



N° 3398

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2020.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360)

TOME III

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

## POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR MME AUDE LUQUET

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE BUDGÉTAIRE</b> .....	7
<b>I. LE PROGRAMME 217 PARTICIPERA ENCORE LARGEMENT DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN 2021</b> .....	7
<b>A. PRÉSENTATION D'UN PROGRAMME AU CŒUR DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES</b> .....	7
1. Le programme support des trois ministères liés aux problématiques de développement durable .....	7
2. La structure du programme témoigne de cette fonction de pilotage et de concentration de la masse salariale des ministères .....	8
<b>B. LA CONTRACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 217 TRADUIT DONC BIEN UNE NOUVELLE DIMINUTION À VENIR DES EFFECTIFS...</b>	9
1. Les dépenses de personnel demandées pour 2021 diminuent, en lien avec de futures suppressions de postes .....	9
2. Malgré tout, il est possible de saluer du discernement dans les suppressions d'effectifs .....	11
<b>C. UNE GESTION BUDGÉTAIRE À SALUER PARTICULIÈREMENT CETTE ANNÉE ET LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES L'AN PROCHAIN</b> .....	13
1. Une gestion budgétaire exemplaire malgré un impact de la crise .....	13
2. La poursuite de la diminution des dépenses publiques .....	13
<b>II. DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES DIFFÉREMMENT TRAITÉES</b> .....	14
<b>A. LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE VERRA SON PLAFOND D'EMPLOIS AUGMENTER DE NOUVEAU</b> .....	14
<b>B. L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES VERRA SON PLAFOND D'EMPLOIS DIMINUER</b> .....	15
<b>C. LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC NE PARAÎT PAS DISPOSER DES MOYENS NÉCESSAIRES AU REGARD DES MISSIONS QUI LUI SONT CONFIEES</b> .....	16

<b>DEUXIÈME PARTIE : LES NÉCESSAIRES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES NE DOIVENT PAS OBÉRER LA CAPACITÉ DES MINISTÈRES D'AGIR DANS L'AVENIR .....</b>	<b>17</b>
<b>I. GARANTIR LES MOYENS NÉCESSAIRES À L'INDISPENSABLE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES MINISTÈRES, EN LIEN AVEC LE DÉVELOPPEMENT DU TÉLÉTRAVAIL .....</b>	<b>17</b>
A. LA CRISE DE LA COVID-19 A CONSTITUÉ UN ACCÉLÉRATEUR DE LA MONTÉE EN CHARGE DES MOYENS NUMÉRIQUES DES MINISTÈRES .....	17
1. La crise du coronavirus a mis en exergue des failles du point de vue de l'équipement informatique .....	17
2. Une grande partie des dépenses au titre de la crise sanitaire en 2020 a été consacrée au domaine numérique .....	18
B. IL EST NÉCESSAIRE D'ACCÉLÉRER LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES MINISTÈRES POUR UN RECOURS PLUS LARGE AU TÉLÉTRAVAIL .....	19
1. Le PLF 2021 témoigne d'un effort budgétaire important pour accélérer la transformation numérique des modes de travail des ministères.....	19
2. Ces moyens devront permettre de lever les obstacles techniques à un développement plus massif du travail à distance .....	21
<b>II. LES DEUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 217, ÉCOLES D'INGÉNIEURS LARGEMENT ENGAGÉES SUR LES PROBLÉMATIQUES ENVIRONNEMENTALES, DOIVENT ÊTRE DAVANTAGE ACCOMPAGNÉS..</b>	<b>23</b>
A. L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES ET L'ÉCOLE NATIONALE DES TRAVAUX PUBLICS DE L'ÉTAT ONT UN RÔLE MOTEUR SUR LES THÉMATIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE...	23
1. L'École nationale des ponts et chaussées .....	23
2. L'École nationale des travaux publics de l'État .....	26
B. DES SITUATIONS BUDGÉTAIRES DÉLICATES POUR CES DEUX ÉCOLES QU'IL EST NÉCESSAIRE D'ACCOMPAGNER DAVANTAGE.....	28
1. Des modèles économiques différents mais soumis à des contraintes similaires ....	28
2. Le projet de budget 2021 poursuit cette réduction de moyens, dans un contexte d'autant plus délicat du fait de la crise de la covid-19 .....	30
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>33</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>55</b>

## INTRODUCTION

Chaque année, et pour chaque nouveau projet de budget examiné, de nouveaux événements témoignant de l'urgence écologique viennent s'ajouter aux injonctions à agir. L'année 2020, avec la pandémie de coronavirus que nous connaissons, est ainsi loin d'y faire exception.

D'ailleurs, **cette année a plus particulièrement mis en avant les agents de service public qui participent à la mise en œuvre concrète des politiques environnementales partout sur le territoire.** Au plus fort de la crise sanitaire, ces derniers poursuivaient avec engagement leurs missions qui paraissaient alors d'autant plus essentielles et tangibles pour tous les Français.

Dans le cadre de l'examen du programme 217, qui porte l'essentiel de la masse salariale des ministères liés aux questions environnementales, **vo****tre rapporteure pour avis souhaite leur faire part de sa profonde gratitude.**

Notre pays s'est engagé, avec une détermination renforcée depuis 2017, dans la transition écologique et dans la mise en œuvre d'un aménagement durable du territoire. L'examen des crédits demandés pour la mission « Écologie, développement et mobilités durables »<sup>(1)</sup> dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 illustre la concrétisation de ces engagements, **puisque'ils augmentent cette année encore.** Dans le cadre de cet exercice budgétaire, la mission « Plan de relance » porte d'ailleurs également une ambition écologique très forte qui s'ajoute à ces efforts. La relance ne sera pas seulement économique, elle sera verte, avec plus de 30 milliards d'euros destinés à la transition écologique.

**Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » fait toutefois partie, cette année encore, des programmes dont les crédits diminuent.** Les crédits demandés pour 2021 sont en effet de 2,85 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,87 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)<sup>(2)</sup>, soit une diminution respective de 1,04 % et de 1,30 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2020.

---

(1) Mission composée de 9 programmes : Programme 203 « Infrastructures et services de transports » ; Programme 205 « Affaires maritimes » ; Programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ; Programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » ; Programme 181 « Prévention des risques » ; Programme 174 « Énergie, climat et après-mines » ; Programme 345 « Service public de l'énergie » ; Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » ; Programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ».

(2) Sauf mention contraire, les montants des crédits indiqués le sont toujours hors fonds de concours et attributions de produits.

Pourtant, ce programme 217 constitue le programme support de la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la transition écologique, du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministère de la mer. À ce titre, il porte notamment les dépenses de fonctionnement transverses des ministères mais surtout les effectifs dédiés aux différentes politiques publiques mises en œuvre par ce pôle ministériel. **L'attrition des crédits de ce programme s'explique ainsi en grande partie par de nouvelles suppressions d'effectifs à venir au sein des ministères.**

Votre rapporteure pour avis salue la gestion rigoureuse de ce pôle ministériel et comprend évidemment sa participation à l'effort de réduction des dépenses publiques. **Elle tient toutefois à alerter sur le cumul de treize années consécutives de réduction d'effectifs dont les effets commencent à se faire sentir de l'aveu général des personnes auditionnées.** Autrefois dans l'anticipation, les agents des ministères en viennent parfois à se limiter désormais à de la réaction, quand ils n'abandonnent pas des missions.

La première partie de cet avis est ainsi l'occasion de rappeler que **l'efficacité des politiques publiques repose en grande partie sur les femmes et les hommes chargés de les mettre en œuvre.**

Dans une seconde partie, votre rapporteure pour avis a souhaité s'arrêter sur deux sujets qu'elle considère comme fondamentaux :

– d'une part, **la nécessaire augmentation des moyens informatiques** des trois ministères sur lesquels il n'est plus question de faire des économies compte tenu des besoins induits par le souhaitable développement du télétravail. De ce point de vue, votre rapporteure pour avis se satisfait pleinement des moyens nouveaux annoncés pour 2021 ;

– d'autre part, **le soutien aux deux écoles d'ingénieurs opérateurs du programme 217** dont l'excellence et le caractère incontournable dans la future réalisation de nos objectifs en matière de développement durable ne font aucun doute. À cet égard, un renforcement des moyens alloués aux écoles en cette période de crise qui les fragilise singulièrement serait souhaitable.

\*

\* \*

Malgré un point d'alerte important concernant les effectifs, dont il faudra tenir absolument compte pour les prochains exercices budgétaires afin de ne pas fragiliser la capacité d'agir des ministères, ces crédits portent la marque d'une gestion rigoureuse et rationnelle. Les efforts menés depuis plusieurs années rendent d'ailleurs aujourd'hui possibles de nécessaires investissements informatiques. **Votre rapporteure pour avis émettra ainsi un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.**

## PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE BUDGÉTAIRE

### I. LE PROGRAMME 217 PARTICIPERA ENCORE LARGEMENT DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN 2021

#### A. PRÉSENTATION D'UN PROGRAMME AU CŒUR DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

##### 1. Le programme support des trois ministères liés aux problématiques de développement durable

Le programme 217 est le **programme support** de la mise en œuvre des politiques publiques portées par le ministère de la transition écologique (MTE), le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) et désormais également le ministère de la mer (MM).

Cette gestion commune permet d'**établir une véritable « gouvernance de développement durable »** et de créer ainsi des synergies dans l'élaboration des politiques environnementales. Elle évite un fonctionnement « en silos » qui serait nuisible pour l'efficacité et garantit la mise en commun des ressources et des compétences.

Dans le détail, ce programme porte :

– la **quasi intégralité** <sup>(1)</sup> **des effectifs** et de la masse salariale des trois ministères ;

– le **financement des activités dites « de soutien » ou « transverses »** nécessaires à la mise en œuvre des politiques conduites par ces trois ministères : fonction juridique, action internationale, moyens de fonctionnement de l'administration centrale, action sociale, transformation numérique, etc. ;

– le **financement de trois autorités administratives indépendantes (AAI)** <sup>(2)</sup> : la Commission nationale du débat public (CNDP), l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;

---

(1) Pour le MTE, les effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) sont portés par le programme 181 « Prévention des risques ». Pour le MCTRCT, les effectifs des délégués du préfet sont portés par le programme 147 « Politique de la ville ».

(2) Pour une analyse plus détaillée, voir II de cette première partie.

– une **partie du financement de deux opérateurs**, en l’occurrence deux écoles <sup>(1)</sup> : l’École nationale des travaux publics de l’État (ENTPE) et l’École nationale des ponts et chaussées (ENPC).

## **2. La structure du programme témoigne de cette fonction de pilotage et de concentration de la masse salariale des ministères**

● L’action 07 « Pilotage, support, audit et évaluations » regroupe désormais l’intégralité <sup>(2)</sup> des crédits hors titre 2 <sup>(3)</sup> du programme, ainsi que les dépenses de titre 2 <sup>(4)</sup> des personnels exerçant des activités transversales, qui étaient autrefois réparties sur cinq actions. **Votre rapporteure pour avis salue cette simplification de la maquette budgétaire** qui va notamment permettre un meilleur contrôle de la gestion des dépenses de fonctionnement. La lisibilité n’est d’ailleurs pas sacrifiée par cette opération, l’action étant désormais divisée en huit sous-actions <sup>(5)</sup> pour conserver un degré d’information équivalent.

● Les actions 25 à 27 portent les crédits de personnel ainsi que les dépenses de fonctionnement des trois AAI rattachées à ce programme.

● Les autres actions du programme sont les **actions dites « miroirs » qui portent les crédits de personnel dédiés aux différentes politiques publiques du MTE, du MCTRCT et du MM**. Ces actions permettent d’identifier les moyens en personnel comme s’ils étaient directement inscrits dans les programmes de politique publique correspondants. Ainsi, pour prendre un exemple concret, l’action 11 « Personnels œuvrant pour les politiques du programme “Affaires maritimes” » du programme 217 porte les moyens de personnel (par le biais des crédits de titre 2) œuvrant aux missions du MM tandis que le programme 205 « Affaires maritimes » ne porte lui aucun crédit de titre 2.

La compréhension de ce mécanisme permet de voir très clairement que le programme 217 finance la quasi-intégralité des effectifs des ministères.

---

(1) Pour une analyse plus détaillée, voir II de la deuxième partie.

(2) À l’exception des dépenses de fonctionnement des trois AAI inscrites sur ce programme qui demeurent rattachées à des actions spécifiques en raison du principe d’autonomie de ces structures.

(3) C’est-à-dire hors dépenses de personnel, et en l’occurrence les dépenses de fonctionnement (titre 3), les dépenses d’investissement (titre 5) et les dépenses d’intervention (titre 6).

(4) Dépenses de personnel.

(5) Fonction juridique ; fonctionnement de l’administration centrale et des services rattachés ; services numériques fonctionnement des infrastructures et évolution des systèmes d’information ; moyens hors-titre 2 consacrés aux ressources humaines ; actions nationales et internationales en faveur du développement durable ; fonctionnement courant du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) ; moyens consacrés à l’ENTPE et à l’ENPC.

## B. LA CONTRACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 217 TRADUIT DONC BIEN UNE NOUVELLE DIMINUTION À VENIR DES EFFECTIFS

### 1. Les dépenses de personnel demandées pour 2021 diminuent, en lien avec de futures suppressions de postes

Comme les développements *supra* le laissent penser, **les dépenses de personnel représentent une très majeure partie des crédits du programme 217**. Sur les 2,85 milliards d’euros d’AE et les 2,87 milliards d’euros de CP demandés pour 2021 pour le programme 217, 2,65 milliards d’euros (en AE et CP) correspondent à des crédits de titre 2. C’est ainsi **plus de 92 % des crédits qui sont consacrés à des dépenses de personnel**.

La contraction des crédits demandés pour le programme 217 est ainsi largement liée à une diminution des crédits de personnel et **donc à de nouvelles suppressions d’effectifs**. Le montant des crédits de titre 2 demandés au PLF 2021 diminue ainsi de 1,41 % par rapport à la LFI 2020 à périmètre courant.

#### EFFECTIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME 217

(en ETPT)

	LFI <sup>(1)</sup> 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFR 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021
<b>Programme 217</b>	<b>31 267</b>	<b>29 519</b>	<b>28 681</b>	<b>39 901 <sup>(2)</sup></b>	<b>38 941</b>	<b>36 915</b>	<b>35 797</b>

Sources : Réponses au questionnaire budgétaire et projet annuel de performance (PAP).

Le plafond d’autorisation des emplois pour le programme 217 passe ainsi de 36 915 ETPT <sup>(3)</sup> en LFI 2020 à **35 797 ETPT** proposé au PLF 2021. La différence entre ces deux plafonds ne correspond toutefois pas à autant de suppressions de postes <sup>(4)</sup>. Parmi ceux-ci, 321 ETPT sont transférés vers un autre programme budgétaire <sup>(5)</sup>.

(1) LFI : Loi de finances initiale, ce qui est prévu par le budget voté par le Parlement ; LR : Loi de règlement, le constat du réalisé en année n+1 ; PLF : Projet de loi de finances, ce qui est demandé ; LFR : Loi de finances rectificative, modification en cours d’année des dispositions de la LFI.

(2) Cette forte évolution est due à l’intégration des effectifs du MCTRCT qui disposaient jusqu’en 2017 d’un programme dédié : le 337.

(3) Équivalent temps plein annuel travaillé : effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents en année pleine.

(4) Dans le détail, et d’après le projet annuel de performance (PAP) annexé au PLF 2021, l’évolution de – 1 118 ETP du plafond d’emplois du programme en 2021 résulte i) du schéma d’emplois arrêté en LFI 2020 à – 799 ETP qui produit un effet année pleine en 2021 estimé à – 223 ETPT ; ii) du schéma d’emplois 2021 fixé à – 780 ETP qui produit un « effet année courante » estimé à – 574 ETPT ; iii) du solde des mesures de périmètre établi à – 321 ETPT.

(5) Ainsi, il ne s’agit pas à proprement parler de suppressions d’effectifs, ceux-ci étant simplement transférés vers un autre programme budgétaire. En l’occurrence, une grande partie de ces 321 ETPT sont transférés vers le programme 354 « Administration générale et territoriale de l’État » du ministère de l’intérieur pour créer les secrétariats généraux communs en outre-mer hors Guyane (195 ETPT), dans le cadre d’une réorganisation des services de l’État en Guyane (55 ETPT) ou encore pour poursuivre la création des secrétariats généraux communs en directions départementales interministérielles (DDI).

Le schéma d'emplois pour 2021 est ainsi fixé à – 780 ETP <sup>(1)</sup>, comparable aux suppressions d'effectifs des années précédentes.

**SCHÉMAS D'EMPLOIS DU PROGRAMME 217 ENTRE 2018 ET 2021, À PÉRIMÈTRE CONSTANT**

(en ETP)

Schémas d'emplois	LFI 2018	LR 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021
<b>TOTAL Programme 217</b>	<b>– 830</b>	<b>– 803</b>	<b>– 813</b>	<b>– 799</b>	<b>– 780 <sup>(2)</sup></b>

Source : Réponses au questionnaire budgétaire et projet annuel de performance (PAP).

Il s'agit ainsi de la **treizième année consécutive de diminution des effectifs du pôle ministériel**. Les représentants syndicaux ont fait part, lors de leur audition, de leurs craintes quant à ces **coupes dans les effectifs qui pourraient, selon eux, peser à terme sur l'efficacité de leur expertise, la qualité du service, ou encore sur la motivation des agents**. Pour ces mêmes représentants syndicaux, les transferts d'effectifs sont d'ailleurs également un problème, puisqu'ils contribueraient à une « préfectoralisation » des politiques environnementales qui pourrait, selon eux, être nuisible à la spécificité des politiques de protection de l'environnement.

Sans souscrire à l'ensemble de ces propos, **voire rapporteure pour avis s'interroge également sur les effets à long terme de ces suppressions successives dans les effectifs. Elle considère qu'il serait bon de mesurer ces impacts réels au sein des trois ministères avant de poursuivre dans cette voie**. Il paraît en effet pour le moins contradictoire de renforcer chaque année – et c'est heureux – les exigences environnementales et les politiques publiques dans le champ du développement durable tout en poursuivant de telles suppressions de postes. **L'idée de « faire mieux avec moins » semble atteindre ses limites**.

Consciente de cet état de fait, la secrétaire générale des ministères, Mme Émilie Piette, a indiqué lors de son audition qu'une « revue des missions » allait être lancée afin de réfléchir à ce que devra être le ministère demain, aux métiers et politiques prioritaires, aux missions et aux compétences. Si les syndicats rejettent plutôt cette proposition, la percevant comme un moyen d'externaliser davantage de politiques, votre rapporteure pour avis y voit au contraire **un élément positif ajouté à l'agenda social du ministère**.

(1) Équivalent temps plein : effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant T.

(2) Parfois, y compris dans cet avis budgétaire, le schéma d'emplois pour 2021 apparaîtra comme s'élevant à – 779 ETP. Il s'agit du schéma d'emplois 2021 du programme 217 (– 780 ETP) auquel on ajoute le schéma d'emplois du programme 181 (+1 ETP pour l'ASN) pour obtenir un schéma d'emplois global du pôle ministériel à – 779 ETP.

## 2. Malgré tout, il est possible de saluer du discernement dans les suppressions d'effectifs

Il convient toutefois de souligner **les efforts du Gouvernement pour ne pas fragiliser outre mesure les politiques portées par les ministères**. Les suppressions d'effectifs prévues ne sont ainsi pas totalement aveugles.

Premièrement, **les schémas d'emplois ne sont pas les mêmes selon les politiques publiques**. Ainsi, la prévention des risques, par exemple, est un domaine préservé dans le cadre de ce PLF, surtout si l'on y ajoute les effectifs de l'ASN, relevant du programme 181 et qui sont en hausse. S'il est possible de s'en satisfaire, il n'en demeure pas moins que des politiques publiques que l'on pourrait qualifier de prioritaires sont largement moins épargnées.

### RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS ATTENDUES EN 2021 PAR ACTION

(en ETP)

Actions miroirs :	Total schéma d'emplois 2021
Action 7 - Fonctions transversales	-191
Action 8 - Politiques de transport	-246
Action 13 - Eau et biodiversité	-81
Action 15 - Urbanisme, territoires, amélioration habitat	-195
Action 16 - Prévention des risques	+0
Action 23 - Politiques de l'énergie	-8
Action 28 - Stratégie et connaissance des politiques de transition écologique	-18
CNDP, ACNUSA, CRE	-2
Action 11 - Politiques maritimes (MM)	-39
Programme 181 - ASN	+1
<b>Total Schéma d'emplois 2021</b>	<b>-779</b>

Source : Secrétariat général des trois ministères.

Deuxièmement, les suppressions d'effectifs seront également **différenciées selon les services, avec une relative préservation de l'échelon départemental**, en lien avec la volonté du Président de la République de renforcer ce niveau de déconcentration. Bien sûr, des suppressions d'effectifs ont également lieu dans les services départementaux mais il apparaît clairement que le taux d'effort n'est pas le même.

### RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS ATTENDUES EN 2021 PAR SERVICE

(en ETP)

Service	PLF 2021	Dont mesures de transfert	Dont schéma d'emplois
Administration centrale	3737	-12	-124
Services régionaux	17508	-9	-417
Opérateurs	19		0
Services à l'étranger	0		0
Services départementaux	11220	-300	-202
Autres	3313		-36
<b>Total</b>	<b>35797</b>	<b>-321</b>	<b>-779</b>

Source : Réponses écrites des services des ministères à votre rapporteure pour avis.

Enfin, troisièmement, **la réduction des effectifs sera également différenciée selon les catégories d'emplois** avec, là encore, un taux d'effort différencié entre les catégories A, B et C. Les services du ministère auditionnés ont d'ailleurs pu confirmer la poursuite de la **politique de repyramidage** initiée en 2020 <sup>(1)</sup> et qui a vocation à renforcer les services déconcentrés. Ainsi, d'après les services du pôle ministériel, l'année 2021 verra 128 créations de postes de catégorie A par transformation de 88 postes de catégorie B et 40 postes de catégorie C, répartis dans les différentes politiques publiques menées par les ministères.

### RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS ATTENDUES EN 2021 PAR CATÉGORIES D'EMPLOIS

(en ETP)

	2018 (LFI)	2019 (LFI)	2020 (LFI)	2021 (PLF)
A	-93	-91	-89	41
B	-298	-293	-289	-372
C	-427	-427	-419	-448
<b>Total</b>	<b>-828</b>	<b>-811</b>	<b>-797</b>	<b>-779</b>

Source : Réponses écrites des services des ministères à votre rapporteure pour avis.

(1) Cette politique a été évoquée par M. le député David Lorion dans son avis n° 2292 tome III rendu au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le PLF 2020.

## **C. UNE GESTION BUDGÉTAIRE À SALUER PARTICULIÈREMENT CETTE ANNÉE ET LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES L'AN PROCHAIN**

### **1. Une gestion budgétaire exemplaire malgré un impact de la crise**

La crise de la covid-19 a naturellement eu des conséquences sur l'exécution budgétaire 2020, mais **votre rapporteure pour avis pense pouvoir affirmer que celles-ci ont été correctement gérées.**

Pour ce qui concerne les dépenses de personnel, au-delà d'un déroulement particulier de la liquidation des payes sans conséquence sur l'exécution budgétaire globale, la crise sanitaire a pu entraîner des dépenses atypiques (recours à un renfort de vacataires afin d'accompagner la sortie de crise, par exemple) qui ont fait l'objet de débasages dans la constitution de l'enveloppe de crédits pour le PLF 2021, ou au contraire des minoration de dépenses (diminution des indemnités versées aux formateurs ou des indemnités de service fait, par exemple) qui ont quant à elles fait l'objet de rebasages.

Mais c'est surtout le « hors titre 2 » qui a été le plus impacté par la crise, les dépenses au titre de la crise sanitaire s'élevant à 2,79 millions d'euros en AE et 1,77 million d'euros en CP, principalement pour financer des achats dans le domaine numérique<sup>(1)</sup> en lien avec le déclenchement des plans de continuité d'activité (PCA). Les services du ministère ont indiqué que **ces dépenses ont jusqu'alors été absorbées grâce à la sous-consommation de certains postes de dépenses en raison de la crise sanitaire** (réduction des frais de déplacement et de formation, annulation ou report vers 2021 de plusieurs rencontres nationales et internationales, modification du calendrier de certains travaux immobiliers). Le dégel de la réserve de précaution sera néanmoins demandé pour financer notamment les dépenses informatiques.

Plus généralement, **la prévision d'exécution 2020 est soutenable**, ce qui a été notamment rendu possible par un report de crédits à hauteur de 1,3 million d'euros en AE et 1,2 million d'euros en CP et par l'absence de régulation budgétaire.

### **2. La poursuite de la diminution des dépenses publiques**

Les ministères sont engagés dans **une démarche de rationalisation de la dépense publique, ce que votre rapporteure pour avis salue.**

Cette rationalisation des dépenses passe d'abord par **l'organisation des services déconcentrés**. C'est ainsi que le transfert des effectifs supports des directions départementales des territoires (DDT) vers les secrétariats généraux communs rattachés au ministère de l'intérieur sera effectivement mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Reportée en raison de la crise sanitaire, cette réforme a d'ores et

---

(1) Sur ce sujet, voir le I de la deuxième partie de cet avis.

déjà entraîné le transfert de 1 149 ETP du programme 217 vers le programme 154 du ministère de l'intérieur et se poursuivra en 2021 avec le transfert de 45 nouveaux ETP dans ce cadre et celui de 255 autres ETP pour la mise en place de secrétariats généraux en outre-mer.

Les ministères ont également mené **une forte rationalisation des dépenses immobilières ces dernières années** à travers le regroupement des services centraux et une optimisation de l'occupation des immeubles qui a vocation à se poursuivre. Les réductions d'effectifs annuelles ont ainsi libéré des locaux qui permettent d'accueillir dans la Grande Arche ou la Tour Séquoia des opérateurs jusqu'alors en bail privé comme l'Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS) ou, sur du plus long terme, la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Ces optimisations ont vocation à se poursuivre à court et moyen termes, en lien avec le développement du télétravail.

Enfin, **une politique de rationalisation des dépenses de fonctionnement courant est menée** avec notamment la mise en œuvre progressive d'une stratégie d'optimisation des achats. Ainsi, un plan d'économies budgétaires par les achats a été lancé en septembre 2020 avec un montant global d'économies attendu de 1 milliard d'euros, dont 800 millions d'euros sur le périmètre de l'État.

Ce *satisfecit* donné, il est possible de **constater toutefois une relative stabilité des crédits demandés hors titre 2 pour le programme 217 cette année par rapport à ceux ouverts en LFI 2020**. Les crédits hors titre 2 demandés pour 2021 sont ainsi d'environ 201,10 millions d'euros en AE et 221,36 millions d'euros en CP, à comparer aux 193,17 millions d'euros en AE et 221,37 millions d'euros en CP ouverts en LFI 2020. Cependant, il apparaît que **les moyens de fonctionnement et d'investissement du programme seront particulièrement orientés vers la transformation numérique des ministères en 2021, ce dont votre rapporteure pour avis se félicite** <sup>(1)</sup>.

## II. DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES DIFFÉREMMENT TRAITÉES

### A. LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE VERRA SON PLAFOND D'EMPLOIS AUGMENTER DE NOUVEAU

La Commission de régulation de l'énergie a pour mission de réguler les marchés en cohérence avec la politique énergétique et au bénéfice des consommateurs finaux. Elle garantit l'absence de discrimination sur les marchés de l'électricité et du gaz et veille à l'indépendance de l'exercice des missions des gestionnaires de réseaux.

Les missions de cette AAI n'ont cessé de s'élargir au fil des années, du fait de l'évolution du droit de l'Union européenne mais également du droit national.

---

(1) Sur ce sujet, voir le I de la deuxième partie de cet avis.

Lors de son audition, son président, M. le préfet Jean-François Carengo, a indiqué avoir demandé **une augmentation du plafond d'emplois de l'autorité** en raison, entre autres, de la forte tension connue par les équipes liée au renforcement des activités régulières de la CRE (réponses aux demandes des organes de contrôle, missions d'analyse confiées par le Gouvernement, travail de sécurisation juridique, etc.), de l'accroissement des missions de l'autorité et de la gestion du contentieux de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

Si les AE demandées au titre de la CRE diminuent, passant de 37,81 millions d'euros <sup>(1)</sup> inscrits en LFI 2020 à 18,75 millions d'euros demandés pour 2021, ses CP augmentent à 21,31 millions d'euros (contre 21,21 millions d'euros en LFI 2020). La CRE est en revanche la seule AAI inscrite au programme 217 à voir son **plafond d'emplois augmenter à 155 ETP**, contre 154 en 2020 <sup>(2)</sup>.

## **B. L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES VERRA SON PLAFOND D'EMPLOIS DIMINUER**

L'ACNUSA est chargée de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances générées par le transport aérien. Elle satisfait à un devoir d'information des riverains et peut émettre des recommandations sur toute question relative aux nuisances aéroportuaires. Elle dispose également d'un pouvoir de sanction vis-à-vis des compagnies aériennes.

Pour 2021, son président M. Gilles Leblanc, **a indiqué avoir demandé une augmentation de l'enveloppe budgétaire de l'ACNUSA** afin notamment de poursuivre la modernisation de ses outils de téléprocédure mais également de faire face à de nécessaires dépenses d'assistance juridique. De même, compte tenu de l'augmentation à venir de ses activités, **l'autorité a demandé deux ETP supplémentaires.**

Néanmoins, **les crédits demandés dans le cadre de ce PLF 2021 sont finalement en diminution** à 1,86 million d'euros en AE et CP (à comparer aux 1,96 million d'euros inscrit en LFI 2020) et l'ACNUSA **devrait perdre un ETP**, avec un schéma d'emplois fixé à 11 ETP (contre 12 en 2020). Compte tenu du rôle extrêmement important de cette autorité pour les riverains vivant dans le voisinage d'installations aéroportuaires, **voire rapporteure pour avis considère que cette diminution du schéma d'emplois constitue un mauvais signal.**

---

(1) La dotation de la CRE en LFI 2020 comprenait toutefois 16,60 millions d'euros de dotation exceptionnelle, correspondant aux engagements immobiliers pris lors de la signature d'un nouveau bail pour 2020-2025.

(2) L'augmentation du plafond d'emplois de la CRE n'est toutefois pas liée à son schéma d'emplois, nul en 2021, mais à « l'effet année pleine » sur 2021 de son schéma d'emplois 2020 qui, lui, était positif.

### **C. LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC NE PARAÎT PAS DISPOSER DES MOYENS NÉCESSAIRES AU REGARD DES MISSIONS QUI LUI SONT CONFIEES**

La CNDP a pour mission de veiller au respect du principe constitutionnel de participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou qu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ainsi que des plans et programmes de niveau national. Pour ce faire, elle organise des débats publics et des concertations préalables et veille à la participation et à la bonne information du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. Elle gère également une liste de garants de la concertation et en assure l'indemnisation et le défraiement.

La CNDP est confrontée, de l'aveu même de sa présidente, Mme Chantal Jouanno, auditionnée par votre rapporteure pour avis, à une double difficulté. D'abord, il est impossible pour elle de réguler son activité, les obligations de débat public et de concertation relevant du code de l'environnement. De même, la demande est assez imprévisible car elle est liée à l'activité économique. Des prévisions budgétaires précises sont ensuite rendues difficiles par les possibles glissements des débats publics, de plusieurs mois au cours d'une année. **La CNDP prévoit par ailleurs une augmentation de son activité, ce qui l'a conduite à demander, pour 2021, une hausse de sa dotation budgétaire et une hausse de son plafond d'ETP.**

Non seulement ceux-ci ne lui ont pas été accordés mais ils sont réduits. Les crédits de fonctionnement et de masse salariale de la CNDP demandés au titre du PLF 2021 s'élèvent à 3,55 millions d'euros <sup>(1)</sup> en AE et CP, **en légère baisse par rapport à la LFI 2020.** Enfin, son plafond d'emplois est en baisse à 9 ETP alors qu'il était jusqu'alors de 10 ETP.

Cette évolution n'est pas satisfaisante alors qu'avant même la publication de ce projet de budget, les équipes de la CNDP confiaient lors de leur audition « ne pas disposer des moyens nécessaires à sa mission ». Pour faire face à l'augmentation de son activité, la CNDP a d'ores et déjà mis en place une réduction de ses dépenses de fonctionnement et de communication. Le respect du principe constitutionnel de participation du public, dont la CNDP est l'un des garants les plus effectifs, pourrait ainsi être mis en danger. À un moment où la participation citoyenne est plus que jamais encouragée et souhaitable, mettre la CNDP en difficulté va à rebours de nos ambitions. **Votre rapporteure pour avis fait ici la même remarque que pour ce qui concerne les politiques environnementales en général : faire mieux avec moins a atteint ses limites.**

---

(1) À ces derniers s'ajoutent néanmoins des fonds de concours attendus, pour 2021, à hauteur de 2,5 millions d'euros.

## **DEUXIÈME PARTIE : LES NÉCESSAIRES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES NE DOIVENT PAS OBÉRER LA CAPACITÉ DES MINISTÈRES D'AGIR DANS L'AVENIR**

La première partie de cet avis a permis de montrer que le programme 217 participerait encore largement à l'effort de réduction des dépenses publiques en 2021.

**S'il s'agit de s'en féliciter lorsque cela implique une rationalisation, votre rapporteure pour avis émet des réserves lorsque cela pourrait à terme impacter la capacité d'action du pôle ministériel.** C'est ainsi, comme indiqué *supra*, que la réduction des effectifs devrait être moins systématique, ou en tout cas paraître moins aveugle aux enjeux des politiques menées par les ministères, et s'effectuer avec encore davantage de discernement.

Cette précaution doit être encore plus grande pour ce qui concerne deux sujets sur lesquels votre rapporteure pour avis a souhaité plus particulièrement s'arrêter :

– **les moyens informatiques**, d'une part, **doivent être d'urgence modernisés** alors que la crise du coronavirus a pu montrer les nécessités, et plus largement les vertus, du télétravail (I) ;

– **les deux écoles d'ingénieurs opérateurs du programme 217 doivent disposer des moyens de fonctionner – et surtout d'innover –** dans un cadre concurrentiel. Elles représentent en effet une partie de l'avenir des ministères mais surtout, plus largement, des espaces de transformation de la société dans un sens plus durable (II).

### **I. GARANTIR LES MOYENS NÉCESSAIRES À L'INDISPENSABLE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES MINISTÈRES, EN LIEN AVEC LE DÉVELOPPEMENT DU TÉLÉTRAVAIL**

#### **A. LA CRISE DE LA COVID-19 A CONSTITUÉ UN ACCÉLÉRATEUR DE LA MONTÉE EN CHARGE DES MOYENS NUMÉRIQUES DES MINISTÈRES**

##### **1. La crise du coronavirus a mis en exergue des failles du point de vue de l'équipement informatique**

Le programme 217 porte les crédits dédiés aux moyens informatiques des trois ministères. Historiquement, ils étaient contenus dans les actions 3 « Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » et 4 « Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques ». À partir de ce PLF 2021, les crédits informatiques ont vocation à être tous contenus et

exécutés au sein de l'action 7 <sup>(1)</sup>, dans la sous-action 4 « Services numériques – Fonctionnement des infrastructures et évolution des systèmes d'informations ».

L'observation des crédits dédiés aux moyens informatiques depuis 2015 **laisse entrevoir des évolutions annuelles différenciées mais plutôt positives.**

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ACTIVITÉS INFORMATIQUES DU PROGRAMME 217 ENTRE 2015 ET 2021**

En K€	AE							CP						
	2015	2016	2017	2018	2019	PAP 2020	PAP 2021	2015	2016	2017	2018	2019	PAP 2020	PAP 2021
Prestations bureautiques	5 732	5 634	5 426	5 601	7 399	6 377	7 338	7 785	5 332	5 552	4 755	6 895	5 377	6 857
Politique technique et fonctionnement des infrastructures informatiques	13 391	10 865	9 637	11 342	13 144	15 589	18 946	10 558	11 178	10 157	10 429	13 813	15 359	18 146
Exploitation et évolution des systèmes d'information des activités support	8 741	11 414	13 038	14 126	10 908	7 985	6 798	8 690	8 712	12 603	15 207	13 617	7 985	6 798
<b>Total</b>	<b>27 864</b>	<b>27 913</b>	<b>28 101</b>	<b>31 069</b>	<b>31 451</b>	<b>29 951</b>	<b>33 082</b>	<b>27 033</b>	<b>25 222</b>	<b>28 311</b>	<b>30 392</b>	<b>34 325</b>	<b>28 721</b>	<b>31 801</b>
Evolution par rapport à l'année précédente		0,2%	0,7%	10,6%	1,2%	-4,8%	10,5%		-6,7%	12,3%	7,3%	12,9%	-16,3%	10,7%

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

Ainsi, les crédits engagés dans ce domaine n'ont connu qu'une légère hausse sur la période 2015-2017. **Une augmentation importante des AE est ensuite intervenue en 2018** avec la refonte du système d'information des ressources humaines (SIRH), la création d'un incubateur numérique <sup>(2)</sup> et l'adaptation des infrastructures informatiques.

**En 2019, une première mise à niveau du parc bureautique a été menée afin de faire face à un développement, à l'époque modeste, du travail à distance.** Toutefois, des projets informatiques ont parfois pu être abandonnés ou reportés pour faire face à des aléas de gestion.

Selon les services des ministères, les crédits inscrits au PLF 2020, inférieurs à l'exécution 2019, avaient été répartis prioritairement sur les outils et infrastructures favorisant la transformation numérique. La répartition a toutefois été modifiée en gestion du fait de l'impact de la crise.

**2. Une grande partie des dépenses au titre de la crise sanitaire en 2020 a été consacrée au domaine numérique**

**Votre rapporteure pour avis considère que la crise du coronavirus a mis les ministères face à leurs insuffisances en matière d'équipements informatiques.** Sur une très courte période, la crise a rendu nécessaire l'adaptation des applications, outils, matériels et infrastructures aux nouveaux modes de travail

(1) Cette dernière regroupe désormais notamment tous les crédits hors titre 2, voir I de la première partie.

(2) Incubateur de start-ups d'État « La Fabrique numérique » qui vise l'amélioration des politiques publiques par le biais de services numériques rendus aux usagers afin de répondre à leurs besoins.

et notamment au recours généralisé au travail à distance. De l'aveu même des autorités administratives des ministères, « *les investissements très contraints des années précédentes ont eu un impact fort sur un taux d'équipement limité des agents en matériel de bureautique portable ou sur la fluidité et la sécurité des accès à distance* »<sup>(1)</sup>.

En conséquence, des moyens ont été très rapidement mobilisés dans le périmètre ministériel, à hauteur de **2,30 millions d'euros en AE et CP** :

– **1,20 million d'euros pour acheter et configurer des postes de travail et des téléphones portables.** Ces équipements ont toutefois été très progressivement mis à la disposition des agents, notamment en raison de la pénurie mondiale d'équipements informatiques. Les services du secrétariat général et les représentants syndicaux s'accordent à dire que ce travail n'est pas terminé ;

– 160 000 euros pour renforcer la sécurité des accès au réseau ;

– 740 000 euros pour mettre à niveau les infrastructures réseau et d'hébergement afin de faire face à la massification du télétravail ;

– 200 000 euros pour adapter les outils de visioconférence.

Votre rapporteure pour avis se félicite de cette accélération et de ce redéploiement de crédits. **Il s'agit désormais de poursuivre cette transformation numérique des ministères et de lever les obstacles persistants pour assurer une montée en puissance plus rapide et plus tendancielle du télétravail.**

## **B. IL EST NÉCESSAIRE D'ACCÉLÉRER LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES MINISTÈRES POUR UN RECOURS PLUS LARGE AU TÉLÉTRAVAIL**

### **1. Le PLF 2021 témoigne d'un effort budgétaire important pour accélérer la transformation numérique des modes de travail des ministères**

Malgré la mobilisation de moyens budgétaires en gestion 2020 pour faire face aux nécessités immédiates de la crise, **les besoins sont encore nombreux pour atteindre les ambitions numériques des ministères**<sup>(2)</sup>. L'effort doit donc se poursuivre.

Les crédits demandés dans le cadre du PLF 2021 pour les moyens informatiques sont ainsi de 33,1 millions d'euros en AE et 31,8 millions d'euros en CP avec une ventilation présentée dans le tableau *infra*.

---

(1) Réponses écrites du secrétariat général du pôle ministériel à votre rapporteure pour avis.

(2) Ces ambitions sont d'ailleurs antérieures à la crise de la covid-19 puisqu'elles sont affichées dès 2018 au niveau ministériel dans le projet « *Se réinventer ensemble* » ou encore, d'un point de vue interministériel, dans le « *projet de transformation numérique* ». Il existe également un objectif gouvernemental de dématérialisation de l'ensemble des démarches à l'horizon 2022.

**VENTILATION DES CRÉDITS INSCRITS AU PLF 2021 POUR LES MOYENS INFORMATIQUES**

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Services bureautiques : Gestion du poste de travail	4 571 000	4 191 000
Services bureautiques : Télécommunications individuelles	2 800 000	2 800 000
<b>Total construction de l'environnement de travail numérique</b>	<b>7 371 000</b>	<b>6 991 000</b>
Domaines d'échanges	2 000 000	2 000 000
Service d'hébergement applicatif	6 400 000	6 400 000
Service de sécurité	950 000	950 000
Service de transports de données – Réseaux informatiques	4 800 000	4 700 000
Services mutualisés	4 800 000	4 000 000
<b>Total politique technique et fonctionnement des infrastructures du ministère</b>	<b>18 950 000</b>	<b>18 050 000</b>
Système d'information « Gestion de la documentation et de la connaissance	700 000	700 000
Système d'information « Moyens généraux et immobiliers	620 000	620 000
Système d'information « Finances »	1 220 000	1 220 000
Système d'information « Affaires juridiques »	243 000	243 000
Système d'information « Ressources humaines »	3 976 000	3 976 000
<b>Total exploitation et évolution des systèmes d'information des activités support</b>	<b>6 759 000</b>	<b>6 759 000</b>
<b>Total</b>	<b>33 080 000</b>	<b>31 800 000</b>

Source : Réponses écrites transmises à votre rapporteure pour avis dans le cadre de l'audit du secrétariat général.

**Votre rapporteure pour avis se félicite de ces moyens supplémentaires conséquents qui vont permettre d'accélérer la transformation numérique du ministère.** La priorité doit naturellement être donnée aux investissements destinés à équiper les agents pour permettre le travail à distance, tout en assurant le financement des charges d'administration des parcs d'ordinateurs et de téléphones portables ainsi que des coûts récurrents (accès aux réseaux, renouvellement des équipements par exemple) qui augmentent en conséquence.

La crise de la covid-19 a notamment renforcé la réflexion, conduite sous l'initiative de la secrétaire générale, sur l'environnement de travail numérique (ETN) selon trois principes stratégiques :

- **l'accessibilité des applications métiers des trois ministères pour tous les agents** des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), directions interdépartementales des routes (DIR), directions interrégionales de la mer (DIRM) et directions départementales des territoires (DDT) mais aussi pour des acteurs externes (entreprises, associations, etc.) ;

- la possibilité pour tous les agents de **faire de la visioconférence et de collaborer** sur les réseaux sociaux d'entreprises ;

- **l'accessibilité généralisée des applications du ministère sur tous les types de matériel** (ordinateurs portables mais également tablettes, *smartphones*) dans des conditions d'ergonomie et de sécurité maximales.

**Votre rapporteure pour avis regrette toutefois que la mission « Plan de relance » ne prévoit pas de crédits spécifiquement dédiés à l'accompagnement de cette stratégie de transformation numérique des trois ministères environnementaux, pourtant concrète et construite.** L'action 4 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises » du nouveau programme 363

« Compétitivité » n’affecte des crédits, pour ce qui concerne l’État, qu’aux services du Premier ministre et de quatre ministères (éducation nationale, jeunesse et sports ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; intérieur ; ministère de la transformation et de la fonction publiques). Néanmoins, une part des crédits de cette action sera interministérielle par le biais d’appels à projets. Les services des ministères liés à la question environnementale ont ainsi indiqué qu’un « *financement par le plan de relance pour les besoins en équipement sera sollicité* » <sup>(1)</sup>.

## **2. Ces moyens devront permettre de lever les obstacles techniques à un développement plus massif du travail à distance**

Votre rapporteure pour avis ne peut que se satisfaire des moyens mis en œuvre pour **favoriser le recours au télétravail** dans les ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de la mer. **C’est en effet un sujet sur lequel elle est particulièrement engagée.**

Au mois de juin 2020, votre rapporteure pour avis a d’ailleurs réalisé un **travail de réflexion qui a permis de montrer les avantages, les inconvénients et les moyens d’avancer sur le télétravail.**

### **Quelques avantages, inconvénients et perspectives du télétravail, selon votre rapporteure pour avis**

#### Le télétravail présente de nombreux avantages :

– pour le **salarié**, pour qui il s’agit notamment d’un moyen de mieux équilibrer la vie professionnelle et la vie privée en alternant la présence au bureau et le travail à domicile tout au long de la semaine, de réduire sa fatigue en supprimant le temps de trajet et d’augmenter ainsi la concentration, l’autonomie et la créativité. Le télétravail constitue également un instrument de liberté en accordant de la flexibilité au salarié dans la gestion de son temps ;

– du côté des **employeurs**, pour qui les gains de productivité et d’efficacité sont évidents et corrélés aux avantages du télétravail pour le salarié. Cela rend également possible de mieux rationaliser le temps dédié aux réunions. On constate également une baisse de l’absentéisme. Le télétravail permet aussi d’engager à terme des économies financières grâce à une meilleure optimisation et rationalisation du parc immobilier ;

– pour la **société tout entière**, il réduit la congestion sur les routes et l’affluence dans les transports aux heures de pointe, diminue l’impact écologique des déplacements et assure une meilleure redistribution des emplois sur le territoire.

Le télétravail présente néanmoins des inconvénients pour chacun des acteurs : risque d’isolement, d’empiétement sur la vie privée et d’absence de déconnexion pour le salarié ; besoins en matériel ou encore nécessité de repenser le management du côté des entreprises. Par ailleurs, le télétravail peut être vecteur d’inégalités s’il est réalisé brutalement et sans que toutes les conditions soient remplies : absence de maîtrise des

---

(1) Réponses au questionnaire budgétaire.

outils informatiques par certaines personnes, rareté actuelle des tiers lieux et espaces de *coworking* dans certaines parties du territoire, zones blanches, etc.

Votre rapporteure pour avis a pu ainsi mettre en avant des pistes de réflexion pour favoriser le télétravail : intégrer davantage les enjeux du télétravail dans les parcours d'enseignement, former les managers et les salariés à cette modalité de travail, mettre en place des dispositifs souples pour permettre d'adapter les modalités du télétravail à chaque entreprise, promouvoir les accords collectifs, encadrer le recours au télétravail en privilégiant un maximum de deux jours par semaine ou un certain nombre de jours flottants sur l'année, multiplier les tiers lieux et les espaces de *coworking*, renforcer la lutte contre les zones blanches et l'« illectronisme », garantir un droit effectif à la déconnexion.

Pour en revenir à la situation spécifique du pôle ministériel, les représentants syndicaux ont mis en avant, lors de leur audition, plusieurs difficultés dans la mise en place du télétravail.

Votre rapporteure pour avis **souscrit entièrement aux difficultés techniques mises en avant** (absence d'équipements fournis par le ministère, difficultés pour accéder aux applications, etc.) et espère que la fin de l'année 2020 et l'année 2021 seront l'occasion d'y remédier.

En revanche, elle a également pu constater **des blocages plus « culturels » à la mise en place du télétravail**. Devant les nombreux avantages présentés par ce nouveau mode de travail, votre rapporteure pour avis appelle à avancer dans la concertation sur ce sujet, tout en gardant naturellement à l'esprit trois éléments qu'elle considère fondamentaux : la limitation du nombre de jours télétravaillés (par exemple à deux par semaine), la garantie ferme d'un droit à la déconnexion et la mise en place de tiers lieux. Sur ce dernier point, le secrétariat général des trois ministères a indiqué avoir démarré de premières réflexions pour adapter l'environnement de travail physique et optimiser le parc immobilier. Cela pourrait aboutir, à terme, au possible remplacement d'une part des bureaux par d'autres espaces plus collaboratifs et à la mise en place de tiers lieux.

Pour finir, votre rapporteure pour avis tient d'ailleurs à saluer **les retours très positifs qu'elle a obtenus de la part des trois AAI** inscrites au programme 217 quant à la nécessaire mise en place du télétravail lors du confinement :

– à la **CRE**, un accord avait été mis en place dès 2018 en prévoyant un jour de télétravail par semaine. Cette mesure explique que les agents avaient été équipés d'ordinateurs portables. Depuis le mois de septembre, un nouvel accord prévoit neuf jours de télétravail par mois (3 jours par semaine maximum) ;

– à la **ACNUSA**, le passage en télétravail a également été très rapide et les séances plénières ont pu se tenir en mode dématérialisé ;

– à la **CNDP**, cela s'est également rapidement opéré et les agents sont encore aujourd'hui en télétravail deux jours par semaine. La présidente a indiqué

envisager que le télétravail des agents soit désormais facilité de manière pérenne, *a fortiori* depuis que le parc informatique d'ordinateurs fixes a été renouvelé pour un parc d'ordinateurs portables. L'équipement des collaborateurs par un téléphone professionnel ou la mise en place d'un service de téléphonie professionnelle accessible à distance est à l'étude.

## **II. LES DEUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 217, ÉCOLES D'INGÉNIEURS LARGEMENT ENGAGÉES SUR LES PROBLÉMATIQUES ENVIRONNEMENTALES, DOIVENT ÊTRE DAVANTAGE ACCOMPAGNÉS**

### **A. L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES ET L'ÉCOLE NATIONALE DES TRAVAUX PUBLICS DE L'ÉTAT ONT UN RÔLE MOTEUR SUR LES THÉMATIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

#### **1. L'École nationale des ponts et chaussées**

##### *a. Présentation de l'école*

L'ENPC est la **plus ancienne école d'ingénieurs de France**, fondée en 1747 sous le nom d'École royale des ponts et chaussées et originellement destinée à la formation des cadres de l'État (le corps des ponts et chaussées, créé en 1716) pour assurer le contrôle de la construction des routes, des ponts et des canaux destinés à aménager le territoire.

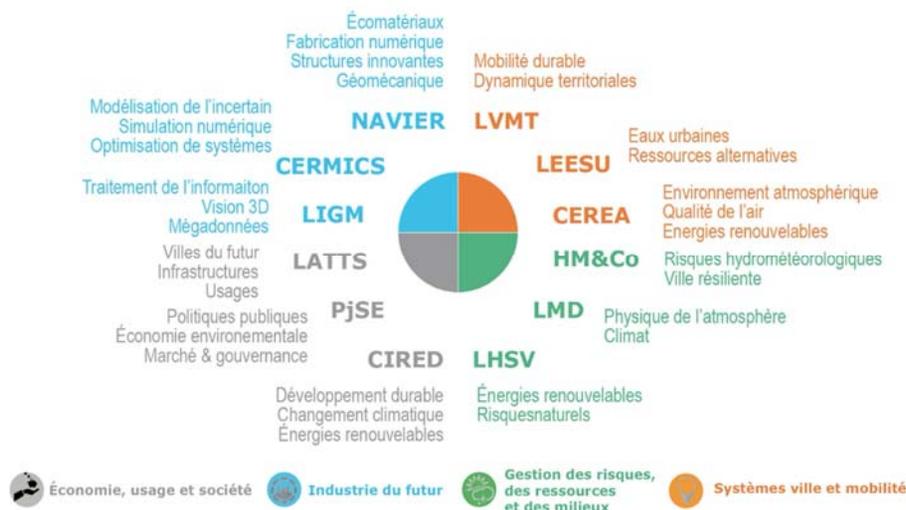
Les grands travaux d'aménagement et de réfection des infrastructures et réseaux de déplacement tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle doivent beaucoup aux ingénieurs des ponts et chaussées qui acquièrent alors leur réputation d'excellence et de service de l'État.

Comme pour la plupart des écoles d'ingénieurs, l'après Seconde Guerre mondiale constitue un tournant avec un fort accroissement des effectifs de l'école et une ouverture plus grande vers le secteur économique. L'école ne forme d'ailleurs plus uniquement de futurs fonctionnaires mais également des ingénieurs civils (ouverture aux ingénieurs civils qui remonte toutefois à 1851).

Aujourd'hui, l'école assure la formation initiale et continue d'ingénieurs pour l'administration (ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts) mais également pour les entreprises. Elle vise, selon la présentation de l'école, à les rendre capables « *d'exercer des fonctions dans les domaines de l'écologie, de l'équipement, de l'aménagement et du développement des territoires, de l'urbanisme et de la construction, des transports et de leurs infrastructures, de l'énergie et du climat, de l'industrie, de l'économie et de l'environnement* ».

**Les enseignements sont adossés à une recherche scientifique de haut niveau** que la directrice, Mme Sophie Mougard, a pu présenter à votre rapporteure pour avis lors de sa visite de l'école le 24 septembre 2020. Les problématiques de développement durable sont au cœur de celle-ci, comme évoqué *infra*.

## PRÉSENTATION DES DOUZE LABORATOIRES DE RECHERCHE DE L'ENPC



L'école veille également à entretenir une **relation étroite avec les entreprises et à former ses étudiants à l'entrepreneuriat** (de nombreux professionnels enseignent, l'école est au cœur de trois incubateurs de *start-ups*, des événements et des conférences sont organisés sur ce sujet) pour garantir la bonne insertion professionnelle de ses étudiants mais également pour contribuer à l'utilité concrète de la recherche scientifique *via* ses transferts vers l'industrie.

### ***b. Une école en pointe sur le développement durable***

L'école est par ailleurs clairement engagée dans une démarche de **développement durable**<sup>(1)</sup>. Cinq chaires sur quinze sont ainsi directement positionnées sur ces enjeux (deux sur l'environnement, cinq sur les mobilités durables et une sur le financement de la transition).

Comme la présentation des laboratoires de recherche de l'école *supra* le laisse entrevoir, **la formation et la recherche à l'école sont orientées autour des grands enjeux environnementaux**. Il s'agit, selon les mots de la directrice de l'enseignement, Mme Marie Mathieu Pruvost, de donner aux étudiants les outils conceptuels et scientifiques pour appréhender la durabilité.

Du côté de la formation, tous les étudiants suivent ainsi un enseignement général complet au développement durable. Par ailleurs, une offre de formations initiales et continues à la transition écologique a également été mise en place. Votre rapporteure pour avis se félicite de cette large prise en compte dans les enseignements, d'autant qu'il s'agit d'une approche par les compétences et donc

(1) M. Christophe Bouillon, alors député et rapporteur pour avis sur les crédits du programme 217, avait déjà pu mettre en avant cet aspect dans son avis n° 266 tome III rendu au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le PLF 2018.

concrète : évaluation et gestion des risques et des incertitudes, responsabilité sociale des entreprises (RSE), sobriété énergétique, etc. **Plus encore que l'indispensable enseignement des grands enjeux environnementaux, la question du développement durable est largement intégrée au sein de chacun des enseignements.** Il s'agit d'une approche systémique et non uniquement d'une action de sensibilisation, ce qui doit être salué.

**La recherche**, pour sa part, sert notamment les objectifs d'atténuation et d'adaptation face au changement climatique comme l'a très bien indiqué la directrice de la recherche de l'école, Mme Françoise Prêteux. Selon une approche pluridisciplinaire, elle porte sur les mobilités durables, la gestion des risques ou encore le génie des matériaux pour réduire les impacts sur l'environnement.

**Trois installations de recherche** ont plus particulièrement été présentées à votre rapporteure pour avis par des chercheurs lors de sa visite sur place :

– **un radar en bande X et à double polarisation, instrument de la plateforme Fresnel du « Co-innovation Lab », du laboratoire HM&Co (Hydrométéorologie et complexité)** : un capteur installé sur le toit d'un des bâtiments de l'école qui permet d'estimer, à un très haut niveau de précision, les précipitations à venir. Cette installation et les observations qu'elle permet peuvent entraîner une meilleure gestion structurelle (gestion des réseaux d'assainissement) ou conjoncturelle (alerte) des événements pluvieux intenses, appelés à se multiplier. Ce radar a ainsi notamment permis, par le biais des modélisations transmises à l'entreprise Veolia, de mieux protéger la vallée de la Bièvre des inondations. Sur du moyen et du long terme, il peut permettre la conception de villes plus résilientes ;

– **la « vague verte », du laboratoire HM&Co** : une toiture végétalisée de forme ondulée sur laquelle sont menées des campagnes de surveillance pour en comprendre le comportement thermo-hydrique. Il s'agit de mieux saisir les processus d'infiltration et d'évapotranspiration de l'eau pour évaluer l'efficacité de ces toitures végétalisées en termes de gestion des eaux pluviales mais également de refroidissement urbain ;

– **la plateforme Build'In du « Co-Innovation Lab », du laboratoire Navier** : cette plateforme se concentre sur l'optimisation des matériaux pour repenser les modes de construction dans un sens plus écologique (meilleure valorisation des déchets, juste utilisation des matériaux, réduction de l'empreinte écologique du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP)). Une imprimante « 3D béton » a notamment été présentée, qui permet d'optimiser la construction avec une plus grande résistance tout en utilisant moins de matière.

Votre rapporteure pour avis est sortie de cette visite **impressionnée par ces innovations et pleine d'enthousiasme quant aux débouchés concrets qu'elles pourraient représenter à l'avenir pour construire des villes plus durables.**

**Les étudiants auditionnés sont également passionnés et pleinement conscients de leur rôle dans la transition écologique.** Tous s'accordent sur l'engagement de leur école sur ces questions. Certains sont par ailleurs investis dans l'association solidaire « Dévelop'Ponts » qui comprend un important volet relatif à l'environnement. Parce que certains forment notamment les futurs cadres du ministère de la transition écologique, il convient de valoriser ces parcours et ces compétences.

## **2. L'École nationale des travaux publics de l'État**

### *a. Présentation de l'école*

L'ENTPE est une école d'ingénieurs plus récente puisqu'elle a été créée en 1954. Elle assure la formation des ingénieurs des travaux publics de l'État civils et fonctionnaires.

Historiquement, l'école forme d'ailleurs avant tout des fonctionnaires, ce qui explique qu'actuellement peu d'anciens étudiants de l'ENTPE sont en poste en entreprise. L'ouverture à la formation d'ingénieurs civils, initiée en 1987, se développe néanmoins de plus en plus.

Du fait notamment de cette histoire, **l'ENTPE a une vocation beaucoup plus « territoriale », centrée sur l'aménagement durable du territoire** (construction, transports, infrastructures, eau, politique de la ville).

Afin d'appréhender pleinement ces phénomènes, l'école assume une dimension pluridisciplinaire sans doute encore plus forte, associant aux sciences de l'ingénieur les sciences humaines et sociales classiques, aussi bien dans ses activités d'enseignement que de recherche. L'ancien directeur et actuellement administrateur provisoire de l'école, M. Jean-Baptiste Lesort, a insisté sur ce point lors de son audition.

Les travaux de recherche de l'école sont menés par six laboratoires, propres ou conjoints, qui ont été présentés par le directeur de la recherche, M. Luc Delattre. Une fois encore, l'analyse des travaux effectués dans ces laboratoires permet de conclure que **l'école est pleinement engagée dans les problématiques environnementales**, dimension précisée *infra*.

PRÉSENTATION DES LABORATOIRES DE RECHERCHE DE L'ENTPE

Laboratoires	Thématiques	Sujets
Etudes urbaines (EVS/RIVES)	Politiques d'aménagement et durabilité	Participation ; égalité d'accès (genre, groupes sociaux, etc) ; Formes urbaines (gd ensembles, périurbain) ; Risques
	Risques et sécurité en milieu urbain	
	Pratiques et représentations de l'habiter	
Economie, aménagement, transports (LAET)	Nouvelles connaissances de la mobilité	Coût résidentiel ; Choix de localisation des ménages, des entreprises ; ACV des pratiques de mobilité et évaluation socio-éco-enviro des innovations ; Management de la mobilité et transformation des pratiques individuelles ; Nouvelles mobilité
	Interactions mobilités territoriales	
	Régulation, concurrence, performance, incitations, évaluation	
Ingénierie des transports (LICIT)	Analyse et modélisation multi-échelles du trafic	Consommation / émissions liées au trafic ; nouvelles énergies (gaz, électricité) ; choix d'itinéraires ;
	Modélisation et Outils pour la Mobilité Intelligente	
Génie civil et bâtiment (LTDS&LGCB)	Géomatériaux et construction durable	Recyclage ; matériaux bas carbone ; bâtiment à haute efficacité énergétique ; durabilité des infrastructures (amélioration, prédiction), allègement des structures
	Dynamique des systèmes complexes	
	Analyse physique et perceptive des espaces	
Impacts des polluants sur les écosystèmes (LEHNA)	Caractérisation et modélisation des transferts de polluants dans les sols et les sédiments	Métaux, polluants organiques microplastiques dans les sédiments et impact sur les nappes et sur le vivant
	Evaluation des risques écotoxicologiques sur les écosystèmes	

Source : Présentation de la recherche à l'ENTPE par le directeur de la recherche

***b. Une école engagée sur les problématiques de durabilité et d'aménagement équitable du territoire***

La présentation du directeur de la recherche a là aussi été l'occasion de constater que **l'école est engagée sur les questions environnementales**, avec une dimension « territoriale » plus marquée, ce dont votre rapporteure pour avis se félicite. Les travaux de recherche concernent ainsi :

– **l'environnement** : par exemple, recherche des impacts du bruit éolien sur l'humain notamment du point de vue de la santé, recherche sur les trajectoires de contaminants apportés par l'homme au cours de l'essor industriel (radionucléides, micro plastiques...) afin d'évaluer l'impact environnemental des nouvelles technologies au sens large, travail sur la décarbonation du parc immobilier résidentiel social ;

– **les transports** : par exemple, estimation de la mobilité à l'échelle urbaine et évaluation des émissions de polluants induites *via* une approche « big data », évaluation de la praticabilité à vélo des espaces urbains ;

– **la politique de la ville** : par exemple, recherches liées à la lutte contre l'étalement urbain, existence d'une chaire de l'UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté » établie à l'ENTPE et qui met en œuvre des recherches notamment dans les domaines de la jeunesse, des villes inclusives et durables.

Par ailleurs, ayant là encore souhaité rencontrer des étudiants, votre rapporteure pour avis a été satisfaite de constater le même engagement fort de ces derniers sur les questions écologiques mais également **une appétence plus**

développée pour le travail en collectivités territoriales, ce qui ne peut que la satisfaire devant le besoin d'expertise de nos territoires.

## **B. DES SITUATIONS BUDGÉTAIRES DÉLICATES POUR CES DEUX ÉCOLES QU'IL EST NÉCESSAIRE D'ACCOMPAGNER D'AVANTAGE**

Votre rapporteure pour avis a souhaité insister *supra* sur l'excellence des deux écoles opérateurs du programme 217 et plus particulièrement sur leur engagement dans la transition écologique et l'aménagement durable du territoire.

Ces établissements, leurs étudiants et leurs équipes de recherche constituent des atouts majeurs pour réaliser la transition écologique dans laquelle nous nous sommes engagés. Il s'agit donc de les encourager et de les soutenir, ce qui ne paraît pas toujours être suffisamment le cas.

### **1. Des modèles économiques différents mais soumis à des contraintes similaires**

#### ***a. Des subventions pour charges de service public en baisse tendancielle***

Il convient d'abord de souligner que **les recettes de l'ENPC et de l'ENTPE ne sont pas exclusivement constituées des subventions pour charges de service public (SCSP)** versées par le ministère de la transition écologique et inscrites au programme 217. Les établissements bénéficient également d'autres subventions provenant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) ou de collectivités territoriales, ainsi que de ressources propres.

On constate toutefois **une très forte dépendance de ces deux établissements à la SCSP versée par le ministère de la transition écologique** <sup>(1)</sup> même si cette dépendance est plus forte du côté de l'ENTPE. Les ressources versées par l'État représentaient ainsi, en 2019, 56 % des recettes de l'ENPC et 83 % de celles de l'ENTPE, tandis qu'en 2020 cette proportion s'élève respectivement à 57 % et 84 %.

Dans un contexte de baisse tendancielle des SCSP, **les écoles poursuivent une politique de développement de leurs ressources propres** avec, là encore, une différence notable entre l'ENPC et l'ENTPE au profit de la première, beaucoup plus liée aux entreprises du fait de son historique ancien de formation d'ingénieurs civils. Ainsi, l'ENPC a développé sa formation continue, recherche des partenariats industriels, a augmenté les droits d'inscription des élèves, etc. L'ENTPE réalise également de son côté des efforts depuis 2010 sur ce sujet en renforçant ses liens avec les entreprises ou encore en augmentant les effectifs des promotions.

---

(1) L'ENPC bénéficie également d'une SCSP du MESRI mais qui représente une très faible part des SCSP totales versées. La subvention du ministère de la transition écologique représente ainsi 99,8 % des SCSP versées.

Néanmoins, les chiffres présentés *supra* démontrent bien sa plus grande dépendance à la SCSP du fait de ressources propres et de partenariats insuffisants.

#### ÉVOLUTION DE LA SCSP VERSÉE À L'ENPC DEPUIS 2014 <sup>(1)</sup>

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SCSP versée en K€	27 432	26 456	26 489	26 402	27 371	26 872
évolution / n-1	0,9%	3,6%	0,1%	0,3%	3,7%	2%

Source : Réponses écrites de l'ENPC aux questions de votre rapporteure pour avis.

#### CHIFFRES CLEF DU BUDGET DE L'ENTPE ENTRE 2015 ET 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Subvention pour charge de service public	18 517 877 €	18 653 351 €	19 018 950 €	19 830 193 €	19 317 313 €
Autres ressources encaissables	2 411 090 €	2 717 565 €	2 483 570 €	2 897 503 €	3 041 917 €
Reprise sur dotations aux Amortiss et Prov	1 225 953 €	950 671 €	1 313 587 €	1 017 321 €	993 097 €
<b>Total produits</b>	<b>22 154 920 €</b>	<b>22 321 587 €</b>	<b>22 816 107 €</b>	<b>22 816 107 €</b>	<b>23 352 327 €</b>
Charges de personnel, y compris vacances d'enseignement	14 834 795 €	15 044 081 €	15 380 407 €	15 380 407 €	14 985 235 €
Autres dépenses décaissables	5 437 145 €	5 488 744 €	4 801 778 €	4 801 778 €	5 416 466 €
Dotations aux amortissements et provisions	2 301 613 €	2 709 127 €	3 059 768 €	3 059 768 €	2 890 992 €
<b>Total dépenses</b>	<b>22 573 553 €</b>	<b>23 241 952 €</b>	<b>23 241 953 €</b>	<b>23 745 017 €</b>	<b>23 292 693 €</b>
<b>RESULTAT NET COMPTABLE</b>	-418 633 €	-920 365 €	-702 052 €	-163 691 €	59 634 €
<b>CAF</b>	<b>657 027 €</b>	<b>848 417 €</b>	<b>1 044 129 €</b>	<b>1 783 324 €</b>	<b>1 957 528 €</b>
<b>Investissements</b>	<b>1 940 244 €</b>	<b>3 067 069 €</b>	<b>2 834 500 €</b>	<b>2 214 538 €</b>	<b>1 390 334 €</b>
<b>Fonds de Roulement</b>	<b>6 524 778 €</b>	<b>4 433 387 €</b>	<b>2 740 575 €</b>	<b>2 309 362 €</b>	<b>3 019 337 €</b>
FDR en jour de dépenses	106	68	42	38	50
<b>Trésorerie</b>	<b>7 755 581 €</b>	<b>5 976 750 €</b>	<b>4 309 646 €</b>	<b>4 076 592 €</b>	<b>6 016 724 €</b>
Trésorerie en jours de dépenses	126	91	66	63	99

Source : Présentation de l'ENTPE par son directeur à votre rapporteure pour avis.

Les chiffres du budget des deux écoles permettent de constater que leurs efforts louables de développement des ressources propres ont en pratique entraîné par suite des baisses des SCSP, point sur lequel les deux directions des écoles ont insisté auprès de votre rapporteure pour avis. Une impression s'empare ainsi des deux écoles selon laquelle leur ministère de tutelle « profiterait » d'une certaine manière de leur vertu pour mieux diminuer leurs dotations. Cette attrition peut pourtant largement fragiliser les écoles, comme le démontre l'évolution du fonds de roulement de l'ENTPE ces dernières années, visible dans le tableau *supra*. Cette difficulté se cumule avec l'évolution du schéma d'emplois de ces opérateurs.

(1) Selon la direction de l'ENPC, pour 2020, la SCSP est comptabilisée pour un montant de 27,30 millions d'euros. Cela correspond à l'enveloppe de 27,77 millions d'euros indiquée dans le PAP 2020 réduite d'une mise en réserve de 1,68 %. Toujours selon l'ENPC, la SCSP finalement notifiée pour 2020 s'élève à 26,77 millions d'euros, inférieure à celle allouée en 2019.

### ***b. Des schémas d'emplois dont la tendance est également à la baisse***

Les deux directions ont plus particulièrement souligné **la situation critique de leurs plafonds d'emplois respectifs**. Il convient d'ailleurs de noter que celle-ci n'est pas sans lien avec le nécessaire développement des ressources propres des deux écoles, pouvoir recruter des chercheurs entraînant en effet le développement de partenariats et donc de nouvelles ressources.

#### ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE L'ENPC

Année	2018	2019	2020
<b>Plafond d'emplois</b>	315	313	310

Source : Informations transmises par la directrice de l'école.

#### ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE L'ENTPE

Année	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Plafond d'emploi permanent	176	174	168	165	164	160

Source : Présentation de l'ENTPE par son directeur à votre rapporteure pour avis.

De cette analyse, il ressort pour votre rapporteure pour avis **le sentiment que l'on réduit les moyens (subventions et effectifs) d'écoles au comportement et aux fonctions pourtant vertueux**.

## **2. Le projet de budget 2021 poursuit cette réduction de moyens, dans un contexte d'autant plus délicat du fait de la crise de la covid-19**

### ***a. La participation des deux écoles à la réduction du déficit public se poursuivra en 2021***

Le montant de la SCSP prévue en 2021 par le programme 217 pour l'ENPC s'établit à 27,30 millions d'euros, un peu supérieur à celui inscrit en LFI 2020. Cette stabilisation des moyens alloués par le ministère de la transition écologique s'explique par la programmation d'investissements lourds au terme des trois prochaines années<sup>(1)</sup>. En revanche, **le schéma d'emplois de l'ENPC est prévu à – 3 ETP**, ce qui est problématique.

Du côté de l'ENTPE, **la SCSP prévue est en diminution**, passant de 19,53 millions d'euros inscrits en LFI 2020 à 19,45 millions d'euros proposés au PLF 2021. L'école se verra également appliquer **un schéma d'emplois négatif de – 2 ETP**.

(1) Il s'agit de la rénovation, notamment thermique, des bâtiments anciens de Marne-la-Vallée, de l'installation de nouveaux locaux de recherche à Marne-la-Vallée et de la création d'une antenne de l'école sur le plateau de Saclay pour accompagner le développement de partenariats avec l'Institut polytechnique de Paris. Pour ces investissements, l'école a déjà obtenu des financements dans le cadre d'un appel à projets promouvant les actions de performance énergétique des bâtiments de l'État et elle candidate à l'obtention de nouveaux financements via le plan de relance.

***b. Des solutions doivent être trouvées rapidement pour ces deux écoles au cœur des enjeux futurs auxquels les ministères sont confrontés***

Votre rapporteure pour avis souhaite insister sur l'importance de **geler les suppressions d'effectifs dans les deux écoles** car nous atteignons, pour reprendre les mots des directions, « les limites du raisonnable ». La recherche est une activité très concurrentielle et qui nécessite des moyens humains à la hauteur des enjeux qu'elle porte. Cet élément est d'autant plus important que cela conditionne en partie le développement des ressources propres.

Par ailleurs, il convient plus particulièrement d'accompagner les deux écoles cette année puisque l'attrition des ressources propres induite par la crise de la covid-19 et la baisse de l'activité économique qu'elle a entraînée, pourrait à terme poser des difficultés pour leurs fonds de roulement.

Interrogés sur cette situation, les services du ministère de la transition écologique ont notamment répondu que « *ces deux écoles [...] doivent nouer de nouveaux partenariats avec d'autres établissements de l'enseignement supérieur ou à travers des stratégies de site, à Marne la Vallée et à Lyon, notamment car la taille de ces deux écoles est probablement insuffisante désormais* ».

Si votre rapporteure pour avis partage le point de vue du ministère sur la nécessité de développement de partenariats et également de ressources propres, elle considère néanmoins que **cela ne pourra se faire que si le plafond d'emplois des deux écoles cesse de diminuer chaque année.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l’audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique et de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué chargé des transports au cours de sa réunion du mercredi 21 octobre 2020 après-midi <sup>(1)</sup>, la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a examiné, le mardi 3 novembre 2020, pour avis, sur le rapport de Mme Aude Luquet, les crédits du programme « Politiques de développement durable » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

**Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie.** Nous poursuivons l’examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2021.

**Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis des crédits du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durables ».** Vous avez été destinataires de mon projet d’avis, je ne reviendrai donc ici que sur les éléments les plus importants de mon analyse des crédits du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durables ».

Je salue l’augmentation globale des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Notre pays est résolument engagé dans la transition écologique et la mise en œuvre d’un aménagement durable des territoires ; ce budget en traduit, cette année encore, la concrétisation. C’est d’autant plus le cas cette année que la mission « Plan de relance » porte également une ambition écologique très forte : la relance sera verte, avec plus de 30 milliards d’euros destinés à la transition écologique.

Concernant le programme 217, j’évoquerai mes satisfactions, mais également des points de vigilance. Je m’arrêterai ensuite sur les deux thèmes que j’ai souhaité approfondir : les moyens informatiques et les écoles d’ingénieurs inscrites au programme.

Le programme 217 est le programme support de la mise en œuvre des politiques publiques de trois ministères : le ministère de la transition écologique, le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministère de la mer.

À quelques exceptions près, il porte l’essentiel des effectifs de ces trois ministères, hors opérateurs. C’est très important, j’y reviendrai. Il assure également le financement des activités transverses – fonctions juridiques, moyens de fonctionnement et numériques, ou encore politique immobilière.

---

(1) <http://assnat.fr/FeQWQm>

Il finance également trois autorités administratives indépendantes (AAI) : la Commission nationale du débat public (CNDP), l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Mon avis dresse la situation de ces trois AAI, avec une inquiétude particulière pour la CNDP.

Enfin, le programme 217 assure une partie du financement de deux opérateurs – deux écoles d'ingénieurs –, sur lesquels je reviens longuement dans l'avis : l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC), dans laquelle j'ai pu me rendre, et l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), que la situation sanitaire ne m'a pas permis de visiter mais dont j'ai pu auditionner à distance la direction, des chercheurs et des étudiants.

Je reviens sur un point essentiel : ce programme ne finance donc pas une politique en particulier, mais bien l'ensemble des moyens, notamment humains, nécessaires à la réalisation de toutes les politiques environnementales. En conséquence, les autres programmes, déjà présentés à notre commission ou qui vont l'être, relèvent du programme 217 pour leurs effectifs.

La diminution annuelle des crédits du programme 217 signifie donc que les effectifs des trois ministères, et donc ceux consacrés à la mise en œuvre de politiques publiques dont les moyens augmentent, baissent. En 2021, et pour la treizième année consécutive, le schéma d'emplois des effectifs du programme sera négatif, à -780 équivalents temps plein (ETP).

Il faut s'interroger sur l'effet du cumul de ces suppressions d'effectifs qui inquiète aussi bien les représentants syndicaux que le secrétariat général. Je vous proposerai tout à l'heure un amendement pour envoyer un signal au Gouvernement.

Je l'indique dans mon avis : il semble contradictoire de renforcer chaque année les exigences environnementales et les politiques publiques dans le champ du développement durable, tout en poursuivant de telles suppressions d'effectifs.

Cette évidence s'applique également à la Commission nationale du débat public (CNDP) : la participation citoyenne est partout mise en avant mais, en 2021, la CNDP risque de perdre un ETP, alors qu'elle a déjà de grandes difficultés à assurer ses missions. Là encore, je vous proposerai un amendement.

Toutefois, le ministère semble avoir largement pris conscience de ces difficultés : lors de son audition, la secrétaire générale du pôle ministériel m'a indiqué qu'une « revue des missions » serait engagée dès 2021 pour réfléchir à ce que devra être le ministère demain, aux métiers et politiques prioritaires, aux missions et aux compétences. Je salue cet élément de concertation positif ajouté à l'agenda social du ministère.

En outre, des efforts sont réalisés pour ne pas fragiliser outre mesure les politiques portées par le ministère et les suppressions d'effectifs ne se font pas à l'aveugle : les services de l'État au niveau départemental sont relativement

préservés, même si je considère qu'ils devraient l'être encore davantage ; certaines politiques – la prévention des risques par exemple – également ; enfin, on s'efforce de préserver l'expertise, en maintenant le niveau des effectifs de catégorie A. Ces efforts sont positifs.

Hormis ce point d'attention, la gestion du pôle ministériel est exemplaire. Malgré l'impact de la crise, la prévision d'exécution 2020 est soutenable, les dépenses atypiques ayant été compensées par des minoration de dépenses. Je salue également une démarche de rationalisation de la dépense publique par des mesures d'organisation, ainsi que la maîtrise des dépenses de fonctionnement et des dépenses immobilières. Voilà des économies qui ne nuisent pas à la qualité de service !

J'en viens maintenant aux deux sujets que j'ai souhaité approfondir. D'abord, les moyens informatiques des trois ministères. Jusqu'en 2020, ils connaissaient globalement une progression annuelle, mais celle-ci demeurait souvent modeste et les agents étaient encore trop souvent dotés d'équipements ou de logiciels vétustes, lorsqu'ils en étaient équipés.

La crise du coronavirus a mis les ministères face à leurs insuffisances sur ce sujet. On nous l'a clairement indiqué : les investissements contraints des années précédentes ont eu un impact sur le taux d'équipement – limité – des agents. Je salue donc le déblocage immédiat de moyens pour équiper les agents : même si tous n'ont pas pu l'être à ce stade, 2,3 millions d'euros ont été mobilisés pour acheter et configurer des postes de travail, des téléphones portables, renforcer la sécurité des accès au réseau, adapter les outils de visioconférence, ou encore mettre à niveau les infrastructures de réseau.

Il faut aller encore plus loin afin que le télétravail monte en puissance de manière pérenne au sein des ministères. Un effort budgétaire conséquent est inscrit au projet de loi de finances pour 2021 en faveur des moyens informatiques ; il faut le soutenir et l'encourager. En outre, la réflexion avec les organisations syndicales sur l'environnement de travail numérique va se poursuivre, permettant, je l'espère, de lever les obstacles culturels au développement du télétravail.

Concernant les écoles – l'ENPC et l'ENTPE – je souhaite partager avec vous mon très grand enthousiasme, mais également quelques inquiétudes. Ces écoles sont fortement engagées dans le développement durable et l'aménagement du territoire : les chercheurs rencontrés et les installations visitées illustrent ce travail permanent pour réduire notre empreinte environnementale et préparer notre adaptation au réchauffement climatique. J'ai souhaité, à chaque fois, échanger avec des étudiants, conscients de leur rôle à venir sur ce sujet.

Mais je m'inquiète car les subventions pour charges de service public (SCSP) des deux écoles diminuent annuellement, tout comme leur plafond d'emplois. Il s'agit, naturellement, d'inciter les écoles à développer leurs ressources propres et à devenir moins dépendantes des subventions ministérielles. Cependant,

le maintien d'un plafond d'emplois élevé est une condition *sine qua none* au développement de ressources propres : seul le recrutement de nouveaux chercheurs permettra en effet l'émergence et le développement de nouveaux partenariats. Je vous proposerai donc par amendement d'augmenter les SCSP des deux écoles du montant équivalent aux cinq ETP qu'il est prévu de supprimer pour 2021, en demandant ensuite au Gouvernement de relever d'autant le plafond d'emplois des deux opérateurs.

Mon principal point d'alerte concerne donc les effectifs. Il faudra absolument tenir compte de cette situation pour les prochains exercices budgétaires, sans quoi la capacité d'agir des ministères pourrait être fragilisée.

Il faut tout de même saluer les efforts faits pour cibler les baisses d'effectifs et maintenir la qualité de service des ministères, ainsi que l'annonce d'une « revue de missions » pour l'an prochain. Au global, la gestion est rigoureuse et rationnelle, et les crédits globaux de la mission témoignent, je le disais en introduction, d'une réelle ambition écologique.

J'émetts donc un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

**M. Hubert Wulfranc.** Je ne reviendrai pas sur l'excellent rapport de M. Guillaume Garot, que nous avons commenté la semaine dernière avec mon collègue M. Gérard Leseul. Je partage totalement ses conclusions.

Je m'attarderai sur le rapport très éclairant de notre collègue Mme Aude Luquet. Si je voulais être taquin, je dirais que je m'en suis tenu aux têtes de chapitre. Ce n'est pas le cas ! Mais on pourrait résumer votre avis par la citation suivante : « un seul être vous manque et tout est dépeuplé ! ». En analysant les crédits relatifs à la masse salariale, et donc aux emplois du ministère, on constate que le Gouvernement continue de dépeupler ce ministère de ses femmes et de ses hommes, agents du service public, qui mettent concrètement en œuvre les politiques publiques environnementales, que ce soit directement ou de manière transversale, partout sur le territoire. On constate le même dépeuplement au sein des grands opérateurs de l'État : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Office national des forêts (ONF), Office français de la biodiversité (OFB), etc.

Cette politique d'abandon apporte un démenti cinglant aux promesses claironnées sur tous les tons : dans de telles conditions, comment les politiques publiques de transition écologique, de l'énergie, des transports peuvent-elles être opérationnelles sur l'ensemble du territoire ?

Deux cent quarante-six postes sont supprimés dans le secteur des transports, cent quatre-vingt-quinze dans le champ de l'amélioration de l'habitat, quatre-vingts dans celui de l'eau et de la biodiversité. Les amputations sont majeures en région et dans les départements.

Madame la rapporteure pour avis, votre rapport est une alarme, une alerte même, que vous avez bien voulu porter à notre connaissance.

**M. Jacques Krabal.** M. Guillaume Garot a fait un exposé brillant des programmes 112 et 162. Je salue son honnêteté intellectuelle : même si j'ai noté quelques divergences entre la présentation orale et le rapport écrit, la conclusion est la même. Nous pouvons toujours exprimer des réserves ou des mises en garde, mais nous ne pouvons pas passer sous silence l'augmentation des crédits, tellement rare qu'elle mérite d'être signalée.

Je m'arrêterai à ce qui nous semble source d'espoir : il faut que l'aménagement du territoire ne soit pas une vieille lune, ou la continuité du « déménagement du territoire ». Nous avons le sentiment que la transition doit s'accélérer et que l'Agence nationale de la cohésion des territoires doit être son bras armé. Aujourd'hui, plus que jamais, nous constatons que notre pays manque de cohésion, probablement suite aux lacunes de l'aménagement du territoire.

En outre, s'agissant du rôle des préfets, je souhaite que les parlementaires soient associés à la définition du programme « Petites villes de demain » – 1 000 communes devraient être accompagnées, dont 61 pour les Hauts-de-France.

Enfin, le réseau France Services progresse ; on ne peut donc pas dire qu'on abandonne les services publics dans les territoires ruraux ! Il s'agit simplement d'une nouvelle organisation.

Pour conclure, je partage votre avis, le plan de relance est un atout, avec la mise en place d'un budget vert à hauteur de 30 milliards d'euros. Je ne peux donc que nous inviter à émettre un avis favorable sur ces crédits.

**Mme Nathalie Sarles.** Je remercie Mme Aude Luquet pour son rapport. Le programme dont elle est la rapporteure pour avis est important puisqu'il concerne les agents notamment mobilisés en faveur du plan de relance, de la Convention citoyenne pour le climat et de la préparation de la présidence de la France à l'Union européenne. Comme vous, nous avons noté la trajectoire de diminution des effectifs, à l'œuvre depuis plusieurs années. Nous le regrettons et serons vigilants. Il serait bon qu'une évaluation soit effectuée, même si nous avons bien conscience que la rationalisation des dépenses est de rigueur dans le contexte actuel.

L'écologie, ce sont aussi les moyens donnés aux différents acteurs pour financer la transition : ils s'élèvent à 1,2 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021, auxquels s'ajoutent les 30 milliards d'euros du plan de relance. Nous saluons cet effort.

Vous avez émis des réserves concernant les deux écoles d'ingénieurs, qui forment les cadres ministériels de demain. Il est important en effet que les crédits soient mobilisés.

Nous partageons vos interrogations concernant les moyens numériques, d'autant que les agents doivent à nouveau télétravailler et qu'ils ont donc besoin de moyens renforcés.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je félicite nos deux rapporteurs pour avis, même si l'un paraît plus sportif que l'autre, les crédits semblant bien complexes à retrouver en détail !

On ne peut évidemment que se féliciter de l'augmentation des crédits alloués à l'aménagement du territoire, mais rappelons également que les crédits du plan de relance sont ponctuels et ne doivent donc pas être assimilés à des crédits de fonctionnement ou d'investissement « normaux ».

Ensuite, le rapport entre crédits de paiement et autorisations d'engagement du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est très déséquilibré : peu de crédits de paiement et beaucoup d'autorisations d'engagement. Je ne sais pas si nous pourrions tenir le rythme...

Je l'ai rappelé à la ministre il y a quelques jours, les parlementaires doivent absolument être associés à l'élaboration des contrats de plan État-région (CPER) 2021-2027. Or, dans le Jura, ils ne le sont toujours pas.

Nous avons déjà longuement débattu de l'ANCT au moment de sa création. Elle dispose d'un budget de 60,9 millions d'euros. Avez-vous une idée du nombre de ses agents ? Il me semblait qu'en consolidant toutes les structures qui composent cette nouvelle agence, on approchait mille personnes. Si vous faites un calcul rapide, ce budget risque donc de passer intégralement dans la masse salariale ! Quels sont aujourd'hui les moyens de l'ANCT, en dehors des capacités intellectuelles, importantes, de ses personnels ? Il faut qu'elle dispose de crédits de recherche et des moyens de réaliser des études.

Le programme 217 finance quasi intégralement la masse salariale de trois ministères puisqu'environ 92 % des crédits y sont affectés. Vous l'avez peu évoqué, mais il serait catastrophique que le plan de relance vienne aussi financer cette masse salariale ! Disposez-vous de données précises sur ce point ?

Vous évoquez une baisse de 780 ETP. Je rappelle qu'il faut ramener cette baisse au nombre de postes – 36 915. Soyons honnêtes, le groupe Les Républicains ne peut pas demander à l'État de réduire son train de vie et ne pas être favorable à cette légère baisse, qui représente 2 % des personnels, de même niveau que les exercices précédents (– 813 en 2019 et – 799 en 2020). Nous assumons donc la baisse car on ne peut à la fois plaider pour une diminution des impôts et une hausse des dépenses. Pour autant, les 321 transferts vers d'autres ministères sont-ils compris dans ces 780 ETP ?

Pour conclure, il est essentiel de préserver les emplois dans les territoires, notamment pour permettre une mutualisation avec les collectivités locales, ainsi que ceux relevant du domaine de l'eau, quitte à ce que leur nombre baisse.

**M. Bruno Millienne.** Merci aux rapporteurs pour avis pour leur travail. Merci pour votre honnêteté intellectuelle, désormais légendaire, monsieur le ministre. Tout en saluant l'effort réalisé dans ce budget en faveur du développement durable, puisque 30 milliards d'euros seront consacrés à la transition écologique, je m'inquiète notamment de la baisse des ressources humaines. Ce sont 780 postes supplémentaires qui seront supprimés dans les trois ministères en 2021, qui sera la treizième année consécutive de diminution des effectifs dédiés à cette mission, en contradiction avec l'ambition affichée par le Gouvernement en matière de transition écologique.

Le principe selon lequel il est possible de faire mieux avec moins ne doit pas être la seule boussole de nos choix budgétaires. Je n'aimerais pas que nous en venions au système de fonctionnement de l'Office national des forêts (ONF) ou de l'Office français de la biodiversité (OFB) ou à ce qui se passe dans les Yvelines, où le conseil départemental a dû conclure un partenariat avec une association de bénévoles, Éco-garde, parce qu'il n'y avait personne le week-end pour surveiller et sécuriser nos espaces naturels. Voyons avec le Gouvernement comment limiter la casse pour cette année. Nous aimerions avoir plus de détails sur ces suppressions de postes, à commencer par leur localisation. Si l'on peut concevoir certaines optimisations au sein des ministères, on voit difficilement comment supprimer massivement des postes dans les territoires, alors qu'ils ont besoin d'effectifs.

**M. Patrick Loiseau.** Je vous remercie, monsieur Guillaume Garot, pour votre présentation de la mission, en particulier des deux programmes 112 et 162. L'objectif de cohésion et d'aménagement des territoires est transversal et interministériel. Comme vous le dites, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit de doter cette mission d'un montant de 15,91 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 15,99 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont en légère augmentation, ce dont nous pouvons nous réjouir.

Vous faites toutefois état d'un certain nombre de points de vigilance, à commencer par le risque d'éparpillement des crédits entre cette mission et celle du plan de relance, alors que l'objectif est le même et que des actions peuvent être financées par l'une ou par l'autre. Il est important que la provenance et l'affectation des crédits soient lisibles et cohérentes. Savez-vous comment cette répartition a été prévue ? Plus généralement, comment les crédits de la mission « Plan de relance » s'articulent-ils avec ceux de la mission « Cohésion des territoires » ?

Concernant les dispositifs de contractualisation, vous alertez sur la complexité et sur la multiplicité des dispositifs avec des parties et des objectifs différents – contrats de ruralité, CPER ou programme « Action cœur de ville ». Ne pensez-vous pas, au contraire, qu'un tel panorama et une telle diversité de dispositifs contractuels permettent de répondre à des besoins précis et identifiés pour les différentes collectivités, conformément au principe de différenciation selon les besoins de chaque territoire ?

**M. Gérard Leseul.** Le programme 217 n'est pas anodin, puisqu'il est le support d'une action interministérielle. Son champ est large et ses enjeux cruciaux. Des moyens ont été rapidement déployés pour outiller les agents en matériel informatique, afin de basculer massivement en télétravail, ce qui est une bonne chose et démontre une capacité d'adaptation à un moment où il fallait réagir vite. Cette transformation numérique du mode de travail devra être poursuivie. Si quelques points sont positifs, d'autres sont inquiétants. Le programme est une nouvelle fois marqué par une suppression d'effectifs au sein des ministères. Depuis 2018, 4 000 emplois ont été supprimés. J'ai bien compris que 321 ETP allaient être transférés. Néanmoins, à périmètre constant, une telle baisse d'effectifs, surtout dans la crise actuelle et face aux défis environnementaux qui se dressent devant nous, ne se justifie pas rationnellement. Par ailleurs, la présentation de la rapporteure pour avis laisse penser que l'ENPC et l'ENTPE, qui pourraient être encore plus au cœur de notre grande transition écologique, ne sont pas suffisamment soutenues.

Concernant la mission « Cohésion des territoires », il faut saluer la contribution financière non négligeable apportée pour développer les maisons France Services, largement inspirées par les maisons de services au public du précédent quinquennat. Leur offre a été élargie avec l'arrivée de neuf opérateurs. Elles ont également bénéficié d'une enveloppe de 30 000 euros par an, dont on peut regretter qu'elle n'ait pas augmenté. Leur nouveau cahier des charges implique d'inévitables contreparties locales – locaux, équipements, personnel. Les collectivités devront mettre la main à la poche. Si 856 structures ont été labellisées en septembre dernier, il n'en reste pas moins que 860 cantons sont encore totalement dépourvus de maisons France Services, alors que l'objectif était de tous les équiper à l'horizon de 2022.

Par ailleurs, s'agissant de la fracture numérique, avant de parler de 5G, il faudrait tout faire pour développer la 4G.

Enfin, pour ce qui est du programme « Petites villes de demain », dont nous avons beaucoup entendu parler, je rappellerai, à la suite du rapporteur pour avis, que la définition des conditions d'éligibilité relève du préfet, ce qui est une bonne chose, mais qu'il faut aussi faire attention à ce qu'elles soient souples dans leur application. J'ai ainsi fait part à Mme la ministre de l'existence de regrettables petits trous dans la raquette.

**Mme Maina Sage.** Nous sommes, comme nos collègues, ravis de la hausse des crédits mais inquiets en ce qui concerne la baisse des effectifs du programme 217. J'ai entendu, madame la rapporteure pour avis, que vous aviez déposé un amendement à ce sujet. Mais comment cette nouvelle baisse est-elle justifiée, alors que nous sommes à la croisée des chemins et que l'écologie et la cohésion territoriale sont deux des priorités du plan de relance ? Cela me semble incohérent.

S'agissant de la mission « Cohésion des territoires », je partage les interrogations du rapporteur pour avis, qui s'inquiétait de la capacité à absorber les crédits supplémentaires. Avons-nous les moyens humains et techniques pour les déployer ? Se pose d'ailleurs la question de la dépense réelle des crédits de 2020. Je souhaiterais également avoir plus d'informations sur le volet territorialisé du plan de relance. Vos enquêtes, monsieur le rapporteur pour avis, vous ont-elles permis d'en savoir plus sur la territorialisation de ces crédits ?

Concernant les maisons France Services, de nouveaux partenariats sont-ils envisagés pour enrichir l'offre ? Pour ce qui est du label « cités éducatives », comment favorisez-vous l'accès des quartiers à ce dispositif et comment mieux y impliquer les comités territoriaux ? Enfin, dans le cadre du renouvellement urbain, comment mieux impliquer les habitants, qu'il s'agisse de leur consommation d'énergie ou d'autres pratiques qui ont un effet sur l'environnement ?

**M. François-Michel Lambert.** On nous a dit que ce projet de loi de finances faisait la part belle à l'écologie. Or, même si la dimension environnementale du budget 2021 constitue un progrès, nous sommes encore très loin du pas de géant annoncé à cor et à cri par la majorité. C'est particulièrement flagrant à la lumière des crédits du programme 217, qui diminuent encore une fois cette année. Cela se traduit par de nouvelles suppressions de postes au sein des ministères – même le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés les a critiquées – et plus particulièrement de celui de l'écologie. Ce sont 1 579 ETP en deux ans qui auront disparu, au moment où nous devons affronter des catastrophes comme l'incendie de l'usine Lubrizol et des choix gouvernementaux à l'instar du maintien des néonicotinoïdes ou de la poursuite de l'utilisation du glyphosate, autrement dit des enjeux qui nécessitent des contrôles et des accompagnements humains. Nous ne répéterons jamais assez que l'ambition écologique ne doit pas se cantonner à de grandes directives et à des incantations ; elle a besoin de femmes et d'hommes pour veiller à sa bonne application sur le terrain.

À l'heure où nos concitoyens réclament davantage de démocratie directe, celle-là même dont le Gouvernement a fait son mantra avec la Convention citoyenne pour le climat, il est essentiel de garantir à la Commission nationale du débat public (CNDP) des moyens suffisants pour mener à bien son activité de veille, en respect du principe constitutionnel de participation du public. Or, avec une baisse de ses crédits de fonctionnement et de sa masse salariale, il y a fort à parier qu'elle rencontrera des difficultés pour répondre à sa mission, ce qui est en totale contradiction avec les avancées démocratiques issues de l'ordonnance de 2016, que nous utilisons très peu au sein de la CNDP.

Par ailleurs, l'appel à la relocalisation d'activités stratégiques et les nouvelles formes de travail nous invitent à reconsidérer l'aménagement de notre territoire. Alors que ces dernières années ont été celles du « tout métropole », nous devons rééquilibrer notre pays avec tous nos territoires ruraux et intermédiaires, pour permettre aux Français de travailler là où ils veulent. Pour développer le télétravail, il faut aller beaucoup plus loin. Or il n'existe pas de politique publique

pour accompagner son déploiement. Les hésitations de la ministre du travail, lors de la séance de questions au Gouvernement, étaient à cet égard révélatrices ! Le télétravail peut jouer un rôle majeur dans la maîtrise de la mobilité et participer, de ce fait, à réduire le réchauffement climatique.

Je salue l'augmentation des crédits dédiés à la politique de l'aménagement du territoire. L'ANCT bénéficie d'une légère augmentation. Son budget atteint ainsi les 60 millions d'euros, ce qui reste toutefois très loin des 150 à 200 millions d'euros préconisés dans le rapport « Ruralités : une ambition à partager ». Le déploiement des 2 000 maisons de services au public de nouvelle génération, soit des maisons France Services, d'ici à 2022 est un objectif ambitieux, d'autant qu'il s'accompagne d'une montée en gamme des services proposés. Toutefois, on peut s'interroger sur le périmètre retenu : le canton. N'aurait-il pas mieux valu privilégier un maillage en adéquation avec les bassins de vie et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'autant que les cantons sont des périmètres très fluctuants et politiques ?

Un regret enfin concernant le retard pris dans les négociations des CPER. Comme M. le rapporteur pour avis, je m'inquiète que les collectivités territoriales soient à ce stade encore trop peu associées à l'élaboration des contrats. Nous sommes trop dans la déconcentration et pas encore dans la décentralisation.

**M. Loïc Prud'homme.** L'aménagement du territoire ne relève pas d'un bricolage sur un coin de bureau. Or le plan de relance participe d'un tel bricolage : il n'est ni pérenne ni suffisant pour prétendre que l'aménagement du territoire est considéré comme il devrait l'être. Nous plaidons en faveur d'un État visionnaire et planificateur, accompagné dans cette tâche par des moyens humains, comme cela a été unanimement reconnu, ce qui est, soit dit en passant, assez croquignolesque de la part de ceux qui votent depuis trois ans leur baisse. Nous en avons besoin pour produire des analyses, pour s'assurer du respect de la trajectoire décidée ensemble et pour surveiller l'application de la loi sur le terrain.

Deux points, à ce sujet, doivent particulièrement retenir notre attention. Le premier concerne les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Notre territoire compte 500 000 sites classés, pour 1 600 agents, dont l'industriel Yara, qui stocke notamment du nitrate d'ammonium, à l'origine de l'explosion du port de Beyrouth, ou Lactalis, dont les nombreux sites ne respectent pas la réglementation et polluent les eaux. Pour passer d'un contrôle aléatoire une fois tous les demi-siècles ou tous les siècles à un contrôle tous les cinq ans, il faudrait au moins 7 000 postes supplémentaires, quand on en évoque cinquante. Pour justifier l'allègement de la réglementation, on nous oppose la lenteur d'instruction des dossiers. Mais des agents en plus, ce sont aussi des instructions de dossiers plus rapides pour les industriels qui souhaitent s'installer – et La France insoumise n'est bien évidemment pas contre leur installation. Au lieu de cela, le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) déréglemente. Ainsi, il sera bientôt possible de faire démarrer des travaux avant

même d'avoir obtenu les autorisations environnementales, ce qui n'est pas acceptable.

Le deuxième point concerne la ressource en eau. Nous avons besoin de surveiller drastiquement l'usage de cette ressource. Or, l'OFB, qui est notamment en charge de la police de l'eau, n'est pas doté de suffisamment d'agents pour faire respecter la réglementation actuelle, déjà assez peu restrictive, à mon sens. Il faut absolument renforcer ses moyens, tout comme ceux des agences de l'eau. Je plaide, en ce sens, pour une augmentation des redevances, afin d'alimenter le fonds de paiement pour services environnementaux que nous avons proposé avec Mme Frédérique Tuffnell. Nous devons absolument regarder cela de plus près. Enfin, la question des métabolites est un point aveugle de la législation sur l'eau. Ils ne sont pas assez recherchés, alors même que leur présence pose des problèmes sanitaires importants.

La lutte contre la fracture numérique représente un enjeu d'aménagement du territoire fondamental. On nous avait promis, il y a vingt ans, que la 4G couvrirait le territoire, alors que ce n'est toujours pas le cas. Une « *start up nation* » qui se veut moderne devrait pouvoir déployer la fibre partout, quand les postes, télégraphes et téléphones (PTT) l'ont fait dans les années quatre-vingt avec le téléphone filaire. Pourquoi la cinquième puissance du monde n'est-elle pas capable de développer la fibre partout sur son territoire, afin de garantir cet accès vital aux réseaux numériques ? Toutes ces urgences doivent être prises en compte dans les budgets.

**Mme Frédérique Tuffnell.** Je me suis plus particulièrement intéressée aux actions 02 et 11 du programme 162, qui visent à améliorer la qualité de l'eau en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement. Je pense que l'on gagnerait à se focaliser sur le suivi et l'évaluation.

Il ne faut pas oublier qu'une baisse des recettes fiscales des collectivités territoriales est attendue en 2020, en lien avec la crise de la covid. Je crains, par conséquent, que ce programme ne mobilise pas assez de crédits pour aider à la reconquête de la qualité des cours d'eau. Pour ces deux actions, les crédits sont pratiquement équivalents à ceux de 2020, sauf erreur de ma part. Pour ce qui est du programme dans son ensemble, les autorisations d'engagement s'élevaient à 45,38 millions d'euros dans le PLF pour 2020, et elles seront de 40,99 millions en 2021. Je ne vois donc pas d'augmentation...

L'eau, comme l'a dit M. Loïc Prud'homme, est au carrefour des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire. Le plan de relance ne pourra pas être une réussite si on ne règle pas la question de l'eau, sur le plan de la qualité et sur celui de la quantité.

**Mme Danielle Brulebois.** Je félicite les rapporteurs pour avis pour la qualité de leur travail.

Vous avez évoqué une réduction des effectifs au sein des ministères et de deux grandes écoles nationales, l'ENPC et l'ENTPE. Il s'agit pourtant de métiers d'avenir, pour lesquels il faut recruter des jeunes. Existe-t-il une volonté de développer l'apprentissage ? Par ailleurs, où en est la parité ?

**M. Gérard Leseul.** Il faut traiter la fracture numérique comme une question prioritaire – sans doute avant de développer de nouvelles technologies, comme la 5G. De quelle manière l'enveloppe de 490 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 125 millions d'euros en crédits de paiement qui est prévue pour le développement du numérique en 2021 sera-t-elle consommée ?

**Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis.** Je vais répondre d'une manière transversale aux questions portant sur la baisse des effectifs, le numérique, les moyens informatiques, les mutualisations et la prévention des risques.

S'agissant des effectifs, une baisse de 780 ETP est prévue. Les transferts ne sont pas inclus dans ce nombre, monsieur Jean-Marie Sermier.

Cela sera fait avec discernement : le taux d'effort n'est pas le même pour l'administration centrale, les services régionaux et les services départementaux. Pour ces derniers, la baisse des effectifs est moins importante : le taux d'effort est de 1,8 %, contre 2,3 % pour les services régionaux et 3,2 % pour l'administration centrale. L'objectif, selon les auditions que j'ai menées, est que l'échelon départemental reste l'échelon principal de l'État décentralisé. Par ailleurs, l'expertise des ministères sera préservée. Un schéma d'emplois positif est en effet prévu pour les catégories A.

S'agissant de la prévention des risques, aucun poste ne sera supprimé. Une réorganisation doit permettre de créer 50 postes d'inspecteurs des installations classées – vous l'avez relevé, monsieur Prud'homme, même si vous avez estimé qu'il en faudrait 7 000. Vous avez considéré par ailleurs que la législation était trop souple en la matière, mais c'est votre avis...

Je tiens à rappeler qu'une « revue des missions » sera menée – cela ressort de mes échanges avec la secrétaire générale du ministère – pour mettre en exergue les missions et les compétences prioritaires. On peut penser que ce travail, qui sera réalisé dans le cadre d'une concertation, permettra de mesurer l'impact des baisses successives des effectifs et de déterminer s'il faut poursuivre dans cette voie.

S'agissant des moyens informatiques, les crédits seront portés à 33 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2021.

En ce qui concerne l'évolution des effectifs – je reviens un peu en arrière –, il est beaucoup question de réaliser des mutualisations et des rationalisations. Même si on peut regretter le nombre d'emplois supprimés, on peut imaginer, lorsqu'il y a une mutualisation – on sait que cela peut être le cas dans les collectivités ou dans certaines institutions –, que c'est pour assurer une optimisation. Certains postes peuvent être supprimés à bon escient, notamment lorsque les besoins se réduisent.

Le plan de relance n'aura aucun effet sur la masse salariale, monsieur Sermier.

Madame Nathalie Sarles, je partage votre vigilance quant à l'évaluation, mais aussi quant au numérique et au télétravail. Il faudra un cadre – je crois que le Gouvernement y travaille. Les syndicats sont assez inquiets. Il faut en particulier se pencher sur le droit à la déconnexion et faire en sorte qu'on puisse travailler dans les meilleures conditions possibles.

Comme l'a souligné M. François-Michel Lambert, la question de la mobilité se pose notamment : il s'agit d'imaginer un peu différemment notre manière de travailler et de nous déplacer. Par ailleurs, j'ai répondu aux questions portant sur la prévention des risques.

S'agissant des écoles que vous avez évoquées, madame Danielle Brulebois, il n'y a pas d'apprentis dans toutes les formations. Le souci de la parité est très fort : il me semble qu'il y a pratiquement 40 % de jeunes femmes dans chacune des deux écoles.

**M. Guillaume Garot, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».** S'agissant des effectifs de l'ANCT, monsieur Jean-Marie Sermier, les éléments qui m'ont été transmis font état de 330 ETP et de quelques dizaines de mises à disposition en provenance d'autres administrations, soit un total de 370 postes. On est loin de ce qui avait été imaginé dans le cadre des premières épures.

En ce qui concerne les maisons France Services, vous avez complètement raison de souligner, monsieur Gérard Leseul, que 860 cantons ne sont toujours pas dotés de ces structures.

Elles correspondent à une belle idée, sur le papier. Néanmoins, réfléchissons un peu : l'État dit qu'il va mettre de l'argent sur la table, avec les opérateurs du service public, mais il demande aux collectivités locales de contribuer aussi, ce qui est un peu paradoxal. Elles sont ainsi appelées à participer à la réparation de politiques dont elles ont été les victimes. Nous sommes tous concernés, y compris ceux qui sont de ma sensibilité politique : c'est le résultat d'années et d'années de recul, de désengagement de l'État dans les territoires – il faut le reconnaître.

Il me paraît fondamental qu'il y ait une présence humaine – cela rejoint ce qu'a dit M. Gérard Leseul – pour accompagner tous ceux qui ont des difficultés avec le numérique. Ce n'est pas une question de génération. Les maisons France Services n'auront d'intérêt que si elles assurent un véritable accompagnement humain de la transition économique. C'est un enjeu social. L'intérêt majeur, pour ne pas dire le seul intérêt, des maisons France Services est de restaurer une présence humaine dans les territoires.

Pour ce qui est de la territorialisation du plan de relance, madame Maïna Sage, ce que j'ai compris est que ce sont les régions qui seront sollicitées. Elles

auront à piloter, dans leur territoire, la mise en œuvre des grandes orientations. Il faudra regarder attentivement ce qu'il en est dans les contrats de plan État-région. Je ne peux pas vous en dire davantage pour le moment.

Vous avez tout à fait raison de dire, monsieur François-Michel Lambert, qu'il faut trouver un bon équilibre entre la déconcentration et la décentralisation : elles doivent aller de pair. C'est vrai pour les CPER mais aussi dans d'autres cadres. Il faut associer les élus : on ne peut pas laisser les préfets piloter tout seuls. Des concertations étroites doivent avoir lieu sur le terrain, et il ne faut pas oublier les parlementaires. Nous avons une connaissance fine de la réalité de nos territoires – M. Jean-Marie Sermier a insisté sur ce point.

Même si cela ne concerne pas les programmes dont je suis le rapporteur pour avis, je veux dire que rien ne sera possible, s'agissant du contrôle exercé par l'État, si des moyens humains ne sont pas déployés sur le terrain. M. Loïc Prud'homme a raison, même si on peut s'interroger sur le niveau auquel on doit placer le curseur. En ce qui concerne les risques industriels, nous avons besoin de renforcer, année après année, les effectifs d'inspecteurs. C'est un des enseignements des crises que nous avons connues, y compris récemment en Normandie. Il en est de même pour l'OFB et la police de l'eau.

Quant à l'action « Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire », madame Frédérique Tuffnell, on m'a indiqué qu'il existe un projet – qui devrait bientôt être réalisé – de création d'un groupement d'intérêt public (GIP), afin d'assurer la collecte des données et suivre les actions menées. Les crédits concernés sont davantage issus de l'agence de l'eau que de l'État – il faut le dire en toute honnêteté.

En matière de numérique, M. Gérard Leseul a pointé un problème de lisibilité dans le PLF – c'est vrai. Les 490 millions d'euros de crédits qu'il a évoqués sont à cheval sur deux missions budgétaires : celles relatives à la cohésion des territoires et au plan de relance. Il faudrait éclaircir la question pour l'avenir, je le redis. Je souligne néanmoins, là encore pour être honnête, que 240 millions d'euros sont prévus dans le cadre du plan de relance pour la poursuite du déploiement de la fibre, ce qui permettra d'agir – mais il faudra obtenir des résultats le plus rapidement possible.

*La commission en vient à l'examen des crédits.*

**Article 33 et état B : Crédits du budget général**

*La commission examine l'amendement II-CD62 de la rapporteure pour avis.*

**Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis.** Il s'agit, comme je l'ai annoncé, d'un amendement d'appel qui vise à lancer une alerte sur les conséquences induites par le cumul de treize années de suppression d'effectifs au sein des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires, des

relations avec les collectivités territoriales et de la mer. Malgré le renforcement budgétaire de certains programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », tous connaissent, à l'exception de celui portant sur la prévention des risques, des suppressions de postes.

Mon amendement tend à maintenir les effectifs, en particulier dans les territoires, en affectant 18,7 millions d'euros supplémentaires de crédits de titre 2 au programme 217, ce qui correspondrait à la mise à zéro du schéma d'emplois pour 2021.

**M. Jean-Marc Zulesi.** Je tiens à mettre en avant le travail réalisé par la majorité et par le Gouvernement : une hausse de 1,2 milliard d'euros du budget du ministère de la transition écologique est prévue pour 2021. Par ailleurs, ces moyens seront complétés dans le cadre du plan de relance : 30 milliards d'euros, soit 30 % du total, seront spécifiquement consacrés à des projets d'aménagement du territoire et de développement durable. Pour ces raisons, même si nous entendons votre appel au sujet de la réduction des effectifs, mon groupe ne votera pas en faveur de cet amendement.

**M. Jean-Marie Sermier.** J'ai compris où seraient affectés les 18,7 millions d'euros supplémentaires mais pas où ils seraient prélevés.

**Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis.** Ils seraient pris sur le programme « Énergie, climat et après-mines ».

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement II-CD63 de la rapporteure pour avis.*

**Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis.** J'ai évoqué tout à l'heure le rôle et la situation de la CNDP, qui perdrait un ETP en 2021. J'ai déposé l'amendement II-CD63 en guise de repli par rapport au précédent : il s'agit d'annuler le schéma d'emplois négatif qui est prévu pour cette commission, en lui octroyant 50 193 euros supplémentaires de crédits de titre 2. Cela me paraît d'autant plus nécessaire que la participation citoyenne est un enjeu d'avenir.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement II-CD64 de la rapporteure pour avis.*

**Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis.** Dans le même esprit, cet amendement tend à préserver l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) et l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) en annulant leurs schémas d'emplois négatifs.

Ces écoles jouent un rôle de précurseur en matière de transition écologique. Or, leur situation est critique du point de vue des plafonds d'emplois. La ministre de la transition écologique s'était engagée, lors de son audition, à soutenir ces écoles.

Je propose de flécher 340 950 euros pour annuler les baisses de trois et de deux ETP respectivement prévues s'agissant de l'ENPC et de l'ENTPE.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement II-CD4 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** S'agissant des ICPE, 30 000 inspections avaient lieu en 2006, après l'incident d'AZF à Toulouse. Il y en a aujourd'hui 18 000 par an. Si on en croit les promesses du Gouvernement, leur nombre devrait augmenter de 50 %, ce qui porterait le total à 27 000 inspections par an. On ne serait donc pas au même niveau qu'après AZF : le compte n'y est pas.

Ce n'est pas un sujet anodin : des accidents majeurs ont eu lieu, notamment à la station d'épuration d'Achères et à l'usine de Lubrizol, ce qui a démontré l'insuffisance des contrôles et les lacunes du dispositif en vigueur. Depuis, des rapports pointant la responsabilité de l'État dans ces catastrophes, notamment le manque de personnel consacré à la prévention des risques, se sont entassés. L'absence de renforcement des inspections a de lourdes conséquences en matière environnementale mais aussi sur le plan humain.

Je plaide de nouveau pour que les choses soient faites correctement : c'est un sujet trop important, trop grave. Il existe 500 000 sites de ce type sur l'ensemble du territoire : nous sommes potentiellement tous concernés. Notre amendement vise donc à renforcer les moyens prévus.

**Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis.** Comme je l'ai indiqué, il n'y aura aucune suppression d'effectifs en ce qui concerne la politique de prévention des risques. Au contraire, de nouveaux postes sont prévus, au moyen d'un redéploiement. Par ailleurs, vous voudriez prélever des crédits au sein du programme « Infrastructures et services de transport », ce qui, symboliquement, n'est pas le meilleur endroit. Avis défavorable.

**M. Loïc Prud'homme.** Vous n'ignorez pas les contraintes liées à la recevabilité des amendements. La ligne budgétaire visée n'est peut-être pas la plus opportune, symboliquement, je peux l'entendre, mais je comprends que vous êtes d'accord avec nous, hormis sur ce point. Je vous laisserai donc prendre les crédits ailleurs...

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement II-CD52 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** Cet amendement concerne les emplois du ministère de la transition écologique, qui est le plus en pointe sur ce que devrait être la politique d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de transition écologique. Nous considérons que l'État doit agir en tant qu'organisateur

et planificateur en la matière. Il faudrait prévoir des moyens cohérents avec l'urgence climatique à laquelle nous faisons face.

**Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis.** Mon amendement II-CD62 allait dans le même sens, mais le montant que j'ai proposé était bien inférieur – vous incluez les transferts et vous surestimez les effets du schéma d'emplois pour 2021. Je ne peux donc pas émettre un avis favorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission en vient à l'amendement II-CD55 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** Vous avez tous en mémoire ce week-end du 2 octobre dernier, où la tempête Alex a violemment frappé le département des Alpes-Maritimes. Le bilan humain est très lourd, le coût financier dépasse déjà le milliard d'euros et de nombreux foyers sont toujours sinistrés. Comme le précisait encore récemment un rapport de l'ONU, ces phénomènes aux conséquences dévastatrices se produiront plus fréquemment en raison du changement climatique.

Météo-France est un opérateur de l'État extrêmement précieux pour modéliser et évaluer avec précision la force et la fréquence de tels événements. Nous avons donc plus que jamais besoin de lui. Or, que fait l'État face à une telle urgence ? Il supprime des postes : 323 équivalents temps plein (ETP) en moins entre 2017 et 2020, et encore 95 ETP en passe d'être supprimés en 2021. Certes, le budget de Météo-France augmente cette année mais les chiffres sont trompeurs : 18 millions d'euros sont accordés à la recherche spatiale, tandis que l'expertise géographique et météorologique perd 4,7 millions d'euros. Il est impossible de justifier l'affaiblissement d'un tel opérateur.

**M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis du programme « Paysages, eau et biodiversité ».** Il convient d'abord de souligner que le budget total de Météo-France devrait passer de 373 à 393 millions d'euros entre la loi de finances initiale pour 2020 et le PLF 2021.

Toutefois, comme vous l'indiquez dans votre amendement, cette augmentation résulte essentiellement de la hausse de la contribution de Météo-France à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques. À côté de cet engagement, il est vrai que la subvention pour charges de service public est en repli de quelques millions d'euros, conformément aux engagements pris par Météo-France dans le cadre de son projet d'établissement et de la démarche « Action Publique 2022 », et aux économies générées dans ce cadre.

Cela se traduit par des évolutions organisationnelles comme l'adaptation de la présence territoriale aux besoins justifiant une proximité géographique, la centralisation de certaines fonctions techniques et administratives et de nouvelles modalités d'organisation du travail, qu'il convient de mener à leurs termes. C'est ce

qui explique notamment la fermeture de certains centres territoriaux, notamment à Marignane, Angers ou Calvi.

Cependant, pour répondre à ses besoins immédiats, Météo-France a obtenu un relèvement des emplois hors plafond de 10 ETP, dont cinq contrats d'apprentissage. Dans ce cadre, il ne paraît pas nécessaire de revenir sur la trajectoire financière prévue pour 2021.

À moyen terme, il sera toutefois indispensable de dégager des crédits supplémentaires pour la modernisation de ses équipements et pour la prochaine génération de supercalculateur : l'opérateur fait ainsi état d'un besoin d'investissements de 18,8 millions d'euros en 2023 et de 9,7 millions d'euros pour 2024. Avis défavorable.

**M. Loïc Prud'homme.** Si je traduis votre novlangue, l'adaptation de la présence territoriale signifie la suppression de sites, ce que l'on ne peut que déplorer tant l'implantation territoriale de Météo-France est un atout. Ce n'est pas anodin que l'opérateur soit présent à Marignane. Les représentants du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), que j'ai auditionnés plusieurs fois dans le cadre de mes missions, assurent que le pourtour méditerranéen sera le premier à subir les changements climatiques et la fréquence d'événements redoutables.

Par ailleurs, dix agents supplémentaires et des investissements dans de super-calculateurs me semblent bien en deçà de ce qui serait nécessaire pour affronter les changements climatiques qui sont devant nous.

**M. Jean-Marc Zulesi.** Il ne faut pas laisser croire que nous laissons de côté la prévention des risques naturels majeurs, dont le budget augmente de 56 %, avec près de 74 millions d'euros. Au total, 240 millions d'euros permettront de mieux connaître et surveiller les risques et, surtout, d'accompagner les citoyens et les collectivités.

Par ailleurs, plusieurs parlementaires comme M. Patrice Perrot ou M. Yannick Haury se sont engagés pour Météo-France.

**Mme Maina Sage.** Je souhaite évoquer les travaux que nous avons menés il y a deux ans dans le cadre d'une mission sur la gestion des risques climatiques majeurs qui portait sur l'ensemble du territoire, hexagonal et ultramarin. Nous avons rencontré les acteurs de ce secteur, dont Météo-France, qu'ils travaillent au siège parisien ou dans les antennes déployées sur l'ensemble du territoire.

Il apparaît que les besoins d'investissement sont prioritaires, je suis d'accord avec notre rapporteur pour avis. Les effectifs de Météo-France diminuent, certes, mais cela s'explique aussi par la modernisation des outils, l'informatisation, l'optimisation. Les évolutions technologiques sont en l'occurrence très rapides pour Météo-France mais aussi pour le réseau avec lequel cet opérateur travaille et qui comprend notamment le Service hydrographique et océanographique de la Marine

(SHOM) ou le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Dans ces domaines, la priorité, là encore, est à de meilleurs investissements, à la dotation de moyens exceptionnels. Le supercalculateur est très attendu afin d'affiner la maille des prélèvements et des observations des phénomènes climatiques.

Je peux comprendre la diminution des moyens, qui correspond d'ailleurs au projet de l'établissement mais l'important, selon nous, est de savoir si elle est justifiée : parfois, c'est le cas, parfois, cela l'est moins. Je siège comme suppléante à l'Office français de la biodiversité (OFB) et nous sommes confrontés à la même situation. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ou des structures locales n'ont pas les mêmes besoins en termes de moyens et d'effectifs.

En l'occurrence, je ne suis pas favorable à cet amendement mais il est bon de s'interroger et de donner plus d'explications quant aux diminutions du nombre d'ETP.

**M. Damien Pichereau.** En tant que rapporteur pour avis sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports », je constate qu'en trois amendements, vous avez voulu amputer le programme de plus de 80 millions d'euros, autant de moins pour les déplacements à vélo ou pour les lignes ferroviaires, ce qui n'est pas très cohérent avec ce que nous voulons et avec ce que vous défendrez demain matin dans le cadre d'autres amendements. Ce n'est pas qu'un jeu d'écriture ! Il y a aussi le symbole !

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement II-CD56 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Je vais encore faire plaisir à M. Damien Pichereau en lui piquant à nouveau un peu d'argent mais je ne résiste pas à la suavité de sa voix – voilà, c'est dit. Il est en train de devenir un Insoumis et il cherche la petite bête pour faire croire à son désaccord avec ces amendements de bon sens. (*Sourires.*)

L'IGN, l'Institut national de l'information géographique et forestière, a lui aussi besoin d'être soutenu alors qu'il perd 36 ETP. Là encore, ses nombreux domaines d'intervention ne sont pas anodins : calcul des parcelles agricoles, cartographie des habitats naturels, etc. L'IGN produit des cartographies très précises, notamment des cours d'eau, certains d'entre eux ayant été déclassés pour qu'il soit donné libre cours à des pratiques agricoles peu vertueuses sur de fins chevelus, en amont de nos bassins-versants.

Porter un nouveau coup à l'IGN, cela revient à passer par pertes et profits toutes ces mauvaises manières faites à l'environnement, dont l'IGN est un acteur important pour mieux connaître et mieux préserver notre territoire face aux défis que nous devons affronter.

**M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis.** La subvention pour charges de service public est stable par rapport à l'année dernière, même si le plafond d'emplois baisse de 36 ETP. À l'avenir, c'est une évidence, l'IGN aura besoin de maintenir sa capacité de recrutement. Mais, lors de son audition, son directeur nous a confirmé que le schéma d'emplois pour 2021 restait soutenable.

En outre, dans le cadre du plan de relance, l'IGN va bénéficier de 22 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en 2021, ce qui lui permettra d'initier le développement de la technologie dite LIDAR haute densité. Cet outil facilitera le travail de l'IGN et permettra notamment le suivi de la reconstitution des peuplements et de l'état sanitaire des forêts.

**M. Loïc Prud'homme.** Comme pour Météo-France, je note que le rapporteur pour avis estime que les baisses d'ETP sont problématiques, puis « emballe » cela dans les millions du plan de relance. Mais ces baisses ne sont pas symboliques : trente-six ETP par-ci, cinquante par-là, quatre-vingts ailleurs, et trois cents encore. Au final, ce sont des milliers d'emplois dans la sphère de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui disparaissent.

Pour emballer ces baisses, on nous vend des supercalculateurs et de la technologie. C'est à l'image de la « *start-up nation* » ! Mais derrière les calculateurs et les logiciels, il faut des hommes et des femmes, qui alimentent les modèles, réfléchissent à leur amélioration, les développent, etc.

Ce budget est conforme à votre trajectoire depuis trois ans : une contrition maximum de l'État, qui va se retrouver désarmé face aux enjeux que nous devons affronter. Cette trajectoire est dangereuse – les événements récents me donnent raison. J'aimerais avoir tort, mais je crains que les événements climatiques futurs ne nous donnent à nouveau raison...

*La commission rejette l'amendement.*

#### **Après l'article 54**

*La commission examine l'amendement II-CD2 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Il s'agit d'une demande de rapport pour 2022, afin d'évaluer le budget au regard des objectifs de la France en matière d'environnement et de biodiversité.

Je me répète, mais je crains que toutes ces coupes budgétaires et ces réductions d'effectifs ne se fassent au détriment de la planification de la transition écologique et ne nous désarment complètement face au changement climatique. Nous ne serons plus capables d'y répondre, et encore moins de préparer le futur !

Année après année, le budget est réduit à la portion congrue : retrouver des compétences, former des personnels, reconstituer des équipes sera malheureusement beaucoup plus compliqué et plus long que de détruire méthodiquement ce qui a été construit.

Cette demande de rapport vise donc à alerter sur la trajectoire, qui n'est pas la bonne ; les événements climatiques le confirment.

**Mme Aude Luquet, rapporteure pour avis.** Vous indiquez la suppression de 1 314 ETP dans votre exposé sommaire. Ce n'est pas la réalité : je l'ai précisé, la baisse est de 780 sur le programme 217 et de 170 pour les opérateurs. Votre chiffre comprend notamment les transferts.

Cela n'enlève rien cependant à votre argumentation. Comme je l'ai souligné, il conviendrait de mesurer l'impact du cumul de treize années de réduction d'effectifs avant de poursuivre dans cette voie. Le ministère va prochainement lancer, dans le cadre d'une concertation, une « revue des missions » qui permettra de procéder à cette analyse que vous appelez de vos vœux.

Votre demande me semble donc satisfaite mais, le sujet étant important, je m'en remets à la sagesse de la commission.

*La commission rejette l'amendement.*

\*

\* \*

*Lors de sa réunion du mercredi 4 novembre 2020 matin, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

### **Commission nationale du débat public (CNDP)**

Mme Chantal Jouanno, présidente

M. Patrick Deronzier, directeur

### **Commission de régulation de l'énergie (CRE)**

M. Jean-François Carenco, président

Mme Raphaëlle Epstein-Richard, secrétaire générale

Mme Olivia Fritzingher, cheffe du service relations institutionnelles

### **Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)**

M. Gilles Leblanc, président

M. Philippe Gabouleaud, secrétaire général

### **Ministère de la transition écologique – Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales – Ministère de la mer**

Mme Émilie Piette, secrétaire générale

M. Vincent Moreau, directeur des affaires financières

M. Jacques Clément, directeur des ressources humaines

Mme Anne Jeanjean, cheffe du service numérique

M. Sylvain Reverchon, adjoint au chef de service du pilotage et de l'évolution des services

M. Guillaume Mascarin, conseiller auprès de la secrétaire générale

**Table ronde regroupant des syndicats des ministères  
de la transition écologique, de la cohésion des territoires et des relations avec  
les collectivités territoriales et de la mer**

– **FEETS-FO**

M. Laurent Janvier, secrétaire fédéral chargé de la fonction publique

– **UNSA-Écologie**

M. Yannick Jaouen

– **FSU**

M. Patrick Saint Léger, secrétaire général du Sne-FSU

M. Maxime Caillon, secrétaire national du Snuitam-FSU

– **CFDT UFETAM**

Mme Gwenaëlle L'Huillière, secrétaire générale

– **CGT Équipement-Environnement**

M. Philippe Garcia, secrétaire général

Mme Isabelle Robert

**Déplacement à l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC)**

*Table ronde « direction »*

Mme Sophie Mougard, directrice

Mme Marie Mathieu Pruvost, directrice de l'enseignement

Mme Karima Chelbi, adjointe à la directrice de la communication

*Table ronde « recherche »*

Mme Françoise Prêteux, directrice de la recherche

M. Daniel Schertzer, professeur, chercheur au laboratoire Hydrologie, météorologie et complexité (HM&Co) de l'école, directeur de la chaire « Hydrologie pour une ville résiliente » avec Veolia

Mme Ioulia Tchiguirinskaia, directrice du laboratoire HM&Co

M. Pierre-Antoine Versini, chercheur au laboratoire HM&Co

*Visite du « Co-Innovation Lab »*

M. Romain Mesnil, chercheur et chef de projet du « Co-Innovation Lab » de l'école

***Table ronde « étudiants »***

- Mme Camille Cadiou, étudiante en troisième année  
M. Hugo Thomas, étudiant en troisième année  
M. Flavien Chapuis, étudiant en troisième année, élu au conseil d'enseignement et de recherche (CER) de l'école en 2019/2020  
M. Loris Andre, étudiant en troisième année  
M. Pierre Doze, étudiant en deuxième année, vice-président du bureau des élèves (BDE)

**École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)**

***Table ronde « direction »***

- M. Jean-Baptiste Lesort, administrateur provisoire et ancien directeur  
Mme Marie-Madeleine Le Marc, directrice adjointe et directrice de la formation initiale  
Mme Martine Michel, secrétaire générale  
M. Nicolas Farges, directeur du développement, de la formation continue et de l'international

***Table ronde « recherche »***

- M. Luc Delattre, directeur de la recherche  
M. Cédric Sauzéat, chercheur au laboratoire de Tribologie et dynamique des systèmes  
M. Antonin Fabbri, chercheur au laboratoire de Tribologie et dynamique des systèmes  
M. Olivier Klein, chercheur au laboratoire Aménagement économie transport

***Table ronde « étudiants »***

- M. Félicien Boiron, étudiant en première année, élu titulaire au conseil d'administration (CA)  
Mme Samantha d'Orlan de Polignac, étudiante en deuxième année et élue titulaire au CA  
M. Alexandre Chevallier, étudiant en troisième année et élu titulaire au CA  
M. Brayan Cieniawski, étudiant en première année et élu titulaire au conseil des études et de la vie universitaire (CEVU)  
Mme Louise Denis, étudiante en deuxième année et élue titulaire au CEVU  
Mme Chloé Morhain, élue suppléante doctorants au CA  
M. Bruno Loustalet, élu titulaire doctorants au CA