



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 13

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

PRÉVENTION DES RISQUES

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

Rapporteur spécial : M. Jacques PÉLISSARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉVENTION DES RISQUES, DES SERVICES DE L'ÉTAT MOBILISÉS	9
I.– DES DOTATIONS 2012 SIGNIFICATIVES D'UN RÉEL ENGAGEMENT DE PRÉVENTION	9
1.– Un budget 2012 en progression	10
2.– D'autres sources de financement concourent au service de la politique de la prévention des risques	11
3.– Des priorités maintenues, une nouvelle mission après Fukushima : les évaluations complémentaires de sûreté des installations nucléaires	12
II.– LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS : PRINCIPALE ACTION DU PROGRAMME	12
A.– DIX ANS APRÈS LA CATASTROPHE D'AZF : MALGRÉ DES EFFORTS INTENSIFIÉS, DES OBSTACLES FREINENT ENCORE LA RÉALISATION DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES	14
1.– Le financement des mesures foncières	15
<i>a) La situation actuelle</i>	15
<i>b) La proposition du Gouvernement</i>	15
2.– La mise en œuvre des travaux prescrits par les PPRT	16
<i>a) Une situation bloquée</i>	16
<i>b) La proposition du Rapporteur spécial</i>	17
3.– Les entreprises dans les périmètres des PPRT : un risque de fragilisation du tissu économique	17
4.– Encadrer le recours à la sous-traitance	18
B.– LA POURSUITE DES MESURES LIÉES AU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	18
1.– Le deuxième plan national santé Environnement	19
<i>a) Dans le domaine de la qualité de l'air</i>	19
<i>b) Dans le domaine des produits chimiques</i>	20
<i>c) Dans le domaine des points noirs environnementaux</i>	20
2.– L'Ademe, opérateur clé du programme dans le domaine de la prévention des déchets et du traitement des sols pollués	21

III.– LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE APRÈS LA CATASTROPHE DE FUKUSHIMA	23
A.– L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE : LA GESTION DE L'ACCIDENT DE FUKUSHIMA	23
1.– Une mobilisation remarquable	24
2.– Une mission fondamentale : le retour d'expérience	24
a) <i>Les évaluations complémentaires de sûreté</i>	24
b) <i>Des missions accrues</i>	25
3.– Des moyens qui ne sont pas à la hauteur des enjeux de la sûreté nucléaire	25
B.– L'INSTITUT DE RADIOPROTECTION ET DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE	26
C.– L'AGENCE NATIONALE POUR LA GESTION DES DÉCHETS RADIOACTIFS	27
1.– Avancement du projet de centre de stockage géologique profond	27
2.– Opération diagnostic radium	28
IV.– LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS : LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE PRÉVENTION DES INONDATIONS	28
A.– BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS	29
1.– Un tiers de la population couvert par un PPRN, des PPRN littoraux prioritaires	29
2.– Le financement des PPRN	30
B.– LA GESTION DES RISQUES INONDATIONS : LA POURSUITE DU PROGRAMME APRÈS XYNTHIA	30
1.– Une action sous la responsabilité de l'État : la prévision des crues	31
2.– Les actions d'incitation vis-à-vis des collectivités territoriales : les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)	31
a) <i>Le nouvel appel à projets PAPI</i>	31
b) <i>Le plan submersions rapides (PSR)</i>	32
C.– LA SITUATION BUDGÉTAIRE DU FONDS BARRIER : UNE VIGILANCE IMPÉRIEUSE	32
D.– LE PLAN SÉISME ANTILLES	35
V.– LA GESTION DE L'APRÈS-MINES : LA SEULE ACTION MARQUÉE PAR DES RÉDUCTIONS BUDGÉTAIRES	35
VI.– UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE QUI REFLÈTE LA DIVERSITÉ DES ACTIONS MENÉES	36
DEUXIÈME PARTIE : CONDUITE ET PILOTAGE, LE PROGRAMME SUPPORT DES RÉFORMES ISSUES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	43
I.– DES DÉPENSES MAÎTRISÉES	44
1.– Des efforts accentués sur les dépenses de fonctionnement	45
2.– Le schéma prévisionnel de stratégie immobilière	46

II.– UN PROGRAMME PORTEUR DES RÉFORMES DE LA RGPP	47
1.– L'achèvement de la réorganisation du ministère	47
2.– La gestion des ressources humaines : le projet <i>Perspectives RH 2013</i> d'accompagnement de la RGPP	47
3.– Un schéma d'emplois conforme aux mesures déclinées dans le cadre de la RGPP...	48
III.– LE RÔLE STRATÉGIQUE DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE : PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU SEIN DE TOUTES LES POLITIQUES PUBLIQUES	50
IV.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE AXÉE SUR LA PRISE EN COMPTE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES RESSOURCES HUMAINES.....	51
EXAMEN EN COMMISSION	57
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	59

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

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

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

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de porter les crédits du programme à **417,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 312,2 millions d'euros en crédits de paiement.**

Les crédits de paiement demandés connaissent une progression de 2,9 % et les autorisations d'engagement de 11,8 %.

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

– Le programme bénéficie de crédits de soutien en provenance du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* à hauteur de 345,5 millions d'euros et de 18,9 millions d'euros en provenance de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*.

– Les fonds de concours attendus en 2012 sont de 7,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

– L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) bénéficie de 498,6 millions d'euros de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

– les recettes du « fonds Barnier » sont évaluées à 165 millions d'euros pour 2012.

– Le montant de la taxe INB instituée au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 au titre de l'appui technique à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) est évalué à 48 millions d'euros pour 2012.

• **L'année 2011 a été marquée par la catastrophe de Fukushima.** La mobilisation de l'ASN et de l'IRSN ont été remarquables. Les premiers moyens qui ont été redéployés immédiatement en faveur de la sûreté nucléaire sont consolidés et amplifiés dans le budget 2012, mais restent faibles au regard des enjeux de la sûreté nucléaire.

L'ASN et l'IRSN, chargés des expertises et des audits post-Fukushima, bénéficieront de 44 emplois supplémentaires dédiés et de moyens financiers accrus de presque 20 millions d'euros. L'ASN considère que son plafond d'emploi et ses crédits de fonctionnement doivent être réévalués. **Elle aurait besoin de bénéficier au plus vite des renforts post-Fukushima, c'est-à-dire des 22 salariés mis à disposition de l'ASN par l'IRSN.**

• **Dans le domaine des risques technologiques**, le Rapporteur spécial constate que 10 ans après la catastrophe d'AZF, des points de blocage entravent encore la mise en œuvre des plans de prévention :

– En matière de financement des mesures foncières, il est favorable au dispositif législatif, proposé par le Gouvernement, qui, en cas d'absence de consensus entre les parties, fixe un taux de participation par défaut de 33 % pour chaque financeur du PPRD désigné par la loi : l'État, les collectivités qui perçoivent la contribution économique territoriale, les exploitants des installations à l'origine du risque.

– Afin de dénouer la situation en matière de financement des travaux par les particuliers, le Rapporteur spécial a déposé un amendement à la deuxième partie du présent projet de loi de finances qui propose de conserver le taux actuel du crédit d'impôt (30 %), mais de relever le plafond de 10 000 à 20 000 euros. Une telle disposition, dont le coût ne serait que de quelques centaines de milliers d'euros, permettrait, si elle était adoptée, de couvrir 95 % des situations.

• **En matière de gestion du risque inondations**, si le Rapporteur spécial se félicite de la montée en puissance du plan submersions rapides qui concernera principalement des projets d'investissement liés aux ouvrages de protection des populations contre les inondations et du nouvel appel à projet « programme d'action de prévention des inondations », il attire l'attention sur la vigilance à apporter à la situation budgétaire du « Fonds Barnier » fortement sollicité.

Le Rapporteur spécial remercie la direction de la Prévention des risques de lui avoir annoncé la prise en compte prochaine de ses préconisations relatives au dispositif de performance portant sur le contrôle des effectifs de l'inspection des installations classées et la collecte des déchets électriques et électroniques professionnels.

*

II.– Le programme n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* comprenant 20 actions, regroupe l'essentiel des moyens dévolus aux fonctions stratégiques de définition et de pilotage de la politique du ministère, à la gestion des ressources humaines et aux moyens transversaux. Il est le support principal de la réorganisation du ministère au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du Grenelle de l'environnement. Il traduit la volonté d'orienter les politiques publiques sous l'angle du développement durable aussi efficacement que possible.

Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2012 de porter ses crédits à **3,56 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 3,57 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une économie de 6 % en autorisations d'engagement et 0,41 % en crédits de paiement. Le schéma d'emplois fait état d'une **réduction de 1 309 emplois** (soit plus de 2 % des effectifs du ministère). **3,22 milliards d'euros sont consacrés à la masse salariale.**

Cet effort de modération de la dépense est à saluer, car l'essentiel de ces crédits, de l'ordre de 90 %, concerne des dépenses de personnel, dont la dynamique spontanée d'évolution n'a pu être compensée que grâce à la réorganisation en profondeur du ministère.

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. L'ensemble de ses programmes est mobilisé autour de l'objectif majeur de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Le présent rapport spécial porte sur les crédits des deux programmes n° 181 *Prévention des risques* et n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* de la mission ⁽¹⁾.

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

PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉVENTION DES RISQUES, DES SERVICES DE L'ÉTAT MOBILISÉS

I.- DES DOTATIONS 2012 SIGNIFICATIVES D'UN RÉEL ENGAGEMENT DE PRÉVENTION

Renforcer la protection contre les risques est plus que jamais une des grandes priorités du ministère.

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

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

L'année 2011 a été marquée par la catastrophe de Fukushima. Les premiers moyens qui ont été redéployés immédiatement en faveur de la sûreté nucléaire sont consolidés et amplifiés dans le budget 2012, mais restent faibles au regard des enjeux de la sûreté nucléaire.

(1) Pour les autres programmes de la mission, on voudra bien se reporter aux rapports spéciaux n° 14 de M. Marc Goua, n° 15 de M. Charles de Courson et n° 16 de M. Hervé Mariton.

1.– Un budget 2012 en progression

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de porter les crédits du programme à **417,2 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **312,2 millions d'euros en crédits de paiement**.

Les crédits de paiement demandés sont en progression de 2,9 % et les autorisations d'engagement de 11,8 %.

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

(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 %)
Prévention des risques technologiques et des pollutions	215,2	252,6	17,4 %	145,2	147,6	1,7 %
Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	51,9	58,1	11,9 %	51,9	58,1	11,9 %
Prévention des risques naturels et hydrauliques	62,2	63,5	2,1 %	62,2	63,5	2,1 %
Gestion de l'après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	44	43	- 2,3%	44	43	- 2,3 %
Totaux	373,3	417,2	11,8 %	303,3	312,2	2,9 %

Source : projet de loi de finances pour 2012.

Les progressions les plus significatives portent sur les crédits de l'ASN (+ 11,9 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et sur les autorisations d'engagement de l'action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions* (+ 17,4 %).

Cette hausse est liée à l'évolution des crédits consacrés aux plans de prévention des risques technologiques et aux moyens nouveaux pour la sûreté nucléaire.

Les dotations budgétaires sont plus tendues sur l'action 4 *Gestion de l'après mines* dont l'objet est la surveillance des installations minières (- 2,3 % par rapport à l'année dernière).

2.– D'autres sources de financement concourent au service de la politique de la prévention des risques

Le programme bénéficie de crédits de soutien en provenance du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* à hauteur de 345,5 millions d'euros et de 18,9 millions d'euros en provenance de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* (programmes *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*).

Les fonds de concours sont en forte diminution sur 2012 puisqu'ils passent de 21,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,6 millions d'euros en crédits de paiement pour 2011 à 7,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2012.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) bénéficie de 498,6 millions d'euros de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Les recettes du « fonds Barnier » sont évaluées à 165 millions d'euros pour 2012.

Le montant de la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) instituée au profit de l'IRSN par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 au titre de l'appui technique à l'ASN est évalué à 48 millions d'euros pour 2012.

Trois dépenses fiscales concourent au programme 181 à titre principal. Elles sont évaluées pour 2012 à 27 millions d'euros et seraient donc en forte diminution par rapport à 2011 (nouveau chiffrage de 51 millions d'euros alors que le chiffrage dans le projet annuel de performances 2011 était de 18 millions d'euros).

Les personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés rattachés au programme sont comptabilisés dans le programme 217. Hors effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (361 ETPT), budgétés directement sur le programme 181, **3 209 ETPT** concourent à la mise en œuvre des actions du programme (– 18 ETPT par rapport à l'année dernière).

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

ACTIONS	ETPT
Prévention des risques technologiques et des pollutions	1 960
Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	361
Prévention des risques naturels et hydrauliques	1 214
Gestion de l'après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnisation et expropriations sur les sites	35
TOTAL (hors ASN)	3 209

Source : projet de loi de finances 2012.

3.– Des priorités maintenues, une nouvelle mission après Fukushima : les évaluations complémentaires de sûreté des installations nucléaires

Tout en poursuivant ses missions de base au service de la protection des populations et de la qualité de l'environnement, le ministère mettra en œuvre, au travers de son budget 2012, cinq orientations fortes :

– la sûreté nucléaire, dans la suite des travaux lancés après la catastrophe de Fukushima, en renforçant significativement les moyens financiers et humains de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et sûreté nucléaire (IRSN). **L'ASN et l'IRSN, chargés des expertises et des audits post-Fukushima, bénéficieront de 44 emplois supplémentaires dédiés et de moyens financiers accrus de presque 20 millions d'euros ;**

– la prévention des inondations, avec le plan national submersions rapides, l'appel à projets *Plans d'action de prévention des inondations* (PAPI) et la mise en œuvre de la directive-cadre sur les inondations ;

– l'accélération de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques ;

– la poursuite des actions du Grenelle Environnement, en particulier dans le domaine santé-environnement (plan national santé-environnement et 26 plans régionaux, actions de biosurveillance, lutte contre les inégalités environnementales, anticipation des risques émergents) ;

– la gestion des déchets, dans un objectif d'augmenter le recyclage et la valorisation, sources d'activités nouvelles et innovantes, avec des soutiens financiers renforcés via l'Ademe et les investissements d'avenir, ainsi que par le renforcement des filières de responsabilité élargie des producteurs, tandis que la planification territoriale entrera dans une nouvelle phase.

II.– LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS : PRINCIPALE ACTION DU PROGRAMME

Principale action du programme, puisqu'elle représente 60,5 % des autorisations d'engagements et 47,2 % des crédits de paiement du programme, elle voit ses crédits portés à **252,6 millions d'euros** en autorisations d'engagement et à **147,6 millions d'euros** en crédits de paiement.

ÉVOLUTION 2010-2013 DE L'ACTION 1 DU PROGRAMME 181

(en millions d'euros)

	LFI 2010	Crédits ouverts 2010	Consommation 2010	LFI 2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	191,40	194,87	180,34	215,17	252,64	323,14
Crédits de paiement	146,35	151,18	127,60	145,20	147,64	178,14

Source : réponse du Gouvernement.

L'augmentation des autorisations d'engagement en 2012 est liée à l'évolution des crédits consacrés au financement des mesures foncières dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). 140 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30 millions d'euros en crédits de paiement sont dédiés aux PPRT. Ces crédits financent les mesures foncières (évaluées à 700 millions d'euros au total) et les mesures de réduction supplémentaire du risque si celles-ci s'avèrent moins coûteuses que les mesures d'expropriation et de délaissement.

Les dotations consacrées aux autres mesures restent significatives et permettront, en 2012, de consacrer 64 millions d'euros à la poursuite de la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

**PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS :
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**

(en millions d'euros)

	2011		2012	
	AE 2011	CP 2011	AE 2012	CP 2012
Amélioration de la qualité sonore : mise à niveau des observatoires pour la réalisation des cartes du bruit, diverses études, maintenance matériel, ondes électromagnétiques	1,6	1,6	1,7	1,7
Actions et animation de l'inspection des installations classées	4,8	4,8	4,8	4,8
Prévention des risques chroniques : impact sur la santé, sur l'eau – traitement des sites pollués – connaissances émissions – Qualité de l'air intérieur	5,9	5,9	5	5
Prévention des risques technologiques : élaboration des PPRT et concertation autour des sites à risque ; mesures foncières	9,4	9,4	12	12
Mise en œuvre des nouvelles réglementations sur les produits chimiques et impact des produits et déchets	2	2	2	2
Santé environnement	2,4	2,4	2,3	2,3
Haut conseil des biotechnologies	-	-	1	1
Plans chlordécone	1,5	1,5	1	1
Contentieux	4	4	4	4
TOTAL	31,6	31,6	33,9	33,9

Source : projets de loi de finances 2011 et 2012.

SUBVENTIONS 2012 POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
ADEME	38,9	38,9
INERIS	29,6	29,6
ANSES	7	7
ANDRA	2,2	2,2
BRGM : sites et sols pollués	6,6	6,6
TOTAL	84,3	84,3

Source : projet de loi de finances 2012.

DÉPENSES D'INTERVENTION

(en millions d'euros)

	2011		2012	
	AE 2011	AE 2011	AE 2012	CP 2012
Amélioration de la qualité de l'environnement sonore,	1	1	0,4	0,4
Plan de prévention de risques chroniques : mesures foncières	91,3	21,3	128,7	23,7
Total transfert aux collectivités territoriales	92,3	22,4	129,1	24,1
Subvention à l'AFNOR	0,3	0,3	-	-
Subvention aux associations dans le domaine santé, environnement et déchets			0,3	0,3
Subvention aux associations dans le domaine des installations classées	0,15	0,15	0,15	0,15
Subvention au CIDB et autres associations dans le domaine du bruit et agents physiques	0,7	0,7	0,9	0,9
Bio surveillance	1,5	1,5	3	3
Total transfert aux autres collectivités	2,6	2,6	4,3	4,3
TOTAL	94,9	25	133,4	28,4

Source : réponse du Gouvernement.

A.– DIX ANS APRÈS LA CATASTROPHE D'AZF : MALGRÉ DES EFFORTS INTENSIFIÉS, DES OBSTACLES FREINENT ENCORE LA RÉALISATION DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

Le territoire français compte 670 établissements industriels à risque dits « Seveso ». Plus de 900 communes sont concernées par un risque technologique majeur, en raison de leur proximité avec un site SEVESO seuil haut.

Votée à la suite de la catastrophe d'AZF, la loi du 30 juillet 2003 dite « loi Bachelot » a permis une concertation afin de renforcer la maîtrise de l'urbanisation autour des sites Seveso seuil haut et de favoriser une réduction du risque à la source. La réduction de zone (350 km²) a permis d'éviter des mesures foncières sur près de 20 000 habitations pour une économie générale d'un milliard d'euros environ sur le coût total des PPRT.

L'accélération du rythme de prescriptions de PPRT constatée au cours du premier semestre 2010 s'est confirmée sur le deuxième semestre de la même année.

En septembre 2011, sur les 420 PPRT qui doivent être réalisés, 390 étaient prescrits, soit 90 % et 110 approuvés soit 25 %. 18 nécessitent des mesures foncières. 3 conventions ont été signées. L'ambition du Gouvernement était d'avoir prescrit l'ensemble des 420 PPRT et approuvé 60 % d'entre eux à la fin de l'année 2011. L'objectif en matière d'approbation ne pourra pas être atteint.

Les difficultés en matière de financement des mesures foncières et la faible acceptabilité des PPRT liée notamment à la prise en charge des travaux chez les riverains entravent fortement le déroulement des procédures.

L'augmentation du nombre de PPRT approuvés va entraîner mécaniquement une augmentation des besoins de crédits pour signer les conventions de financement des mesures foncières et mettre en œuvre ces dernières.

Les objectifs dans le cadre du projet de loi de finances 2012 sont :

- d'avoir mené à la prescription la totalité des PPRT qui ne sont pas encore prescrits ;
- d'avoir mené à l'approbation 70 % des PPRT ;
- de signer les conventions de financement des mesures foncières prévues par les PPRT lorsque ces derniers sont approuvés.

À l'occasion de la commémoration de la catastrophe d'AZF, le Rapporteur spécial a auditionné le président de l'Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs dont il ne peut que saluer et encourager l'implication.

S'il se félicite de l'accélération du processus de prescription et d'approbation, il a pu constater que trois points de blocage subsistaient.

1.– Le financement des mesures foncières

a) La situation actuelle

Les mesures foncières (expropriations, délaissements) portent sur les biens les plus exposés. Une fois le PPRT approuvé, il faut plusieurs années pour le mettre en œuvre car les mesures foncières prescrites font l'objet d'un financement tripartite (État, industriels et collectivités) où la part de chacun est laissée libre hormis celle de l'État qui est fixée par décret.

La signature des conventions est difficile à obtenir et ralentit la mise en œuvre de nombreux plans. Elle tend fortement les relations entre les industriels et les collectivités locales. À ce jour, seules trois conventions ont été signées.

b) La proposition du Gouvernement

Un amendement du Gouvernement visera à accélérer la signature de conventions financières destinées à mettre en œuvre les mesures foncières (expropriations, délaissement), d'un montant inférieur ou égal à 30 millions d'euros, dans le cadre des PPRT. Ainsi, dans le cas où aucune convention n'aurait été signée dans le délai prévu par la loi (douze mois pouvant être étendu à seize mois) après l'approbation d'un PPRT, la prise en charge des coûts reposerait automatiquement sur la clé de répartition suivante : un tiers pour l'État, un tiers pour les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents percevant la contribution économique territoriale et enfin, le tiers restant pour les exploitants des installations à l'origine du risque.

Lorsque le montant est supérieur à 30 millions d'euros, la contribution de chaque collectivité territoriale est néanmoins plafonnée à 10 % du montant annuel de CET perçue sur son territoire. Les mesures foncières, pour des PPRT aussi coûteux, s'étalant en pratique sur une dizaine d'années, cela représente donc une contribution annuelle pendant 10 ans à hauteur de 1 % de la CET perçue sur le territoire, de l'ordre de grandeur de l'inflation. Pour ces plans importants, eu égard à leur complexité, il est proposé que le délai laissé pour signer une convention de financement soit un peu plus long que dans le cas précédent : délai de douze mois, pouvant être étendu à dix-huit, pour laisser aux acteurs le temps de trouver un accord.

La présente mesure permettra d'accélérer la signature des conventions, fondamentales pour assurer l'effectivité des PPRT.

Le Rapporteur spécial est favorable à un tel dispositif législatif qui, en cas d'absence de consensus entre les parties, fixe un taux de participation par défaut de 33 % pour chaque financeur du PPRT désigné par la loi : l'État, les collectivités qui perçoivent la contribution économique territoriale, les exploitants des installations à l'origine du risque.

2.– La mise en œuvre des travaux prescrits par les PPRT

Ces travaux obligatoires dans la limite de 10 % de la valeur du bien sont à réaliser par le propriétaire.

La loi de finances pour 2011, si elle a étendu le dispositif du crédit d'impôt aux propriétaires bailleurs pour les prescriptions de travaux dans le cadre des PPRT, a diminué le taux de ce crédit (30 % au lieu de 40 %) et fortement abaissé le plafond (10 000 euros pour un couple au lieu de 30 000 euros).

Si ce dispositif reste plus favorable que celui prévu par la loi Bachelot en 2003 (avantage en impôt maximal de 1 500 euros), il est en net recul par rapport à celui qui avait été voté dans le cadre de la loi « Grenelle 2 » en juin 2010 et qui pouvait atteindre 12 000 euros de crédit d'impôt (40 % plafonné à 30 000 euros).

a) Une situation bloquée

Ce revirement a sonné le glas de l'engagement des industriels et des communes à compléter cette aide respectivement à hauteur de 20 %.

Les habitations situées à proximité des installations industrielles sont pour la plupart la propriété de ménages aux revenus modestes, le plus souvent non imposables. La perspective de devoir assurer la plus grande partie du financement de leurs travaux de renforcement du bâti n'est pas à leur portée. Mais en ne réalisant pas cette mise en sécurité, ils se mettent en position de hors-la-loi et ne sont pas correctement protégés.

b) La proposition du Rapporteur spécial

Afin de dénouer la situation, le Rapporteur spécial a déposé un amendement au présent projet de loi de finances qui propose de conserver le taux de ce crédit (30 %), mais de relever le plafond de 10 000 à 20 000 euros. Une telle disposition, si elle était adoptée, permettrait de couvrir 95 % des situations.

Le coût global de ces travaux a été évalué à 200 millions d'euros (y compris les travaux supérieurs au plafond). Étalaé sur plus de 10 ans, le coût annuel des travaux éligibles (inférieur au plafond) ne devrait pas dépasser 15 millions d'euros. **Le coût généré par le relèvement du plafond à 20 000 euros serait de quelques centaines de milliers d'euros dans le cadre d'une dépense fiscale au maximum de l'ordre de 4,5 millions d'euros par an.**

3.— Les entreprises dans les périmètres des PPRT : un risque de fragilisation du tissu économique

La « loi Bachelot » a avant tout été conçue pour protéger les riverains sans tenir compte de la présence de nombreuses activités économiques dans ces périmètres. Or, beaucoup d'entreprises (PME/TPE, commerces) sont concernées et sont en difficulté.

Les dispositions de la loi sont les mêmes que pour les particuliers, mais elles ne bénéficient d'aucune aide pour réaliser les travaux de renforcement de bâti. Une marge de manœuvre est laissée à l'appréciation du préfet selon le contexte local.

Les dispositifs PPRT sont inadaptés aux activités économiques, existantes ou futures. À défaut d'une doctrine adaptée à leur situation, beaucoup vont se retrouver dans l'impossibilité de financer les travaux prescrits. Vouloir leur appliquer les mesures prévues pour les habitations engendrera des délocalisations d'entreprises et la désertification. Plus de 10 000 entreprises se retrouvent ainsi en zone de prescription de travaux sans qu'aucune aide n'ait été prévue pour les accompagner. Le coût de ces travaux a été estimé à 1,5 milliard d'euros.

Un groupe de travail réunissant les représentants des collectivités locales, d'associations de défense de l'environnement et d'industriels, a été chargé de faire des propositions en matière de protection des employés des entreprises situées à proximité du site à l'origine du risque. Ce travail a permis d'aboutir à des recommandations diffusées pendant l'été 2011. Elles fixent une doctrine limitant les travaux de renforcement sur le bâti industriel à des situations qui ne peuvent être traitées autrement, par exemple par des mesures d'organisation et de plans de secours.

4.– Encadrer le recours à la sous-traitance

La sous-traitance en cascade et la sous-traitance à base d'emplois précaires semblent aggraver considérablement les risques. Elles sont souvent à l'origine d'une dilution des responsabilités et des contrôles. Des conditions d'agrément des sous-traitants qui assurent les conditions de sécurité doivent être trouvées.

Dans le cadre de la sûreté nucléaire, le Rapporteur spécial se félicite de l'engagement d'EDF, annoncé par le ministre de l'énergie, à renoncer à la sous-traitance en cascade. Dans le cadre des tests de résistance, le groupe public se propose de réduire à trois le nombre de niveaux de sous-traitance. La proposition figure dans le rapport remis à l'Autorité de sûreté nucléaire dans le cadre des évaluations complémentaires de sûreté consécutives à la catastrophe de Fukushima. Il s'agira d'une règle éliminatoire pour la sélection des fournisseurs.

Le Rapporteur spécial souhaiterait que des règles de ce type soient également adoptées par les 670 sites Seveso à hauts risques.

B.– LA POURSUITE DES MESURES LIÉES AU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

64 millions d'euros seront consacrés à la poursuite de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en particulier dans le domaine Santé – Environnement (Plan national santé-environnement et 26 plans régionaux, actions de biosurveillance, lutte contre les inégalités environnementales, anticipation des risques émergents).

Le tableau suivant présente la synthèse des mesures liées au Grenelle de l'environnement pour 2012.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Points noirs bruit	0,9	0,9
Traitement sols pollués et friches		
Études	1,1	1,1
BRGM	6,6	6,6
ANDRA	2,2	2,2
ADEME	20,3	20,3
Qualité de l'air intérieur	2	2
Santé environnement		
Plan national santé environnement (PNSE 2) et études santé environnement	2,3	2,3
Prévention des risques liés aux agents physiques (ondes électromagnétiques...)	1	1
Plans chlordécone	1	1
Biosurveillance		
INVS	1,5	1,5
ELFE	1,5	1,5
Plan déchet		
ADEME	18,6	18,6
INERIS	3	3
ANSES	2	2
TOTAL	64	64

Source : projet de loi de finances pour 2012.

1.– Le deuxième plan national santé Environnement

L'année 2011 a été consacrée à la poursuite des actions de ce plan et à leur déclinaison dans les régions. Cette dernière est satisfaisante. Au 1^{er} août 2011, sept régions avaient adopté leur plan et onze étaient sur le point de le faire. Dans cinq autres le travail est en cours et seules trois régions n'ont pas encore lancé les travaux. Les avancées marquantes de 2010 et 2011 sont les suivantes :

a) Dans le domaine de la qualité de l'air

– Un décret du 23 mars 2011 rendant obligatoire **l'étiquetage des matériaux de construction et de décoration** entrera en vigueur en 2012 pour les produits nouveaux et en 2013 pour les produits existants.

– La campagne pilote de surveillance de la qualité de l'air, après une première campagne sur 160 écoles, s'est poursuivie en 2011 dans 150 écoles et crèches ; les résultats consolidés et définitifs de cette campagne seront rendus publics en octobre 2011.

– Les projets de décrets créant une valeur guide de la qualité de l'air intérieur pour le formaldéhyde et le benzène et instaurant la surveillance de la qualité de l'air obligatoire dans certains établissements recevant du public (notamment écoles et crèches) ont été mis en consultation du public et transmis ensuite au Conseil d'État. Ils seront publiés en octobre 2011.

– Les études de faisabilité pour la mise en place de zones d’action prioritaires pour l’air ont été lancées dans huit collectivités pendant 3 ans.

– Un nouveau projet de plan d’actions sur le nettoyage à sec a été présenté aux professionnels en mai 2011.

– Le décret relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l’amiante dans les immeubles bâtis a été publié le 3 juin 2011.

b) Dans le domaine des produits chimiques

– 6 800 contrôles ont été effectués en 2010 sur le respect des réglementations dont le **règlement Reach**. La première échéance d’enregistrement du règlement au 30 novembre 2010 a été un succès : 24 675 dossiers ont été déposés à l’Agence européenne des produits chimiques.

– Un plan national pour **réduire la présence de résidus de médicaments dans l’eau** a été lancé en mai 2011 tandis que sont poursuivies les actions de recherche et de surveillance des substances de type micropolluants dans les rejets industriels.

– Le plan Ecophyto 2018 se poursuit avec le **retrait de 39 substances phytosanitaires** contenant des substances préoccupantes, l’interdiction d’utilisation de certains produits dans les lieux publics et de nouvelles études sur le lien entre exposition aux pesticides et cancers.

– La cohorte d’enfants ELFE, qui vise à suivre pendant 20 ans l’état de santé de 20 000 enfants en lien avec leurs expositions environnementales, a démarré en mars 2011.

– Le rapport d’expertise collective de l’INSERM sur les perturbateurs endocriniens a été publié le 20 avril 2011 et doit être suivi d’ici le premier semestre 2012 de recommandations de gestion, notamment sur le bisphénol A.

– Le ministère du Développement durable a publié un guide de gestion des impacts environnementaux et sanitaires différés des accidents.

c) Dans le domaine des points noirs environnementaux

– L’action de diagnostic des **établissements accueillant des populations sensibles** situées sur ou à proximité d’anciens établissements industriels s’est poursuivie. Un repérage des établissements a eu lieu dans 70 départements qui disposaient de l’inventaire d’anciens sites d’activités industrielles et de services. À la fin du premier semestre 2011, la démarche de diagnostics était engagée sur 302 établissements.

– La **résorption des points noirs du bruit** s’est accélérée. Une circulaire de mai 2011 organise la réalisation de la deuxième échéance des cartes de bruit imposées par la directive européenne de 2002. Le plan de traitement des points noirs liés au transport terrestre a été mis en œuvre : 24 projets ont été soutenus sur 2009-2010 permettant de protéger plus de 10 000 logements.

– Après une importante concertation, le projet de décret sur les **nanomatériaux** a été notifié en mai 2011 à la Commission européenne, répondant à une demande fortement exprimée par les acteurs du Grenelle.

– **Dans le domaine des ondes**, Le COMOP sur les expérimentations relatives aux antennes-relais a présenté le 8 février 2011 les résultats d’états des lieux de l’exposition autour des antennes-relais réalisés sur trois villes pilotes (Paris 14^{ème}, Courbevoie et Grenoble). Il a réalisé en mai 2011 les premières simulations d’abaissement de l’exposition sur ces villes. Ce comité a formulé un certain nombre de propositions très pratiques sur l’information et la concertation lors des projets d’installations d’antennes.

L’ANSES a lancé en mai 2011 un appel à propositions de recherche doté de 2 millions d’euros dédié aux impacts des champs électromagnétiques et a créé un comité de dialogue « radiofréquences et santé » en juin dernier.

2.– L’Ademe, opérateur clé du programme dans le domaine de la prévention des déchets et du traitement des sols pollués

L’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME), placée sous la tutelle conjointe du ministère de l’Écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer et du ministère de la Recherche, concourt à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l’environnement, de l’énergie et du développement durable. Son rôle est fondamental dans la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement.

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

En 2012, l’ADEME recevra une dotation budgétaire de 72,7 millions d’euros dont 38,9 millions d’euros au titre du programme 181 et 33,8 millions d’euros au titre du programme 190.

La dotation budgétaire sur le programme 181 baisse de 10 millions. Elle est partiellement compensée par une hausse des ressources de la TGAP à hauteur de 7,8 millions d’euros.

Une fraction de plus en plus faible de ses ressources provient de la dotation budgétaire (12 %). La majorité de ses ressources est issue d’une fraction de la TGAP.

SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC AU BÉNÉFICE DE L'ADEME (PLF 2012)

(en millions d'euros)

Missions	Programmes	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Écologie, développement et aménagement durable	181 : Préventions des risques	38,9	38,9
Recherche et enseignement supérieur	190 : Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable	33,8	33,8
TOTAUX		72,7	72,7

Source : projet annuel de performances 2012.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES FISCALES AFFECTÉES A L'ADEME

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012
TGAP forfaitaire	445	431	435
TGAP variables (incinération+poussières)	43,8	59,8	63,6
TOTAL	488,8	490,8	498,6

Source : projet annuel de performances 2012.

Au titre du programme 181, l'ADEME contribue à la réalisation de l'action 1 sur :

- la lutte contre le bruit et la pollution de l'air intérieur ;
- la remise en état des sols pollués ;
- la mise en œuvre de la politique de gestion des déchets, leur récupération, leur traitement et leur valorisation.

DÉPENSES 2011 DE L'OPÉRATEUR PAR DESTINATION

(en millions d'euros)

Destination	Personnel	Fonctionnement	Intervention	Investissement	Total
Actions transversales	21,6	28,1	14,2	1,3	65,3
Air et bruit	2,6	1,9	36,48	0,26	41,3
Déchets et sols	18,3	47,1	141,5	1,7	208,7
Énergie et climat	24,1	29,2	266,5	4,6	334,3
Total	76,6	106,4	458,8	7,9	649,7

Source : projet annuel de performances 2012.

Le plan de soutien de l'ADEME à la **politique des déchets** est articulé autour de la prévention à travers le soutien aux programmes locaux de prévention mis en place par les collectivités territoriales, le développement des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP), le recyclage des déchets et la valorisation des déchets organiques.

Les soutiens aux acteurs locaux dédiés à la prévention (22 %), à la tarification incitative (10 %) et au recyclage (41 %) représentent près de 75 % des engagements de la politique déchets de l'ADEME. Les engagements dédiés au recyclage et à la valorisation organique ont enregistré une croissance particulièrement élevée entre 2009 et 2011, mais encore insuffisante pour atteindre les objectifs de réduction des déchets incinérés et stockés fixés par le Grenelle.

La politique de prévention sur le terrain a réellement pris son essor.

Les programmes locaux de prévention portés par les collectivités territoriales couvriront plus de 50 % de la population fin 2011.

La redevance incitative va passer de 600 000 habitants concernés avant 2009 à 2,2 millions d'habitants à court terme.

En matière de recyclage, le bilan est plus contrasté : les investissements en matière d'adaptation du parc de déchèteries, de modernisation des centres de tri de déchets ménagers et de déchets traités en méthanisation commencent à porter leurs fruits. D'autres filières sont encore loin du niveau souhaité, en particulier la valorisation organique, le tri des déchets des entreprises, le tri et la valorisation des déchets du BTP.

III.- LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE APRÈS LA CATASTROPHE DE FUKUSHIMA

Le séisme et le tsunami qui ont touché le Japon le 11 mars 2011, d'une puissance exceptionnelle, ont conduit à un grave accident nucléaire, qui mobilise aujourd'hui encore des moyens très importants pour parvenir à en maîtriser et en réduire les conséquences.

L'action 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire* voit ses crédits augmenter de 5,4 millions d'euros en 2012 par rapport à 2011 pour permettre à l'ASN d'assurer des missions complémentaires « post-Fukushima », dans la suite des premiers audits de sûreté lancés au printemps 2011, et de prendre en charge une partie des frais de fonctionnement de ses divisions territoriales précédemment portés par le programme 217. En 2013, cette évolution sera maintenue.

A.- L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE : LA GESTION DE L'ACCIDENT DE FUKUSHIMA

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

L'objectif d'une l'inspection est de vérifier que l'exploitant assume bien sa responsabilité. L'ASN compte 250 inspecteurs environ qui effectuent environ 2 000 inspections par an dont la moitié sur les INB, mais elle contrôle aussi les équipements sous pression nucléaire, le transport de matières radioactives, le nucléaire de proximité soit à peu près 150 installations nucléaires et 50 000 activités diverses.

1.– Une mobilisation remarquable

Depuis le début de la crise, l'ASN comme l'IRSN se sont fortement mobilisées pour mettre à disposition des citoyens une information la plus fiable possible sur cet accident et ses conséquences. Elles sont également intervenues en appui des pouvoirs publics.

La mobilisation de l'ASN est estimée à environ 1 000 hommes-jour mobilisés sur un mois. 350 000 euros ont été consacrés à la gestion de la crise nucléaire au cours de la période mars-mai 2011.

2.– Une mission fondamentale : le retour d'expérience

L'ASN considère qu'il est fondamental de tirer toutes les leçons de l'accident survenu sur la centrale de Fukushima, comme cela a été le cas notamment après ceux de Three Mile Island et de Tchernobyl. Le retour d'expérience approfondi de l'accident de Fukushima sera un processus long s'étalant sur plusieurs années.

a) Les évaluations complémentaires de sûreté

À court terme, l'ASN organisera des évaluations complémentaires de la sûreté des installations nucléaires françaises vis-à-vis d'événements de même nature que ceux survenus à Fukushima. La réalisation de ces évaluations vient en complément de la démarche de sûreté menée de manière permanente.

Ces évaluations complémentaires de sûreté s'inscrivent dans un double cadre : d'une part l'organisation de « tests de résistance » demandée par le Conseil européen lors de sa réunion des 24 et 25 mars dernier et, d'autre part, la réalisation d'un audit de la sûreté des installations nucléaires françaises au regard des événements de Fukushima qui a fait l'objet d'une saisine de l'ASN par le Premier ministre en application de l'article 8 de la loi TSN.

Elles concerneront la quasi-totalité des installations nucléaires de base. Pour les installations les plus prioritaires (notamment tous les réacteurs de puissance en fonctionnement ou en construction), les exploitants ont remis en septembre 2011 un premier rapport.

Pour les installations moins prioritaires, les exploitants auront jusqu'au 15 septembre 2012 pour réaliser leur évaluation complémentaire de sûreté.

b) Des missions accrues

L'ASN a d'ores et déjà identifié les actions à mener :

– inspection de tous les sites nucléaires chaque année sur les thématiques identifiées à la lumière de l'accident de Fukushima (agressions externes et climatiques, séisme, incendie et explosion ainsi qu'organisation et moyens de crise...), ce qui conduit à augmenter de 10 % le nombre d'inspections réalisées par l'ASN sur les installations nucléaires de base et les porter à 1 100 inspections par an ;

– implication plus forte dans l'analyse des facteurs humains et organisationnels et l'examen des conditions de recours aux entreprises prestataires. Les inspecteurs du travail de l'ASN seront impliqués dans ce contrôle. L'ASN estime cette thématique prioritaire pour les années à venir qui seront notamment marquées par le vieillissement des installations et le renouvellement des compétences du personnel intervenant sur les installations nucléaires ;

– participation accrue aux travaux des commissions locales d'information (CLI) et du HCTISN (Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire). L'accident nucléaire de Fukushima a renforcé l'intérêt des populations locales sur les risques liés aux activités nucléaires. Les CLI seront de plus en plus attentives aux activités des installations et aux décisions réglementaires prises par les autorités les concernant ;

– information du public sur la sûreté nucléaire et la radioprotection notamment concernant les actions mises en œuvre (publications sur les actions conduites en France, renforcement des différentes actions envers le public, relations presse). L'accident de Fukushima a en effet créé une très forte demande d'information du public dont il est nécessaire de tenir compte.

3.– Des moyens qui ne sont pas à la hauteur des enjeux de la sûreté nucléaire

Afin de pouvoir mener à bien l'ensemble des actions post Fukushima, tout en continuant à assurer son contrôle régulier et exigeant des installations nucléaires françaises et la mission qui lui a été confiée de contrôle de la sécurité des sources radioactives, **l'ASN aurait besoin de bénéficier au plus vite des renforts post-Fukushima, c'est-à-dire des 22 salariés mis à disposition de l'ASN par l'IRSN.**

Elle considère que son plafond d'emploi et ses crédits de fonctionnement doivent être réévalués.

À moins brève échéance, elle souhaiterait une augmentation du plafond d'emplois autorisé de l'ASN (361 ETPT pour 2011 et 2012) pour lui permettre d'intégrer ces renforts dans ses effectifs et d'en avoir ainsi une meilleure maîtrise.

Le Rapporteur spécial souhaiterait que, dans le cadre du prochain triennal, il soit envisagé de baisser le plafond d'emplois de l'IRSN et d'augmenter celui de l'ASN sans toucher au plafond d'emploi global du ministère.

La dotation budgétaire du programme 181 attribuée à l'ASN pour 2012 s'élèvera à 58,10 millions d'euros :

- 39,6 millions d'euros au titre des dépenses de personnel (titre 2) ;
- 17,85 millions d'euros au titre du fonctionnement (titre 3) ;
- 0,64 million d'euros au titre des dépenses d'intervention (titre 6) ;

Cette dotation correspond à :

– une reconduction à l'identique du plafond d'emplois de 2011 pour l'année 2012, soit 361 ETPT ;

– un accroissement des moyens de l'ASN afin de prendre en charge le retour d'expérience de l'accident de Fukushima de **4 millions d'euros en crédits de fonctionnement pour les besoins d'expertise et de 22 agents de l'IRSN qui seront mis à disposition auprès de l'ASN** ;

– un accroissement des crédits du titre 2 de 800 000 euros ;

– le transfert de 1,4 million d'euros de crédits du programme 217 vers le programme 181 au titre du fonctionnement des onze divisions territoriales de l'ASN (frais de déplacement, de formation...), le programme 217 continuant à financer les autres dépenses de fonctionnement des divisions territoriales de l'ASN. En l'absence d'identification précise du coût global des divisions territoriales, l'ASN s'interroge sur la possibilité pour la direction générale de la Prévention des risques d'abonder si besoin les crédits de fonctionnement des divisions territoriales au-delà des 1,4 million d'euros actuellement prévus pour 2012 et portés par le programme 181. Elle s'interroge aussi sur leur capacité, dans l'état actuel de leurs moyens, à assurer leurs missions dans les conditions requises par les nouveaux enjeux en matière de contrôle et d'information ;

– un maintien des crédits ASN sur les programmes 218, 333 et 190.

B.– L'INSTITUT DE RADIOPROTECTION ET DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE

La dotation de l'IRSN en qualité d'opérateur de l'État est inscrite au programme 190 *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions*.

Pour 2012, elle s'élève à 212 millions d'euros dont **46,4 millions d'euros sont destinés à la conduite d'activités d'expertise en appui à l'ASN**.

Sur cette dotation, les activités d'expertise de l'IRSN en appui à l'ASN concernent principalement les installations en fonctionnement ou en cours de construction ainsi que le respect des exigences portées par la loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, notamment les réexamens de sûreté décennaux des installations nucléaires de base.

Une contribution additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) a été créée fin 2010 et affectée à l'IRSN à partir de 2011 pour financer une partie des coûts d'instruction des dossiers de sûreté déposés par les exploitants d'INB. Cette activité relève de la mission d'appui de l'IRSN à l'ASN et vient en complément des crédits inscrits sur le programme 190. Le montant prévisionnel de la taxe INB encaissée par l'IRSN en 2011 est évalué à 33 millions d'euros. **Il est envisagé de le porter à 48 millions d'euros en 2012 (soit une augmentation de l'ordre de 15 millions d'euros) pour assurer à l'établissement le complément de ressources nécessaires à l'accroissement des demandes d'expertise décidées à la suite de la crise de Fukushima.**

Les moyens que l'établissement pourra affecter à l'expertise en 2012, en particulier dans le cadre des travaux de retour d'expérience suite à l'accident de Fukushima, sont donc renforcés.

C.- L'AGENCE NATIONALE POUR LA GESTION DES DÉCHETS RADIOACTIFS

1.- Avancement du projet de centre de stockage géologique profond

Le Rapporteur spécial avait insisté sur la nécessité de donner à l'Andra les moyens d'accomplir les missions qui lui ont été données par la loi dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs et s'est félicité que dans le cadre de la loi de finances pour 2011, l'État ait bien voulu appliquer la règle du plafond d'emplois avec souplesse pour permettre à l'Andra de procéder aux recrutements nécessaires à la poursuite du projet de centre de stockage géologique profond.

En juillet 2011, ce projet est entré dans sa phase industrielle avec le lancement de l'appel d'offres pour le choix du maître d'œuvre « système » qui sera chargé d'appuyer l'Andra pour la réalisation des études d'esquisse et d'avant-projet. L'objectif est de préparer pour 2015 la demande d'autorisation de création du stockage et pour 2017, sous réserve d'autorisation, la création d'une première tranche.

Lors du débat public qui devrait se tenir au premier semestre 2013, l'Andra devra présenter un projet industriel qui répond aux exigences de sûreté et de réversibilité et qui prend en compte les préoccupations des acteurs locaux, avec des coûts maîtrisés.

Le lancement des études d'esquisse est prévu début 2012. Le dossier d'esquisse sera finalisé fin 2012 et fera l'objet d'une nouvelle revue de projet, préalablement au débat public et à l'engagement des études d'avant-projet. L'estimation du coût de stockage sera mise à jour préalablement au débat public.

Une convention de coopération Andra-producteurs permettra l'organisation de détachements de compétences au sein de l'équipe projet Cigéo, la réalisation d'études conjointes sur des problématiques ciblées et fixera les modalités d'interface entre l'Andra et les producteurs.

2.- Opération diagnostic radium

Neuf mois après son lancement sur les 84 sites de la région Île-de-France, 5 sites ont été déclarés exempts de pollution et 12 sites ont été diagnostiqués représentant un total de 94 locaux dont 15 ont révélé une pollution. À ce jour, seul un local est en cours d'assainissement.

50 sites ont été recensés en province dont 25 en Franche-Comté et 6 en région PACA.

IV.- LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS : LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE PRÉVENTION DES INONDATIONS

L'action 10 est dotée de 63,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. 1 214 ETPT sont consacrés à cette action.

Les dotations permettront de poursuivre en priorité les plans stratégiques relevant de la prévention des inondations : *plan national submersions rapides*, nouvel appel à projets *Plans d'action de prévention des inondations* (PAPI), mais aussi la mise en œuvre de la directive cadre sur les inondations, l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) ciblés sur les territoires prioritaires et le plan séisme Antilles.

Par ailleurs, l'augmentation significative de **la subvention à l'Office national des forêts (ONF) qui passe de 1,3 million d'euros à 5,3 millions d'euros** correspond à des actions spécifiques sur des PPRN en zones de montagne. Les risques naturels en montagne représentent un enjeu important. Mouvements de terrains, chutes de pierres ou éboulements en masse, avalanches, incendies de forêts constituent des sujets de préoccupation. L'ONF va apporter sa compétence scientifique et technique pour l'évaluation, le suivi et l'expertise de ces phénomènes.

La prévention des risques naturels s'appuie sur des instruments juridiques d'échelon territorial (les plans de prévention des risques naturels prévisibles) et un instrument financier (le « Fonds Barnier »).

A.-BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

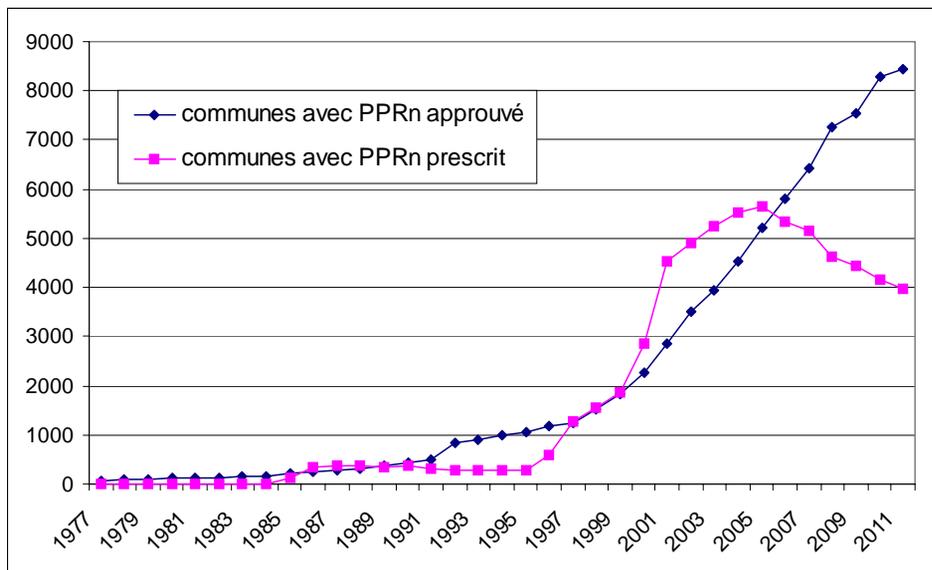
1.- Un tiers de la population couvert par un PPRN, des PPRN littoraux prioritaires

Au 1^{er} août 2011, 8 587 communes sont couvertes par un PPRN approuvé. Un PPRN prescrit est en cours d'élaboration sur le territoire de 3 769 communes. À cela, il faut noter que 1 103 communes sans PPRN approuvé sont dotées d'un plan de surfaces submersibles (PSS).

Un nouvel objectif de plus de 12 500 communes couvertes par un PPRN approuvé à l'horizon 2013 a été défini par le MEDDTL.

Une circulaire ministérielle du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des PPRN relatifs aux risques littoraux, dits « PPRN littoraux », a établi la liste des 303 communes prioritaires sur le territoire desquelles un PPRN littoral sera prescrit ou révisé dans l'objectif de réaliser ces plans dans un délai de trois ans.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES COUVERTES PAR UN PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS AU 1^{ER} AOÛT 2011



Source : base de données GASPARE (MEDDTL, DGPR), août 2011 : sont comptabilisées les communes couvertes par des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) et procédures équivalentes valant PPRN (PER, R111-3 etc.) à l'exception des Plans de Surface Submersibles (PSS).

Près de 75 % des PPRN approuvés correspondent à un risque inondation et plus de 20 % à un risque de mouvement de terrain. Aujourd'hui le tiers de la population habite dans une commune couverte par un PPRN approuvé.

2.- Le financement des PPRN

Le coût des PPRNP est d'environ 25 000 euros par commune dont en moyenne 25 % à la charge de l'État et 75 % pris en charge par le « fonds Barnier ».

Le tableau suivant récapitule pour les cinq dernières années, le montant des crédits en millions d'euros affectés à l'élaboration des PPRN en indiquant la répartition entre l'État et le « fonds Barnier » :

CRÉDITS DESTINÉS AUX PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS (PPRN)

(en millions d'euros)

Cofinancement des PPRN et information préventive	Prévisions 2012	Prévisions 2011	Total 2010	Rappel dépenses 2009	Rappel dépenses 2008	Rappel dépenses 2007	Rappel dépenses 2006
Fonds Barnier	14	14,9	6,31	10,25	10,71 ⁽²⁾	9,54	15,76 ⁽¹⁾
Budget de l'État	6	4,8	3,5	4,38	5,06	4,81	5,13

(1) dont 5,946 millions d'euros pour l'élaboration des PPRN retrait-gonflement des argiles (campagnes 2006 et 2007)

(2) dont 1,48 million d'euros pour l'élaboration des PPRN retrait-gonflement des argiles (campagne 2008)

Source : réponse du Gouvernement

L'équilibre entre l'utilisation des ressources du budget de l'État et du FPRNM (respectivement $\frac{1}{4}$ - $\frac{3}{4}$) est respecté annuellement, et si il y a lieu, corrigé pour l'année n par un rééquilibrage en année n+1.

B.- LA GESTION DES RISQUES INONDATIONS : LA POURSUITE DU PROGRAMME APRÈS XYNTHIA

Les actions de prévention des inondations se composent d'**actions réalisées directement par l'État** : la prévision des crues sur le réseau surveillé par l'État, l'élaboration des plans de prévention des risques naturels d'inondation, le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques et la mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, et d'**actions d'incitation à l'égard de collectivités territoriales** sous forme de programmes d'actions contractualisés de prévention des inondations. L'État est amené aussi à agir en tant que propriétaire de digues domaniales, dont il porte la responsabilité et dont il doit assumer les financements au titre de la sécurité de ces ouvrages.

**RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DE L'ACTION 10 DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2012
AFFECTÉS À LA PRÉVENTION DES INONDATIONS**

Intitulé	AE 2012	CP 2012
Connaissance des inondations	150 000	150 000
Mise en œuvre directive inondation cartographie (dont AZI)	5 180 000	5 200 000
Activité du SCHAPI et des services de prévision des crues (y/c hydrométrie)	9 350 000	9 350 000
Actions de développement SCHAPI SPC UH	3 850 000	3 850 000
Outil pour le suivi de la sécurité des ouvrages hydrauliques	500 000	750 000
Fonctionnement STEEGBH	100 000	100 000
Programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations	5 500 000	4 000 000
Plans grands fleuves (hors restauration digues domaniales)	4 000 000	3 000 000
Études de danger digues domaniales	1 500 000	1 000 000
Restauration digues domaniales	5 980 000	5 710 000
Subventions recherche prévision des crues	300 000	300 000
Système d'alerte tsunami (SATANEM, CRATANEM)	2 000 000	2 000 000
	38 410 000	35 410 000

Source : réponse du Gouvernement

1.– Une action sous la responsabilité de l'État : la prévision des crues

Entre 15 et 16 millions d'euros sont consacrés annuellement à la prévision des crues et la production de données hydrométriques pour la gestion du risque inondation et le suivi de la ressource en eau. **Ce montant a été porté en 2011 à 18 millions d'euros par an jusqu'en 2013**, en particulier pour la mise en œuvre de l'axe vigilance, prévision et alerte du plan « submersions rapides ». Il comprend des conventions avec des établissements publics, en particulier Météo-France.

Les priorités pour la période 2011-2013 portent sur la poursuite de l'amélioration des dispositifs de traitement et collecte de données, de vigilance et d'alerte, et la mise en œuvre du plan « submersions rapides », en sus de la réalisation des missions obligatoires de l'État en matière de prévision des crues et d'hydrométrie. L'année 2012 sera marquée par les premières études de développement d'un système d'alerte ruissellement et crues soudaines qui contribuera à terme à la création d'un service d'avertissement des communes à l'échelle infra-départementale.

2.– Les actions d'incitation vis-à-vis des collectivités territoriales : les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)

Deux labels complémentaires sont proposés aux collectivités territoriales.

a) Le nouvel appel à projets PAPI

L'État poursuivra sa participation aux opérations réalisées par les collectivités locales dans le cadre des programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI) et du plan grands fleuves. Au global,

24,9 millions d'euros de crédits budgétaires y seront consacrés. Dans le cadre du nouvel appel à projet PAPI, l'action de réduction de l'exposition des populations au risque inondation sera intensifiée, conformément aux orientations du Grenelle.

Sur la période 2011/2016, l'État s'est engagé à financer les projets en cours et ceux qui seront labellisés à hauteur prévisionnelle de 350 millions d'euros (50 millions d'euros par an) issus du Fonds de prévention des risques naturels majeurs et de crédits budgétaires du programme 181.

b) Le plan submersions rapides (PSR)

À la différence des PAPI qui peuvent être centrés principalement sur la réduction des dommages aux biens, les actions du PSR s'adressent prioritairement à l'amélioration de la sécurité des personnes. **La labellisation des projets PSR concernera principalement des projets d'investissement liés aux ouvrages de protection des populations contre les inondations.**

Le plan de prévention des submersions rapides a été validé par le Premier Ministre le 17 février 2011 et sera mis en œuvre sur la période 2011-2016 pour un montant de 500 millions d'euros. Ce plan s'articulera autour de trois types d'actions : la prévention des submersions marines, la prévention des défaillances des digues fluviales ou maritimes, la prévention des inondations par ruissellement ou crues soudaines. Ce plan, qui vise en priorité la sécurité des personnes, comporte plus de soixante actions.

Les premiers projets de renforcement des digues ont été labellisés en juillet 2011 et les financements correspondants seront alloués dès 2011. Une montée en puissance est attendue au cours des années 2012-2013.

C.– LA SITUATION BUDGÉTAIRE DU FONDS BARRIER : UNE VIGILANCE IMPÉRIEUSE

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs a été créé en 1995 pour contribuer au financement de la politique de prévention menée par l'État en ce domaine. Il est alimenté par un prélèvement fixé, depuis 2010, à 12 % sur le produit des primes ou cotisations annuelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurance (157 millions d'euros environ). En 2011, 100 millions d'euros lui ont été versés par la Caisse centrale de réassurance.

Différents textes de loi, notamment la loi du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels et réparation des dommages et des lois de finances, ont élargi son champ d'intervention en complémentarité des actions financées par l'État. Le dernier élargissement, voté dans le cadre de la loi de finances pour 2011, a porté sur le financement par le Fonds des travaux de mise en conformité des digues domaniales.

Le tableau suivant récapitule l'évolution de la situation budgétaire du Fonds depuis 2002.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE DU FPRNM DEPUIS 2002
(en millions d'euros)

Année	Recettes ⁽¹⁾	Délégations ⁽²⁾	Reliquat ⁽³⁾
De 1995 à 2002	150,47	67,15	-
2002	25,15	11,1	94,2
2003	28,2	18,25	106,2
2004	27,29	6,41	127,1
2005	28,89	37,49	108,6
2006	30,6	85	55
2007	60,3	100,4	24,1
2008	68,03	66,8	25,33
2009	130	79,27	76,06
2010	203,1	253,8	23,59
Prévisions 2011	257	285,2	3,39
Prévisions 2012	165,0	165,0	3,39

Source : Réponse du Gouvernement.

(1) dont produits financiers, en outre, le fonds peut recevoir des avances de l'État. (*Dans ce cadre 100 millions d'euros issus du dividende versé par la Caisse centrale de réassurance à l'État seront reversés au fonds en 2011 pour couvrir les dépenses nécessaires au programme de délocalisation post Xynthia) ;

(2) dont frais de gestion ;

(3) à la date du comité de gestion pour le premier trimestre de l'année suivante.

Le «fonds Barnier» contribue à des actions de réduction de la vulnérabilité des biens et des études et travaux de prévention des collectivités. Il a été mobilisé pour financer les PAPI et les plans grands fleuves à hauteur de 5,02 millions d'euros en 2009 et à 10,74 millions d'euros en 2010. Le Fonds contribuera aussi à assurer le financement du nouveau dispositif PAPI ainsi que celui du plan de submersions rapides.

Dans le cadre du plan de prévention des submersions rapides, le Fonds devra dégager des moyens de l'ordre de 80 millions d'euros par an affectés aux études et travaux sur les ouvrages hydrauliques (y compris une partie de ceux inscrits dans les PAPI et plans grands fleuves), ce qui permettra de doubler le rythme d'investissement annuel de renforcement des digues.

Ce programme d'actions ambitieux, conjuguant le programme de délocalisation de biens mené à la suite de la tempête Xynthia avec la poursuite des programmes de prévention du risque engagés depuis de nombreuses années, et leur renforcement dans le domaine des submersions rapides, conduit sur la période 2011-2013 à une augmentation importante des dépenses du Fonds.

Une avance de l'État, d'un montant de 65 millions d'euros, lui a été versée en février 2011. Elle sera remboursée avant la fin de l'année grâce à la mobilisation d'un dividende exceptionnel, dans la limite de 100 millions d'euros, de la Caisse centrale de réassurance.

Le tableau suivant récapitule les dépenses du Fonds depuis 2007 ainsi que les prévisions de dépenses pour 2011 et 2012 (avec les incertitudes liées au calendrier d'acceptation des offres de l'État à la suite de la tempête Xynthia).

ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU FPRNM

(en millions d'euros)

Dépenses	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Expropriations ⁽¹⁾	10,57	1,42	1,93	2,0	4,8	23
PPRN et Information préventive	9,54	10,71	10,25	6,3	14,9	14
Évacuations et relogements	0,248	0,16	0,14	0,2	0,5	0,5
Acquisitions amiables ⁽¹⁾	22,984	18,77	24,42	211,3	126,2	10
Traitement des cavités souterraines	0,552	1,38	0,39	0,6	1	1
Études et travaux prescrits par un PPRN	0	0,25	0,59	0,4	0,5	2,5
Études et travaux des collectivités	33,8	30,15	41,55	30,5	119,8	85
Mesures et travaux exceptionnels ⁽²⁾	0,75	1	0	0	0	0
Études et travaux de confortement des digues domaniales (inclus PSR)	0	0	0	0	8,5	20,0
Études et travaux de prévention du risque sismique SDIS	0	0	0	0	4	4
Études et travaux de prévention du risque sismique HLM	0	0	0	2,5	5	5
Prélèvement exceptionnel ⁽³⁾	22	0	0	0	0	0
Total dépenses	100,44	63,84	79,27	230,05	285,2	165,0
Total recettes	52	68,03	130	203,1	257,5	165,0

Source : Réponse du Gouvernement

(1) Le programme de délocalisation de biens mené suite à la tempête Xynthia est engagé par voie amiable, et ses financements seront engagés pour l'essentiel en 2010 et 2011. Une poursuite de ce programme par voie d'expropriation doit être envisagée pour des situations plus ponctuelles à partir de 2012

(2) Séchilienne

(3) Instauré en 2006 par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques et pour la seule année 2007

Au-delà de la période 2011-2013, les dépenses prévisibles du FPRNM contribueront notamment à l'achèvement du programme de délocalisation de biens mené à la suite de la tempête Xynthia, au financement des PAPI de la génération 2011-2015 et du plan submersions rapides d'ici 2016, ainsi qu'à l'achèvement de la couverture des territoires à risque en plans de prévention des risques naturels.

S'ajoutent à ces programmes des actions non prévisibles, comme la délocalisation de biens pour lesquels une menace grave est identifiée. Ces actions bénéficieront de financements du Fonds au-delà de 2013, bien que leur niveau de dépenses ne puisse être aujourd'hui estimé.

La vigilance à la situation budgétaire tendue du Fonds qui doit répondre à des sollicitations de plus en plus nombreuses est impérieuse.

D.– LE PLAN SÉISME ANTILLES

Le plan séisme Antilles fait l'objet d'un engagement fort de l'État, rappelé par le Président de la République dans son discours du 17 février 2010 à Port-au-Prince. La contribution maximale du «fonds Barnier», relevée à hauteur de 50 % par la loi Grenelle 2, devrait accélérer la mise en oeuvre du plan. Une première phase couvrant la période 2007-2013 a été définie sans qu'aucun terme n'ait été fixé pour le plan lui-même, eu égard à l'ampleur des travaux nécessaires.

D'importants programmes de confortement des HLM ont été lancés. Le financement des confortements d'établissements scolaires se poursuit (les travaux sont terminés dans 15 écoles et des conventions sont signées pour 25 autres établissements).

V.– LA GESTION DE L'APRÈS-MINES : LA SEULE ACTION MARQUÉE PAR DES RÉDUCTIONS BUDGÉTAIRES

L'action *Gestion de l'après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites* vise à limiter l'effet des séquelles éventuelles des exploitations minières sur la sécurité des personnes et des biens et sur l'environnement. Elle est dotée de **43 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une baisse de l'ordre 2,3 % par rapport à l'année dernière.

Cette action, dont le budget travaux constitue la variable d'ajustement, est la seule du programme qui connaît une diminution de ces crédits.

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

Le département prévention et sécurité minière (DPSM), département dédié du Bureau de recherche géologique et minière (BRGM), est chargé d'assurer pour le compte de l'État la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation de travaux de mise en sécurité et la gestion d'installations de sécurité. Il bénéficie d'une dotation de **27,9 millions d'euros**.

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

Par ailleurs, l'État financera les travaux de mise en sécurité des sites abandonnés et sera amené à procéder à des expropriations et/ou indemnités consécutives à des dégâts miniers : au total 8,5 millions d'euros y seront consacrés.

VI.– UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE QUI REFLÈTE LA DIVERSITÉ DES ACTIONS MENÉES

Le dispositif d'évaluation de la performance n'évolue pas par rapport à 2011 et reste composé de cinq objectifs et de douze indicateurs.

Le Rapporteur spécial avait fait trois préconisations relatives au dispositif de performance dans le cadre du rapport annuel de performances 2010.

L'une d'entre elles concernant la modulation de l'indicateur relatif au coût moyen des réhabilitations de décharges selon le type d'impact n'a plus lieu d'être, le nombre de décharges devant faire l'objet d'une réhabilitation étant de plus en plus réduit.

En revanche, le Rapporteur spécial remercie la direction de la Prévention des risques de lui avoir annoncé la prise en compte prochaine de ses préconisations relatives au contrôle des effectifs de l'inspection des installations classées et à la collecte des déchets électriques et électroniques professionnels.

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

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

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

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

Le ratio atteint pour 2011 de 24,7 est légèrement supérieur à la réalisation 2010.

Les inspections des sites, en particulier des 670 sites à hauts risques (sites Seveso) et les études de dangers doivent constituer une véritable priorité pour le ministère. Les moyens correspondant doivent en conséquence être affectés à l'inspection des installations classées.

La table ronde sur les risques industriels conclue en juillet 2009 fixait un objectif de 1 500 inspecteurs affectés à l'inspection des installations classées fin 2012 et de 1 700 à l'horizon 2015.

Les effectifs inscrits au budget de la mission *Écologie* ont été augmentés au travers des renforts Grenelle accordés par redéploiement d'autres missions au sein du MEDDTL. 25 postes ont été créés en 2008, 57 postes en 2009 et 72 en 2010. Fin 2010, 1 202 ETPT d'inspecteurs étaient affectés à l'inspection des installations classées pour un effectif de 1 487 agents techniques au sein des différents services déconcentrés.

En revanche, une trentaine de postes ont été supprimés en 2011, en raison de la contribution du programme 181 à la réduction des effectifs du MEDDTL et du redéploiement interne à la suite de la tempête Xynthia. Il n'est pas prévu d'augmentation d'effectifs au titre du projet de loi de finances pour 2012.

Le ratio d'efficience ne permet pas de savoir **si les effectifs d'inspection sont suffisants**.

Le Rapporteur spécial rappelle l'attention toute particulière qu'il porte à l'évolution des effectifs de cette inspection et juge indispensable son renforcement sur le terrain afin d'assurer des contrôles stricts et fréquents des sites industriels sensibles.

Il réitère son souhait d'un sous indicateur rendant compte de cette évolution en indiquant le ratio entre le nombre de sites contrôlés dans l'année et le nombre total des installations classées devant faire l'objet d'un contrôle.

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

Une accélération du calendrier de réalisation des PPRT a été permise grâce à la mobilisation des services régionaux et des départements.

Si le Rapporteur spécial se félicite de l'ambition des cibles : 45 % de PPRT approuvés fin 2010, 70 % fin 2012 et 95 % fin 2013, il s'interroge sur leur réalisme en l'absence de résolution des problèmes relatifs aux mesures foncières compliquées et coûteuses ou à la prise en charge des travaux prescrits aux riverains.

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

Il a été dénombré 71 accidents en 2008 et 68 en 2010. Pour 2011, la prévision actualisée fait état de 81 accidents. L'objectif en 2013 est de comptabiliser un nombre d'accidents inférieur à la moyenne des trois précédentes années, soit 80 accidents.

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

Le processus de collecte d'information a été fiabilisé début 2011 en encadrant plus précisément les événements comptabilisés et en augmentant le nombre de sources d'information.

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

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

L'indicateur n° 2.1 *Collecte sélective et recyclage des déchets ménagers* constitue le **deuxième indicateur principal de la mission**. Il comprend deux sous-indicateurs. Le *Taux de recyclage des déchets d'emballage ménagers* concerne l'aspect amont de la politique de gestion des déchets et mesure le développement du recyclage : l'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement est de 75 % et la prévision actualisée de 2011 de 71 % (4 points de plus qu'en 2010). Le *Taux de collecte sélective de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers* (29 % en 2009) recouvre le recyclage de ces équipements et le traitement adapté des substances dangereuses qu'ils contiennent. Les progrès de cet indicateur sont dépendants de la couverture du territoire en points de collecte.

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

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

En 2010, 184 sites ont fait l'objet de travaux de réhabilitation. 80 % des sites à impacts faibles ont des coûts inférieurs à 10 euros/m². 3 sites dont 2 à impacts forts tirent l'indicateur vers le haut ce qui explique le décalage entre l'objectif de 15 euros/m² et la réalité.

L'indicateur 2.3 *Mise en œuvre de la réglementation applicable aux produits chimiques* comprend deux sous-indicateurs. Le *Délai d'instruction des dossiers biocides* mesure l'efficacité du dispositif national d'évaluation des risques et de l'efficacité des produits biocides : en 2008, il fallait 21 mois pour traiter un dossier ; l'objectif cible est de réduire ce délai à 14 mois en 2013. Les années 2010 et 2011 montrent une très nette amélioration du délai d'instruction des dossiers biocides (18 et 16 mois).

Le deuxième sous-indicateur, *Nombre d'inspections de contrôle du respect de la mise en œuvre de la réglementation européenne applicable aux produits chimiques (REACH), aux substances biocides, aux fluides frigorigènes*, mesure l'évolution de la pression de contrôle dans le domaine des produits chimiques, dans un but de protection de l'environnement et de la santé mais aussi de prévention des distorsions de concurrence.

La prévision 2011 fait état de 400 actions de contrôle, ce qui est une bonne performance d'autant plus que le nombre de points vérifiés par action de contrôle a en moyenne augmenté en particulier en application de la réglementation REACH pour laquelle une action de contrôle porte sur plusieurs substances.

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

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

Le *Taux cumulé d'approbation des PPRN par rapport aux PPRN prévus* et le *Taux cumulé d'approbation des PPRN à forts enjeux (communes de plus de 10 000 habitants) par rapport aux PPRN prévus* visent à traduire la capacité des services ministériels à mener le programme national d'élaboration des PPRN. Le taux cumulé d'approbation des PPRN devrait atteindre 75 % en 2011, 80 % en 2012 et 87 % en 2013. Pour les seules communes de plus de 10 000 habitants, le taux d'approbation des PPRN dits à forts enjeux devrait être de 87 % en 2012 et de 94 % en 2013. Il est prévu de réaliser 12 500 PPRN sur l'ensemble du territoire, dont 800 sur des communes de plus de 10 000 habitants. *Le coût moyen par habitant d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN)* est stable (12 euros).

Les cibles 2013 ont été revues à la baisse par rapport à l'année dernière.

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

Le premier donne le *Pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné*. Le pourcentage de 35 % de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné en 2013 correspond à une volonté d'accélération, depuis 2010, de la couverture des zones inondables, à l'occasion du déploiement, en collaboration avec les collectivités territoriales, d'une nouvelle génération d'actions de prévention des inondations.

La mise en œuvre des processus de labellisation des PAPI et des PSR démarrée au début du second semestre 2011 devrait connaître une première vague de dossiers nouveaux en 2012 qui devrait se tasser ensuite : d'où un ajustement des cibles 2012 et 2013 lié aux capacités des collectivités territoriales à présenter des dossiers plus étoffés répondant aux nouveaux cahiers des charges fixant les critères de labellisation garants de la qualité des projets en terme d'efficience.

Le deuxième sous-indicateur, *Sécurité des barrages : taux de contrôle des barrages intéressant la sécurité publique*, indique le taux de barrages de classe A, notamment ceux dont la hauteur est supérieure à vingt mètres, à jour de leur revue décennale de sûreté. Le taux de 90 % pour 2011 est conforme à la prévision et montre une réelle progression par rapport aux années antérieures (60 % en 2009). La cible est de 100 % pour 2013.

Le troisième sous-indicateur évalue la *Fiabilité de la carte vigilance crues* qui permet à tous d'accéder aux données relatives aux crues prévues ou observées sur les cours d'eau inscrits dans les schémas directeurs de la prévision des crues. Le taux de fiabilité a diminué en 2010.

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

L'indicateur 4.1 mesure la *Maîtrise des délais de publication des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire*. Le pourcentage des décisions individuelles de l'ASN prises dans les délais prévus est, avec un taux de 93 % en 2011, déjà conforme à la cible 2013.

L'indicateur 4.2 évalue le *niveau de connaissance de l'action de l'ASN*. L'ASN a mis en place, en 2005, un outil d'évaluation de ses actions d'information des publics. Dans le contexte spécifique du nucléaire en France, marqué par une présence forte de l'État, il est en effet nécessaire de mesurer la perception que les Français ont de l'existence d'une instance spécifique et autonome de contrôle du nucléaire civil. Les résultats 2011 sont bien supérieurs aux prévisions, en raison de l'accident de Fukushima en mars dernier. Ils illustrent l'intérêt de la population française pour les questions nucléaires et confirment l'ASN dans sa mission d'information des publics.

• **L'objectif n° 5** *Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation* vise à permettre l'arrêt de l'exploitation minière dans les meilleures conditions possibles.

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

Le premier donne le *pourcentage des études d'aléas approfondies réalisées suite à l'inventaire des risques miniers*. Il suit la réalisation des études d'aléas approfondies rendues nécessaires par la première phase de l'inventaire des risques miniers. 94 études sont à réaliser. Le planning de travail de GEODERIS prévoit leur réalisation complète en 2013. 80 % auront été réalisées fin 2011.

Le deuxième sous-indicateur récapitule *le nombre de défaillances sur les installations hydrauliques de sécurité ayant généré une indisponibilité supérieure à deux heures* et couvre 54 installations. Le délai de deux heures est celui au-delà duquel une panne peut générer des inondations sur l'urbanisme environnant en cas d'événement pluvieux exceptionnel.

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

*

* *

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

Il constitue en termes budgétaires le second programme de la mission avec **3,56 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,57 milliards d'euros en crédits de paiement** soit 36 % des dotations de la mission.

Il a trois vocations :

– être au service de politiques publiques mises en œuvre par les services du ministère ;

– être le support des principales réformes structurelles au titre de la RGPP (une nouvelle phase a été lancée dans le cadre des quatrième et cinquième conseils de modernisation des politiques publiques) ;

– assurer le soutien nécessaire à l'accompagnement des décisions prises au titre du Grenelle de l'environnement.

Le programme 217 concentre quasiment toute la masse salariale du ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement et les effectifs y afférents. Le rapport entre les crédits de titre 2 et hors titre 2 est de 1 à 10 en faveur du titre 2. **3,22 milliards d'euros sont consacrés à la masse salariale des agents du ministère**. La performance du programme est donc avant tout axée sur les ressources humaines.

Pour le ministère, les effectifs (60 305 ETPT) intervenant pour les différents programmes de politique publique du ministère étant clairement identifiés au sein du programme par actions miroir, les responsables peuvent assurer pleinement leur rôle.

Si le Rapporteur spécial reconnaît que ce regroupement sur un programme des moyens en personnel permet une optimisation de la gestion des emplois et des crédits et une plus grande souplesse dans la gestion des ressources humaines, il regrette qu'il fasse obstacle à l'exercice de la fongibilité asymétrique et limite la marge d'action des responsables de programmes.

La nouvelle phase, lancée dans le cadre des quatrième et cinquième conseils de modernisation des politiques publiques, de la révision générale des politiques publiques, tout en confirmant et prolongeant les engagements du développement durable et les missions prioritaires du MEEDTL, met l'accent sur **la performance des services**.

Pour le programme 217, il s'agit de réorienter l'action de l'État, qui doit remplir des missions très largement nouvelles sous l'angle du développement durable, sur ce qui est le plus important et de la manière la plus efficace possible.

I.- DES DÉPENSES MAÎTRISÉES

Les dotations sont en diminution de 6 % en autorisations d'engagement et de 0,41 % en crédits de paiement par rapport à 2011.

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

(en millions d'euros)

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%
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Infrastructures et services de transports</i>	824,05	821,97	-0,25 %	824,05	821,97	-0,25 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et circulation routières</i>	128,40	129,56	0,90 %	128,40	129,56	0,90 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	176,26	166,18	-5,72 %	176,26	166,18	-5,72 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	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 <i>Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	201,97	197,24	-2,34 %	201,97	197,24	-2,34 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Prévention des risques</i>	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 <i>Énergie et après-mines</i>	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 2012.

La répartition par action des autorisations d'engagement pour 2012 fait apparaître une diminution sensible de l'action 3 *Politique et programmation de l'immobilier de l'administration centrale et des moyens de fonctionnement des services* (4,69 % en 2012 contre 9,89 % en 2011).

1.– Des efforts accentués sur les dépenses de fonctionnement

Le montant total des dépenses de fonctionnement s'élève à 315,30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 317,68 millions d'euros en crédits de paiement pour 2012. Cette dotation s'inscrit dans la politique gouvernementale de réduction de 10 % sur trois ans des dépenses de fonctionnement.

Pour 2012 et 2013, le ministère a prévu d'accroître ses efforts de réduction à hauteur de – 2,6 % de ses moyens de fonctionnement par an.

Les ajustements prévus en 2012 sont limités : ils portent pour un montant 1,4 million sur le transfert des moyens de fonctionnement courant des délégations régionales de l'ASN vers le programme 181.

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

En conséquence, depuis 2011 il ne reste plus sur le programme 217 que les crédits de fonctionnement courant des directions régionales.

L'importance des transferts et des changements de périmètre intervenus en 2011 ne permet pas une analyse optimale de l'évolution des moyens de fonctionnement par rapport à 2010.

Si les réorganisations des services de l'État ont bien eu pour objectif une rationalisation de leurs dépenses de fonctionnement, avec pour conséquence la réduction de ces moyens, elles n'ont pas généré d'économies immédiates.

Les années 2009 et 2010 ont été marquées par la mise en place des DDT et la généralisation des DREAL, opérations génératrices de surcoûts immédiats tels les travaux d'aménagement, les dépenses de déménagement ou l'achat de mobilier de bureau. Ces postes de dépenses commencent à décroître avec la finalisation de l'installation des différents services.

En revanche, la politique de rationalisation des dépenses de fonctionnement a permis une diminution sensible sur certains postes de dépense dont les plus significatifs concernent la réduction des dépenses de véhicules et des frais de déplacements consécutive à la généralisation de **l'utilisation de la visioconférence qui a permis d'économiser 71 000 euros et 800 heures de travail.**

2.- Le schéma prévisionnel de stratégie immobilière

L'implantation à la Défense est répartie dans cinq implantations proches mais distinctes :

Le ministère recherche une solution pérenne et plus économe sur le site de la Défense :

– l'ensemble des immeubles conçus il y a près de trente ans offrent des fonctionnalités non conformes aux standards actuels,

– ils vont nécessiter une réhabilitation lourde difficilement réalisable en site occupé,

– les différents immeubles relevant de propriétaires différents ne permettent pas d'optimiser la gestion par ministère,

Ce mouvement a permis de regrouper l'administration centrale dans un seul site mais cette situation présente des inconvénients si elle devait être prolongée durablement. En effet :

– la dispersion physique des services nuit à la construction d'un ministère unique, en termes fonctionnels et d'image,

– cette situation immobilière est encore coûteuse des multiples locations qu'elle a nécessitées et parce qu'elle ne permet pas de totalement rationaliser les fonctions supports (autant d'accueils, d'équipes de sécurité, d'équipes de maintenance, etc., que d'immeubles),

– la pérennité de l'installation n'est pas assurée, l'État n'étant propriétaire que de la paroi Sud de l'Arche. La reconduction des baux des tours Pascal A et B et de la tour Voltaire à leur terme n'est pas assurée, car les options d'une restructuration lourde voire d'une démolition-reconstruction après libération par les occupants sont plus intéressantes pour leurs propriétaires.

Les options possibles sont en cours d'examen. Une décision interministérielle devrait être prise avant la fin de l'année 2011.

II.– UN PROGRAMME PORTEUR DES RÉFORMES DE LA RGPP

1.– L’achèvement de la réorganisation du ministère

La mise en œuvre des politiques du ministère s’appuie sur un pôle régional désormais unifié qui constitue l’échelon d’exécution des grandes politiques publiques nationales, de définition des orientations régionales et de pilotage de leur déclinaison sur le territoire.

Les 21 directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL) ont été mises en place en 2009 et 2010 sur le territoire métropolitain hors Île-de-France ainsi que quatre directions interrégionales de la mer favorisant une vision globale des affaires de la mer et du littoral.

La région Île-de-France a fait l’objet d’une organisation spécifique adaptée à son statut particulier de région capitale entrée en vigueur au 1er juillet 2010. Ont été mises en place 3 directions régionales et interdépartementales : équipement et aménagement (DRIEA), environnement et énergie (DRIEE), habitat et logement (DRIHL).

2.– La gestion des ressources humaines : le projet *Perspectives RH 2013* d’accompagnement de la RGPP

Compte tenu des défis que le ministère doit relever – rendre l’action de l’État plus efficace dans le domaine du développement durable à partir d’un socle constitué de cultures et de moyens très disparates, sans oublier ses activités identitaires –, la mise en place de structures performantes de gestion des carrières tant au niveau national qu’au niveau des régions est essentielle.

La concomitance de la réorganisation des trois niveaux – national, régional et départemental – représentait un défi de management et la pression était d’autant plus forte que les effectifs pouvaient simultanément être réduits.

La fonction ressources humaines a été relativement épargnée par la règle du non remplacement de la moitié des départs en retraite puisque celle-ci n’a touché que la gestion des procédures administratives et de paie et que les effectifs de la gestion personnalisée des ressources humaines ont été protégés.

Le Gouvernement indique que le projet *Perspectives RH 2013* permettra d’accélérer la professionnalisation des agents en charge de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, des questions de compétences et des parcours professionnels.

Son objectif est de structurer pour l’ensemble du ministère un plan national de gestion prévisionnelle des ressources humaines décliné en région.

Au cours du premier semestre 2011, le projet a progressé sur deux axes : la simulation des impacts RH suite aux réformes de la RGPP et les réflexions sur les moyens à mettre en œuvre pour favoriser la mobilité des agents vers les postes vacants. Il répond aussi à la nécessité d'une réflexion prospective sur les besoins en compétences du ministère.

Le Rapporteur spécial est toutefois sensible aux nombreuses inquiétudes que ce mouvement de redéploiement et de réduction des effectifs suscite auprès d'agents du ministère qui manquent souvent de visibilité sur les évolutions de leurs missions ainsi que sur les structures dans lesquels ils vont les exercer. Il souhaite voir les effectifs de la GPRH protégés.

En matière de formation l'accent sera mis sur le repositionnement des agents dont les métiers ou structures sont impactés par les réformes du ministère mais également sur l'accroissement de la professionnalisation des agents du ministère dans le champ du développement durable. La formation concernera près de 3 500 agents qu'il faudra accompagner sur de nouveaux postes plus ou moins différents de ceux qu'ils occupent sur la période 2000-2013 en intégrant les composantes du développement durable.

Afin d'aider les services dans l'accompagnement des agents dont le poste est supprimé ou qui sont concernés par l'exercice de nouvelles missions, deux types de processus complémentaires sont proposés :

- les actions de conseil par les conseillers mobilité carrière positionnés dans les centres de valorisation de ressources humaines (CVRH) ;
- des actions de formation conduites par les organismes de formation du ministère (CVRH, écoles...).

3.– Un schéma d'emplois conforme aux mesures déclinées dans le cadre de la RGPP

Le plafond d'autorisations d'emplois du ministère inscrit dans le projet de loi de finances pour 2012 s'élève à **60 572 ETPT à structure constante et à 60 305 ETPT à structure courante** (prise en compte des mesures de transfert et de périmètre).

À l'exception des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire, la totalité des effectifs relevant du budget général du ministère est positionnée sur le programme 217. La répartition des emplois entre les différentes actions miroirs est réalisée à l'issue de la phase d'arbitrage budgétaire pour la préparation du PLF.

Elle est issue, d'une part, de la prise en compte des mesures de transfert et de périmètre et, d'autre part, du schéma d'emplois assigné au ministère.

Le schéma d'emplois pour 2012 (- 1 309 ETP) se fonde sur les conclusions du comité de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010. Il est entièrement adossé à des mesures déclinées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Pour l'année 2012, les réductions d'emplois concernent les missions suivantes :

RÉDUCTIONS D'EMPLOIS 2012 PAR MISSION

Mesures/Missions	2012
Optimiser l'efficacité des fonctions support	- 175
Optimiser l'efficacité de l'administration centrale	- 100
Supprimer progressivement l'ingénierie concurrentielle dans les services déconcentrés	- 305
Réorienter les activités des CETE	- 80
Rationaliser le secrétariat des commissions départementales de sécurité	- 100
Rationaliser l'organisation de Voies Navigables de France	- 107
Moderniser l'application du droit des sols (dont le permis de construire) et les déclarations d'urbanisme liées aux travaux & dématérialiser la déclaration d'intention d'aliéner (DIA)	- 222
Poursuivre la réforme du n° unique de demande de logement social (mise en place notamment d'un formulaire unique de demande auprès de différents bailleurs sociaux)	0
Réformer les modalités d'examen du permis de conduire	- 30
Simplifier la réglementation relative aux réseaux publics d'électricité	- 100
Réorganiser les services d'ingénierie routière	- 75
Rationalisation des services des affaires maritimes	0
Gains de productivité sur les structures aéroportuaires	0
Gains de productivité sur les postes d'OPA des parcs de l'équipement demeurant dans les services du MEDDTL après le transfert des parcs aux conseils généraux	- 15
Total des évolutions du budget général	- 1 309

Source : réponse du Gouvernement.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DU MEDDTL DEPUIS 2010

(en ETPT)

Répartition des emplois programme 217				
		2010	2011	2012
Administration centrale	A	3 110	3 048	3 303
	B	1 109	1 085	1 176
	C	1 382	1 346	1 459
	Total	5 601	5 479	5 938
Services déconcentrés	A	9 321	8 085	7 836
	B	20 724	18 024	17 469
	C	24 210	20 987	20 341
	Total	54 255	47 096	45 646
Effectifs transférés aux collectivités	A	408	1 016	1 058
	B	899	2 212	2 379
	C	1 322	2 292	2 083
	Total	2 629	5 520	5 520
Services à l'étranger	A	47	47	47
	B	0	0	0
	C	0	0	0
	Total	47	47	47
Autres	A	1 267	1 334	1 102
	B	1 033	1 025	847
	C	1 031	1 023	845
	Total	3 331	3 383	2 794
TOTAL		65 863	61 524	59 944
Effectifs ASN (programme 181)		361	361	361
TOTAL périmètre ministériel		66 224	61 885	60 305

Source : réponse du Gouvernement.

III.- LE RÔLE STRATÉGIQUE DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE : PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU SEIN DE TOUTES LES POLITIQUES PUBLIQUES

L'action *Stratégie, expertise et études en matière de développement durable* regroupe les moyens mis à la disposition du Commissariat général au développement durable (CGDD) par le programme 217. Il correspond à une faible partie des crédits du Commissariat (55,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur un total de 1,8 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,7 en crédits de paiement).

Le CGDD a pour objectif de promouvoir le développement durable au sein de toutes les politiques publiques et dans les actions de l'ensemble des acteurs socio-économiques. Cet objectif correspond à un enjeu essentiel pour le ministère : il constitue non seulement un déterminant majeur de ses propres politiques mais assoit également son intervention dans l'ensemble des champs d'action de l'État et auprès de tous les acteurs de la société civile.

Pour assurer cette mission, le CGDD dispose de compétences étendues, qui comprennent la recherche et l'innovation, l'observation et les statistiques, l'analyse économique, sociale et environnementale, ainsi que l'évaluation des politiques publiques et l'accompagnement des acteurs. S'ajoutent à ces compétences des fonctions stratégiques et prospectives, largement ouvertes sur la société, en vue de déterminer les voies d'un développement plus durable.

En coordonnant la réflexion économique du ministère, le Commissariat prépare les choix stratégiques déterminant les politiques publiques du ministère en matière de développement durable. **Il élabore, anime et assure le suivi et l'évaluation de la stratégie nationale de développement durable (SNDD) avec les autres ministères et les acteurs socio-économiques.**

Le Commissariat organise la mise en application du Grenelle de l'environnement. Dans ce cadre, il coordonne les propositions de mesures législatives qui mettent en œuvre ses conclusions, il anime les travaux sur les actions non législatives et il développe les axes stratégiques du Grenelle par un approfondissement des modes d'actions des différents ministères.

Il pilote le programme « État exemplaire » qui traduit les engagements publics en matière de développement durable et de développement de l'éco-responsabilité au sein de l'État et de ses établissements publics. Le dispositif financier de ce Fonds sera porté en 2012, comme en 2010 et 2011, par la réserve de précaution qui sera abondée et répartie par programme en début de gestion à hauteur de 100 millions d'euros.

Le montant « gelé » est imputé sur le budget annuel des ministères selon une quote-part calculée proportionnellement à leur poids dans le montant des achats courants de l'État. Il est redistribué aux ministères au cours de l'été, en fonction des résultats obtenus sur les actions réalisées l'année précédente et

évaluées par des indicateurs. Les indicateurs sont d'année en année plus nombreux (14 indicateurs en 2011 contre 8 en 2009) et plus variés (un indicateur portant sur la parité s'est ajouté aux indicateurs déjà existants orientés vers les achats et les consommations énergétiques).

Garant de la transversalité des actions du ministère, le CGDD assure lui-même des thématiques telles que la sensibilisation, l'éducation et la formation au développement durable, les modes de consommation et de production responsables et l'intégration du développement durable dans les projets de territoires (agendas 21), une économie verte et équitable, la dimension sociale du développement durable.

Le Commissariat rassemble environ 490 personnes réparties en un pôle d'appui, trois pôles métiers et une structure transversale, la Délégation au développement durable qui élabore la stratégie nationale de développement durable, prépare les choix stratégiques du ministère et veille à l'intégration du développement durable dans les politiques des autres ministères.

IV.- UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE AXÉE SUR LA PRISE EN COMPTE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES RESSOURCES HUMAINES

Objectifs et indicateurs, qui avaient considérablement évolué entre 2008 et 2011, n'ont fait cette année l'objet d'aucune modification.

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

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

– *le taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21*. La prévision actualisée pour 2011, la prévision pour 2012 et la valeur cible pour 2013 du taux d'acceptation des projets sont respectivement fixés à 85 %, 90 % et 90 %.

– *Le nombre total cumulé de projets territoriaux de développement durable et d'agendas locaux reconnus*. Le nombre escompté de projets reconnus est de 200 pour 2011, 220 pour 2012 et 250 pour 2013.

L'augmentation de ce taux est dépendante de la qualité des projets proposés et suppose donc un renforcement du conseil aux collectivités par les services de l'État.

Il est toutefois souhaitable de ne pas aller au-delà des 90 % d'acceptation de projets territoriaux de développement durable au risque de décrédibiliser l'indicateur.

De plus l'obtention du critère Agenda 21 induit des dépenses d'accompagnement à la charge du budget de l'État. Un taux d'acceptation proche de 100 % pourrait laisser croire que l'État est disposé à accompagner tous les projets quelles que soient la qualité du dossier et l'implication des élus dans leur définition et leur mise en œuvre.

L'indicateur 1.2 : *réaliser dans des délais raisonnables la publication des textes d'application des lois et des textes transposant les directives européennes*

C'est un indicateur transversal. Il fait l'objet de deux sous-indicateurs :

Le premier sous-indicateur porte sur la part des directives européennes transposées dans l'année/nombre de directives européennes à transposer. La prévision actualisée pour 2011 est de 80 %.

Le deuxième sous-indicateur : *Délai moyen de publication des textes d'application des lois*. La prévision actualisée pour 2011 est de 14 mois, celle pour 2012 est de 10 mois et la cible pour 2013 est de 6 mois.

Les résultats de 2011 peuvent s'expliquer par les très nombreux décrets d'application nécessités en particulier par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui supposaient un certain nombre de concertations préalables.

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

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

Les actions ont été définies dans le but de rendre plus efficiente la gestion des crédits et de réduire les émissions de gaz à effet de serre dont le CO₂.

L'indicateur 2.1 est un *Ratio d'efficience bureautique*. Cet indicateur fait partie des indicateurs transversaux. Depuis 2011, son périmètre est étendu à **l'ensemble des services déconcentrés du ministère à l'exclusion des directions départementales qui relèvent désormais pour ces dépenses du programme 333**. La structure de cet indicateur est maintenant stabilisée.

Les résultats sont satisfaisants, les prévisions actualisées pour 2011 étant meilleures que celles figurant dans le PAP pour 2011.

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

Le premier, *Ratio entretien courant/SUB en administration centrale* correspond au total des dépenses d'entretien courant à la charge de l'administration occupante.

La prévision actualisée pour 2011, celle pour 2012 et la valeur cible pour 2013 sont fixées à 40 euros par m².

La stagnation de cette valeur est due à l'effet conjugué d'une réduction du budget consacré aux dépenses d'entretien et d'une diminution des surfaces occupées. Seul un déménagement dans le but de regrouper tous les services sur un seul site permettrait d'atteindre un ratio largement inférieur.

Le deuxième sous-indicateur, *Ratio d'occupation (SUN/poste de travail) en administration centrale* a une prévision de 14 m².

La prévision pour 2011 a atteint un pic dû au décalage entre la réduction des effectifs qui est immédiate et la libération des locaux qui ne peut s'opérer que sur le moyen terme.

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

Enfin, le troisième indicateur de l'objectif n° 2, *Taux moyen des émissions de CO₂ (en g/km) des voitures particulières* bénéficie de deux sous-indicateurs : le *Taux moyen des émissions de CO₂ (en g/km) du stock annuel de voitures particulières de services utilisées* et le *Taux moyen des émissions de CO₂ (en g/km) des voitures particulières achetées ou louées dans l'année*

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

L'indicateur 3.1 *Effort en matière de formation continue* indique le *Nombre moyen de jours de formation suivis par agent*.

La prévision actualisée pour 2011 est fixée à 8,5 jours par agent contre 10 initialement anticipés pour 2013 dans le projet annuel de performances 2011.

Deux sous indicateurs ont été abandonnés : *Coût de la formation continue par journée stagiaire* et le *Nombre de journées stagiaires*.

Le projet annuel de performances fait observer que le système d'information existant ne permettait pas de rendre les données disponibles dans les délais requis et que ces indicateurs ne rendaient pas compte de la qualité des formations dans la mesure où ils n'étaient que quantitatifs.

Toutefois le Rapporteur spécial regrette que l'effort accompli par le ministère en matière de formation n'apparaisse pas du tout à travers le nombre moyen de jours de formation suivis par agent.

Il souscrit à la proposition du ministère de construire pour le prochain projet annuel de performances deux nouveaux sous-indicateurs permettant de suivre l'effort de formation réalisé par le ministère auprès des agents en situation de reconversion.

Ils portent sur :

- le nombre d'agents à reconvertir ayant reçu un accompagnement par un conseiller mobilité carrière (CMC) ;
- le nombre de journées de formation suivies par les agents en situation de reconversion.

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

La poursuite des réformes découlant de la RGPP conduit au maintien temporaire d'un volant d'effectifs support en matière de ressources humaines au même niveau pour les années à venir.

S'agissant de l'indicateur 3.2 *Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines*, de nouvelles valeurs cibles ont été définies en 2011 pour les années 2011, 2012 et 2013 (respectivement 3,3 %, 3 % et 2,7 %).

Pour 2010, le résultat obtenu pour l'indicateur d'efficience de la gestion des ressources humaines (ratio « ETP gestionnaires de personnel / ETP gérés »), à hauteur de 3,4 %, est supérieur à la prévision actualisée 2010 arrêtée en PAP 2011 (3,1 %).

En 2010, les Pôles Support Intégrés (PSI) régionaux de gestion administrative et de paye sont montés en puissance.

Ce mouvement s'accompagne en parallèle par une décroissance de ces fonctions dans les services autres que les DREAL, mais la transition d'une organisation à une autre engendre des sureffectifs temporaires, notamment en DDI et ce d'autant que cette réorganisation s'accompagne d'une relocalisation géographique des services rarement accompagnée de la mobilité des agents des services d'origine. Cette réorganisation induit une charge de travail conjoncturelle liée au transfert de l'activité.

Enfin, la poursuite des réformes découlant de la révision générale des politiques publiques conduit au maintien temporaire d'un volant d'effectifs support en matière de Ressources humaines à un niveau du même ordre pour les années à venir tant dans les domaines « prévention », « formation », « pilotage RH et GPEEC » que pour tenir compte du report du raccordement à l'Opérateur National de Paye retardé à avril 2014.

Les gains de productivité attendus en matière de gestion administrative et de paye liés à ce raccordement vont être reportés également.

Enfin, l'indicateur 3.3 *Taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein du MEEDDM* fait état de 5,5 % de travailleurs handicapés au sein du ministère en 2011, taux qui reste inférieur au taux obligatoire de 6 % prévu à l'article L. 323-2 du code du travail.

Enfin s'agissant de l'indicateur **3.3 « Taux d'emploi des travailleurs handicapés »**, les derniers résultats connus disponibles sont ceux de 2010 et figurent dans le rapport annuel de performance produit en début d'année 2011 (5,5 %).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 19 octobre 2011 à 9 heures, la Commission examine les crédits de la mission

Après l'exposé du Rapporteur spécial, plusieurs intervenants prennent la parole.

M. Alain Rodet. Que savez-vous de l'avenir du site de Bure, à la lisière de la Meuse et de la Haute-Marne, où l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs – l'ANDRA – envisage le stockage souterrain des déchets ?

M. Olivier Carré. Dans le cadre de la prévention des risques d'inondation, il était prévu un projet d'ouvrage écrêteur de crues du Veurdre, destiné à compléter le barrage de Villerest. Mais un moratoire a été prononcé dans l'attente d'expertises, de travaux de renforcement des digues en amont de la vallée de la Loire, et de nouvelles mesures de prévention. Aujourd'hui, des crédits ont été débloqués pour renforcer les digues, les PPRI avancent. Une enveloppe a-t-elle été prévue pour relancer la construction de cet ouvrage du Veurdre ? Quelle part devrait revenir à l'État ? Dans l'hypothèse où ce programme redémarrerait, où faudrait-il inscrire les crédits correspondants ?

M. David Habib. Le nombre de PPRT prescrits a sensiblement augmenté, en effet, mais nous savons très bien que la transition de la prescription à l'adoption sera extrêmement longue. Le blocage se situe au niveau des conventions de délaissement. Sur le terrain, il apparaît que, comme l'État n'est pas en mesure d'assumer la part de financement qui lui revient, il a abandonné les prescriptions au profit des « recommandations ». Avez-vous des informations à ce sujet ?

Votre proposition de relever le plafond du crédit d'impôt à 20 000 euros constitue une avancée et votre amendement mérite d'être voté par notre assemblée, même si, avec 20 000 euros, on est parfois loin du compte.

M. Jacques Péliissard, Rapporteur spécial. Le projet de centre de stockage de Bure est entré en phase industrielle au mois de juillet dernier, avec le lancement de l'appel d'offres pour choisir le maître d'œuvre « systèmes ». L'objectif est de préparer pour 2015 la demande d'autorisation de création du stockage et pour 2017, sous réserve d'avoir obtenu l'autorisation, la création d'une première tranche. Un débat public doit se tenir au premier semestre 2013 et l'ANDRA va présenter son projet industriel. Le lancement d'étude d'esquisse est prévu pour début 2012 et le dossier d'esquisse sera finalisé à la fin de l'exercice. Il fera l'objet d'une nouvelle revue de projet préalablement au débat public.

Monsieur Carré, je vous répondrai quand j'aurai obtenu les informations.

Je remercie M. Habib pour ses paroles positives et son soutien. Mon projet d'amendement répond à une demande de l'Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs, et je me suis entendu avec la ministre. S'agissant des recommandations, il ne faut pas être maximaliste. Laissons l'État prendre ses responsabilités.

M. Laurent Hénart. Que devient le projet ULCOS, consacré aux pièges à carbone, et qui fédère un consortium d'industries de transformation ? Son installation serait une aubaine pour la Lorraine, victime, parmi d'autres, du ralentissement de la sidérurgie. Le ministère de l'Écologie devait, comme le ministère chargé de l'industrie d'ailleurs, participer au financement – 200 millions d'euros – aux côtés des instances européennes. En avez-vous entendu parler ?

M. Jacques Pélissard, Rapporteur spécial. Non, mais je vous répondrai au cours du débat.

M. Michel Diefenbacher, président. Je vous propose de procéder au vote des crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, qui ont recueilli un avis favorable de MM. Pélissard, Mariton et de Courson et un avis défavorable de M. Goua.

Au cours de sa réunion du 19 octobre 2011, la Commission, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, adopte les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Yves Blein, président de l'Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris) et maire de Feyzin, accompagné de Mme Delphine Favre, chargée de mission.

– M. Laurent Michel, directeur général de la Prévention des risques et M. Yves Govys, chef du Bureau des affaires générales et des systèmes d'information, au ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement.