui représente 5,87 millions d’euros en AE et en CP, soit des valeurs sensiblement semblables à celles inscrites au titre de la loi de finances initiale pour 2011, répartis notamment en 2,22 millions d’euros (contre 2,46 millions d’euros en 2011, et 3 millions d’euros en 2010) pour les études et travaux prospectifs relevant des services centraux, et qui porte principalement sur la méthodologie de la démarche « éco-cités », **1,63 million d’euros en AE comme en CP (contre 0,86 million d’euros en 2011, soit un doublement de l’enveloppe) pour les formations nationales et interrégionales, dont 0,8 million d’euros dégagés par redéploiement pour financer les besoins spécifiques de la mesure RGPP d’augmentation de la productivité des services en matière d’application du droit des sols, 0,41 million d’euros au titre des dépenses de communication, 1,5 million d’euros au titre des dépenses d’informatique, le montant consacré à la formation des personnels paraissant totalement insuffisant compte tenu du nombre d’agents concernés, plus de 3 000, et de l’ampleur de leurs besoins de reconversion.**

b) Les dépenses d’investissement

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

Les dépenses pour immobilisations corporelles sont en baisse, puisqu’elles passent de 4 millions d’euros dans le cadre du projet de loi de

(1) *Projet de loi de finances pour 2012, Projet annuel de performance, programme n°113, page 260.*

finances pour 2011 à 3 millions d'euros, en AE et en CP, dans les crédits demandés pour 2012. Elles concernent pour l'essentiel la prospective et la gestion de l'information, c'est-à-dire principalement les travaux d'adaptation du système d'information Géo-ADS, qui devrait permettre de générer d'importants gains de productivité en dématérialisant complètement l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Les investissements concernent la numérisation des plans, la mise en place de téléprocédures et l'accompagnement au changement. Un complément budgétaire de 1 million d'euros a été apporté, par rapport à la programmation triennale, par prélèvement d'un même montant sur les crédits de la sous-action 107 (ville durable).

Les dépenses d'intervention - 46,09 millions d'euros - sont en légère baisse pour 2012 puisqu'elles s'élevaient à 44,43 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011, contre 49,97 millions d'euros en AE et 43,63 millions d'euros en CP en LFI pour 2010. Ces crédits permettent d'apporter une aide aux différents acteurs (ménages, entreprises, collectivités territoriales) œuvrant dans le domaine de l'urbanisme, des paysages, des sites, de la planification et de l'aménagement. Plus précisément, ces dépenses couvrent les domaines suivants :

– **les transferts aux ménages** (0,25 million d'euros en AE et en CP, comme en 2011, contre 0,35 million d'euros en AE et en CP en 2010), pour l'essentiel des subventions pour travaux aux fins de restauration de sites couvrant une superficie de 1 600 000 hectares appartenant à des particuliers propriétaires ;

– **les transferts aux entreprises** (27,92 millions d'euros en AE et 23,68 millions d'euros en 2012, contre 25,52 millions d'euros en AE et 14,49 millions d'euros en 2011, et 27,89 millions d'euros en AE et 14,85 millions d'euros en CP en 2010) qui portent les engagements de l'État dans les opérations d'aménagement décidées dans le cadre de projets État-régions (pour les PER 2007-2013, l'État s'est engagé sur 184 millions d'euros en Île-de-France et 44 millions d'euros en Rhône-Alpes, 19,7 millions d'euros en PACA et 4 millions d'euros en Languedoc-Roussillon, soit un engagement total de 251,7 millions d'euros) ; la particularité de ce financement est de ne pas être affecté *a priori*, mais d'être réparti « au fil de l'eau » en fonction de l'état d'avancement des différents projets ;

– **les transferts aux collectivités territoriales** (2,35 millions d'euros en 2012) en CP, constitués essentiellement de reliquats de subventions accordées dans le cadre des PER 2000-2006, concernant majoritairement l'Île-de-France ; on ne peut que regretter cette pratique budgétaire qui ne peut qu'obérer les financements d'opérations nouvelles lancées par les collectivités territoriales, notamment lorsque les coûts de mobilisation du foncier sont importants (démolitions, sols pollués) ;

– **les transferts au titre des opérations liées à la thématique de la « ville durable »** (3 millions d’euros en AE et en CP en 2012, contre 3,5 millions d’euros en AE et 4,18 en CP) qui matérialisent la décision de l’État de soutenir les collectivités s’engageant dans l’élaboration de documents d’urbanisme exemplaires, notamment les « SCOT Grenelle » (20 nouveaux SCOT soutenus, à hauteur de 1,5 million d’euros en AE et en CP), tenant compte de l’ensemble des problématiques d’aménagement durables, ainsi que les PLU intercommunaux valant PLH (Programmes locaux de l’habitat) et PDU (Plans de déplacement urbains) ;

– **les transferts au titre des sites et paysages** (4,5 millions d’euros en AE et en CP en 2012, soit un montant stable par rapport aux dotations budgétaires de 2011), fléchés pour financer les travaux des « opérations grands sites » (OGS) mis en œuvre par les collectivités gérant un ou plusieurs sites emblématiques (Pont du Gard, Dune du Pyla) représentant 540 000 hectares répartis sur 42 départements, pour un total de 30 millions de visiteurs, 0,9 million d’euros étant délégués aux services déconcentrés du ministère dans le but d’achever la couverture nationale des atlas du paysage dans le cadre du système d’information sur la nature et les paysages ;

– **les transferts aux autres collectivités** (en baisse avec 9,4 millions d’euros en AE et en CP, contre 9,7 millions d’euros en AE et en CP en 2011 et 11,58 millions d’euros en 2010) prennent la forme du financement des agences d’urbanisme, avec une moyenne de dotation de 1,68 million d’euros (contre 1,81 million d’euros en 2011 et 1,93 million d’euros en 2010) par agence sur un réseau comptant 56 agences, du financement d’associations oeuvrant dans le domaine des sites et paysages (0,135 million d’euros), du soutien au laboratoire LADYSS du CNRS et au fonctionnement des écoles de paysage et d’architecture (0,45 million d’euros). Enfin, 0,85 million d’euros sont consacrés à des avances remboursables consenties par l’État à des villes nouvelles dans le cadre des contrats de plan État-régions 2000-2006, avances qui progressivement remboursées au budget de l’État.

En conclusion, l’évolution contrastée des dotations budgétaires du programme n° 113 n’est pas à la hauteur de l’importance stratégique de ce programme dans des domaines-clés du développement durable qui constituent autant d’enjeux de la mise en place du Grenelle de l’environnement sur le terrain : l’urbanisme, avec la lutte contre l’étalement urbain et la densification de l’habitant urbain, les paysages, avec leur dimension essentielle de préservation des écosystèmes, l’eau, avec la reconquête de la qualité des eaux de surface et souterraines, et la biodiversité, avec l’entrée en vigueur de la Stratégie nationale pour la biodiversité 2013-2020.

Les 360 millions d’euros en AE et 346 en CP rendent en réalité bien mal compte de la surface budgétaire du programme n° 113, qui reste un programme phare, car, pour en avoir une idée plus précise il faudrait les ajouter aux

1,2 milliard d'euros de masse salariale dans l'action miroir n° 13 du programme 217, pour un total de 13 000 agents, aux 100 millions d'euros pris en charge par le ministère de l'agriculture et de la pêche, mais surtout aux 2,5 milliards d'euros de budget des opérateurs de l'État placés dans son giron, dont 2,5 milliards d'euros proviennent des agences de l'eau...

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

Le programme n° 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* » constitue, pour la troisième année consécutive, le second programme en terme budgétaire de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ». Il représente en effet 3,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,58 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 37,77 % des AE et 37,56 % des CP de la mission. L'importance des crédits de l'action dans l'ensemble des crédits de la mission accuse cependant une baisse, ces pourcentages s'étant élevés à 41,25 % et 41,77 % dans la loi de finances pour 2010.

Piloté par le Secrétaire général du MEDDTL, que votre Rapporteur a auditionné dans le cadre de la préparation du présent avis, le programme n° 217 a pour objectifs stratégiques de :

- promouvoir et d'animer les outils spécifiques de la politique de développement durable, notamment dans ses aspects territoriaux,
- fournir les prestations nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés notamment dans le cadre de deux lois « Grenelle » mais aussi dans la nouvelle stratégie nationale de développement durable (2010-2013),
 - garantir la sécurité et la qualité juridique des actions du ministère,
 - construire une organisation adaptée et lisible,
 - renforcer et moderniser les fonctions de pilotage avec un objectif de performance,
- dans les relations européennes et internationales, porter les objectifs stratégiques du MEDDTL,
 - renforcer la prise en compte des enjeux de défense, de sécurité et d'intelligence au sein des directions et des services du ministère.

Il est mis en œuvre par le secrétariat général, le Commissariat général au développement durable (CGDD), le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), la Commission nationale du débat public (CNDP) et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) pour ce qui les concerne.

A.— UNE RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT EN FORME DE FUITE EN AVANT

Un an après la création du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDAT) lui a succédé, le 8 juillet 2009, le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEDDTL). Cette nouvelle appellation se traduit par une nouvelle organisation de l'administration tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. L'ampleur des réformes administratives a conduit votre Rapporteur à faire figurer, dans son précédent avis, l'organigramme actuel du MEDDTL, à la fois pour son administration centrale et ses services déconcentrés.

a) La réorganisation des services de l'administration centrale : une pause bienvenue.

Après plusieurs réorganisations successives, il semble que l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement soit - provisoirement ? - stabilisée, et votre Rapporteur ne peut que s'en réjouir. S'agissant de l'administration centrale, le MEDDTL s'appuie désormais sur **deux structures transversales** :

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

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

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

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

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

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

– la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), dont le directeur se trouve être le responsable du programme n° 113, que votre Rapporteur a auditionné dans le cadre du présent avis, qui traite à la fois d'habitat, d'urbanisme, de paysage, d'eau et de biodiversité, permettant de promouvoir un aménagement du territoire durable ;

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

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

Le ministère dispose également de l'Inspection générale des affaires maritimes et du Conseil Général de l'environnement et du développement durable. Enfin, sont mis à la disposition du ministre, la délégation à la sécurité et à la circulation routières ainsi que le secrétariat général à la mer, deux structures ayant par nature une activité transversale.

b) La réorganisation corollaire des services déconcentrés : un processus en voie d'achèvement

Parallèlement à la nouvelle organisation de l'échelon central, les services territoriaux du ministère ont quasiment achevé, en 2012, la restructuration conduite en vue d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'État dans les territoires.

L'organisation territoriale des ministères fusionnés pour créer le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) s'appuyait sur :

– 24 Directions régionales de l'industrie, de la recherche, et de l'environnement (DRIRE) ;

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

Dans la nouvelle configuration des services déconcentrés au niveau régional, qui a été mise en oeuvre et qui semble quasiment achevée, 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont été créées, regroupant en métropole les anciennes DRE, DIREN et DRIRE hors missions développement industriel et métrologie. Elles ont en charge toutes les compétences de ces anciens services déconcentrés. Cette évolution permet au MEDDTL de disposer d'un pôle régional unifié, échelon de pilotage de l'ensemble de ses politiques sur le territoire. Les 9 premières DREAL ont été créées début et mi-2009, 12 autres DREAL début 2010, après des travaux de préfiguration ayant eu lieu en 2009.

Suite à l'évaluation réputée positive de l'expérimentation dans huit départements de la fusion de huit directions départementales de l'équipement (DDE) et directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), engagée dès le 1^{er} janvier 2007, le MEDDTL et le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) ont souhaité généraliser cette réforme. Conformément à la circulaire du 23 janvier 2008 du Premier ministre, 47 nouvelles directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) ont ainsi été créées au 1^{er} janvier 2009 pour œuvrer de façon unifiée dans les domaines du développement durable, de l'agriculture et de la gestion du territoire. En 2010, les directions départementales fusionnées, sous l'appellation de « DDT » (direction départementale des territoires) ou de « DDTM » (direction départementale des territoires et de la mer, pour les départements appartenant à la façade littorale) assurent donc les missions premières des deux services et renforcent leurs compétences dans les domaines environnementaux et de connaissance des territoires de manière à répondre aux enjeux du Grenelle de l'environnement.

Cette évolution doit aujourd'hui s'inscrire dans la nouvelle organisation départementale de l'État, décidée en comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008. Celle-ci a prévu la création, dans chaque département, hors ceux d'Île-de-France et outre-mer, au 1^{er} janvier 2010, de deux ou trois directions départementales interministérielles dont une « DDT » ou « DDTM ». Les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'État, exerçant des missions relevant de plusieurs ministères et placés sous l'autorité du préfet.

Les DDT et DDTM constituent le socle essentiel de la nouvelle stratégie du ministère dans les territoires, qui regroupe également les compétences d'une

partie des services « environnement » des préfetures. Cette organisation renforce la capacité d'action des services, au plus proche des territoires, et les conforte au sein du pôle de compétences techniques ainsi constitué. La Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE) est en charge du pilotage et de l'accompagnement de cette réforme majeure en associant étroitement l'ensemble des ministères concernés.

Outre l'évident intérêt de la mutualisation des fonctions support de services déconcentrés issus d'administrations centrales distinctes et oeuvrant dans le cadre départemental, cette évolution issue de la RGPP n'est pas sans poser différents types de problèmes, que votre Rapporteur a identifié tout au long des auditions qu'il a pu mener :

– **la perte du contrôle du budget de ces nouveaux services interministériels** – dont les crédits de fonctionnement ainsi que les crédits immobiliers relèvent désormais du nouveau programme interministériel « *Fonctionnement des directions départementales interministérielles* », dont le responsable est le Secrétaire général du Gouvernement – risque de priver le MEDDTL d'un levier d'action très important sur le terrain,

– compte tenu des cultures administratives très différentes des deux ministères de tutelle de ces nouveaux services, **la première orientation « agriculture » ou « équipement » qui leur sera donnée risque de dépendre fortement de l'administration d'origine du premier directeur nommé à leur tête,**

– **les cadres d'emploi de ces directions interministérielles risquent de pâtir de la lourdeur des procédures d'affectation issues des deux ministères concernés**, et il est à craindre qu'au moins dans un premier temps les emplois vacants ne puissent être pourvus que par des agents d'une seule administration centrale, et non des deux ; interrogée sur ce point par votre Rapporteur lors de la commission élargie du 12 octobre 2010, Mme Chantal Jouanno, Secrétaire d'État à l'écologie, a néanmoins indiqué que « *oui, les postes offerts dans ces nouvelles directions seront accessibles aux agents du ministère de l'écologie et du ministère de l'agriculture* ».

L'organisation spécifique de l'Île-de-France et des collectivités d'outre-mer

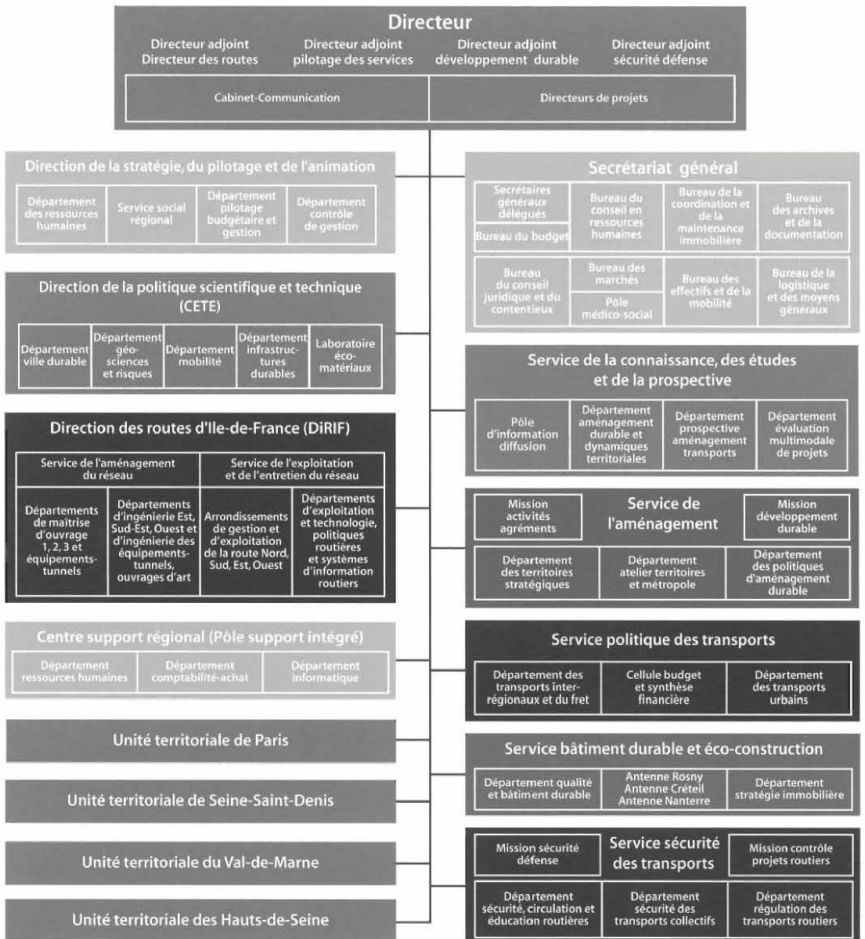
En Île-de-France, la réorganisation administrative des services a été précisée par l'instruction du 27 juillet 2009 du Premier ministre qui prescrit, compte tenu des spécificités de cet espace dans l'ensemble du territoire national, pour les services du MEDDTL, la création de trois directions régionales et interministérielles (DRI) spécifiques :

– la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), dont le directeur a été auditionné par votre Rapporteur dans le cadre de la préparation du présent avis, la complexité de ses missions et de son organisation apparaissant clairement dans l'organigramme ci-après ;



URBANISME / TRANSPORTS / AMÉNAGEMENT / ROUTES

Organigramme général



- la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) ;
- la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL).

La Direction régionale et interdépartementale d'Ile-de-France (DRIEA)

La DRIEA fait partie des services déconcentrés du MEDDTL. Elle compte environ 2 300 fonctionnaires, dont 1 200 affectés au sein de la direction des routes d'Ile-de-France, qui assure la gestion et l'aménagement du réseau national francilien, et de missions spécifiques (supervision du réseau de tunnels, et mise en œuvre du programme de rénovation).

La direction regroupe deux types de services :

- transversaux avec le Secrétariat général, le service de la connaissance, des études et de la prospective, le service de l'aménagement, le service de la politique des transports, le service bâtiment durable et éco-construction, et le service sécurité des transports,

- sectoriels avec la direction de la stratégie, du pilotage et de l'animation, la direction de la politique scientifique et technique (CETE, spécialisée notamment dans les transports guidés), la direction des routes, le Centre support régional et 4 unités territoriales (Paris, Seine Saint-Denis, Val-de-Marne, Hauts de Seine).

La DRIEA assure entre autres, la coordination des différents établissements publics d'aménagement créés par l'État en région parisienne, dont la liste figure dans la première partie du présent avis (cf. supra, p. 34).

En sus des missions traditionnelles, la DRIEA assure, dans le cadre du Grand Paris, et pour le compte du préfet de région, la réalisation des études, la définition du périmètre et la formalisation des contrats de développement territorial (CDT). Cette fonction est appelée à se développer, puisque 17 CDT sont en cours de validation, un CDT pouvant regrouper entre 40 communes (Saclay), et 6 communes (le Bourget, Rueil).

La DRIEA a également participé à la définition du réseau de transport du Grand Paris, grâce notamment à son logiciel Modus, produit innovant permettant une adéquation entre offre de transport et évolution de la population sur un territoire donné. Elle est aussi directement associée aux projets d'implantation des gares, qui nécessitent une approche pluri-sectorielle, notamment en ce qui concerne les trois gares les plus importantes et les plus complexes (La Défense, Pleyel et Orly) puisqu'elles offriront des interconnexions avec le réseau TGV et les réseaux ferrés existants et à créer.

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

Outre-mer, l'organisation des services du MEDDTL n'a pas encore été déterminée à ce jour, puisqu'elle est encore l'objet d'une concertation

interministérielle dans le cadre plus large de l'organisation des services de l'État outre-mer.

Pour les services en charge de la mer et du littoral, il est prévu, par instruction du Premier ministre du 15 juillet 2009, deux niveaux : le niveau interrégional, échelon le plus pertinent pour traiter de certaines missions maritimes, et le niveau départemental intégré dans les directions départementales des territoires (DDT) sous la forme de directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

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

- la DIRM Manche orientale-Mer du Nord, dont le siège est au Havre,
- la DIRM Bretagne-Pays de la Loire, dont le siège est à Nantes,
- la DIRM Sud-Atlantique, dont le siège est à Bordeaux,
- la DIRM Méditerranée, dont le siège est à Marseille.

La nouvelle DIRM exerce l'intégralité des compétences des anciennes directions régionales des affaires maritimes (DRAM). Elle intègre, par ailleurs, les missions de signalisation maritime des services des phares et balises et celles de gestion des centres interdépartementaux de stockage POLMAR (pollutions marines) mobilisables en cas de crise liée à une pollution sous-marine. Elle exerce, par ailleurs, une mission de coordination de l'ensemble des politiques de la mer et du littoral.

Dans les départements du littoral, la « direction départementale des territoires et de la mer » (DDTM), comprendra dans la plupart des cas un service appelé « délégation à la mer et au littoral », placé sous l'autorité d'un directeur-adjoint de la DDTM, qui prendra le titre de « délégué à la mer et au littoral ».

B.— UN PROGRAMME QUI PÂTIT DE DÉFAUTS STRUCTURELS, AGGRAVÉS PAR DES MODIFICATIONS SUCCESSIVES DE PÉRIMÈTRE

a) Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 : une décision non traduite budgétairement

Depuis novembre 2010, le pilotage de la politique de sécurité routière relève du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, cette décision n'étant pas neutre quant à l'orientation qui est donnée à ce pilotage. Sa traduction budgétaire aurait dû être d'intégrer tous les crédits des personnels du MEDDTL affectés à la sécurité routière dans les crédits demandés au titre du fonctionnement du ministère de l'intérieur, et notamment tous les crédits de l'action n° 9 du programme n° 217 (« *Personnels œuvrant pour les politiques du programme Sécurité routière et circulation routière* »).

Non seulement il n'en a rien été, mais la lecture des documents budgétaires permet de constater que le MEDDTL a conservé deux aspects de la politique de sécurité routière, et non des moindres, puisqu'il s'agit de la sécurité du véhicule et de celle des infrastructures. Outre la difficulté de piloter, au sein d'une même politique publique, des services placés sous la tutelle de ministres différents, cet éparpillement semble à votre Rapporteur contraire à l'esprit de la LOLF, qui est de présenter l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique. **Votre Rapporteur plaide donc pour que le projet de loi de finances pour 2013 revienne sur cette incohérence et regroupe, sous l'égide du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, l'ensemble des moyens consacrés à la sécurité routière, au sein d'une mission clairement identifiée.**

b) Un rappel : les précédents

Le programme budgétaire a connu, lors du précédent débat budgétaire, un autre changement de périmètre. En effet, les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (cf. *supra*), ainsi que les crédits immobiliers de ces mêmes services appelés « *direction départementale des territoires* » ou « *direction départementale des territoires ou de la mer* » ont été affectés au nouveau programme interministériel « *Fonctionnement des directions départementales interministérielles* », dont le responsable est le Secrétaire général du Gouvernement et qui fait partie de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* ». Ce nouveau changement de périmètre est loin d'avoir été sans conséquence sur les dotations budgétaires du programme 217, au titre du projet de loi de finances pour 2011, puisque les crédits demandés pour cette nouvelle action créée *ex nihilo* étaient les suivants, en millions d'euros :

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (nouveau)	87 209 574	87 209 574
02	Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées (nouveau)	704 256 654	351 756 654
Total		791 466 228	438 966 228

Cette création, dont votre Rapporteur a identifié les problèmes fonctionnels qu'elle ne manquerait pas de créer (cf. *supra*), rend délicate la comparaison avec les exercices budgétaires précédents et suivants. En particulier, il semblerait qu'à la faveur de cette modification de la nomenclature budgétaire, les crédits demandés au titre des services déconcentrés et de leurs charges immobilières aient été amputés d'un montant loin d'être symbolique, puisqu'il pourrait avoisiner les 30 millions d'euros.

Cette situation de modifications continues du périmètre du programme est malheureusement une « constante » puisque, dans le cadre du projet de loi de

finances pour 2009, pas moins de quatre actions avaient été supprimées – sur les vingt-quatre de la loi de finances pour 2008 –, douze actions avaient vu leur libellé modifié, seules sept ayant été reconduites à l’identique, l’action n° 26, relative aux crédits de l’Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, ayant été créée *ex nihilo*. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, six programmes avaient également été supprimés du programme 217 (portant respectivement les numéros 10, 12, 17, 19, 20 et 21), sans que cette suppression donne lieu fort heureusement à une renumérotation des actions.

Ces évolutions successives rendent bien évidemment les comparaisons budgétaires malaisées, et, partant, la tâche du rapporteur pour avis plus compliquée.

c) L'évolution des crédits demandés pour 2012 : une tendance baissière qui se confirme

Le tableau ci-après retrace l'évolution, action par action, des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) du programme n° 217 :

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)
Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	68,27	60,52	-11,36%	68,05	60,52	-11,07%
Fonction juridique	5,64	3,00	-46,81%	5,64	3,00	-46,81%
Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	375,20	167,17	-55,44%	164,67	169,72	3,07%
Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	29,20	19,89	-31,88%	29,20	21,74	-25,54%
Politique des ressources humaines et formation	195,07	202,40	3,76%	194,01	202,40	4,33%
Action européenne et internationale	10,19	9,43	-7,46%	10,19	9,43	-7,46%
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>	601,80	611,70	1,64%	601,80	611,70	1,64%

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)
Personnels œuvrant pour les politiques du programme Infrastructures et services de transports	824,05	821,97	-0,25%	824,05	821,97	-0,25%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme Sécurité et circulation routières	128,40	129,56	0,90%	128,40	129,56	0,90%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme Sécurité et affaires maritimes	176,26	166,18	-5,72%	176,26	166,18	-5,72%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	722,07	710,26	-1,64%	722,07	710,26	-1,64%
Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique	142,16	148,65	4,56%	142,16	148,65	4,56%
Personnels œuvrant pour les politiques Développement et amélioration de l'offre de logement	201,97	197,24	-2,34%	201,97	197,24	-2,34%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme Prévention des risques	203,48	207,28	1,87%	203,48	207,28	1,87%
Personnels transférés aux collectivités territoriales	44,05	52,27	18,67%	44,05	52,27	18,67%
Personnels œuvrant pour les politiques des programmes Énergie et après-mines	54,99	52,30	-4,88%	54,99	52,30	-4,88%
Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	9,19	1,46	-84,13%	9,19	1,46	-84,13%
Commission nationale du débat public	2,30	2,30	-0,16%	2,30	2,30	-0,16%
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)	1,44	1,42	-1,40%	1,44	1,42	-1,40%
Total	3 795,73	3 565,01	-6,08%	3 583,92	3 569,40	-0,41%

Source : Projet de loi de finances pour 2012.

Le programme n° 217 connaît donc une réduction continue de ses dotations budgétaires, avec, pour les crédits demandés pour 2012, une baisse plus marquée (-6,08 %) pour les AE que pour les CP (-0,41 %). Cette évolution négative s'accorde assez mal avec la priorité affichée par le Gouvernement de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

C.— UN PROGRAMME DONT LES ACTIONS RESTENT ÉPARpillÉES ET HÉTÉROGÈNES

Le programme n° 217 a la particularité d'assurer, pour l'ensemble du MEDDTL et au profit des services qui le composent, une triple fonction de définition, de pilotage des politiques et de gestion des moyens correspondants dans les domaines suivants :

– la stratégie, l'expertise et les études dans le domaine du développement durable (action n° 1),

– la fonction juridique (action n° 2),

– la politique et la programmation de l'immobilier de l'administration centrale et des moyens de fonctionnement des services (action n° 3),

– la politique et la gestion des systèmes d'information et des réseaux d'information (action n° 4),

– la politique des ressources humaines et de la formation (action n° 5),

– l'action européenne et internationale (action n° 6),

– les personnels relevant en gestion du MEDDTL, mais oeuvrant à la réalisation d'autres programmes de la mission dite « EDAD ».

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

a) Contenu

L'action « *Stratégie, études et expertise en matière de développement durable* » regroupe l'ensemble des moyens mis à la disposition du Commissariat général au développement durable (CGDD), service transversal créé par arrêté du 9 juillet 2008, pour assurer les missions qui lui sont confiées, qui consistent à mettre en œuvre la stratégie nationale de développement durable (SNDD) pour les années 2010-2013, ainsi que la Stratégie nationale pour la biodiversité (2011-2018) qui font toutes deux l'objet d'un rapport annuel remis au Parlement, analysant à la fois les politiques publiques et les actions des acteurs socio-professionnels. De plus, le CGDD assure la coordination et l'animation des actions induites par les conclusions du Grenelle de l'environnement. Il assure également la fonction transversale et interministérielle d'évaluation

environnementale, ainsi que la gestion, en interministériel, du fonds « État exemplaire ».

Le CGDD, qui rassemble environ 490 personnes, a une triple mission, de nature totalement transversale :

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

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

– les études économiques, axées sur l’évaluation environnementale des politiques publiques.

Le CGDD est également le support de la délégation interministérielle au développement durable, dont le rôle est, entre autres, de participer à l’élaboration de la SNDD, d’en assurer le suivi, mais aussi d’assurer la partie environnementale des études d’impact désormais obligatoire pour l’ensemble des projets de loi déposés sur le bureau du Parlement, et de prendre part à toutes les réunions interministérielles intéressant son champ de compétences, par définition très large.

Les 5 principaux thèmes d’étude et d’expertise du CGEDD sont les suivants, tous utiles pour les études préalables et les évaluations *ex post* des politiques publiques :

– **l’énergie** : la production d’énergie, notamment les énergies renouvelables, et la consommation d’énergie dans les secteurs résidentiel et tertiaire ;

– **l’environnement** : la collecte de données sur la qualité des sols, la biodiversité, la pollution de l’eau et de l’air, ou plus récemment comme les pratiques environnementales des Français, ainsi que des prestations d’études ou d’expertises sur les comptes de l’environnement, les éco-activités, les emplois et métiers de la croissance verte, la fiscalité environnementale, les nouveaux indicateurs éco-environnementaux ;

– **le développement durable, les méthodes, traitements statistiques et applications informatiques** : la mesure de la consommation durable, la maintenance et l’enrichissement de bases de données (Geokit, Corine land cover...), la maintenance des applications informatiques, les sous-traitances statistiques et cartographiques, les publications ;

– **le logement et la construction** : opérations régulières (telles que les enquêtes sur le prix des terrains à bâtir, les prix de la construction neuve et de l’entretien-amélioration des logements ou encore la collecte et le traitement des statistiques mensuelles de la construction), l’éco-construction et les éco-matériaux ;

– **les transports** : enquêtes sur le transport routier de marchandises, l'utilisation de véhicules utilitaires légers, le prix dans les transports routier, aérien, fluvial et maritime, les conditions de travail dans le transport routier, etc. La plupart de ces enquêtes répondent à des obligations européennes.

b) Les crédits demandés au titre du CGDD

Les crédits du Commissariat général au développement durable sont inscrits dans 4 programmes répartis dans deux missions. Le tableau ci-dessous donne pour chaque programme les montants du PLF 2012

(en millions d'euros)

Missions et programmes	PLF 2012 (en millions d'euros)	
	AE	CP
Mission "Ecologie, développement et aménagement durables"		
Programme 159 "Information géographique et cartographique"	96,633	96,633
Programme 170 "Météorologie"	207,300	207,300
Programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer" sur les crédits de l'action 1 : "Stratégie, expertise et études en matière de développement durable"	55,347	55,347
Mission interministérielle "Recherche et enseignement supérieur"		
Programme 190 "Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables"	1 433,386	1 362,386
Total	1 792,666	1 721,66

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Votre Rapporteur émet le souhait qu'afin de pouvoir opérer des comparaisons entre exercices budgétaires, tous les crédits relatifs au CGDD puissent être à l'avenir regroupés dans un même programme, la logique voulant à son sens qu'il s'agisse du programme n° 217.

Quoi qu'il en soit, les crédits demandés au titre du projet de loi de finances pour 2012 pour couvrir les frais de fonctionnement sont de 43,51 millions d'euros en AE et 44,06 millions d'euros en CP. La présentation des différents postes de dépenses ayant une fois de plus changé au sein du bleu budgétaire, et certaines informations figurant dans le précédent « bleu » budgétaire étant manquantes, il est malaisé d'opérer des comparaisons.

Par ordre d'importance budgétaire, ces crédits ont vocation à être mobilisés sur les actions suivantes :

– les études et enquêtes en matière d'observation et statistiques (soit 5,37 millions d'euros en AE et 5,42 millions d'euros en CP), la plupart de ces travaux répondant à des exigences communautaires,

– les études en matière d'évaluation et d'intégration du développement durable dans les politiques publiques (3,02 millions d'euros en AE, et 3,37 en CP) : pour l'essentiel il s'agit de travaux menés, au sein du CGDD, par le service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEEIDD),

– les actions liées à la stratégie, aux études et enquêtes, à l'évaluation et à l'intégration du développement durable, qui relèvent, au sein du CGDD, de délégation au développement durable, qui mobiliseront 1,6 million d'euros en AE et 1,76 million d'euros en CP notamment pour financer les actions suivantes : promotion de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable auprès des acteurs autres que l'État et la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, études prospectives liées aux actions de normalisation (soutien à l'Agence française de normalisation AFNOR) et d'affichage environnemental, promotion du développement durable au plan local, – cette promotion étant réalisée pour l'essentiel par les DREAL – et soutien pour l'éducation à l'environnement et au développement durable,

– le pilotage du réseau scientifique et technique (0,59 million d'euros en AE et en CP),

– le fonctionnement des **centres d'études techniques de l'équipement (CETE) se verront doter de 30,82 millions d'euros en AE comme en CP (contre 38,5 millions d'euros en 2011)** dont 83 % en dépenses de fonctionnement (dépenses de fonctionnement courant, vacances, études, frais de déplacement, paiement d'impôts et taxes, etc.) et 26 % en dépenses liées aux activités techniques (matériels lourds nécessaires à la production en recherche, étude, expertise et innovation, immobilier technique),

– enfin le fonctionnement courant du conseil général de l'environnement et du développement durable (0,84 million d'euros en AE et en CP).

Votre Rapporteur appelle à une stabilité dans la présentation dans les différents postes composant les dépenses de fonctionnement, faute de quoi les comparaisons avec les précédents exercices budgétaires peuvent vite se révéler hasardeuses.

S'agissant des **dépenses d'investissement**, elles sont, également par ordre décroissant d'importance en volume, les suivantes :

– la réalisation d'études et d'enquêtes en matière d'observations et de statistiques (1,45 million d'euros en AE et 0,5 en CP),

– les investissements des CETE (6,5 millions d'euros en AE et en CP).

Enfin, s'agissant des dépenses d'intervention, elles concernent les opérations suivantes :

– les partenariats visant à favoriser l'intégration du développement durable dans les politiques publiques (4,25 millions d'euros en AE et 4,65 en CP), les crédits étant mobilisés pour l'essentiel par les DREAL pour financer, entre autres, les observatoires régionaux des transports (ORT) et les cellules économiques régionales de la construction (CERC),

– les interventions pour la promotion du développement durable (0,23 million d'euros en AE et en CP),

– les interventions en matière d'observation et de statistique (0,25 million d'euros en AE et en CP) couvrant pour l'essentiel la contribution du ministère au groupement d'intérêt scientifique Sol, mené conjointement avec l'INRA et l'ADEME.

Enfin, le « *partenariat associatif* » (4,32 millions d'euros en AE et en CP) regroupe les moyens du bureau des associations, qui est directement rattaché au secrétaire général. Ces moyens servent à financer des projets mis en œuvre par le milieu associatif dans les domaines de la biodiversité et du changement climatique. Compte tenu de l'importance du rôle des associations dans le domaine du développement durable et de la protection des espaces naturels, sujet sur lequel la commission du développement durable a d'ailleurs présenté un rapport ⁽¹⁾ d'information riche en propositions concrètes, il a semblé utile à votre Rapporteur de détailler les subventions consenties par le MEDDTL au titre du projet de loi de finances pour 2012.

Compte tenu des dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II », les crédits du partenariat associatif sont désormais prioritairement destinés à aider et à consolider les associations oeuvrant directement en faveur de la protection de l'environnement et participant à l'animation d'instances consultatives nationales et régionales ayant vocation à traiter des politiques environnementales et de développement durable. Les associations fonctionnant au sein de réseaux ou nationaux structurés et oeuvrant de manière désintéressées pour la protection de l'environnement sont prioritaires.

Le tableau ci-après détaille les subventions accordées aux associations au titre du partenariat associatif, rattaché au secrétariat général via le bureau des associations, dans la mesure où le montant de la subvention est égal ou supérieur à 50 000 euros.

(1) *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur les modes de financement et de gouvernance des associations de protection de la nature et de l'environnement n° 3142 déposé le 2 février 2011 par Mme Geneviève Gaillard et M. Jean-Marie Sermier*

Nom statutaire de l'association	Sigle	SIREN	Montant programmé
France nature environnement	FNE	784263303	1 105 500 €
Réserves naturelles de France	RNF	428434831	1 100 000 €
Office international de l'eau	OIE	314901729	949 000 €
Fédération des parcs naturels régionaux	FNPNR	784845026	828 510 €
Centre d'études supérieures des matières premières	CESMA T	316068105	815 600 €
Ligue pour la Protection des Oiseaux	LPO	784263287	773 400 €
Fédération des conservatoires botaniques nationaux	FCBN	448824573	625 150 €
Centre d'information et de documentation sur le bruit	CIDB	313296717	430 000 €
Fédération des Conservatoires d'espaces naturels	FCEN	385320270	410 000 €
Comité français UICN Union mondiale pour la nature		415025626	310 000 €
Plan Bleu		333322485	300 000 €
Fondation Tour du Valat		314549056	220 000 €
Association française du froid	AFF	784286288	200 000 €
Centre européen de prévention du risque inondation	CEPRI	493223820	182 000 €
Programme Solidarité Eau	PS'EAU	433872546	180 000 €
Fondation française pour la recherche sur la biodiversité	FRB		167 000 €
Réseau école et nature	REN	384789319	135 000 €
Haut comité français pour la défense civile	HCFDC	333035194	135 000 €
Union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement	UNCPIE	313523235	125 000 €
Les Amis de la Terre	AT	309266773	124 000 €
Bruitparif		483921219	120 000 €
Oiseaux migrateurs du Paléarctique occidental	OMPO	347381709	120 000 €
Conseil mondial de l'eau	CME	409884319	120 000 €
Télabotanica		428898951	120 000 €
Arthropologia		439602723	120 000 €
Comité Man and Biosphère	ANESC	775666449	110 000 €
Association française des établissements publics territoriaux de bassin Fleuves et rivières de France	AFEPT B	441739596	104 000 €
Rivages de France		390620359	102 000 €
Réseau Ideal		334067386	102 000 €
Office pour les insectes et leur environnement	OPIE	318223666	100 390 €
Fondation Nicolas Hulot pour la nature et pour l'homme	FNH	412884453	100 000 €

Nom statutaire de l'association	Sigle	SIREN	Montant programmé
MEDPAN (Réseau des gestionnaires des aires marines protégées en Méditerranée)		509161402	100 000 €
Sciences frontières			100 000 €
Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs	AMARIS	492719976	96 000 €
Réseau des grands sites de France	RGSF	443414040	85 000 €
Académie de l'eau		415282037	80 000 €
Fédération française des usagers de la bicyclette	FUBICY	407676253	80 000 €
Institut de développement durable et des relations internationales	IDDDRI	450234059	80 000 €
Surfrider foundation Europe	SFE	388734220	76 000 €
Robin des bois		378056162	72 000 €
Fédération Nationale des Clubs Connaître et Protéger la Nature	FCPN	383480712	70 000 €
Centre d'action et de réalisation internationales	CARI	421221813	70 000 €
Acouicité		410118434	70 000 €
Société hydrotechnique de France	SHF	784309056	70 000 €
Eco-maires		378598122	69 151 €
Dossiers et débats pour le développement durable	4D	402182463	65 000 €
Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural	FNCIVAM	775682230	63 000 €
Réseau action climat	RAC	422466201	61 401 €
Comité de liaison énergies renouvelables	CLER	352400436	60 000 €
Eau vive		314208869	60 000 €
Office français pour la fondation à l'éducation à l'environnement en Europe	OF-FEEE	331192690	60 000 €
Ateliers internationaux de maîtrise d'oeuvre urbaine		334514999	60 000 €
Les Hautes Haies		518974043	59 700 €
Women in Europe for a common future - France	WECF - France	504572769	57 000 €
Société nationale de protection de la nature et d'acclimatation de France	SNPN	775662752	55 000 €
Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports	FNAUT	352718738	50 000 €
L'Ambassade de l'eau		494503709	50 000 €
Plateforme Commerce équitable	PFCE		50 000 €

Les crédits accordés aux associations au titre du programme 217 (action n° 1 « *Stratégie, études et expertise en matière de développement durable* » article d'exécution 36 « *Partenariat associatif* ») représentent environ 15 % des transferts aux associations effectués par le MEDDTL (hors associations de la qualité de l'air). En règle générale, les subventions les plus importantes imputées sur les crédits spécifiques du partenariat associatif sont une contribution à une subvention globale assemblée à partir de plusieurs programmes, et impliquant également les programmes 113 et 181. La subvention accordée à France Nature Environnement est la plus notable exception en ce que les crédits du partenariat associatif y sont relativement majoritaires et d'un montant élevé.

Par comparaison les subventions s'imputant sur d'autres programmes comme le 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » relèvent d'une autre échelle budgétaire.

2. Fonction juridique (action n° 2)

a) Contenu

Les crédits de la fonction juridique, qui est assurée par un service juridique central s'appuyant sur des services spécialisés relevant d'autres programmes, recouvrent en réalité plusieurs activités :

- la défense des intérêts de l'État ou de ses agents dans le cadre de leur activité de service ; l'instruction des litiges ou le règlement amiable des différends,

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

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

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

- la définition des actions de formation juridique des agents.

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

b) Dotations budgétaires et objectifs

L'action n° 2 est dotée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 de 3 millions d'euros en AE et en CP en 2012, contre 5,64 en AE et en CP en 2011, et 6,02 en AE et en CP en 2010.

Ces dotations budgétaires sont destinées à couvrir les dépenses suivantes :

– l'assistance fournie aux agents du ministère dans le cadre des garanties statutaires offertes par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (à hauteur de 0,39 million d'euros, contre 0,43 en 2011), le coût d'un dossier de protection fonctionnelle étant en moyenne de 10 000 euros ;

– les dépenses consécutives aux accidents de la circulation impliquant un véhicule de service (à hauteur de 0,35 million d'euros, contre 3,5 en 2011), **cette baisse conséquente est d'autant moins compréhensible que le « bleu » budgétaire indique que « peu de dossiers contentieux ont donné lieu à un jugement au cours de l'année 2010 (report d'audiences, engorgement des juridictions), et que certaines affaires en cours concernant de graves dommages corporels pourraient prochainement aboutir à un paiement conséquent » ; Votre Rapporteur ne peut que marquer son étonnement, dans la mesure où une telle prévision aurait du, au contraire, amener les services à provisionner des crédits supérieurs à ceux demandés au titre de l'exécution budgétaire pour 2011,**

– les dépenses liées au conseil et à l'assistance des directions d'administration centrale et des services déconcentrés qui peuvent avoir à traiter des contentieux importants, notamment dans le domaine minier ou dans celui des énergies renouvelables,

– les dépenses liées aux autres formes de contentieux, notamment ceux liés à l'ingénierie publique lorsque l'État est maître d'ouvrage (à hauteur de 2,05 millions d'euros, contre 1,6 en 2011 contre 1,9 en 2010), dont l'estimation est toujours délicate ; toutes les condamnations de l'Etat au paiement de dommages et intérêts sont imputées sur cette action.

Votre Rapporteur tient à souligner le caractère périlleux d'une baisse continue des crédits de cette action, dont le corollaire est une protection juridique du ministère et de ses agents affaiblie, pouvant avoir pour conséquences une moins bonne prise en compte des risques de contentieux et donc, à terme, des condamnations financièrement plus lourdes, notamment dans les domaines des polices de l'environnement.

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

a) Contenu

L'action n° 3 « *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement* », qui mobilise en 2012 167,17 millions d'euros en AE et 169,72 en CP, soit respectivement une baisse de 55,44 % et une hausse de 3,07 %. En 2011, 375,2 millions d'euros de crédits avaient été demandés au titre des AE et 164,67 au titre de CP, ce qui correspondait déjà à une baisse de 3,05 % par rapport

aux AE en 2010, et à un véritable effondrement des CP avec une baisse de 57,07 %.

Cette action a une vocation totalement transversale puisqu'**elle regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement et de l'immobilier à la fois de l'administration centrale et des services déconcentrés**, dont les crédits ont été regroupés dans une nouvelle action (cf. *supra*, introduction). Bien qu'elle ne recouvre pas exactement des objectifs du Grenelle de l'environnement, elle est conduite, sous l'autorité du secrétariat général du MEDDTL, par la délégation à l'action foncière et immobilière pour le pilotage et la mise en œuvre de la politique foncière et immobilière du ministère, dans la recherche d'un impact le moins élevé possible sur l'environnement, d'une efficience accrue de la dépense publique et d'une efficacité sociale maximale de la commande publique.

Elle poursuit un triple objectif :

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

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

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

En 2012, cette action a reçu en transfert une part importante des dépenses rattachées à l'action n° 4 (« Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques »), à savoir les dépenses consacrées aux réseaux informatiques et aux logiciels bureautiques de l'administration, sans qu'il soit possible de savoir quelle est l'importance budgétaire exacte de ce transfert.

Une part des crédits de cette action est également mobilisée par le service du pilotage et de l'évolution des services (SPES), pour ce qui relève de la modernisation des services, et par le service de défense, de sécurité et d'intelligence économique (SDSIE), pour ce qui concerne les politiques de défense, de sécurité et d'intelligence économique.

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement courant et d'immobilier de l'administration centrale et des services déconcentrés s'élèvent en LFI 2012 à 163,07 millions d'euros en AE et à 164,9 millions d'euros en CP, contre 375,2 millions d'euros en AE et à 164,67 millions d'euros en CP en 2011. Sur ces dépenses, les dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale s'élèvent à 21,47 millions d'euros en AE et en CP (contre 23,53 en AE et 20,49 en CP en 2011, et 23,06 en AE et 20,4 millions d'euros en 2010).

Les crédits demandés au titre des dépenses d'immobilier de l'administration centrale à 40,49 millions d'euros en AE, et à 87,7 millions d'euros en CP, contre 301,43 millions d'euros en AE et à 90,58 millions d'euros en CP en 2011, **les premiers postes étant les loyers, y compris budgétaires, ainsi que les charges**. Ils portent principalement sur les deux sites principaux sur lesquels est installée, dans 5 immeubles de grande hauteur (IGH), l'administration centrale, à savoir la Défense et le boulevard Saint-Germain à Paris. L'évolution à la hausse des loyers est liée à leur indexation sur l'ILAT (indice pour les loyers des activités tertiaires), hausse qui est parfois compensée par une renégociation des baux, une utilisation plus rationnelle des locaux ainsi que les effets de la réduction des effectifs concernés. La demande de crédits se rapportant aux loyers marchands et charges afférentes s'élève à 3,65 millions d'euros, et 50,86 millions d'euros.

Votre Rapporteur souhaite qu'une réflexion aboutisse sur le regroupement des 5 implantations du ministère à La Défense : la paroi Sud de l'Arche, propriété de l'État, donnant lieu à un « loyer budgétaire » versé par le ministère à France Domaine, le reste étant en location dans une partie de la tour Nord, les deux tours Pascal A et B, et une partie de la tour Voltaire. Ces implantations, dispersées au sein d'immeubles conçus majoritairement avant 1980, souffrent en effet de plusieurs handicaps :

- elles offrent des fonctionnalités non conformes aux standards actuels,
- elles vont nécessiter, à une échéance de quelques années, une réhabilitation lourde et extrêmement coûteuse, difficilement réalisable en site occupé,
- malgré leur proximité, ces immeubles relevant de propriétaires différents ne permettent pas d'optimiser leur gestion par le ministère.

Les options possibles ont fait l'objet d'un examen commun avec France Domaine en fin d'année 2010. A la suite du rapport commun remis au 1^{er} trimestre 2011 par les services du ministère du budget (France Domaine) et ceux du ministère de l'écologie (DAFI), la ministre chargée de l'écologie a confirmé au ministre du budget son souhait de poursuivre les négociations avec les opérateurs sur la base des propositions retenues à ce stade. Cette nouvelle phase est engagée. L'objectif est de recevoir des propositions définitives fin septembre et d'arrêter

une décision interministérielle avant la fin de l'année 2011. **Votre Rapporteur souhaite qu'une solution pérenne, et qui permette de donner un signal fort d'exemplarité de l'Etat dans la gestion immobilière, et faisant l'objet d'une évaluation budgétaire réaliste, puisse émerger au plus tard au 1^{er} trimestre 2012.**

Les crédits demandés au titre des dépenses immobilières des services déconcentrés s'élèvent pour 2012 à 60,52 millions d'euros en AE et à 15,15 millions d'euros en CP. Le montant initialement inscrit au titre de ces dépenses a été modifié, 4,71 millions d'euros de trop versé lors de la budgétisation, en 2011, de la dotation du programme 33 ont été rétrocedés au programme 217. Par ailleurs, à compter de 2012, certaines dépenses immobilières jusqu'alors prises en compte sur ce même programme seront imputées sur les crédits des programmes n° 203 et 181.

Les dépenses d'investissement de l'administration centrale et des services déconcentrés, qui constituent en réalité des travaux de mise aux normes, sont en baisse pour 2012 à 4,1 millions d'euros en AE et 4,81 millions d'euros en CP, contre, en 2011, 4,86 millions d'euros en AE et 6,84 millions d'euros en CP (6,87 millions d'euros en AE et 6,92 en CP en LFI 2010). Ils se répartissent de la façon suivante :

– les dépenses immobilières des services déconcentrés, à hauteur de 0,8 million d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP, contre 1,7 en AE et 3,6 en CP en 2011 (4,37 en AE et 6,42 en CP en 2010), **sommes qui paraissent bien modestes au regard des enjeux liés à la rénovation des bâtiments de l'État, et dont une première analyse suffit à affirmer qu'ils sont notoirement insuffisants ;**

– les dépenses d'investissement de l'administration centrale, à hauteur en 2012 de 3,3 millions d'euros en AE et 2,81 millions d'euros en CP, (contre 3,16 en AE et de 3,24 en CP en 2011), dont la répartition, notamment entre projets immobiliers ne figure plus au « bleu » budgétaire, contrairement aux précédents documents budgétaires.

À cette action est associé un objectif intitulé « *être une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement* ». Cet objectif a été élaboré à la suite des conclusions du Grenelle de l'environnement et de la circulaire du 3 décembre 2008 du Premier ministre relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. Cette circulaire imposait à chaque ministre d'établir pour l'administration placée sous sa responsabilité un Plan d'administration exemplaire (PAE). Le MEDDTL a rendu public son PAE le 9 mars 2009, ce dont votre Rapporteur se félicite, l'administration chargée de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement devant naturellement faire figure de précurseur en la matière, et agir comme élément moteur dans cette mutation administrative majeure du XXI^{ème} siècle. Ce

PAE définit trois priorités d'action : les équipements de bureautique, la gestion immobilière par la réduction de la consommation d'énergie, et la refonte du parc de voitures particulières.

À ces trois priorités ont logiquement été associés trois indicateurs distincts :

– *le ratio d'efficacité bureautique (n° 2.1)* concerne l'administration centrale et vise à évaluer, du point de vue du contribuable, la somme des dépenses bureautiques du ministère par poste, qui atteint 893 euros en 2012, pour un total de 29 435 postes de travail (cet indicateur est en voie de détérioration puisqu'il s'élevait à 540,6 euros pour 4 787 postes de travail en 2008, et que la prévision pour 2011 ressort à 951 euros pour un parc de 30 230 postes) ; il est à noter que cette détérioration est liée à l'intégration en 2011 des services déconcentrés du ministère, hors parcs de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et du Service de la navigation (SN), et qu'elle peut être interprétée comme une mise à disposition des agents concernés d'un équipement plus moderne, à la fois sur le plan matériel et logiciel,

– *le ratio d'efficience de la gestion immobilière (n° 2.2)* mesure entre autres l'évolution de la dépense liée à la fonction immobilière par m² rapportée à l'indice de référence en services déconcentrés et en administration centrale (en baisse avec 40,00 euros/m², contre 42,32 €/m² en 2011 et 58,12 €/m² en 2010) ; **il est regrettable que la distinction entre l'administration centrale d'une part, et les services déconcentrés d'autre part, ne soit plus opérée,**

– *le taux moyen des émissions de CO₂* des voitures particulières (mesuré en g/km) se subdivise en un sous-indicateur mesurant ce taux pour le stock annuel de voitures particulières de services utilisées (126 g/km en prévision actualisée pour 2012, avec 110 g/km en valeur-cible pour 2013, et 115 g/km en objectif pour 2011) et un autre sous-indicateur mesurant ce taux pour les voitures particulières achetées ou louées dans l'année (113 g/km prévus pour 2011, avec 110 g/km en cible pour 2013).

Votre Rapporteur salue la convergence, certes à confirmer, entre les deux sous-indicateurs et en appelle à une action résolue pour aligner plus promptement les émissions du stock sur celle du flux, en clair d'expurger le parc actuel des véhicules émettant le plus de CO₂ et qui grèvent la capacité d'exemplarité du ministère en la matière, même s'il note avec satisfaction que les premiers résultats enregistrés en 2011 seront vraisemblablement confirmés en 2012. Il regrette une fois de plus que la contraction des crédits du ministère empêchent une action vigoureuse de renouvellement du parc, certaines fonctions (ex : contrôle des transports terrestres) devant être à son sens prioritaires dans l'attribution de véhicules moins polluants et moins consommateurs d'énergie.

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

Comme l'action n° 3, l'action n° 4 « *Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques* » a une vocation clairement transversale. Ses dotations budgétaires sont cependant sensiblement inférieures puisqu'elle mobilise 19,89 millions d'euros en AE et 21,74 millions d'euros en CP, contre 29,19 en AE et en CP en 2011 (et 31,17 en AE et 31,17 en CP en 2010), ce qui représente une baisse de 31,88 % pour les AE et de 25,54 % des CP par rapport à sa dotation dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Cette baisse paraît à première vue étonnante dans la mesure où les gains de productivité recherchés chez les agents, notamment chez ceux chargés de l'application du droit des sols, passent pour l'essentiel par la mise au point et le déploiement d'applications informatiques nouvelles (numérisation et gestion de plan, géo-localisation, etc.), mais aussi par le déploiement de systèmes partagés de visio-conférence ou de téléphonie sous IP, notamment dans les services déconcentrés.

Certes, elle s'explique en partie - sans qu'il soit possible de déterminer précisément dans quelle proportion - mécaniquement par l'imputation sur l'action n° 3 (« *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement* ») des crédits relatifs aux réseaux et aux logiciels bureautiques de l'administration.

a) Contenu

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

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

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

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement de l'action n° 4 s'élèvent à 17,59 millions d'euros en AE et en CP (contre 29,19 en AE et en CP en 2011, et 31,17 en AE et 29,17 en CP en 2010), soit une baisse par rapport au précédent exercice budgétaire de 39,74 % pour les AE et de 39,7 % pour les CP. Elles couvrent tout à la fois :

– l'élaboration de la politique informatique du MEDDTL, à hauteur de 1,5 million d'euros (contre 2 millions d'euros en AE et en CP en 2010), qui se décompose en élaboration de textes organisationnels (schéma directeur), à hauteur de 0,4 million d'euros, en développement d'outils communs en matière de système d'information géographique, pour un montant équivalent, et en maintenance opérationnelle, à hauteur de 0,5 million d'euros, et la maintenance des outils communs y compris les outils de lutte contre les virus (0,6 million d'euros);

– la mise en œuvre des infrastructures et services communs, à hauteur de 12,87 millions d'euros en AE et en CP, ce qui recouvre pour plus de la moitié (8,72 précisément) l'exploitation et la mise en place d'un plan de développement de visioconférence et de téléphonie sous IP (Internet protocol) avec en objectif 1 800 points de desserte, et qui comprend aussi les prestations d'hébergement (3,6 millions d'euros), la maintenance du système de messagerie (0,55 million d'euros), et la maintenance de sécurité (0,3 million d'euros) ;

– la gestion de l'informatique de l'administration centrale du MEDDTL (6,4 millions d'euros), comprenant notamment la poursuite de l'externalisation de l'assistance informatique de premier niveau (1 million d'euros par an) ;

– l'exploitation et l'évolution des systèmes d'information des activités support, notamment de l'activité ressources humaines à hauteur de 3,95 millions d'euros en AE et en CP (contre 4,25 en AE et en CP en 2011, et 9 en AE et 7 en CP en 2010), ce qui inclut la maintenance des outils existants (à hauteur de 2,94 millions d'euros, contre 2,75 en AE et en CP), et les projets d'évolution des

systèmes d'information support (1,01 million d'euros, contre 1,5 en AE et en CP en 2011), notamment du système de gestion administrative.

S'agissant du système information de paie des agents, deux observations s'imposent :

– le raccordement à l'Opérateur national de paie (ONP), qui devait intervenir en 2011, et qui était susceptible de générer d'importants gains de productivité, a été retardé de 15 mois, ce qui pénalisera nécessairement les résultats des personnels concernés en administration centrale,

– le déploiement de la version 2 du projet de refonte de « REHUCIT », et du système financier CHORUS, qui ont eu lieu en 2011, ont été largement sous-estimés dans le projet de loi de finances pour 2011, puisque les crédits demandés au titre du projet de loi de finances pour 2012 s'élèvent à 2,94 millions d'euros en 2011, contre 0,75 million d'euros en AE et en CP en 2011 ; votre Rapporteur se félicite de l'augmentation des crédits correspondants, mais appelle à une meilleure évaluation du déploiement de ce type d'application au rôle stratégique.

Au sujet du logiciel CHORUS, il semble que la reprise de l'ensemble des données budgétaires, entamée en fin 2010 et poursuivie en 2011, dans ce logiciel ait occasionné un surcroît de travail important pour les agents du ministère, encore augmenté par des interruptions de service à répétition ; interrogée à ce sujet par votre Rapporteur lors de la commission élargie du 12 octobre 2010, la Secrétaire d'État à l'écologie a indiqué « *quant au logiciel Chorus, il a été mis en place le 1^{er} juillet. Des retards ont été constatés, qui ont été estimés à un mois. A priori, ils sont aujourd'hui résolus.* » Votre Rapporteur ne peut qu'espérer que le fonctionnement de ce logiciel soit désormais conforme à son usage et n'occasionne plus de surcroît de travail pour les agents devant l'utiliser.

Les crédits demandés au titre des dépenses d'investissement, en forte baisse, s'élèvent pour 2012 à 2,29 millions d'euros en AE, et à 4,15 en CP (contre 4,17 millions d'euros, en AE et en CP en 2011, et 2 en 2010). Ils correspondent au déploiement du nouveau système d'information décisionnel (SID) engagé en 2009, en liaison avec la mise en œuvre du contrôle de gestion, et également au raccordement à l'Opérateur national de paie (ONP) pour lequel le ministère est ministère pilote pour 2014 - il s'agit de la seconde vague -, et qui implique une opération très lourde de mise en conformité et d'extension du Système d'information de ressources humaines (SIRH) existant. Ils correspondent également à l'achèvement de la refonte du système d'information des archives pour l'administration centrale et les services déconcentrés.

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

Comme les actions n° 3 et 4, l'action n° 5 « *Politique des ressources humaines et formation* » a une vocation transversale puisqu'elle recouvre la

formation initiale diplômante et professionnelle, le recrutement, les politiques sociales et d'action sociale, la politique de prévention et la gestion des ressources humaines. Elle est dotée de 202,4 millions d'euros en AE et en CP (contre 195,06 millions d'euros en AE, et 194 en CP en 2011, et 198,96 en AE et 197,84 en CP en 2010), soit une baisse de 4,33 % par rapport à la précédente loi de finances.

a) Contenu

Cette action regroupe l'ensemble des moyens destinés à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la gestion des actes de ressources humaines, la coordination des politiques sociales et des prestations d'action sociale du ministère. Elle inclut la tutelle des écoles du ministère, à savoir l'École nationale des Ponts et chaussées (ENPC), l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et l'École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE). Elle est pilotée au quotidien par la direction des ressources humaines, rattachée au Secrétariat général. Par ailleurs, l'Institut de formation de l'environnement (IFORE) a la responsabilité de la formation des agents du service public de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

b) Les objectifs spécifiquement « fléchés » pour la mise en œuvre du Grenelle : des débuts bien timides

Le schéma d'emplois du MEDDTL, arrêté dans le cadre du budget triennal 2009-2011, comportait un volet « créations d'emplois au titre du Grenelle de l'environnement », qui s'est traduit par des créations d'emplois spécifiques dans les services du ministère mais également dans ses opérateurs. 254 ETP ont ainsi été créés (129 en 2009 et 125 en 2010) au sein des opérateurs rattachés à un programme du MEDDTL « chef de file ». Les opérateurs les plus concernés sont les Parcs nationaux, l'Agence des aires marines protégées (+ 13 ETP), l'ADEME et l'INERIS.

En ce qui concerne les services du MEDDTL, le Grenelle de l'environnement s'est traduit par la distribution de 893 emplois cibles fléchés « Grenelle » lors des dialogues de gestion pour 2009 et 2010.

- en 2009 : 327 postes de catégorie A et 96 postes de catégorie B,
- en 2010 : 362 postes de catégorie A et 108 postes de catégorie B.

Ces postes « Grenelle » ont été distribués entre cinq programmes de politique publique à l'issue des dialogues de gestion et après une phase de concertation avec les services régionaux :

- 59 % pour le programme 113 « *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité* » (UPEB) ;
- 30 % pour le programme 181 « *Prévention des risques* » (PR) ;

- 7 % pour le programme 174 « *Energie, climat et après mines* » (ECAM) ;
- 3 % pour le programme 203 « *Infrastructures et services de transport* » (IST) ;
- 1 % pour le programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes* » (SAM).

Cette répartition par activité des créations d'emplois « Grenelle » figure dans le tableau suivant :

Programme	Thématiques Grenelle	Postes Grenelle 2009 et 2010 cumulés	dont A	dont B
UPEB	Bâtiments durables	71		
	Développement de l'offre de logement, rénovation urbaine, habitat indigne	175		
	Eaux et milieux aquatiques	60		
	Evaluation environnementale	28		
	Natura 2000, Natura en mer	74		
	Biodiversité	37		
	Ville durable (y compris aménagement et transports durables)	76		
	ADEME	5		
	Somme UPEB	526	395	131
PR	Bruit	21		
	Contrôle barrages	29		
	Déchets	17		
	Evaluation Environnementale	12		
	Risques naturels, PPR	39		
	Risques technologiques et chroniques	110		
	Sols pollués	14		
	ADEME	23		
	Somme PR	265	204	61
ECAM	Energie (hors bâtiments) hydro-électricité	16		
	Evaluation environnementale	4		
	Fonds Chaleur	16		
	Plans climat et GES	16		
	ADEME	12		
	Somme ECAM	64	59	5
SAM	Autres	6		
	Evaluation environnementale	4		
	Somme SAM	10	8	2
IST	Autres	16		
	Evaluation environnementale	12		
	Somme IST	28	23	5
Total		893	689	204

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (réponse n° 49 au questionnaire budgétaire)

Les postes « Grenelle » ont fait l'objet d'un pilotage et d'un suivi spécifique, notamment en termes de mobilité. L'outil ministériel VisioM-Poste, déployé en 2009 et permettant un suivi des postes MEDDTL dans une approche GPEEC par type d'activité notamment, identifie ainsi ces postes « Grenelle ».

Au 31 décembre 2010, les postes « Grenelle » étaient pourvus à hauteur de 803 ETP. Début juin 2011, ils étaient pourvus à hauteur de 877 ETP. Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, en 2012, comme en 2011, il a été décidé de ne pas prévoir de création d'emplois « Grenelle » dans les services du ministère mais d'opérer en gestion des redéploiements internes pour répondre aux besoins « Grenelle ».

En revanche, en ce qui concerne les opérateurs, des exonérations à la norme de suppression des effectifs ont été décidées pour certains opérateurs ciblés. Ces exonérations sont entièrement compensées par des baisses d'emplois supplémentaires sur le budget général.

Ainsi, en 2012, les suppressions d'emplois sur les opérateurs du MEDDTL (-164 ETP) sont partiellement compensées par :

- un allègement de la norme de suppression d'emplois (+ 41 ETP) pour les opérateurs ENPC, PN, ONCFS, ONEMA, ADEME, INERIS, ANDRA, IFPEN, IRSN, IFSTAR (fusion de l'INRETS et du LCPC) ;
- des renforts spécifiques pour des opérateurs stratégiques (+ 31 ETP) PN, CELRL, ADEME.

Ces exonérations équivalent à la création de 72 emplois sous plafond, en complément des 77 créations mises en œuvre en loi de finances pour 2011.

Votre rapporteur ne méconnaît pas les efforts réalisés par le ministère pour distinguer et faire monter en charge des postes « fléchés » pour des missions nouvelles, issues de l'application des deux lois Grenelle. Il estime néanmoins que ces efforts, parce qu'il restent insuffisants, notamment en ce qui concerne les opérateurs qui jouent un rôle de premier plan dans cette mise en œuvre. Par ailleurs, procéder uniquement par redéploiement interne, comme cela est prévu dans le programme triennal 2011-2013, ne lui paraît pas suffisant et il lui semblerait important que le MEDDTL crée de véritables postes budgétaires correspondant à ce type de mission, afin d'afficher clairement la priorité donnée, dans le budget de l'État, au développement durable.

c) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement de l'action n° 5 s'élèvent à 86,13 millions d'euros en AE et en CP, contre 82,86 millions d'euros en AE et à 82,54 millions d'euros en CP en 2011, et 86,71 millions d'euros et 86,37 millions d'euros en CP en 2010), répartis en :

– dépenses d'action sociale (restauration collective, petite enfance, crédits d'initiative locale), à hauteur de 17,18 millions d'euros en AE et en CP (contre 16,25 en AE et en CP en 2011),

– en dépenses de prévention des risques professionnels à hauteur de 2,93 millions d'euros (contre 3,04 en AE et en CP en 2011),

– en dépenses de formation, pour 13,12 millions d'euros (contre 14,25 en AE et 13,91 millions d'euros en CP en 2011), qui comprennent notamment les dépenses de l'IFORE à hauteur de 1,67 millions d'euros en AE comme en CP (contre 1,97 en AE et de 1,77 en CP en 2011),

– en moyens alloués aux écoles, à hauteur de 52,65 millions d'euros en AE et en CP (contre 53,15 en AE et en CP en 2011), répartis entre l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC, 28,62), l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE, 21,06) et l'École nationale des techniciens de l'équipement (2,96).

Plutôt que d'entrer dans une analyse plus détaillée encore de ces différents postes, il semble utile à votre Rapporteur de faire un point sur **la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines du ministère, ainsi que les outils qui permettent sa mise en oeuvre.**

La démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines, intitulée « Perspectives RH » est structurée autour des trois principes suivants :

– le partage entre les niveaux national (responsables de programme et secrétariat général), régional et départemental des objectifs, des contraintes mais aussi des plans d'actions ;

– la responsabilisation du niveau régional (le DREAL sous la responsabilité du préfet de région) dans le pilotage déconcentré de la démarche ; cette application du principe de subsidiarité étant primordial pour s'assurer de la pertinence et de l'acceptabilité des actions proposées dans le cadre du projet ;

– l'harmonisation de la méthode pour assurer une cohérence et une consolidation nationale et permettre de prendre au niveau national les bonnes décisions de GRH.

Sur la base de ces principes, le projet vise à formaliser les hypothèses d'évolution des postes et des emplois-types en tenant compte des observations et des propositions des services déconcentrés - il s'agit de déterminer la « cible » du plan de GPRH -, projeter les évolutions des effectifs en tenant compte notamment

des départs à la retraite ; identifier les postes à pourvoir et les besoins en redéploiements ; identifier avec les services déconcentrés les leviers RH à mettre en place ou à faire évoluer pour accompagner au mieux les mobilités ; identifier les possibilités de mobilités et les mettre en oeuvre ; accompagner les agents, notamment en terme de formation, dans leur mobilité.

Le projet repose sur l'élaboration d'un plan national mais aussi de plans régionaux de GPRH. Le plan régional est un volet du document de stratégie régionale (DSR) et constitue un élément structurant du dialogue de gestion annuel. Afin de disposer d'une cartographie des moyens en personnels et compétences, les outils suivants sont progressivement déployés au sein des services du MEDDTL :

– VisioM-Agents : outil de pilotage des effectifs par zone de gouvernance du programme 217, construit à partir des données de gestion administrative des SIRH Développement Durable, Agriculture et Industrie ;

– VisioM-Postes : déployé dans les services en mars 2010, qui recense tous les postes, vacants ou pourvus ; il est le précurseur des modules « postes » de ReHucit GP (SIRH du MEDDTL déployé en juillet 2010) et de Pilotage RH (futur SID ministériel).

Dans le cadre des évolutions actuelles du MEDDTL, un dispositif d'accompagnement des agents amenés à se repositionner sur des métiers prioritaires, notamment issus du corpus Grenelle, a été mis en place. **Votre Rapporteur accorde une importance particulière à ce dispositif, et fera preuve de la plus grande vigilance quant à sa mise en œuvre effective.**

En janvier 2011 a été initié un premier cycle de formations longues de reconversion sur des nouveaux métiers liés aux déclinaisons du Grenelle de l'Environnement, ou des métiers et missions pour lesquels la demande des services est forte (dans les domaines du bâtiment durable, des risques, de l'eau et de la biodiversité par exemple).

Le dispositif s'appuie les structures suivantes :

– sur l'École Nationale des Techniciens de l'Équipement (ENTE) puisque pour chaque métier, une formation longue est délivrée par un des établissements de l'ENTE (3 à 4 semaines étalées dans le temps à raison d'une semaine de formation par mois), le dispositif, dédié à l'apprentissage des métiers prioritaires identifiés, a concerné 430 agents en 2011,

– sur les centres de valorisation des ressources humaines (CVRH), structures territorialisées offrant des prestations de conseil aux services et aux agents dans le domaine des ressources humaines.

En parallèle du tronc commun « métier » de formation, les CVRH de rattachement de l'agent réalisent des formations complémentaires de courte durée. Elles proposent également aux agents des parcours de professionnalisation

modulaires, qui intègrent la composante développement durable. Il s'agit d'un ensemble de formations « à la carte », articulées dans une logique de progression d'acquisition de compétences.

Indépendamment de ces parcours, des actions nationales sont développées sous la maîtrise d'ouvrage du Conseil Général du Développement Durable (CGDD).

Par ailleurs, l'IFORE (Institut de formation de l'environnement), service à compétence nationale, contribue à l'accompagnement de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, à travers les actions suivantes, notamment :

- la formation initiale et continue de personnels de l'ONCFS, de l'ONEMA et des Parcs naturels,

- la conception et mise en œuvre de formations test et de formations de formateurs du dispositif national de formations à l'éco-responsabilité, en lien avec les services du SG,

- la démultiplication des formations dans les CVRH sur les thèmes de l'eau, des milieux aquatiques et de la biodiversité, dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage de la DGALN/DEB,

- la réalisation de formations sur les risques, sous maîtrise d'ouvrage de la direction générale à la prévention des risques (DGPR),

- les conférences sur l'énergie et le climat, sous maîtrise d'ouvrage de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC),

- l'élaboration avec le Commissariat général au développement durable (CGDD) et la direction des ressources humaines (DRH) d'un module de formation de formateurs « ambassadeurs » chargés de diffuser la stratégie nationale du développement durable,

- à la demande du Secrétariat général en partenariat avec le CGDD, offre de formation en direction de l'encadrement supérieur, avec l'organisation du cycle supérieur du développement durable (CSDD), et la conception d'un séminaire « développement durable » à l'attention des hauts cadres dirigeants des administrations centrales de l'État en 2011.

Les dépenses d'intervention de cette action s'élèvent à 1,25 million d'euros en AE et en CP (contre 1,42 en AE et en CP en 2011, 1,5 million d'euros en AE et 0,72 million d'euros en CP en 2010). Elles recouvrent exclusivement des actions d'accompagnement social des agents du MEDDTL en matière de logement dans le cadre de conventions de réservations conclues par le ministère. Elles recouvrent enfin le transfert de solidarité (0,58 million d'euros en AE et en CP) correspondant au versement du MEDDTL à la mutuelle pour l'offre qu'il a référencé, au titre de la participation de l'État.

À cette action correspond un objectif (n° 3), « *Appliquer une politique des ressources humaines responsable* », décliné en trois indicateurs : l'effort en matière de formation continue, avec un objectif assez timoré, et en baisse par rapport à 2011, pour 2012 (de 7,5 jours de formation par agent), l'efficacité de la gestion des ressources humaines et le taux d'emploi des travailleurs handicapés (5,64 % en prévision pour 2012, contre 5,53 % réalisées en 2011).

On peut à ce sujet regretter que le ministère reste en deçà de l'obligation légale, fixée par l'article L. 323-2 du Code du travail, d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés. Cette obligation a été rappelée dans une circulaire du Premier ministre du 27 décembre 2010, et expose potentiellement à des sanctions financières, puisque comme tout employeur le ministère peut s'acquitter de son obligation d'emploi en versant une contribution financière annuelle à l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph). Rappelons que cette contribution est assise sur le nombre de bénéficiaires manquants, ce qui compte tenu du plafond d'emploi en question est loin d'être négligeable, déduction faite, le cas échéant, des coefficients de minoration applicables au titre des efforts consentis par l'employeur en matière de maintien dans l'emploi ou de recrutement direct de bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Cette situation tranche avec celle d'autres ministères, qui ont soit dépassé cette obligation (travail, emploi), soit l'ont atteinte et parfois légèrement dépassé ⁽¹⁾ (intérieur, affaires étrangères, finances/industrie, santé, défense).

Au-delà de cet aspect budgétaire, cet état de fait donne une mauvaise image de la prise en compte de sa responsabilité sociale par le ministère, responsabilité qui fait partie intégrante du développement durable. **Votre Rapporteur préconise que toutes les mesures, notamment budgétaires, soient prises pour que le ministère, à défaut d'être exemplaire sur ce sujet, respecte à tout le moins les obligations légales qui lui incombent.**

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

a) Contenu

Comme les actions n° 3, 4, et 5, l'action n° 6 « *Action européenne et internationale* » a une fonction très clairement transversale puisqu'elle a pour vocation, en collaboration avec le ministère des affaires étrangères, à mettre en œuvre la diplomatie environnementale française lancée avec les conventions internationales conclues après la conférence de Rio (juin 1992).

En 2012, l'actualité de cette action est particulièrement marquée avec la préparation de la Conférence dite « Rio + 20 », ainsi que la poursuite des négociations sur le climat en vue de la conférence de Durban, qui aura lieu du

(1) *Plans pluriannuels 2010-2013 de recrutement de travailleurs handicapés, circulaire du Premier ministre du 27 décembre 2010.*

28 novembre au 9 décembre 2011 en Afrique du Sud, sujet déjà évoqué dans le cadre du présent avis (*cf. supra* p. 11).

Le MEDDTL a également pour mission de fournir aux partenaires européens et internationaux des informations quant au processus enclenché avec le Grenelle de l'environnement, cette démarche didactique étant destinée à renforcer l'exemplarité française du point de vue du développement durable.

Cette action, qui est pilotée par la direction des affaires européennes et internationales (DAEI), est financée par 9,42 millions d'euros en AE et en CP, contre 9,88 millions d'euros en AE et en CP lors du précédent exercice budgétaire, soit une baisse de 4,66 %.

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement de cette action, hors dépenses de personnel, s'élèvent à 0,7 million d'euros (contre 1,22 en 2011, et 1,35 millions d'euros en AE et en CP en 2010). **Il est paradoxal que cette baisse intervienne justement au cours d'un exercice budgétaire qui sera marqué par un événement international-phare dans le domaine de l'environnement, la Conférence de Nations Unies dite « Rio + 20 ».**

Dans le domaine des relations multilatérales, ces dépenses concernent la coordination et le suivi des négociations multilatérales et communautaires relatives au changement climatique, à la biodiversité, à la gouvernance internationale de l'environnement (GIE), soit 0,4 million d'euros. Elles couvrent également les liens avec la société civile dans le prolongement du Grenelle de l'environnement.

Il semblerait rationnel que ces dépenses couvrent également celles liées à l'ambassadeur en charge des négociations sur le climat, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Lors de la commission élargie du 28 octobre 2009, la Secrétaire d'État à l'écologie a en effet donné les précisions suivantes : *« Brice Lalonde a été recruté en 2007, dans le cadre d'un contrat de trois mois, comme ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique. Sa rémunération est imputée sur les crédits du cabinet et ses frais de logement sur ceux du ministère des affaires étrangères. »*

Considérant cette réponse incomplète, votre Rapporteur a réinterrogé Mme le Secrétaire d'État à l'écologie sur cette question lors de la commission élargie du 12 octobre 2010. Celle-ci a déclaré à ce sujet que *« Brice Lalonde a été nommé ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique par un décret du 27 septembre 2007, pour trois ans. Il n'a pas encore pris ses fonctions au titre de la préparation du sommet « Rio plus 20 ». Un avenant a été fait à son contrat, qui courra jusqu'à la fin du mois de décembre 2010. Le budget correspondant à son action est inscrit au titre du programme 217. »* Bien que le titulaire ait changé de poste, puisque le nouvel ambassadeur chargé des négociations sur le climat, M. Serge Lepeltier, qui doit prochainement être

auditionné par notre commission, ait été nommé le 9 février 2011, **votre Rapporteur s'étonne que les crédits correspondants ne figurent pas au « bleu » budgétaire, dans l'action n° 6 justement, pas plus que les crédits de son prédécesseur, effectivement nommé coordonnateur exécutif de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20).**

Dans le domaine communautaire, il s'agit pour l'essentiel de financer l'action communautaire du MEDDTL (0,2 million d'euros), la gestion des relations bilatérales avec les pays de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège et la Suisse, et également la Représentation permanente à Bruxelles. Il permet aussi de financer un appui aux intérêts français dans le dispositif international (pour 0,11 million d'euros).

Les dépenses d'intervention, qui sont en légère hausse à 8,71 millions d'euros en AE et en CP (contre 8,93 millions d'euros en AE et en CP en 2011, contre 8,85 millions d'euros en AE et en CP en 2010), recouvrent :

– les contributions obligatoires versées aux organisations internationales, à hauteur de 6,61 millions d'euros (contre 5,55 millions d'euros en AE et en CP en 2011), ce qui comprend également la prise en charge de la participation de la France à de multiples conventions internationales (de la commission internationale pour la protection du Rhin à celle sur la protection des albatros et des pétrels) et à des agences internationales comme l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA), organisation créée à Bonn le 26 janvier 2009 (0,83 million d'euros en loi de finances pour 2011, le montant n'étant pas précisé pour 2012) ;

– l'animation de la politique stratégique et la gouvernance en matière de changement climatique et de développement durable (à hauteur d'1,5 millions d'euros), qui comprend également l'association de la société civile à la gouvernance de ces thématiques ;

– la participation à l'élaboration des normes et de la législation dans le cadre communautaire (0,15 million d'euros en AE et en CP),

– l'appui et le soutien des intérêts français dans le dispositif international (0,44 million d'euros).

Votre Rapporteur note que la présentation des dépenses d'intervention a changé par rapport au projet de loi de finances pour 2011, ainsi que les têtes de chapitre, ce qui rend, là encore, toute analyse budgétaire aléatoire.

Par ailleurs, la France ayant manifesté le souhait d'accueillir le siège de la future plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques, dont la première réunion a eu lieu du 3 au 7 octobre 2011 à Nairobi (Kenya), il serait souhaitable qu'une évaluation budgétaire prévisionnelle soit réalisée par les services du ministère, les crédits budgétaires correspondants

devant logiquement être imputés ensuite, si cette implantation était choisie plutôt que celle proposée par l'Allemagne, la Suisse, la Corée du sud, l'Inde ou le Brésil, sur cette action.

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

Le programme n° 217 a pour particularité de représenter la quasi-totalité (99,4 %) des emplois du MEDDTL, à l'exception des emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui sont inscrits sur le programme n° 181 « *Prévention des risques* ». À cette notable exception près, ces emplois sont regroupés budgétairement dans le programme, au sein des actions n° 7 à 24.

En effet, dix huit actions (portant respectivement les n° 7 à 24) du programme n° 217 concernent les différentes catégories de personnels dont la gestion est assurée par le MEDDTL. Outre l'action n° 18 (« *Personnels relevant de programmes d'autres ministères* »), le programme comprend onze actions dites « miroirs », c'est-à-dire des actions regroupant dans le programme soutien tous les effectifs ventilés dans d'autres programmes de la mission, ou œuvrant dans d'autres ministères dans le cadre d'objectifs correspondant à la mission à laquelle le programme permettait de les rattacher.

• *Le contexte général, la révision générale des politiques publiques (RGPP), et la limite atteinte par le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite*

Globalement, le projet de loi de finances pour 2012 porte la marque des efforts demandés au MEDDTL au titre de la RGPP, à savoir 1 309 ETPT (contre 2 089 en 2011) départs « secs », ce qui correspond à un taux de non-remplacement des départs à la retraite de 61 % sur le budget général, le schéma d'emploi sur le budget général enregistrant une baisse de 1 580 ETPT (contre 1 287 ETP en 2011). Le programme de réduction d'emplois, mis en place dans le cadre de la RGPP 2 ayant déjà été détaillé dans le cadre du présent avis, votre rapporteur souhaite s'interroger ici sur **l'application au MEDDTL de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire faisant valoir ses droits à la retraite sur deux.**

La Cour des comptes a rappelé, sur un plan général, dans son dernier rapport public annuel de février 2011 ⁽¹⁾, les constats qu'elle avait dressés en octobre 2010 dans son rapport relatif à l'évolution de la masse salariale de l'État demandé par la commission des Finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF : les économies induites par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ne sont pas à la hauteur des attentes. En effet, compte tenu du coût des différentes mesures catégorielles et salariales liées à la réorganisation des services, de celui des heures supplémentaires, notamment à l'Éducation nationale, et d'un

(1) <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Sommaire-25.html>

nombre de départs en retraite moindre que prévu, **la Cour des comptes a évalué l'économie nette pour le budget de l'État à environ 100 millions d'euros en 2009, quand 400 millions d'euros étaient initialement attendus.** Le dispositif dit du « un sur deux » prévoit en effet le retour vers les fonctionnaires de la moitié des 800 millions d'euros d'économie brute prévue.

Dans leur récent rapport d'information ⁽¹⁾, nos collègues Bernard Derosier, Marc Francina, et Charles de La Verpillière, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, arrivent à des conclusions similaires, en relevant que cette règle dite du « un sur deux » n'a pas fait varier la proportion de la masse salariale dans le budget de l'État (40 %), et que son efficacité est budgétairement limitée. En effet, écrivent-ils, *« si la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été mise en œuvre en 2010 de manière quasi conforme à l'objectif et a permis de freiner légèrement la progression de la masse salariale, il faut cependant relever que l'économie brute en résultant (808 millions d'euros) a été inférieure de 81 millions d'euros, soit 10 %, à la prévision alors que le poids des mesures catégorielles a dépassé les deux-tiers de ces économies, soit 543,9 millions d'euros. »*

Il apparaît donc que cette règle a rencontré ses limites, et que son application mécanique n'est pas génératrice ni d'amélioration de l'efficacité de l'État, ni d'optimisation du coût budgétaire de la masse salariale de ses agents. Comme le relèvent nos collègues, *« pour nombre d'interlocuteurs de la MEC, la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite semble atteindre ses limites, que ce soit en termes de faisabilité, de soutenabilité pour la qualité du service et pour les conditions de travail, mais également en ce qui concerne l'efficacité budgétaire au regard des économies réellement dégagées. »*

Appliqué au MEDDTL, ce principe ainsi que les autres mesures RGPP, ont conduit à la suppression, en loi de finances initiale, de 1 400 ETPT en 2009, de 1 294 ETP en 2010, et de 1 287 en 2011 et de 1 309 EPT en 2012, soit un total de 5 290 en quatre exercices budgétaires. Sans nier la nécessité de prendre en considération les contraintes des finances publiques, **il semble à votre Rapporteur qu'une réflexion devrait être engagée sur l'aménagement de cette règle, dont l'efficacité budgétaire semble avoir atteint ses limites, s'agissant des effectifs du ministère, et conformément aux propositions formulées dans le rapport précité de la MEC, sur les points suivants :**

– une évaluation des conséquences économiques du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux au regard de la recomposition entre les catégories A, B et C de la fonction publique, le ministère étant, compte

(1) n° 3797, Assemblée nationale, XIII^e législature, déposé le 12 octobre 2011.

tenu de la composante « équipement – routes » très employeur d'agents de catégorie C,

– la réalisation d'une étude comparative et exhaustive sur l'**organisation des fonctions administratives et de support du ministère**, notamment dans les services déconcentrés, permettant notamment de déterminer les fonctions à renforcer en effectifs et celles où des gains de productivité sont encore possibles et compatibles avec des conditions de travail normales des agents.

Il apparaît que cette réflexion, à laquelle devraient être associées les centrales syndicales représentatives du ministère, dont certaines ont été auditionnées par votre Rapporteur, permettrait de mieux adapter la gestion des ressources humaines aux missions du MEDDTL à court et moyen termes.

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

Au titre de cette action miroir du programme n° 217 sont demandés, dans le cadre de la loi de finances pour 2012, 611,69 millions d'euros en AE et en CP, correspondant à 10 525 EPT, contre 601,79 millions d'euros en AE et en CP en 2011 (pour 10 661 ETP), soit une légère hausse des crédits demandés (1,62 %) pour une légère baisse des effectifs (136 EPT).

Il s'agit là encore d'un mouvement continu de contraction des crédits budgétaires, puisqu'au titre de la loi de finances pour 2010 avaient été demandés 647,06 millions d'euros en AE et en CP en 2010 (pour 12 025 ETP), ce qui représentait une baisse de 7 % par rapport au précédent excédent budgétaire.

Cette action a pour objet d'accueillir les emplois et les crédits de personnel des agents du MEDDTL qui concourent aux actions n° 1 à 6 du programme.

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

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

Sur le plan de la méthode, il est regrettable que le « bleu » budgétaire ne présente la répartition des personnels que par action et en pourcentage, ce

qui rend toute analyse de leur évolution difficile, voire impossible. Votre Rapporteur souhaite qu'à l'avenir, une présentation par organisme et en volume puisse figurer au sein du même document.

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

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

Il s'agit pour l'essentiel de 16 173 ETPT (contre 22 208 agents en 2011), dont une grande partie de catégorie C (12 995), affectés en services déconcentrés, notamment dans les directions interdépartementales des routes, les directions départementales des territoires et de la mer, et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), dans les services centraux du réseau scientifique et technique ainsi qu'à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGTIM).

L'action est dotée pour 2012 de 821,97 millions d'euros en AE et en CP, contre 824,05 millions d'euros en AE et en CP en 2011, (et 827,7 millions d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances 2010), ce qui représente une légère baisse de 0,26 % des dotations par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

Les principales évolutions pour 2012 sont :

– la poursuite de l'optimisation des moyens mis à disposition de Voies navigables de France (VNF). Un projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables ayant été adopté, le 31 août 2011 par le conseil des ministres et par le Sénat le 19 octobre, vise à faire évoluer, à compter du 1^{er} janvier 2013, Voies navigables de France vers une "Agence nationale des voies navigables", établissement public administratif disposant de la capacité de gestion de l'ensemble de ses agents,

– une réduction des moyens consacrés à l'ingénierie routière conformément aux mesures RGPP qui prévoient que « *les différents sites en charge du pilotage des travaux de l'État vont être rééquilibrés en adéquation avec le montant des travaux dont ils ont la responsabilité, afin d'obtenir une taille critique qui leur assurera une plus grande efficacité* ».

Votre Rapporteur sera vigilant, lors de l'examen de ce texte qui devrait être renvoyé au fond devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à ce que le changement de statut de VNF

ne soit pas l'occasion de faire baisser la qualité du service offerts aux usagers du service public fluvial.

Ces personnels peuvent être répartis de façon analytique selon les différentes actions du programme « *Infrastructures et services de transport* », notamment sous l'action n° 1 « *Développement des infrastructures routières* » (13 % des ETP), n° 10 « *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* », (1 % des ETP), n° 11 « *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* », (28 % des ETPT), n° 12 « *Entretien et exploitation du réseau routier national* », (46 % des emplois), n° 13 « *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports terrestres* » (8 % des ETPT), et n° 14 « *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* », représentant 4 % des ETPT. Cette répartition est strictement identique à celle observée dans le précédent projet de loi de finances.

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

Cette action « en miroir » identifie les personnels affectés tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère, à l'exception des CETE (supportés par l'action n° 14 « *Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique* », soit 237 ETPT pour 2012), et dont les activités se déroulent dans le cadre du programme « *Sécurité et circulation routières* », à l'exception du personnel des centres techniques de l'équipement (CETE), qui sont eux supportés par l'action n° 14 (« *Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique* »). Lesdits personnels sont principalement affectés à des tâches d'observation, de prospective, et de réglementation routières, aux démarches interministérielles et à la communication, ainsi qu'à l'éducation routière (examens du permis de conduire notamment).

L'actualité a récemment illustré, au sein de ces personnels, la situation des inspecteurs du permis de conduire, qui sont au nombre 1 500, et dont le corps d'encadrement est les délégués du permis de conduire, placés tous deux sous la double tutelle du MEDDTL et du ministère de l'intérieur. En effet, la principale organisation syndicale de ces deux corps a appelé ses membres à une grève illimitée à compter du lundi 17 octobre, essentiellement pour une revalorisation de carrière en négociation depuis 2007. **Là encore, il semble qu'un fossé se soit creusé entre l'engagement demandé aux fonctionnaires dans les différentes réformes successives, qui implique de nombreuses tâches administratives additionnelles, et les conditions matérielles d'accomplissement de leur mission.**

Il s'agit pour l'essentiel de 2 286 ETPT (contre 2 310 ETPT en 2011, et 2 334 agents en 2010), pour la majorité de catégorie B.

L'action n° 9 est dotée en 2012 de 129,55 millions d'euros (contre 128,38 en AE et en CP en 2011, et 126,23 en AE et en CP en 2010), ce qui correspond à une très légère hausse de 0,91 %.

Sur le fond, votre Rapporteur appelle à une rationalisation de la gestion des crédits budgétaires. **Dans la mesure où, comme il l'a déjà rappelé, et ce depuis novembre 2010, le pilotage de la politique de sécurité routière relève du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, il serait logique que l'ensemble des crédits ayant trait à cette politique publique soient inscrits dans un même programme budgétaire dont le responsable devrait logiquement être le Secrétaire général de ce ministère.**

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

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

Pour l'essentiel, ces agents sont en poste au sein de la délégation à la mer et au littoral, des nouvelles directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), des directions interrégionales de la mer (DIRM) ou directions régionales des affaires maritimes (DRAM). Ces agents sont au nombre de 2 892 en 2012, contre 3 101 en 2011 et 3 228 en 2010. Il est à noter qu'une partie de cette baisse des effectifs est due au transfert de 194 ETPT de l'action « gens de mer et enseignement maritime » vers l'École nationale supérieure maritime (ENSM).

L'action n° 11 est dotée de 166,18 millions d'euros en AE et en CP (contre 176,26 millions d'euros en AE et en CP en 2011, et 174, 762 en AE et en CP en 2010) ce qui représente une légère baisse de 5,72 %.

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

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

Ces personnels – qui sont, en 2012, au nombre de 12 609 (contre 13 187 en 2011 et 15 222 en 2010) sont affectés à des tâches qui recouvrent :

– les compétences et responsabilités de l'État dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et des paysages ;

– les prestations techniques apportées aux collectivités locales et l'appui technique aux autres administrations de l'État ;

– les compétences et responsabilités du MEDDTL dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.

L'action n° 13 est dotée en 2012 de 710,26 millions d'euros en AE et en CP (contre 722,06 en AE et en CP en 2011, et 801,63 en AE et en CP en 2010) ce qui représente une baisse de 1,64 % par rapport au projet de loi de finances pour 2011, la baisse entre 2011 et 2010 étant déjà de 9,93 %.

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

L'action n° 14, également « en miroir », identifie les personnels affectés tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère et dont les activités se déroulent dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique. Il s'agit pour l'essentiel :

– des personnels (c'est-à-dire 51 ETPT) qui, au sein du Commissariat général au développement durable, et plus précisément de la Direction de la recherche et de l'innovation, sont affectés aux politiques du nouveau programme « *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* » (n° 190), qui est rattaché à la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » ;

– des personnels (c'est-à-dire 2 435 ETPT) des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) qui font partie intégrante du Réseau scientifique et technique (RST), et qui réalisent des activités scientifiques et techniques dans leur domaines de compétence (ressources et territoires, ville durable et bâtiments, maîtrise des énergies et climat, impact sanitaire, connaissance et prévention des risques, transports, gestion du patrimoine d'infrastructures. **Sans mettre en cause naturellement la qualité de ces activités de recherche, dont certaines comme l'éco-construction et les éco-matériaux sont au cœur des enjeux du Grenelle de l'environnement, votre Rapporteur s'étonne du faible niveau d'information des documents budgétaires les concernant, et appelle à une plus grande précision en la matière lors des prochains exercices budgétaires.**

On dénombre au total, en 2012, 2 486 ETPT affectés à cette action (contre 2 474 ETPT en 2011, et 2 478 fonctionnaires en 2010).

L'action n° 14 est dotée au titre des crédits demandés pour 2012 de 148,64 millions d'euros en AE et en CP (contre 142,16 en AE et en CP en 2011, et 136,32 en 2011).

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

L'action n° 15 est également une action miroir qui identifie les personnels, tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère, qui sont affectés à des politiques du programme « *Développement et amélioration de l'offre de logement* » (n° 135) et « *Aide à l'accès au logement* » (n° 109) de la mission « *Ville et logement* », tout en étant rattachés au programme support n° 217.

Ces politiques visent à l'amélioration de la construction locative et du parc existant, au soutien à l'accession à la propriété, à la lutte contre l'habitat indigne, à la réglementation de l'habitat, à la politique technique et à la qualité de construction, au développement des aides personnelles au logement, et à l'accompagnement des personnes en difficulté (dans le cadre de la mise en œuvre de la loi dite « DALO »). Sont également concernés les personnels affectés aux politiques de rénovation urbaine.

Au total 3 345 agents - contre 3 476 agents en 2011 - sont concernés. Les effectifs baissent en 2012, par rapport à 2011, en raison de mesures techniques de transfert entre actions miroirs au sein même du programme 217 (soit - 33 ETPT), et de l'application de la mesure RGPP visant à réformer le secrétariat des commissions de sécurité et d'accessibilité (- 100 ETPT).

L'action n° 15 est dotée de 201,97 millions d'euros en AE (soit 5,3 % des AE de la mission) et en CP, contre 162,87 millions d'euros en 2010.

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

Cette action miroir identifie les personnels œuvrant pour les politiques du programme n° 181 « *Prévention des risques* », soit en administration centrale soit en services déconcentrés. Leurs tâches recouvrent les domaines suivants : inspection des installations classées, contrôle des équipements sous pression, des canalisations, de la sécurité des barrages et des installations hydrauliques, contrôle des mines et des carrières, après-mines, prévention des inondations et des risques naturels, contrôle du transport de matières dangereuses, gestion et contrôle des déchets et prévention du bruit.

Ces personnels œuvrent par exemple à la conception de plans de prévention des risques technologiques (PPRT), en application de la loi du 31 juillet 2003.

Au total, 3 209 agents (contre 3 227 en 2011), hors les effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire, directement budgétés sur le programme n° 181, sont concernés. Ils répartissent de la façon suivante :

- 1 960 sont affectés à la prévention des risques technologiques et des pollutions,
- 361 sont affectés à l'ASN,
- 1 214 sont affectés à la prévention des risques naturels et hydrauliques,
- 35 sont affectés à la gestion de l'après-mines, aux travaux de mise en sécurité, à l'indemnisation et à l'expropriation sur les sites.

En 2012, cette action est dotée de 207,28 millions d'euros en AE et en CP, contre 203,47 millions d'euros en 2011.

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

L'action miroir n° 18 vise à accueillir le transfert en gestion des emplois et crédits de personnel correspondant aux agents relevant en gestion du MEDDTL mais exerçant leur activité dans le périmètre d'autres administrations centrales, en vue de permettre la gestion et la paye de ces personnels. C'est pourquoi, compte tenu de sa nature, elle ne fait pas l'objet de dotations budgétaires.

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

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

Cette action, créée en 2007, a pour objet d'identifier les personnels titulaires mis à disposition des collectivités territoriales et affectés dans les services transférés auxdites collectivités en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers. L'article 5 de cette seconde loi dispose « qu'à défaut de signature au 1^{er} juillet 2010 de la convention prévue à l'article 4, la consistance du service ou de la partie de service à transférer, le nombre et la nature des emplois transférés, déterminés selon les deuxième et quatrième alinéas de l'article 3, ainsi que les modalités de transfert du parc sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé des collectivités territoriales, après avis motivé d'une commission nationale de conciliation (...) » Dans ce cas, la date d'effet du transfert du parc est fixée au 1^{er} janvier 2011.

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

Continue de se poser cependant la question de la compensation, rendue complexe par le fonctionnement des parcs qui imputent leurs dépenses et leurs recettes sur un compte de commerce, dont le ministre chargé de l'équipement est l'ordonnateur principal (Compte n° 904-21, ouvert par l'article 69 de la loi de finances pour 1990 et intitulé « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement (dans le domaine routier)* ». Ce transfert est basé sur un calcul de seuil « plancher » de taille de services des parcs transférés à une collectivité, calcul déterminé sous le contrôle de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) et aboutit à la fixation des compensations financières dues par l'État à la collectivité destinataire du transfert. Il convient toutefois de préciser que, s'agissant des charges de personnel, seules celles qui résultent de l'emploi de fonctionnaires et agents non titulaires de droit commun seront compensées.

Il apparaît que l'application du mode de calcul retenu, qui ne prend pas en compte les ouvriers des parcs et ateliers (OPA), directement rémunérés *via* le compte de commerce susmentionné par les « clients » des parcs – c'est-à-dire pour l'essentiel les départements – pourrait s'avérer défavorable aux collectivités ayant accepté lesdits transferts. **Votre Rapporteur rappelle qu'il souhaite que l'application de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 soit suivie avec la plus grande attention, afin qu'elle n'aboutisse pas à un transfert par l'État de compétences non compensées par les ressources correspondantes.**

S'agissant des transferts effectifs de personnel aux collectivités territoriales, trois vagues successives de transferts de compétences et de services ont eu lieu. Pour 2012, 5 520 ETPT (contre 5 486 en 2011) sont identifiés comme travaillant pour les collectivités locales et rémunérés par le MEDDTL, c'est-à-dire des agents n'ayant pas encore opté pour un transfert définitif vers ces collectivités au moyen d'une intégration à la fonction publique territoriale, ou d'un détachement sans limitation de durée (DSL D).

Compte tenu de cette « respiration » entre mouvements de personnels entrant et sortant de cette action, les dotations budgétaires de l'action n° 22 fluctuent de manière importante :

– en 2011, avec 44,05 millions d'euros (contre 26,05 millions d'euros, la même dotation étant opérée en CP, en 2010), les crédits budgétaires demandés au titre de cette action ont connu, pour cette raison, une hausse de 69 % par rapport au précédent exercice budgétaire.

– en 2012, les crédits demandés s’élèvent à 52,25 millions d’euros, en AE et en CP, soit une augmentation de 18,61 %,

Enfin, il est à signaler que le plafond d’autorisation d’emplois (PAE) n’a pas pris en compte « l’effet décentralisation », c’est-à-dire les agents ayant exercé leur droit d’option, ou ayant quitté définitivement les cadres d’emploi du MEDDTL en cours d’année 2011. Cette correction sera apportée par voie d’amendement gouvernemental qui prendra en compte les mouvements liés aux nouveaux services transférés, l’exercice du droit d’option qui prenait fin au 31 août 2011 (pour une mise en œuvre au 1^{er} juillet 2012), mais aussi la réalité des départs constatés jusqu’à cette même date dans les services transférés, et divers ajustements en fonction de la réalité constatée dans les transferts de personnel.

Votre Rapporteur attire l’attention du Gouvernement sur le fait que cette correction, dont il est compréhensible qu’elle doive intervenir aussi tardivement durant l’examen du budget, afin de prendre en compte la réalité du nombre d’emplois effectivement transférés, ne doit en aucun cas aboutir à alourdir les charges supportées par les collectivités territoriales.

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

Cette action concerne 825 ETPT (contre 901 en 2011), qui travaillent à la mise en œuvre du programme n° 174 (« *Energie, climat et après-mines* », dont le responsable est le directeur général de l’énergie et du climat) tout en étant rattachés budgétairement au programme support du MEDDTL, c’est-à-dire au programme n° 217. En majorité (soit 605 ETPT), les agents rattachés budgétairement à cette action exercent leur mission au sein des services déconcentrés que sont les DREAL dans des activités liées à l’énergie, au climat et à l’air, ainsi qu’aux activités de contrôle des véhicules.

Votre rapporteur, sans mésestimer l’intérêt de disposer d’un regroupement de toutes les ressources humaines employée dans le cadre de la réalisation des politiques publique qui sont de la responsabilité du MEDDTL, souhaite qu’une réflexion soit menée afin de présenter ces ressources mission par mission, ce qui aurait l’avantage de faire progresser la lisibilité des données budgétaires.

L’action n° 23 est dotée de crédits en légère baisse à 52,3 millions d’euros en AE et en CP (contre 54,99 millions d’euros en AE et en CP en 2011).

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

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

Cette action concernait, en 2011, 191 agents, répartis entre les personnels de la filière exploitation, mis à disposition du ministère de la défense, soit 113 ETP, et les personnels des directions départementales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) outre-mer, soit 75 ETP.

En 2012, l'essentiel des moyens de cette action sera transféré au ministère de la défense pour ce qui concerne les tâches d'ingénierie aéroportuaire non spécialisée des bases aériennes militaires, et d'autre part vers le budget annexe de l'aviation civile (BACEA), pour ce qui concerne l'ingénierie aéroportuaire des bases aériennes civiles et militaires. Il s'agit d'une évolution largement amorcée en 2011, 703 ETPT ayant fait l'objet de ce transfert lors du précédent exercice budgétaire.

En conséquence, cette action est dotée de crédits en forte baisse : de 35,01 millions d'euros en AE et en CP, pour la LFI 2010, ils passent à 1,45 million d'euros en AE et en CP pour 2012, le plafond d'autorisation étant fixé à 30 ETPT.

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

L'action n° 25 a pour objet d'identifier le budget attribué à la commission nationale du débat public (CNDP), qui est une autorité administrative indépendante, créée par l'article 134 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et définie au chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

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

Conformément à l'engagement n° 189 du Grenelle de l'environnement, l'article 246 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a élargi la composition de la commission, désormais composée de 25 membres, et a

renové la procédure qu'elle met en œuvre, en prévoyant que le débat public porte notamment sur les modalités d'information et de participation du public après l'organisation du débat. La CNDP peut désigner, à la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique chargée du projet, un garant chargé de vérifier l'application des modalités d'information et de participation du public postérieurement au débat public. Cette faculté a déjà été expérimentée par la CNDP sur des projets récents, et cette initiative a été très appréciée du public.

Par ailleurs, la CNDP ne peut s'auto-saisir. Votre Rapporteur se félicite du fait que, dans le cadre de la discussion du projet de loi devenu la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, la CNDP ait été réintroduite, lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, dans l'organisation du débat sur le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris (article 3). Il souligne l'utilité budgétaire de la précision du même article qui indique que *« l'établissement public « Société du Grand Paris » assume la charge matérielle et financière du débat, à l'exception du coût des expertises complémentaires, à la charge de la Commission nationale du débat public qui peut en demander le remboursement à cet établissement public »*. Cependant, il serait partisan d'une mention pour mémoire du coût budgétaire dudit débat dans cette action, afin d'améliorer sa lisibilité.

L'activité de la CNDP a été très soutenue, car, après 9 débats publics, elle en a organisé un nombre similaire - 10 - en 2010. Les débats publics relatifs au Grand Paris, débutés le 1^{er} octobre 2010, ont pris fin le 1^{er} février 2011. Elle a été saisie 19 fois en 2009-2010, et a rendu 19 décisions.

En 2012, la CNDP prévoit d'organiser de nombreux débats, qui mobiliseront les trois quarts de son budget. Le quart restant sera consacré à des actions de publication, de pédagogie et de méthodologie.

Comme en 2011, la CNDP est dotée de 2,29 millions d'euros en AE (ce qui représente 0,1 % des AE de la mission) et en CP. 7 ETPT sont affectés à cette action, soit un président, deux vice-présidents, un secrétaire général et 4 agents.

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

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

L'ACNUSA est une instance de recours en cas de désaccord sur les engagements pris localement entre les gestionnaires, les compagnies aériennes, les élus, les associations de riverains et les représentants de l'État. Elle dispose d'un pouvoir de sanction financière – pour un montant maximal de 20 000 euros – à l'encontre des compagnies aériennes qui ne respectent pas les règles de protection sonores des aéroports. En termes de sanctions, l'Autorité a pris, en 2009, 387 décisions dont 331 ont donné lieu à prononcé d'amendes pour un montant total de 2 921 750 euros. L'ACNUSA a rendu 6 avis prévus par la loi, émis 12 recommandations et participé à 8 Commissions Consultatives de l'Environnement.

Elle doit, par ailleurs, être consultée sur les projets de plans d'exposition au bruit (PEB) et de plan de gêne sonore (PGS), ainsi que sur tout projet de texte de nature réglementaire intéressant l'une des dix plates-formes aéroportuaires les plus importantes en France.

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

L'ACNUSA a connu **deux évolutions majeures** au cours de l'année 2010 : d'une part le transfert, à compter du 1^{er} avril 2010 de la **totalité de la procédure de sanctions des manquements à la réglementation environnementale** (en application de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009) et d'autre part, l'extension le 1^{er} novembre 2010 de ses compétences à l'ensemble des nuisances environnementales aéroportuaires (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010).

En matière de sanctions, l'Autorité a rendu en 2010, 433 décisions (dont 344 décisions d'amendes pour un montant global de 2 744 500 €) puis, au cours du 1^{er} semestre 2011, 254 décisions (dont 239 décisions d'amendes totalisant 1 685 750 €) suite à des manquements relevés sur 11 aérodromes (Bâle-Mulhouse, Beauvais, Bordeaux, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget, Paris-Orly et Toulouse). **Votre Rapporteur souhaite** que le produit des amendes prononcées puisse conduire à **augmenter le budget de l'ACNUSA, notamment afin de renforcer son budget de communication** (140 000 euros en 2012) qui ne paraît pas adapté à l'intérêt qu'il y a à mieux faire connaître son rôle, notamment auprès des riverains des aéroports.

Concernant l'extension des compétences de l'ACNUSA à l'ensemble des nuisances environnementales, l'Autorité émet désormais des recommandations générales en matière de pollution atmosphérique dans le but de garantir la transparence des débats.

Elle est consultée par les autorités chargées de l'élaboration des schémas régionaux du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE) ou des plans de protection de l'atmosphère (PPA) pour les territoires concernés par des aéroports.

Elle est aussi consultée sur les projets de textes réglementaires traitant des nuisances aéroportuaires autres que le bruit, susceptibles de donner lieu à des sanctions administratives.

L'action n° 26 est dotée en 2012 de 1,41 million d'euros en AE et en CP (contre 1,43 en 2011 et 1,33 en 2010) en AE et en CP, soit une baisse de 1,4 %, pour les AE, par rapport à 2011. Au total, 12 ETPT sont affectés à cette action, dont le Président, la Secrétaire générale et 10 agents.

CONCLUSION

Au terme de l'étude des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 au titre de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », et plus particulièrement des programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113) et « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* » (n° 217), **il apparaît que la traduction budgétaire des engagements inscrits dans le « marbre législatif » des deux lois dites « Grenelle I » et « Grenelle II » fait, une fois de plus, défaut.**

Certes, cette tendance a été limitée pour le programme 113, qui connaît une hausse, modeste, des crédits demandés. Mais que pèse-t-elle face à la baisse, là aussi modérée, des crédits demandés pour 2012 sur le programme 217, dont le volume budgétaire est quasiment 10 fois plus important ?

La mesure des investissements colossaux qui auraient été nécessaires pour tenir lesdits engagements, et dont le budget de l'État aurait dû constituer le fer de lance, n'a pas été prise.

Bien au contraire, avec un projet de loi de finances qui affiche une nouvelle baisse des crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », le Gouvernement a manifestement choisi de donner un coup d'arrêt au mouvement vers un développement durable respectueux de l'environnement, de son devenir et de ses ressources.

Votre Rapporteur plaide pour qu'à l'avenir le budget de cette mission et sa progression régulière, qui doivent bien sûr être compatibles avec les contraintes de nos finances publiques, soient « sanctuarisés ». Il souhaite ardemment qu'ils deviennent, car leur importance est cruciale dans la France des années 2010-2020, tout aussi intouchables que le furent tour à tour, dans notre histoire budgétaire, les crédits de la défense, de la culture ou de l'éducation nationale.

De plus, ce coup de frein constaté dans le projet de loi de finances pour 2012, alors qu'il aurait fallu continuer à faire pression sur l'accélérateur, délivre un fort mauvais signal non seulement à l'opinion publique, auprès de laquelle il ne faut rien négliger pour modifier les comportements individuels, mais également aux industriels engagés dans la constitution d'une offre novatrice et de qualité, notamment dans les domaines des énergies renouvelables.

Il porte directement atteinte, de façon paradoxale, aux orientations données par le Gouvernement pour le développement des métiers liés à la croissance verte, assises sur l'objectif de 600 000 emplois « verts » à créer d'ici 2020, et handicapé de ce fait la croissance.

Enfin, ce coup d'arrêt plus intervient au plus mauvais moment : notre pays, notamment s'il veut peser de tout son poids dans les négociations internationales en termes de changement climatique ou de biodiversité, à la veille de la conférence de Durban, et alors que se profile la perspective d'un non-remplacement du protocole de Kyoto, doit être exemplaire dans sa mobilisation pour l'environnement et le développement durable.

Avec ses partenaires européens, il devrait aujourd'hui jouer un rôle majeur sur la scène internationale dans la défense et la mise en œuvre d'objectifs ambitieux et contraignants en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de préservation de la biodiversité, objectifs qui devraient enfin être à la hauteur de l'urgence écologique. Le mandat de négociation européen défini en vue de la conférence de Durban paraît, à cet égard, bien timoré...

Compte tenu des échéances électorales prévues en 2012, mais aussi d'une alternance qui a déjà eu lieu au Sénat et qui permettra sans doute de remettre les questions environnementales au centre du débat démocratique, la France a aujourd'hui une occasion unique d'offrir – enfin – l'image d'un pays qui s'engage résolument dans la voie d'un nouveau mode de croissance et de développement.

Pour toutes ces raisons, votre Rapporteur vous propose de ne pas donner un avis favorable aux crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », et plus particulièrement des programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113), et « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* » (n° 217), tels qu'ils sont inscrits au projet de loi de finances pour 2012.

TRAVAUX EN COMMISSION

I.— AUDITION DE MME NATHALIE KOSCIUSKO-MORIZET, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, ET DE M. THIERRY MARIANI, MINISTRE CHARGÉ DES TRANSPORTS

Au cours de sa réunion du 18 octobre 2011, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement**, et **M. Thierry Mariani, ministre chargé des transports**, sur les crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ».

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Le budget pour 2012 de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » (EDAD) s'élève à 9,742 milliards d'euros de crédits de paiement, en hausse de 1,5 %. Cette mission est au cœur de l'action du ministère, dont le périmètre regroupe des budgets annexes. Si l'on y ajoute l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le budget annexe de l'aviation civile, nous atteignons 27,7 milliards d'euros. Cette hausse témoigne de l'importance des politiques mises en œuvre, notamment dans les domaines des transports et des infrastructures, dans la logique du Grenelle de l'environnement. Après la concertation et la phase législative qui a duré deux ans, le Grenelle est maintenant dans sa phase de mise en œuvre. C'est ce qui justifie cette augmentation, même si l'effort de redressement des finances publiques impose une responsabilité particulière.

Trois qualités caractérisent ce budget : la responsabilité, l'efficacité et le dynamisme.

Premièrement, c'est un budget responsable dans la mesure où il couvre d'abord les dépenses obligatoires – je pense à l'équilibre de l'AFITF et à l'entretien des infrastructures routières, éprouvées par deux hivers très rigoureux. Il est responsable aussi par rapport aux dépenses et aux économies possibles dans un contexte de tension budgétaire. Le ministère applique ainsi totalement la RGPP avec le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, qui induit une réduction de 1 309 équivalents temps plein, dont le nombre total est de 60 305. Un effort important est réalisé sur les dépenses de fonctionnement du ministère comme sur celles des opérateurs – entre moins 4 et moins 5 %.

La responsabilité, c'est encore la poursuite de la réforme, que j'illustrerai par deux exemples : l'IGN et Météo-France. Pour l'IGN, ce sera l'intégration de l'inventaire forestier national au 1^{er} janvier 2012, l'enjeu étant de regrouper des compétences d'inventaire, de description du territoire, tout en mutualisant les

moyens des deux établissements, ce qui permettra de faire des économies tant aux niveaux financier et immobilier qu'en termes d'équivalents temps plein. Dans le PLF pour 2012, le montant de la subvention pour charges de service public pour le nouvel établissement est un montant intégré de 96 millions d'euros. S'agissant de Météo-France, en 2012, des chantiers d'investissements accompagneront la réforme territoriale qui se poursuit. Ce sont en effet deux volets indissociables : on investit en réformant et inversement. Les investissements prioritaires sont ceux relatifs au réseau d'observation. Il faut rénover les infrastructures techniques, dont certaines sont anciennes, tout en tirant les conséquences des épisodes neigeux de décembre 2010 en remplaçant des stations au sol obsolètes et en déployant des capteurs de hauteur de neige en plaine. Cela représente, en 2012, 4,3 millions d'euros pour les investissements sur le réseau d'observation et l'immobilier.

Deuxièmement, ce budget est efficace parce qu'il tient compte des évaluations de l'inspection des finances sur les dispositifs fiscaux. J'ai en effet choisi d'adopter une attitude offensive et de répondre aux interpellations en proposant des réformes dynamiques. C'est notamment ce que j'ai fait pour le crédit d'impôt développement durable et l'éco-prêt à taux zéro. Le crédit d'impôt développement durable fonctionnait bien, mais il était de plus en plus onéreux. Quant au dispositif de l'éco-prêt à taux zéro pour les rénovations en profondeur, il était peu utilisé : 100 000 seulement pour un objectif de 400 000 par an. En effet, les deux dispositifs étant exclusifs l'un de l'autre, il était plus fait appel au crédit d'impôt développement durable qui, même si son efficacité était moindre du point de vue environnemental sur le long terme, présentait l'avantage d'être financièrement plus attractif puisque son effet sur la trésorerie était immédiat. J'ai donc fait un travail de réingénierie, toujours dans le souci de respecter l'objectif du Grenelle – moins 38 % de consommation énergétique dans l'habitat en 2020. Le cumul des deux dispositifs est ainsi à nouveau autorisé. Et si l'on fait des travaux en profondeur dans les logements, on a même droit à des bonus de taux sur le crédit d'impôt développement durable. En contrepartie, certaines dépenses peu pertinentes du point de vue de l'environnement sortiront du cadre de celui-ci.

Troisièmement, ce budget est dynamique, car il fait face à de nouvelles priorités et permet de saisir des opportunités. Au titre des crédits budgétaires pour 2012, les engagements spécifiques du Grenelle se montent à 163 millions d'euros et toute l'action du ministère est orientée dans cette direction. Cela correspond à de nouvelles exigences, comme celles faisant suite à la catastrophe nucléaire de Fukushima, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ayant dû auditer, en quelques mois, toutes les centrales et installations nucléaires de base. L'ASN et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) bénéficient ainsi de 44 emplois supplémentaires et d'un accroissement de leurs moyens de 20 millions d'euros. Les crédits en matière de recherche sur la sûreté nucléaire augmentent également au titre des investissements d'avenir.

Une priorité est donnée aux questions de santé environnementale, à la suite des travaux parlementaires que j'avais menés parmi vous entre 2002 et 2007 au sein du groupe d'études « *santé et environnement* ». En témoignent le

financement du plan national santé-environnement, avec ses vingt-six plans régionaux, et le lancement de la cohorte Elfe pour le suivi de 20 000 enfants, de l'âge foetal à l'âge de vingt ans, dont l'objectif est de démêler le faux du vrai en matière de relation entre les pathologies et l'environnement physico-chimique notamment. De plus, 64 millions d'euros sont accordés au traitement des points noirs du bruit. Sur la même ligne budgétaire se trouvent les crédits affectés au traitement des sols pollués et des friches, au développement des politiques en matière de qualité de l'air intérieur, à la prévention des risques liés aux questions émergentes comme les ondes électromagnétiques ou le plan déchets de l'ADEME. Il est parfois compliqué de faire la part des choses dans la mesure où les moyens consacrés à certaines actions sont partagés entre les crédits des ministères et les crédits inscrits au titre des investissements d'avenir. Je veux néanmoins souligner l'effort accompli en faveur des grandes agglomérations françaises qui s'investissent dans le développement durable au travers d'opérations d'intérêt national – Bordeaux, Marseille, Nice, Saint-Étienne – ou celui de tous ceux qui répondent présents au défi du Grand Paris. Cet effort se concrétise dans le programme 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » – 8 millions d'euros –, dans les SCOT Grenelle, les PLU intercommunaux, les éco-quartiers et dans l'urbanisme de projet.

Toujours dans le cadre du dynamisme, les politiques du Grenelle sont des politiques d'emploi, de mutation de notre système de production et de consommation qui doit aller dans le sens de la création d'emplois. J'en profite pour réaffirmer mon attachement à l'efficacité énergétique, qui est un enjeu pour le pouvoir d'achat des ménages – 2 900 euros, en moyenne, sont dépensés par an en facture énergétique. J'ai donné une suite au Grenelle avec les tables rondes sur l'efficacité énergétique. En effet, si l'on additionne toutes les mesures du Grenelle, nous obtenons 17 % d'efficacité énergétique en plus en 2020, alors que notre objectif est de 20 %. En outre, je suis convaincue que, dans la crise que nous traversons, mettre l'accent sur l'efficacité énergétique permettra d'agir à la fois sur le pouvoir d'achat, la compétitivité et l'emploi. Les dispositifs à mobiliser dans ce cadre sont très technologiques et nous avons des champions en la matière – Saint-Gobain, Schneider –, ainsi que de petites entreprises qui sont très performantes en matière d'efficacité énergétique. Les crédits de l'ADEME sont, eux aussi, mobilisés en priorité sur ce thème.

S'agissant du volet recherche, l'objectif fixé par le Grenelle de 1 milliard d'euros d'investissements supplémentaires d'ici à 2012 sera dépassé à la fin de cette année, avec un effort supplémentaire d'environ 1,2 milliard d'euros en cumul sur la période 2008-2011 par rapport à 2007. Au total, 1,6 milliard d'euros est focalisé chaque année, au sein des organismes de recherche, des agences, sur les priorités du Grenelle de l'environnement – je pense notamment à la recherche aéronautique et à l'expérimentation de vol avec du biocarburant à base d'*huile de friture* qui a été réalisée la semaine dernière.

Thierry Mariani vous fera une présentation du budget des transports, mais je vous en dirai quelques mots sous l'angle de l'intégration avec les autres

politiques du ministère puisque les transports font partie intégrante de la transformation écologique et économique dont j'ai parlé.

Le Grenelle exige que soient favorisés les modes de transport alternatifs à la route, dans une proportion de deux tiers, contre un tiers pour la route. Cela ne doit pour autant pas nous faire oublier l'entretien du réseau et le service aux usagers – 3,9 milliards d'euros y seront consacrés dans le budget de l'État et de l'AFITF.

Dans le domaine maritime, des investissements importants sont réalisés pour la sécurité avec la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) – c'est la mise en œuvre du paquet « *Erika III* ». Nous sommes dans le cadre d'une politique transversale : modernisation des infrastructures, service aux usagers de la mer, en même temps que protection de l'environnement. En outre, 45 millions d'euros sont spécifiquement consacrés à la protection du patrimoine naturel – connaissance, contrôle, expertise, préservation des espèces, mise en œuvre de la stratégie nationale de la biodiversité (SNB), gouvernance dans la politique de l'eau. Une enveloppe de 15 millions d'euros a ainsi été affectée pour 2012 à la SNB. Des appels à projets ont déjà été lancés et l'on a installé ce matin, sous la présidence de Jérôme Bignon, le Comité national trame verte et bleue. Ces initiatives se font dans les territoires avec les collectivités locales. L'effort lancé en 2011 se poursuit avec six parcs naturels marins, plus le nouveau parc national des Calanques. En 2007, nous n'avions pas de parc naturel marin. Celui d'Iroise a été créé dans une certaine confusion, malgré de nombreuses oppositions. Je viens de lancer celui du Golfe du Lion en Languedoc-Roussillon et cinq ou six autres pourraient voir le jour dans les mois qui viennent. Donc, nous avançons.

S'agissant des agences de l'eau, en 2012, un peu plus de 2 milliards d'euros seront consacrés à l'amélioration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Surtout, c'est l'année prochaine qu'interviendra l'adoption du dixième programme d'intervention. Le programme de rattrapage pour les grosses stations d'épuration a bien marché. Plus d'une cinquantaine de ces stations avaient dix ans de retard sur les normes européennes, mais elles ont déjà rattrapé ce retard, sauf trois ou quatre d'entre elles dont la situation sera réglée dans les deux ans qui viennent. Nous lançons maintenant le même programme sur les 74 moyennes stations d'épuration. Le dixième programme des agences de l'eau est un rendez-vous particulièrement structurant – 14 milliards d'euros – qui interviendra dans le cadre d'un dialogue avec les élus et les usagers.

M. Yanick Paternotte. Mme la ministre a eu raison de qualifier ce projet de budget de responsable, d'efficace et de dynamique, tout en rappelant les effets cumulatifs des politiques menées depuis 2007 et de la loi Grenelle. J'ai bien noté que l'AFITF était encore soutenue en 2012 en attendant les ressources propres provenant de la taxe poids lourds en 2013. Mais sur quelle ligne se trouvent les crédits affectés à la résorption des points noirs du bruit sur les infrastructures existantes ?

M. Jean-Paul Chanteguet. Les élections présidentielles et législatives de l'année prochaine auront bien sûr une incidence sur ce projet de loi de finances, mais je souhaite vous interroger, madame la ministre, sur les décisions prises il y a quelques jours par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi de simplification administrative qui, une fois de plus, aura permis aux groupes de pression de faire entendre leur voix auprès de la majorité et aura privé l'Assemblée d'un débat de fond sur des sujets d'importance comme la responsabilité sociale et environnementale (RSE) ou la circulation des camions de quarante-quatre tonnes. La semaine dernière, a ainsi été adopté un amendement reportant le calendrier d'application de l'article 225 de la loi Grenelle 2 portant sur le *reporting*, en matière sociale et environnementale, des entreprises et des comptes de 2011 à 2012, décision à laquelle le Gouvernement, en la personne de M. Frédéric Lefebvre, ne s'est pas opposé et qui, selon notre collègue Bertrand Pancher, est une grave erreur, sur le fond et sur la forme, guidée, je cite, « *par la main d'un patronat ringard avec le soutien de la partie la plus conservatrice de la majorité* ».

Dois-je rappeler, toujours à propos de la RSE, que la distinction entre entreprises cotées et entreprises non cotées a été jugée discriminatoire par le Conseil d'État ? Et que dire du vote de cet amendement qui vise à supprimer l'obligation du sixième essieu pour les camions de 44 tonnes alors que le Conseil général de l'environnement et du développement durable a publié, le 13 octobre, un rapport daté de janvier 2011 dans lequel il indique que le bilan socio-économique de l'autorisation des 44 tonnes est globalement négatif dans le cadre de l'hypothèse du maintien des véhicules à cinq essieux ? Que dire encore du vote de la disposition qui donne aux collectivités territoriales un délai de six ans, et non plus de deux, pour appliquer la législation sur la publicité extérieure décidée dans le cadre de la loi Grenelle ? C'est Lionel Tardy, député UMP, qui apporte la réponse à ces questions, en dénonçant le « *détricotage* » du Grenelle de l'environnement !

En janvier, vous aviez annoncé, madame la ministre, votre intention de faire des propositions sur la fiscalité du patrimoine naturel. Dans une interview, vous déclariez que, dans le cadre de la réflexion sur la fiscalité du patrimoine, il était indispensable de prendre également en compte le fait que la France dispose d'un patrimoine naturel exceptionnel, et vous ajoutiez : « *il faut construire un régime global et simple qui permette réellement d'inciter les propriétaires à restaurer et entretenir ces espaces.* » Ce régime, nous l'attendons toujours, comme nous attendons, tout comme vous, avec une grande impatience, les conclusions du rapport du Centre d'analyse stratégique sur les mesures fiscales défavorables à l'environnement. En effet, s'il est vrai que, cette année encore, le secteur de l'environnement n'échappera pas à la politique d'austérité, puisque le nouveau coup de rabot sur le contrat d'intervention à durée déterminée (CIDD) réduira de 600 millions d'euros la charge pour le budget de l'État, il n'en est pas moins vrai que votre gouvernement n'ose pas s'attaquer aux niches fiscales « grises » évaluées à 5,3 milliards d'euros dans un rapport du Sénat de 2009.

Est-il pertinent de continuer à réduire le crédit d'impôt développement durable alors que, comme le montre le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, celui-ci a contribué à atteindre des objectifs environnementaux, qu'il s'agisse de la réduction des consommations d'énergie ou des émissions de gaz à effet de serre ? Le Gouvernement fait le choix de donner la priorité aux rénovations lourdes pour le CIDD et l'éco-prêt, orientation qui, en l'absence de la création d'un éco-PTZ dédié aux copropriétés et d'un plan finançant la rénovation des logements sociaux, ne permettra pas d'atteindre l'objectif de 400 000 rénovations en 2012 puisque, en un an et demi, seulement 150 000 éco-PTZ ont été accordés.

Je souhaite enfin vous interroger, madame la ministre, sur le rejet par la commission des finances de l'article qui prévoyait de créer une taxe finançant l'achat par l'État de quotas d'émission de CO₂ pour les nouveaux entrants au plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre. En effet, cette réserve « nouveaux entrants » aurait été insuffisamment dotée pour la période 2008-2012. La taxe prévue par le Gouvernement devait s'appliquer au chiffre d'affaires des entreprises ayant bénéficié des allocations les plus importantes, soit au moins 60 000 tonnes de CO₂, concerner quelque 400 entreprises et rapporter 200 millions d'euros. Comment le Gouvernement compte-t-il financer cette réserve depuis le vote de la commission des finances ?

M. Stéphane Demilly. J'ai noté avec intérêt, madame la ministre, qu'avec 27,7 milliards d'euros au total, le budget de votre ministère progressait de 2,1 % par rapport à 2011. C'est le signe que le développement durable, au sens large, est une priorité constante de l'action publique avec en ligne de mire les objectifs du Grenelle de l'environnement. J'évoquerai trois points spécifiques.

En premier lieu, dans le domaine de la politique de l'eau, j'ai relevé avec satisfaction que les agences de l'eau consacreront, en 2012, un peu plus de 2 milliards d'euros pour améliorer la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Je voudrais m'attarder quelques instants sur la question des installations d'assainissement non collectif. Je suis déjà intervenu à plusieurs reprises sur le sujet, ici même, ou par le biais de questions au Gouvernement, car il s'agit d'une problématique particulièrement sensible en milieu rural. En effet, la mise aux normes d'un système d'assainissement individuel peut atteindre plusieurs milliers d'euros et bien des particuliers n'ont pas les moyens de la financer. Nombreux sont ceux qui sont en train de découvrir l'ampleur de la facture au vu du diagnostic réalisé dans le cadre des fameux services publics d'assainissement non collectif (SPANC). Quelles mesures le ministère a-t-il prévues dans ce projet de budget pour aider les Français habitant en zone rurale à faire face à ces obligations ?

Ma deuxième question portera sur l'efficacité énergétique, l'un des grands enjeux du Grenelle de l'environnement et l'une des priorités de ce projet de budget, avec l'objectif de tendre vers une réduction de 38 % des consommations énergétiques dans l'habitat. Dans ce cadre, chacun identifie assez bien les aides

dont peuvent bénéficier les particuliers. Je voudrais, pour ma part, cibler mon propos sur les collectivités locales confrontées à l'immense chantier de la performance énergétique des bâtiments publics dont elles ont la charge. Des économies d'énergie considérables peuvent effectivement être réalisées dans toutes les mairies, les salles des fêtes et autres salles des sports, mais les travaux à réaliser sont souvent très coûteux. C'est une vraie difficulté pour les petites communes notamment, qui ont peu de ressources et sont confrontées à la double contraction des subventions publiques, quelles qu'elles soient, et des crédits bancaires aux collectivités, lesquels se réduisent comme peau de chagrin. Quels sont les moyens prévus dans ce projet de budget pour aider les collectivités à faire face au défi de la rénovation thermique des bâtiments publics ?

Mes dernières questions seront relatives au transport fluvial, identifié dans ce projet de budget comme l'un des axes de la politique de mobilité durable – je pense notamment au futur canal Seine-Nord Europe, pour lequel le Président de la République a lancé officiellement la procédure de dialogue compétitif, le 5 avril dernier à Nesle, dans le très beau département de la Somme. Quel est le calendrier de ce projet majeur pour la France et pour le Nord de l'Europe ? Quels sont les moyens prévus au budget de 2012 pour parvenir à sa réalisation ? Enfin, qu'est-il prévu pour la rénovation et la mise à niveau du réseau fluvial secondaire, dont le bon fonctionnement et la performance sont indispensables à la réussite du canal Seine-Nord Europe ?

M. Jean-Yves Besselat, rapporteur pour avis pour les affaires maritimes. S'agissant du pavillon français, madame la ministre, vous avez demandé à juste titre un audit sur le pavillon au long cours, le registre international français. Cet audit est engagé et je ne me hasarderai pas à anticiper ses conclusions.

J'en viens à un sujet stratégique, celui de la sécurité maritime en Manche. Chaque année, 250 000 navires transitent entre Ouessant et le Cap Gris-Nez, et même si le trafic par voie maritime connaît des aléas ; il représente 90 % des échanges mondiaux et enregistre une croissance de 5 à 7 % par an. La France et l'Angleterre assurent la surveillance du trafic par des remorqueurs de haute mer, mais nos amis Anglais ont décidé unilatéralement, depuis le début du mois de septembre, de supprimer les remorqueurs pré-positionnés sur les côtes anglaises de la Cornouaille jusqu'au Cap Gris-Nez côté anglais. Ne serait-il pas possible de convoquer un conseil des ministres spécifique aux transports maritimes dans la zone France-Angleterre-Belgique-Pays-Bas-Allemagne ? Sans doute les pouvoirs publics anglais n'ont-ils pas mesuré que, si un pétrolier faisait naufrage, 200 000 tonnes de pétrole se répandraient sur les côtes anglaises, ce qui ferait malheureusement du bruit, non seulement en Angleterre, mais aussi en France, en Belgique, en Hollande et en Allemagne.

Par ailleurs, l'enseignement maritime de la France est désormais ouvert aux concours d'ingénieurs sur quatre sites du monde entier dans le cadre du processus LMD. Pour mener à bien un projet de construction, Le Havre a besoin

de 2,5 millions d'euros en 2012, sachant que le secteur privé participera également au financement. Un dossier vous a été transmis pour justifier cette demande. Quelle est votre sentiment ?

M. Philippe Plisson, rapporteur pour avis pour les politiques de développement durable. Je suis heureux d'avoir été une nouvelle fois désigné par notre commission pour occuper la fonction de rapporteur pour avis des deux programmes 217 – « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* » – et 113 – « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* ».

Je remercie pour leur disponibilité et la qualité de leurs informations tous les fonctionnaires du ministère que j'ai eu le plaisir d'auditionner, notamment les responsables des deux programmes, M. Jean-François Monteils, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, ainsi que Mme Dominique Dron, commissaire générale au développement durable et déléguée interministérielle au développement durable, et M. Jean-Claude Ruyschaert, directeur de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France.

J'émettrai toutefois une protestation, quasi traditionnelle, concernant la méthode : les documents budgétaires, sous leur forme papier, ne nous ont été communiqués que fort tardivement, vendredi dernier. Cela ne permet pas un examen sérieux et détaillé du budget, d'autant plus que les auditions budgétaires que nous organisons ont eu lieu bien en amont.

Je souhaite, madame la ministre, vous interroger sur le programme 113 – « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » – qui, malgré son dispositif central dans l'application du Grenelle, se trouve amputé une nouvelle fois de 561 équivalents temps plein. Je poserai d'abord deux problèmes d'évaluation et de projection budgétaires.

Le premier concerne l'action 01 « *Urbanisme, aménagement et sites-planification* », et plus particulièrement les crédits de fonctionnement courant demandés au titre du contentieux. Le bleu budgétaire précise que « *les contentieux européens ne sont pas budgétisés en raison de leur caractère interministériel et de leur montant disproportionné au regard de la taille du programme* ». Compte tenu de la lourdeur des condamnations potentielles et de leur implication budgétaire, pouvez-vous nous donner la liste des contentieux européens pendants, et donc provisionnés pour 2012, pour lesquels la probabilité de condamnation de l'État est supérieure à 50 % ? Ne serait-il pas pertinent d'essayer de mettre en place, avec la Chancellerie, une prévision triennale de ce type de contentieux, compte tenu, par exemple, de l'échéance prévue par la directive-cadre sur l'eau pour 2015, concernant le bon état des différents milieux, dont il n'est pas certain que nous serons en mesure de l'atteindre ?

Le second problème concerne un opérateur, l'Agence des aires marines protégées : cet établissement public va devoir faire face, en 2012, à une véritable multiplication de ses missions, puisqu'il va devoir gérer simultanément la création de cinq parcs naturels marins – Mayotte, Trois estuaires, Pertuis Charentais, Golfe du Lion, Glorieuses –, la désignation et la préparation de la gestion des sites Natura 2000 en mer, ainsi que la mise en œuvre de la directive « *Stratégie pour le milieu marin* ». Le rapport de notre collègue Geneviève Gaillard sur la biodiversité a montré le caractère stratégique d'une action vigoureuse en matière de reconquête de la biodiversité marine. Dans ces conditions, les moyens supplémentaires octroyés à l'Agence – treize créations d'ETP, augmentation du budget de 11,53 % en autorisations de programme et en crédits de paiement – seront-ils suffisants ? Là encore, ne serait-il pas judicieux d'établir une programmation budgétaire triennale des moyens accordés à l'Agence des aires marines protégées, en phase avec l'objectif de création de dix parcs naturels marins et de protection forte de 10 % des eaux territoriales ?

Enfin, ne pensez-vous pas qu'il serait judicieux de mobiliser au moins une partie des crédits de l'action 07 « *Gestion des milieux et biodiversité* » sur la lutte contre l'orpaillage en Guyane ? J'ai été alerté, au cours des auditions que j'ai conduites, sur une réelle aggravation du problème, qui porte atteinte à des milieux essentiels pour la protection de la biodiversité et des populations locales. Une réflexion interministérielle étant en cours sur ce sujet, quelles sont les mesures envisagées et quelle serait leur traduction budgétaire en 2012 ?

S'agissant des personnels de la mission n° 113, la suppression désormais définitive de l'ingénierie publique concurrentielle a conduit à la suppression de 3 300 ETP au total, dont 150 inscrits au titre du projet de loi de finances pour 2012. Pourriez-vous détailler les mesures prises pour la reconversion des personnels concernés, dont les compétences peuvent sans nul doute être mises à profit pour remplir les objectifs du Grenelle, puisqu'elles concernent notamment les domaines de l'assainissement et de l'aménagement des espaces publics ? Quelles actions spécifiques comptez-vous prendre dans cette optique pour les dessinateurs ?

En ce qui concerne la formation initiale, le « verdissement » des formations dispensées par certains établissements d'enseignement dont le ministère a la tutelle, comme l'École nationale des ponts et chaussées et l'École nationale des travaux publics de l'État, est en cours, même si les changements restent, pour l'instant, limités dans ce domaine.

Il semble que la réflexion autour des métiers « verts » doive passer par une réflexion globale sur l'ensemble des établissements d'enseignement publics entrant dans le champ du développement durable, dont certains sont sous tutelle d'autres ministères comme l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg. Pouvez-vous m'indiquer à quel stade en sont vos réflexions ?

J'en viens à l'examen du programme 217, dont l'importance pour la mise en œuvre des politiques publiques en matière de développement durable est centrale, car il concentre quasiment toute la masse salariale du ministère et les effectifs afférents. Force est de constater qu'il paie un lourd tribut à la contraction des finances publiques : moins 6,08 % pour les AE, moins 0,41 % pour les CP, et surtout 1 580 ETPT supprimés par rapport à 2011.

Je souhaite vous interroger sur l'action 06 « *Action européenne et internationale* » du programme 217. Pouvez-vous me confirmer que les budgets relatifs à l'ambassadeur chargé de la préparation du sommet « Rio + 20 » y figurent bien ? Votre prédécesseur, Mme Chantal Jouanno, m'avait assuré à ce sujet que « *le budget correspondant à son action est inscrit au titre du programme 217* ». Qu'en est-il, de plus, des crédits relatifs au nouvel ambassadeur chargé des négociations sur le climat ?

Pouvez-vous, par ailleurs, me confirmer que la France est bien candidate pour accueillir le siège de la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) et, dans l'affirmative, quel serait le coût prévisionnel de cette installation et ses conséquences budgétaires ?

En ce qui concerne les personnels du ministère, les schémas d'emploi du ministère font apparaître une baisse régulière des effectifs, exprimés en équivalents temps plein. On relève une chute continue, de 1 400 ETP en 2009, de 1 294 en 2010, de 1 287 en 2011, et de 1 580 en 2012. Certaines organisations syndicales, que j'ai également pu auditionner, craignent du reste que le dernier chiffre soit, une fois encore, sous-évalué. Cette baisse, due notamment aux mesures de la nouvelle phase dans laquelle est entrée la RGPP, a lieu dans un contexte de fortes restructurations administratives, notamment au plan départemental, et contribue à désorienter et à démotiver les fonctionnaires concernés. Quelles sont les mesures prévues pour accompagner les personnels dans la conduite du changement tant en administration centrale qu'au niveau des services déconcentrés ? Quel bilan dressez-vous des cellules dites GUEPARH et des Centres de valorisation des ressources humaines (CEVRH) ?

Votre prédécesseur, que j'avais interrogé lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, avait confirmé que « *s'agissant du ministère, il y a eu en effet quatorze cas de suicide, sur un effectif total d'environ 70 000 agents* ». Pouvez-vous nous indiquer l'évolution de la situation en 2011, ainsi que les moyens budgétaires consacrés en 2012 au plan de prévention du risque suicidaire, moyens qui ne figurent pas dans le « bleu » budgétaire ?

Mme la ministre. Monsieur Paternotte, les financements pour traiter des points noirs sur le bruit autoroutier sont précisément dans les PDMI – programmes de développement et de modernisation d'itinéraires (PDMI), et 30 millions d'euros sont inscrits à cet effet dans le budget de l'ADEME.

S'agissant de la RSE, monsieur Chanteguet, je précise que l'amendement adopté ne correspondait pas à la position du Gouvernement, et cela a été dit clairement. La commission avait émis un avis défavorable et le Gouvernement s'en était remis à la sagesse de l'Assemblée. Une telle disposition témoigne du combat d'arrière-garde que mènent certaines entreprises, mais pas toutes, puisque certaines ont, au contraire, utilisé la RSE pour faire du *reingeneering*. J'essaie de convaincre les derniers récalcitrants.

Des discussions sont en cours sur la mise en œuvre du dispositif concernant les quarante-quatre tonnes et le nombre d'essieux. L'amendement en question a été adopté malgré l'opposition du Gouvernement et il vient interférer avec des discussions rendues complexes par le croisement d'enjeux environnementaux et économiques.

Sur la fiscalité du patrimoine naturel, une mission de l'Inspection générale des finances (IGF) est en cours, et je souhaite intégrer les décisions qui seront prises à la suite de cette mission dans le prochain projet de loi de finances rectificative. Je dispose déjà de travaux sur les mesures fiscales défavorables à l'environnement et certaines des propositions figurant dans le paquet de décisions annoncées par le Premier ministre cet été, lorsqu'il a fallu trouver 10 milliards d'euros, sont directement issues de ces travaux. J'ai ainsi proposé que le barème de la taxe sur les véhicules de société soit aligné sur le barème bonus-malus pour inciter à l'utilisation de petites voitures. C'est un moyen intelligent d'aller chercher de l'argent sur des subventions nuisibles à l'environnement, et j'ai d'autres idées en la matière...

Pour la réserve « nouveaux entrants », nous avons besoin de 223 millions d'euros. La quantité de nouveaux entrants avait été sous-évaluée, mais c'est plutôt une bonne nouvelle car cela signifie que des entreprises investissent et installent des capacités de production chez nous. La commission des finances a pointé les effets trop importants, pour certains industriels, de la solution qui été proposée par la partie finances-industrie – le sujet est financier : il ne s'agit pas d'une taxe carbone, car l'objet est de trouver 223 millions d'euros, pas de faire évoluer les comportements. Nous travaillons avec la commission des finances pour améliorer le dispositif, par exemple en instaurant un plafond.

Oui, monsieur Demilly, l'assainissement non collectif est un investissement considérable pour les particuliers. En 2012, 2 milliards d'euros provenant des agences de l'eau seront consacrés à l'assainissement et une proportion plus importante que par le passé de cette somme sera investie dans l'assainissement non collectif puisque les investissements sont déjà largement engagés en matière d'assainissement collectif. Dans le cadre du dixième programme des agences de l'eau, sur 2,5 milliards d'euros de travaux, 800 millions sur six ans devraient être réservés à l'assainissement non collectif. Le taux d'accompagnement augmentera donc fortement, ce qui est une bonne nouvelle.

S'agissant de la performance énergétique, j'attends le résultat de la concertation menée par Philippe Pelletier, dans le cadre du Plan Bâtiment Grenelle, sur les bâtiments de type tertiaire. À ce stade, il n'est pas prévu d'aides particulières pour les communes. Des réflexions sont en cours et j'attends les propositions du rapport Pelletier, mais c'est une question difficile à résoudre, sauf à développer l'outil du tiers investisseur que je trouve extrêmement intéressant et qui permettrait un taux de retour sur le long terme. En revanche, un gros effort sera fait du côté de l'ingénierie, des directions départementales des territoires, à travers l'assistance technique de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) pour conduire ces chantiers. Des instructions sont en effet données pour que les services de l'État puissent accompagner les projets des communes, des petites notamment.

Concernant la mobilité durable et le canal Seine-Nord Europe, la remise des offres doit intervenir le 24 octobre. Les investissements représentent 4,3 milliards, dont 2,2 milliards d'euros sont répartis entre l'État, l'Union européenne, les collectivités territoriales et les ports maritimes. Thierry Mariani vous en dira plus sur le canal Seine-Nord Europe, mais sachez qu'ils sont accompagnés d'autres investissements sur le réseau secondaire. VNF va se transformer en une nouvelle agence et est porteur de nouveaux crédits d'investissement. Il y a donc bien un réinvestissement à la fois sur du nouveau – le canal Seine-Nord Europe – et sur l'ancien, avec des mises au gabarit et des investissements dont certains sont issus du plan de relance – 20 millions d'euros ont déjà été débloqués pour anticiper les articulations entre le canal Seine-Nord Europe et les territoires qui le bordent.

Monsieur Besselat, la façon dont les choses se passent pour le pavillon français n'est pas vraiment enthousiasmante. J'attends le rapport du président du Conseil supérieur de la marine marchande pour prendre des décisions, mais Thierry Mariani pourra certainement, là aussi, vous en dire plus.

Sur la sécurité maritime en Manche, vous avez proposé de réunir un conseil des ministres des transports *ad hoc* pour le secteur Manche-mer du Nord. Je trouve l'idée intéressante. Vous avez évoqué le désengagement de nos amis Anglais qui n'ont en effet pas été très *fair play* dans la mesure où ils appliquent leur plan de restrictions à une politique commune de sécurité maritime. Les mauvaises langues disent même que c'est parce que les courants porteraient plutôt les marées noires vers nos côtes... Cela n'est pas agréable à entendre et je ne veux pas croire que cela soit vrai. Nous avons réorganisé le dispositif pour pallier au plus pressé, mais le problème demeure. Quoi qu'il en soit, je retiens l'idée d'un conseil des ministres *ad hoc* !

En ce qui concerne la formation des marins, le plan de financement est en cours de finalisation. L'État a déjà prévu 7 millions d'euros à cet effet et 3 millions d'euros ont été demandés sur le compte d'affectation spéciale du fait de la vente de terrains, ce qui fait 10 millions d'euros au total. Et en 2012, on attend

au moins 500 000 euros de participation des autres financeurs. L'État concède un effort financier considérable et tout le monde doit y mettre du sien.

Je reconnais, monsieur Plisson, que la version papier des documents budgétaires est arrivée tard. Je transmettrai votre protestation à mon collègue du budget, puisque c'est de lui que dépend l'impression.

Nous avons en effet de nombreux contentieux européens mais, contrairement aux contentieux nationaux, les procédures nous permettent d'agir très tard pour éviter les condamnations. Voyez ce que nous avons réussi à faire sur les grandes stations d'épuration pour lesquelles nous avons dix ans de retard ! Tout est suspendu et je pense que nous ne serons pas condamnés, alors que nous étions sûrs de l'être, parce que nous avons démontré que nous pouvions mener une action massive de rattrapage. Je me bats pour éviter que les contentieux n'aboutissent. Cela dit, un travail d'évaluation permanent est réalisé avec les services du Premier ministre, avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), notamment pour évaluer les risques financiers liés aux contentieux européens.

S'agissant des aires marines protégées, je vous remercie de souligner l'effort financier important qui accompagne l'effort réalisé sur le plan de l'efficacité. Nous essayons en effet d'avoir le moins possible d'équivalents temps plein en administration centrale et le plus possible sur le terrain. Auparavant, nous avions trois équivalents temps plein en phase d'étude pour chaque parc ; puis nous sommes passés à huit au moment de la création du parc pour un objectif de vingt ETP. Nous essayons de réduire tout ce qui ressemble à une fonction support afin d'assumer les vingt équivalents temps plein en période de fonctionnement complet du parc et, pour le moment, cela fonctionne. Nous montons très fort en puissance sur les aires marines protégées et nous n'avons pas de déficit de personnels par rapport aux objectifs assignés. Toutefois, nous restons vigilants et je retiens l'idée d'une programmation triennale, car tout ce qui relève de la prévisibilité me semble utile.

La lutte contre l'orpaillage est essentiellement menée par des militaires, car elle peut être violente. Plus de 1 000 militaires et gendarmes y participent, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de synergie avec le parc amazonien de Guyane, donc avec des politiques menées à partir du ministère : six équivalents temps plein viennent en soutien des militaires et le parc lui-même consacre une partie de son budget à la lutte contre l'orpaillage.

Une offre de formation en six thèmes, suivant un calendrier, est faite pour accompagner tous ceux qui travaillaient sur l'ingénierie publique concurrentielle et qui ont perdu cette activité du fait du recentrage des missions sur le Grenelle. Je ne reviendrai pas sur les raisons de cette renonciation, mais je crois qu'elles sont bonnes et justes.

J'en arrive au « verdissement » du cursus des écoles. Alors que les écoles étaient plus ou moins mobilisées sur les enjeux de développement durable, le processus est maintenant bien avancé : il ne se discute plus un contrat d'objectifs sans qu'on évalue et approfondisse le processus de verdissement.

Les budgets relatifs à l'ambassadeur chargé de la préparation du sommet « Rio + 20 » figurent bien au programme 217, mais sur l'action 1 – administration centrale – et non sur l'action 6 – action européenne et internationale –, ce qui explique que vous ne les ayez pas trouvés.

Oui, la France est candidate pour accueillir le secrétariat de la plateforme « biodiversité » (IPBES). Si nous gagnons, celle-ci sera financée sur le budget du ministère de la recherche.

S'agissant des cellules GUEPARH, je vous précise que les conseillers sont au nombre de 30 sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit de développer une gestion prévisionnelle des emplois, avec un outil territorialisé, de valoriser les ressources humaines et de faire en sorte que le Grenelle soit une opportunité pour tous, y compris pour les personnels. Il semble que cela fonctionne de mieux en mieux.

Le ministère a recensé 16 suicides dans ses services en 2009, autant en 2010 et 12 depuis le début de l'année. Un plan de prévention des gestes suicidaires a été mis en œuvre en 2009. Le ministère communique largement en interne sur les dispositifs sur lesquels il est possible de s'appuyer. Enfin, un pôle médico-social a été installé. Mais il s'agit d'une politique qui se mène au quotidien.

M. le président Serge Grouard. Je vais maintenant donner la parole à M. Thierry Mariani, puis à nos collègues qui n'ont pu encore s'exprimer. Et je propose au Gouvernement de compléter son propos ou d'apporter certaines réponses par écrit, en cas de besoin.

Mme la ministre. Je suis à votre disposition pour vous répondre par écrit. Mes conseillers resteront présents après mon départ.

Mme la ministre est remplacée par M. le ministre chargé des transports.

M. Thierry Mariani, ministre chargé des transports. Le budget des transports pour 2012 dépasse les 7,8 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,5 % en crédits de paiement par rapport à 2011. Il comprend les deux programmes « *Transport* » du budget général – infrastructures et services de transport, et « *Sécurité et affaires maritimes* » – ainsi que le budget de l'aviation civile, le budget prévisionnel de l'AFITF, et la contribution de l'État aux trains d'équilibre du territoire.

Conformément aux engagements du Grenelle de l'environnement, la priorité est donnée au rééquilibrage et à la complémentarité des modes de transport.

Premier outil pour développer le report modal, l'AFITF est dotée de 2,1 milliards grâce à un effort exceptionnel de l'État. Sa subvention est en effet abondée de 149 millions supplémentaires afin de lui permettre de faire face à ses engagements et d'initier de nouvelles opérations. Son budget sera ainsi quasi identique à celui de 2011.

Les deux tiers de ce budget seront consacrés au développement des infrastructures de demain, et d'abord à l'exceptionnel programme de développement des trains à grande vitesse en cours. Après la mise en service d'un premier tronçon de la LGV Rhin-Rhône, inauguré début septembre à Belfort par le Président de la République, trois LGV seront en travaux en 2012 : la fin de la LGV Est européenne engagée en 2010, dont la mise en service est prévue pour 2016, et les lignes Tours-Bordeaux et Le Mans-Rennes, dont les financements ont été réunis et les contrats signés en 2011 et qui seront mises en service à l'horizon 2016-2017. Sera également engagé en 2012 le contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier.

Nous continuerons également de financer, grâce aux moyens de l'AFITF, plus de 120 projets de transport collectif en site propre, auxquels l'État apportera son concours dans près de 80 agglomérations. Ces projets vont transformer la vie quotidienne de nos concitoyens et le fonctionnement de nos villes.

Nous avons tenu les engagements pris à la suite de l'appel à projets de 2009. Nous allons maintenant financer les opérations consécutives au deuxième appel à projets, lancé en 2010. Au total, plus de 130 projets représentant plus de 1 000 kilomètres de lignes sont ou seront engagés par les collectivités d'ici à la fin 2013, grâce à une contribution de l'État de 1,3 milliard d'euros. Nous sommes ainsi largement en avance sur les objectifs du Grenelle – 1 500 kilomètres de lignes supplémentaires en quinze ans.

Afin de favoriser le report modal, nous prévoyons d'affecter de nouveaux moyens aux voies d'eau. Un plan de rénovation du réseau des voies navigables de plus de 800 millions d'euros a été défini, et Voies navigables de France sera accompagné dans sa réalisation par des financements de l'AFITF.

Le budget de l'AFITF sera également consacré à la poursuite du financement des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer, dont la fréquentation se révèle déjà très satisfaisante. Enfin, plus de 700 millions d'euros seront consacrés – toujours *via* l'AFITF – à la modernisation des itinéraires routiers et des voies ferrées dans le cadre de contractualisations avec les collectivités.

L'entretien des réseaux actuels constitue un autre engagement fort de l'État. Le bon fonctionnement de ces réseaux est en effet indispensable à la vitalité économique et sociale du pays comme à la sécurité des transports. Il importe aussi de préserver notre patrimoine d'infrastructures, dont la dégradation entraînerait une coûteuse remise en état. Enfin, la priorité doit être donnée à l'optimisation des

réseaux existants, avant l'engagement de nouvelles opérations. Les deux programmes du budget général y consacrent donc une part importante de leurs crédits. Les crédits consacrés à l'entretien routier augmentent de près de 50 millions d'euros par rapport au budget de 2011. Ce rattrapage était nécessaire pour remettre en état les chaussées dégradées, dont le linéaire a augmenté de manière significative lors des deux derniers hivers. Depuis deux ans, des moyens ont dû être redéployés vers des réparations d'urgence. La priorité sera donc redonnée à l'entretien préventif et aux réparations importantes des chaussées.

Nous poursuivrons par ailleurs le grand programme de sécurisation des tunnels, consacrant au total près de 680 millions d'euros à l'entretien, la rénovation et la sécurisation de nos routes en ce sens.

Ce budget contribuera aussi de manière importante à la rénovation du réseau ferroviaire. Dans le cadre du contrat de performance 2008-2012 entre l'État et Réseau ferré de France (RFF), 2,5 milliards d'euros seront apportés pour financer l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret, les trains régionaux de voyageurs et les trains nationaux classiques de voyageurs, dont l'État est devenu autorité organisatrice en 2011. Cette dotation contribuera à l'équilibre du gestionnaire d'infrastructure et lui permettra de tenir l'objectif fixé par le contrat de performance – renouveler environ 4 000 kilomètres de voies sur la période. Celui-ci devrait être largement atteint, voire dépassé grâce au plan de relance 2009-2010 : alors que moins de 450 kilomètres de voies avaient été renouvelés en 2005, plus de 1 000 l'ont été en 2010. Cet objectif est maintenu pour 2011 et 2012.

Je ne reviendrai pas sur l'impact que ces travaux de rénovation peuvent avoir sur le fonctionnement des lignes : nous l'avons évoqué lors d'une précédente réunion.

Je n'oublie pas le secteur portuaire, pour lequel nous maintenons les crédits de 2011, avec près de 57 millions d'euros destinés à l'entretien des infrastructures et à l'exploitation des ouvrages des grands ports maritimes. L'État accompagne de la sorte la mise en œuvre de la réforme portuaire conduite depuis 2008, afin de réunir toutes les conditions pour rendre nos grands ports attractifs dans un contexte de forte concurrence internationale. Ce budget permettra également de préparer la transition entre l'actuel et le futur statut des ports d'outre-mer relevant de l'État, afin d'accroître leur compétitivité et de renforcer leur contribution au développement des territoires concernés.

Dans l'esprit du Grenelle de la mer, notre politique privilégiera également la prévention des risques littoraux et maritimes, par le maintien des moyens dédiés aux CROSS et à la mise en œuvre des mesures « *Erika III* » en matière de contrôle de la sécurité des navires. L'emploi maritime demeure aussi, comme je l'ai rappelé la semaine dernière au Sénat lors du débat sur la réforme portuaire, l'une de nos priorités. La mise en place de bacs professionnels dans nos lycées et la consolidation de la nouvelle École nationale supérieure maritime (ENSM)

devraient conforter cet enjeu de premier plan. Dans le cadre de la sauvegarde de notre patrimoine, nous transférerons enfin la gestion d'un certain nombre de phares au Conservatoire du littoral.

Dans le secteur aérien, le budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* » vise à faciliter la reprise du trafic dans un espace aérien plus sûr et accessible, avec des routes plus directes et des niveaux de vols et des trajectoires optimisés. Il s'agit de permettre aux compagnies aériennes d'assurer des vols plus économiques et moins polluants. Il faut pour cela poursuivre la construction du Ciel unique européen, avec comme priorité la sécurité et la sûreté aériennes, mais aussi le respect de l'environnement et l'efficacité économique. Pour atteindre ces objectifs, le budget annexe sera doté de plus de 2 milliards d'euros, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2011.

Les crédits consacrés au développement, à la modernisation et à la pérennisation de notre politique des transports confirment notre volonté de soutenir ce secteur vital pour l'économie de notre pays et la vie quotidienne de nos concitoyens. Soyez assurés de notre détermination à poursuivre notre action en ce sens.

M. Maxime Bono. Ma première question concerne l'AFITF, dont le besoin de financement devrait atteindre 13,4 milliards d'euros d'ici à 2014, pour des moyens estimés au plus à 11,8 milliards. Si l'on en croit la presse, elle serait pourtant ponctionnée de 53 millions d'euros au titre de la contribution des opérateurs à l'effort de réduction des déficits. Qu'en est-il exactement ?

Par ailleurs, je ne retrouve pas trace dans les documents budgétaires du plan fret annoncé pour la fin 2009. Avec quels moyens est-il donc mis en œuvre ?

Ma troisième question s'adresse à Mme Kosciusko-Morizet et concerne les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Alors que le crédit d'impôt est déjà passé de 40 % à 30 %, on entend dire que les « niches » seraient à nouveau réduites pour 2012. On ne peut cependant parler de niches fiscales au profit de populations qui vivent – le plus souvent dans l'angoisse – aux abords de sites industriels. Au lieu de raboter l'effort de la solidarité nationale, il y aurait plutôt lieu de le renforcer.

Je terminerai sur la sécurité maritime. Il n'y a pas que la Manche et le Finistère, monsieur Besselat. *L'Abeille Languedoc* ayant quitté La Rochelle, le golfe de Gascogne se retrouve particulièrement démuné. Certes, il y a des priorités et le Gouvernement a été mis devant le fait accompli par son homologue britannique. Il reste qu'entre Brest et La Corogne, il n'y a plus de moyens de secours dans le golfe de Gascogne. En 2009, *l'Abeille Languedoc* était allée secourir un méthanier, le *Provalys*, alors que *l'Abeille Flandre* était mobilisée dans la région de Brest et que les Espagnols n'étaient pas en mesure d'intervenir. La solution actuelle ne peut donc pas perdurer. Il se dit qu'il en existerait une qui permettrait de mutualiser les moyens entre le centre d'essais des Landes de la

DGA, qui affrète un JIF Xplorer que l'on pourrait remplacer par un Argonaute afin d'assurer la sécurité dans le golfe de Gascogne. Qu'en est-il ?

M. Jacques Le Nay. Le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) relève du ministère de l'intérieur mais il concerne un programme d'action hautement environnemental, portant aussi bien sur la filière bois dans le Morvan que sur le Marais poitevin, le plan chlordécone ou l'amélioration de la qualité de l'eau en Bretagne, lequel prend désormais en compte le problème des algues vertes. Le PITE a de vraies vertus, notamment la fongibilité des crédits. Je souhaite donc m'assurer qu'il sera maintenu.

D'autre part, les maires se voient de plus en plus imposer des règles strictes en matière de développement et d'urbanisme. Il semble que les antennes de téléphonie mobile échappent à leur compétence en matière d'autorisations. Le confirmez-vous ?

M. Bertrand Pancher. Travailler sur ce projet de budget a été quasiment une mission impossible. Je forme donc le vœu que nous soyons avertis dès à présent des chausse-trapes que nous ne manquerons pas d'y découvrir, comme ce fut le cas l'an dernier. Car, si nous, les députés de la commission, nous nous étions mobilisés il y a quelques jours sur la responsabilité sociale et environnementale (RSE), nous n'aurions pas abouti à ce psychodrame...

Ma première question concerne les investissements d'avenir. Un milliard d'euros sont consacrés à la ville durable ; des projets d'écoquartiers ont été lancés. Un second appel d'offres est en cours. Ces crédits seront-ils suffisants ? Puis-je suggérer de les augmenter de quelques dizaines de milliers d'euros afin de financer des campagnes de publicité dans les villes qui oublient de mentionner que leurs travaux sont réalisés grâce au Grenelle de l'environnement ?

En ce qui concerne la prévention des risques, nous n'accepterons plus aucune remise en cause des crédits d'impôt. Nous ne pouvons prendre le risque d'un nouvel AZF ; or les particuliers n'ont pas les moyens de s'engager dans des opérations de rénovation. Nous avons du mal à oublier les amendements déposés en séance de nuit l'an dernier...

Nous nous félicitons des initiatives prises avec le crédit d'impôt développement durable et l'éco-PTZ. Il y a un vrai rattrapage en matière de rénovation des bâtiments anciens, mais celui-ci reste en deçà des objectifs. Aussi aimerais-je connaître vos objectifs annuels de rénovation des bâtiments anciens pour 2012 et les années suivantes.

Enfin, monsieur le ministre, quand la taxe poids lourds sera-t-elle mise en œuvre ? Nous l'attendons avec impatience !

Deux sujets n'ont pas encore été évoqués : la formation continue, sachant que les tables rondes sont maintenant achevées, et la mobilisation de la biomasse, qui représente la moitié des objectifs du Grenelle en matière d'énergies

renouvelables. La première expérimentation – conduite dans le Massif central – ne s'étant pas révélée concluante, est-il envisageable d'en soutenir de nouvelles ?

Mme Geneviève Gaillard. Je ne suis pas convaincue que la biodiversité soit une priorité du Gouvernement. Quels sont le rôle et les moyens de la *task force* annoncée par Mme la ministre le 19 mai ?

Quels moyens d'accompagnement seront mis en place pour les trames verte et bleue au niveau territorial ? Le Comité national des trames verte et bleue est maintenant installé. De quels moyens disposeront les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour assurer leur mission d'animation ? Le ministère de l'agriculture s'investit-il dans cette démarche ? C'est important, car l'agriculture a un rôle à jouer dans la reconquête de la biodiversité.

Le Conseil économique, social et environnemental a rendu dernièrement un avis sur la biodiversité. Lesquelles des mesures évoquées vous paraissent-elles les plus urgentes, et allez-vous les mettre en œuvre ?

S'agissant de la recherche, faites-vous en sorte que la biologie moléculaire, qui a son importance mais qui ne permet pas de former des naturalistes et de progresser dans les inventaires, ne soit pas systématiquement privilégiée ?

Quand disposerons-nous du rapport Sainteny ? J'ai entendu dire que Mme la ministre avait quelque idée des mesures fiscales à bannir pour leur caractère défavorable à l'environnement et à la biodiversité. Pourrait-elle nous indiquer lesquelles ?

Enfin, le ministère s'intéresse-t-il à un moyen de transport d'avenir : le dirigeable ?

Mme Catherine Quéré. Je regrette que Mme la ministre soit passée si vite sur les agences de l'eau. Les problèmes relatifs à l'eau – irrigation, retenues de substitution, pollution des rivières, zones de captage – sont en effet immenses dans un certain nombre de nos territoires – dont le mien. Malgré cela, la trésorerie des agences de l'eau sera ponctionnée de 55 millions d'euros, alors même que les défis pour une gestion démocratique et durable de l'eau se multiplient. La France parviendra-t-elle dans ces conditions à respecter l'objectif de bon état des eaux d'ici à 2012 ?

M. Olivier Dosne. Le budget alloué à la direction des routes d'Île-de-France (DIRIF) a fortement diminué dans le projet de loi de finances pour 2011, conséquence directe de la réduction de 27 % des crédits de l'État affectés à l'action « *Entretien et exploitation du réseau routier national* ». Cette réduction est d'autant plus préoccupante que ces crédits contribuent également à assurer la viabilité hivernale de ce réseau – nous nous souvenons tous de l'hiver 2010. La mission d'information relative à l'analyse des causes des accidents de la

circulation et à la prévention routière, dont je suis membre, a beaucoup travaillé sur la qualité des revêtements, indispensable à la sécurité et au bien-être de nos concitoyens.

En tant que maire et professionnel de santé, je suis également très sensible aux problèmes du bruit et du traitement des eaux pluviales. J'ajoute que ma circonscription est le siège du plus grand bouchon autoroutier journalier d'Europe, à la jonction de l'A4 et de l'A86, à Joinville-le-Pont et Nogent-sur-Marne. Je me félicite que le budget des transports soit en augmentation. Mais quelles actions concrètes le Gouvernement envisage-t-il pour entretenir et rénover le réseau routier en Île-de-France, en particulier en ce qui concerne les murs anti-bruits brisés ou dégradés ? Les crédits prévus suffiront-ils à répondre à la demande de tous les élus ? À l'heure des économies budgétaires, peut-on espérer un transfert de crédits de l'État pour financer les travaux préventifs indispensables au réseau routier d'Île-de-France ?

M. Frédéric Cuvillier. Il est tout aussi difficile d'aborder la discussion en commission que d'avoir accès aux documents nécessaires pour la préparer. Voyez dans quelles conditions nous travaillons, interrogeant un ministre qui n'est plus là, et contraints de faire la synthèse dans des domaines particulièrement vastes !

Mme la ministre s'est réjouie que les objectifs de la RGPP soient atteints dans son ministère. Dans le même temps, elle a insisté sur la nécessité de la recherche. Je me bornerai à constater que les moyens alloués à cette dernière – notamment en matière d'énergies de substitution telles que les énergies marines – font défaut. Alors que les enjeux sont majeurs, que des pôles de compétitivité se sont constitués, nous ne voyons pas la traduction du soutien public de ces politiques, qu'il s'agisse de l'énergie hydrolienne, de l'énergie thermique des mers ou du dessalement de l'eau de mer.

J'espère par ailleurs que ce n'est pas par manque de moyens que l'on s'apprête à retenir un nouveau périmètre de parc naturel marin parmi les plus petits qui soient – je veux parler de la Somme et de la mer d'Opale. Nous verrons si la cohérence environnementale est au rendez-vous.

Monsieur le ministre, votre prédécesseur nous avait annoncé un plan ambitieux pour le ferroviaire, qui portait sur 7 milliards d'euros et incluait un volet ferroviaire portuaire, dont nous n'avons plus trace. Vous avez annoncé une somme de 57 millions d'euros pour les ports, ce qui permet au plus de financer 500 mètres de quais, au moment même où tous nos concurrents internationaux et européens prennent une avance considérable dans le domaine des transports maritimes. La conduite de la réforme portuaire et le désenclavement de l'ensemble de nos ports méritent davantage, surtout lorsqu'on martèle le slogan que la France est la deuxième puissance maritime mondiale !

M. le président Serge Grouard. Votre remarque est un peu injuste : nous auditionnons régulièrement les ministres, qui se prêtent volontiers à nos

demandes. Quant à consacrer davantage de temps à nos débats, j'y suis tout à fait favorable, pourvu que chacun s'applique à arriver à l'heure et veuille bien avoir la courtoisie d'écouter la réponse des ministres à ses propres questions.

M. Michel Havard. J'adresserai par écrit à Mme Kosciusko-Morizet les questions que je souhaitais lui poser.

En ce qui concerne les transports, je salue l'effort fait par le Gouvernement pour maintenir le niveau des crédits de l'AFITF, en attendant la taxe poids lourds.

La réforme portuaire a permis de rouvrir un certain nombre de ports au trafic. Vous ne serez pas surpris qu'en tant qu'élu lyonnais je m'intéresse plus particulièrement à celui de Marseille. Pour développer le transport fluvial sur le Rhône, il faut en effet que le verrou de Marseille saute. Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est ? Les perspectives d'augmentation du trafic sont-elles de nature à permettre ce développement du transport fluvial ?

Ma deuxième question porte sur les déclassements qui sont en projet pour des autoroutes urbaines – notamment au cœur de Lyon. Ils nécessitent en effet des alternatives et des voies de contournement. Je souhaitais attirer votre attention sur cette problématique, afin que nous puissions travailler à un schéma autoroutier de contournement des grandes agglomérations.

M. Philippe Tourtelier. Je regrette la réfaction des crédits de 600 millions d'euros évoquée par Jean-Paul Chanteguet, qui conduit à opposer à propos de l'amélioration du bâtiment les programmes qui s'échelonnent dans le temps et les rénovations lourdes, alors que les deux sont complémentaires.

Ma deuxième remarque concernera le financement des mesures des PPRT. Vous le savez, le projet de loi de finances ne prévoit pas que la part de l'État revienne à 40 %. Par conséquent, les particuliers auront à leur charge 40 % des travaux. Or c'est impossible. Le préfet leur imposera donc de faire réaliser des travaux, sous peine d'être tenus pour responsables en cas de problème. C'est un scandale ! De nombreux amendements visant à restaurer la part de l'État à 40 % vont être déposés. Le Gouvernement les soutiendra-t-il ?

J'apprécierais une réponse écrite de Mme la ministre sur le point suivant : pour un grand nombre de sites, il peut être plus avantageux de subventionner le changement de *process* que les risques diffus. Je pense par exemple au site de Jarrie, qui produit du chlore à Grenoble : l'État y a subventionné jusqu'à 40 % le changement de *process*, ce qui a permis d'annuler les risques alentour. La loi ne permet certes pas de systématiser le bilan risques-avantages, mais les services de l'État pourraient agir en ce sens dans certains secteurs.

Je suis également preneur d'une réponse écrite à ma dernière question. Une délégation d'entreprises d'énergie solaire bretonnes a été reçue en juillet par

le cabinet de la ministre, qui lui a proposé un moratoire fiscal et social. Depuis, nous sommes sans nouvelles. Serait-il possible d'obtenir un calendrier ?

M. Jean-Marie Sermier. Je salue le volontarisme dont ce budget fait preuve en matière de transport ferroviaire. Il permet un rééquilibrage entre les différents modes de transport, grâce à deux leviers : un concours de 2,5 milliards d'euros à RFF destiné à améliorer et à entretenir le réseau existant, et un budget de l'AFITF consacré aux deux tiers aux infrastructures de LGV, ce qui permettra la mise en chantier simultanée de trois lignes nouvelles.

Les études concernant le TGV de la branche sud – Rhin-Rhône – aboutiront-elles au cours de l'année 2012 ?

Ma deuxième question concerne un enjeu moins important en termes de développement économique, mais crucial en termes de sécurité, puisqu'il permettrait de sauver plusieurs vies chaque année : où en est le programme de suppression des passages à niveau ?

M. Christophe Bouillon. J'ai entendu avec intérêt Mme la ministre évoquer l'abondement de la ligne dédiée à la résorption des points noirs bruit. J'ai déposé récemment avec mon collègue Philippe Meunier un rapport d'information sur le bruit, qui préconise notamment un abondement significatif du fonds de résorption des points noirs. Il nous faut être plus dynamiques dans l'abondement de ce fonds : si nous continuons sur la même lancée, nous ne résorberons pas l'ensemble des points noirs avant cinquante ans !

Nous avons évoqué tout à l'heure la question de l'efficacité énergétique. Mme la ministre a salué le travail de Philippe Pelletier pour le plan Bâtiment Grenelle. Je regrette cependant qu'il n'existe pas d'aide pour les bâtiments communaux, qui représentent une surface significative.

Par ailleurs, il existe un nœud de complexité, celui des contrats de performance énergétique. Le rapport Ortega a fait un certain nombre de propositions pour rendre cette démarche plus simple et plus accessible, notamment aux petites collectivités. J'aimerais vous entendre sur ce point.

M. Philippe Boënnec. Permettez-moi d'évoquer à mon tour les énergies marines.

Quid de l'éolien offshore, des éoliennes flottantes, des recherches en cours sur l'énergie de la houle ?

Je pense également à l'énergie osmotique. Même si l'on en parle peu, c'est là que réside l'avenir de l'énergie.

J'aimerais également vous entendre sur les bateaux du futur, car plus ceux-ci seront performants, moins ils consommeront d'énergie.

Est-il prévu d'amplifier la politique des autoroutes de la mer, qui fonctionne plutôt bien ?

Quand le Conseil national de la mer et des littoraux sera-t-il mis en place ?

Élu d'une circonscription proche de l'estuaire de la Loire, j'appellerai enfin de mes vœux un plan d'aménagement de l'ensemble des estuaires, comportant bien sûr un volet développement durable, mais aussi un volet économique et social – je pense en particulier au développement de l'emploi.

M. Philippe Duron. Avec 2,5 milliards d'euros, les crédits de RFF restent stables par rapport à 2010. Or la feuille de route de l'établissement public est ambitieuse : il faut tout à la fois régénérer le réseau, construire des lignes nouvelles et porter une dette de 27 milliards d'euros, qui devrait croître encore avec la mise en chantier des quatre lignes de LGV et que certains experts estiment à environ 60 milliards d'euros à l'horizon 2025. Confirmez-vous ce chiffre ? Une telle dette est-elle supportable ? Alors qu'en Allemagne la dette ferroviaire ne peut excéder 50 % du chiffre d'affaires du système ferroviaire, la nôtre nous coûte près de 20 milliards par an. Au moment où Moody's met la France sous surveillance, ne vaudrait-il pas mieux stabiliser cette dette, voire engager sa réduction ?

M. Daniel Paul. Je partage les propos de M. Tourtelier sur les PPRT.

Un document publié récemment place les ports français dans la mauvaise partie du classement. On peut certes arguer que la réforme portuaire ne porte pas encore ses fruits, mais je crois plutôt qu'on a pris le problème à l'envers. On a oublié qu'un port est d'abord un lieu où l'on passe – ou fait passer de la marchandise – et que, derrière, il y a un *hinterland* qui doit être organisé, avec des infrastructures ferroviaires, fluviales, routières et maritimes. C'est précisément ce dont manquent nos ports. Or leurs concurrents – Anvers, Rotterdam, mais aussi Gênes, Barcelone ou Algésiras – ont trouvé des solutions bien plus rapides, alors qu'ils partaient de plus loin. Bref, nous avons un retard considérable à rattraper. Quelle est votre analyse ?

Quelle est d'autre part la politique du Gouvernement en matière de protection de nos navires qui passent au large de côtes réputées dangereuses, comme celles de la Somalie ? Je reçois des syndicats de marins. Certains d'entre eux souhaiteraient être armés, d'autres être accompagnés de façon permanente. Quelle est votre position ?

J'en viens aux infrastructures de transport. Le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) a fait l'objet de débats avant l'été – j'ai moi-même participé à plusieurs travaux de la commission des finances sur le sujet. Les rapporteurs ont mis en évidence une insuffisance des financements. D'autres financements ont-ils été envisagés depuis ? Que pensez-vous du débat qui a eu lieu entre le président de la SNCF et celui de RFF sur l'erreur qu'aurait constituée la séparation en deux entités il y a quelques années ?

Par ailleurs, la dette de RFF et de la SNCF va devenir insoutenable à court terme.

Enfin, les difficultés du fret ferroviaire vont exiger des mesures de sauvegarde. Il s'agit de mettre les voies ferrées sous protection, afin d'éviter les suppressions de voies – autrement dit, le retrait des rails – qu'on a pu observer dans le passé. On sait en effet que, dès lors que les rails ont été retirés, ils ne sont plus remis.

M. le ministre. Je confirme la réduction de 53 millions des crédits de l'AFITF, monsieur Bono. Dans le cadre du milliard d'euros d'économies, nous ramenons en effet le montant de la subvention exceptionnelle qui compense le retard de la redevance éco-taxe poids lourds de 149 à 96 millions d'euros. La hausse des redevances radar constatée à la fin de l'été aurait constitué un effet d'aubaine pour l'Agence, alors que nous avons calculé le montant total de ses dépenses au plus juste, compte tenu des engagements pris sur les grandes infrastructures, mais aussi sur les contrats de plan État-régions (CPER) et les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI). Nous neutralisons donc 45 millions de recettes supplémentaires pour contenir la capacité d'engagement de l'AFITF.

S'agissant de la sécurité maritime en Manche, le problème vient des Britanniques. Leur ministre des transports vient de changer. Je vais donc renouveler la démarche, mais je ne suis guère optimiste. Le Gouvernement français a tiré immédiatement les conséquences de la décision des Britanniques en affectant l'*Abeille Languedoc* à la surveillance du détroit de la Manche, mais c'est une solution à court terme. La sécurité maritime est un enjeu européen : aucun État ne devrait pouvoir s'en désintéresser. J'ai saisi la Commission européenne et suis favorable à la tenue d'un Conseil des ministres des transports sur ce sujet début 2012.

Le plan fret est financé à la fois sur les lignes budgétaires « *Autoroutes ferroviaires* » et « *Transports combinés* » et par l'AFITF. Nous venons par exemple d'achever l'enquête sur le contournement nord de Lyon, et nous lancerons celle sur le contournement de Serqueux-Gisors l'an prochain.

Le financement des PPRT pose deux questions. La première est celle du cofinancement par l'État, les industriels et les collectivités locales des mesures foncières, ou des investissements de réduction des risques lorsqu'ils sont moins onéreux. Nathalie Kosciusko-Morizet vous proposera dans les semaines qui viennent un amendement instaurant, après une concertation conduite par le préfet, un financement réparti forfaitairement par tiers entre l'État, les industriels et les collectivités si les acteurs n'ont pas débouché eux-mêmes sur une convention. La seconde question est celle de l'aide au renforcement du bâti imposé aux riverains. À ce jour, la seule intervention encadrée par la loi est celle d'un crédit d'impôt, dont le taux s'élève actuellement à 30 % – avec un plafond sans doute un peu bas dans certains cas. Il est difficile de relever ce taux, même si je conviens que le

crédit d'impôt concerne surtout des ménages peu aisés et que l'impact financier est limité.

Toujours en ce qui concerne les PPRT et le crédit d'impôt pour les riverains, le ministère plaide pour la stabilité de l'aide aux riverains. Des amendements ont été déposés par certains parlementaires. Nous en discuterons, sachant que les collectivités et les industriels classés Seveso doivent aussi participer au débat et au financement.

S'agissant des antennes de téléphonie mobile, le débat est en cours. Le Conseil d'État pourrait en effet juger que seul le ministre de l'industrie a le pouvoir de s'opposer au montage ou au démontage d'une antenne. Le Gouvernement lance par ailleurs des travaux pour améliorer nos connaissances en la matière. Il s'agit notamment de voir s'il est possible de réduire les émissions sans détériorer les communications.

Les crédits des PITE diminuent en effet sur certains des sujets traités, où les besoins sont désormais moindres, mais des investissements importants sont consentis sur d'autres – je pense aux algues vertes, avec un plan de 140 millions d'euros financé à 50 % par l'État et par les collectivités locales.

J'en viens à la « ville durable ». Le programme Écocités est adossé aux crédits du grand emprunt : un milliard d'euros de crédits lui sont réservés, dont 200 millions pour les transports en commun en site propre et 800 millions à répartir entre 13 écocités. Je soutiens votre proposition de mieux identifier les sources de financement : nous montrerons ainsi que le Grenelle avance ! Un deuxième appel d'offres est en cours pour sélectionner de nouvelles écocités. Les clubs d'écoquartiers rassemblent aujourd'hui plus de 400 collectivités.

L'objectif de rénovation des bâtiments anciens est de 400 000 par an pour le logement social, et de 150 000 rénovations lourdes pour le logement privé. Pour les éco-PTZ, nous privilégions l'efficacité de la dépense publique, d'où une réforme du dispositif.

Si le dirigeable est admis dans les procédures de l'aviation civile sans discrimination, madame Gaillard, il se développe seulement sur le transport de niches, en raison de problèmes tenant à la sécurité et à la sensibilité aux conditions météo, mais aussi de son coût. Pour être honnête, je ne pense pas qu'il fasse aujourd'hui l'objet de réflexions dans mon ministère.

Nathalie Kosciusko-Morizet vous répondra en détail sur la biodiversité et les trames verte et bleue. Je note que 15 millions d'euros sont inscrits au programme 113 pour la mise en œuvre de la stratégie nationale sur la biodiversité (SNB). Deux appels à projets feront l'objet d'une décision d'attribution dans les prochaines semaines ; trois sont en cours de lancement. Le ministère de l'agriculture participe activement à la démarche.

J'informe Mme Quéré, qui déplore la diminution des crédits des agences de l'eau, que nous proposons un prélèvement de 55 millions sur le fonds de roulement Écophyto de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), qui augmente depuis 2009 et dont le montant devrait dépasser les 70 millions d'euros fin 2012. Nous ne cherchons pas à réduire les capacités d'action du programme Écophyto, mais à maîtriser les dépenses des agences. En contrepartie du prélèvement, les agences devront donc contribuer plus que prévu à ce programme sur la période 2013-2018. Cette réduction de leurs dépenses est intégrée au milliard d'économies.

Il est un peu tôt pour tirer un bilan de la réforme portuaire. Non seulement elle ne s'applique que depuis quelques mois, mais nous ne l'avons jamais présentée comme une panacée : c'est un instrument pour le développement des ports. Je rappelle que 150 millions d'euros sont affectés aux ports, auxquels s'ajoute une enveloppe de 174 millions dans le cadre du plan de relance portuaire. J'ai participé la semaine dernière au Sénat au débat sur la réforme portuaire ; je note que le rapport de Charles Revet a été adopté à l'unanimité des groupes. J'ai rencontré hier la Fédération nationale des travailleurs portuaires (FNTP) CGT, dont le discours est loin d'être absurde. Nous avons fait les réformes de structure. Il faut maintenant donner la priorité à l'aménagement de l'*hinterland* et à l'intermodalité.

La desserte ferroviaire du port de Marseille sera ainsi améliorée à partir de 2012, monsieur Havard. Le circuit Gisors sera remis en service au Havre – là aussi, les travaux démarreront en 2012. Je rencontrerai prochainement le préfet des Bouches-du-Rhône pour évoquer le développement territorial du port de Marseille, dont une partie des terres sont protégées. Il s'agit de concilier le développement économique du port et les protections environnementales. Je rappelle enfin que les opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) ont été créés à la Rochelle, au Havre et à Dunkerque, et que les ports ont la propriété de leur réseau ferroviaire – sur lequel ils investissent.

S'agissant de la dette de RFF, je n'ai jamais entendu le chiffre de 60 milliards d'euros, même dans les prévisions les plus pessimistes. Il reste qu'elle dépasse aujourd'hui les 30 milliards et devrait augmenter – légèrement – dans les deux ou trois prochaines années. J'ai ouvert ce matin la deuxième journée des Assises du ferroviaire : nous sommes tous conscients qu'il faut trouver une solution. Le contexte actuel suffit cependant à nous interdire d'envisager un système identique à celui de nos voisins Allemands. En revanche, les crédits sont suffisants pour financer l'effort d'amélioration du réseau ferroviaire, puisque nous passons de 500 kilomètres rénovés par an à plus de 1 000 sur les trois prochaines années.

Jean-Marie Sermier m'a interrogé sur le plan de sécurisation des passages à niveau. Je redis que 95 % des accidents sont dus à l'inattention ou au non-respect de la signalisation. Tout donne d'ailleurs à penser que c'est ce qui s'est produit dans l'accident de Saint-Médard-en-Jalles. Dix-sept des vingt mesures du

plan présenté en 2008 à la suite de l'accident d'Allinges sont entièrement mises en œuvre à ce jour. L'État dresse actuellement avec RFF un bilan de ce plan : les crédits de l'État consacrés à ces opérations sont passés de 6,6 à 31 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2006-2010 ; 650 passages à niveau ont été supprimés, tous réseaux confondus, et la sécurisation de 120 autres doit être améliorée. Sans vouloir polémiquer, je note que la signalisation à Saint-Médard-en-Jalles avait été refaite, mais je ne suis pas sûr que les travaux prévus par certaines collectivités aient été réalisés.

L'abondement du fonds de résorption des points noirs du bruit, créé par le Grenelle, sera poursuivi sur la même lancée en 2012, et sans doute en 2013. Un effort sera demandé aux autoroutes concédées. L'État prendra sa part sur les routes nationales *via* le budget des transports et celui de l'AFITF. Il est difficile de faire mieux, mais du moins cet effort est-il mené dans la durée.

Le bateau du futur est une priorité du grand emprunt.

Quant aux autoroutes de la mer, leur succès dépasse les prévisions. Après Nantes-Gijón, nous entamons les démarches pour en ouvrir une deuxième sur cette façade maritime.

La taxe poids lourds entrera en application mi-2013.

45 millions d'euros ont été redéployés cette année en faveur de l'entretien routier, et 45 millions seront consolidés en 2012, soit un effort supplémentaire de 90 millions sur deux ans.

M. le président Serge Grouard. Je vous remercie pour la précision de vos réponses.

II.— EXAMEN DES CRÉDITS

La commission a examiné pour avis, au cours de sa réunion du 19 octobre 2011, sur les rapports pour avis de M. Christophe Priou et M. Philippe Plisson, les crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ».

M. Christophe Priou, rapporteur pour avis. L'avis budgétaire qui m'a été confié couvre trois programmes de la mission « *Écologie* », à savoir les programmes n° 170 « *Météorologie* » (soit 2,1 % de l'ensemble des crédits de paiement de cette mission), n° 159 « *Information géographique et cartographique* » (1 %) et n° 181 « *Prévention des risques* » (3,2 %).

Nous avons eu tout le loisir d'interroger hier la ministre sur les crédits mis à sa disposition, en progression globale de 230 millions d'euros par rapport à la LFI 2011 et bénéficiant essentiellement au titre V (dépenses d'investissement) et au titre VI (dépenses d'intervention). Je me concentrerai donc seulement sur certains éléments ou évolutions de ces trois programmes, qui m'ont paru présenter un intérêt particulier.

Je rappelle que le programme n° 170 représente le financement des attributions de l'État en matière de prévision et de recherche météorologiques et climatiques, confiées à l'établissement public administratif Météo-France. Il est structuré en deux actions et les crédits demandés pour 2012 se montent à 207,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'établissement public Météo-France évolue dans un contexte aujourd'hui difficile, avec : d'une part, une fragilisation de ses recettes tenant au développement des services Internet gratuits et à la concurrence des opérateurs privés sur le segment de l'offre météorologique destinée aux professionnels ; d'autre part, une gestion financière contrainte, avec le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et la division par deux du nombre des implantations territoriales à l'horizon 2017.

C'est dans ce contexte que l'actuel contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'établissement public, couvrant la période 2009-2011, approche de son terme. Le nouveau contrat, couvrant la période 2012-2016, est structuré autour de quelques orientations stratégiques : mettre l'accent sur les missions de sécurité pour améliorer encore l'appui à la puissance publique ; être un prestataire de référence dans le Ciel unique européen, en renforçant la compétitivité des services rendus et en accroissant leur pertinence et leur performance ; développer les services climatiques pour répondre aux besoins des politiques d'adaptation au changement climatique ; mener une politique d'investissement pour disposer d'infrastructures (observation, système d'information) de qualité ; réussir la réforme de l'organisation territoriale de l'établissement public, pour déboucher sur

un mode d'organisation plus efficace et concentrer les moyens au sein d'entités dotées d'une taille critique.

Le programme n° 159 comprend, quant à lui, les moyens consacrés à la définition de la politique nationale d'information géographique et à la mise en oeuvre de cette politique à travers l'Institut géographique national (IGN).

Les autorisations d'engagement et crédits de paiement demandés en 2012 se montent à 96,6 millions d'euros – contre 81,9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011.

Le contrat d'objectifs et de performance conclu en septembre 2010 entre l'État et l'IGN, couvrant la période 2010-2013, a fixé les orientations et les objectifs assignés par l'État à l'établissement. L'État y confirme l'IGN dans sa position de référent-conseil à son égard et lui demande d'être le principal acteur de la mise en place de l'infrastructure nationale d'information géographique prescrite par la directive européenne Inspire.

La principale évolution intéressant l'IGN au cours de l'année 2012 sera l'intégration en son sein de l'Inventaire forestier national (IFN), conformément à la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 (CMPP4). Une mission de préfiguration du futur établissement intégré a été confiée au directeur général de l'IGN, qui a remis un premier rapport d'avancement au 31 mars 2011.

Cette intégration entraînera le transfert de la subvention auparavant versée à l'IFN par le ministère en charge de l'agriculture sur le programme n° 149 « Forêt » vers le programme n° 159, pour un montant de 11,8 millions d'euros.

J'en viens enfin au programme n° 181 « *Prévention des risques* », pour lequel 417,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 312,3 millions d'euros en crédits de paiement sont demandés en 2012.

Ce programme est structuré autour de quatre grandes priorités environnementales : la prévention des risques technologiques et des pollutions, la prévention des risques naturels et hydrauliques, la gestion de l'après-mines – sous l'angle de la sécurité des personnes et des biens et de la protection de l'environnement – ainsi que la sûreté nucléaire et la radioprotection.

En matière de prévention des risques technologiques, ce sont 420 PPR-T qui aujourd'hui sont à réaliser ; au 30 juin 2011, 378 étaient prescrits – soit 90 % – et 107 étaient approuvés, soit 25 %.

Les raisons du retard sont bien connues. Il s'agit, d'une part du financement des mesures foncières : le retour d'expérience montre que la signature des conventions de financement est difficile à obtenir et, pour sortir du blocage, il faudrait qu'en cas d'absence de consensus entre les parties, un taux de participation par défaut de 33 % soit fixé pour chaque financeur. La seconde

difficulté concerne la mise en œuvre des travaux prescrits par les PPRT : la loi de finances pour 2011 a ramené le crédit d'impôt à 30 % et surtout modifié le plafond de ce dernier, ce qui a eu pour effet collatéral de mettre fin à l'accord obtenu avec les collectivités locales et les industriels à la suite du vote de la loi « Grenelle II ». Au final, il est clair que le taux du crédit d'impôt est aujourd'hui insuffisant pour constituer un véritable levier incitatif auprès des particuliers qui ont à réaliser les travaux.

En matière de prévention des risques naturels et hydrauliques, notre politique en matière de risque « inondation » consiste à poursuivre l'application de la politique, lancée en 2002 et prolongée en 2006, de mise en œuvre du plan de prévention gouvernemental. Ce plan vise à accélérer la réduction de l'exposition des populations au risque d'inondation, conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement et à la directive européenne du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, transposée en droit français depuis le 3 mars 2011.

Les événements dramatiques survenus les 27 et 28 février 2010, lors du passage de la tempête *Xynthia* sur une partie de la France, ont néanmoins mis en évidence la nécessité de renforcer notre politique de prévention des risques de submersion marine et de mettre en œuvre des mesures durables pour pallier les défaillances des digues.

Un plan « submersions rapides » (PSR) a donc été annoncé en conseil des ministres le 13 juillet 2010 et présenté par la ministre chargée de l'écologie le 17 février dernier. Ce plan s'intéressera, pour la période 2011-2016, à trois types d'aléas naturels : les submersions marines, les inondations par ruissellement ou crues soudaines et les ruptures de digues fluviales ou maritimes. Il propose un ensemble d'actions prioritaires pour la sécurité des personnes pour les territoires les plus vulnérables.

En matière de sûreté nucléaire, il faut souligner que la dotation prévisionnelle de crédits au titre du fonctionnement de l'ASN s'élèvera à 17,8 millions d'euros. Par rapport à la LFI 2011, elle augmente donc au total de 5,4 millions d'euros — soit 4 millions d'euros, afin de remplir la mission confiée par le Premier ministre en mars 2011 à la suite de l'accident de Fukushima et 1,4 million d'euros, pour la prise en compte de certaines dépenses de fonctionnement désormais prises en charge par le programme 181. Il s'agit d'un transfert de dépenses d'un programme à l'autre.

L'accident de Fukushima a naturellement nécessité qu'un retour d'expérience soit conduit, répondant à la fois à la demande d'une étude approfondie de la sûreté de l'ensemble des installations et aux conclusions du Conseil européen, engageant les États membres à procéder à des « stress tests » sur leurs installations nucléaires respectives. Ce retour d'expérience s'organise donc autour de 3 axes principaux : une évaluation complémentaire de sûreté (ECS) des 150 installations nucléaires françaises ; une campagne d'inspections ciblées

sur l'ensemble de ces 150 installations ; un travail sur l'harmonisation des normes de sûreté internationales, comme annoncé par le Président de la République.

Les ECS concernent la quasi-totalité des installations nucléaires de base. L'ASN a d'ores et déjà publié plusieurs décisions prescrivant aux exploitants la réalisation de rapports selon un calendrier et un cahier des charges précis. Ces rapports feront l'objet d'un examen de la part de l'ASN et de son appui technique, l'IRSN, dont les conclusions seront rendues publiques et pourront donner lieu à des prescriptions complémentaires.

Les actions déployées dans le cadre des programmes n^{os} 170, 159 et 181 assurent la pérennité d'instruments qui ont fait la preuve de leur efficacité au cours des années passées, allouent aux établissements publics sous tutelle le maximum de moyens possibles – dans un environnement économique particulièrement contraint – pour assurer leur développement et dégagent des moyens supplémentaires pour répondre à certaines attentes nouvelles, notamment la sûreté nucléaire, par exemple.

J'invite donc la commission du durable à bien vouloir adopter les crédits de ces trois chapitres.

M. Philippe Plisson, rapporteur pour avis. Je suis heureux d'avoir été une nouvelle fois désigné par notre commission pour occuper la fonction de rapporteur pour avis des deux programmes 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* » et 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* ».

Je tiens tout d'abord à rendre hommage, pour leur disponibilité et la qualité des informations qu'ils m'ont fournies, tous les fonctionnaires du ministère que j'ai pu auditionner, notamment les responsables des deux programmes, M. Jean-François Monteils, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, ainsi que Mme Dominique Dron, commissaire générale au développement durable et déléguée interministérielle au développement durable, et M. Jean-Claude Ruyschaert, directeur de la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France.

J'émetts toutefois une protestation, quasi-traditionnelle, concernant la méthode : les documents budgétaires, sous leur forme papier, ne nous ont été communiqués que fort tardivement, à savoir le vendredi 14 octobre. Vous conviendrez que cette communication tardive gêne le travail des rapporteurs, et notamment la tenue de leurs auditions. Nous nous trouvons en effet dans l'obligation de fonder nos analyses sur une version électronique, donc susceptible d'évoluer, du projet de loi de finances.

J'attire votre attention, également, sur les fréquents changements, dans les documents budgétaires, de périmètre, de présentation des crédits mais aussi, ce qui

me semble encore plus grave, d'indicateurs. Ceux-ci semblent de plus parfois manquer de fiabilité. Je n'en donnerai qu'un seul exemple : l'indicateur de la qualité des eaux, dont l'importance est centrale à maints égards, et dont le bleu budgétaire nous indique que « *les valeurs présentées ont été calculées par extrapolation, selon la superficie des bassins, sur la base de diagnostics réalisés à partir de données disponibles mais partielles, et de méthodes provisoires, ce qui génère des marges d'incertitude importantes* ».

Au-delà de l'analyse détaillée des crédits, que vous trouverez dans le projet d'avis qui vous a été remis sur table, je souhaite revenir sur quatre points relatifs au programme 113, qui, malgré son dispositif central dans l'application du Grenelle, se trouve amputé une nouvelle fois de 561 ETPT.

Le premier concerne l'évolution des crédits : le projet de loi de finances pour 2012 ne fait pas apparaître de bouleversement dans la dotation de ce programme, puisque les crédits demandés s'élèvent respectivement à 360,962 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 346,661 millions d'euros de crédits de paiement, correspondant à une hausse respective de 3,10 % et de 0,04 %. Cette hausse, qui mérite d'être saluée, ne modifie cependant pas substantiellement l'importance relative du programme au sein de la mission, puisqu'il en représente 3,76 % des AE et 3,56 % des CP,

Le deuxième point a trait à l'importance économique réelle de ce programme : l'une de ses particularités réside dans le caractère non significatif de ses dotations budgétaires, que je viens de détailler, car pour en avoir une idée plus précise il faudrait leur ajouter les 1,2 milliard d'euros de masse salariale de l'action « miroir » n° 13, du programme 217, correspondant à 13 000 agents, aux 100 millions d'euros pris en charge par le ministère de l'agriculture et de la pêche, mais surtout aux 2,5 milliards d'euros de budget des opérateurs de l'État placés dans son giron, dont 2,3 milliards d'euros proviennent des agences de l'eau...

L'action des agences de l'eau dans la protection de la ressource est déterminante et fait partie des missions qui leur ont été assignées dans le cadre des 9^{èmes} programmes portant sur la période 2007-2012, et elle est entièrement financée par les redevances versées aux agences par les usagers de l'eau en fonction des volumes d'eau qu'ils prélèvent et consomment et des quantités de pollutions qu'ils émettent. Concernant la protection des milieux, elles doivent y consacrer, notamment pour satisfaire à l'objectif communautaire de bon état écologie des eaux de surface en 2015, 1 milliard d'euros, sur un total de 11,6 milliards d'euros. Ces sommes constituent le nerf de la guerre, sachant que l'action n° 7 du programme 113, qui couvre l'ensemble de la « *gestion des milieux et de la biodiversité* » n'est dotée dans le projet de loi de finances qui nous est soumis de 273 millions d'euros. J'attire donc votre attention sur les conséquences négatives que pourrait avoir, si le Gouvernement confirmait son intention en la matière, la ponction 55 millions d'euros sur les recettes des agences de l'eau. Nous serons très vigilants sur ce point lors du débat en séance publique.

Enfin, ma dernière remarque vise la réforme de l'application du droit des sols (ADS) : elle est portée par l'action n° 2 « *urbanisme, aménagement et sites – planification* », dotée de 74,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et 75,58 millions d'euros, qui perd 119 ETPT cette année. La relative stabilité des crédits concernés (+ 3,14 % pour les AE, + 0,04 % pour les CP) ne doit pas masquer, sur le terrain, la diminution chaque année plus visible des ressources humaines affectées à ces missions. Cette année par exemple, les crédits demandés dans le programme n° 217 au titre des personnels œuvrant pour les politiques du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » baissent par exemple de 1,64 %. Cette situation aboutit, dans de nombreux départements, à remettre purement et simplement en cause l'appui technique des services de l'État aux communes en matière d'urbanisme, qu'il s'agisse de simples missions de conseil, d'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), ou de prestations fournies au titre de l'application du droit du sol (ADS), encadrées par l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme, et qui sont gratuites pour les communes de moins de 10 000 habitants. Cette évolution inexorable contraint parfois des organismes de coopération intercommunale de se doter d'une compétence en matière notamment d'instruction des autorisations d'urbanisme, ce qui pose de nombreux problèmes, et ce qui a un coût budgétaire non négligeable.

J'en viens à l'examen du programme 217, dont l'importance pour la mise en œuvre des politiques publiques en matière de développement durable est centrale, car il concentre quasiment toute la masse salariale – 99,4 % exactement - du ministère et les effectifs y afférents, hormis les emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), inscrits sur le programme n° 181 « *Prévention des risques* ».

Force est de constater qu'il paye un lourd tribut à la contraction des finances publiques : - 6,08 % pour les AE, - 0,41 % pour les CP, et surtout 1 580 ETPT supprimés par rapport à 2011. Je souhaite, comme pour le programme précédent, formuler deux remarques de méthode.

Depuis novembre 2010, le pilotage de la politique de sécurité routière relève du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, cette décision n'étant pas neutre quant à l'orientation qui est donnée à ce pilotage. Sa traduction budgétaire aurait du être d'intégrer tous les crédits des personnels - soit 2 286 ETPT - du MEDDTL affectés à la sécurité routières dans les crédits demandés au titre du fonctionnement du ministère de l'intérieur, et notamment tous les crédits de l'action n° 9 du programme 217 (« *Personnels œuvrant pour les politiques du programme Sécurité routière et circulation routière* »). Cela n'a pas été le cas, mais cette intégration aurait le mérite de la clarté et de la conformité à la lettre, sinon à l'esprit, de la LOLF.

En second lieu, les crédits de communication du Grenelle de l'environnement, qui faisaient partie de ceux demandés au titre de l'action n° 1 « *Stratégie, expertise, et études en matière de développement durable* » ont été transférés, à compter de 2012, sur les crédits de l'action n° 3 « *Politique et*

programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » ; outre le fait que la logique de ce transfert ne saute pas immédiatement aux yeux, il contribue à « noyer » les crédits de communication spécifiques au Grenelle dans un poste « information et communication » relativement fourre-tout, dont la dotation est de 3,6 millions d'euros en AE et en CP.

Sur le fond, je voudrais revenir en dernier lieu sur les ressources humaines affectées spécifiquement au Grenelle, telles qu'elles nous sont présentées, et dont le caractère stratégique ne fait pas débat. Ces postes « Grenelle » ont fait l'objet d'un pilotage et d'un suivi spécifique, notamment en termes de mobilité. Les chiffres sont les suivants : au 31 décembre 2010, les postes « Grenelle » étaient pourvus à hauteur de 803 ETP, début juin 2011, ils étaient pourvus à hauteur de 877 ETP. Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, en 2012, comme en 2011, il a été décidé de ne pas prévoir de création d'emplois « Grenelle » dans les services du ministère mais d'opérer en gestion des redéploiements internes pour répondre aux besoins « Grenelle ». Nonobstant la contrainte budgétaire, il serait intéressant que le ministère procède à de véritables recrutements sur des postes « fléchés » Grenelle, car il s'agirait là d'un signal fort, ce qui ne correspondrait qu'à une modification du type d'entrants, soit 1 150 nouveaux agents au titre de 2012, dont la répartition en catégorie A n'est pas donnée dans les documents budgétaires.

Pour compléter ce dispositif, des exonérations à la norme de suppression des effectifs ont été décidées pour certains opérateurs ciblés, exonérations qui sont entièrement compensées par des baisses d'emplois supplémentaires sur le budget général. Ainsi, en 2012, les suppressions d'emplois sur les opérateurs du MEDDTL (-164 ETP) sont partiellement compensées par :

– un allègement de la norme de suppression d'emplois (+ 41 ETP) pour les opérateurs suivants : ENPC, PN, ONCFS, ONEMA, ADEME, INERIS, ANDRA, IFPEN, IRSN, IFSTTAR (fusion de l'INRETS et du LCPC) ;

– des renforts spécifiques (+ 31 ETP) pour des opérateurs stratégiques : PN, CELRL, ADEME.

Ces exonérations équivalent à la création de 72 emplois sous plafond, en complément des 77 créations mises en œuvre en loi de finances pour 2011. Votre rapporteur ne peut que saluer cet effort, qui est réel, à la fois en ce qui concerne le ministère et ses services déconcentrés, mais également ses opérateurs.

Mais il reste bien en deçà de ce qu'il faudrait faire pour opérer une véritable révolution copernicienne en faveur d'une mutation écologique de ce ministère. A titre d'exemple, l'Agence des aires marines protégées se voit dotée cette année de 13 ETP supplémentaires, alors qu'elle devra faire face à une véritable multiplication de ses missions grâce aux objectifs ambitieux qui ont été fixés : création de 5 nouveaux parcs naturels marins, en sus de la gestion des 2

déjà existants, définition et gestion des zones Natura 2000 en mer, protection forte de 10 % des eaux territoriales.

En raison de ce manque d'adéquation entre des objectifs ambitieux et des crédits budgétaires qui reflètent l'absence de prise en compte de l'urgence écologique, votre Rapporteur émet un avis défavorable à l'adoption des crédits des deux programmes 217 et 113.

M. Yanick Paternotte. J'observe, dans la conclusion de l'avis de notre rapporteur Philippe Plisson, une conversion « *grenellienne* » que je salue d'autant plus que la gauche a refusé de voter la loi dite « Grenelle II ». Plus généralement, compte tenu de l'ampleur de la crise économique et financière actuelle, personne ne comprendrait que nous ne cherchions ni à réduire les dépenses, ni à trouver de nouvelles synergies. La ponction de 55 millions d'euros sur le budget des agences de l'eau s'y apparente, et après tout il s'agit d'argent public, levé par l'impôt. S'agissant de l'urbanisme, là aussi, des économies d'échelle s'imposent, et les nouveaux outils que sont les SCOT intercommunaux et les PLU doivent contribuer à la contraction des effectifs dans les collectivités locales et à la lutte contre l'empilement administratif.

S'agissant des trois programmes rapportés par Christophe Priou, je me félicite comme lui de l'augmentation des crédits demandés au titre de la sûreté nucléaire, soit 5,4 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année dernière et 17,8 millions d'euros au total pour 2012. Pour ces raisons, le groupe UMP donnera un avis favorable à l'adoption des crédits de ces trois programmes, et je ne doute pas qu'il en sera de même dans l'hémicycle.

M. Jean-Paul Chanteguët. Compte tenu des réponses fournies hier par la ministre, le groupe SRC votera contre l'adoption des crédits de la mission « *écologie, développement et aménagement durables* », car nous constatons que le Gouvernement ne souhaite pas s'attaquer aux niches fiscales dites « grises », qui représentent à 5 milliards d'euros, qu'en revanche un nouveau coup de canif est porté, comme chaque année, au dispositif du crédit d'impôt développement durable, pour une économie budgétaire de 600 millions d'euros. Aucune priorité ne se dégage du dispositif budgétaire proposé en faveur de la lutte contre l'érosion de la biodiversité.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a pourtant fait la preuve de l'efficacité, en matière de réduction des consommations énergétiques, mais aussi de réduction des émissions de GES, de ce dispositif.

Derrière les contraintes budgétaires et le non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux se met en place une politique d'appel à projets, soutenue par une politique de communication habile, et qui ne coûte à l'État que quelques dizaines de millions d'euros, qui donne l'illusion d'une action dynamique. Pour toutes ces raisons, le groupe SRC votera contre l'adoption des crédits de la mission « *écologie, développement et aménagement durables* ».

M. Philippe Boënnec. Je regrette que nous ne disposions pas, sur table, de l'avis de Christophe Priou. En particulier, j'aurais souhaité disposer de l'évolution des crédits demandés au titre des activités de Météo France, qui ont une grande importance sur le plan local. Quant à l'avis de M. Plisson, je veux redire que la démarche du Grenelle, inédite, reste particulièrement forte politiquement. Bien sûr, tout ne pourra être accompli du jour au lendemain, et l'État ne pourra rien sans l'action des entreprises et des citoyens, dont il faudra faire évoluer les comportements.

M. Martial Saddier. Je voudrais saluer le travail du rapporteur Christophe Priou et appuyer les propos qu'il a tenus à propos des crues, en me félicitant, comme lui, de l'effort budgétaire fait en matière de prévention à travers les programmes d'action et de prévention des inondations sur le terrain (PAPI). Au-delà des renforcements des moyens des services déconcentrés de l'État, les élus attendent également une réelle simplification administrative dans le domaine du montage des projets.

Je voulais alerter la commission sur la – discrète, car elle est unanimement rejetée – doctrine du ministère en matière d'avalanches, qui vise à prendre comme base le risque tricentennal. L'expérimentation menée depuis 10 ans dans la vallée de Chamonix ne nous agréée ni sur la forme – car les élus n'y ont pas été associés - , ni sur le fond. Lorsque ce risque aura été avalisé, je vois mal au nom de quel principe nous pourrions nous opposer à ce que ce même risque serve de base dans le domaine des PPR « inondations ». Je mène là un combat solitaire d'au moins une décennie, et je compte demander des comptes à la République lorsque l'expérimentation que j'évoquais sera terminée et qu'un décret modifiera la réglementation.

M. Jacques Kossowski. Ma question porte sur l'action n° 1 relative à l'urbanisme, et en particulier sur les opérations d'intérêt national (OIN). N'y a-t-il pas moyen de réduire le nombre d'études conduites, par exemple lorsqu'un projet a connu une évolution qui ne remet pas en cause l'opération envisagée ? En ce qui concerne les indicateurs, je regrette comme le rapporteur Philippe Plisson que les données mesurant l'attractivité des OIN, en termes de logement et de création d'emploi, datent de 2007. S'agissant des contrats territoriaux que nous nous apprêtons à signer, des économies peuvent de même être réalisées.

M. Philippe Tourtelier. L'exposé de Christophe Priou a rappelé le plafonnement du crédit d'impôt à 30 % pour les travaux réalisés dans le cadre d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Or nous savons tous que cette situation bloque l'avancement des PPRT en cours. Doit-on en conclure que le Gouvernement et la majorité abandonnent une politique de prévention des risques échafaudée après l'accident de Seveso... ou l'UMP s'apprête-t-elle à déposer des amendements relevant ce seuil de 30 à 40 % ?

M. Yves Albarello. Je voudrais saluer la qualité du travail de Christophe Priou, qui fait référence dans son introduction au placement sous surveillance, par

l'agence Moody's, de notre dette publique, laissant planer la menace d'une dégradation de cette note, que l'Espagne vient d'ailleurs de subir. A l'inverse, Philippe Plisson prône une action volontariste de l'État dans le domaine du développement durable, appelant à mettre en la matière un coup d'accélérateur. Ce serait à mon sens une erreur grave. Christophe Priou a raison de dire que si les crédits baissent, c'est une bonne chose pour notre pays, et j'ajoute que dans les prochaines lois de finances, ils devront continuer de baisser. Nos efforts budgétaires ne restent pas suffisants.

M. Christophe Priou. Je n'ai pas dit que les crédits baissaient, s'agissant des trois programmes que je rapporte, mais bien sûr, l'analyse s'avère bien différente si l'on raisonne en corrigeant les hausses constatées, généralement faibles, de l'inflation. Le poids de l'endettement public restera quoi qu'il en soit une réalité économique pour tous les exercices budgétaires à venir.

S'agissant des PPRT, on constate sur le terrain que si l'État doit conserver un rôle d'impulsion, il ne doit pas seulement être un prescripteur mais avoir un rôle d'accompagnateur. Après chaque catastrophe naturelle, comme la tempête *Xynthia*, ou des crues, et une fois la légitime émotion passée, l'administration reprend la main. S'agissant des 30 %, le groupe UMP n'a pas encore statué sur un amendement relevant ce seuil à 40 %.

M. Philippe Plisson. Je voudrais rappeler qu'à mon avis, le Grenelle I a constitué une avancée significative, à laquelle le parti socialiste et toute la gauche ont participé avec enthousiasme, et que le groupe SRC a voté. Le problème est venu du Grenelle II, dont la devise aurait pu être : « *l'environnement, ça commence à bien faire* ». J'ai été rapporteur – avant d'en démissionner – de la mission d'information, commune avec la commission des affaires économiques qui a « flingué » l'énergie éolienne. J'ai pu constater l'état d'esprit qui y régnait... Le Grenelle II a consisté en un véritable « *détricotage* » du Grenelle I. J'en veux pour preuve les reculs enregistrés en matière d'énergies renouvelables ou d'agriculture. Le dernier décret augmentant, en Bretagne, la quantité de lisier épandable, alors même que les algues vertes envahissent les plages et provoquent la mort de sangliers, et peut-être demain de femmes et d'hommes, n'illustre que trop bien cette tendance.

S'agissant des agences de l'eau, je concède que les redevances qu'elles prélèvent ont le caractère de deniers publics, mais d'autres moyens existent d'abonder le budget de l'État, notamment la suppression de niches fiscales dites « grises ». Madame la ministre Nathalie Kosciusko-Morizet nous expliquait lors de son audition d'hier qu'elle lançait un plan de modernisation des stations d'épuration de taille moyenne : cela veut bien dire que les agences de l'eau auront besoin de toutes leurs ressources pour y prendre part.

M. Christophe Priou. Pour revenir rapidement sur l'énergie éolienne, je me dois de rappeler qu'en 2002, l'implantation d'éoliennes n'était pas réglementée, aucune obligation – ni permis de construire, ni enquête publique –

n'incombant aux installateurs. Un cadre juridique a été défini. Aujourd'hui, il est vrai, le développement d'installations se fait plutôt en mer, le Gouvernement ayant récemment lancé un appel d'offres important dans ce domaine. Il s'agit d'un enjeu de taille, à la fois en termes d'offre d'énergie et de création d'emplois, puisque de grandes zones portuaires – Le Havre, Dunkerque et Nantes – sont candidates à la construction de pales, de moteurs et de mâts. Je rappelle que la Grande-Bretagne vient de lancer un appel d'offres de 80 milliards d'euros pour le développement de l'éolien *off-shore*.

M. Philippe Plisson. Je voudrais revenir un instant sur mon expérience d'élu local. J'ai mis en place, au terme de trois ans de procédures administratives ardues et complexes (accord sur le périmètre, enquête d'utilité publique, permis de construire, et autorisation de construction) une zone développement de l'éolien (ZDE). Or, ont été rajoutées à cette procédure longue – 5 ans en moyenne – des contraintes supplémentaires que sont le statut d'installation classées pour la protection de l'environnement (IPCE), la règle des 5 mâts obligatoires, et les schémas régionaux éolien (SRE). Entre l'idée et le démarrage de l'exploitation, entre 8 à 10 ans peuvent s'écouler !

S'agissant d'éolien *off-shore*, je regrette que l'appel d'offres en cours ne réserve rien aux PME ni aux circuits courts, et qu'il soit réservé aux sempiternels grands groupes industriels.

La Commission a alors donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », le groupe SRC votant contre.

◇

◇ ◇

Mme Fabienne Labrette-Ménager, vice-présidente. La commission a été saisie de 7 amendements portant articles additionnels après l'article 51. Deux de ces amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

La Commission examine conjointement les amendement CD 1, CD 2, CD 4 et CD 5 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. L'amendement CD 1 vise, en premier lieu, à permettre aux collectivités de consacrer 1 % de leur budget « déchets » à des politiques de coopération décentralisée (CD 1). Les agences de l'eau, aux termes de la loi Oudin-Santini du 27 janvier 2005, peuvent en effet consacrer 1 % de leur budget à des opérations de coopération décentralisée. Cette faculté permet de dégager annuellement environ 25 millions d'euros de moyens financiers, qui sont réinvestis dans des opérations de soutien au titre de l'eau : c'est donc un vrai succès et un appoint tangible aux actions de coopération de notre pays. Certaines collectivités se sont engagées dans des actions de coopération en matière de déchets et leur consacrent une petite fraction de leurs budgets. Ces actions étant

aujourd'hui dépourvues de tout cadre légal, l'amendement – soutenu par de puissantes associations d'élus locaux – propose de permettre aux collectivités de consacrer jusqu'à 1 % de leurs budgets « déchets » à de telles opérations de coopération.

Cet amendement prend la suite de la proposition de loi de notre collègue Xavier Breton (n° 2423) du 1^{er} avril 2010, qui avait recueilli une quarantaine de cosignatures et qui n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de notre assemblée.

Pour ce qui concerne l'amendement CD 2, je rappelle que, lors de l'examen de la loi « Grenelle II », un amendement permettant la mise en place d'une composante variable au sein de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères – dite « TEOM incitative » – avait été voté à l'unanimité des parlementaires. Le ministère des finances a estimé que la création d'une telle taxe était possible, mais délicate en l'absence de base légale solide. Le présent amendement vise donc à modifier le code général des impôts afin de pouvoir instituer cette composante variable : c'est la pure et simple application des engagements du Grenelle.

L'amendement CD 4 vise à soutenir l'institution d'une fiscalité comportementale en amont du cycle de vie des produits : c'était également un des engagements du Grenelle. Une tentative avait eu lieu en 2008, avec l'annonce de la création d'une écotaxe de 90 euros par tonne de vaisselle non recyclable – dite taxe « pique-nique » : elle avait essuyé moult critiques. Je persiste néanmoins à penser que seule une fiscalité incitative en amont du cycle de consommation est de nature à prévenir efficacement les flux de déchets.

Quant à l'amendement CD 5, il repose la question de la multiplication des éco-organismes et a pour objet de créer une agence de régulation des différentes filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) : si je ne suis pas certain du soutien du Gouvernement à son propos, j'y vois au moins le moyen d'ouvrir un débat sur la multiplication des filières REP et leur contrôle.

M. Jean-Paul Chanteguet. Le groupe SRC soutient l'amendement CD 1, identique à un amendement que nous avons nous-mêmes déposé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Il ouvre effectivement la possibilité de conduire des actions de coopération décentralisée dans le domaine des déchets, que nous estimons souhaitable.

Pour ce qui concerne l'amendement CD 2, nous y sommes aussi favorables, dans la perspective d'une politique de réduction de la production de déchets à la source. La « TEOM incitative » peut apporter une contribution très positive à ce mouvement.

Les amendements CD 3 et CD 4 reçoivent également notre soutien, compte tenu de la multiplication des éco-organismes et de leur tendance « à faire la loi » dans les domaines qui les concernent.

Mme Fabienne Labrette-Ménager, vice-présidente. L'amendement CD 5 aboutit à une création nette de charges, dont je ne suis pas certaine qu'elle soit des plus opportunes en cette période difficile. Mais il est difficile de ne pas partager le souhait d'une transparence accrue dans le fonctionnement des éco-organismes.

Pour ce que concerne les autres amendements et m'exprimant en qualité de présidente du Conseil national des déchets, je dois faire part d'un certain embarras : le Conseil national travaille d'ores et déjà, en ce moment, sur ces sujets et prépare une série de propositions à l'attention du ministère. Il y a donc risque de superposition des initiatives, que nous pourrions éviter si notre collègue Bertrand Pancher acceptait de retirer ses amendements : le travail du Conseil national, engagé il y a un an déjà, en serait facilité.

M. Bertrand Pancher. Je suis prêt à en retirer certains en séance, après qu'une discussion aura eu lieu. À cette heure-ci, je suis plutôt enclin à les maintenir.

M. Philippe Tourtelier. L'argument de la création d'une charge nouvelle ne tient pas, le financement de l'agence peut être assuré par un prélèvement sur les organismes !

Mme Fabienne Labrette-Ménager, vice-présidente. Je continue à estimer préférable de rejeter ces amendements, compte tenu du fait que le Conseil national des déchets s'est saisi du sujet et se prépare à faire des propositions.

M. Yanick Paternotte. Je partage l'analyse de la présidente. Je reconnais volontiers que les sujets sont totalement pertinents sur le fond. Mais sur la forme, laissons à ceux déjà en charge du sujet la possibilité de finaliser leurs réflexions.

En matière de « TEOM incitative » et avec l'expérience d'un président d'un syndicat de traitement des déchets couvrant une population de 300 000 habitants, j'admets l'intérêt de réviser le mode de calcul des redevances. Mais ceci étant admis, il me semble difficile d'adopter un amendement sans avoir une idée du contenu du décret d'application : il y a là une réforme lourde de conséquences et, sans simulations, vision d'ensemble du dispositif et du *modus operandi* et étude d'impact, nous nous exposons à faire des erreurs potentiellement catastrophiques.

Mme Fabienne Labrette-Ménager, vice-présidente. Le sujet est d'actualité, il retient l'attention des élus locaux. C'est aussi un sujet compliqué, car la composante variable doit être importante pour être véritablement incitative et il faut inversement calibrer correctement la composante fixe pour assurer le fonctionnement : faut-il du 80 % – 20 %, du 70 % – 30 % ? La question demeure ouverte. Laissons le ministère travailler, je regretterais que nous prenions des décisions précipitées.

M. Philippe Tourtelier. C'est encore un recul par rapport aux engagements du Grenelle de l'environnement ! On ne parle pas ici d'obligations,

mais de faculté offerte aux collectivités territoriales. Pourquoi le ministère se substituerait-il à ces collectivités dans la mise en place d'une telle tarification incitative ? On l'a votée, la base législative est insuffisante, l'amendement se propose simplement de rendre cette possibilité effective.

M. Bertrand Pancher. Je n'ai pas été totalement convaincu par les arguments de notre présidente. Donner un cadre juridique à des pratiques déjà expérimentées de longue date par des collectivités, visant à soutenir des associations de coopération décentralisée dans le domaine du traitement des déchets, me semble tomber sous le sens. Les expériences analogues des agences de l'eau, dans le domaine qui leur est propre, sont un vrai succès ! C'est l'honneur de la France que d'aider des actions de coopération dans des endroits où le besoin est crucial.

J'insiste sur le fait qu'il ne s'agit nullement d'obliger les collectivités à consacrer 1 % de l'objet à de telles actions : on leur en donne simplement la faculté. On peut estimer qu'il faut encore attendre et réfléchir. La proposition de loi de Xavier Breton a été déposée depuis plusieurs mois déjà et rien n'a été fait depuis.

S'agissant de la TEOM, je veux rappeler que la loi « Grenelle II » a été votée il y a plus d'un an. Le ministère chargé de l'écologie a soutenu le principe de l'introduction d'une composante variable, demandée par l'ensemble des organisations. Le ministère des finances considère aujourd'hui qu'il faut encore réfléchir : j'en ai assez de ces reports continuels ! Je demande juste qu'on donne une base légale à la création de la TEOM : on verra pour les décrets d'application après !

Je maintiens donc ces deux amendements de bon sens. Par contre, je suis prêt à retirer les deux derniers.

Les amendements CD 4 et CD 5 sont retirés.

Mme Fabienne Labrette-Ménager, vice-présidente. S'agissant de l'amendement CD 2, je souhaite rappeler qu'un groupe de travail spécifique du Conseil national des déchets travaille déjà sur ce thème.

En revanche, compte tenu des arguments que vous venez de développer, j'apporte mon soutien à l'amendement CD 1, dont je partage l'orientation d'ensemble.

La Commission adopte l'amendement CD 1 à l'unanimité et rejette l'amendement CD 2.

L'amendement CD 6 n'est pas défendu.

Mme Fabienne Labrette-Ménager, vice-présidente. Chers collègues, je vous rappelle que nous examinerons en commission les avis consacrés aux

transports, mercredi prochain 26 octobre, et que le débat en séance publique concernant les crédits que nous venons d'examiner aura lieu le mercredi 2 novembre dans l'après midi et le soir.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CD 1 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel
après l'article 51, insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article

L 2224-18-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2224-18-1. – Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de collecte et de traitement des déchets peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées au budget de ces services :

« - mener des actions de coopération décentralisée avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ;

« - sous réserve de la mise en place d'un dispositif d'évaluation et de contrôle, développer des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets.

Amendement CD 2 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel
après l'article 51, insérer l'article suivant :

I. L'article 1522 bis du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Article 1522 bis - I. Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale peuvent instituer, dans les conditions prévues au I du II de l'article 1639 A bis, une part incitative de la taxe, assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvement. La part incitative s'ajoute à une part fixe déterminée selon les modalités prévues aux articles 1521, 1522 et 1636 B undecies.

La part incitative est déterminée en multipliant la quantité de déchets produits pour chaque local imposable l'année précédant celle de l'imposition par un tarif par unité de quantité de déchets produits.

Le tarif de la part incitative est fixé chaque année par délibération, prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A, de manière à ce que son produit soit compris entre 10 et 45 % du produit total de la taxe. Les montants de ce tarif peuvent être différents selon la nature de déchet. Pour les constructions neuves, il est fixé un tarif unique.

Lorsque la quantité de déchets produite est connue globalement pour un ensemble de locaux mais n'est pas connue individuellement pour les locaux de cet ensemble, elle est répartie entre eux par la collectivité au prorata de leur valeur locative foncière retenue pour l'établissement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Pour les constructions neuves, la quantité de déchets prise en compte pour la première année suivant celle de l'achèvement est égale au produit obtenu en multipliant la valeur locative foncière du local neuf par le rapport entre, d'une part la quantité totale de déchets produits sur le territoire de la commune ou du groupement bénéficiaire de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative, d'autre part le total des valeurs locatives foncières retenues pour l'établissement de la taxe au titre de l'année précédente au profit de cette commune ou de ce groupement.

II. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale au profit desquels est perçue une part incitative de la taxe font connaître aux services fiscaux, selon des modalités fixées par décret, avant le 31 mars de l'année d'imposition, le montant en valeur absolue de cette part incitative par local au cours de l'année précédente, à l'exception des constructions neuves.

Pour l'imposition des constructions neuves, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale au profit desquels est perçue une part incitative de la taxe font connaître aux services fiscaux, selon des modalités fixées par décret, avant le 31 janvier de l'année d'imposition la quantité totale de déchets produits sur le territoire de la commune ou du groupement.

En l'absence de transmission des éléments mentionnés au 1er alinéa avant le 31 mars et de la quantité totale de déchets produits mentionnée au 2ème alinéa avant le 31 janvier, les éléments ayant servi à l'établissement de la taxe au titre de l'année précédente sont reconduits.

III. Lorsqu'il est fait application du présent article, les dispositions de l'article 1524 ne sont applicables qu'à la part fixe de la taxe.

Les dispositions de l'article 1525 ne sont pas applicables dans les communes et établissements publics de coopération intercommunale faisant application du présent article.

IV. Le contentieux relatif à l'assiette de la part incitative est instruit par le bénéficiaire de la taxe. En cas d'imposition erronée, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils s'imputent sur les attributions mentionnées à l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales. »

II. L'article 1636 B *undecies* est complété par un 5 et un 6 ainsi rédigés :

5. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ayant institué la part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures incitative conformément à l'article 1522 bis votent le tarif de cette part dans les conditions prévues à l'article 1639 A.

6. La première année d'application des dispositions de l'article 1522 bis, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne peut excéder le produit total de cette taxe telles qu'issues des rôles généraux au titre de l'année précédente augmenté d'un coefficient de 1,1.

III. L'article 1639 A bis est complété par un IV ainsi rédigé :

« IV. En cas de rattachement d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale ne faisant pas application des dispositions de l'article 1522 bis à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte en faisant application, l'application de ces dispositions sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale rattaché peut être reportée à la deuxième année qui suit celle du rattachement.

Dans ce cas, pour l'année du rattachement, les délibérations antérieures relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères restent, le cas échéant, en vigueur.

L'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte auquel sont rattachés les communes ou l'établissement public de coopération intercommunal perçoit la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en lieu et place des communes rattachées et des établissements publics de coopération intercommunale dissous. »

IV. Ces dispositions sont applicables à compter des impositions établies au titre de l'année 2013.

Amendement CD 4 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel
après l'article 51, insérer l'article suivant :

« Après l'article L 541-1-1 du code de l'environnement, il est inséré un article L 541-1-1 bis ainsi rédigé :

« Le principe de responsabilité élargie du producteur doit être progressivement élargi à l'ensemble des produits de grande consommation, sans remettre en cause les principes du service public de collecte et de traitement des déchets sous l'égide des communes et de leurs groupements. A partir du 1^{er} janvier 2013, les produits les plus fortement générateurs de déchets ne participant pas à un dispositif de responsabilité élargie du producteur sont soumis à la taxe générale sur les activités polluantes visée à l'article 266 sexies du code des douanes.

Amendement CD 5 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel
après l'article 51, insérer l'article suivant :

Après l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, il est inséré un article L 541-1-1 bis ainsi rédigé :

Une agence indépendante de contrôle et de régulation des filières dédiées de responsabilité élargie des producteurs des déchets est créée avant le 31 décembre 2012.

Un prélèvement de 1 % des recettes de contribution des dispositifs de responsabilité élargie des producteurs est instauré afin de financer la création et le fonctionnement de cette agence.

Dans les six mois suivant la promulgation de la loi de finances pour 2012, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation du dispositif en vigueur de responsabilité élargie du producteur. Les missions et les modalités de fonctionnement et de financement de l'agence sont définies par un décret en Conseil d'État, sur la base de ce rapport.

Amendement CD 6 présenté par M. André Flajolet :

Article additionnel
après l'article 51, insérer l'article suivant :

I - Le code général des collectivités est ainsi modifié :

1° L'article L. 2224-12-3 premier alinéa est ainsi rédigé :

« Les redevances d'eau potable et d'assainissement couvrent les charges consécutives aux investissements, au fonctionnement et aux renouvellements nécessaires à la fourniture des services, la contribution au mécanisme de solidarité pour l'accès à l'eau et à l'assainissement ainsi que les charges et les impositions de toute nature afférentes à leur exécution. » ;

2° L'article L. 2224-12-3-1 est ainsi rédigé :

« Les fonds perçus au titre du mécanisme de solidarité pour l'accès à l'eau et à l'assainissement mentionné à l'article L. 2224-12-3 reçoivent, selon une proportion qui est fixée et révisée en tant que de besoin par le conseil général, les affectations suivantes :

a) L'octroi par les agences ou offices de l'eau de concours financiers sous les formes prévues aux articles L. 213-9-2 et L. 213-13 du code de l'environnement aux communes ou à leurs établissements publics de coopération regroupant plus de 500 habitants qui se doteront d'un minimum d'équipements pour rendre effectif sur leur territoire un accès public généralisé à l'eau et à l'assainissement. La liste de ces équipements est fixée par décret en Conseil d'État ;

b) Le financement par les fonds de solidarité logement institués par l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement des aides accordées à des personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau et d'assainissement ou des charges collectives afférentes à ces fournitures.

Pour leur permettre de financer ces actions de solidarité, les services publics d'eau et d'assainissement majorent de 1 % le montant, avant charges et impositions de toute nature mentionnées à l'article L. 2224-12-3, des redevances d'eau potable et d'assainissement qu'elles perçoivent auprès de leurs abonnés.

Les sommes correspondant à ces majorations sont recouvrées, contrôlées et, le cas échéant, établies d'office, par les agences et offices de l'eau selon les modalités prévues aux articles L. 213-11 à L. 213-11-17 ou L. 213-15 à L. 213-20 du code de l'environnement. Celles qui sont destinées aux fonds de solidarité logement leur sont reversées dans un délai qui ne peut excéder trois mois.

L'enveloppe financière permettant aux agences et offices de l'eau d'accorder les concours mentionnés au a) peut faire l'objet, dans la limite d'un quart du montant de la ressource collectée, d'une péréquation entre les départements pour tenir compte du potentiel financier moyen par habitant.»

3°) Le présent paragraphe I entre en vigueur le 1er janvier 2012.

II - Le 4° de l'article L. 213-1 du code de l'environnement est complété par les mots : « et d'évaluer périodiquement la mise en œuvre du droit d'accès à l'eau prévu à l'article L.210-1 et l'efficacité des mécanismes de solidarité prévus aux articles L. 2224-13 et L. 2224-13-1 du code général des collectivités territoriales ».

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

– M. Jean-François MONTEILS, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable des transports et du logement (MEDDTL), responsable du programme n° 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie et du développement durable* »,

– M. Alain VALLET, directeur du service du pilotage et de l'évolution des services, ministère de l'écologie, du développement durable des transports et du logement (MEDDTL),

– Mme Béatrice LECOMTE, directrice du service des affaires financières (MEDDTL),

– M. Benoît PIGUET, conseiller du Secrétaire général, (MEDDTL),

– Mme Dominique DRON, commissaire général au Développement durable, déléguée interministérielle au développement durable, (MEDDTL),

– M. Michel GARREAU, conseiller de la Commissaire générale au Développement durable,

– M. Jean-Marc MICHEL, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, responsable du programme n° 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », (MEDDTL),

– M. Jean-Claude RUYSSCHAERT, directeur de la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France (DRIEA),

– M. Jean HEDOU, Secrétaire général, MM. COSTIL Gérard et NIZARALY Zaïnil, FO Environnement et Transports,

– M. Francis COMBROUZE, Secrétaire général, M. Gilles BROCHARD, CGT Environnement et transports,

– M. Jean-Louis BAL, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER),

– M. Jean-Philippe ROUDIL, délégué général du SER.