



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME III

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT
DURABLES**

VOLUME 2

ÉQUIPEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLES

PAR M. PHILIPPE PLISSON

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I^{ER} : LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE INFORMATION »	7
I.- LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES : DES OBJECTIFS COHÉRENTS	7
A.— PROMOUVOIR L'AMÉNAGEMENT ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES.....	7
B.— CONTRIBUER À UNE MEILLEURE ORGANISATION DE L'OCCUPATION DE L'ESPACE.....	9
C.— SOUTENIR DES PÔLES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN D'INTÉRÊT NATIONAL.....	10
D.— ASSURER UN SERVICE DE QUALITÉ DANS LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME.....	11
E.— APPORTER UNE ASSISTANCE AUX COLLECTIVITÉS.....	11
F.— ASSISTER LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA CONDUITE DE LEURS PROGRAMMES IMMOBILIERS.....	13
II.— LA STRUCTURE ET LE BUDGET DU PROGRAMME	13
A.— UNE STRUCTURE DIMENSIONNÉE AUX CONTOURS DU NOUVEAU MINISTÈRE	13
B.— UN CONTENU DONT LA LISIBILITÉ MÉRITERAIT ENCORE D'ÊTRE AMÉLIORÉE	14
1.- Les fonds de concours, les attributions de produits et les dépenses fiscales : un manque de transparence.....	15
2.- Les grandes catégories de dépenses.....	16
CHAPITRE II : LE PROGRAMME « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	19
I.— LA STRUCTURE ET LE BUDGET DU PROGRAMME	19
II.— L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL (IGN) : L'ACTEUR PRINCIPAL DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE	20
A.— L'AJUSTEMENT DES MOYENS AU STATUT ET AUX MISSIONS : UN EXERCICE DÉLICAT.....	20

B.— UNE ACTIVITÉ RÉPONDANT A DES OBJECTIFS FIXÉS DANS UN CADRE PLURIANNUEL	23
1. Le contenu et la réalisation du COM 2003-2006.....	23
2. L'élaboration d'une stratégie préfigurant le futur contrat d'objectifs et de moyens	24
CHAPITRE III : LE BUDGET DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES »	26
I.— UN PROGRAMME DONT L'UNICITÉ REND IMPARFAITEMENT COMPTE D'UNE GRANDE DIVERSITÉ	26
A.— UN PROGRAMME AU CONTENU ET À LA STRUCTURE COMPLEXES.....	27
B.— DES MODALITÉS DE GESTION TRADUISANT LA FONGIBILITÉ DES MOYENS DE L'ÉTAT.....	28
II.— LES DOTATIONS DU PROGRAMME : UN BUDGET NATURELLEMENT CONSACRÉ À LA FONCTION PERSONNEL.....	30
A.— LES GRANDES MASSES DU PROGRAMME : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES	30
B.— LES DOTATIONS AFFECTÉES AUX FONCTIONS STRATÉGIQUES.....	32
C.— LES DOTATIONS AFFECTÉES À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET À LA MASSE SALARIALE.....	33
D.— LES DOTATIONS AFFECTÉES AUX FONCTIONS DE SOUTIEN.....	35
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION	38

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission des Affaires économiques de l'Environnement et du Territoire m'a confié la mission d'analyser les crédits consacrés par le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables à trois des douze programmes d'actions prioritaires qui entrent dans le champ de compétences ministérielles :

- le programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » ;
- le programme 159 « Information géographique et cartographie » ;
- le programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ».

Ces trois programmes représentent globalement 43,84% des autorisations d'engagement et 43,88% des crédits de paiement de la Mission écologie, développement et aménagement durables, le programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » en représentant respectivement, à lui seul, 42,54% et 42,57%.

La diversité apparente des programmes qui forment l'objet de cet avis budgétaire correspond toutefois à une cohérence d'ensemble selon laquelle la création d'un ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement (MEDAD) durables devait s'accompagner d'un pilotage rationnel, voire efficace, de ses moyens et par là même des actions qu'il pilote.

C'est donc dans une structure budgétaire renouvelée, en phase avec l'esprit de la loi organique sur les lois de finances que la mission unique dédiée à l'écologie, au développement et à l'aménagement durable regroupe désormais des moyens qui figuraient précédemment dans le champ de l'ancien ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, pour ce qui concerne les programmes 113 et 159, et comporte également un programme unique (le programme 217) permettant d'appréhender la totalité des actions de soutien du ministère, résultant de la fusion d'actions transversales concourant à la mise en œuvre des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

S'il convient de se féliciter de l'initiative ayant conduit à l'exercice démocratique que constitue le « Grenelle de l'environnement », force est de constater que, pour des raisons de compatibilité entre cette consultation et la règle de l'annualité budgétaire, les orientations qui seront arrêtées ne trouvent aucune traduction dans le budget de la mission retraçant l'ensemble des actions du MEDAD. S'il est un mérite que l'on peut reconnaître à cette démarche, c'est de faire émerger avant tout un consensus sur le constat partagé selon lequel la mise en œuvre d'une politique volontariste en faveur du développement durable est indispensable et urgente.

Aucune ligne budgétaire prévoyant un minimum de crédits n'apparaît en prévision du financement des premières actions susceptibles d'être mises en œuvre dès l'exercice budgétaire 2008. Sans doute une loi de finances rectificative sera-t-elle soumise au Parlement pour remédier au silence du projet de budget. Il serait regrettable que le MEDAD ait à mettre en œuvre ces premières actions par redéploiement de crédits au sein des enveloppes de ces différents programmes, ce qui jetterait un doute sur la sincérité de la priorité accordée au développement durable, voire à créer une fiscalité écologique spécifique reposant sur tous les contribuables alors que la politique fiscale du Gouvernement s'est soldée, cet été, par une perte de recettes d'environ 15 milliards d'euros. Ces recettes seraient venues à point nommé pour mettre en œuvre les premières mesures volontaristes en faveur de l'environnement et du développement durable.

Votre Rapporteur se montrera particulièrement vigilant sur les suites du processus, notamment sur ses implications budgétaires. Il convient, en effet, que l'État assume pleinement ses responsabilités et ne transfère pas sur les collectivités territoriales la charge d'éventuelles mesures portant sur les programmes d'habitat social et de transport collectif.

Le processus du « Grenelle de l'environnement », qui présente les caractéristiques d'une large concertation, souffre, au final, d'un déficit démocratique et d'un flou, dans les propositions. En effet, outre le fait que les choix politiques soient rendus par le seul Président de la République, les mesures les plus décisives ont été repoussées ou différées (statut des OGM, taxe carbone, plan de réduction des pesticides, problème des déchets...).

CHAPITRE I^{ER} : LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE INFORMATION »

Le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP) a pour finalité première l'aménagement équilibré et durable des territoires. Plus que tout autre programme, il est à la charnière des politiques publiques initiées et conduites tant par l'État que par les collectivités territoriales. Ce programme en figure même l'un des points principaux de convergence, tant les actions publiques dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement sont complémentaires.

Afin de concilier au mieux les politiques publiques à la charge des services de l'État et la légitime responsabilité des collectivités territoriales, il convenait de favoriser la mise en place et la mise en œuvre d'outils performants permettant de formaliser ces politiques partagées entre les différents acteurs publics. Le programme AUIP s'efforce de traduire cette nécessité de travail en commun et devrait être un vecteur propice à la création de synergies favorisant la réalisation d'action garantissant l'intérêt non seulement des différents acteurs institutionnels, mais aussi de la population.

En effet, bien que les lois de décentralisation aient conféré aux collectivités territoriales et à leurs groupements des responsabilités essentielles dans le domaine couvert par le programme, l'État conserve des prérogatives fortes pour lesquelles les services du ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables (MEDAD) agissent au titre des responsabilités de l'État ou en appui des collectivités territoriales.

I.— LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES : DES OBJECTIFS COHÉRENTS

Le programme AUIP poursuit six objectifs principaux s'inscrivant dans la logique décrite précédemment et constituant les points forts du projet annuel de performances. Chacun des six objectifs est détaillé dans l'annexe consacrée à la mission et assorti d'indicateurs susceptibles de permettre une évaluation pluriannuelle de la performance.

A.— PROMOUVOIR L'AMÉNAGEMENT ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES

Cet objectif répond à la finalité première du programme. Il prend en compte l'unicité du territoire tout en s'efforçant de concilier les impératifs nationaux et les prérogatives des collectivités locales et de leurs établissements dans l'optique de conserver un aménagement équilibré compatible avec l'indispensable développement durable et solidaire des territoires. L'État doit jouer tout à la fois des fonctions d'impulsion et de facilitation, d'animation et de coordination et enfin de planification.

Il lui revient, en effet, d'impulser les démarches de projets globaux d'aménagement et d'urbanisme et de faciliter leur émergence par une aide appropriée, participant ainsi à créer les conditions favorables à la réalisation d'opérations locales tels que l'implantation de logements, l'implantation d'activités économiques nouvelles et diversifiées. Les personnels et les services contribuant aux missions de ce programme agissent en véritables catalyseurs des initiatives des collectivités territoriales et leur offrent une assistance à la conduite de projet et d'ingénierie territoriale.

Par ailleurs, l'administration centrale et les services décentralisés apportent leur expertise et leur expérience dans le cadre des démarches dites de « porter à connaissance », suscitant et appuyant ainsi des exercices de planification locale. Outre les contributions qu'il apporte en matière de prospective, de connaissance des territoires et de leurs enjeux, l'État doit favoriser l'articulation des démarches de planification et de développement des collectivités territoriales en les rendant compatibles avec la réglementation applicable notamment en matière d'urbanisme, de construction, d'environnement ainsi qu'en matière sanitaire.

La promotion d'un aménagement équilibré passe également par la participation effective à des démarches de planification. Soit elles relèvent de la responsabilité de l'État, soit il y est associé, notamment pour l'élaboration ou l'adaptation des schémas directeurs (schéma directeur de la région Ile-de-France). Ces démarches peuvent se traduire par des directives territoriales d'aménagement (DTA) concernant certaines parties du territoire national présentant des enjeux particulièrement importants en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur. Elles permettent de fixer les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et de grands équipements tout en veillant à la préservation des intérêts environnementaux (espaces naturels, sites, paysages etc.).

Afin d'apprécier l'efficacité de ces actions, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction fournit deux indicateurs de performances traduisant l'évolution pluriannuelle du taux de pénétration de la planification dans les territoires urbains et du taux de pénétration de la planification dans les grands territoires (couverts par une directive territoriale d'aménagement - DTA) :

– le premier mesure le taux de couverture des zones urbaines par les documents d'urbanisme (SCOT et schéma directeurs) auxquels les services déconcentrés de l'état sont systématiquement associés. Cet indicateur n'a cessé de progresser depuis 2005 ; il devrait, selon les prévisions actualisées pour 2007, être supérieur à la cible envisagée (52% au lieu de 42%), l'objectif fixé pour 2008 devant être de six points supérieur et atteindre ainsi 58% ;

– le second établit un ratio entre les aires urbaines comprenant une agglomération d'une population supérieure à 50 000 habitants, couvertes par une

DTA ou un document équivalent, et les aires urbaines répondant aux mêmes caractéristiques, non couvertes par une DTA. Cet indicateur est en augmentation permanente. Il devrait atteindre, dès 2008, la cible fixée à l'horizon 2010. S'il traduit bien l'engagement de l'État dans la mise en place de la planification pour les grandes agglomérations, la faiblesse relative de la cible, sans contester la pertinence de ces documents, pourrait trouver sa justification dans la complexité de la procédure à mettre en œuvre pour l'élaboration des DTA.

B.— CONTRIBUER À UNE MEILLEURE ORGANISATION DE L'OCCUPATION DE L'ESPACE

Si la maîtrise de l'occupation de l'espace relève naturellement de la compétence des collectivités territoriales, il convient toutefois que l'État favorise et encourage une urbanisation maîtrisée et ordonnée, notamment dans les parties du territoire où les pressions foncières sont les plus importantes.

Dans ces secteurs sensibles que constituent les zones périurbaines, il appartient aux services déconcentrés de l'État, DRE (Direction Régionale de l'Équipement) et DDE (Direction Départementale de l'Équipement), d'inciter les collectivités territoriales à planifier leur développement tout en prenant en compte les contraintes liées à un développement durable et équilibré.

À cette fin, les services déconcentrés se doivent d'encourager la création d'établissements publics fonciers locaux (EPFL). Les 13 établissements existant à ce jour, couvrent le territoire de 1 117 communes, soit une population de 4,5 millions d'habitants. Outre les capitalisations en provenance de l'État et des collectivités, les EPFL ont la faculté de percevoir la taxe spéciale d'équipement. Ces ressources leur permettent d'acquérir un patrimoine foncier sur lequel ils pourront réaliser des constructions de logements et des opérations participant au développement économique local ou au renouvellement urbain.

De même, un volet foncier, concernant 19 régions, a été mis en place dans le cadre des contrats de plan État - Régions. Toutefois, les crédits engagés sont faiblement consommés, la montée en puissance des politiques d'action foncière d'anticipation des collectivités territoriales nécessitant des moyens financiers importants et l'élaboration de projets complexes induit délais dans leur réalisation.

Si l'évolution de l'indice de maîtrise spatiale du développement urbain qui sert d'indicateur de performances à cet objectif semble d'ores et déjà être proche de la cible fixée par l'État, sa méthode de calcul permet difficilement d'en appréhender la pertinence. Sans doute conviendrait-il, pour donner plus de lisibilité aux performances réelles dans ce domaine, de définir de façon moins absconse cet indicateur.

C.— SOUTENIR DES PÔLES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN D'INTÉRÊT NATIONAL

L'aménagement de certains territoires présente des enjeux nationaux ou internationaux et donne lieu à de grandes opérations d'urbanisme dans lesquelles la puissance publique réalise un projet ambitieux, élaboré en partenariat entre les collectivités territoriales et l'État. Celui-ci en assure ensuite le pilotage opérationnel au travers d'établissements publics d'aménagement (EPA). Ces derniers ont vocation à dynamiser, sur leurs territoires, la production de logements, d'activités économiques ainsi que d'équipements publics et privés. Leur action s'applique, soit sur des tissus urbains existants, soit sur des territoires non urbanisés.

Les premières grandes opérations d'urbanisme ont concerné le lancement du quartier d'affaires de La Défense et la création des villes nouvelles d'Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Berre, Sénart, Marne-la-Vallée et l'Isle-d'Abeau. Seules ces trois dernières continuent d'être développées par un établissement spécifique, les autres ayant perdu leur statut de villes nouvelles. Onze EPA sont actuellement en activité, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP) ayant vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire de l'Île de France.

L'État affiche la production de logements comme une de ses priorités constante. Des conventions pluriannuelles ont été signées avec les représentants des villes nouvelles de Sénart, Marne la Vallée et les anciennes villes nouvelles de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines bénéficiant d'un appui de l'État à la poursuite du développement de leur agglomération en contrepartie d'engagements en matière de logement.

S'agissant de l'Ile-de-France, le contrat de plan État - Région 2007-2013 demande aux grandes opérations d'urbanisme d'assurer près de la moitié de la production cible de la région, fixée à 60 000 logements par an, en contrepartie de soutiens financiers inscrits dans le contrat de projets. Les nouvelles opérations d'intérêt national doivent apporter, à terme, 10 500 logements. Orientées principalement vers le renouvellement urbain, les opérations menées dans les autres régions contribueront également à la création de logements. L'indicateur de performances correspondant semble traduire une réalisation conforme aux objectifs poursuivis.

Les villes nouvelles ont cherché à conserver une croissance équilibrée, entre développement de leurs activités économiques et la nécessité d'attirer un profil de population en adéquation avec l'emploi local offert. Les deux indicateurs traduisant l'efficacité tant de l'effet de levier de l'investissement public que de la création brute d'emplois au sein de ces pôles indiquent une certaine stagnation dans la poursuite des objectifs due pour partie aux effets différés dans le temps des opérations conduites.

D.— ASSURER UN SERVICE DE QUALITÉ DANS LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME

Cette mission de l'État a connu une profonde mutation depuis le 1^{er} octobre dernier, avec l'entrée en vigueur de la réforme de l'urbanisme résultant des dispositions de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Si l'État n'intervient plus dans le cadre de la mise à disposition gratuite de ses services pour l'instruction des autorisations d'urbanismes des communes de plus de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants, il demeure compétent pour instruire et délivrer une partie des autorisations d'urbanisme dans les communes dépourvues de documents d'urbanisme. Parallèlement, les DDE sont mises gratuitement à disposition des communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale pour instruire les autorisations en matière d'application du droit des sols.

Cette réforme n'est, toutefois, pas exempte de réserves. En effet si elle simplifie les règles applicables aux délais d'instruction des différentes autorisations, notamment de délivrance du permis de construire par l'instauration de l'accord tacite en cas de silence de l'administration, elle ne prévoit pas de définition précise des « constructions existantes ». Elle tend à déresponsabiliser l'administration en faisant porter les responsabilités sur le pétitionnaire et les maîtres. Enfin, elle restreint considérablement l'action contentieuse des associations : seules sont désormais recevables les actions émanant d'associations existantes avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

Dans ces conditions, deux des indicateurs relatifs à cet objectif (indicateur de respect des délais et indicateur de sécurité juridique) ne peuvent qu'évoluer favorablement et atteindre sans difficulté majeure les cibles fixées à l'horizon 2011. Le troisième indiquant le taux de satisfaction des élus des collectivités auxquelles est apporté un appui dans l'instruction demeure stable, en deçà des prévisions inscrites au projet annuel de performances.

E.— APPORTER UNE ASSISTANCE AUX COLLECTIVITÉS

L'ingénierie publique a connu depuis 1999 de profondes évolutions et le cadre juridique définissant ses modalités d'intervention a été profondément modifié. Elle est entrée dans le champ concurrentiel en 2001 afin de respecter les dispositions du code des marchés publics. Le décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 a institué un cadre fondant les missions d'assistance pour les communes avec l'aménagement des missions de l'Assistance Technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT) concernant les collectivités territoriales qui ne disposent pas des moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans le domaine de la

voirie, de l'aménagement et de l'habitat. Enfin une orientation forte a été donnée aux services, par divers textes d'application, de développer les missions de conseil et d'assistance aux maîtres d'ouvrage en amont des opérations.

C'est ainsi que la directive nationale d'orientation pour l'ingénierie publique de février 2005 a rappelé la nécessité du maintien de compétences et de capacités d'expertise technique au sein des services de l'État. **Cette directive a fixé le cadre du rapprochement des ingénieries des ministères de l'équipement et de l'agriculture. Au-delà de ce rapprochement, la fusion de huit DDE et de huit Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), qui s'inscrit dans le cadre de l'expérimentation de réforme de l'administration départementale de l'État, lancée en 2005 et poursuivie en 2006, a permis d'aboutir en janvier 2007 à la création de huit Directions Départementales de l'Équipement et de l'Agriculture (DDEA). Ces nouvelles directions départementales autorisent, dès à présent, l'expérimentation sur le terrain d'une étape supplémentaire dans l'évaluation des synergies et des complémentarités des deux ministères.**

L'instruction cadre du 28 mars 2007 relative aux Directions Départementales de l'Équipement a clairement positionné l'ingénierie d'appui territorial comme un des moyens à mobiliser en prolongement et au bénéfice de la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires. Ce positionnement a été précisé dans la circulaire du 29 mars 2007 relative à l'ingénierie d'appui territorial (IAT). Elle insiste sur la nécessaire adaptation des missions aux enjeux des territoires, précise les domaines d'intervention à développer, et définit des priorités entre les différentes modalités d'intervention ainsi que le pilotage à mettre en place.

L'IAT se définit donc en premier lieu par sa finalité : prolonger et être au service des politiques nationales en permettant leur mise en œuvre opérationnelle pour le compte de l'État seul ou, le plus souvent, avec des collectivités territoriales. La définition des champs d'intervention de cette ingénierie doit tenir compte de la situation locale, de la nature du projet, de la demande de la collectivité territoriale, de l'aptitude de la maîtrise d'ouvrage à structurer et conduire un projet, ainsi que de la politique d'investissement de l'État.

Les effectifs des DDE affectés en 2006 aux missions d'ingénierie étaient estimés à environ 7 330 équivalents temps plein.

Au vu des indicateurs de performances, il semble que les prestations fournies donnent satisfaction tant en ce qui concerne l'ingénierie de solidarité, que l'ingénierie d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Toutefois, les résultats laissent supposer un accroissement de ces missions des DDE, ce qui conduit votre Rapporteur à s'interroger sur l'adéquation de leurs moyens aux charges en résultant.

F.— ASSISTER LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA CONDUITE DE LEURS PROGRAMMES IMMOBILIERS

Dans le cadre de conventions passées avec d'autres départements ministériels, les services du MEDAD apportent leur appui technique aux opérations qu'ils conduisent en matière de constructions publiques.

II.— LA STRUCTURE ET LE BUDGET DU PROGRAMME

Le pilotage du programme relève de la responsabilité du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Bien que relevant du MEDAD, les actions de ce programme s'articulent avec celles de programmes dépendant d'autres ministères (défense, justice, outre-mer, emploi, logement...)

Sa mise en œuvre s'appuie non seulement sur la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) et les services déconcentrés, mais aussi sur le réseau scientifique et technique dépendant du ministère et sur ses structures de gestion des ressources humaines. La réalisation du programme associe les collectivités territoriales et des organismes tiers, tels que les agences d'urbanisme, et des établissements publics d'aménagement ainsi que des établissements publics fonciers.

A.— UNE STRUCTURE DIMENSIONNÉE AUX CONTOURS DU NOUVEAU MINISTÈRE

Le respect de la loi organique sur les lois de finances a conduit à des adaptations des champs couverts par les différentes missions, notamment au regard de la nouvelle architecture gouvernementale. Il a donc été décidé de regrouper dans une seule et même mission l'ensemble des programmes relevant des compétences du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, d'où le rattachement du programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP) à la mission portant le nom du ministère.

La création de cette nouvelle mission a eu notamment pour effet un transfert de l'ensemble des dépenses de personnels et des emplois (équivalents temps plein travaillé - ETPT) afférents sur le programme support de la mission : « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » qui sera traité en troisième partie du rapport. En conséquence, le rattachement du programme AUIP à cette mission s'est traduit par un changement de son périmètre budgétaire. Il ne porte plus désormais de crédits du titre II (dépenses de personnels), toutefois le programme comprend un ensemble d'actions miroirs permettant de laisser à chaque programme la responsabilité du pilotage de son activité.

Ainsi, les actions 02 « appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers » et 04 « appui technique aux autres ministères » qui

constituent une activité importante et qui n'auraient du contenir que des dépenses de prestations, n'affichent aucune dotation budgétaire. Leur maintien dans le programme est toutefois justifié par les enjeux qu'elles représentent.

Le changement de périmètre résultant de la création d'un ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables aux compétences élargies, a entraîné une double incidence sur la structure interne du programme :

– les activités figurant précédemment dans l'action n° 03 du projet annuel de performances « appui technique au ministère de l'écologie » ont été intégrées à celles de l'action n° 01 « Urbanisme, planification et aménagement » du projet annuel de performances pour 2008, les ministères ayant respectivement en charge l'environnement et l'équipement ne formant plus deux entités distinctes ;

– L'ancienne action n° 05 « personnels relevant du programme développement et amélioration de l'offre de logement de la mission « ville et logement » a été retirée du programme et figure désormais dans le programme support « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables », dans l'action miroir n° 15.

B.— UN CONTENU DONT LA LISIBILITÉ DEVRAIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE

Seules les actions 01 « urbanisme, planification et aménagement » et 06 « soutien au programme » comportent des dotations budgétaires.

Globalement, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement demeurent constants, de loi de finances initiale pour 2007 au projet de loi de finances pour 2008 [les autorisations d'engagement en passant de 73 millions à 73,4 millions, enregistrent une hausse symbolique d'environ 410 000 euros, et les crédits de paiement en passant de 78,3 millions à 79,6 millions progressent de 1,3 million (+ 1,6%)]. Ce maintien à niveau et cette légère progression sont dus à un accroissement sensible des fonds de concours et des attributions de produits prévus, **sans que l'annexe du projet de loi de finances concernant la mission n'en détaille de façon transparente ni la répartition, ni la provenance.**

Le tableau ci-après indique, action par action, l'évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme, hors fonds de concours et attributions de produits prévus :

(en euros)

	LFI 2007		PLF 2008		Variation 2007/2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01	41 555 200	43 000 000	37 500 000	38 000 000	- 9,76%	- 11,63 %
Action 02						
Action 04						
Action 06	26 000 000	24 555 200	25 500 000	25 000 000	- 1,92%	+ 1,81 %
Totaux	67 555 200	67 555 200	63 000 000	63 000 000	- 6,74%	- 6,74 %

1. Les fonds de concours, les attributions de produits et les dépenses fiscales : un manque de transparence

Les montants des fonds de concours et des attributions de produits estimés et attendus varient de la façon suivante :

(en euros)

	LFI 2007		PLF 2008		Variation 2007/2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01	5 273 500	10 607 175	10 250 000	16 450 000	+ 94,37%	+ 60,49%
Action 02						
Action 04						
Action 06	180 000	180 000	160 000	160 000	- 11,11%	- 11,11%
Totaux	5 453 500	10 787 175	10 410 000	16 610 000	+ 90,89%	+ 53,98%

Il convient de noter que, conformément à la loi organique sur les lois de finances, les fonds de concours et les attributions de produits ne figurent dans le projet de loi de finances que sous la forme d'une évaluation. La loi de finances initiale n'ouvre pas les crédits correspondants. Ceux-ci ne seront ouverts qu'en cours de gestion, au fur et à mesure de l'encaissement des recettes prévues pour leur alimentation.

Compte tenu de l'importance croissante de la part des fonds de concours et des attributions de produits dans les crédits affectés aux programmes AUIP (13,78% en LFI 2007 et 20,87% dans le PLF 2008), il paraît judicieux à votre Rapporteur que l'annexe budgétaire concernant ce programme de la mission « écologie, développement et aménagement durables » indique à l'avenir la provenance de ces crédits et, pour ce qui concerne les estimations des attributions de produits, la méthode ayant présidé à l'estimation.

En outre, votre Rapporteur suggère que leur réalisation soit à l'avenir un objectif du projet de performance évalué par un indicateur de performance établi en fonction des réalisations des fonds de concours et attributions de produits par rapport aux montants estimés figurant en loi de finances initiale, la cible à atteindre étant le taux de 100%.

En outre, il convient de noter que figurent au programme trois dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme. Il faut relever que, cette information est pour le moins incomplète, dans la mesure où deux d'entre elles ne sont pas chiffrées alors que l'origine des mesures fiscales remonte, pour l'une, à 1985, prévue à l'article 261-5-1 du code général des impôts, et, l'autre, contenue à l'article 207-1-6° bis du CGI, à... 1954 ! Sans doute le ministère du budget n'a-t-il pas eu le recul nécessaire pour apprécier les répercussions exactes des exonérations correspondantes où la charge pour le budget de l'État en résultant est-elle négligeable, dans ce dernier cas, il y a tout lieu de s'interroger sur la pertinence du maintien de telles exonérations.

2. Les grandes catégories de dépenses

La répartition des dépenses du programme par titre et par catégories est retracée dans le tableau ci après :

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008
Titre 2. Dépenses de personnel	17 127 737	0	17 127 737	0
Rémunérations d'activité	11 638 000	0	11 638 000	0
Cotisations et contributions sociales	5 374 737	0	5 374 737	0
Prestations sociales et allocations diverses	115 000	0	115 000	0
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	26 900 000	26 400 000	25 455 200	25 900 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	26 900 000	26 400 000	25 455 200	25 900 000
Subventions pour charges de service public				
Titre 5. Dépenses d'investissement	6 624 100	0	4 675 000	3 520 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	6 624 100	0	4 675 000	3 520 000
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État				
Titre 6. Dépenses d'intervention	34 031 100	36 600 000	33 187 000	30 010 000
Transferts aux entreprises	10 571 000	14 030 000	10 771 000	9 430 000
Transferts aux collectivités territoriales	13 660 100	12 290 000	12 616 000	10 300 000
Transferts aux autres collectivités	9 800 000	10 280 000	9 800 000	10 280 000
Titre 7. Dépenses d'opérations financières		0	4 238 000	3 570 000
Prêts et avances		0	4 238 000	3 570 000
Totaux hors FDC et ADP prévus	84 682 937	63 000 000	84 682 937	63 000 000
FDC et ADP	5 453 500	10 410 000	10 787 175	16 610 000
Totaux y.c. FDC et ADP prévus	90 136 437	73 410 000	95 470 112	79 610 000

Source : ministère des finances

S'agissant de la répartition par catégorie de dépenses, il convient de noter que le budget du programme ne comporte plus de dépenses inscrites au titre 2 « **dépenses de personnel** », celles-ci qui figuraient encore dans ce programme en loi de finances initiale pour 2007, à hauteur de 17,1 millions d'euros, ont été transférées intégralement dans le programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ». Désormais, l'intégralité des personnels d'administration centrale et des personnels des services déconcentrés œuvrant pour le programme (17 042 ETPT) correspond à une masse salariale de 822,72 millions d'euros figure à l'action 15 « personnels

œuvrant pour les politiques du programme AUIP », ce qui répond en grande partie aux observations formulées par la Cour des Comptes.

En ce qui concerne les **dépenses de fonctionnement**, celles-ci enregistrent une hausse de 1,75% par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.

Ces crédits concernent à hauteur de 3,47% (900 000 euros) les frais de déplacement et les indemnités versés aux 202 architectes-conseils et paysagistes conseils mandatés pour apporter un jugement sur les projets d'architecture ou d'urbanisme et sur la prise en compte du paysage dans les projets d'aménagement. Ils intègrent également les indemnités versées à des experts extérieurs pour leur participation aux jurys de recrutement des architectes et paysagistes conseils ou pour le règlement de litiges entre l'administration et les architectes et paysagistes.

La majeure partie de la dotation (25 millions d'euros) est consacrée, à des dépenses de contentieux (13 millions d'euros), 8,68 millions d'euros (à laquelle pourrait s'ajouter 0,1 million d'euros de fonds de concours), pour financer diverses études en vue d'aider à la conception ou à l'évaluation des politiques dans les domaines relevant du programme AUIP, 0,9 million d'euros à la formation des personnels du MEDAD dans ces mêmes domaines, 0,8 million d'euros (dotation qui devrait être complétée par 60 000 euros de fonds de concours) aux actions de communication correspondant aux éditions, publications, périodiques, expositions et manifestations et enfin 0,12 million d'euros destinés aux frais de déplacement des agents de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Enfin, figure également parmi les dépenses de fonctionnement un montant de crédits de paiement de 1,8 million d'euros destinés à la maintenance et au développement d'applications informatiques nationales propres aux domaines du programme dédiés à l'application du droit des sols, à l'ingénierie d'appui territoriale et... à l'information géographique. Cette dernière opération pourrait légitimement être confiée à l'Institut géographique national (IGN) dont c'est la vocation et qui est le principal attributaire des dotations inscrites au programme 159 « information géographique et cartographique » sous la forme d'une subvention pour charges de service public.

Les dépenses d'investissement sont en baisse sensible (-24,7%). Les 3,52 millions d'euros de crédits de paiement inscrits au programme représentent la contribution de l'État au soutien du développement des villes nouvelles de Marne-la-Vallée et de Sénart, ainsi que les engagements pris dans le cadre des « conventions de sortie » passées avec les établissements publics dissous. Ces crédits devraient être abondés en cours d'exercice par la contribution du Conseil régional d'Ile-de-France sous forme de fonds de concours pour un montant de 6,2 millions d'euros.

Les dépenses d'intervention représentent globalement une somme de 30,01 millions d'euros de crédits de paiement et enregistrent une diminution de

3,18 millions d'euros par rapport à celles inscrites en PLF 2007 (-9,57%). Elles regroupent trois grandes catégories d'aides destinées aux différents acteurs de l'urbanisme, de la planification et de l'aménagement : associations, établissements publics d'aménagement ou fonciers, villes nouvelles et autres collectivités territoriales.

– les transferts aux entreprises (9,43 millions d'euros) par le biais d'un soutien aux établissements publics d'aménagement ou fonciers dans le cadre des contrats de projet 2007-2008 visant à la réalisation d'opération d'intérêt national et d'opérations résultant des restructurations économiques (tels que le traitement des friches industrielles en vue de réaménagements compatibles avec la construction de logements) ;

– les transferts aux collectivités territoriales (10,3 millions d'euros de soutien) dans le cadre des contrats de projet 2007-2013, dont 1 million d'euros consacrés à la production de logement pour l'Ile-de-France et 9,3 millions au titre de l'aide à la mise en œuvre de leurs politiques foncières et correspondant à honorer des engagements antérieurs pris en application des contrats de plan 2000-2006. Le montant des crédits de paiement à ouvrir après 2008, au titre des engagements déjà pris, s'élève à 27,22 millions d'euros ;

– les transferts aux autres collectivités représentent globalement 10,28 millions d'euros, dont une dotation de 10,12 millions d'euros se répartissant entre les subventions accordées aux agences d'urbanisme existantes (9,64 millions d'euros) ou susceptibles d'être créées en 2008 (0,48 million d'euros).

Les dépenses d'opérations financières correspondant au différé d'amortissement dont ont bénéficié les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart et qui prennent la forme d'une avance remboursable afin de leur permettre de préfinancer les intérêts d'emprunt souscrits en vue de réaliser les investissements liés à leur urbanisation (3,57 millions d'euros).

CHAPITRE II : LE PROGRAMME « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE ».

L'information géographique et cartographique constitue l'un des supports essentiels des politiques nationales et locales, tant en matière d'urbanisme, d'aménagement des territoires, que de réalisation des infrastructures de transports. Elle est devenue un outil indispensable pour tous les acteurs de l'aménagement tant par la qualité que par la fiabilité des informations contenues dans ses bases de données mises à leur disposition.

L'essentiel des informations géographiques et cartographiques a été récemment mis à la disposition d'un large public, grâce à l'ouverture, par l'Institut géographique national (IGN) du site internet www.geoportail.fr le 23 juin 2006. L'engouement du public a d'ailleurs entraîné une saturation du site au cours de la première semaine de mise en ligne, due à près de six millions de tentatives de connexions. Le succès ne semble pas se démentir, le site enregistrant en moyenne un nombre de visites mensuelles compris entre un million et un million et demi, faisant du Géoportail l'un des sites français les plus visités.

I.— LA STRUCTURE ET LE BUDGET DU PROGRAMME

Bien que les crédits de l'information géographique et cartographique soient, pour leur quasi-totalité, dédiés à la subvention de charge de service public de l'IGN, la gestion du programme a été confiée à la directrice de la recherche et de l'animation scientifique et technique du MEDAD. Désormais, le ministère porte la responsabilité de la politique géographique nationale, tout en faisant de l'IGN, sur lequel il exerce sa tutelle, un acteur clé de sa mise en œuvre.

Le ministre bénéficie des avis ou des propositions du Conseil national d'information géographique. Cet organisme, compétent pour étudier l'ensemble des questions concernant la saisie et l'identification de l'ensemble des données géographiques, contribue à promouvoir le développement de l'information géographique et à améliorer les techniques correspondantes. Le Conseil examine et coordonne les programmes de production et de diffusion de l'information exécutés par l'État ou avec son concours financier. Il étudie également les besoins des utilisateurs, notamment ceux des collectivités territoriales.

Le programme « information géographique et cartographique » (IGC) se compose de deux actions : « production de l'information géographique » et « recherche dans le domaine de l'information géographique ».

La première action est essentiellement constituée de la subvention de charge de service public destinée à l'Institut géographique national (IGN). Elle comprend également les crédits de fonctionnement du Conseil national de l'information géographique et les moyens d'intervention de la direction de

programme, la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

La deuxième action finance la recherche dans le domaine particulier des sciences de l'information géographique, notamment en direction de la géomatique (recherche pluri-disciplinaire orientée vers la représentation l'intégration, l'analyse et la visualisation de données géographiques).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme :

(en euros)

	LFI 2007		PLF 2008		Variations 2007/2008	
	A E	C P	A E	C P	A E	C P
Action 1	60 997 381	60 997 381	56 110 000	56 110 000	- 8%	- 8%
Action 2	14 070 332	14 070 332	13 170 000	13 170 000	- 6,4%	- 6,4%
Totaux	75 067 713	75 067 713	69 280 000	69 280 000	- 7,7%	- 7,7%

Le programme « information géographique et cartographique » présente une diminution globale, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, d'environ 5,78 millions (- 7,7 %), l'action « production de l'information géographique » enregistrant une baisse proche de 4,89 millions (- 8 %) et l'action « recherche dans le domaine de l'information géographique » une réduction de 0,9 million d'euros (- 6,4 %).

La diminution des crédits de paiement inscrits au programme trouve sa justification dans la réduction des emplois de l'IGN qui enregistre une baisse de 15 équivalents temps plein et par un changement de la fiscalité appliquée à l'Institut, ce dernier n'étant plus assujéti à la TVA que pour ses activités commerciales. Ceci entraîne une amputation de 8,48 millions, minorée de la taxe sur les salaires pour un montant de 2,66 millions d'euros. La subvention de l'IGN s'établit donc à 69,13 millions pour l'exercice 2008. Il convient de noter qu'en ce qui concerne l'exercice 2007, le montant initial de la subvention, telle qu'elle avait été fixée par la loi de finances initiale a été minoré en cours d'année pour tenir compte du changement de régime fiscal applicable à l'établissement.

II.— L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL (IGN) : L'ACTEUR PRINCIPAL DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE

A.— L'AJUSTEMENT DES MOYENS AU STATUT ET AUX MISSIONS : UN EXERCICE DÉLICAT

L'Institut géographique national, dont la création remonte à la loi du 14 septembre 1940, est devenu un établissement public de l'état à caractère administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière par le

décret n° 66-1034 du 23 décembre 1966, modifié par le décret n° 81-505 du 12 mai 1981, et enfin par le décret 2004-1246 du 22 novembre 2004, placé sous la tutelle de l'ancien ministère de l'équipement, aujourd'hui du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Il est soumis au contrôle financier de l'État.

Le président de son Conseil d'administration (composé de vingt personnes), choisi parmi ses membres, est nommé par décret sur rapport du ministre chargé de l'équipement, de même que son directeur général.

Selon les termes de l'article 2 du décret de 1981 modifié, « *l'institut géographique national a pour vocation de décrire, d'un point de vue géométrique et physique, la surface du territoire national et l'occupation de son sol, d'en faire toutes les représentations appropriées et de diffuser les informations correspondantes. Il contribue ainsi à l'aménagement du territoire, au développement durable et à la protection de l'environnement, à la défense civile et militaire, à la sécurité publique, à la sécurité civile et à la prévention des risques ainsi qu'au développement national et international de l'information géographique* ».

Dans ce cadre, il est chargé d'un certain nombre de missions d'intérêt général en matière d'implantation et d'entretien des réseaux géodésiques, de la couverture photographique aérienne du territoire, de la constitution et de la mise à jour des bases de données géographiques et des fonds cartographiques sur l'ensemble du territoire, de conduire les activités de recherche et de développement dans le domaine de l'information géographique, de gérer la documentation et la diffusion liées à ces différentes activités, de diriger les activités de l'École nationale des sciences géographiques et de concourir aux travaux menés en France et dans un cadre international en matière d'organisation et de normalisation de l'information géographique.

À titre complémentaire, il peut concevoir et commercialiser, dans le respect des règles de la concurrence, tout produit ou service constitué à partir des données recueillies dans le cadre de ses missions de service public.

L'Institut constitue et actualise, dans des conditions fixées par arrêté du ministre ayant en charge l'équipement pris après avis du Conseil national de l'information géographique, un système intégré d'information géographique de précision métrique couvrant l'ensemble du territoire national, dénommé « référentiel à grande échelle » (plus connu sous le sigle RGE) composé de quatre bases de données, numérisées et interopérables, correspondant respectivement aux éléments topographiques, orthophotographiques et parcellaires ainsi qu'aux adresses. Il convient de noter que les services et établissements publics de l'État sont tenus de fournir à l'IGN les données dont ils disposent qui sont nécessaires à l'exécution de cette dernière mission. Sous réserve des impératifs liés à la protection de la sécurité publique et à la défense nationale, il donne accès, selon

un tarif fixé de façon transparente, aux données du RGE à toute personne qui en fait la demande.

L'IGN peut apporter son concours, par convention, à des administrations, à des collectivités et services publics, à des organismes internationaux et à des États étrangers ainsi que, sous réserve que les services et les travaux présentent un caractère d'intérêt général, à des organismes ou personnes privées.

Enfin, les travaux demandés par le ministre de la défense sont prioritaires, et l'IGN assure la formation technique des personnels relevant du ministère de la défense.

Pour mener à bien les nombreuses missions qui sont les siennes, l'IGN s'appuie sur un personnel correspondant en 2007 à 1 713 équivalents temps plein dont 1 564 titulaires et 149 non titulaires (y compris les emplois d'ouvriers d'État). Les prévisions pour 2008 sont en diminution de 15 équivalents temps plein, évolution qui pèse exclusivement sur les emplois de titulaires, leur nombre passant à 1 538 (- 26 ETP soit - 1,66%) alors que dans le nombre de non titulaires s'accroît de 11 ETP en passant à 160. **Votre Rapporteur s'interroge sur la logique qui sous-tend la gestion des emplois de l'Institut, politique qui vise à remplacer des emplois permanents de la catégorie C par un recours accru à l'embauche de non titulaires, entraînant la précarisation de l'emploi.**

La quasi-stagnation des crédits de dépenses de personnel de l'IGN (87 millions réalisés en 2006, 89,6 millions estimés en 2007, contre 90 millions prévus pour 2008) trouve son explication dans une répartition différente des ETP retracée dans le tableau ci après. Le développement de services correspondant aux nouvelles technologies de l'information et les impératifs commerciaux concurrentiels ont conduit l'IGN à cette évolution.

Catégorie d'emplois	Exécution 2006	Prévision 2007	Prévision 2008
Catégorie A	484	497	506
Catégorie B	840	840	845
Catégorie C	389	375	347
Total	1 713	1 713	1 698

Les biens immobiliers dont dispose l'IGN sont en majorité des biens en dotation (environ 80 000 m²) répartis sur différents sites à Paris, Saint-Mandé, Creil, Villefranche-sur-Cher, Roussillon. Les 17 000 m² de biens propres de l'institut sont constitués de divers bâtiments situés à Saint-Mandé, Champs sur Marne (École nationale des sciences géographiques), Bordeaux, Creil et Forcalquier. Les autres sites consacrés aux activités de l'IGN sont pour l'essentiel loués, à l'exception du site de Lille qui est mis à disposition. Par ailleurs, l'IGN a la responsabilité de plusieurs milliers de parcelles (le plus souvent d'un à deux mètres carrés) sur lesquelles sont implantés les bornes et repères du réseau géodésique national, que l'Institut a la charge d'entretenir et de maintenir. Enfin,

la vente du site de la rue de Grenelle à Paris par France domaine permettra, à terme, de regrouper une grande partie des activités de l'IGN sur le site de Saint-Mandé ; la vente a été assortie d'une convention d'occupation permettant à l'Institut de rester dans les lieux, dans l'attente de l'achèvement des travaux sur le site de Saint-Mandé.

Le budget de l'IGN s'élèvera à 133 millions en 2008. Il comprend deux types de ressources : la dotation pour charge publique qui constitue l'essentiel des crédits inscrits au programme « information géographique et cartographique » et les recettes provenant des activités commerciales de l'institut. La part des produits commerciaux qui était estimée à près de 43% dans le budget 2007 de l'IGN, devrait représenter 47,8% en 2008, la part de la dotation de l'état passant respectivement de 57% à 52,2%. Il convient toutefois de signaler que pour le dernier exercice réalisé (2006) le besoin de subvention non couvert a atteint 1,7 million, soit 1,5% du budget de l'établissement public.

S'agissant des ressources commerciales, l'IGN a sensiblement développé son chiffre d'affaires, notamment par les ventes de licences permettant d'accéder aux bases de données, alors que la vente de ses cartes se maintenait à un niveau élevé.

B.— UNE ACTIVITÉ RÉPONDANT A DES OBJECTIFS FIXÉS DANS UN CADRE PLURIANNUEL

L'activité de l'IGN se situe dans un cadre pluriannuel qui trouve sa concrétisation dans des contrats d'objectifs et de moyens (COM) permettant ainsi de définir les contours d'une véritable stratégie à long terme de l'établissement.

L'exercice 2007 constitue une année charnière pour l'Institut, car elle marque la transition entre deux contrats d'objectifs et de moyens. Le bilan d'application du COM 2003-2006, offre l'opportunité de tirer des enseignements du plan passé pour mieux éclairer les objectifs stratégiques pour la préparation de l'avenir de l'information géographique et cartographique pour la période couverte par le prochain COM, celui-ci étant encore en cours de définition.

1. Le contenu et la réalisation du COM 2003-2006

Le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2003-2006, qui représentait le quatrième contrat passé entre l'État et l'IGN, a été signé le 10 septembre 2003. Il avait été élaboré autour des six objectifs suivants, regroupant 29 engagements assortis chacun d'un indicateur permettant d'assurer un suivi de sa réalisation :

- consolider le projet industriel ;
- garantir la transparence comptable et la rigueur juridique ;
- déployer la démarche qualité au service des clients ;
- optimiser l'organisation de l'établissement et la gestion des ressources humaines ;

- développer la pratique partenariale ;
- préparer l’avenir.

Il convient de noter qu’un travail de convergence des différents indicateurs définis pour suivre la réalisation des objectifs du contrat avec ceux du programme « information géographique et cartographique » a été réalisé afin d’assurer une cohérence entre le suivi des objectifs du COM 2003-2006 et le suivi du programme annuel de performance.

S’agissant de l’élaboration du référentiel à grande échelle (RGE), la couverture nationale de la composante orthophotographique est disponible depuis fin 2003 et, à la fin 2006, la composante topographique couvre 91 départements, la composante parcellaire 21 548 communes et la composante adresse 71 départements.

Par ailleurs, toujours fin 2006, 11 conventions nationales ont été signées dont une convention avec la Direction générale des impôts permettant ainsi de constituer et de mettre à jour la composante parcellaire et une convention avec La Poste, afin d’améliorer la composante adresse. Le partenariat avec les collectivités territoriales s’est concrétisé par la signature de conventions avec 39 organismes locaux (principalement des conseils généraux et des services départementaux d’incendie et de secours).

Enfin, un processus de mise à jour en continu des composantes topographiques et adresse du RGE et de la base de données cartographique est engagé ; l’actualisation de la base de donnée parcellaire a été entamée début 2007.

2. L’élaboration d’une stratégie préfigurant le futur contrat d’objectifs et de moyens

L’ensemble de ces réalisations s’inscrit dans l’affichage d’une politique structurante et volontariste qui a été définie et sera déployée dans le cadre de deux axes majeurs :

– un projet d’entreprise visant à définir la stratégie à dix ans de l’établissement de façon à préparer prospectivement les évolutions majeures auxquelles l’Institut va être confronté et pour lesquelles il convient dès maintenant de mobiliser les équipes, que ce soit pour améliorer les prestations fournies dans le cadre des missions de service public, comme pour mieux développer, en raison des attentes de la clientèle potentielle, les activités à caractère commerciales.

Ce projet d’entreprise s’articule autour de six orientations majeures :

- la production, l’édition et la diffusion de référentiels et de données géographiques ;
- le développement des services en géomatique ;

– l’affirmation d’une culture d’entreprise reposant sur la solidarité et la responsabilité de son personnel ;

– le déploiement du partenariat avec les acteurs publics et la communauté scientifique ;

– une meilleure prise en compte des dimensions européennes par l’optimisation de la cohérence des données pour renforcer l’interopérabilité des informations ;

– le maintien et le développement du savoir faire technologique de l’IGN et le renforcement de ses capacités d’innovation afin de mieux préparer l’avenir ;

– un schéma directeur de la recherche et du développement visant à orienter la recherche et les développements prévus dans le projet d’entreprise par la production de connaissances destinées à la communauté scientifique d’une part, et, d’autre part, la modernisation et le développement de l’Institut. Ce schéma a été bâti sur l’hypothèse d’une augmentation progressive des publications scientifiques de 15% sur quatre années.

Pour ambitieux que soient ces objectifs, il y a tout lieu de s’interroger : l’effort souhaité pourra-t-il être réalisé et est-il suffisant pour permettre à l’IGN d’assurer ses missions et d’aborder le système concurrentiel qui caractérise la production et la commercialisation des données géographiques ?

Ces réflexions concernant les thèmes majeurs auxquels devront se consacrer l’IGN et ses personnels et qui ont été approuvés par le conseil d’administration de l’établissement fin 2005, devraient constituer les grandes orientations qui seront traduites plus concrètement dans le futur contrat d’objectifs et de moyens que l’IGN et l’État devraient finaliser et signer d’ici la fin de cette année.

CHAPITRE III : LE BUDGET DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES »

Les dotations budgétaires inscrites au programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » sont les plus importantes de la mission écologie, développement et aménagement durables. Elles représentent, avec 4,317 milliards d'euros d'autorisation d'engagement et 4,302 milliards d'euros de crédits de paiement, respectivement 42,53% et 42,57% des dotations de la mission.

Il convient de noter que les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont abondés chacun par 108,7 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits. Les remarques formulées précédemment pour le programme aménagement, urbanisme et ingénierie publique valent également pour le recours aux fonds de concours et attributions de produits finançant ce programme dont ils représentent 2,5% des ressources.

I.— UN PROGRAMME DONT L'UNICITÉ REND IMPARFAITEMENT COMPTE D'UNE GRANDE DIVERSITÉ

La création du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables traduit de vastes ambitions : regrouper sous la responsabilité du ministre d'État l'ensemble de la préparation et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les domaines du développement durable et de l'environnement, de l'énergie et des matières premières, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement, de l'urbanisme et de l'aménagement foncier, de l'aménagement de l'espace rural et de la forêt, de l'aménagement et du développement du territoire et de la mer, à l'exception toutefois de la pêche, des cultures marines et de la construction et de la réparation navale.

Dans le prolongement de la création de ce ministère au champ d'attribution aussi vaste, il est apparu logique de constituer cet unique programme support résultant de la fusion des programmes supports ou parties de programme support existant antérieurement. Ce programme correspond à l'esprit de la loi organique sur les lois de finances, permettant ainsi d'obtenir une vision globale de la manière dont le ministère remplit ses missions. **Toutefois, force est de constater que sa lisibilité est altérée par la multiplicité des actions et l'accumulation de généralités rendant malaisée l'appréhension détaillée des moyens permettant la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans des domaines aussi variés.**

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » (CPPEDAD) résulte de la fusion des anciens programmes :

– 217 « Soutien et pilotage des politiques de l'équipement » de la mission transports ;

– 211 « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » de la mission écologie et développement durable pour ce qui concerne une partie du fonctionnement courant des DRIRE (part écologie), le fonctionnement des DIREN, de la DGA, de la commission nationale du débat public ;

– 127 « contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » pour ce qui concerne une partie des crédits de fonctionnement courant des DRIRE (part industrie) de la mission développement et régulation économiques ;

– 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission gestion et contrôle des finances publiques pour ce qui concerne les crédits de fonctionnement courant de la DARQSI (Direction de l'Action Régionale, de la Qualité et de la Sécurité Industrielle) et de la DGEMP (Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières).

Le programme CPPEDAD assure des fonctions d'anticipation, d'évaluation et de prospective à moyen/long terme. Il a vocation à regrouper et animer l'ensemble des fonctions de stratégie et de soutien du ministère et à garantir leur mise en œuvre au profit de tous les services d'administration centrale et des services déconcentrés.

A.— UN PROGRAMME AU CONTENU ET À LA STRUCTURE COMPLEXES

Le programme comporte pas moins de 25 actions, dont 17 concernent des dépenses de personnels :

– celles relatives aux *politiques transversales* qui interviennent pour l'ensemble des programmes de la mission (développement durable, évaluation et expertise, développement de la connaissance environnementale et représentation des positions française à l'international). Elles ont vocation à regrouper l'ensemble des crédits inscrit au programme ayant pour finalité de porter une politique de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;

– celles relevant de la *fonction management et soutien* apportés en matière de ressources humaines et de pilotage, de coordination, de méthodes, de moyens et d'outils de gestion (management et soutien, qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement, information et communication, Commission nationale du débat public). Elles ont vocations à regrouper l'ensemble des dépenses concourant à la fonction soutien (crédits de personnels, dépenses de fonctionnement, crédits de communication).

Le programme 217 CPPEDAD assure pour l'ensemble du ministère et au profit des services qui le composent, une triple fonction de définition, de pilotage des politiques et de gestion des moyens correspondants dans les domaines de :

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

– la fonction juridique et contentieuse (action 2) ;

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

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

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

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

– les crédits des personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés qui travaillent dans les prolongements de l'action des services centraux (action 7) ;

– les crédits de personnel liés aux agents du ministère concourant à ses politiques publiques, dans les services déconcentrés et les services techniques centraux (actions 8 à 14, 23 et 24). Ces actions dites « miroir » autorisent les services déconcentrés, « multi-programmes » par essence, à conduire une gestion plus souple de leur masse salariale sur un programme unique, alors qu'ils connaissent de profondes restructurations. Cette disposition, déjà applicable en 2006 et 2007, est confirmée pour 2008 ;

– la rémunération des agents œuvrant pour d'autres ministères (actions 15 à 21, dotées par transfert de crédits et d'emplois en gestion). Ces moyens sont inscrits, au sein du projet de loi de finances, dans les programmes des ministères correspondants ;

– les crédits des personnels transférés aux collectivités territoriales qui restent mis à disposition par l'État et donc rémunérés avant exercice de leur droit d'option (action 22) ;

– les moyens de fonctionnement, la masse salariale et les équivalents temps plein (ETP) de la commission nationale du débat public (action 25).

B.— DES MODALITÉS DE GESTION TRADUISANT LA FONGIBILITÉ DES MOYENS DE L'ÉTAT

Les attributions du ministère étant transversales, la mise en œuvre de la politique et sa gestion reposent sur une mutualisation des moyens administratifs. Afin de dégager des économies d'échelle, le Gouvernement recourt désormais à

des regroupements centraux et locaux d'entités administratives diverses provenant non seulement des ministères dont les attributions ont été transférées au MEDAD, mais aussi à des services dépendant d'autres ministères et relevant d'autres missions de programme figurant au projet de loi de finances. Il serait préjudiciable que cette source d'économies pour le budget de l'État s'accompagne, pour les usagers des services publics, d'une trop grande difficulté à déterminer qui fait quoi. **Le principe du guichet unique s'il paraît avantageux en terme de coût et d'accessibilité, peut, toutefois présenter des inconvénients pour le citoyen qui ne trouve plus d'interlocuteur spécialisé.**

La gestion du programme est structurée avec des budgets opérationnels de programme (BOP) centraux et locaux, notamment pour la masse salariale et le fonctionnement des services déconcentrés, ainsi que des BOP déconcentrés. Ceux-ci sont confiés aux directeurs régionaux de l'équipement ; les directions régionales de l'environnement (DIREN), chargées de la gestion de la part de programmation, constituant des unités opérationnelles d'un BOP central spécifique. Au total, le programme CEPPEAD comporte dix-huit BOP centraux et vingt-six BOP régionaux.

Compte tenu des nouvelles attributions dévolues au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE), d'une part, et au MEDAD d'autre part, ce dernier se voit confier dorénavant, outre les activités d'inspection des installations classées, déjà assurées pour son compte par les directions régionales de l'industrie, la recherche et de l'environnement (DRIRE), les activités de sécurité industrielle (après mines, sous sols, explosifs, véhicules, équipements sous pression, barrages), ainsi que celles liées à l'énergie assurées par les DRIRE. Les activités d'inspection des installations classées demeurent assurées, pour le compte du MEDAD, par les DRIRE. Ainsi, dans une optique d'utilisation des savoir-faire propres à la notion de « métiers », 80% des activités des DRIRE sont effectuées pour le compte du MEDAD et 20% pour le compte du MINEFE. **En conséquence, le Rapporteur est amené à s'interroger sur le bien fondé de leur rattachement intégral au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi.**

Dans ce contexte, les crédits relatifs à la masse salariale et les emplois correspondant, d'une part, et les crédits de fonctionnement et d'investissement liés au soutien aux DRIRE pour la quote-part relevant désormais du MEDAD, d'autre part, figurent dans le programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie du développement et de l'aménagement durables ». Ces crédits et les ETPT correspondants font l'objet d'un transfert en gestion :

– sur le programme 134 « développement des entreprises, des services et de l'activité touristique » de la mission « développement et régulation économique » pour la part liée aux DRIRE ;

– sur le programme 218 « conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources financières » pour la part liée au fonctionnement de l'administration centrale.

Enfin, il convient de signaler que le suivi de la gestion des crédits se complique de plus en plus à cause des nombreux transferts de crédits affectant en cours d'exécution des programmes de la mission, soit de façon interne à la mission par transferts d'un programme à un autre, soit par transfert d'une mission à une autre en application de transferts de compétences.

II.— LES DOTATIONS DU PROGRAMME : UN BUDGET NATURELLEMENT CONSACRÉ À LA FONCTION PERSONNEL

Le programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables », comme tous les programmes de soutien est principalement constitué de dotations affectées à des crédits de personnel.

A.— LES GRANDES MASSES DU PROGRAMME : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

Le programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » rassemble les crédits consacrés :

– **aux fonctions stratégiques**, avec la définition des politiques du ministère, l'organisation et le pilotage de l'action des services centraux et déconcentrés, la production des fonctions d'évaluation des politiques publiques et des statistiques sur les champs de compétence relevant de l'ensemble de la mission, la coordination des actions communautaires et actions de communication, figurant aux actions 01 « stratégie, expertise et gouvernance en matière de développement durable », 06 « action européenne et internationale » et 25 « Commission nationale du débat public ». Celles-ci enregistrent une progression sensible des dotations, de 49,8% en autorisations d'engagement et de 43,3% en crédits de paiement.

– **à la gestion des ressources humaines et de la masse salariale** correspondante. Outre l'action 05 « politique des ressources humaines et formation », cette fonction regroupe l'ensemble des actions 07 à 24 rassemblant les différentes dotations affectées à la masse salariale.

Parmi ces différentes actions, il convient de noter l'existence d'actions dites miroir (15 et 17 à 21) qui ne comportent aucune autorisation de paiement ni aucun crédit de paiement. Elles ont pour finalité d'accueillir, en cours d'exercice, les crédits provenant des transferts d'autres missions. Elles concernent les personnels dont le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable assure la gestion.

Si votre Rapporteur remarque avec intérêt une augmentation des dotations destinées à l'action 05, il regrette, toutefois, que les annexes budgétaires ne permettent pas de mieux cerner l'effort consenti en faveur de la formation professionnelle des agents du ministère ;

– **les fonctions consacrées aux actions de soutien** : elles regroupent l'essentiel des moyens transversaux liés au fonctionnement des services (système d'information, fonctions juridiques, politiques immobilières, moyens de fonctionnement des services). Ces dotations concernent les actions 02 « fonction juridique », 03 « politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » et 04 « politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques ». Les dotations consacrées à ces fonctions évoluent différemment selon que l'on considère les autorisations d'engagement ou les crédits de paiement. Les premières présentent un montant en diminution d'un exercice budgétaire à l'autre, alors que les secondes sont en augmentation de 3%.

Le tableau ci-après retrace, hors fonds de concours et attributions de produits, pour chacune de ces trois grandes fonctions, l'évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement figurant dans la loi de finances initiale pour 2007 et dans le projet de loi de finances pour 2008 :

(en millions d'euros)

	LFI 2007		PLF 2008		Variation (%) 2007/2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctions stratégiques	23,065	23,157	34,586	33,176	+ 49,8	+ 43,3
GRH et masse salariale	4 105,434	4 105,535	3 878,207	3 876,480	- 5,5	- 5,6
Autres soutiens	433,922	381,274	404,687	392,527	- 6,7	+ 3
Totaux	4 562,426	4 509,966	4 317,480	4 302,183	- 5,4	- 4,6

S'agissant des fonds de concours et des attributions de paiement, ils enregistrent une diminution significative. Ils ne représenteront plus en 2008 que 2,5% de l'ensemble des dotations, contre 3,2% en 2007.

Le tableau ci-après retrace la répartition par grandes fonctions et traduit leur évolution :

(en millions d'euros)

	LFI 2007		PLF 2008		Variation (%) 2007/2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctions stratégiques	2,773	2,773	2,993	2,993	+7,9	+7,9
GRH et masse salariale	55,190	55,190	50,470	50,470	- 8,6	- 8,6
Autres soutiens	92,980	92,980	55,261	55,261	- 40,6	- 40,6
Totaux	150,943	150,943	108,724	108,724	- 28	- 28

B.— LES DOTATIONS AFFECTÉES AUX FONCTIONS STRATÉGIQUES

Les fonctions dites stratégiques constituent le cœur des actions des politiques élaborées et mises en œuvre par le MEDAD. Elles s'articulent autour de sept fonctions majeures :

– **la gouvernance** et la définition des politiques nationales qui s'articulent autour de deux volets complémentaires :

1) la définition des politiques nationales dans les domaines des transports, de la construction, des travaux publics, de l'habitat, de la construction et de l'aménagement du territoire, dont elle assure la cohérence avec celles définies à l'échelon européen. Le ministère met en oeuvre les moyens liés à la conduite des politiques en matière de sûreté, de sécurité et de défense, notamment en assurant la prévention des risques naturels, technologiques et sanitaires, ainsi que les accidents de transports et la gestion des crises ;

2) la conduite et le suivi des actions transversales de long terme de la stratégie nationale du développement durable (SNDD), organisée et structurée selon le plan de la stratégie européenne de développement durable. À travers cette action, le ministère assure un soutien à la prise en compte des objectifs de développement durable par les pouvoirs publics décentralisés, notamment dans le cadre « d'agenda 21 » locaux. L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) participe à la mise en œuvre de plusieurs volets de la stratégie nationale du développement durable ;

– **l'appui et le soutien à la modernisation des services**, notamment en matière de gestion des compétences et d'organisation des services ;

– **le développement de l'observation, des études et de la conception d'outils en matière de connaissances environnementales** par l'élaboration et la tenue de données environnementales, ainsi que de méthodes économiques d'évaluation des incidences des dommages causés à la santé et à l'environnement ;

– **la démocratisation de l'accès aux connaissances environnementales** afin de faciliter l'information du public et son appréhension des questions environnementales, en rendant accessibles les données recueillies. Les outils développés portent principalement sur l'état des milieux, les impacts environnementaux des activités humaines et économiques, les risques naturels et technologiques, les interactions entre la santé et l'environnement ;

– **les missions d'inspection et de contrôle de l'activité des services** qui reposent sur les personnels de l'inspection générale et sur les missions d'inspection spécialisées du Conseil général des Ponts et Chaussées et du service

de l'inspection générale de l'environnement. Outre l'appréciation et le contrôle de la régularité des interventions, ces organismes d'inspection ont également pour mission de formuler des avis et des recommandations, de conseil et d'expertise ;

– **l'information et la communication en matière environnementale.** Outre la communication institutionnelle sur les objectifs des politiques initialisées par le ministère par l'organisation de diverses manifestations, elle repose sur la diffusion de supports papier et électronique.

La Commission nationale du débat public, qui constitue l'action 25 du programme, participe pleinement à l'information du public et à sa sensibilisation aux problèmes environnementaux. La dotation budgétaire de la CNDP s'élève à 1,96 million d'euros, en augmentation de 1,55%.

La CNDP est une autorité administrative indépendante, composée de 21 membres. Elle est chargée de veiller au respect de la participation des citoyens aux processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, notamment lorsqu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire.

Son activité est conséquente et elle n'hésite pas à recourir aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pour organiser les débats qu'elle anime. Ceux-ci portent sur des sujets aussi divers que le prolongement de l'A 16, le projet de terminal méthanier du Verdon, l'extension du port de Bastia. Elle a compétence pour recommander à des maîtres d'ouvrage d'organiser une concertation (projet de canalisation de gaz subordonnée au projet de terminal méthanier de Dunkerque) et peut être saisie, comme plus récemment, par gouvernement en vue d'organiser un débat public portant sur les options générales suite aux conclusions du « Grenelle de l'environnement » ;

– **l'action européenne et internationale** (action 06 du programme, dotée de 4,1 millions d'euros) par laquelle le ministère vise à développer son influence et sa présence dans les relations communautaires, internationales, bilatérales et multilatérales. Le ministère assure également une veille sur l'élaboration de la législation européenne et les orientations arrêtées au plan européen et international.

C.— LES DOTATIONS AFFECTÉES À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET À LA MASSE SALARIALE

Y compris les charges sociales, les dépenses affectées à la gestion des ressources humaines et à la masse salariale du ministère s'élèvent à 3,876 milliards d'euros, soit 38,4% de la dotation en crédits de paiement de l'ensemble de la mission et 90% des crédits inscrits à l'action « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. En excluant l'action n° 05 « politique des ressources humaines et

formation », elles représentent 37,6% des crédits de l'ensemble de la mission et 88,4% des crédits affectés au programme.

Il convient de noter que la masse salariale, (3,804 milliards d'euros de CP) n'inclut pas les dépenses de personnel concernant des emplois transférés en cours d'exercice sur le programme. Les dépenses relatives à ces personnels, en provenance d'autres missions, mais qui relèvent d'ores et déjà pour leur gestion administrative du MEDAD devraient lui être reversées sous forme de transferts de crédits en 2008. Ces transferts proviennent des missions « ville et logement », « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », « culture », « enseignement scolaire » et « solidarité et intégration ». **Il importera de veiller à ce que les crédits transférés compensent intégralement les charges nouvelles correspondant aux transferts de charges d'emplois.**

La masse salariale se répartit entre les rémunérations d'activité (2,35 milliards d'euros, soit 61,7%), les cotisations et contributions sociales (1,42 milliard d'euros, soit 37,3%) et les prestations sociales et les allocations diverses (0,035 milliard d'euros, soit 1%). Elle concernera 13 303 ETPT de catégorie A, 25 768 ETPT de catégorie B et 47 534 ETPT de catégorie C.

Les effectifs concernés par le programme représentaient 96 155 équivalents temps plein de travail autorisés par la LFI pour 2007. Le projet de loi de finances pour 2008 limite à 86 305 le nombre d'ETPT, soit une baisse brute de 9 850 ETPT (-10,2%).

L'analyse des flux est rendue complexe du fait du transfert de personnels aux collectivités territoriales en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Au total, le schéma d'emploi du MEDAD comporte, 4 992 sorties et 2 882 entrées, soit une réduction globale de 2 110 ETPT (-2,19% des ETPT de la mission).

S'agissant des transferts de personnel aux collectivités territoriales prévues par la loi LRL, la majeure partie des compensations versées aux collectivités est d'ores et déjà prise en charge par la direction du budget par transfert de fiscalité en recourant notamment au produit de la taxe sur les contrats d'assurance. Les conditions dans lesquelles les charges des collectivités territoriales résultant de la gestion et du soutien de ces personnels supplémentaires seront compensées mériteraient d'être mieux définies et mieux prises en compte.

Toutefois, l'intégration dans la fonction publique territoriale des agents de l'État repose sur une faculté d'option. Il semblerait que le nombre d'agents ayant opté pour le statut territorial soit bien supérieur aux prévisions. Les hypothèses ayant présidé à l'élaboration du budget de la mission s'en trouvent altérées. L'importance qualitative de ces transferts conduit à s'interroger sur la possibilité pour le ministère du budget d'assurer à l'avenir le financement, sans contraindre à terme les finances des collectivités territoriales.

Par ailleurs, compte tenu des délais de préparation du projet de loi de finances, celui-ci ne tient pas compte de la totalité des agents ayant fait jouer leur droit d'option avant le 31 août 2007, sans doute conviendrait-il que le gouvernement présente, en cours d'examen du PLF un amendement de cohérence pour assurer une plus juste compensation de ces transferts.

Enfin, l'extension à la fonction publique des dispositions de l'article 1^{er} de la loi 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA) par le décret du 4 octobre 2007 ne précise pas quel est le sort des « charges patronales » supportées par l'État. **Si, celles-ci devaient être concernées par l'exonération, ce qui semblerait devoir être le cas (le décret visant, sans restriction, l'article premier de la loi), les crédits affectés aux cotisations employeur de la mission devraient en être affectés. Il serait légitime, dans cette hypothèse, que le gouvernement propose, lors de l'examen du PLF, un amendement de cohérence.**

L'action 05 « politique des ressources humaines » correspond à 4,4% des crédits de la mission. Elle recouvre les dépenses d'action sociale, la politique de prévention des risques professionnels, les moyens de trois écoles (ponts et chaussées, travaux publics de l'état et techniciens de l'équipement). La dotation est consacrée pour ses deux tiers aux dépenses de recrutement et de formation professionnelle. L'action bénéficie d'une augmentation de 17% de sa dotation. **La formation professionnelle concourant directement à l'amélioration du service public, il est regrettable que les documents budgétaires ne détaillent pas davantage ces dépenses.**

D.— LES DOTATIONS AFFECTÉES AUX FONCTIONS DE SOUTIEN

L'ensemble des dotations consacrées à la fonction juridique, à la politique immobilière, aux moyens de fonctionnement et à la gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques s'élève globalement à 404,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement (- 5,4%) et à 392,5 millions d'euros de crédits de paiement (+ 3%).

La fonction juridique (action 02) recouvre une double action préventive et de résolution des litiges susceptible de survenir dans l'exercice des missions du ministère. Elle contribue au renforcement de la sécurité juridique des actions menées. Elle est à la source de la production réglementaire émanant du ministère. Enfin, elle traite les conséquences financières liées au règlement des personnels non titulaires. Elle est dotée de 6 millions d'euros.

Les crédits de paiement de l'action 03 « politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » s'élèvent à 354,8 millions d'euros (en progression de 2,6%) et devraient être abondés de 55,2 millions de fonds de concours et d'attributions de produits. Elle comprend :

– des crédits de fonctionnement des administrations centrales et des services déconcentrés (199,1 millions d'euros) ;

– des dépenses d'immobiliers des administrations centrales (50,8 millions d'euros) et des services déconcentrés (50,6 millions d'euros) et les loyers budgétaires (58,1 millions d'euros) ;

– des dépenses d'investissement (16,2 millions d'euros, soit 3,3% de la dotation), principalement consacrées à des projets de restructuration, de réhabilitation et de mise aux normes. De nombreuses opérations entreront dans la phase de construction, induisant des besoins importants pour l'exercice budgétaire et les trois années à venir.

La gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques (action 04) est dotée de 31,6 millions d'euros. La dotation de l'action est répartie en trois pôles : le pôle transport (21,2 millions d'euros), le pôle énergie (0,2 million d'euros) et le pôle écologie (1 million d'euros).

Les indicateurs permettant d'évaluer les objectifs du projet annuel de performances semblent traduire une évolution globale conforme aux exigences que s'est fixé le ministère. Toutefois l'objectif n° 4 qui vise à accentuer la diffusion au public des éléments stratégiques, prospectifs et statistiques parait hors d'atteinte. En effet, la cible visée à l'horizon 2010 par l'indicateur de performances (60% de connexions et 60% de téléchargements et d'interrogations des informations) semble irréaliste, l'objectif prévisionnel pour 2008 n'étant fixé qu'à 15%. Enfin, sans remettre en cause la pertinence politique de l'indicateur 5.3 qui évalue la part de véhicules propres dans le parc de véhicules de liaison, on ne peut que s'interroger de le voir apparaître comme un indicateur de performance de l'objectif n° 5 « contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement des fonctions support ».

CONCLUSION

Compte tenu de la création récente du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, il ne sera pas fait de remarques sur le manque d'ambition de ce budget. Celui-ci peut être considéré comme un budget de transition.

Suite au diagnostic d'urgence écologique établi par le Grenelle de l'environnement, les budgets 2009 et suivants devront mettre en perspective un projet à la dimension du problème et des mesures à la hauteur des ambitions affichées.

Le Rapporteur sera vigilant à cette mise en œuvre et à l'établissement d'indicateurs de performances en rapport avec les enjeux.

De même, il sera attentif à ce que les transferts de personnel aux collectivités territoriales aient pour corollaire une juste compensation, y compris les crédits nécessaire à l'évolution des carrières dans le temps.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 24 octobre 2007, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les crédits de la **mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2008** sur les rapports de **M. Christophe Priou**, *écologie et énergie*, **M. Martial Saddier**, *transports routiers, ferroviaires et fluviaux*, **M. Jean-Claude Fruteau**, *transports aériens et mission budget annexe contrôle et exploitation aériens* et **M. Philippe Plisson**, *équipement et développement durable*.

M. Philippe Plisson, rapporteur pour avis sur les programmes 113, 159 et 217 a tout d'abord souligné que les trois programmes faisant l'objet de cet avis représentaient 44 % des autorisations d'engagement et 45 % des crédits de paiement de la mission écologie, développement et aménagement durables

Le budget du programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique », hors fonds de concours et attributions de produits représente 0,621% des autorisations d'engagement de la mission, et à 0,623 % des crédits de paiement. Il s'élève, globalement, à 73,41 millions d'euros d'AE et à 79,61 millions d'euros de CP, soit une hausse respective de 0,5 % et de 1,62 % par rapport 2007.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, ces augmentations mériteraient d'être saluées si elles n'avaient un caractère virtuel. En effet, le projet de budget contient par des fonds de concours et des attributions de produits, à hauteur de 10,410 millions en AE (doublées par rapport à 2007) et de 16,610 millions d'euros en CP (soit multipliés par 1,6). Il serait souhaitable qu'à l'avenir, et pour mieux correspondre à l'esprit de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), un minimum de transparence et de lisibilité accompagne ces dotations complémentaires.

Hors ces dotations complémentaires, les AE et les CP enregistrent une baisse de 4,555 millions (soit -6,74 %).

Deux actions des six actions sont pourvues de dotations : l'action 01 « Urbanisme, planification et aménagement » dotée de 54,450 millions avec dotations supplémentaires et 38 millions hors dotation supplémentaire et l'action 06 « soutien au programme » dotée de respectivement de 25,16 millions.

Du fait de la création d'un grand ministère, regroupant des entités budgétaires autrefois distinctes, la mission ne comporte plus de dépenses de personnels. Les dépenses de fonctionnement enregistrent une augmentation de 1,75 %. Les dotations d'investissement, consacrées principalement aux villes nouvelles, sont amputées de près du quart de leur dotation de 2007. Les dépenses d'intervention représentent 47,6 % des dotations du programme (en baisse de

9,57 %). Enfin les dépenses d'opérations financières, soit 3,57 millions d'euros (-15,76 %) servis sous forme d'avance remboursables aux villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart.

Les six objectifs figurant dans le projet annuel de performances évoluent de façon satisfaisante. Les cibles fixées pour l'exercice en cours ont été globalement atteintes, à l'exception de l'objectif n° 4 qui ambitionne d'assurer aux usagers et aux collectivités locales, un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme. La réforme visant à simplifier la procédure du permis de construire pourrait modifier la donne.

Le budget du programme « information géographique et cartographie », avec 69,280 millions d'euros d'AE et de CP, le programme IGC représente 0,68 % des AE et 0,69 % des CP de la mission et enregistre une baisse de 7,7 % par rapport à 2007

Le programme comprend deux actions. L'action 01 « production de l'information géographique » représente 81 % de la dotation du programme. Les CP correspondent aux AE et figurent au projet de loi de finances pour une somme de 56,11 millions d'euros, en diminution de 8 %. Les 150 000 euros restants se répartissent entre les crédits de fonctionnement du Conseil national de l'information géographique (95 000 euros), et des dépenses d'interventions destinées à soutenir des projets d'études menés en partenariat avec des entreprises ou des collectivités. L'action 02 « recherche dans le domaine de l'information géographique » correspond à 19 % de la dotation du programme. Dotée, tant en AE qu'en CP de 13,17 millions d'euros, elle diminue de 6,4 %.

La subvention accordée à l'IGN dans le projet de loi de finances s'élève à 69,13 millions d'euros, soit la quasi-totalité du programme. Elle est en baisse de 7,8 % et se situera en 2008 à un niveau équivalent à celui de 2006.

Selon les prévisions, le budget de l'établissement public, après avoir connu une hausse régulière au cours des dernières années devrait se stabiliser après l'exercice 2007, une fois achevée la constitution du référentiel à grande échelle (RGE) et la phase de location de bureaux, suite à la vente des locaux parisiens. Toutefois, il semblerait que toutes les composantes du RGE ne soient pas encore totalement achevées et la location de locaux pourrait perdurer jusqu'à la réalisation et la livraison des travaux du programme immobilier sur le site de Saint-Mandé qui devraient s'étendre sur plusieurs années.

La baisse de la subvention de l'IGN trouve plus vraisemblablement son explication par l'objectif poursuivi par le gouvernement de faire en sorte que les produits des activités commerciales de l'IGN s'équilibrent avec la subvention pour charges de service public, voire dépassent son montant (la cible affichée pour 2010 étant de 55 %), et dans la diminution de ses effectifs (-15 ETP), réduction pesant exclusivement sur des emplois de catégorie C, les moins qualifiés.

Les indicateurs du projet annuel de performances semblent globalement traduire une évolution positive et tendent vers les objectifs fixés. Toutefois, nombre d'entre eux paraissent accuser un léger retard par rapport aux cibles envisagées pour 2010, peut-être celles-ci étaient-elles au mieux trop ambitieuses, au pire irréalistes.

Le budget du programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » est le plus important de la mission. Il représente, avec 4,3 milliards d'euros d'AE et de CP, respectivement 42,53 % et 42,57 % des dotations de la mission. Il convient de noter que les AE et les CP sont abondés chacun par 108,7 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits. Les remarques formulées précédemment pour le programme 113 valent également pour le recours aux fonds de concours et attributions de produits finançant ce programme dont ils représentent 2,5 % des ressources.

Le programme comporte pas moins de 25 actions, dont 17 concernent des dépenses de personnels :

Les dépenses de personnel, y compris les charges sociales représentent 88,4% des crédits affectés au programme et 37,6 % des CP de l'ensemble de la mission. La masse salariale, (3,8 milliards d'euros de CP) n'inclut pas les dépenses de personnel concernant des emplois transférés en cours d'exercice sur le programme. Les dépenses afférentes, en provenance d'autres missions, devraient être reversées au MEDAD sous forme de transferts de crédits en 2008. Il conviendra de veiller à ce que les crédits transférés compensent intégralement les charges nouvelles correspondant à ces transferts d'emplois. La masse salariale concernera 13 303 ETPT de catégorie A, 25 768 ETPT de catégorie B et 47 534 ETPT de catégorie C, soit un total de 86 305 le nombre d'ETPT, en baisse de 9 850 ETPT (-10,2 %).

L'analyse des flux est rendue complexe du fait du transfert de personnels aux collectivités territoriales en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Au total, 2 110 ETPT sont supprimés (-2,19 % des ETPT de la mission). S'agissant des transferts de personnel aux collectivités territoriales, la majeure partie des compensations versées aux collectivités est prise en charge par la direction du budget, par transfert de fiscalité.

L'intégration dans la fonction publique territoriale des agents repose sur une faculté d'option. Le nombre d'agents ayant opté pour le statut territorial est supérieur aux prévisions, ce qui altère les hypothèses d'élaboration du budget de la mission et conduit à s'interroger sur la possibilité d'en assurer à l'avenir le financement, sans contraindre à terme les finances des collectivités territoriales. Par ailleurs, le projet de loi de finances, ne tient pas compte de la totalité des agents ayant fait jouer leur droit d'option avant le 31 août 2007, sans doute conviendrait-il que le gouvernement présente, en cours d'examen du PLF un amendement visant à assurer une plus juste compensation de ces transferts.

Enfin, le décret précisant les modalités d'extension à la fonction publique des dispositions de la loi TEPA ne précise pas quel est le sort des « charges patronales » supportées par l'état. Si, celles devaient être, concernées par l'exonération, ce qui semblerait devoir être le cas, les crédits affectés aux cotisations employeur de la mission devraient en être affectés. Il serait légitime, dans cette hypothèse, que le gouvernement propose, par cohérence, un amendement en ce sens.

L'action 05 « politique des ressources humaines » correspond à 4,4% des crédits de la mission. Elle recouvre les dépenses d'action sociales, la politique de prévention des risques professionnels et les moyens de trois écoles. Elle est consacrée pour 2/3 aux dépenses de recrutement et de formation professionnelle. L'action bénéficie d'une augmentation de 17 % de sa dotation. La formation professionnelle concourant directement à l'amélioration du service public, il est regrettable que les documents budgétaires ne détaillent pas plus ces dépenses.

Les crédits de paiement de l'action 03 « politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » s'élèvent à 354,8 millions d'euros (en progression de 2,6 %) et devraient bénéficier de 55,2 millions de fonds de concours et d'attributions de produits. Elle comprend les crédits de fonctionnement des administrations centrales et des services déconcentrés, les dépenses d'immobiliers des administrations centrales et des services déconcentrés, les loyers versés représentant de la dotation et les dépenses d'investissement.

Enfin, la dotation budgétaire de l'action 25 « Commission nationale du débat public », la moins dotée du programme, avec 1,96 million d'euros, voit ses crédits augmenter. La CNDP est chargée de veiller au respect de la participation des citoyens aux processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, notamment lorsqu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Son action s'inscrit dans la logique de démocratie participative prévue par le Grenelle de l'environnement

Enfin, les indicateurs permettant d'évaluer les objectifs du projet annuel de performances semblent traduire une évolution conforme aux exigences, à l'exception toutefois de l'objectif n° 4 pour lequel la cible fixée à l'horizon 2010, 60 % de connexions et 60 % de téléchargements et d'interrogations des informations, paraît hors d'atteinte, les indicateurs prévisionnels pour 2008 se situant seulement à 15 %.

Compte tenu de la création récente du ministère, il ne sera pas fait de remarques sur le manque d'ambition de ce budget, qui peut être considéré comme un budget de transition. Suite au diagnostic d'urgence écologique établi par le Grenelle de l'environnement, les budgets 2009 et suivants devront mettre en perspective un projet à la dimension du problème et des mesures à la hauteur des ambitions affichées. Le Rapporteur sera vigilant à cette mise en œuvre et à l'établissement d'indicateurs de performances en rapport avec les enjeux. Les transferts de personnel aux collectivités territoriales doivent avoir pour corollaire

une juste compensation, y compris les crédits nécessaire à l'évolution des carrières dans le temps.

En conclusion, au vu des analyses des trois programmes le rapporteur a proposé à la commission de s'abstenir sur les crédits de la mission écologie, développement et aménagement durables.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a estimé que le transfert de personnel opéré dans le cadre du budget justifiait à lui seul un vote négatif sur l'ensemble de la mission. Elle a soutenu l'idée, défendue par le rapporteur, d'un amendement gouvernemental pour accorder une juste compensation des charges patronales, à la suite de l'adoption de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Il faudrait également appliquer la NPI. Qu'en est-il des personnels de support en charge de la gestion des carrières ?

Enfin, il est regrettable de constater le recul de la présence territoriale des directions départementales de l'équipement, s'agissant en particulier de leur rôle d'ingénierie. Les collectivités ont de fait à tendance à se retourner vers les conseils généraux.

Mme Catherine Vautrin a indiqué que compte tenu du fait que les crédits du transport maritime seraient examinés lors d'une prochaine réunion de la commission, ce n'est qu'au terme de l'examen de ceux-ci que la commission donnerait son avis sur l'ensemble de la mission budgétaire Écologie, développement et aménagement durables.



Lors de sa réunion du 30 octobre 2007, la commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « écologie, aménagement et développement durables » pour 2008.*