



N° 2865

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. PHILIPPE PLISSON,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
<i>a) Le développement durable et le Grenelle II de l'environnement, une nouvelle occasion ratée – L'exemple criant de l'éolien</i>	8
<i>b) Un contexte international durablement marqué par l'échec de la conférence de Copenhague qui aurait appelé une tout autre politique</i>	11
<i>c) Le projet de loi de finances pour 2011 : une traduction budgétaire manquant de volontarisme et de clarté</i>	12
<i>d) Malgré l'importance stratégique des programmes « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » (n° 113) et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » (n° 217) au sein de la mission « Écologie, développement et aménagement durables »</i>	15
I.— LE PROGRAMME « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » (N° 113)	20
A.— UN PROGRAMME AU PÉRIMÈTRE MOUVANT ET SOUFFRANT DE MULTIPLES HANDICAPS	20
<i>a) Rappel : un programme au périmètre mouvant</i>	20
<i>b) et qui souffre de multiples handicaps</i>	22
1. Urbanisme, aménagement et sites, planification (action n° 1)	25
2. Appui technique (action n° 2)	29
<i>a) Assurer aux usagers et aux collectivités locales un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme (objectif n° 2)</i>	30
<i>b) Apporter aux usagers et aux collectivités une assistance pour leur permettre d'exercer leurs compétences en privilégiant l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'aide aux petites communes (objectif n° 4)</i>	31
3. Gestion des milieux et biodiversité (action n° 7)	35
<i>a) Assurer la gestion intégrée de la ressource en eau (objectif n° 3)</i>	35
<i>b) Améliorer l'efficacité biologique et l'efficacité du réseau des espaces protégés au titre de la nature et des paysages (objectif n° 5)</i>	37
<i>c) Inciter par le biais d'actions partenariales à la conservation des espaces naturels et des espèces animales et végétales menacés (objectif n° 6)</i>	39

B.— LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UN COUP D'ARRÊT CONSTITUANT UN TRÈS MAUVAIS SIGNAL	42
1. Le financement du Grenelle de l'environnement.....	42
2. L'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	43
<i>a) Les dépenses de fonctionnement</i>	43
<i>b) Les dépenses d'investissement</i>	44
II.— LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER (CPPEEDM) » (N° 217).....	47
A.— LA CONTINUELLE RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT.....	48
<i>a) La réorganisation des services de l'administration centrale</i>	48
<i>b) La réorganisation corollaire des services déconcentrés</i>	49
B.— UN PROGRAMME QUI PÂTIT D'UNE NOUVELLE MODIFICATION DE PÉRIMÈTRE	53
C.— UN PROGRAMME DONT LES ACTIONS RESTENT PLÉTHORIQUES ET PEU LISIBLES	55
1. Stratégie, études et expertise en matière de développement durable (action n° 1)	55
<i>a) Contenu.....</i>	55
<i>b) Perspectives du CGDD pour 2011 (en millions d'euros).....</i>	56
<i>c) Le réseau des organismes scientifiques et technologiques, dont le CGDD définit les orientations.....</i>	60
2. Fonction juridique (action n° 2)	63
<i>a) Contenu.....</i>	63
<i>b) Dotations budgétaires et objectifs.....</i>	64
3. Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3).....	64
<i>a) Contenu.....</i>	64
<i>b) Dotations budgétaires et objectifs.....</i>	65
4. « Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques » (action n° 4).....	67
<i>a) Contenu.....</i>	67
<i>b) Dotations budgétaires et objectifs.....</i>	68
5. Politique des ressources humaines et formation (action n° 5).....	69
<i>a) Contenu.....</i>	69
<i>b) Dotations budgétaires et objectifs.....</i>	70

6. Action européenne et internationale (action n° 6).....	74
a) Contenu.....	74
b) Dotations budgétaires et objectifs.....	74
7. Personnels relevant de la gestion du MEEDDM (actions n° 7 à 24).....	75
a) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » (action n° 7).....	76
b) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transport » (action n° 8).....	77
c) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et circulation routières » (action n° 9).....	78
d) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes » (action n° 11).....	78
e) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Urbanismes, paysages, eau et biodiversité » (action n° 13).....	79
f) Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique (action n° 14).....	79
g) Personnels œuvrant pour les politiques de « Développement et d'amélioration de l'offre de logement » (action n° 15).....	80
h) Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques » (action n° 16).....	80
i) Personnels relevant de programmes d'autres ministères (action n° 18).....	80
j) Personnels transférés aux collectivités territoriales (action n° 22).....	81
k) Personnels œuvrant pour les politiques des programmes « mines et après-mines » (action n° 23).....	82
l) Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens (action n° 24).....	82
8. Commission nationale du débat public (action n° 25).....	83
9. Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (action n° 26).....	84
CONCLUSION	87
EXAMEN EN COMMISSION	89
PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES	91

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la quatrième année consécutive m'a été confiée la responsabilité d'analyser, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, une partie des crédits du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM). Cette mission s'exerce cette année dans un contexte un peu particulier dans la mesure où, répondant à l'appel lancé par l'Organisation des Nations Unies qui a décrété 2010 « *année internationale de la biodiversité* », la France a souhaité mettre l'accent sur ce thème et sensibiliser nos concitoyens à l'importance et aux enjeux de la préservation de la diversité du vivant. Le MEEDDM a de ce fait été au centre des actions relatives à la biodiversité, qu'il s'agisse de grandes réflexions programmatiques à moyen et long termes, avec le bilan de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) de 1994 à 2010, la nouvelle SNB 2010-2013, ou de la définition d'une meilleure adéquation des moyens dédiés à la protection de la nature, aux objectifs, avec la réflexion autour de la création d'un nouvel opérateur de type agence de la nature.

Cette responsabilité, à laquelle je confirme mon attachement, discussion budgétaire après discussion budgétaire, m'a pour la deuxième année consécutive été confiée par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, depuis sa création le 1^{er} juillet 2009 en application des nouvelles dispositions constitutionnelles issues de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République. Rappelons-le, ces dispositions, précisées par la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, adoptée le 27 mai 2009, a modifié le nombre de commissions permanentes pour les porter de six à huit, a permis à l'Assemblée nationale de se doter, en même temps que d'une nouvelle commission des affaires culturelles et de l'éducation, d'une nouvelle commission permanente dont les travaux seront centrés sur les questions de développement durable et d'aménagement du territoire. Après plus de seize mois d'existence et de travaux législatifs, Votre Rapporteur ne peut voir là qu'un sujet de satisfaction, d'autant

que les compétences de cette commission, précisées par l'article 17 de notre Règlement, sont particulièrement larges : aménagement du territoire ; construction ; transports ; équipement, infrastructures, travaux publics ; environnement ; chasse. Il ne peut que regretter, cependant, que l'énergie et l'agriculture soient exclues de son champ de compétences et fassent partie de celles dévolues à la commission des affaires économiques, contribuant ainsi, sur ces sujets, à scinder de manière artificielle les travaux des députés s'y intéressant, et à ne pas améliorer leur lisibilité pour nos concitoyens.

Votre Rapporteur ne peut néanmoins que se féliciter du fait qu'une commission permanente soit – enfin – dédiée à ces deux thèmes centraux de l'action publique que sont le développement durable et l'aménagement du territoire, dont la vocation est d'irriguer l'ensemble des champs de l'action publique et d'en devenir progressivement mais rapidement, compte tenu des enjeux pour les générations futures, le centre de gravité. Il persiste cependant à croire que, pour l'efficacité du travail parlementaire dans ces deux domaines, il eût mieux valu que le Sénat procédât de la même façon en créant une commission homologue. La mutation de l'ex-commission des affaires économiques en commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire – dont le champ de compétences extrêmement large recouvre l'activité des départements ministériels à vocation économique : industrie, transports, agriculture, commerce et artisanat, environnement, logement, postes et télécommunications, aménagement du territoire – n'a en effet pas permis, au sein de la chambre haute, une véritable spécialisation de ses membres dans les questions environnementales. Cette carence a été criante au moment de l'examen au fond de projets de loi lourds dans le domaine environnemental, et en premier lieu du projet qui a donné naissance à la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

a) Le développement durable et le Grenelle II de l'environnement, une nouvelle occasion ratée – L'exemple criant de l'éolien

Dans son précédent avis budgétaire lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, votre Rapporteur – qui avait en son temps salué les « *grands espoirs* » dont était porteur le Grenelle « I » de l'environnement, devenu la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, adopté à la quasi-unanimité le 28 octobre 2008 en première lecture à l'Assemblée nationale – avait mis en exergue le décalage entre les attentes suscitées par le « Grenelle I » et le contenu concret du « Grenelle II », devenu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Force est de constater que ce texte est bien en retrait par rapport aux intentions initiales du Gouvernement : son contenu reste plus que jamais en deçà des mesures énergiques, novatrices et pragmatiques qu'appellent la situation écologique de la planète et l'urgence de trouver de nouveaux remèdes à ses maux nés d'un modèle de croissance objectivement à bout de souffle.

À cet égard, les dispositions du « Grenelle II » sur l'énergie éolienne, tout comme les conditions dans lesquelles elles ont été élaborées, sont révélatrices de cet écart entre les ambitions et les résultats. Les commissions des affaires économiques et du développement durable et de l'aménagement du territoire avaient créé, le 7 octobre 2009, une mission d'information sur ce sujet, dont le rapport de M. Franck Reynier a été examiné au cours de leur réunion du 30 mars 2010. Comme je l'ai expliqué au cours de cette réunion, ma participation à cette mission s'inscrivait dans le cadre de l'examen de l'ensemble des dispositions du « Grenelle II », je souhaitais participer à la définition consensuelle d'un cadre législatif et réglementaire précis, durable et conforme au respect des engagements européens de la France. Les objectifs de la mission, définis au cours de sa première réunion, visaient à établir un état des lieux des activités éoliennes, étudier leurs perspectives de développement et engager une analyse des conditions de leur acceptation par la population.

Après six mois de travail, les auditions auxquelles nous avons procédé nous avaient laissé espérer la possibilité de trouver une synthèse pour considérer que le vent, comme le soleil, était une véritable énergie renouvelable ayant sa place dans le bouquet énergétique. Malheureusement, nous n'avons plus que constater que tous les objectifs de la mission n'ont pas été, loin s'en faut, remplis. Si l'état des lieux a bien été réalisé, les perspectives de développement de la filière n'apparaissent nulle part. En outre, la mission n'a analysé les conditions de leur acceptation par la population qu'en se limitant aux citations des opposants à l'éolien qui ont été auditionnés. Il en est résulté un rapport déséquilibré et lacunaire, rédigé à charge, qui au sens de votre Rapporteur équivaut à « signer l'arrêt de mort » de l'éolien en France.

En effet, les principales propositions de la mission (création de schémas régionaux, fixation d'un seuil de production et d'un nombre minimal de mâts pour les unités de production au sein des zones de développement de l'éolien – ZDE –, instauration d'une distance minimale de 500 mètres entre les parcs éoliens et les habitations ou les locaux d'activité préexistants, application du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), obligation pour les opérateurs de constituer des provisions en vue du démantèlement des installations en fin de vie), qui ont globalement été insérées dans le dispositif de la loi, obèrent fortement les capacités de développement de cette énergie renouvelable. Cela est d'autant plus préjudiciable à l'évolution du « mix énergétique » de la France que celle-ci a besoin d'un développement important de l'énergie éolienne, sur terre et sur mer, pour pouvoir remplir, à l'horizon de 2020, les objectifs dits « trois fois vingt », et en particulier celui visant à ce que 20 % de sa consommation énergétique finale au moins soit issue de sources renouvelables. Pour l'ensemble de ces raisons, j'ai démissionné de ma fonction de rapporteur de la mission d'information afin de ne pas cautionner une orientation si défavorable à l'avenir de notre politique énergétique.

Cette orientation, gravée dans le marbre législatif de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, c'est-à-dire dans le « Grenelle II », marque un coup d'arrêt décisif

au développement de l'éolien terrestre en France, rendant la réalisation de projets déjà en cours difficile, voire impossible. Or, dans le même temps, le ministre d'État, M. Jean-Louis Borloo, adressait, le 7 juin 2010, une circulaire « *très signalée* », leur rappelant l'objectif fixé par le « Grenelle I » de 19 000 mégawatts d'énergie éolienne en 2020, objectif confirmé par la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité (PPI), et celui du « Grenelle II » d'installation de 500 éoliennes par an. Il faisait part du « *soutien déterminé et sans ambiguïté du Gouvernement à l'énergie éolienne, qui constitue une des énergies renouvelables les plus compétitives, avec des prix proches de ceux du marché de l'électricité* ». Il ajoutait que « *la mise en place du nouveau cadre de développement de l'énergie éolienne ne doit en aucun cas conduire à un ralentissement de ce développement* ». Comment ne pas voir là une contradiction flagrante entre un dispositif législatif de nature à freiner durablement l'essor de l'énergie éolienne en France, et un Gouvernement qui enjoint ses représentants dans les régions « *de veiller à ce que l'instruction des projets de zone de développement de l'éolien (ZDE) et de projets de parcs éoliens se poursuive avec la plus grande diligence* » ? Le Gouvernement s'est placé délibérément dans la position de l'automobiliste appuyant simultanément sur le frein et l'accélérateur, brouillant son message auprès de l'opinion publique comme des industriels et obérant durablement les perspectives de développement sur le terrain d'une des principales énergies renouvelables, plaçant ainsi la France parmi les États membres de l'Union européenne les moins avancés dans ce domaine stratégique pour notre avenir énergétique.

Au-delà de cette volonté manifeste de mettre un terme au développement de l'exploitation d'une des principales sources d'énergie renouvelable, dans laquelle la France a pris un retard considérable par rapport à ses principaux partenaires européens, votre Rapporteur ne peut que souligner les défauts formels du texte final : de 140 pages pour 104 articles initialement, passé à 174 pages pour 187 articles dans le texte adopté par le Sénat, le texte définitif adopté par l'Assemblée nationale le 29 juin 2010 ne comptait pas moins de 307 pages et 257 articles. Le résultat est une loi peu lisible pour nos concitoyens, un « *monstre* » législatif à la rédaction technocratique et manquant de clarté dans une matière qui en demande tant. Par ailleurs, cette loi heurte de façon incontestable le principe de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, que le Conseil constitutionnel a dégagé dans sa décision du 16 décembre 1999, et rappelé ensuite comme une constante de sa jurisprudence, notamment dans sa décision du 27 juillet 2006.

Or le contexte international aurait dû dicter à la France une tout autre attitude.

b) Un contexte international durablement marqué par l'échec de la conférence de Copenhague qui aurait appelé une tout autre politique

En effet, l'état des négociations internationales sur le climat a été profondément marqué par l'échec de la conférence de Copenhague en décembre 2009, qui avait pourtant suscité de nombreux espoirs. La perspective de voir le protocole de Kyoto, entré en vigueur le 16 février 2005 et visant une réduction totale d'émissions de gaz à effet de serre d'au moins 5 % par rapport aux niveaux de 1990 durant la période d'engagement (2008-2012), venir à échéance – en 2013 – sans que puisse être signé un autre traité international ouvrant clairement une nouvelle ère de réduction globale et durable des gaz à effet de serre (GES), y compris dans les pays en voie de développement, n'est malheureusement plus totalement irréaliste. Il ne semble pas en effet que les conditions soient réunies pour que la 16^{ème} Conférence des Parties (COP 16) sur le climat, qui aura lieu au Mexique à Cancun à la fin du 29 novembre au 10 décembre 2010, débouche sur un accord plus contraignant qu'à Copenhague, engageant enfin les États sur la voie d'une réduction volontariste de leur émission de gaz à effet de serre (GES), sur la base d'objectifs chiffrés adoptés en lieu et place de ceux de Kyoto. Les résultats de la réunion de Tianjin, qui s'est déroulée du 4 au 9 octobre, sont décevants car elle n'a malheureusement pas permis au groupe de travail *ad hoc* mis en place par les États signataires de jeter les bases d'une révision de l'annexe I du protocole de Kyoto, qui aurait pu ensuite se concrétiser à Cancun.

Il semble que la perception de l'urgence climatique se soit estompée depuis la précédente discussion budgétaire, ce que votre Rapporteur ne peut que déplorer. Il paraît à cet égard symptomatique que l'ambassadeur précédemment chargé des négociations sur le climat, M. Brice Lalonde, soit désormais en charge de la préparation du Sommet de la Terre qui doit avoir lieu en 2012 au Brésil à Rio de Janeiro, comme l'annonçait la Secrétaire d'État à l'écologie Mme Chantal Jouanno lors de son audition devant la commission du développement durable le 14 septembre 2010. Ce sommet, dit « *Rio + 20* », aura lieu vingt ans après le sommet de Rio de 1992, qui, avec son Programme « *Action 21* » a défini le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, comme les volets interdépendants et complémentaires du développement durable, et dix ans après le Sommet de Johannesburg et son plan de mise en œuvre. Ce nouveau sommet, qui n'aura lieu que dans deux ans, traitera principalement du cadre institutionnel pour le développement durable et de « *l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté* ». Même si les thèmes choisis paraissent effectivement fondamentaux, on ne peut que noter la disparition pure et simple du thème du réchauffement climatique, dont l'une des principales vertus est de pousser les gouvernements à prendre des engagements précis.

De plus, le contexte international dans lequel s'inscrit l'action de la France sera durablement influencé, en 2011, par les résultats de la 10^e Conférence des Nations unies sur la biodiversité, qui se réunit du 18 au 29 octobre 2010 à Nagoya,

au Japon. Cette Conférence a pour objet le suivi de la mise en oeuvre de la Convention sur la diversité biologique, adoptée en 1992, au Sommet de Rio, qui a été ratifiée par 193 États. Ce texte est fondamental puisqu'il porte sur la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des éléments qui la composent (molécules, espèces floristiques et faunistiques), et le partage des avantages découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques. Ce dernier point revêt une particulière acuité dans le rééquilibrage des rapports Nord-Sud, car il pourrait contribuer notamment à mettre un terme à la « biopiraterie », qui permet par exemple à des laboratoires pharmaceutiques de commercialiser des plantes ancestrales sans partager les bénéfices de ce commerce avec le pays d'origine. L'accord obtenu au Japon le 30 octobre 2010 est à cet égard incontestablement un signe positif. Il décline en effet une série d'objectifs pour la décennie à venir, avec, par exemple, 10 % d'aires protégées sur les océans (contre moins de 1 % aujourd'hui) et 17 % sur terre (contre 13 % aujourd'hui). Il crée aussi, à l'issue de huit années de négociations, un cadre légal contraignant pour partager les bénéfices (pharmacie, cosmétique) tirés des ressources génétiques des pays du Sud, qui abritent l'essentiel des espèces de la planète.

Là encore, la France a une responsabilité particulière, compte tenu notamment de l'importance de son espace maritime, dans la défense de la biodiversité et la mise en place d'instruments internationaux efficaces permettant de la protéger. Son exemplarité en matière de développement durable lui permettrait sans conteste d'être plus efficace dans la mise en place de tels outils.

c) Le projet de loi de finances pour 2011 : une traduction budgétaire manquant de volontarisme et de clarté

- Une baisse qui constitue un fort mauvais signal

Les crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » portent la marque de l'orientation majeure qui consiste à mettre en oeuvre les deux « Grenelle » de l'environnement, selon des modalités et dans des conditions objet du présent avis. Or, globalement, les crédits de cette mission sont en baisse de 4 % en moyenne par rapport à 2010, soit 400 millions d'euros, cette baisse étant de 5 % hors dépenses de pension, ce qui laisse mal augurer des crédits demandés au titre des deux programmes 113 et 217.

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

- le programme n° 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », créé par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009,
- le programme n° 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* », créé par cette même loi.

En loi de finances pour 2010, ces deux programmes représentaient 4,229 milliards d'euros en AE et 4,217 milliards d'euros en CP. En projet de loi de finances pour 2011, ces montants passent respectivement à 4,145 milliards d'euros et à 3,929 milliards d'euros pour le second, ce qui représente une baisse de - 1,99 % pour les AE et de - 6,85 % pour les CP, comme le montre le tableau ci-dessous. Votre Rapporteur reviendra sur cette baisse, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle constitue un fort mauvais signal dans un exercice budgétaire qui devrait porter la marque de la montée en puissance des différents dispositifs issus des deux « Grenelle ».

	LF 2010		PJLF 2011	
	AE	CP	AE	CP
Programme 113	355 436 237	348 536 815	349 962 642	345 192 300
			- 1,54%	- 0,96%
Programme 217	3 874 056 973	3 869 256 973	3 795 722 825	3 583 901 517
			- 2,03%	- 7%
Total 113 + 217	4 229 493 210	4 217 793 788	4 145 685 467	3 929 093 817
			- 1,99%	- 6,85%

Source : Loi de finances pour 2010, projet de loi de finances pour 2011.

- et qui une fois de plus manque de clarté, en raison du nouveau changement de périmètre du projet de loi de finances pour 2011

S'agissant du programme 217, le projet de loi de finances pour 2011 présente un changement de périmètre important, qui concerne les directions départementales interministérielles, qui regroupent dans le cadre du département les ex-directions départementales de l'équipement (DDE), les ex-directions de l'agriculture et de la forêt (DDAF), et, sur la façade littorale, les directions de la mer et des affaires maritimes (DDMAM), sous l'appellation de directions départementales des territoires (DDT) ou directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

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

Les crédits demandés pour ce nouveau programme (« n° 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* »), qui fait partie de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* », sont les suivants, en millions d'euros :

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

Les nouvelles directions départementales ainsi créées ont néanmoins un rôle pivot dans l'application des dispositifs issus des deux « Grenelle » puisqu'elles sont « **compétentes en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires.** Elles mettent notamment en œuvre, dans le département, **les politiques relatives au développement durable,** à l'agriculture, à l'équilibre des territoires, au logement et aux transports. Dans les départements du littoral, les directions départementales des territoires et de la mer sont chargées en outre de mettre en œuvre la politique de la mer et du littoral, y compris pour ce qui concerne la pêche maritime et les cultures marines ».

Il est à craindre que ce nouveau changement de périmètre, outre les implications fonctionnelles sur lesquelles votre Rapporteur reviendra plus en détail, ne soit pas opéré exactement à crédits budgétaires constants et qu'il ait permis d'opérer une baisse de l'ordre de 30 millions d'euros, qui grève d'autant les possibilités d'action de ces nouveaux services déconcentrés.

- Un rappel : les précédents changements de périmètre

Ce changement de périmètre, qui n'est pas négligeable, vient après d'autres changements dans les précédents dispositifs budgétaires. Pour mémoire, les autres changements de périmètre intervenus dans la nomenclature sont les suivants :

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

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

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

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

La mission « *écologie, développement et aménagement durables* » rassemble une part importante des activités du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat. Elle regroupe en effet la politique de développement durable, la politique nationale des transports, la préservation des ressources et milieux naturels et l'aménagement concerté des espaces, la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et la politique de l'énergie et du climat.

L'ensemble des programmes de la mission sont recentrés autour de l'objectif majeur qu'est la mise en œuvre des deux « Grenelle » de l'environnement, qui correspond à 268 engagements initiaux et 800 actions budgétaires. Nouveauté toutefois remarquable s'agissant du projet de loi de finances pour 2011 : ce cadre législatif est complété par les dispositions de la stratégie nationale de développement durable (SNDD), adoptée par le Comité interministériel du développement durable qui s'est tenu le 27 juillet 2010 sous la présidence de Jean-Louis Borloo, ministre d'État. Comme l'a indiqué Mme Chantal Jouanno le 14 septembre 2010 lors de son audition par notre commission sur ce sujet, « *son objectif est d'aller « vers une économie verte et équitable », (...) inscrite à l'article 1^{er} de la loi du 3 août 2009, son enjeu est de faire du développement durable l'axe structurant de nos politiques.* » Cette ambition était également de dépasser le cadre de la loi qui lui a donné naissance, puisque la Secrétaire d'État affirmait également que la SNDD « *dépasse largement le cadre de la loi et fait le lien entre les questions environnementales et celles liées à la connaissance, à l'emploi, à la pauvreté.* » Si votre Rapporteur ne peut que se réjouir de la formalisation d'objectifs à moyen et long terme, comme ceux relatifs aux consommations et productions durables – regroupés au sein du « défi n° 1 », il regrette que les ressources correspondantes ne se retrouvent pas directement dans le budget de l'État et donc dans la loi de finances. En effet, bon nombre des actions de mise en œuvre de la SNDD ont vocation à être financées par des moyens extra-budgétaires, au premier rang desquels le grand emprunt dont

la Cour des comptes rappelait récemment qu'il constituait une des formes d'extra-budgétarisation préjudiciable au contrôle des finances publiques.

Or, comme le rappelait M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, lors de son audition par la commission des finances le 6 octobre 2010, « (...) *le défaut majeur des interventions extrabudgétaires de l'État est de déroger aux grands principes du droit budgétaire, notamment ceux de l'annualité, de l'unité et de l'universalité. Certes, la mise en place de ces dispositifs résulte, en règle générale, de décisions soumises à l'approbation du Parlement. Cependant, une fois approuvées, ces interventions permettent de s'affranchir en partie de toute autorisation parlementaire. Leur multiplication prive le Parlement de l'exercice de ses missions de contrôle sur des dispositifs qui s'accompagnent bien souvent de la création de nouvelles structures de gestion et qui échappent aux dispositifs de performance instaurés par la loi organique. La transparence de l'action publique en est forcément affectée.* »

Fonctionnellement, même s'il ne pilote ni le programme 217 ni le 113, la mise en œuvre de la politique du développement durable est de la responsabilité du commissariat général au développement durable, qui est dirigé par le commissaire général au développement durable que votre Rapporteur a auditionné dans le cadre de la préparation de son rapport. Le commissariat a une responsabilité horizontale d'une importance particulière, renforcé par celle de la définition et la mise en œuvre de la « *stratégie nationale de développement durable* » (SND) 2010-2013.

S'agissant de la traduction budgétaire dudit objectif, les deux programmes « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » (n° 113) et « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » (CPPEEDM, n° 217) représentaient 4,148 milliards d'euros en AE et 4,135 milliards d'euros en CP dans la loi de finances pour 2009, soit 40,48 % des AE et 41,07 % des CP de la mission « écologie, développement et aménagement durables ». En loi de finances initiale pour 2010, ces montants étaient de 4,082 milliards d'euros en AE – soit 39,84 % des AE de la mission – et 4,075 milliards d'euros en CP – soit 39,97 % des CP de la mission. Cette décroissance était de 0,64 % pour les AE et de 1,1 % pour les CP.

Les crédits demandés au titre du projet de loi de finances pour 2011 sont les suivants, pour les deux programmes n° 113 et 217 : 4,145 milliards d'euros en AE, soit une variation négative de 1,99 % par rapport à la dotation pour 2009, ce qui représente 41,29 % des AE de la mission, et 3,929 milliards d'euros en CP, soit 41,21 % des CP de la mission, ce qui représente une baisse de 6,85 % par rapport à 2010.

Cette évolution contrastée entre des crédits en baisse mais une part relative plus importante des crédits des deux programmes dans ceux de la mission est détaillée dans le tableau ci-après, qui situe l'évolution des dotations des deux programmes dans celle de la mission « *Écologie, développement et aménagement*

durables », telle qu'elle ressort du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2011. Votre Rapporteur tient à signaler, ainsi qu'il l'a souligné lors de la commission élargie du 12 octobre 2010, qu'ils lui ont été transmis fort tardivement, la version papier étant encore indisponible le jour de ladite commission, ce qui n'a pas facilité sa mission.

Mission « écologie, développement et aménagement durables »	PLF 2009	PLF 2010	Variation 2009/2010	PLF 2011	Variation 2010/2011
Infrastructures et services de transport					
AE	4 542 943 365	4 436 791 579	-2,34 %	4 308 830 095	- 2,89 %
CP	4 395 108 365	4 345 172 579	-1,14 %	4 077 503 731	- 6,17 %
Sécurité et circulation routière					
AE	60 900 000	61 900 000	1,64 %	57 660 000	- 6,85 %
CP	61 400 000	62 400 000	1,63 %	57 660 000	- 7,6 %
Sécurité et affaires maritimes					
AE	132 000 000	133 000 000	0,76 %	129 735 514	- 2,46 %
CP	134 500 000	135 500 000	0,74 %	132 143 096	- 2,48 %
Météorologie					
AE	184 300 000	189 300 000	2,71 %	198 450 000	4,83 %
CP	184 300 000	189 300 000	2,71 %	198 450 000	4,83 %
Urbanisme, paysages, eau, biodiversité (n° 113)					
AE	341 121 237	355 436 237	4,20 %	349 962 642	- 1,54 %
CP	333 336 815	348 536 815	4,56 %	345 192 300	- 0,96 %
Information géographique et cartographique					
AE	75 220 000	73 650 000	-2,09 %	82 009 117	11,34 %
CP	75 688 500	73 650 000	-2,69 %	82 009 117	11,34 %
Prévention des risques					
AE	269 517 146	348 677 232	29,37 %	373 565 106	7,13 %
CP	237 517 146	308 177 232	29,75 %	303 565 106	1,5 %
Énergie, climat et après-mines					
AE	835 388 918	818 288 918	-2,05 %	741 592 430	- 9,38 %
CP	844 838 918	820 338 918	-2,90 %	752 172 640	- 8,31 %
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (n° 217)					
AE	3 807 807 253	3 874 056 973	1,74 %	3 795 722 825	- 2,03 %
CP	3 801 807 253	3 869 256 973	1,77 %	3 583 901 517	- 7,38 %
Total AE	10 249 197 919	10 291 100 939	0,41 %	10 037 545 729	- 2,47 %
Total CP	10 068 496 997	10 152 332 517	0,83 %	9 532 597 507	- 6,11 %
Part programmes n°s 113 + 217					
programmes n°s 113 + 217 en AE	4 148 928 490	4 063 356 973	-2,06 %	4 145 685 467	2,02 %
%	40,48%	39,48%		41,3 %	
programmes n°s 113 + 217 en CP	4 135 144 068	4 217 793 788	2,00 %	3 929 093 817	- 6,85 %
%	41,07%	41,55%		41,21 %	
Part du programme n° 217 dans les crédits de la mission					
en AE	37,15 %	37,64 %		37,81 %	0,45 %
en CP	37,76 %	38,11 %		37,59 %	- 1,37 %
Part du programme n° 113 dans les crédits de la mission					
en AE	3,33 %	3,45 %		3,48 %	0,86 %
en CP	3,31 %	3,43 %		3,62 %	1,05 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, projets annuels de performance.

De surcroît, il est important de noter que les services du MEEDDM qui les mettent en œuvre ont continué d'être remaniés en profondeur. Outre la réforme des services déconcentrés, qui a été évoquée en introduction du présent avis pour relever un changement de périmètre rendant difficile la comparaison des crédits, sera détaillée lors de l'examen des crédits du programme n° 217, l'administration centrale a également fait l'objet d'une réorganisation de grande ampleur, afin de permettre un pilotage plus fin des politiques publiques de développement durable.

En effet, et conformément aux préconisations de la révision générale des politiques publiques, et plus précisément aux décisions prises lors du quatrième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010, le ministère, qui porte 28 réformes de la « RGPP 2 », a poursuivi l'optimisation de l'organisation de l'administration centrale, après la fusion et le regroupement des directions générales détaillées dans l'avis de votre Rapporteur sur le précédent projet de loi de finances.

En particulier, le MEEDDM a veillé à augmenter l'efficacité des fonctions dites de support, notamment la gestion financière et comptable, la gestion administrative et la paye des agents, et la fonction « achat et commande publique ». Cette démarche inclut en 2011 les opérateurs qui sont dans le champ de compétences du ministère, et elle s'enrichit en 2011, année consécutive à 2010, de la biodiversité, d'une réflexion autour de l'éventualité de créer un établissement public des espaces naturels protégés, dont l'action serait complémentaire des opérateurs existants dans ce domaine.

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

En loi de finances initiale 2010, le programme 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » était doté de 355,436 M d'euros d'autorisations d'engagement et de 348,536 Millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation par rapport à la loi de finances pour 2009 respectivement de 4,20 % et de 4,56 %. Malgré cette augmentation conséquente, le programme ne représentait encore que 3,45 % des autorisations d'engagement et 3,43 % des crédits de paiement de la mission ministérielle « *Écologie, développement et aménagement durables* ».

Dans le projet de loi de finances pour 2011, cet ordre de grandeur est conservé puisqu'avec 349,962 Millions d'euros en AE et 345,192 M d'euros en CP, le programme ne représente pas plus de 3,48 % des AE et 3,62 % des CP, soit une légère augmentation.

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

a) *Rappel : un programme au périmètre mouvant*

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

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

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

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

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

La structuration en actions du programme s'avère tripartite :

– l'action n° 1 (« *Urbanisme, aménagement et sites – planification* »), qui représente, dans le projet de loi de finances pour 2011, 21,25 % des crédits du

programme (contre 23,4 % en LFI pour 2010), recouvre les activités régaliennes de l'État dans le domaine de l'urbanisme ainsi que les crédits de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme ;

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

– l'action n° 3 (« *Gestion des milieux et biodiversité* ») a pour objet de lutter contre la perte de biodiversité, d'améliorer la qualité des espaces sensibles ainsi que celle des eaux souterraines et de surface ; cette dernière action, qui représente 78,75 % (contre 76,6 % des crédits mobilisés sur le programme en 2009), est l'un des véhicules de l'application des Grenelle de l'environnement ; cette proportion a donc logiquement augmenté dans le cadre du PLF 2011.

La vocation de cette nouvelle architecture est de permettre un pilotage plus fin des politiques d'aménagement et de protection de l'environnement, sur la base de la stratégie nationale de développement durable (SNDD) pour la période allant de 2010 à 2013, et d'un environnement juridique de plus en plus riche et complexe, au sein duquel il faut mentionner :

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

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

– les conclusions du Grenelle de la mer,

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

– les directives « oiseaux » et « habitat » ;

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

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

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

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

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

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

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

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

b) et qui souffre de multiples handicaps

L’importance stratégique du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » reste, une fois encore, méconnue, car son pilotage, qui est assuré par le directeur général de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN), souffre de multiples handicaps :

– une grande complexité de gestion : celle-ci est assurée par 3 budgets opérationnels de programme (BOP) d’administration centrale et 28 BOP (contre 45 dans le cadre du précédent projet de loi de finances) émanant de services déconcentrés (dont un BOP de bassin pour le plan Loire grandeur nature), qui doivent s’harmoniser avec les pôles régionaux « *écologie, aménagement et développement durables* » ainsi qu’avec les contrats d’objectifs qui lient l’État et les principaux opérateurs du secteur ;

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

– un nombre très important d'établissements publics sous tutelle ou cotutelle du MEEDDM entrant dans le périmètre du programme n° 217, dont la simple énumération suffit à faire toucher du doigt la complexité de pilotage : les établissements publics nationaux d'aménagement (EPA), les établissements publics nationaux fonciers (EPF), les six agences de l'eau, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), les neuf parcs nationaux et « parcs nationaux de France » (PNF), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), le Muséum d'histoire naturelle (MNHN), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'Office national des forêts (ONF), le Domaine national de Chambord, les centres techniques « matériaux de construction » (Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton : CERIB et centre technique de matériaux naturels de construction : CTMNC) ;

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

Votre Rapporteur déplore cet état de fait, forcément préjudiciable à l'efficacité de l'action de l'État, tout en notant cependant avec satisfaction que les remarques qu'il avait formulées dans son avis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 concernant les indicateurs de performance du programme ont parfois été prises en compte, dans le sens d'une plus grande lisibilité.

*

Avec 349,962 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011, contre 355,436 millions d'euros en loi de finances pour 2010, les autorisations d'engagement connaissent une variation négative de 1,54 %.

Les crédits de paiement, avec 345,192 millions d'euros, connaissent eux une variation également négative légèrement inférieure, à 0,96 %, par rapport à leur montant en loi de finances initiale pour 2010 (348,536 millions d'euros). La comparaison avec les montants votés en loi de finances pour 2010 fait apparaître une évolution marquée par une baisse plus prononcée des crédits budgétaires demandés au titre de l'action n°1 (« *Urbanisme, aménagement et sites – planification* »), de l'ordre de 3,60 %, que celle constatée s'agissant des crédits demandés au titre de l'action n°7 (« *Gestion des milieux et biodiversité* »).

	PLF 2010		Variation 2009 / 2010		PLF 2011		Variation 2010 / 2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	77 284	75 784	- 3,4 %	- 2,5 %	74 363	73 082	- 3,78 %	- 3,57 %
Action 2								
Action 7	278 152	272 752	6,5 %	+ 6,6 %	275 599	272 110	- 0,92 %	- 0,24 %
Totaux	355 436	348 536	4,1 %	+ 4,4 %	349 962	345 192	- 1,55 %	- 0,96 %

Source : projet de loi de finances pour 2011.

Cette évolution contrastée entre les deux actions du programme paraît particulièrement préjudiciable à la mise en œuvre des Grenelle ainsi qu'aux moyens consacrés à la lutte contre la perte de biodiversité, dans la mesure où ceux-ci figurent essentiellement dans l'action n° 7, et que celle-ci représente une masse budgétaire quatre fois supérieure à celle des crédits dévolus à l'action n° 1. La baisse constatée sur l'action n° 7 représente donc un volume de crédits non négligeable, et elle sera analysée dans la suite du présent avis.

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

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

Pour 2010, ce sont 409 ETPT que cette direction générale a affectés, en administration centrale, à la mise en œuvre du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* ». Le nombre total d'ETPT de la direction générale en administration centrale est de 654, la différence étant prise sur le programme 135. Par ailleurs, les services déconcentrés disposent d'environ 14 250 ETPT qui sont affectés à l'exécution du programme UPEB dont la direction générale est responsable. Votre Rapporteur regrette, comme il le mentionnait en introduction, que les directions départementales interministérielles, dont la DGALN doit piloter l'action, aient été rattachées sur le plan budgétaire à un nouveau programme budgétaire – « n° 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* »,

qui fait partie de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* » - ce qui nuira sans nul doute à l'efficacité d'un tel pilotage.

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

Cette action recouvre deux domaines à l'origine fort différents : d'une part les activités régaliennes de l'État dans le champ de l'urbanisme, et d'autre part les crédits d'application du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme. Votre Rapporteur a souhaité donner pour cette raison un coup de projecteur sur l'insertion, dans les documents d'urbanisme, des dispositions issues des deux Grenelle.

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

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

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

Cette action rassemble de plus les crédits relatifs aux agences d'urbanisme (54), aux réseaux professionnels intervenant dans les secteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, ainsi que ceux relatifs aux architectes-conseils et aux paysagistes-conseils mandatés pour fournir une expertise sur les projets d'architecture et d'urbanisme les plus ambitieux. L'action n° 1 recouvre également l'intervention directe de l'État dans les grandes opérations d'urbanisme en cours (villes nouvelles de Sénart et Marne-la-Vallée, La Défense, Euroméditerranée, Seine-Arche et Plaine de France) ainsi que dans les opérations d'intérêt national engagées plus récemment (Saint-Etienne, Saine-Amont-Orly-Rungis, Seine-Aval, Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint-Quentin-en Yvelines et Nice-Plaine du Var).

Il est à noter que le projet de loi de finances pour 2011 mentionne pour la première fois l'opération d'intérêt national mise en place sur le plateau de Saclay, de la Minière et du plateau de Satory. Créé par la loi 3 juin 2010 relative au Grand Paris, l'établissement public de Paris-Saclay constitue un modèle d'un type particulier, car il est chargé de la conduite d'un projet de développement scientifique, technique et urbain d'envergure internationale. Notre commission, outre qu'elle a été saisie au fond du projet de loi initial, a suivi de près la mise en place de cette nouvelle structure, notamment en entendant, le 15 septembre 2010, en audition ouverte à la presse, M. Marc Véron, candidat à la présidence du directoire de la Société du Grand Paris, et le 6 octobre 2010, M. Pierre Veltz, candidat au poste de Président-directeur général de l'établissement public de Paris-Saclay. Les statuts et le modèle économique de cet « établissement public de Paris – Saclay » ont été élaborés par une mission de préfiguration financée par l'État (pour un peu moins de 9 millions d'euros), chargée par ailleurs de la conduite des études qui doivent permettre de déterminer les orientations d'urbanisation de ce site. Une équipe menée par l'architecte-paysagiste Michel Desvignes a par ailleurs été sélectionnée pour proposer un schéma d'intervention sur ce grand territoire, tandis que l'établissement public mène parallèlement la négociation avec les collectivités locales et les établissements de recherche et d'enseignement qui doivent porter le projet d'aménagement et de développement du « cluster ». Compte tenu de l'ampleur du projet de développement que porte l'établissement public, votre Rapporteur insiste sur la nécessité d'inclure dans cette consultation des collectivités locales représentatives de l'ensemble du territoire national, et de ne pas en faire uniquement un enjeu du développement de la « région-capitale ».

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

Cette action porte également les crédits de nature transversale relatifs aux contentieux de l'urbanisme et de l'ingénierie d'appui territorial, de même que les crédits de pilotage et de soutien des politiques d'aménagement et d'urbanisme en matière de communication, d'études nationales et locales, de formation nationale et interrégionale, de développement et de maintenance d'applications informatiques nationales et de déplacements des agents de l'administration centrale.

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

Certaines activités entrant dans le périmètre de cette action font l'objet de fonds de concours des collectivités territoriales.

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

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

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

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

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

Le premier indicateur (1.1) utilisé pour mesurer l'efficacité de l'État est l'indice de maîtrise spatiale du développement urbain, dont la prévision-cible, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, était de 93 %, et qui est estimé, dans le projet de loi pour 2011, à 95 %. Ce dépassement des objectifs semble positif, car il indique que le mouvement de densification des zones péri-urbaines, très présent dans la réflexion du « Grenelle II », est bien enclenché, et que les logements autorisés dans ces zones le sont très majoritairement dans des communes couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU), un plan d'occupation des sols (POS), ou, à défaut, par une carte communale.

Le second indicateur (2.2) reste l'un des plus pertinents de la relance de politiques locales d'aménagement et de développement durables car il s'agit de la mesure de l'élaboration, à l'échelon territorial le plus pertinent, d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou d'un schéma directeur (SD). Cette élaboration revêt pour l'État une importance toute particulière dans les zones littorales où la pression immobilière est la plus forte. Votre Rapporteur se félicite de l'usage de cet indicateur, intitulé « *taux de pénétration de la planification dans les territoires urbains dont ceux concernés par une façade littorale* », qui mesure la couverture des territoires urbains par les SCOT ou les schémas directeurs (SD) en vigueur, tout en regrettant sa faible progression : 46 % en 2007 (dont 35 % de territoires concernés par une façade littorale), 49 % en 2008 (dont 41 % de territoires concernés par une façade littorale), 51,9 % pour 2009 (dont 47,8 % de territoires

concernés par une façade littorale), et 58 % comme objectif-cible pour 2010 (dont 52,5 % concernés par une façade littorale). Il s'étonne par ailleurs de l'écart de près de 5 points entre ce dernier objectif et la prévision actualisée pour 2010, qui est de 53 % (dont 55 % de territoires concernés par une façade littorale), même si l'incertitude portant sur les modifications du régime des SCOT dans le « Grenelle II » a pu pousser dans certains cas à un attentisme des collectivités concernées. Il se félicite par ailleurs que cet indicateur ait été enrichi d'un sous-indicateur mesurant la progression du nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), outils de planification de la gestion de l'eau dans le cadre des sous-bassins, mis en œuvre. À terme, les 160 SAGE couvriront 50 % du territoire national, leur rythme de mise en œuvre étant là encore ralenti par les modifications introduites dans la procédure (élaboration d'un règlement, soumission du projet à enquête publique).

L'incitation à la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de SCOT, et, lorsque la situation des bassins versants le justifie, de SAGE, doit être une des priorités de l'année 2011, compte tenu du rôle de levier des SCOT pour l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire, et notamment pour la politique de développement durable sur le terrain.

L'indicateur n° 3 mesure la capacité d'accueil des salariés et des habitants dans les pôles de développement urbain d'intérêt national. La constitution de pôles de développement urbain dans le cadre de grandes opérations d'urbanisme (GOU) constitue un élément fondamental de l'attractivité du territoire national au plan européen et international, en ce qu'elle crée les conditions favorables à la formation d'un réseau de grandes métropoles. L'intervention de l'État, grâce à la mobilisation d'établissements publics d'aménagement de caractère national, a un effet de levier important sur l'engagement des investisseurs privés.

L'un des effets attendus de cet effet de levier réside dans la création d'emplois et la production concomitante de logements, facteurs clés de développement des espaces considérés, les chiffres étant issus de la base de données SITADEL et des ratios d'emplois de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Il est malaisé de savoir dans quelle mesure cet objectif a été atteint, la présentation de cet indicateur ayant été modifiée dans les documents budgétaires pour 2011. Dans cette nouvelle présentation, la prévision est de 1,1 % d'emplois créés sur la zone d'emploi considérée et de 7,8 logements construits pour 1 000 habitants en 2010, le projet de loi de finances pour 2011 faisant apparaître des chiffres actualisés pour 2010 de 1,3 % et de 5 logements pour 1 000 habitants, l'objectif pour 2011 étant étonnamment proche (1,3 % et 4,7 / 1 000 habitants). Votre Rapporteur s'étonne cependant du manque d'ambition que traduisent ces objectifs, de même que de l'absence d'objectifs pour 2012 dans le projet de loi de finances.

2. Appui technique (action n° 2)

Cette action, non dotée en crédits sur le programme n°113, a pour objectif de fournir aux collectivités territoriales un appui technique afin de leur permettre d'exercer leurs compétences propres et de mener à bien leurs projets d'urbanisme dans un souci de cohérence avec les politiques prioritaires de l'État : solidarité envers les communes de petite taille, sécurité et prévention des risques, protection de l'environnement et aménagement durable des territoires.

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

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

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

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

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

– **de la mise à disposition au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme** : celle-ci est encadrée par l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme qui dispose qu'elle doit avoir pour objet d'« *élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux*

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

– **les missions s'exerçant dans le champ concurrentiel**, dont l'État se désengage depuis 2009 conformément aux décisions de rationalisation prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ; 2011 étant la troisième année consécutive de suppression de postes, avec 788 équivalent temps plein (ETP) supprimés, la dernière vague de suppression devant être inscrite dans le prochain projet loi de finances pour 2012. Votre Rapporteur sera particulièrement attentif à l'application des mesures de reclassement, en administration centrale ou dans les services déconcentrés, offertes aux personnels concernés afin d'évoluer vers d'autres métiers, notamment aux dessinateurs.

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

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

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

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

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

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

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

– un sous-indicateur de sécurité juridique dont l'objet est de calculer le pourcentage de décisions prises sur la base d'actes instruits par les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) annulées par le juge administratif, sur la base de recours pour excès de pouvoir, dans l'année ; l'objectif est de ne pas dépasser 25 % d'actes annulés en 2013, la proportion « réalisée » en 2009 ayant été de 27 %, et la prévision pour 2011 de 25 % ; votre Rapporteur se félicite de cette baisse qui correspond à une moindre proportion d'actes annulés (permis de construire, d'aménager, de démolir), mais s'interroge sur l'intitulé de cet indicateur qui pourrait laisser à penser que seule une faible proportion – un quart – des actes pris par les services déconcentrés du ministère sont accomplis sous le bénéfice d'une garantie juridique.

Enfin, il semble qu'un sous-indicateur ait disparu depuis la précédente loi de finances : il s'agit de celui portant sur le taux de satisfaction des élus en matière d'instruction des actes pour l'application du droit des sols, et qui nécessitait une enquête annuelle auprès d'un échantillon de 300 communes. Votre Rapporteur ne peut que s'étonner de cette suppression, d'autant que les objectifs qui lui avaient été assignés (85 % en 2010, 85 % également en chiffre-cible pour 2011) paraissaient tout à fait à la portée des services concernés. **Il paraît d'autre part important que cette partie de l'action du MEEDDM soit évaluée précisément par les élus locaux qui en sont les principaux utilisateurs, soit de manière directe, soit de manière indirecte.**

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

Il s'agit pour l'essentiel de l'ingénierie d'appui territorial (IAT), qui regroupe toutes les formes d'ingénierie publique (conseils, aides à l'émergence de projets, ATESAT ou prestations relevant du champ concurrentiel) à destination

des collectivités territoriales, à l'exclusion de l'expertise opérée pour le compte propre de l'État, dans le cadre de la compétence de celui-ci pour instruire et délivrer une partie des autorisations d'urbanisme, notamment dans les communes dépourvues de document d'urbanisme.

L'IAT a pour l'essentiel trois objectifs :

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

– assurer une ingénierie de solidarité : l'ATESAT constitue un service d'intérêt économique général défini à l'article 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui dispose que « *les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat bénéficient, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, d'une assistance technique fournie par les services de l'État, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement. Lorsque tout ou partie de leur territoire est situé dans un parc national ou a vocation à en faire partie, ces communes et groupements peuvent bénéficier, dans les mêmes conditions, de l'assistance technique de l'établissement public du parc national dans les domaines énumérés par l'article L. 331-9 du code de l'environnement.* » Son régime a été précisé ultérieurement par le décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 et l'arrêté du 27 décembre 2002 ;

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

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

Développement durable et documents d'urbanisme

Les dispositions législatives

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

Ces principes ont notamment été complétés :

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

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

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

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

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

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

Les outils opérationnels

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

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

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

Les nouvelles dispositions issues des deux « Grenelle »

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette gestion, qui s'effectue sur une base écosystémique, a d'abord pour objet de respecter les obligations contenues dans les directives européennes, notamment les directives cadre sur l'eau et les eaux résiduaires urbaines (ERU). La politique de la préservation des ressources en eau est mise en place dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et encadrée par les services de police de l'eau.

Le 9^{ème} programme d'intervention organisé par bassin est appliqué par les six agences de l'eau, dont l'action vise à soutenir les projets d'intérêt commun menés par les collectivités territoriales. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) conduit pour sa part des programmes de recherche et d'études consacrés aux écosystèmes aquatiques, à l'évaluation de l'impact des activités humaines, à la restauration des milieux aquatiques et à l'efficacité du service public de l'eau et l'assainissement tout en garantissant la solidarité entre bassins.

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

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

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

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

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

Quatre indicateurs de performance sont associés à cet objectif.

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

La qualité des eaux est un indicateur qui est produit par les réseaux de surveillance des eaux mis en place suite à l'entrée en vigueur de la directive cadre sur l'eau (DCE) au sein de chaque bassin. La mesure de la qualité de l'eau a débuté en 2007, son évolution étant donc difficile à interpréter. Les premières mesures ont fait ressortir, en 2007 donc, 38,5 % de masses d'eau en bon état, ce qui implique une certaine qualité au regard de l'état chimique et écologique, toutes catégories confondues, cet indicateur pour 2009 ayant atteint la valeur de 45,3 % (au lieu de 39,5 % en objectif), la prévision actualisée pour 2011 étant de 49 %. L'évolution de cet indicateur est objectivement encourageante, mais le caractère récent du diagnostic, ainsi que les extrapolations faites pour son calcul, rend, de l'avis du ministère même, son interprétation aléatoire. Le « bleu » budgétaire précise en effet à ce sujet que *« compte tenu des incertitudes liées au mode de calcul, aucune conclusion en termes de tendance (amélioration ou dégradation) ne peut être tirée des valeurs de l'indicateur sur les deux premières années »*. De plus, l'évolution de cet indicateur vers une plus grande précision – notamment la prise en compte de nouveaux éléments relatifs à la qualité et la détection de nouvelles substances polluantes – peut paradoxalement avoir des effets négatifs sur son évolution. **Votre Rapporteur ne peut nonobstant qu'appeler de ses vœux la mise au point rapide d'un indicateur fiable de mesure de l'évolution de la qualité des eaux, de quelque nature qu'elles soient.**

Le second indicateur, relatif aux eaux usées, mesure en réalité la conformité aux normes européennes – principalement la directive du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines – des stations d'épuration des eaux usées. Bien que l'assainissement collectif soit de la compétence des collectivités territoriales, c'est-à-dire des communes et de leurs groupements, l'État a agi, via le MEEDDM, dans le sens d'une résorption des retards constatés et d'un suivi très attentif de l'avancement des procédures de mise en conformité, dont la France doit informer très régulièrement la Commission européenne, avec laquelle quatre procédures contentieuses sont en cours. Douze autres membres de l'Union européenne sont dans la même situation. Un plan d'action quinquennal sur l'assainissement a été lancé en 2007, donnant notamment aux préfets des pouvoirs étendus s'agissant de la mise en demeure des collectivités qui doivent contracter

avec les agences de l'eau. En 2011, il semble que seules quatre agglomérations ne pourront voir leur station d'épuration déclarée conforme ; celles de Saint-Denis de la Réunion, celle de Guyane (Cayenne) et deux autres situées en Corse (Bastia et Ajaccio). Votre Rapporteur rappelle l'importance de l'action du ministère en ce domaine auprès de collectivités locales concernées, notamment en raison des objectifs ambitieux en matière de qualité des eaux fixés par la directive cadre sur l'eau à atteindre en 2015.

Les trois sous-indicateurs concernent la situation de conformité en terme d'équipement des stations d'épuration en fonction de la taille des agglomérations d'assainissement et de la sensibilité du milieu au rejet. Il est à noter que la nécessité de rattraper le retard dans la mise aux normes des stations d'épuration des grandes villes sous injonction des institutions communautaires s'est faite au détriment des programmes volontaires des petites communes, non financés du fait de l'assèchement des crédits. Un effort supplémentaire de l'État aurait été ponctuellement nécessaire pour répondre à l'urgence financière et écologique. Il est à noter que la révision des zones sensibles intervenue en 2006 a eu pour conséquence une augmentation du nombre de stations d'épuration situées en zones sensibles, soit 554 au lieu de 350 auparavant.

Le troisième indicateur a pour objet la mesure des gains de productivité des agences de l'eau résultat de la mutualisation de certaines fonctions supports. Il a pour valeur 42,3 millions d'euros en prévision actualisée pour 2010 et 34,5 millions d'euros en 2011. Or toute évaluation de son évolution est rendue malaisée. Dans le projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2009, il était exprimé par un ratio entre dépenses de fonctionnement des agences de l'eau sur le montant total des crédits d'intervention. Ce ratio s'était stabilisé à 9,1 % depuis 2008. Il est à recommander de conserver en l'état cet indicateur afin que puisse être mesurée la stabilisation en volume des dépenses de fonctionnement des agences de l'eau, que le ministère dit attendre « *à partir de 2013* ».

Le quatrième indicateur concerne la préservation de la ressource en eau, lui-même décliné en un sous-indicateur, à savoir le pourcentage de l'activité des services de police de l'eau consacrée aux contrôles (ramenée à l'activité totale des ETPT des services de police de l'eau, qui était de 17 % en 2008, de 20 % en 2009 en 2010, cette valeur étant également celle de la prévision pour 2011). Il est à déplorer là encore qu'un autre sous-indicateur, à savoir la couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), indicateur fort pertinent ait purement et simplement disparu dans la LFI pour 2011.

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

À travers cet objectif, le MEEDDM souhaite orienter l'évolution du réseau actuel d'espaces protégés, qui reste l'un des principaux outils de préservation de la

biodiversité, dans un contexte d'érosion continue de cette dernière, dans une quintuple direction :

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

- une modernisation des outils de gestion des milieux naturels ;

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

- une plus grande efficacité au regard du citoyen et du contribuable ;

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

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

Le ministère aura comme priorités de diriger le travail de ses services mais aussi celui des opérateurs en direction de la protection des espèces et des écosystèmes reconnus comme devant absolument bénéficier de mesures de protection, de garantir la qualité de la conservation des espèces au sein des espaces protégés, notamment en signant des contrats d'objectifs avec les établissements publics de parcs nationaux, et également de maîtriser les coûts des espaces protégés. Une réflexion a également été engagée par le ministère sur le regroupement des acteurs œuvrant dans le champ de la biodiversité qui sont au nombre de 45. Une mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, confiée à MM. Michel Badré, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, et Jean-Philippe Duranthon, Inspecteur général de l'administration du développement durable, a rendu son rapport au MEEDDM en juillet 2010. Comme le rappelait un article du journal *Le Monde* daté du 14 octobre 2010 à ce sujet : « *le diagnostic est sévère mais partagé par tous : le manque de coordination, l'absence de données comparables, la dispersion des moyens limitent la mise en œuvre des zones Natura 2000 et laissent à l'abandon la biodiversité ordinaire des champs, des mares et des forêts* ».

La performance du ministère en matière de protection des espaces naturels est mesurée grâce à un premier sous-indicateur appréciant l'évolution du coût annuel de l'hectare d'espace protégé, qu'il s'agisse de réserves naturelles nationales (45 €/ha en prévision pour 2010, 38,5 réalisés, 39 €/ha comme objectif pour 2011), de cœur de parcs nationaux (29 euros/ha en prévision actualisée en 2010, hors PAG, et 31 euros/ha, PAG inclus, comme objectif pour 2011). Il est à noter que ce calcul est fait hors de la Réserve naturelle nationale (RNN) des terres australes françaises, dont l'incidence en termes de coûts induits serait de l'ordre de 7 euros par hectare. Votre rapporteur souhaite que ce sous-indicateur puisse

évoluer vers une mesure équitable et précise du coût des espaces protégés pour la collectivité, et que soient donc inclus dans son calcul tous les éléments relatifs à l'ensemble du territoire national.

Un second sous-indicateur mesure le coût annuel de l'hectare de cœur de parcs nationaux, dont le parc amazonien de Guyane (PAG). Il était de 29 €/ha en 2010, la valeur-cible pour 2011 étant de 31 €/ha. Cette augmentation est due notamment à l'intégration de la superficie des trois nouveaux parcs nationaux, en sus des neuf existants, en cours de création : celui des calanques à Marseille-Cassis, celui de Champagne-Bourgogne dit « *parc national de forêt de plaine* », et un parc national sur zone humide dont la localisation n'a pas encore été choisie. Sur ce type de zones particulièrement importantes pour la préservation de la biodiversité, le Grenelle de l'environnement a par ailleurs fixé au Conservatoire national du littoral et des rivages lacustres un objectif ambitieux d'acquisition de 20 000 hectares d'ici 2015, dont on peut douter qu'il soit atteint avec les moyens, notamment fiscaux, qui sont les siens aujourd'hui.

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

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

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

- d'assurer des protections partenariales prioritairement dans les zones où sont reconnus des intérêts écologiques, faunistiques et floristiques ;
- de favoriser un encadrement des modes de gestion des espaces, notamment dans le cadre du réseau des espaces Natura 2000 ;
- de maîtriser les coûts d'intervention de l'État ;
- de mieux prendre en compte les milieux naturels et ultramarins.

La Commission européenne n'impose pas d'indicateur chiffré pour mesurer le respect des directives « Oiseaux » et « Habitats ». Cependant, à sa demande, une évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces

d'intérêt communautaire sera réalisée par le Muséum d'histoire naturelle (MNHN) en 2012. Une attention particulière devra être portée aux résultats de ce travail, dans la mesure où un bilan négatif entraînerait nécessairement une évolution des outils de gestion permettant d'atteindre les objectifs fixés, et il est difficilement concevable que cette évolution se fasse sans mobilisation de crédits budgétaires nouveaux. **Votre Rapporteur insiste sur la nécessité de prendre en compte cette éventualité notamment dans les prévisions faites dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2012.** Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de ce travail d'évaluation qui donnera une mesure concrète et précise de la dégradation des écosystèmes sur le territoire national, qui ne pourra que nourrir la réflexion en cours sur l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature.

L'indicateur utilisé en 2011 porte, comme en 2010, d'une part sur le coût moyen d'élaboration et d'animation des documents d'objectifs (DOCOB) pour chacun des sites Natura 2000 (13 900 euros en prévision actualisée pour 2010, 14 000 pour 2011), et d'autre part sur le coût annuel pour le ministère des engagements pluriannuels par contrat Natura 2000 (19 900 euros en prévision actualisée pour 2010, 20 000 pour 2011). Là encore, cet indicateur est appelé à évoluer à la hausse, car il n'intègre ni les aires Natura 2000 en mer, qui sont appelées à se multiplier et dont on estime le coût annuel de gestion à peu près le double de celui constaté dans les aires terrestres, ni la baisse des cofinancements européens consécutive aux arbitrages rendus dans le cadre de du nouveau Plan de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013.

Une fois de plus, votre Rapporteur constate que l'indicateur retenu ne constitue qu'un indicateur de coût, l'efficacité d'un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales ne pouvant pas, en matière d'environnement, se mesurer uniquement à l'évolution des fonds mobilisés par l'État sur les différentes opérations concernées, mais bien plus à la qualité des résultats environnementaux obtenus et à leur évolution à moyen et long termes. **Une meilleure harmonisation apparaît nécessaire sur le terrain entre les différentes procédures - Natura 2000, parcs nationaux, SAGE, aires marines protégées, parcs naturels nationaux régionaux - pour qu'elles ne se concurrencent pas mais se complètent.** Un tel mouvement est indispensable afin d'éviter, comme c'est malheureusement le cas actuellement, que sur une même portion de territoire se superposent plusieurs dispositifs, aux moyens, aux objectifs et aux contours souvent différents, et dont l'hétérogénéité nuit à l'efficacité de l'action des pouvoirs publics. Ce « patchwork » handicape l'action sur le terrain des élus locaux. Il sera également nécessaire de réfléchir à l'organisation à l'avenir du suivi, au niveau de l'administration centrale, des contrats Natura 2000, leur montée en puissance mettant en exergue l'inadéquation des moyens disponibles au niveau de l'administration centrale du ministère, qui sont concentrés au sein du Commissariat général au développement durable (CGDD).

Au titre de la politique d'approvisionnement des matières premières, cette action vise également à contribuer à la politique de sécurité d'approvisionnement

pour ce qui concerne les minerais, métaux, minéraux industriels et combustibles minéraux solides. La Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) est en outre chargée :

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

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

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

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

La DGALN mène ces activités dans le cadre du respect des objectifs du Grenelle, notamment en ce qui concerne les opérations extractives. Le MEEDDM a relancé, en y consacrant une enveloppe certes symbolique – 4 millions d'euros – une action dans le domaine des minéraux stratégiques, c'est-à-dire ceux qui peuvent servir de matières premières dans des secteurs de première importance (énergie, industrie pharmaceutique, médecine, composants électroniques) comme l'or, le nickel, l'uranium, le manganèse, le cobalt et les petits métaux. Cette relance s'est notamment matérialisée par la création d'un comité pour les minéraux stratégiques, dans lequel siègent notamment des représentants d'AREVA et d'ERAMET, et dont la première réunion a eu lieu le 7 octobre 2010, mais aussi par une première exploration dans le domaine de la prospection sous-marine.

Au cours de l'été 2010 a en effet eu lieu au large de Wallis-et-Futuna, aux environs de l'île Clipperton, dans le cadre d'un partenariat public-privé, une première mission impliquant des nodules, des encroûtements métalliques et des dépôts sulfurés réunissant comme partenaires l'Ifremer, Areva, Eramet et Technip (pour coût total de 6 millions d'euros), et utilisant les technologies actuelles permettant d'accéder aux grandes profondeurs (1 500 à 2 000 mètres).

Votre Rapporteur se félicite de ces initiatives, annoncées le 27 avril 2010 par le ministre d'État sous la forme d'un plan d'actions pour sécuriser l'accès de la France aux matières premières minérales rares, mais il **souhaite qu'en matière d'exploration et de prospection, notamment sous-marines, la plus grande attention soit portée à l'évaluation des éventuelles atteintes aux écosystèmes concernés.**

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

Après avoir affiché une hausse encourageante en LFI 2010 de 4,1 % pour les AE et de 4,4 % pour les CP (cf. supra, tableau récapitulatif), les crédits alloués au programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » affichent une baisse préoccupante, de 1,55 % pour les AE et de 0,96 % pour les CP. Votre Rapporteur déplore ce coup d'arrêt porté aux crédits budgétaires dévolus spécifiquement à la réalisation ambitieuse des objectifs fixés par les deux lois « Grenelle ». Il ne peut que souligner qu'il constitue un fort mauvais signal envoyé aux autres acteurs du Grenelle (les collectivités locales, les Organisations non gouvernementales, les employeurs et les salariés) aussi bien qu'à l'ensemble de nos concitoyens. Cette baisse traduit une certaine dichotomie entre les objectifs ambitieux et les crédits alloués au financement du Grenelle de l'environnement. Il en appelle à une révision de cette tendance, **mais aussi à une planification budgétaire, par nature interministérielle, des principales mesures des « Grenelle », sur les cinq prochaines lois de finances, planification qui fait aujourd'hui défaut et qui aurait pour avantage de donner une réelle lisibilité à l'action de l'État dans l'ensemble des domaines concernés par le développement durable.**

1. Le financement du Grenelle de l'environnement

Il est à noter que le recensement des crédits d'investissement et d'intervention destinés à ce financement, qui avait été réalisé pour la première fois dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, s'élevait à 37 millions d'euros. Ils doivent être comparés avec les 61 millions d'euros ouverts dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, ce qui représentait une augmentation importante, de 60,65 % précisément, mais surtout avec les 54,6 millions d'euros ouverts sur l'ensemble du programme au titre du projet de loi de finances pour 2011. Si votre Rapporteur se félicite de la progression entre les exercices budgétaires 2009 et 2010, il regrette la baisse intervenue dans les dotations pour l'exercice 2011, de 10,5 % globalement, qui moins que jamais ne permettra de faire face aux investissements colossaux que représente le financement de l'ensemble des décisions du Grenelle. À titre d'exemple, la mise aux normes du Grenelle de l'habitat collectif, notamment dans le cadre de la réglementation thermique 2012, a été chiffrée à plus de 400 milliards d'euros.

Conformément aux dispositions de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, les crédits ouverts en lois de finances peuvent être comparés aux projections pluriannuelles au moyen du tableau ci-dessous :

en millions d'euros (AE = CP)	Ouvert en LFI 2009	Prévu 2010	Ouverts en PLF 2010	ouverts 2009/ouverts PLF 2010	Ouverts PLF 2011	Ouverts 2010/Ouverts 2011
Urbanisme	5	5	7	- 7,1 %	8,6	2,28 %
Eau	10	10	9	- 0,9 %	46	- 16,67 %
Biodiversité	22	44	45	48,8 %		
Total programme 113	37	59	61	60,65 %	54,6	- 10,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2011.

Cette baisse s'explique par plusieurs facteurs techniques, notamment, sur la partie « eau », l'arrêt du financement par le budget général de plusieurs projets clos, notamment l'adaptation au changement climatique (- 0,57 million d'euros) et les PCB (- 4 millions d'euros), sujets qui sont repris par des opérateurs du ministère, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les agences de l'eau.

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

Sur le fond, il est paradoxal que ce soit précisément ces crédits qui soient affectés de la baisse la plus forte du programme (- 16,67 %) alors même que les documents budgétaires font état d'une priorité des « *sujets biodiversité et surtout milieux marins (...)* avec le lancement d'un premier parc national nouveau, le parc des Calanques, et de trois parcs naturels marins ».

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

a) Les dépenses de fonctionnement

Les crédits correspondants aux dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel sont en hausse pour 2011 de 11,24 %, à 25,923 millions d'euros (contre 23,304 millions d'euros inscrits au projet de loi de finances pour 2010, et 27 millions d'euros inscrits en 2009).

Elles se répartissent dans les postes budgétaires suivants :

– « *ville durable* », qui représente 1 million d'euros (en AE et en CP), répartis en frais de déplacement engagés par les architectes-conseils et paysagistes-conseils (qui sont au nombre de 202) mandatés pour fournir une expertise sur les projets d'architecture ou d'urbanisme les plus importants (0,87 million d'euros), ou pour participer à des jurys de concours (0,1 million

d'euros) organisés sous l'égide de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), en versements d'indemnités à des experts extérieurs (0,03 million d'euros), en une contribution de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) d'un montant 0,16 million d'euros au titre de remboursement de frais engagés dans le cadre de missions spécifiques au programme national de rénovation urbaine, les études locales transférées de la sous-action « *prospective et gestion de l'information* », pour un montant de 3,7 millions d'euros, en baisse de 20 % par rapport à 2010, des crédits d'études « Grenelle » pour la qualification et la définition de projets inscrits dans le cadre du plan « ville durable – planification » (pour 0,5 million d'euros) et du pilotage du plan « ville durable » pour 4,6 millions d'euros correspondant notamment au pilotage de l'appel à projets « Eco-quartiers » et de la démarche « Eco cités » (13 collectivités lauréates) ;

– « *prospective et gestion de l'information* », qui représente 5,85 millions d'euros (contre 11,15 millions d'euros en LFI 2010) répartis notamment en 2,46 millions d'euros (3 M euros en 2010) pour les études et travaux prospectifs relevant des services centraux, et qui porte principalement sur la démarche « Plan ville durable », 0,86 million d'euros pour les formations nationales et interrégionales, montant qui apparaît extrêmement faible compte tenu des besoins de formation des agents du ministère, 0,42 million d'euros au titre des dépenses de communication, 2 millions d'euros au titre des dépenses d'informatique, ;

– « *contentieux* », qui représente 9,1 millions d'euros (en AE et en CP), poste qui fait apparaître une baisse sensible par rapport à la précédente loi de finances (12 millions d'euros en AE et CP), les provisions étant inscrites dès lors que la probabilité de condamnation de l'État est estimée à plus de 50 % ;

– « *sites et paysages* », qui représente 1,65 million d'euros (en AE et en CP, soit une diminution de 0,5 million d'euros), qui se répartissent en 0,50 million d'euros destinés aux crédits d'études nécessaire à la mise en œuvre des procédures de classement ou d'inscription des sites, et en 0,65 million d'euros (contre 1 million d'euros en LFI 2010) destinés aux études dans le cadre d'opérations « grands sites » (OGS) visant à la réhabilitation de sites classés particulièrement touristiques dont la surfréquentation génère une dégradation à laquelle il convient de mettre un terme.

b) Les dépenses d'investissement

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

Les dépenses pour immobilisations corporelles sont en hausse, puisqu'elles passent de 3,04 millions d'euros en loi de finances pour 2010 à 4 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011. Elles concernent pour l'essentiel la prospective et la gestion de l'information, c'est-à-

dire pour l'essentiel les travaux d'adaptation du système d'information GéO-ADS, qui a permis de générer d'importants gains de productivité en dématérialisant complètement l'instruction des autorisations d'urbanisme. Aucun crédit n'est demandé au titre des dépenses pour immobilisations incorporelles.

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

– les transferts aux ménages (0,25 million d'euros en AE et en CP contre 0,35 million d'euros en AE et en CP en 2010), pour l'essentiel des subventions pour travaux aux fins de restauration de sites (2 567 sites classés et 4 800 sites inscrits) appartenant à des particuliers propriétaires ;

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

– les transferts aux collectivités territoriales (7,85 millions d'euros en 2011 en CP contre 16,75 millions d'euros en CP en 2010), constitués essentiellement de reliquats de subventions accordées dans le cadre des PER 2000-2006, concernant majoritairement l'Île-de-France ; on ne peut que regretter cette pratique budgétaire qui ne peut qu'obérer les financements d'opérations nouvelles lancées par les collectivités territoriales, notamment lorsque les coûts de mobilisation du foncier sont importants (démolitions, sols pollués) ;

– les transferts au titre des opérations liées à la thématique de la « ville durable » (3,5 millions d'euros en AE et 4,18 en CP) qui matérialisent la décision de l'État de soutenir les collectivités s'engageant dans l'élaboration de documents d'urbanisme exemplaires, notamment des SCOT tenant compte de l'ensemble des problématiques d'aménagement durables, ainsi que les PLU intercommunaux valant PLH et PDU ;

– les transferts au titre des sites et paysages (4,5 millions d'euros en AE et en CP), fléchés pour financer les travaux des « opérations grands sites » (OGS) mis en œuvre par les collectivités gérant un ou plusieurs sites emblématiques (Pont du Gard, Dune du Pyla) représentant 540 000 hectares répartis sur

42 départements, 0,9 million d'euros étant délégués aux services déconcentrés du ministère dans le but d'achever la couverture nationale des atlas du paysage dans le cadre du système d'information sur la nature et les paysages ;

– les transferts aux autres collectivités (également en baisse avec 9,7 millions d'euros en AE et en CP contre 11,58 millions d'euros en 2010) prennent la forme du financement des agences d'urbanisme, avec une moyenne de dotation de 1,81 millions d'euros (contre 1,93 million d'euros en LFI 2010) par agence sur un réseau comptant 56 agences, du financement d'associations représentatives des réseaux professionnels intervenant dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement (0,135 million d'euros), enfin en diverses actions en matière de sites et de paysages, à savoir un soutien aux associations et la participation à des conventions internationales en matière d'environnement (0,135 million d'euros), au laboratoire LADYSS du CNRS (0,265 million d'euros) et au fonctionnement des écoles de paysage (0,45 million d'euros).

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

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

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

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

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

A.— LA CONTINUELLE RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

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

a) La réorganisation des services de l'administration centrale

S'agissant de l'administration centrale, le MEEDDM s'appuie désormais sur deux structures transversales :

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

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

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

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

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

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

– la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) responsable du programme n° 113, qui traite à la fois d'habitat, d'urbanisme, de paysage, d'eau et de biodiversité, permettant de promouvoir un aménagement du territoire durable ;

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

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

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

Enfin, le MEEDDM compte depuis la formation du Gouvernement dit « Fillon V », le 23 juin 2009, quatre Secrétariats d'État, le premier à l'écologie, le second chargé des technologies vertes et des négociations sur le climat, le troisième chargé du logement et de l'urbanisme, et le dernier chargé des transports.

b) La réorganisation corollaire des services déconcentrés

Parallèlement à la nouvelle organisation de l'échelon central, les services territoriaux du ministère sont toujours, en 2010, en cours de restructuration pour améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'État dans les territoires. L'organisation territoriale des ministères fusionnés pour créer le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM) s'appuyait sur :

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

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

Dans la nouvelle configuration des services déconcentrés au niveau régional, 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont été créées, regroupant en métropole les anciennes DRE, DIREN et DRIRE hors missions développement industriel et métrologie. Elles ont en charge toutes les compétences de ces anciens services déconcentrés. Cette évolution permet au MEEDDM de disposer d'un pôle régional unifié, échelon de pilotage de ses politiques sur le territoire.

Les 9 premières DREAL ont été créées début et mi-2009, 12 autres DREAL début 2010, après des travaux de préfiguration ayant eu lieu en 2009.

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

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

Les DDT et DDTM constituent le socle essentiel de la nouvelle stratégie du ministère dans les territoires, qui regroupe également les compétences d'une partie des services « environnement » des préfetures. Cette organisation renforce

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

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

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

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

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

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

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

- la DRI de l'équipement et de l'aménagement ;
- la DRI de l'environnement et de l'énergie ;
- la DRI de l'hébergement et du logement.

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

Outre-mer, l'organisation des services du MEEDDM n'a pas encore été déterminée à ce jour, puisqu'elle est encore l'objet d'une concertation interministérielle dans le cadre plus large de l'organisation des services de l'État outre-mer.

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

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

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

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

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

B.— UN PROGRAMME QUI PÂTIT D'UNE NOUVELLE MODIFICATION DE PÉRIMÈTRE

Le programme budgétaire connaît une fois de plus dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 un nouveau changement de périmètre. En effet, les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (cf. *supra*), ainsi que les crédits immobiliers de ces mêmes services appelés « *direction départementale des territoires* » ou « *direction départementale des territoires ou de la mer* » relèvent désormais du nouveau programme interministériel « *Fonctionnement des directions départementales interministérielles* », dont le responsable est le Secrétaire général du Gouvernement et qui fait partie de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* ». Ce nouveau changement de périmètre est loin d'être sans conséquence sur les dotations budgétaires du programme 217, puisque les crédits demandés pour cette nouvelle action créé *ex nihilo* sont les suivants, en millions d'euros :

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

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

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

Ces évolutions successives rendent bien évidemment les comparaisons budgétaires malaisées.

Le tableau ci-après retrace l'évolution, action par action, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement :

en millions d'euros	PLF 2010		PLF 2011		Variation 2010/2011 (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 (stratégie, expertise)	73 859	73 616	68 273	68 046	- 7,57	- 7,57
Action 02 (juridique)	6 023	6 023	5 641	5 641	- 6,35	- 6,35
Action 03 (immobilier)	386 990	383 550	375 209	164 672	- 3,05	- 57,07
Action 04 (informatique)	31 175	31 175	29 197	29 197	- 6,35	- 6,35
Action 05 (GRH)	198 960	197 843	195 066	194 009	- 1,96	- 1,94
Action 06 (international)	9 882	9 882	10 186	10 186	3,07	3,07
Action 07 (personnels 217)	632 517	632 517	601 797	601 797	- 4,86	- 4,86
Action 08 (personnels « transports »)	827 707	827 707	824 053	824 053	- 0,45	- 0,45
Action 09 (personnels « sécurité routière »)	126 238	126 238	128 381	128 381	1,69	1,69
Action 11 (personnels « aff. maritimes »)	177 762	177 762	176 260	176 260	- 0,85	- 0,85
Action 13 (personnels UPEB)	801 632	801 632	722 066	722 066	- 9,93	- 9,93
Action 14 (personnels recherche)	136 327	136 327	142 162	142 162	4,28	4,28
Action 15 (personnels logement)	162 872	162 872	201 975	201 975	24	24
Action 16 (personnels « risques »)	189 250	189 250	203 476	203 476	7,51	7,51
Action 22 (personnels CL)	26 057	26 057	44 052	44 052	69	69
Action 23 (personnels « énergie, climat »)	48 495	49 495	54 991	54 991	11,1	11,1
Action 24 (personnels « transports aériens »)	35 017	35 017	9 194	9 194	- 73,75	- 73,75
Action 25 (CNDP)	1 947	1 947	2 296	2 296	17,92	17,92
Action 26 (ACNUSA)	1 336	1 336	1 437	1 437	7,55	7,55
Totaux	3 874 973	3 869 256	3 795 712	3 583 517	- 2,03	- 7,38

Source : Projet de loi de finances pour 2011.

C.— UN PROGRAMME DONT LES ACTIONS RESTENT PLÉTHORIQUES ET PEU LISIBLES

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

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

– la fonction juridique (action n° 2),

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

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

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

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

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

a) Contenu

L'action « *Stratégie, études et expertise en matière de développement durable* » regroupe l'ensemble des moyens mis à la disposition du Commissariat général au développement durable (CGDD) pour assurer les missions qui lui sont confiées, qui consistent à mettre en œuvre la stratégie nationale de développement durable (SNDD) pour les années 2010-2013, qui fera l'objet d'un rapport annuel remis au Parlement, au travers des politiques publiques et des actions des acteurs socio-professionnels. De plus, le CGDD assure la coordination et l'animation des actions induites par les conclusions du Grenelle de l'environnement.

Le CGDD a une triple mission, de nature totalement transversale :

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

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

– les études économiques, axée sur l'évaluation environnementale des politiques publiques.

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

Au PLF 2011, les crédits de l'action n°1 du programme 217 consacrés au CGDD hors partenariat associatif (4,44 millions d'euros) et hors Conseil général de l'environnement et du développement durable (0,86 million d'euros) s'élèvent à 63 millions d'euros répartis comme suit :

b) Perspectives du CGDD pour 2011 (en millions d'euros)

Programme 217 action 1 CGDD (hors partenariat associatif)	LFI 2010		PLF 2011		Evolution 2011/2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CGDD hors CETE	26,09	25,84	24,49	24,27	- 6 %	- 6%
CETE	43,10	43,10	40,38	40,83	- 6,7%	- 6,7%
dont CPI	2,03	2,03	1,9	1,9		
TOTAL CGDD y compris CP II	69,19	68,94	64,87	65,10	- 6,3%	- 6,3%

Le budget global du CGDD est en baisse de 6,3 % par rapport à l'exercice précédent, alors même que cet organe transversal a une responsabilité centrale dans la mise en œuvre des deux « Grenelle ». Votre Rapporteur aurait souhaité qu'il fût épargné par la baisse des crédits demandés au titre de l'administration centrale du MEEDDM, justement en raison de son rôle stratégique.

Le budget des CETE baisse, à périmètre constant de 11 % en raison notamment d'un transfert de crédits d'un montant de 1,9 million d'euros vers l'action 3 du programme 217, au profit du service à compétence nationale CPII (Centre de prestations et d'ingénierie informatiques). Les crédits consacrés au CGDD hors du réseau des CETE sont également en réduction, de l'ordre de 6 % par rapport à 2010. Cette baisse affecte principalement les services d'administration centrale, les crédits délégués aux services déconcentrés ayant été maintenus à un niveau stable.

Parmi les dépenses du CGDD, il est prévu de consacrer, en 2011, 7 millions d'euros aux actions d'observation, information et statistiques, mises en œuvre par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) ; ces dépenses concernent cinq grands domaines, tous utiles pour les études préalables et les évaluations *ex post* des politiques publiques :

– **l'énergie** : 0,3 million d'euros seront consacrés aux études et enquêtes sur la production d'énergie, notamment les énergies renouvelables, et 0,4 million

d'euros au démarrage de l'enquête sur la maîtrise de l'énergie dans le parc des logements ;

– **l'environnement** : 1,2 million d'euros sont destinés à financer des opérations habituelles de collecte de données sur la qualité des sols, la biodiversité, la pollution de l'eau et de l'air, ou plus récentes comme les pratiques environnementales des Français, ainsi que des prestations d'études ou d'expertises sur les comptes de l'environnement, les éco-activités, les emplois et métiers de la croissance verte ;

– **le développement durable, les méthodes, traitements statistiques et applications informatiques** : 2,5 millions d'euros seront mobilisés pour financer plusieurs types de dépenses telles que la mesure de la consommation durable, la maintenance et l'enrichissement de bases de données (Geokit, Corine land cover...), la maintenance des applications informatiques, les sous-traitances statistiques et cartographiques, le portail de l'environnement ;

– **le logement et la construction** : 1,2 million d'euros seront utilisés pour financer des opérations régulières (telles que les enquêtes sur le prix des terrains à bâtir, les prix de la construction neuve et de l'entretien-amélioration des logements ou encore la collecte et le traitement des statistiques mensuelles de la construction), ou nouvelles normes sur le prix des transactions et 0,6 million d'euros financeront l'achèvement du répertoire du parc locatif social ;

– **les transports** : 0,8 million d'euros seront consacrés aux enquêtes sur le transport routier de marchandises, l'utilisation de véhicules utilitaires légers, le prix dans les transports routier, aérien, fluvial et maritime, les conditions de travail dans le transport routier, etc. La plupart de ces enquêtes répondent à des obligations européennes.

Les actions liées à la stratégie, aux études, à l'évaluation et à l'intégration du développement durable mobiliseront 11 millions d'euros notamment pour financer les actions suivantes :

– études sur les modalités de développement des 18 filières de l'économie verte et équitable : suites de l'étude sur les 18 filières de 2010, la gestion durable des ressources ;

– la veille et la prospective sur les signaux des changements sociaux et économiques (« *Think Tanks* »),

– la stratégie nationale de développement durable : 0,3 million d'euros seront consacrés au suivi de la réalisation de la SNDD 2010-2013 et aux dossiers stratégiques élaborés pour la prise en compte des exigences du développement durable dans les politiques publiques ;

– intégration des principes du développement durable dans les politiques publiques : 0,4 million d'euros pour les études visant à fournir un appui technique

et méthodologique sur des projets d'aménagement, d'infrastructure et d'exploitation de ressources naturelles ;

– dispositif de reconnaissance et d'évaluation des projets territoriaux de développement durable (Agenda 21) : 0,7 million d'euros ; l'objectif est d'avoir atteint dans 3 ans 1 000 agendas 21 et 250 agents satisfaits aux critères de reconnaissance ; la bonne articulation avec des plans climat territoriaux devant également être satisfaite ce qui n'est pas toujours le cas concernant les grandes collectivités en particulier ; **la faiblesse des crédits dévolus à cette action laisse mal augurer du suivi des Agendas 21 dans une phase où leur nombre va aller croissant dans une phase de montée en puissance,**

– évaluation environnementale : 1 million d'euros est délégué aux DREAL pour leur donner les moyens d'assurer leur fonction d'autorité environnementale ; et 0,9 million d'euros seront investis dans la gestion du fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs ;

– soutien à la mise en œuvre des démarches éco-responsables : 0,6 million d'euros, finançant des actions telles en faveur de la promotion des éco-labels, l'investissement socialement responsable, la mise en œuvre du plan national pour l'achat public ;

– éducation à l'environnement et au développement durable : 0,2 million d'euros délégués aux services déconcentrés ;

– études et analyses économiques : 0,3 million d'euros (notamment fiscalité écologique, économie des ressources naturelles et des risques, etc.) ;

– études menées au plan régional dans le cadre : du guichet unique transport : 1 million d'euros délégué aux services déconcentrés.

Les dépenses d'intervention se répartissent en deux postes :

– les délégations aux DREAL : 4,2 millions d'euros sont délégués aux régions pour le soutien aux agendas 21, aux cellules économiques de la construction et aux observatoires régionaux des transports et le soutien aux études lancées dans le cadre du Pacte de solidarité écologique ;

– les partenariats dans le champ de la connaissance environnementale, de l'intégration du développement durable et de la promotion de la production et consommation durables (notamment dans le cadre de l'OCDE, interventions en appui à des associations ou GIP, etc.) pour un montant de 0,8 million d'euros.

Le fonctionnement et les moyens généraux du Commissariat mobiliseront 6,5 millions d'euros, dont 4,7 millions d'euros de crédits destinés aux actions de communication dans le cadre de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement ; 3 M d'euros pour les dépenses de diverses instances dont le Commissariat a la charge (Comité de la prévention et de la

précaution – CPP, Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité – CSPNB) et 0,3 million d'euros pour l'animation du réseau scientifique et technique (RST). Votre Rapporteur a jugé utile de présenter ces deux instances.

Le comité de la prévention et de la précaution (CPP), et le conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB)

Créé par arrêté du 30 juillet 1999, le Comité de la prévention et de la précaution (CPP) a remis son avis le plus récent à Mme Chantal Jouanno, Secrétaire d'État à l'écologie, le 21 juin 2010. Cet avis porte sur la décision publique en situation d'incertitude. Ces travaux ont été une contribution importante dans le cadre du bilan de l'application du principe de précaution prévu par la Charte de l'environnement conduit par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale qui a rendu son rapport le 8 juillet 2010.

Pour la fin 2010 et en 2011, le Comité devrait mener, sur une saisine de la Secrétaire d'État à l'écologie, une réflexion concernant l'organisation d'une réflexion collective sur la méthode et les procédures pour élaborer une **définition du risque acceptable dans les différents domaines abordés lors de la concertation sur le changement climatique**. En effet méthode et procédures pour élaborer cette définition seront nécessaires à la mise en place de la politique d'adaptation au changement climatique. Par ailleurs le comité propose d'émettre un avis sur les questions concernant les évaluations risques-bénéfices dans le domaine environnement-santé.

Le CSPNB, installé dans sa nouvelle composition au mois d'avril 2010 a arrêté un projet d'activité jusqu'en mars 2011. Le comité apportera prochainement son éclairage sur le constat et les propositions qui émanent du bilan de la Stratégie nationale de la biodiversité (SNB) tel qu'il a été dressé et d'autre part émettra un avis sur les orientations de recherche qui lui paraîtrait souhaitables pour la nouvelle SNB, c'est-à-dire pour la période postérieure à 2013. En 2011, il est probable que le CSPNB sera sollicité sur les points particuliers d'élaboration de la SNB. Enfin le CSPNB a produit en 2009 deux livres qui ont eu un grand succès intitulés « *La biodiversité à travers les exemples* » rendant accessible la notion de biodiversité au grand public. Les membres du CSPNB ont souhaité rédiger un nouvel ouvrage du même type sur les services rendus par la biodiversité.

Les Centres d'études techniques de l'équipement (CETE) se verront doter de 38,5 M d'euros, dont 31,9 M d'euros en dépenses de fonctionnement (dépenses de fonctionnement courant, vacations, études, frais de déplacement, paiement d'impôts et taxes, etc.) et 6,6 M d'euros en investissement (matériels lourds nécessaires à la production en recherche, étude, expertise et innovation, immobilier technique).

Dans le projet annuel de performances, l'action n° 1 est divisée en quatre sous-actions : « *études et stratégie* », « *observation, information, fonctionnement* », « *centres techniques de l'équipement (CETE)* », et « *partenariat associatif* ».

La sous-action « *Stratégie, expertise et études en matière de développement durable* » est composée des domaines d'action suivants :

– les études, évaluation et instruments économiques, qui intègrent le développement des méthodes d'évaluation économique des dommages causés à

l'environnement, mais aussi de production d'instruments économiques (éco-fiscalité), et d'analyses dans le champ de compétences du ministère ;

– les dispositifs et outils de l'intégration du développement durable, qui comprend un volet territorial, avec le suivi des Agendas 21 sous la forme d'un appel permanent aux collectivités, et un volet national (promotion des écolabels, intégration du développement durable dans la commande publique) ;

– la stratégie et la prospective, qui visent notamment à nourrir l'élaboration de la future SNDD ;

c) Le réseau des organismes scientifiques et technologiques, dont le CGDD définit les orientations

Une seconde sous-action, intitulée « *Gouvernance et définition des politiques stratégiques* » a fait son apparition dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, pour identifier notamment l'action du CGDD en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la SNDD. Elle regroupe aussi des actions stratégiques comme le lancement et l'animation d'une action de veille et de prospective technologique sur les filières industrielles identifiées comme les plus stratégiques dans ce processus (recherche et innovation, formation, normalisation, réglementation), notamment afin de renforcer la position des entreprises françaises sur des marchés à fort potentiel de développement au plan mondial, car répondant aux impératifs d'activités économiques à la fois décarbonées et plus sobres en ressources.

La troisième sous-action « *observation, information, fonctionnement* » recense les domaines d'action suivants :

– l'observation environnementale, qui se traduit par la production de données environnementales de qualité, en particulier dans le cadre de la convention d'Aarhus sur l'accès du public à l'information environnementale et à l'évaluation des politiques publiques, données qui alimentent notamment les institutions internationales (Agence européenne pour l'environnement, Eurostat, OCDE, ONU) ;

– la prévention, avec le comité de la prévention et de la précaution (CPP, créé par arrêté du 30 juillet 1996) et le conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB, créé par arrêté du 26 mars 2004).

La quatrième sous-action « *centres techniques de l'équipement (CETE)* » regroupe les moyens de fonctionnement des centres techniques de l'équipement, dont l'activité est réorientée vers la maîtrise d'ouvrage et la synthèse des connaissances dans les domaines de compétence du ministère. Ces moyens vont évoluer en raison de la mise en œuvre du plan d'évolution des CETE, conformément aux dispositions de la circulaire du 15 juillet 2008. L'orientation générale est de réorienter le portefeuille d'activités de ces centres vers des activités soit traditionnelles dans lesquelles le développement durable est intégré,

soit vers des activités nouvelles directement liées au développement durable. Une première phase de cette évolution a consisté en la signature d'un contrat de programme pour la période 2009-2011 entre la direction de la recherche et de l'innovation (DRI) du CGDD et chaque direction générale du ministère permettant d'identifier les besoins en matière de recours aux CETE et se traduisant par un engagement financier de chaque direction générale, par activité. Cette initiative a permis l'identification d'une soixantaine de pôles de compétences et d'innovation au sein des CETE.

L'importance de cette sous-action est appelée à décroître compte tenu des conséquences de la RGPP, et notamment de la réduction des activités routières, ce qui semble heureux car elle n'est pas de même nature que les autres sous-actions du programme n° 217.

La cinquième sous-action « *Pilotage du réseau scientifique et technique* » permet au CGDD de définir et de suivre l'application des orientations stratégiques du réseau.

La sixième et dernière sous-action « *partenariat associatif* » regroupe les moyens du bureau des associations, qui est directement rattaché au secrétaire général. Ces moyens servent à financer des projets mis en œuvre par le milieu associatif dans les domaines de la biodiversité et du changement climatique. Compte tenu de l'importance du rôle des associations dans le domaine du développement durable et de la protection des espaces naturels, sujet sur lequel la commission du développement durable a d'ailleurs constitué une mission d'information, il a semblé utile à votre Rapporteur de détailler les subventions consenties par le MEEDDM au titre du projet de loi de finances pour 2011, le montant total des crédits au titre du partenariat associatif s'élevant à 4,5 millions d'euros.

Nom statutaire de l'association	Sigle	SIREN	Montant programmé 2010	217-01 stratégie, expertise et études en matière de développement durable		Autres programmes (113, 181)	Part crédits partenariat associatif dans la subvention
				art. exécution 13,18,15 <i>CGDD</i>	art. exécution 36 <i>SG</i> (partenariat associatif)		
France nature environnement	FNE	784263303	1 142 500 €	35 000 €	538 000 €	569 500 €	47%
Ligue pour la Protection des Oiseaux	LPO	784263287	719 700 €		180 000 €	539 700 €	25%
Réseau école et nature	REN	384789319	130 000 €	20 000 €	90 000 €	20 000 €	69%
Union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement	UNCPPIE	313523235	122 000 €		75 000 €	47 000 €	61%
Réseau action climat	RAC	422466201	116 000 €	20 000 €	27 000 €	69 000 €	23%
Les Amis de la Terre	AT	309266773	102 500 €		82 500 €	20 000 €	80%
Fédération Nationale des Clubs Connaître et Protéger la Nature	FCPN	383480712	65 000 €		60 000 €	5 000 €	92%
Comité de liaison énergies renouvelables	CLER	352400436	65 000 €	15 000 €	50 000 €		77%
Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports	FNAUT	352718738	50 000 €		50 000 €		100%
				90 000 €	1 152 500 €	1 270 200 €	

Les crédits accordés aux associations au titre du programme 217 (action n° 1 « *Stratégie, études et expertise en matière de développement durable* » article d'exécution 36 « *Partenariat associatif* ») représentent environ

15 % des transferts aux associations effectués par le MEEDDM (hors associations de la qualité de l'air). En règle générale, les subventions les plus importantes imputées sur les crédits spécifiques du partenariat associatif sont une contribution à une subvention globale assemblée à partir de plusieurs programmes, et impliquant également les programmes 113 et 181. La subvention accordée à la fédération France Nature Environnement est la plus notable exception en ce que les crédits du partenariat associatif y sont relativement majoritaires et d'un montant élevé.

Par comparaison les subventions s'imputant sur d'autres programmes comme le 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » relèvent d'une autre échelle : Fédération des parcs naturels régionaux (792 877 euros), Fédération des conservatoires botaniques nationaux (526 422 euros), Fédération des conservatoires d'espaces naturels (420 000 euros) ou au Centre d'études supérieures des matières premières (1 047 140 euros).

2. Fonction juridique (action n° 2)

a) Contenu

La fonction juridique, qui est assurée par un service juridique central s'appuyant sur des services spécialisés relevant d'autres programmes, représente 0,1 % des AE et des CP du programme en 2011, contre 0,2 % en LFI 2010. Elle recoupe en réalité plusieurs activités :

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

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

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

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

- la définition des actions de formation juridique des agents.

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

b) Dotations budgétaires et objectifs

L'action n° 2 est dotée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 de 5,64 M d'euros (contre 6,02 millions d'euros en AE et de 6,02 millions d'euros en CP en 2010, ce qui correspond à baisse de 6,35 %).

Ces dotations budgétaires sont destinées à couvrir les dépenses suivantes :

– l'assistance fournie aux agents du ministère dans le cadre des garanties statutaires offertes par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (à hauteur de 0,438 million d'euros), le coût d'un dossier de protection fonctionnelle étant en moyenne de 10 000 euros ;

– les dépenses consécutives aux accidents de la circulation impliquant un véhicule de service (à hauteur de 3,5 M d'euros), répartis entre les crédits de centrale (2,48 M d'euros) et ceux destinés aux services déconcentrés (0,789 M d'euros), le coût moyen d'un dossier étant de 23 544 euros ;

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

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

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

a) Contenu

L'action n° 3 « *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement* », qui mobilise en 2011 9,9 % des autorisations d'engagement du programme, soit 375,2 millions d'euros en AE et 164,67 millions d'euros en CP, ce qui correspond à une baisse de 3,05 % par rapport aux AE en 2010, et à un véritable effondrement des CP avec une baisse de 57,07 %. Cette action a une vocation totalement transversale puisqu'elle regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement et de l'immobilier à la fois de l'administration centrale mais plus des services déconcentrés, dont les crédits ont été regroupés dans une nouvelle action (cf. *supra*, introduction). Bien qu'elle ne recouvre pas exactement des objectifs du Grenelle de l'environnement, elle est conduite, sous l'autorité du secrétariat général du MEEDDM, par la délégation à l'action foncière et immobilière pour le pilotage et la mise en œuvre de la politique foncière et

immobilière du ministère dans la recherche d'un impact le moins élevé possible sur l'environnement, d'une efficience accrue de la dépense publique et d'une efficacité sociale maximale de la commande publique.

Elle poursuit un triple objectif :

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

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

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

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

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement courant et d'immobilier de l'administration centrale et des services déconcentrés s'élèvent en LFI 2011 à 375,2 millions d'euros en AE et à 164,67 millions d'euros en CP, les loyers budgétaires étant indexés à 2,66 % (contre 2,7 % en 2010) et financés par redéploiement. Sur ces dépenses, les dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale s'élèvent à 20,49 millions d'euros (contre 23,06 millions d'euros en 2010) en AE et à 20,4 M d'euros (contre 23,05 millions d'euros en 2010) en CP, et les dépenses d'immobilier de l'administration centrale à 301,43 millions d'euros en AE et à 90,58 millions d'euros en CP, les premiers postes étant les loyers, y compris budgétaires, ainsi que les charges. Compte tenu du changement de périmètre intervenu et de la création d'une nouvelle mission regroupant les crédits demandés au titre des nouvelles directions départementales interministérielles, les dépenses de fonctionnement courant et d'immobilier des services déconcentrés sont en baisse, puisqu'elles représentaient 265,29 millions

d'euros en AE et 261,7 millions d'euros en CP en LFI en 2010, et que ces chiffres sont tombés à 48,4 millions d'euros en AE et 46,83 millions d'euros en LFI 2011.

Les dépenses d'investissement de l'administration centrale et des services déconcentrés sont également en baisse à 4,86 millions d'euros en AE et 6,84 millions d'euros en CP (contre 6,87 millions d'euros en AE et 6,92 en CP en LFI 2010). Ils se répartissent de la façon suivante :

– les dépenses immobilières des services déconcentrés, à hauteur de 1,7 million d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP (contre 4,37 millions d'euros en AE et 6,42 millions d'euros en CP en 2010), qui traduisent la poursuite, mais à un rythme moins soutenu, de l'effort budgétaire en faveur de projets immobiliers dont la mise en œuvre a été engagée précédemment mais également de travaux de mise aux normes ;

– les dépenses d'investissement de l'administration centrale, à hauteur de 3,16 millions d'euros en AE et de 3,24 millions d'euros en CP, qui se répartissent entre projets immobiliers, notamment la rénovation du site classé de l'hôtel de Roquelaure (1,5 million d'euros) et les études du programme de rénovation lourde du toit de la Grande Arche de la Défense, et les dépenses d'investissement mobilier (renouvellement du parc automobile avec l'achat de véhicules micro-urbains, remplacement du mobilier vétuste, pour 0,25 million d'euros).

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

– le ratio d'efficacité bureautique (n° 2.1) concerne l'administration centrale et vise à évaluer, du point de vue du contribuable, la somme des dépenses bureautiques du ministère par poste (cet indicateur est en voie de détérioration puisqu'il s'élevait à 540,6 euros pour 4 787 postes de travail en 2008, et que la prévision pour 2011 ressort à 951 euros pour un parc de 30 230 postes) ; il est à noter que cette détérioration est liée à l'intégration en 2011 des services

déconcentrés du ministère, hors parcs de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et du Service de la navigation (SN),

– le ratio d'efficience de la gestion immobilière (n° 2.2) mesure entre autres l'évolution de la dépense liée à la fonction immobilière par m² rapportée à l'indice de référence en services déconcentrés (baisse avec 10,05 €/m² contre 9,92 €/m² en 2010), et en administration centrale (baisse avec 42,32 €/m² contre 58,12 €/m² en 2010) ;

– le taux moyen des émissions de CO₂ des voitures particulières (mesuré en g/km) se subdivise en un sous-indicateur mesurant ce taux pour le stock annuel de voitures particulières de services utilisées (133 g/km en prévision actualisée pour 2010, avec 125 g/km en valeur-cible pour 2013, et 130 g/km en objectif pour 2011) et un autre sous-indicateur mesurant ce taux pour les voitures particulières achetées ou louées dans l'année (115 g/km prévus pour 2011, avec 110 g/km en cible pour 2013).

Votre Rapporteur souligne une fois de plus que l'écart entre les deux sous-indicateurs appelle manifestement une action vigoureuse pour aligner les émissions du stock sur celle du flux, en clair d'expurger le parc actuel des véhicules émettant le plus de CO₂ et qui grèvent la capacité d'exemplarité du ministère en la matière, même s'il note avec satisfaction que les premiers résultats semblent probants et que les objectifs-cible ont été revus à la baisse en termes d'émission de CO₂.

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

Comme l'action n° 3, l'action n° 4 « *Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques* », qui ne représente comme en 2010 que 0,8 % des autorisations d'engagement de la mission, a une vocation clairement transversale. Ses dotations budgétaires sont cependant sensiblement inférieures puisqu'elle mobilise 29,19 millions d'euros en AE et en CP en 2011 (contre 31,17 millions d'euros en AE et 31,17 millions d'euros en CP en 2010), ce qui représente une baisse de 6,35 % par rapport à sa dotation dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

a) Contenu

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

Le premier sous-ensemble peut être scindé lui-même en trois domaines distincts. Le premier a pour objet l'élaboration de la politique du ministère en matière de systèmes d'information, ce qui comprend l'élaboration du schéma

directeur des systèmes d'information et de communication, la définition des architectures techniques, la définition des outils et référentiels communes, ainsi que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le deuxième domaine concerne la mise en œuvre des infrastructures et services communs aux systèmes d'information, ce qui comprend notamment le déploiement et le fonctionnement courant des centres serveurs nationaux, la mise en œuvre et la maintenance des systèmes de sécurité, ainsi que l'animation des réseaux « métiers ». Le troisième domaine concerne la gestion de l'informatique de l'administration centrale, à la fois sur le plan de la gestion matérielle (suivi et maintenance du parc informatique et téléphonique) et logicielle (développement du réseau et maintenance du réseau informatique).

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

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement de l'action n° 4 s'élèvent à 29,19 millions d'euros en AE et en CP en 2011, contre 31,17 millions d'euros en AE et à 29,17 millions d'euros en CP en 2010. Elles couvrent tout à la fois :

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

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

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

– l’exploitation et l’évolution des systèmes d’information des activités support, notamment de l’activité ressources humaines à hauteur de 4,25 M d’euros en AE et en CP (contre 9 M d’euros en AE et de 7 M d’euros en CP), ce qui inclut la maintenance des outils existants (2,75 millions d’euros en AE et en CP), et les projets d’évolution des systèmes d’information support (1,5 million d’euros en AE et en CP), notamment du système de gestion administrative et de paie des agents, avec la première phase de réalisation de la version 2 du projet de refonte de « REHUCIT », et du système financier CHORUS qui a été déployé en juillet 2010 et continuera de l’être en 2011 (0,75 million d’euros en AE et en CP) ; à ce sujet il semble que la reprise de l’ensemble des données budgétaires dans ce logiciel, qui a occasionné un surcroît de travail important pour les agents du ministère, ait été gênée par des interruptions de service au mois de septembre, en pleine période budgétaire ; interrogée à ce sujet par votre Rapporteur lors de la commission élargie du 12 octobre 2010, la Secrétaire d’État à l’écologie a indiqué « *quant au logiciel Chorus, il a été mis en place le 1^{er} juillet. Des retards ont été constatés, qui ont été estimés à un mois. A priori, ils sont aujourd’hui résolus.* » Votre Rapporteur ne peut que regretter cette indisponibilité du logiciel, qui a sans nul doute compliqué la tâche des agents du MEEDDM.

Les dépenses d’investissement, en forte augmentation, s’élèvent à 4,17 M d’euros, en AE et en CP (contre 2 M d’euros en 2010), qui correspondent au déploiement du nouveau système d’information décisionnel (SID) engagé en 2009, en liaison avec la mise en œuvre du contrôle de gestion, et également au raccordement à l’Opérateur national de paie (ONP) pour lequel le ministère est ministère pilote pour 2013, et qui implique une opération très lourde de mise en conformité et d’extension du Système d’information de ressources humaines (SIRH) existant.

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

Comme les actions n° 3 et 4, l’action n° 5 « *Politique des ressources humaines et formation* » a une vocation transversale puisqu’elle recouvre la formation initiale diplômante et professionnelle, le recrutement, les politiques sociales et d’action sociale, la politique de prévention et la gestion des ressources humaines. Elle est dotée de 195,06 millions d’euros en AE et de 194 millions d’euros en CP (contre 198,96 millions d’euros en AE et 197,84 millions d’euros en CP), soit une baisse de 1,96 % pour les AE et de 1,94 % pour les CP par rapport à la loi de finances pour 2010.

a) Contenu

Cette action regroupe l’ensemble des moyens destinés à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la gestion

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

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement de l'action n° 5 s'élèvent à 82,86 millions d'euros en AE et à 82,54 millions d'euros en CP (contre 86,71 millions d'euros et à 86,37 millions d'euros en CP en 2010), répartis en dépenses d'action sociale (restauration collective, petite enfance, crédits d'initiative locale, à hauteur de 16,25 millions d'euros en AE et en CP), en politiques de prévention (3,04 millions d'euros en AE et en CP), en dépenses de formation (14,25 millions d'euros en AE et 13,91 millions d'euros en CP, notamment les dépenses de l'IFORE à hauteur de 1,97 million d'euros en AE et de 1,77 million d'euros en CP), en moyens alloués aux écoles (53,15 millions d'euros en AE et en CP).

Plutôt que d'entrer dans une analyse plus détaillée de ces différents postes, il semble utile à votre Rapporteur de faire un point sur **l'évolution des ressources humaines spécifiquement « fléchées » pour mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement.**

En effet, le MEEDDM avait obtenu, dans le cadre de loi de finances pour 2010, dans un contexte de mise en œuvre de la RGPP qui implique des diminutions significatives et continues en équivalent temps plein (ETP) – à hauteur de - 1 400 ETPT en 2009, 1 294 en 2010 et 1 216 en 2011 – **la création et le redéploiement de 1 450 ETPT sur 3 ans pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, auxquels il fallait ajouter 335 emplois créés au sein des opérateurs du MEEDDM, sans que leur répartition exacte soit précisément décrite dans les documents budgétaires.** Lors de la commission élargie du 28 octobre 2009, la Secrétaire d'État à l'écologie, interrogée par votre Rapporteur, avait pu apporter des précisions utiles à ce sujet, concernant les 328 ETPT – et non 335, comme indiqué dans la réponse aux questionnaires budgétaires – mobilisés chez les opérateurs du MEEDDM. Elle indiquait en effet : « *quant aux moyens humains affectés aux différents opérateurs au titre des emplois Grenelle, on compte 142 équivalents temps plein supplémentaires pour les parcs nationaux, 35 pour les aires marines, 100 pour l'ADEME, avec des emplois nouveaux et le redéploiement d'emplois du ministères, 23 pour l'Institut national de l'environnement industriel et des risques – et 28 pour les agences de l'eau. Au sein du ministère, la répartition des emplois entre les missions traditionnelles et les*

missions Grenelle fait encore l'objet d'un dialogue de gestion qui s'achèvera en décembre. Je pourrai donc vous communiquer cette information ultérieurement. »

En 2011, le nombre d'ETPT créés spécifiquement pour la mise en œuvre des lois « Grenelle » est de 254, soit une baisse de 22,57 % par rapport à l'exercice budgétaire précédent. Une nouvelle fois (on en a dénombré 129 en 2009 et 125 en 2010), il s'agit de postes créés chez les opérateurs du ministère et non en administration centrale. Les opérateurs concernés sont principalement les Parcs nationaux, l'Agence des aires marines protégées, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). Ce choix, outre qu'il reporte le coût budgétaire de ces créations sur des entités distinctes du MEEDDM, rend plus difficile le contrôle du caractère spécifiquement « grenellien » de ces emplois, qui pourront correspondre à de nouvelles missions qui sont confiées aux opérateurs du ministère, dont toutes ne relèvent pas de la mise en œuvre des lois « Grenelle ».

En ce qui concerne les services du MEEDDM, le Grenelle de l'environnement s'est traduit par la distribution de 893 emplois cibles lors des dialogues de gestion pour 2009 et 2010, répartis de la façon suivante :

– en 2009 : 327 postes de catégorie A et 96 postes de catégorie B, soit un total de 423 postes,

– en 2010 : 362 postes de catégorie A et 108 postes de catégorie B, soit 470 postes au total.

Ces postes « Grenelle » ont été distribués entre cinq programmes de politique publique à l'issue des dialogues de gestion et après une phase de concertation avec les services régionaux : 59 % pour le programme 113 « *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité* » (UPEB), 30 % pour le programme 181 « *Prévention des risques* » (PR), 7 % pour le programme 174 « *Énergie, climat et après mines* » (ECAM), 3 % pour le programme 203 « *Infrastructures et services de transport* » (IST) ; 1 % pour le programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes* » (SAM).

Cette répartition par activité des créations d'emplois Grenelle figure dans le tableau ci-après :

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

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

Pour 2011, il a été décidé de ne pas prévoir de création d'emplois Grenelle dans le PLF mais d'opérer en gestion des redéploiements internes pour répondre aux besoins Grenelle. Pour ce qui concerne les opérateurs, des exonérations à la

norme de suppression des effectifs ont été décidées pour certains opérateurs ciblés. Ces exonérations sont entièrement compensées par des baisses d'emplois supplémentaires sur le budget général, **ce qui revient à dire que les postes « Grenelle » créés chez les opérateurs – 254 en 2011 – sont compensés par des diminutions à due concurrence du schéma d'emploi du ministère.**

Plus généralement, votre Rapporteur se doit d'alerter sur le caractère trop timoré des moyens budgétaires et humains au service de la mise en oeuvre des lois dites « Grenelle », qui nécessite la mobilisation de ressources humaines bien plus importantes que les 254 ETPT créés, chez les opérateurs, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011. Cette faiblesse en femmes et en hommes chargés spécifiquement de la mise en oeuvre des politiques publiques de développement durable est à rapprocher de celle des crédits alloués, au sein de cette action, à la consolidation de la formation continue du pôle « développement durable » – face aux enjeux de déclinaison opérationnelle des engagements du Grenelle dont la dotation budgétaire est de 0,737 million d'euros en AE et en CP – qui comprend également, sans qu'il soit possible de savoir dans quelle proportion, les formations dans le domaine des politiques et métiers environnementaux. Là aussi, un effort budgétaire significatif aurait permis de crédibiliser la démarche du Gouvernement en matière de développement durable, de même que celui-ci aurait été bien inspiré de consacrer, dans le cadre de cette action, des crédits budgétaires au **« verdissement » de tout ou partie des formations des établissements d'enseignement placés sous la tutelle du MEEDDM (ENPC, ENTPE, ENTE).** Les fonctionnaires du MEEDDM auditionnés dans le cadre du présent avis ont pu donner à votre Rapporteur des assurances quant à la réalité de ce processus. Celui-ci passe notamment par le biais des contrats d'objectifs comme le contrat pluriannuel d'objectifs pour les années 2011 à 2014 qui a été signé entre le ministère et l'Ecole nationale des ponts et chaussées. Votre Rapporteur appelle de ses vœux la généralisation d'un mouvement particulièrement important dans la prise de conscience du caractère central du développement durable, en même temps qu'il permet de mettre sur pied des formations et donc de donner naissance à de nouvelles compétences.

Les dépenses d'intervention de cette action s'élèvent à 1,42 M d'euros, contre 1,5 million d'euros en AE et 0,72 million d'euros en CP en 2010. Elles recouvrent exclusivement des actions d'accompagnement social des agents du MEEDDM en matière de logement dans le cadre de conventions de réservations conclues par le ministère.

À cette action correspond un objectif (n° 3), « *Appliquer une politique des ressources humaines responsables* », décliné en trois indicateurs : l'effort en matière de formation continue, l'efficacité de la gestion des ressources humaines et le taux d'emploi des travailleurs handicapés (5,53 % en prévision pour 2011).

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

a) Contenu

Comme les actions n° 3, 4, et 5, l'action n° 6 « *Action européenne et internationale* » a une vocation très clairement transversale puisqu'elle a pour vocation, en collaboration avec le ministère des affaires étrangères, à mettre en œuvre la diplomatie environnementale française lancée avec les conventions internationales conclues après la conférence de Rio (juin 1992). Le MEEDDM a pour mission également de fournir aux partenaires européens et internationaux des explications quant au processus enclenché avec le Grenelle de l'environnement, cette démarche didactique étant destinée à renforcer l'exemplarité française du point de vue du développement durable.

Cette action, qui est pilotée par la direction des affaires européennes et internationales (DAEI), est financée par 9,88 millions d'euros en AE et en CP, ce qui représente 0,3 % des AE de la mission.

b) Dotations budgétaires et objectifs

Les dépenses de fonctionnement de cette action, hors dépenses de personnel, s'élèvent à 1,22 M d'euros (contre 1,35 M d'euros en AE et en CP en 2010). Dans le domaine des relations multilatérales, elles couvrent la coordination et le suivi des négociations multilatérales et communautaires relatives au changement climatique, à la biodiversité, à la gouvernance internationale de l'environnement (GIE), ainsi que les liens avec la société civile dans le prolongement du Grenelle de l'environnement.

Il semblerait rationnel que ces dépenses couvrent également celles liées à l'ambassadeur en charge des négociations sur le climat, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Lors de la commission élargie du 28 octobre 2009, la Secrétaire d'État à l'écologie a en effet donné les précisions suivantes : « *Brice Lalonde a été recruté en 2007, dans le cadre d'un contrat de trois mois, comme ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique. Sa rémunération est imputée sur les crédits du cabinet et ses frais de logement sur ceux du ministère des affaires étrangères.* » Considérant cette réponse incomplète, votre Rapporteur a réinterrogé Mme le Secrétaire d'État à l'écologie sur cette question lors de la commission élargie du 12 octobre 2010. Celle-ci a déclaré à ce sujet que « *Brice Lalonde a été nommé ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique par un décret du 27 septembre 2007, pour trois ans. Il n'a pas encore pris ses fonctions au titre de la préparation du sommet « Rio plus 20 ». Un avenant a été fait à son contrat, qui courra jusqu'à la fin du mois de décembre 2010. Le budget correspondant à son action est inscrit au titre du programme 217.* » Votre Rapporteur s'étonne que cette inscription ne figure pas au « bleu » budgétaire, dans l'action n° 6 justement.

Dans le domaine communautaire, il s'agit pour l'essentiel de financer l'action communautaire du MEEDDM, la gestion des relations bilatérales avec les

pays de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège et la Suisse, et également la Représentation permanente à Bruxelles. Il permet aussi de financer une assistance à la mise en œuvre du programme européen « Life + ».

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

- les contributions obligatoires versées aux organisations internationales, à hauteur de 5,55 millions d'euros en AE et en CP, dont certaines correspondant à des domaines techniques ont été transférées aux ministères compétents ;

- pour la première fois, car cette organisation créée à Bonn le 26 janvier 2009 commence à fonctionner, la contribution obligatoire à l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA), pour 0,83 million d'euros ;

- les contributions volontaires aux organisations internationales (pour 1,7 M d'euros contre 2 millions d'euros en AE et en CP en 2010) entrant dans le périmètre du ministère, comme la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC) ;

- le renforcement de l'association de la société civile à l'action européenne et internationale du ministère pour 0,85 million d'euros (1 million d'euros en AE et en CP).

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

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

En effet, dix huit actions (portant respectivement les n° 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, et 24) du programme n° 217 concernent les différentes catégories de personnels dont la gestion est assurée par le MEEDDM. Outre l'action n° 18 (« *Personnels relevant de programmes d'autres ministères* »), le programme comprend onze actions dites « miroirs », c'est-à-dire des actions regroupant dans le programme soutien tous les effectifs ventilés dans d'autres programmes de la mission, ou œuvrant dans d'autres ministères dans le cadre d'objectifs correspondant à la mission à laquelle le programme permettait de les rattacher.

• *Le contexte général, la révision générale des politiques publiques (RGPP)*

Globalement, le projet de loi de finances pour 2011 porte la marque des efforts demandés au MEEDDM au titre de la RGPP, à savoir 2 089 ETPT départs « secs », ce qui correspond à un taux de non-remplacement des départs à la retraite de 61 % sur le budget général, le schéma d'emploi sur le budget général enregistrant une baisse de 1 287 ETP. Le schéma d'emploi des opérateurs enregistre lui une baisse de 99 ETP. Le programme de réduction d'emplois, mis en place dans le cadre de la RGPP 2, fait ressortir les mouvements suivants :

– la suppression progressive de l'activité d'ingénierie concurrentielle (réforme n° 143 de la RGPP) : 3 273 ETPT sont progressivement supprimés (2009-2011), soit une suppression de 788 ETPT en 2011 ;

– la réorientation des activités des centres d'études techniques de l'équipement (CETE), en raison notamment de la diminution des activités routières, permettra un gain de 90 ETPT ;

– l'amélioration des fonctions support des services déconcentrés, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) permettra une économie de 226 ETP.

Votre Rapporteur souhaite bien évidemment que **ces réductions d'emplois, qui sont un choix politique, ne se fassent pas au détriment de l'efficacité du service, notamment dans les services déconcentrés**. De plus, il souhaite que des mesures d'accompagnement spécifiques soient prises en faveur des personnels qui ont effectué le début de leur carrière dans des postes correspondant à l'ingénierie publique concurrentielle, aujourd'hui quasiment supprimée. Il sera particulièrement attentif à ces mesures, notamment en ce qui concerne les dessinateurs, dont les compétences méritent d'être réemployées dans le cadre des nouvelles missions du ministère.

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

Au titre de cette action du programme n° 217, 601,79 M d'euros en AE et en CP sont demandés (pour 10 661 ETP), contre 647,06 M d'euros en AE et en CP en 2010 (pour 12 025 ETP), soit une baisse de 7 %. Elle représente 15,9 % (contre 16,33 % en 2010) des AE de la mission – et a pour objet d'accueillir les emplois et les crédits de personnel des agents du MEEDDM qui concourent aux actions n° 1 à 6 du programme.

Il s'agit des fonctionnaires affectés au secrétariat général, au commissariat général au développement durable (CGDD) soit 499 ETP, au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), des agents des secrétariats généraux des services déconcentrés, de ceux des divisions

informatiques des CETE, de ceux des pôles de valorisation des ressources humaines, des pôles support intégrés, du centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogique (CEDIP), du centre de formation polyvalent (CFP) de Brest, ainsi que des élèves des différentes écoles du MEEDDM rémunérés par le budget de l'État.

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

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

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

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

L'action est dotée pour 2011 de 824,05 millions d'euros en AE et en CP (contre 827,7 millions d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances précédent), ce qui représente une légère baisse de 0,45 % des dotations par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

Les principales évolutions pour 2011 sont la poursuite du transfert des parcs de l'équipement aux collectivités territoriales, dont l'impact a été pris en compte à hauteur de 3 114 ETPT pour les ouvriers des parcs et ateliers (basculés sur l'action n° 22 « *Personnels mis à disposition des collectivités* »), la progression de la rationalisation du réseau géré par Voies navigables de France et une réduction des moyens mis à disposition de l'ingénierie routière nationale.

Ces personnels peuvent être répartis de façon analytique selon les différentes actions du programme « *Infrastructures et services de transport* », notamment sous l'action n°1 « *Développement des infrastructures routières* » (13 % des ETP), n°10 « *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* », (1 % des ETP), n° 11 « *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* », (28 % des ETPT), n° 12 « *Entretien et exploitation du réseau routier national* », (46 % des emplois), n° 13 « *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports terrestres* ») (8 % des ETPT), et n° 14 « *Soutien, régulation et contrôle*

dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens », représentant 4 % des ETPT.

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

Cette action « en miroir » identifie les personnels affectés tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère, à l'exception des CETE (supportés par l'action n° 14 « *Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique* », soit 237 ETPT pour 2011), et dont les activités se déroulent dans le cadre du programme « *Sécurité et circulation routières* », à l'exception du personnel des centres techniques de l'équipement (CETE), qui sont eux supportés par l'action n° 14 (« *Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique* »). Lesdits personnels sont principalement affectés à des tâches d'observation, de prospective, et de réglementation routières, aux démarches interministérielles et à la communication, ainsi qu'à l'éducation routière (examens du permis de conduire).

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

L'action n° 9 est dotée de 128,38 millions d'euros en AE et en CP (contre 126,23 millions d'euros en AE – soit 3,4 % des AE de la mission – et en CP en 2010), soit une très légère hausse.

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

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

Pour l'essentiel, ces agents sont en poste au sein de la délégation à la mer et au littoral, des nouvelles directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), des directions interrégionales de la mer (DIRM) ou directions régionales des affaires maritimes (DRAM). Ces agents sont au nombre de 3 101 (contre 3 228 en 2010).

L'action n° 11 est dotée de 176,26 millions d'euros en AE et en CP (contre 174, 762 millions d'euros en AE et en CP) ce qui représente 4,6 % des AE de la mission, soit une légère augmentation par rapport à la loi de finances pour 2010.

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

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

Ces personnels – qui sont au nombre de 13 187 (contre 15 222 en 2010) sont affectés à des tâches qui recouvrent :

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

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

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

L'action n° 13 est dotée de 722,06 millions d'euros en AE et en CP (contre 801,63 millions d'euros en AE et en CP en 2010) ce qui représente 19 % des AE de la mission et une baisse de 9,93 % par rapport au projet de loi de finances pour 2010.

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

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

– des personnels qui, au sein du Commissariat général au développement durable, sont affectés aux politiques du nouveau programme « *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* », qui est rattaché à la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » ;

– des personnels des centres d'études techniques de l'équipement – hors personnels des services support et informatique – qui font partie intégrante du Réseau scientifique et technique (RST).

On dénombre 2 474 ETPT dans cette action (contre 2 478 fonctionnaires en 2010).

L'action n° 14 est dotée de 142,16 millions d'euros en AE et en CP en 2011, contre 136,32 millions d'euros en 2011.

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

L'action n° 15 est également une action miroir qui identifie les personnels, tant dans les services déconcentrés que dans l'administration centrale du ministère, qui sont affectés à des politiques du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » et « Aide à l'accès au logement » de la mission « Ville et logement ». Ces politiques visent à l'amélioration de la construction locative et du parc existant, au soutien à l'accession à la propriété, à la lutte contre l'habitat indigne, à la réglementation de l'habitat, à la politique technique et à la qualité de construction, au développement des aides personnelles au logement, et à l'accompagnement des personnes en difficulté (dans le cadre de la mise en œuvre de la loi DALO). Sont également concernés les personnels affectés aux politiques de rénovation urbaine. Au total 3 476 agents sont concernés.

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

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

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

Au total, 3 227 agents sont concernés (dont 1 400 de catégorie A, 1 198 de catégorie B, et 629 de catégorie C). L'action n° 16 est dotée de 203,47 millions d'euros en AE – soit 5,4 % des AE de la mission – et du même montant en CP.

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

L'action « miroir » n° 18 vise à accueillir le transfert en gestion des emplois et crédits de personnel correspondants aux agents relevant en gestion du MEEDDM mais exerçant leur activité dans le périmètre d'autres administrations centrales, en vue de permettre la gestion et la paye de ces personnels.

Sont concernés les transferts en gestion des emplois et crédits des personnels des programmes « Patrimoines » (de la mission « culture »), « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », « Développement des entreprises et de l'emploi », « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », mais aussi

« *Soutien à la politique de défense* ». D'autres ministères peuvent être également concernés dans le cadre de la mise en place des directions départementales interministérielles (DIRECCTE/DIECT et DREAL). Si nécessaire, cette action permettra en 2011 le suivi, au moyen d'une sous-action dédiée, le transfert d'agents du MEEDDM au ministère de la défense dans le cadre de la réorganisation de l'ingénierie aéroportuaire.

L'action n° 18, compte tenu de sa nature, ne fait pas l'objet de dotations budgétaires, mais elle est dotée en gestion par transfert.

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

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

Précédé d'une vaste réflexion, qui a été nourrie entre autres du rapport de M. Gérard Valère, remis au mois de février 2005, et de celui de M. Jean Courtial remis en janvier 2006, le transfert aux départements des parcs de l'équipement a donc été réalisé sur une base souple, à géométrie variable, afin que l'État n'impose pas ce transfert aux départements qui ne le souhaiteraient pas, au moyen du recours à une commission nationale de conciliation, dans l'hypothèse de transferts non réalisés au 1^{er} juillet 2010. **Continue de se poser cependant la question de la compensation**, rendue complexe par le fonctionnement des parcs qui imputent leurs dépenses et leurs recettes sur un compte de commerce, dont le ministre chargé de l'équipement est l'ordonnateur principal (Compte n° 904-21, ouvert par l'article 69 de la loi de finances pour 1990 et intitulé « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement (dans le domaine routier)* ». Ce transfert est basé sur un calcul de seuil « plancher » de taille de services des parcs transférés à une collectivité, calcul déterminé sous le contrôle de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) et aboutit à la fixation des compensations financières dues par l'État à la collectivité destinataire du transfert. Il convient toutefois de préciser que, s'agissant des charges de personnel, seules celles qui résultent de l'emploi de fonctionnaires et agents non titulaires de droit commun seront compensées. Il apparaît que l'application du mode de calcul retenu, qui ne prend pas en compte les ouvriers des parcs et

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

S'agissant des transferts effectifs de personnel aux collectivités territoriales, trois vagues successives de transferts de compétences et de services ont eu lieu. En 2010, 2 542 ETPT disposaient encore de leur droit d'option. Pour 2011, ce sont 5 486 ETPT qui sont identifiés comme travaillant pour les collectivités locales et rémunérés par le MEEDDM, c'est-à-dire des agents n'ayant pas encore opté pour un transfert définitif vers ces collectivités au moyen d'une intégration à la fonction publique territoriale, ou d'un détachement sans limitation de durée.

Compte tenu de cette « respiration » entre mouvements de personnels entrant et sortant de cette action, les dotations budgétaires de l'action n° 22 fluctuent de manière importante. Si elles ne représentent plus que 1,2 % des AE de la mission avec 44,05 millions d'euros (contre 26,05 millions d'euros, la même dotation étant opérée en CP, en 2010), les crédits budgétaires demandés au titre de cette action ont connu, pour cette raison, une hausse de 69 % par rapport au précédent exercice budgétaire.

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

Cette action « miroir » identifie les personnels œuvrant dans le cadre du programme « Mines et après-mines » de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », ainsi que ceux de l'action « Recherche dans le domaine de l'énergie » du programme « Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Cette action concerne 901 ETPT.

L'action n° 23 est dotée de 54,99 millions d'euros en AE – ce qui représente 1,4 % des AE de la mission – et en CP, soit une augmentation de 13,39 %, non réellement significative compte tenu de la faiblesse des masses budgétaires concernées

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

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

Cette action concerne 191 agents, répartis comme suit :

- les personnels de la filière exploitation, mis à disposition du ministère de la défense, soit 113 ETP,
- les personnels des directions départementales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DEAL) outre-mer, soit 75 ETP.

La baisse par rapport au nombre d’agents concernés en 2010 – soit 703 – s’explique par le transfert des moyens de cette action 24 vers d’une part le ministère de la défense, pour ce qui concerne les tâches d’ingénierie aéroportuaire non spécialisée des bases aériennes militaires, et d’autre part vers le budget annexe de l’aviation civile (BACEA), pour ce qui concerne l’ingénierie aéroportuaire des bases aériennes civiles et militaires.

Cette action est dotée en conséquence de crédits en baisse : de 35,01 millions d’euros en AE et en CP, pour la LFI 2010, ils passent à 9,19 millions d’euros en AE (soit 0,2 % des AE de la mission) et en CP.

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

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

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

Par ailleurs, la CNDP ne peut s’auto-saisir. Votre Rapporteur se félicite du fait que, dans le cadre de la discussion du projet de loi devenu la loi n° 2010-597

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

Celle-ci est dotée de 2,29 millions d'euros en AE (ce qui représente 0,1 % des AE de la mission) et en CP, soit une augmentation de 18 % par rapport à 2010, cependant peu significative compte tenu des montants en jeu. 7 ETPT sont affectés à cette action.

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

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

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

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

L'ACNUSA comprend huit membres, y compris son président, dont le mandat de six ans est non renouvelable, irrévocable et incompatible avec tout mandat électif, toute activité professionnelle ou associative en rapport avec

l'activité aéroportuaire. Son rapport annuel est adressé au Gouvernement et au Parlement.

Depuis le 1^{er} avril 2010, l'ACNUSA applique la nouvelle procédure des amendes administratives qui se déroule désormais intégralement devant elle. Ses compétences ont été également étendues au domaine de la pollution atmosphérique sur et autour des aéroports, comme le prévoit la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, et ce à compter de novembre 2010, cet élargissement de compétences lui donnant droit à la nomination de deux membres supplémentaires. Il serait souhaitable que les prochains projets de lois de finances à venir lui donnent les moyens nécessaires pour assumer efficacement l'ensemble de ces missions.

L'action n° 26 est dotée de 1,43 million d'euros (contre 1,33 million d'euros en 2010) en AE et en CP, soit une augmentation de 7,51 % par rapport à 2010. Au total, 12 ETPT sont affectés à cette action, 7 de catégorie A, 3 de catégorie B, et 2 de catégorie C.

CONCLUSION

Au terme de l'étude des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011 au titre de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », et plus particulièrement des programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113) et « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* » (n° 217), il apparaît que les engagements inscrits dans le marbre législatif des deux lois dites « Grenelle I » et « Grenelle II » vont, pour un certain d'entre eux et non des moindres, rester lettre morte.

Doit-on s'en étonner ?

Il semble tout d'abord que la mesure des investissements colossaux qui auraient été nécessaires pour tenir lesdits engagements, et dont le budget de l'État aurait dû constituer le fer de lance, n'ait pas été prise.

Bien au contraire, avec un projet de loi de finances qui affiche une baisse de 4 % des crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », qui est encore supérieure (- 4,45 %) si on ne prend en considération que les deux programmes objet du présent avis, le Gouvernement a manifestement choisi de donner un coup d'arrêt au mouvement vers un développement durable respectueux de l'environnement, de son devenir et de ses ressources.

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

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

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

Enfin, ce coup d'arrêt plus que prononcé intervient au plus mauvais moment : notre pays, notamment s'il veut peser de tout son point dans les négociations internationales en termes de changement climatique ou de

biodiversité, doit être exemplaire dans sa mobilisation pour l'environnement et le développement durable.

Avec ses partenaires européens, il devrait aujourd'hui jouer un rôle majeur sur la scène internationale dans la défense et la mise en œuvre d'objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de préservation de la biodiversité qui soient enfin réellement à la mesure de l'urgence écologique.

La France se trouve aujourd'hui de moins en moins en position de le faire.

Pour toutes ces raisons, votre Rapporteur vous propose de ne pas donner un avis favorable aux crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », et plus particulièrement des programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113), et « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire* » (n° 217), tels qu'ils sont inscrits au projet de loi de finances pour 2011.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition de Mme Chantal Jouanno, Secrétaire d'État chargée de l'écologie lors de la commission élargie du 12 octobre 2010, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis les crédits des programmes « *urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » (n° 113) et « *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* » (n° 217) de la **mission « *écologie, développement et aménagement durables* » pour 2011, sur le rapport de M. Philippe Plisson** (voir compte rendu de la commission élargie du mardi 12 octobre 2010 ⁽¹⁾).

Contrairement à l'avis du Rapporteur sur les crédits des deux programmes susmentionnés, la commission a donné *un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission pour 2011*.

(1) Pour consulter le compte rendu de la commission élargie du mardi 12 octobre 2010 sur le site Internet de l'Assemblée nationale :

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/C003.asp

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

- Mme Michèle PAPPALARDO, Commissaire générale au développement durable, déléguée interministérielle au développement durable,
- Mme Agnès DESMARETS, sous-directrice, direction des affaires générales au Commissariat général au développement durable,
- M. Jean-François MONTEILS, Secrétaire général du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM), responsable du programme n° 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie et du développement durable* »,
- Mme Corinne ETAIX, directrice du service du pilotage et de l'évolution des services, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM),
- M. Benoît PIGUET, conseiller du Secrétaire général, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM),
- M. Jean-Marc MICHEL, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, responsable du programme n° 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM),
- MM. Christophe NAUWELAERS et Patrick ROGEON, représentants « développement durable » au sein de l'Union Nationale des Syndicats Autonomes, (UNSA).