



N° 2266

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234)

TOME II

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

## POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. GUILLAUME CHEVROLLIER

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2015 : LA TENDANCE À LA BAISSSE SE POURSUIT MALGRÉ DES OBJECTIFS INCHANGÉS</b> .....	7
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME 217 RESTENT INCHANGÉS.....	7
B. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2015 SONT EN LÉGÈRE BAISSSE .....	7
<b>II. UN PROGRAMME DONT LES ACTIONS DEMEURENT ÉPARPILLÉES ET HÉTÉROGÈNES</b> .....	10
A. LA STRATÉGIE ET L'EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ACTION N° 1).....	10
1. La subvention pour charges de service public versée au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema).....	10
2. Le Commissariat général au développement durable (CGDD).....	12
3. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable.....	14
4. Le partenariat associatif.....	14
B. LES ACTIONS SUPPORTS (ACTIONS 2 À 6).....	15
1. La fonction juridique (action n° 2) .....	15
2. La politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3).....	16
3. La politique de gestion des systèmes d'information et de réseaux informatiques (action n° 4).....	20
4. La politique des ressources humaines et de formation (action n° 5) .....	21
5. L'action européenne et internationale (action n° 6).....	23
C. LES « ACTIONS-MIROIRS » (ACTIONS N° 7 À 24).....	24
D. LES ORGANISMES RATTACHÉS AU PROGRAMME 217.....	29
1. La Commission nationale du débat public (action n° 25).....	29
2. L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (action n° 26).....	32
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	37



## INTRODUCTION

Le programme 217, qui appartient à la mission « *Écologie, Développement et mobilité durables* », sert de support à la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR). À ce titre, il assure le financement des activités « soutien » nécessaires à la mise en œuvre des politiques définies par le Gouvernement, comme, par exemple, les fonctions juridiques, la gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques ou la politique et la programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement.

Le programme 217 traite surtout des effectifs et de la masse salariale du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, à l'exception de ceux de l'Autorité de Sécurité Nucléaire, figurant au programme 181 « *Prévention des risques* ». Un programme miroir, le programme 337 « *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville* », rattaché à la mission « *Égalité des territoires et logement* », porte les moyens en personnels du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

De manière plus accessoire, le programme 217, notamment au travers de l'action du Commissariat général au développement durable, est impliqué dans la définition de la stratégie française en faveur de la transition énergétique. Dans le contexte actuel – projet de loi sur la transition énergétique, projet de loi sur la biodiversité, organisation de la COP 21 etc. – ce programme revêt donc une importance particulière.

Les programmes 217 et 337 relèvent d'un même responsable de programme, le Secrétaire général du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. Comme l'année dernière, les effectifs et la masse salariale votés en loi de finances initiale sur le programme 337 seront transférés, en cours d'exercice, vers le programme 217.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2015 sont demandés, au titre de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* », 7,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,3 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une baisse respective de 22,9 % et de 24,8 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

Eu égard à l'importance de la baisse des crédits demandés au titre de la mission, le programme 217 semble relativement épargné. En effet, sont demandés, 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,5 milliards en crédits de paiement, ce qui représente une augmentation de 5 % des autorisations d'engagement et une baisse de 0,25 % des crédits de paiement par rapport aux

crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014. La dotation en crédits de paiement fait du programme 217 le deuxième programme le plus important de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* », après le programme 203 « *Infrastructures et services de transport* ». La progression des autorisations d'engagement s'explique en grande partie par la poursuite de l'opération de regroupement immobilier des services centraux des deux ministères sur deux sites situés à la Défense, contre cinq précédemment (*voir ci-après*).

Comme les années précédentes, le programme 217 est mis en œuvre par le Secrétariat général commun des deux ministères, le Commissariat général au développement durable, le Conseil général de l'environnement et du développement durable, la Commission nationale du débat public, l'Agence de contrôle des nuisances aéroportuaires et par les services déconcentrés, dans leurs domaines de compétences respectifs.

Depuis plusieurs années, l'exécution du programme 217 connaît de vives tensions. L'année 2014 n'échappera pas à la règle. En effet, les possibilités de redéploiement interne sont en passe d'être épuisées et les crédits disponibles seront insuffisants pour couvrir les opérations liées à la tour. Une fois encore, une levée partielle de la réserve de précaution sera nécessaire. Le projet de loi de finances pour 2015 ne permettra pas, en l'état, d'apporter une réponse pérenne aux difficultés d'exécution auxquelles on assiste depuis plusieurs années. Aussi votre rapporteur pour avis unit-il sa voix à celle de la Cour des Comptes et des différents rapporteurs pour avis sur le programme 217 pour demander que les crédits ouverts en loi de finances initiale soient, à l'avenir, plus représentatifs des besoins réels des gestionnaires de ce programme.

## **I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2015 : LA TENDANCE À LA BAISSSE SE POURSUIT MALGRÉ DES OBJECTIFS INCHANGÉS**

### **A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME 217 RESTENT INCHANGÉS**

Le programme 217 de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » poursuit des objectifs ambitieux :

- installer une gouvernance de développement durable capable de construire et de mettre en place des politiques nationales ambitieuses en matière de transition écologique, de faire valoir la position de la France sur la scène internationale et d'assurer une prise en compte concrète et territorialisée des enjeux du développement durable ;

- mener une action stratégique transversale pour doter les ministères de la compétence, de l'expertise et des ressources nécessaires à la prise en compte des enjeux de la transition écologique ;

- fournir un appui de qualité aux agents en adéquation avec leurs missions, tout en recherchant une utilisation plus efficiente et mutualisée des moyens ;

- être exemplaire en termes d'éco-responsabilité. À cette fin, l'accent est mis sur le déploiement et le suivi du plan « administration exemplaire de l'État » et sur l'insertion des clauses environnementales et sociétales dans les clauses de contrats d'achats publics.

Ces objectifs stratégiques, poursuivis grâce à une série d'indicateurs de performance régulièrement remaniés, n'ont guère évolué ces dernières années et ce, en dépit de la baisse régulière des moyens affectés au programme 217. À tous les échelons, les responsables de l'exécution du programme sont donc mobilisés pour préserver les résultats malgré la baisse des moyens.

### **B. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2015 SONT EN LÉGÈRE BAISSSE**

Le tableau ci-après retrace de façon synthétique l'évolution, action par action, des autorisations d'engagements (AE) et des crédits de paiement (CP) du programme 217 ouverts en loi de finances initiale pour 2014 et demandés dans le projet de loi de finances pour 2015.

Si le total des autorisations d'engagement allouées à la mission laisse penser qu'elles ont augmenté entre 2014 et 2015, il s'agit en partie d'un effet d'optique. La poursuite de l'opération immobilière mobilise un nombre d'autorisations d'engagement important et masque du même coup l'évolution des crédits affectés aux autres actions.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2015, la diminution des crédits reste mesurée. Cela démontre que les efforts de gestion commencent à atteindre leur limite et que la baisse des dépenses publiques ne pourra plus, à terme, s'effectuer à périmètre budgétaire constant. **Votre rapporteur pour avis estime donc qu'il est plus que jamais nécessaire de mettre en place des réformes structurelles qui, seules, permettront de faire baisser de façon durable et réelle la dépense publique. Un travail de recentrage des missions des différents services entrant dans le périmètre du programme 217 doit être engagé.**



(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2014	Loi de finances pour 2015	Évolution 2014/2015 (en %)	Loi de finances pour 2014	Loi de finances pour 2015	Évolution 2014/2015 (en %)
Stratégie, expertise et études en matière de développement durable (action n° 1)	249,72	247,64	-0,83 %	249,72	247,64	-0,83 %
Fonction juridique (action n° 2)	2,89	2,81	-2,89 %	2,89	2,81	-2,89 %
Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3)	536,77	682,18	27,09 %	164,66	158,61	-3,67 %
Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques (action n° 4)	25,42	24,99	-1,70 %	25,42	24,99	-1,70 %
Politique des ressources humaines et formation (action n° 5)	207,57	217,93	4,99 %	207,57	217,93	4,99 %
Action européenne et internationale (action n° 6)	9,11	8,85	-2,89 %	9,11	8,85	-2,89 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » (action n° 7)	494,95	501,02	1,23 %	494,95	501,02	1,23 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transport » (action n° 8)	630,11	618,09	-1,91 %	630,11	618,09	-1,91 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routière » (action n° 9)	39,34	38,78	-1,41 %	39,34	38,78	-1,41 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes » (action n° 11)	182,25	184,22	1,08 %	182,25	184,22	1,08 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau et biodiversité » (action n° 13)	214,08	213,58	-0,24 %	214,08	213,58	-0,24 %
Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique (action supprimée)	7,05	–	–	7,05	–	–
Personnels relevant du ministère du logement et de l'égalité des territoires (libellé modifié – action n° 15)	–	–	–	–	–	–
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques » (action n° 16)	223,79	233,72	4,44 %	223,79	233,72	4,44 %
Personnels relevant de programmes d'autres ministères (action n° 18)	–	–	–	–	–	–
Personnel transféré aux collectivités territoriales (action n° 22)	15,72	9,09	-42,17 %	15,72	9,09	-42,17 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Énergie, climat et après-mine » (action n° 23)	54,71	55,73	1,87 %	54,71	55,73	1,87 %
Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens (action n° 24)	2,041	2,038	-0,12 %	2,041	2,038	-0,12 %
Commission nationale du débat public (action n° 25)	2,43	2,43	0,00	2,43	2,43	0,00
Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) (action n° 26)	1,60	1,60	0,00	1,60	1,60	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>2 899,56</b>	<b>3 044,71</b>	<b>5,01 %</b>	<b>2 527,45</b>	<b>2 521,14</b>	<b>-0,25 %</b>

Source : Projet de loi de finances initiale pour 2015

## **II. UN PROGRAMME DONT LES ACTIONS DEMEURENT ÉPARPILLÉES ET HÉTÉROGÈNES**

**Votre rapporteur pour avis réitère les critiques formulées, année après année, par les rapporteurs de la commission du développement durable et de la commission des finances sur le trop grand éparpillement des différentes actions et sous-actions, qui porte préjudice à la lisibilité et à la cohérence de ce programme.**

### **A. LA STRATÉGIE ET L'EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ACTION N° 1)**

L'action n°1, intitulée « *Stratégie, expertise et études en matière de développement durable* » représente 8,1 % du total des autorisations d'engagement et 9,8 % des crédits de paiement demandés au titre du programme 217 dans le projet de loi de finances initiale pour 2015, soit 247,6 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement. Ces crédits sont en baisse de 0,8 % par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2014.

#### **1. La subvention pour charges de service public versée au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema)**

La subvention pour charges de service public versée par l'État au Cérema dans le cadre de l'action n° 1 du programme 217 doit permettre de couvrir les charges d'exploitation (fonctionnement courant, entretien, maintenance et investissements courants) ainsi que les dépenses de personnel de l'établissement. Les crédits demandés dans le projet de loi de finances initiale pour 2015 s'élèvent à 227,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils restent donc relativement stables par rapport à 2014, conformément à l'engagement pris par les ministres de préserver le budget de l'établissement pendant les deux années suivant sa création.

## LE CÉREMA

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) est un établissement public administratif créé par la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports et mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministères de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et du Logement, de l'égalité du territoire et de la ruralité.

Il est né de la fusion entre onze services autrefois rattachés aux mêmes ministères :

- les huit centres techniques de l'équipement (CETE) ;
- le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) ;
- le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) ;
- le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA).

Il répond au besoin de disposer d'un **d'appui scientifique et technique renforcé pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durables**.

La spécificité du Cérema réside en sa capacité à faire le lien entre les différents acteurs contribuant à la mise en œuvre des politiques publiques intervenant dans les domaines de l'aménagement et du développement durable : administration centrale, services déconcentrés et collectivités territoriales notamment. Il a vocation à les assister dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine bâti ainsi qu'à renforcer leur capacité à faire face aux risques.

Le Cérema intervient plus particulièrement dans les domaines de l'aménagement, de l'habitat, de la ville et des bâtiments durables, des transports et de leurs infrastructures, de la mobilité, de la sécurité routière, de l'environnement, de la prévention des risques, de la mer, de l'énergie et du climat.

Le directeur général du Cérema, que votre rapporteur pour avis a rencontré dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire, prévoit une baisse de la subvention pour charges de service public à horizon 2017, qui pourrait passer de 227 millions à 221 millions d'euros. Pour compenser cette perte de recettes, l'établissement souhaite augmenter les ressources issues des prestations pour tiers. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les ressources propres devraient rapporter 27 millions d'euros<sup>(1)</sup> au Cérema en 2014, ce qui représente 12 % de son budget total. Lors de son audition, le Directeur général a indiqué s'être fixé comme objectif d'atteindre 15 % de ressources propres en 2017.

Pour y parvenir, il estime qu'il conviendra d'améliorer la qualité des barèmes afin que le Cérema puisse répondre aux appels d'offre dans de meilleures conditions. Il a également fait part de son souhait de se rapprocher des bénéficiaires des études conduites par le Cérema, en particulier des collectivités territoriales, afin de mieux connaître leurs attentes.

---

(1) Source : questionnaire budgétaire

Neuf mois après sa création, le bilan du Cérema est positif. Son démarrage s'est déroulé dans de bonnes conditions sur l'ensemble des sujets liés à son fonctionnement interne. Par exemple, la prise en charge de la paie du personnel et la gestion des dépenses et des recettes ont commencé dès le mois de janvier. En outre, un nouveau système d'information pour la gestion financière et comptable a été mis en place et un programme d'activités, approuvé par la tutelle, a été finalisé dès le mois de février 2014. Si certains chantiers restent en cours, notamment celui du recrutement du personnel travaillant au siège, aujourd'hui en nombre insuffisant, la mise en place du Cérema est, pour l'essentiel, achevée et les coûts non récurrents de démarrage devraient commencer à baisser en 2015.

**Votre rapporteur pour avis constate que si le choix de mettre en place un établissement public administratif doté d'un budget identifié a permis de rendre le schéma de responsabilité plus lisible, il a engendré des coûts de démarrage importants** (siège, mise en place d'un service de paie, développement d'un système de gestion comptable etc.). D'autres coûts liés au statut d'établissement public administratif sont, quant à eux, récurrents : il en va ainsi de la taxe sur les salaires, que les administrations centrales n'acquittent pas, ou des frais d'assurance, notamment sur les véhicules.

**Cette décision de créer un établissement public administratif n'est donc pas neutre sur le plan financier. À l'avenir, votre rapporteur pour avis préconise d'évaluer de façon précise les surcoûts occasionnés par le choix de ce statut. Il recommande également de réfléchir à la mise en place d'un « kit de démarrage » qui permettrait de guider les nouveaux établissements dans le développement, par exemple, du service de paie ou de gestion comptable. À tout le moins convient-il de renforcer le partage d'expériences en ce domaine afin de faire baisser les coûts non récurrents de démarrage des nouveaux établissements publics.**

## **2. Le Commissariat général au développement durable (CGDD)**

L'action n° 1 du programme 217 explicite les moyens nécessaires au fonctionnement du Commissariat général au développement durable. Ces crédits permettent à la fois de financer les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de l'établissement.

Le projet de loi de finances initiale prévoit de consacrer 11 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement aux dépenses de fonctionnement du Commissariat général au développement durable. Ces crédits seront utilisés pour financer des études dans différents domaines, allant de l'évaluation et de l'intégration du développement dans les politiques publiques à la prospective et à la stratégie du développement. Avec les crédits de fonctionnement dont il dispose à partir du programme 217, le Commissariat général assure également le pilotage du réseau scientifique et technique et prend en charge des activités transversales qui incluent les frais de déplacement, les

dépenses de formation ou encore le financement du portail « [www.toutsurlenvironnement.fr](http://www.toutsurlenvironnement.fr) ».

L'action n° 1 réserve également 0,4 million d'euros aux dépenses d'investissement du Commissariat général. L'enveloppe prévue a vocation à couvrir le financement du projet « *refonte de l'enquête commercialisation des logements neufs* », la collecte et le traitement de l'enquête déchet ainsi que des travaux de réflexion et de conception autour de la mise à disposition des données statistiques.

Enfin, le Commissariat général au développement durable bénéficie d'un budget pour les dépenses d'intervention. Ces dépenses, qui sont évaluées à 4,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2015, sont destinées à un ensemble d'interventions variées :

– *Interventions pour favoriser l'intégration du développement durable* (3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Au plan national, ces crédits financent les interventions en appui aux associations et groupements d'intérêt public pour la prise en compte du développement durable dans divers domaines, la coopération avec divers organismes dans le cadre de l'OCDE ou encore la participation au réseau francophone d'évaluation des impacts sur l'environnement. Les crédits d'intervention délégués aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement permettront, quant à eux, de financer le soutien aux actions partenariales menées avec les entreprises et les collectivités territoriales ainsi que les études et actions menées en région dans le cadre du Pacte de solidarité écologique (plan national de mobilisation pour les emplois et les métiers dans une économie verte) ;

– *Interventions pour la promotion du développement durable* (0,7 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Ces crédits permettent notamment de financer le soutien aux associations qui agissent pour l'éducation à l'environnement et au développement durable — au plan national ou international — dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, dans le cadre d'activités extra-scolaires et dans le cadre de la sensibilisation des publics adultes à ces questions ;

– *Interventions en matière d'observations et de statistiques* (0,3 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Cette dotation est appelée à financer la contribution au groupement d'intérêt scientifique « Sol », mené en partenariat avec le ministère chargé de l'agriculture, l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

**Votre rapporteur pour avis relève que l'ensemble des crédits attribués au Commissariat général au développement durable a baissé entre 2014 et 2015 (–2,6 %). Pourtant, son activité se situe au cœur des priorités du Gouvernement (loi sur la transition énergétique, loi sur la biodiversité) et sera affectée par l'organisation de la COP 21 à Paris.**

### **L'implication du Commissariat général au développement durable dans l'organisation de la COP 21**

Le Commissariat général au développement durable est impliqué dans l'organisation de la COP 21 à plusieurs titres :

– dans le cadre de la conférence environnementale 2014, il prépare l'organisation d'un « Rendez-vous » sur le thème de la mobilisation nationale pour le climat vers la COP 21 ;

– le service de l'observation et des statistiques prépare, avec la Caisse des dépôts et des consignations Climat Recherche, la publication de chiffres clés du climat 2016 ;

– la direction recherche et innovation du Commissariat général anime un réseau scientifique et technique en charge de préparer les actions qui se dérouleront en marge de la COP 21 ;

– il organise le recueil et la valorisation d'initiatives territoriales et nationales d'éducation à l'environnement et au développement durable ;

– il contribue aux travaux conduits sur le volet « villes durables » de l'agenda des solutions en facilitant le repérage des initiatives innovantes susceptibles d'y être intégrées ;

– il participe au repérage et à la valorisation des conférences et événements mondiaux pouvant servir de tremplin, relais ou étapes pour favoriser la prise de conscience citoyenne, voire faire progresser les négociations informelles avec nos partenaires internationaux ;

– il informe les entreprises intéressées par une participation ou une contribution à la COP 21, notamment celles qui soutiennent des actions de recherche sur le climat, des conditions de participation, avec ou sans accréditation.

### **3. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable**

L'action n° 1 du programme 217 décrit les crédits de fonctionnement courant du Conseil général de l'environnement et du développement durable, évalués en 2015 à 0,8 million d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement. Ces moyens doivent permettre à l'établissement d'assurer ses missions de haute autorité environnementale, d'audit, d'inspection et de contrôle de l'activité des services dans le cadre desquelles il est amené à réaliser des études, à organiser des colloques et séminaires ainsi qu'à mener de nombreuses missions dans le cadre du suivi des rapports d'inspection.

### **4. Le partenariat associatif**

L'action n°1 du programme 217 consacre 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au soutien à des associations œuvrant directement pour la protection de l'environnement et présentes au sein d'instances consultatives nationales et régionales ayant vocation à traiter des politiques environnementales et de développement durable.

Ces crédits sont également accordés aux associations de la société civile qui présentent un intérêt avéré pour les deux ministères en contribuant efficacement et régulièrement à l'information des citoyens et à leur participation à

un débat public ouvert et de qualité dans le domaine de l'environnement. Les associations appartenant à des réseaux régionaux ou nationaux structurés et œuvrant de manière désintéressée pour la protection de l'environnement à titre principal sont prioritaires.

Le partenariat associatif est bénéfique aux politiques publiques menées dans le domaine de l'environnement. Certaines associations assurent ainsi des missions de service public, négociées dans le cadre de conventions pluriannuelles avec l'État.

Les crédits de l'action n° 1 destinés aux associations sont gérés par les services centraux des ministères, soit de façon directe, au travers du Commissariat général au développement durable et du Secrétariat général, qui accordent les subventions les plus importantes, le cas échéant en négociant des conventions pluriannuelles avec les responsables associatifs, soit de façon indirecte, en passant par les services déconcentrés en charge de la gestion des subventions aux associations locales.

<b>PRINCIPALES ASSOCIATIONS FINANCÉES PAR LE PROGRAMME 217 EN 2013</b>	
France Nature Environnement (FNE)	593 000 €
Ligue de la protection des oiseaux (LPO)	201 100 €
Centre d'activités région Plan Bleu	140 000 €
AGROPOLIS	140 000 €
Réseau école et nature	112 000 €
Fondation Nicolas Hulot Nature (FNH)	110 000 €
Fondation Institut de recherche pour le développement durable	110 000 €
Groupe régional d'animation et d'initiation à la nature et à l'environnement (GRAINE) Aquitaine	97 800 €
Observatoire régional de l'environnement Bourgogne	92 519 €
Alsace Nature	86 350 €

Source : questionnaire budgétaire

## **B. LES ACTIONS SUPPORTS (ACTIONS 2 À 6)**

### **1. La fonction juridique (action n° 2)**

La fonction juridique au sein du ministère revêt une double dimension de veille préventive et d'information juridique, d'une part, et de conseil et d'assistance aux services et aux responsables, d'autre part. Elle est également en charge de la résolution des conflits pouvant survenir dans l'exercice des missions du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'Égalité des territoires et du logement (traitement des litiges par voie amiable ou contentieuse). Cette fonction est assurée par un service juridique central et par les services déconcentrés, en liaison avec des services relevant d'autres programmes, dans des liens de complémentarité et de cohésion étroits.

Sur le plan budgétaire, l'action n° 2 du programme 217 est dotée de 2,8 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, ce qui représente une baisse de 2,9 % par rapport à 2014. Ces crédits permettent de couvrir plusieurs types de dépenses :

– 0,1 million d'euros sont réservés au conseil et à l'assistance aux directions d'administration centrale et aux services déconcentrés. Ces crédits permettent de recourir à un avocat lorsque la spécificité des compétences devant être mobilisées ou les difficultés matérielles pouvant être liées au suivi d'une affaire le justifient ;

– 0,2 million d'euros sont consacrés à la protection statutaire des fonctionnaires. Ces crédits permettent d'assurer la défense d'un agent poursuivi en recherche de responsabilité dans le cadre d'une procédure pénale ;

– 0,4 million d'euros sont destinés à l'indemnisation des accidents de la circulation impliquant un véhicule de service ;

– 2,1 millions d'euros sont consacrés aux autres types de contentieux pouvant survenir, principalement le remboursement au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante des indemnisations versées aux agents des ministères victimes de l'amiante ou à leurs ayant-droit, la prise en charge du contentieux de la fonction publique impliquant des agents des deux ministères et du contentieux de l'ingénierie publique non pris en charge par le programme 113 ou par un autre programme. Ces crédits servent également au versement des frais de justice mis à la charge de l'État par les juridictions administratives et des intérêts et anatocismes assortissant les condamnations.

Bien que ces contentieux engendrent, par définition, un volume de dépenses obligatoires difficilement prévisible, le montant de l'enveloppe prévisionnelle est fixé à partir des engagements des années antérieures et des sommes provisionnées.

**Votre rapporteur pour avis 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 conséquence une moins bonne prise en compte des risques contentieux et donc, à terme, des condamnations financièrement plus lourdes.**

## **2. La politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3)**

L'action n°3 du programme 217 concerne la politique et la programmation des moyens transversaux de fonctionnement et de l'immobilier des deux ministères et de leurs services déconcentrés. Cette action a pour objectif de fournir aux agents un service adapté à l'exercice de leurs missions dans un contexte de diminution de la dépense publique et de limitation de l'impact des activités des ministères sur l'environnement.



Cette action revêt une triple finalité :

- élaborer et piloter la politique foncière et immobilière des deux ministères ;
- fournir aux services des conditions de travail satisfaisantes dans des implantations immobilières rationalisées ;
- mettre en œuvre, en administration centrale, les prestations logistiques pour les directions générales et les cabinets ministériels, avec le souci de garantir l’efficacité des dépenses engagées.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, l’action n° 3 du programme 217 est dotée de 682,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 158,6 millions d’euros en crédits de paiement, ce qui représente une évolution de + 27,1 % pour les autorisations d’engagement et de – 3,7 % pour les crédits de paiement par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2014.

Cette évolution des crédits s’explique par la poursuite de l’opération de regroupement des sites des services des ministères.

L’évolution des crédits dans le projet de loi de finances initiale s’explique également, mais dans une moindre mesure, par la création de l’Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), un établissement public issu de la fusion entre des services de la Mission interministérielle d’inspection du logement social (Miiilos) et l’Agence nationale pour la participation des employeurs à l’effort de construction (ANPEEC), à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Un débasage de 1,9 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement est effectué au titre de la participation du programme 217 aux frais immobiliers et de fonctionnement du nouvel établissement public.

## LE SCHÉMA PLURIANNUEL DE STRATÉGIE IMMOBILIÈRE

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), établi en 2008, prévoit la réduction drastique de la trentaine d'implantations existantes des services centraux et de ses opérateurs et leur regroupement en trois sites principaux :

– dans Paris, le maintien d'un seul pôle ministériel boulevard Saint-Germain destiné aux ministres et secrétaires d'État ainsi qu'à leurs cabinets (opération en cours) ;

– sur le site de La Défense, le regroupement de l'ensemble des services centraux (opération de regroupement des services terminée et opération de regroupement immobilier en cours) à l'exception de la direction générale de l'aviation civile, installée dans un immeuble récent sur un terrain proche de l'héliport de Paris ;

– à l'est de Paris, à St Mandé et à Marne-la-Vallée, les établissements publics présents jusqu'à présent dans Paris ou en proche couronne (opérations en cours).

Le ministère est ainsi le premier et le seul ministère à avoir localisé hors de Paris la quasi-totalité de ses services centraux, en veillant à rationaliser les conditions d'implantation.

L'implantation à La Défense est aujourd'hui répartie dans cinq sites proches mais distincts : la paroi Sud de l'Arche, propriété de l'État, le reste en location dans une partie de la paroi Nord, les deux tours Pascal A et B, et une partie de la tour Voltaire. Malgré la renégociation favorable des baux des tours Pascal intervenue en 2010, la prolongation durable de cette situation n'est pas satisfaisante.

Plusieurs raisons ont conduit le ministère à rechercher une solution pérenne et plus économe sur le site de La Défense :

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

– ils vont nécessiter, à une échéance de quelques années seulement, une réhabilitation lourde difficilement réalisable en site occupé ;

– malgré leur proximité, les différents immeubles relevant de propriétaires différents ne permettent pas d'optimiser la gestion ;

À la suite des rapports communs remis en 2011 et début 2012 par les services du ministère du budget (France Domaine) et ceux du ministère de l'écologie (DAFI), les ministres du logement et de l'écologie ont confirmé au deuxième trimestre 2012 au ministre du budget leur souhait de retenir le projet combinant le maintien dans la paroi sud de l'Arche après rénovation et l'acquisition de l'immeuble Séquoia situé à proximité. En juillet 2012, le Premier ministre a approuvé la mise en œuvre de ce projet.

Le calendrier de réalisation prévoit une installation progressive dans la tour Séquoia à partir de juillet 2014 et la réalisation des dernières installations dans l'Arche Paroi Sud fin 2016, après la réalisation des travaux nécessaires de régénération. Outre son intérêt fonctionnel permettant de réduire de 5 à 2 les immeubles occupés à La Défense, cette opération dégagera des économies significatives, de l'ordre de 10 millions d'euros, à partir de 2015.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

● L'action n° 3 réserve 22,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au *fonctionnement courant de l'administration centrale*, en progression par rapport à 2014 (+ 10 %). Outre les

dépenses courantes de l'administration centrale (achat et rénovation de mobilier, affranchissement, frais de déplacement, de mission et de représentation, parc automobile et taxis, fournitures de bureau...), ces crédits servent au financement du Service de défense, de sécurité et d'intelligence économique (SDSIE) et du Centre de prestations et d'ingénierie informatiques, qui bénéficieront respectivement de 0,4 million et 1,7 million d'euros.

Au cours de la préparation de cet avis budgétaire, votre rapporteur pour avis a constaté que de véritables efforts ont été engagés afin de rationaliser les dépenses de fonctionnement. Les diminutions les plus sensibles concernent les dépenses de véhicules et les frais de déplacement, rendues possibles grâce à la généralisation des visioconférences. Le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité déploient également une stratégie d'accords-cadres mutualisés au niveau ministériel ou interministériels sur différents segments d'achat afin de faire baisser les dépenses de fonctionnement (achat de carburant, gestion des impressions, gestion et entretien de la flotte automobile, nettoyage, gestion des fournitures de bureau etc.).

#### DES TENSIONS DANS L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 217 EN 2014

La gestion 2014, et plus particulièrement les dépenses de fonctionnement courant et immobilier en administration centrale, connaissent de vives tensions compte tenu de la poursuite du projet de regroupement immobilier qui est entré dans sa phase opérationnelle (opérations de transfert, déménagements et travaux). En outre, l'organisation des élections professionnelles de décembre 2014 entraînera quelques surcoûts qui ont pu être couverts par un redéploiement prévisionnel de crédits internes au programme.

Des insuffisances de crédits sont constatées au titre des dépenses ponctuelles liées à l'opération Arche-Séquoia (opérations de transferts et déménagements).

Le responsable du programme 217 ayant déjà utilisé ses capacités de redéploiement de crédits internes au programme (par exemple en redéployant les crédits réservés pour l'opérateur national de paye), la prévision d'exécution pour 2014 confirme une insuffisance de crédits. Cette insuffisance nécessitera une levée partielle de la réserve de précaution, en application de la lettre plafond du projet de loi de finances 2014.

● L'action n°3 consacre également 513,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 9,7 % par rapport à 2014) et 90,1 millions d'euros en crédits de paiement (- 6,3 % par rapport à 2014) aux *dépenses immobilières de l'administration centrale et des services rattachés*. Cette dotation servira à couvrir :

– les loyers, charges locatives et charges fiscales des tours Pascal A et B et Voltaire 2, 3, 4 ainsi que les crédits destinés au règlement des charges fiscales de l'Arche paroi Sud. L'année 2015 sera marquée par la conclusion d'un contrat de crédit-bail pour l'acquisition de la tour Séquoia ;

– les loyers budgétaires des ministères : il s'agit de régler les redevances dues à France Domaine au titre de l'occupation de biens domaniaux par les

services d'administration centrale, d'assurer le règlement des loyers budgétaires de la direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM) de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi des services opérationnels du CPII (centre de prestations d'ingénierie informatique), qui occupent les locaux des ex-CETE ;

– les autres dépenses immobilières qui incluent notamment le gardiennage, l'accueil, la sécurité incendie et la maintenance des bâtiments.

- En outre, l'action n° 3 porte *les crédits de fonctionnement courant des services déconcentrés* (33,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Ce poste budgétaire vise à couvrir les frais de fonctionnement courant des vingt-quatre directions régionales de métropole et des cinq directions départementales d'outre-mer des ministères de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et de l'Égalité des territoires et du logement.

- Enfin, l'action n° 3 couvre *les dépenses immobilières* (13,2 et 12,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) *des services déconcentrés*.

**Votre rapporteur pour avis se réjouit de la qualité des efforts engagés pour faire baisser les dépenses de fonctionnement. Il souligne cependant que si des progrès peuvent encore être réalisés en ce domaine, la diminution du budget pourrait, à terme, affecter la qualité du travail accompli par les services de l'État, au niveau central comme déconcentré.**

**Si la nécessité d'un « choc de simplification » est souvent mise en avant, force est de constater que peu d'avancées concrètes ont eu lieu en ce domaine. Il convient donc de passer du discours à l'action afin de dégager, dans les plus brefs délais, de nouvelles sources d'économies pour les services de l'État.**

### **3. La politique de gestion des systèmes d'information et de 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* » couvre une fonction-support à finalité transversale. Ses dotations budgétaires sont de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2015, contre 25,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014 (soit – 1,7 %).

Cette action couvre deux domaines complémentaires, celui de l'élaboration de la politique informatique ministérielle et du fonctionnement des infrastructures informatiques, d'une part, et celui de la gestion des systèmes d'information des activités-support, d'autre part.

• **Élaboration de la politique informatique ministérielle et fonctionnement des infrastructures informatiques.** — Si chaque responsable de programme dispose d'une certaine autonomie pour ce qui concerne le développement de son système d'information, il apparaît néanmoins indispensable qu'une politique commune soit formalisée dans le cadre d'un schéma directeur et mise en œuvre avec le soutien de services mutualisés (infrastructures, composants logiciels, méthodes, etc.). Il s'agit donc, pour favoriser un développement pertinent et efficient de ces systèmes :

– d'assurer le fonctionnement et l'adaptation des infrastructures informatiques aux enjeux ministériels : définition des architectures techniques (réseau, serveurs, postes de travail) et des outils et référentiels communs (messagerie, annuaire), exploitation du réseau, déploiement et support de l'infrastructure des postes de travail, maintien en condition opérationnelle de la sécurité informatique, etc. ;

– d'accompagner les opérations d'informatisation et le déploiement d'outils prêts à l'emploi : conception d'outils, mise à disposition d'un corpus de méthodes et support d'un atelier de développement des systèmes d'information, fourniture de services d'hébergement d'applications, etc.

• **Gestion des systèmes d'information des activités-support.** — Dans le cadre de l'exploitation et de l'évolution des systèmes d'information pour les activités-support (SIAS), il s'agit principalement :

– d'exploiter et de maintenir en condition opérationnelle les applicatifs existants ;

– de poursuivre l'évolution des outils du système d'information des ressources humaines et du système d'information financier, en cohérence avec les actions et projets interministériels (opérateur national de paye, service des retraites de l'État, système d'information financier de l'État, service des achats de l'État, etc.) ;

– de développer des systèmes d'information stratégiques pour le pilotage de la performance, le contrôle de gestion et la gestion des connaissances.

#### **4. La politique des ressources humaines et de formation (action n° 5)**

Cette action regroupe les crédits consacrés au financement des politiques de ressources humaines qui, dans un contexte de réformes lourdes, concernent non seulement la formation initiale et continue, le recrutement et l'affectation des agents, le conseil aux services et aux agents, la gestion des cadres dirigeants et des personnels d'encadrement, la gestion des carrières, la gestion des filières, l'organisation du travail, l'accompagnement des agents touchés par les restructurations de service, le dialogue social mais également l'action sociale et la prévention des risques professionnels. Cette action contribue, de surcroît, aux objectifs fixés en matière de responsabilité sociale aux deux ministères, notamment pour ce qui concerne l'emploi des travailleurs handicapés.

Cette action est dotée, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, de 217,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, contre 207,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2014 (soit + 5 %). Ces montants se répartissent entre 137,3 millions d'euros de dépenses de titre 2 et 80,6 millions d'euros en dépenses hors titre 2 (HT2). La décomposition des dépenses HT2 par nature aboutit à la ventilation suivante :

– dépenses d'action sociale (études et évaluations des politiques de ressources humaines, politique en faveur des enfants, politique en matière de restauration collective, crédits d'initiative locale, moyens en faveur du recrutement, de l'insertion, du reclassement et du maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés, etc.) : 16,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– prévention des risques professionnels (médecine de prévention, contrôles médicaux obligatoires et autres dépenses), pour 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– formation professionnelle et recrutement hors écoles (formations aux métiers support et transversaux de l'administration centrale, organisation des concours et des examens professionnels, fonctionnement des centres de valorisation des ressources humaines et actions nationales de formation, de recrutement et de conseil du Centre ministériel de valorisation des ressources humaines [CMVRH], dépenses de fonctionnement courant et loyer budgétaire du Centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogiques [CEDIP], formations initiales et continues dans le cadre de l'Institut de formation de l'environnement [IFORE]) : 11,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– financement des écoles du ministère (École nationale des ponts et chaussées [ENPC], École nationale des travaux publics de l'État [ENTPE], École nationale des techniciens de l'équipement [ENTE]) : 50,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

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

Dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire, votre rapporteur pour avis a rencontré le Directeur de l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC). L'ENPC est l'un des trois opérateurs de l'État du programme 217 avec l'École nationale des travaux publics de l'État et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

L'ENPC est une école qui délivre environ 250 diplômés d'ingénieur par an. Ses débouchés sont variés et, contrairement aux idées reçues, ne sont pas réservés au secteur public. En effet, les ingénieurs diplômés rejoignent majoritairement les secteurs du bâtiment et des services urbains (34 %), de l'industrie (33 %), des services (14 %) ou de la banque et des assurances (19 %), pour un salaire initial annuel moyen de 42 000 €.

Les moyens de l'ENPC<sup>(1)</sup> proviennent principalement de la subvention pour charges de service public versée par l'État (27,2 millions d'euros en 2013), qui connaît néanmoins une baisse tendancielle ces dernières années. Ils proviennent également des frais de scolarité acquittés par les élèves (3 millions d'euros), des recettes tirées de la formation continue (10,5 millions d'euros), des contrats de recherche (7,5 millions d'euros), de la taxe d'apprentissage (0,9 million d'euros) et du mécénat (0,8 million d'euros).

L'ENPC cherche à diversifier ses sources de financement afin de compenser la baisse de la subvention pour charges de service public versée par l'État, qui a reculé de 10 % entre 2009 et 2013. Pour ce faire, elle a été contrainte d'augmenter fortement les frais d'inscription lors de la rentrée 2014 et dispose désormais, dans ce domaine, de marges de manœuvre réduites. Si la formation continue est aujourd'hui équilibrée sur le plan financier, elle ne permet néanmoins pas de dégager de marges importantes. L'école cherche donc à développer le mécénat, en renforçant la visibilité de l'école, tout en ayant le souci constant de rationaliser les dépenses.

Le principal projet de l'école est de diversifier son offre de formation afin de donner plus de place à des secteurs d'avenir tels que le numérique, la biodiversité ou l'énergie. Une augmentation du nombre de diplômés délivrés par an est nécessaire afin de ne pas trop émietter la formation dispensée par l'école. À budget constant, cette évolution n'est envisageable qu'à la condition de mieux solliciter le mécénat, les entreprises et les étudiants.

**Votre rapporteur pour avis observe que les ingénieurs formés aujourd'hui seront les artisans de l'activité économique de demain. Aussi est-il indispensable de veiller à ce que les écoles qui dépendent des subventions de l'État, comme l'ENPC, disposent des moyens suffisants pour faire évoluer leurs formations afin de permettre à leurs élèves de relever les défis de leur temps.**

## **5. L'action européenne et internationale (action n° 6)**

En étroite collaboration avec les ministères chargés des affaires étrangères et des affaires européennes, l'action n° 6 du programme 217 a pour vocation de contribuer à la mise en œuvre de la diplomatie environnementale française dans le cadre de la dynamique impulsée par les conventions issues de la conférence de Rio (1992).

---

(1) Source : L'école en chiffres 2014 (<http://www.enpc.fr/lecole-en-chiffres-2014>)

Outre la défense de positions traditionnelles de la France en ce domaine (mise en place d'une gouvernance mondiale de l'environnement), le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ont pour mission d'expliquer à leurs partenaires étrangers les orientations prises par la France dans leurs domaines de compétences respectifs. Compte-tenu de l'importance acquise par l'Union européenne dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports ou de l'environnement, les services des deux ministères sont également tenus de mener une politique active d'anticipation, de veille et d'influence sur ces sujets. Enfin, au travers des relations bilatérales entretenues par la France avec ses partenaires étrangers, les valeurs portées par les deux ministères sont promues.

Cette action, pilotée par la direction des affaires européennes et internationales (DAEI) du secrétariat général commun aux deux ministères, est dotée, dans le présent projet de loi, à hauteur de 8,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui représente une baisse de 2,9 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

Cette action finance deux types de dépenses :

– les dépenses de fonctionnement (0,5 million d'euros en 2015 en autorisations d'engagement et crédits de paiement) couvrent les dépenses de coordination et de suivi des négociations multilatérales et communautaires relatives au changement climatique, à la biodiversité et à la gouvernance internationale de l'environnement, la participation à l'élaboration des normes et de la législation dans le cadre communautaire et le soutien des intérêts français dans le dispositif international ;

– les dépenses d'intervention (8,3 millions d'euros en 2015 en autorisations d'engagement et crédits de paiement) couvrent les contributions obligatoires versées aux organisations internationales entrant dans le champ des deux ministères, l'animation de la politique stratégique et la gouvernance en matière de changement climatique et de développement durable (soutien aux positions françaises dans les organisations internationales), la participation à l'élaboration des normes et de la législation dans le cadre communautaire ainsi que l'appui et le soutien des intérêts français dans le dispositif international (actions de promotion à l'étranger du savoir-faire et de l'expertise de la France).

### **C. LES « ACTIONS-MIROIRS » (ACTIONS N° 7 À 24)**

Les emplois et crédits de personnel correspondant aux personnels affectés dans les services du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie ou dans les services interministériels sont globalement répartis entre douze actions distinctes. Ces actions dites « miroirs » permettent d'identifier et de répartir les moyens en personnel comme s'ils étaient inscrits directement dans les programmes de politique publique correspondants, tout en offrant une gestion plus



souple et optimisée des deux plafonds d'emplois ministériels et des crédits de personnel attachés.

Le programme 217 a donc pour particularité de représenter la quasi-totalité des emplois du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, à l'exception des emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui sont inscrits sur le programme 181 « *Prévention des risques* ». À cette exception près, ces emplois sont regroupés budgétairement au sein des actions n° 7 à 24.

Par voie de conséquence, sur les 2 milliards d'euros de crédits de paiement demandés en titre 2 par la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, 98 % relèvent du programme n° 217.

**Votre rapporteur pour avis tient à préciser que le fait de regrouper, au sein d'un programme unique, l'ensemble des crédits de titre 2 de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » semble être un facteur de complexité inutile. En effet, si ce regroupement permet d'assurer un suivi global de l'évolution des effectifs affectés à la mission, et donc une meilleure maîtrise de l'évolution de la masse salariale du ministère, il a pour conséquence de dissocier la discussion relative aux moyens humains de celle relative au contenu des programmes. Dès lors, les évolutions qui interviennent dans les crédits de titre 2 ne peuvent être comprises qu'en effectuant une lecture croisée des documents budgétaires décrivant les autres programmes de la mission, tâche ardue à laquelle peu de citoyens se consacrent.**

● **Personnels œuvrant pour les politiques du programme « *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* » (action n° 7).** – Cette action est dotée, dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2015, de 501 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (+ 1,2 % par rapport à 2014). Elle permet de rémunérer les personnels exerçant des activités transversales non directement rattachables à un programme de politique publique.

Les effectifs de cette action sont répartis en sept sous-actions, qui correspondent pour l'essentiel aux champs des actions n° 1 à 6 du programme 217. Ces effectifs se répartissent à hauteur de 27 % en administration centrale, 49 % en services déconcentrés et 24 % dans les autres services. Les effectifs des services centraux regroupent principalement les effectifs des cabinets, du secrétariat général, du commissariat général au développement durable et du conseil général de l'environnement et du développement durable. Ceux affectés dans les services déconcentrés regroupent, quant à eux, les effectifs des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ainsi que des directions départementales interministérielles.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de la diminution régulière des effectifs affectés aux services déconcentrés. Souvent insuffisants pour tenir les feuilles de route établies par les directions centrales, ils contraignent les services à dresser une liste de priorités dans certains de leurs domaines de compétence. **Cette situation est alarmante : si certaines opérations de contrôle ne peuvent être conduites faute de moyens humains suffisants, elles aboutiront, dans quelques années, à des complications coûteuses pour le contribuable. Il convient donc d'être particulièrement vigilant : en aucun cas la recherche d'économies aujourd'hui ne doit se traduire par une augmentation des dépenses demain.**

Il est à noter que les effectifs portés en loi de finances initiales par le programme 337 seront transférés, en cours d'exécution, vers le programme 217. Par conséquent, les emplois de l'action n° 2 du programme 337 viendront s'ajouter, en gestion, à ceux de la présente action.

• **Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transport » (action n° 8).** – Cette action, dotée dans le présent projet de loi de finances à hauteur de 618,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (-1,9 % par rapport à 2014), porte les effectifs en charge des transports dans les services déconcentrés, le réseau scientifique et technique du ministère et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, hormis ceux de la direction des affaires maritimes œuvrant pour le programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture ». En 2015, ils représentent un total de 10 892 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Ces personnels peuvent être répartis, de façon analytique, selon les différentes actions du programme « Infrastructures et services de transport ». Les actions qui reçoivent le plus gros contingent d'ETPT sont les actions n° 12 – « Entretien et exploitation du réseau routier national » – (71 % des ETPT) et n° 1 – « Développement des infrastructures routières » (14 % des ETPT).

• **Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routière » (action n° 9)** – Au titre de cette action, sont demandés, dans le cadre du présent projet de loi de finances, 38,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le titre 2 – contre 39,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014 (-1,4 %).

Depuis novembre 2010, le pilotage de la politique de sécurité routière relève de la compétence du ministre de l'Intérieur. Cependant, certaines missions ont été conservées dans le périmètre du ministre en charge des transports. Dans ce contexte institutionnel, certains personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routières » demeurent rattachés au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Ils représentent, en 2015, 651 équivalents temps plein travaillé. **Votre rapporteur pour avis estime qu'il**

**serait plus judicieux de réunir, au sein d'un même programme, l'ensemble des effectifs travaillant dans le domaine de la sécurité routière.**

• **Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes » (action n° 11).** – Cette « action-miroir » du programme 205 est dotée, dans le cadre du présent projet de loi de finances, à hauteur de 184,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (+ 1,1 % par rapport à 2014).

Cette action identifie les personnels affectés tant en administration centrale que dans les autres services du ministère (2 870 équivalents temps plein travaillé en 2015) œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture ».

• **Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau et biodiversité » (action n° 13).** – Cette « action-miroir » du programme 113 est dotée, dans le présent projet de loi, à hauteur de 213,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (- 0,2 %). Son plafond d'emploi est fixé à 3 031 équivalents temps plein travaillé.

Elle regroupe les effectifs :

- de la direction de l'eau et de la biodiversité ;
- d'une partie de la sous-direction de la qualité du cadre de vie de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- des services déconcentrés (DREAL et DDT) agissant dans les domaines des sites, des paysages et des ressources naturelles.

L'activité de ces personnels est consacrée prioritairement à la mise en œuvre des politiques liées à la nature, des politiques de l'eau, des milieux marins et des matières premières minérales non énergétiques, de la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020, des directives cadre et engagements communautaires et des missions de coopération transfrontalière et internationale.

• **Personnels relevant du ministère du logement et de l'égalité des territoires (action n° 15).** – Cette action n'est pas dotée dans le présent projet de loi de finances pour 2015 mais elle le sera en gestion par transfert des emplois de ce ministère portés par l'action n° 1 du programme 337.

• **Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques » (action n° 16).** – Cette « action-miroir » du programme 181 est dotée, dans le présent projet de loi de finances, à hauteur de 233,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (+ 4,4 % par rapport à 2014). Ainsi que cela a été rappelé, les effectifs de l'Autorité de Sûreté nucléaire sont directement budgétés sur le programme 181.

Cette action regroupe les personnels contribuant à la mise en œuvre du programme n°181 « Prévention des risques » dont les principales politiques

publiques sont la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles, la sûreté nucléaire (hors effectifs de l'ASN), la prévention des risques naturels et hydrauliques et la gestion de l'après-mine.

● **Personnels relevant d'autres ministères (action n° 18)** – Cette action n'est pas dotée dans le présent projet de loi de finances mais le sera, en gestion, par transferts issus d'autres ministères, exception faite du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. Elle vise à accueillir le transfert des emplois et crédits de personnel correspondant à certains agents relevant en gestion du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, mais exerçant leur activité dans le périmètre d'autres administrations centrales.

● **Personnels transférés aux collectivités territoriales (action n° 22)** – Au titre de cette action, sont demandés dans le présent projet de loi de finances 9,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le titre 2 (- 42 % par rapport à 2014).

Cette action, créée en 2007, a pour objet d'identifier les personnels titulaires mis à disposition des collectivités territoriales et affectés dans les services transférés auxdites collectivités en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

Chaque année, l'action n° 22 est donc abondée des effectifs des nouveaux services transférés qui sont mis à disposition des collectivités territoriales et diminuée à hauteur des transferts définitifs vers les collectivités (intégration à la fonction publique territoriale, détachement sans limitation de durée) et des départs définitifs des agents mis à disposition (départs à la retraite, autres départs).

Pour 2015, elle regroupe 4 189 équivalents temps plein travaillé placés sous l'autorité d'emploi des collectivités et rémunérés par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, ce qui représente une évolution de - 306 ETPT par rapport au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale pour 2014. Elle correspond aux départs d'agents mis à disposition des collectivités territoriales en 2014 et non pris en compte dans le projet de loi de finances initiale pour 2015 d'une part, et à un ajustement technique d'autre part.

● **Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Énergie, climat et après-mine » (action n° 23)** – Cette « action-miroir » identifie les personnels œuvrant pour les politiques du programme « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ainsi que ceux de l'action « Recherche dans le domaine de l'énergie » du programme « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables », au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Elle est dotée, dans le présent projet de loi, de 55,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (+ 1,9 % par rapport à 2014).

Le plafond d'emplois de cette action a été fixé à 784 équivalents temps plein travaillé, dont 28,8 % seront affectés en administration centrale (direction générale de l'énergie et du climat) et 71,2 % en services déconcentrés (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement).

• **Personnels œuvrant dans le domaine du transport aérien (action n° 24)** – Cette action, dotée à hauteur de 2 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances (– 0,12 % par rapport à 2014), permet de rémunérer les personnels œuvrant pour les infrastructures aéroportuaires supportées par le budget général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Le plafond d'autorisation d'emplois est fixé, en 2015, à 40 équivalents temps plein travaillé.

## **D. LES ORGANISMES RATTACHÉS AU PROGRAMME 217**

### **1. La Commission nationale du débat public (action n° 25)**

Autorité administrative indépendante, la Commission nationale du débat public (CNDP) veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Elle organise des débats publics et mène une activité de conseil auprès des maîtres d'ouvrage et des autorités publiques. Elle s'assure de la bonne information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux.

Les crédits nécessaires au fonctionnement de cette autorité sont détaillés par l'action n° 25 du programme 217. Ils sont restés stables entre 2014 et 2015 puisque, dans le cadre du présent projet de loi, l'action est dotée à hauteur de 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, comme dans le projet de loi de finances initiale pour 2014.

Ce budget est ventilé entre les dépenses de fonctionnement (32,8 % du total des crédits) et les dépenses de personnels (67,1 %). Le plafond autorisé d'emplois en 2015 s'élève à 7 équivalents temps plein travaillé.

Si votre rapporteur pour avis se félicite que l'augmentation des crédits votés en loi de finances initiale pour 2014 soit en passe d'être reconduite en 2015, **il réitère cependant les critiques formulées par son prédécesseur, l'année dernière, qui s'étonnait de l'écart entre les moyens réduits affectés à la CNDP, d'une part, et l'importance et l'étendue des missions qui lui sont confiées d'autre part.**

Cette faiblesse des moyens alloués à la CNDP est d'autant plus préoccupante que l'année 2015 sera marquée par la poursuite de la mise en œuvre des « 21 chantiers de la Commission nationale du débat public » (*voir tableau ci-dessous*), adoptés le 6 novembre 2013 pour tirer les leçons des difficultés qui ont jalonné l'organisation des précédents débats, en particulier ceux relatifs aux nanotechnologies et à la construction d'un centre de stockage géologique profond des déchets à haute activité et moyenne activité à vie longue en Meuse et Haute-Marne. L'objectif est de garantir une participation plus large et plus efficace du public en diversifiant les modes d'expression et les modalités d'organisation des débats, en réformant l'organisation de la Commission afin de mettre un terme aux critiques dont elle fait régulièrement l'objet ou encore en renforçant la culture du débat public en France.

Axes	Les « 21 Chantiers » de la CNDP
<b>Affirmer l'indépendance de la CNDP vis-à-vis des maîtres d'ouvrage et réduire les coûts.</b>	1. Réformer le mode de financement des débats publics : 2. Développer la contre-expertise.
<b>Garantir la neutralité et l'impartialité des commissions du débat public et diversifier et améliorer la formation des équipes.</b>	3. Améliorer le mode de sélection des membres des CPDP et des garants (vivier, rencontres préalables...) 4. Mettre en place une formation des membres de la CNDP, des CPDP, des garants et des secrétaires généraux et organiser des séminaires réguliers d'échange. 5. Améliorer l'indemnisation des membres de CPDP et des garants de façon à diversifier les profils.
<b>Diversifier les modes d'expression du public et mettre en œuvre des méthodes d'évaluation.</b>	6. Faire évoluer les méthodologies du débat public afin de diversifier les modes d'expression de tous les publics, notamment via Internet et les réseaux sociaux. 7. Transformer le site Internet de la CNDP en un site portail de l'ensemble CNDP + CPDP et développer les contenus. 8. Définir et mettre en œuvre des méthodes d'évaluation de chaque débat public (et des concertations avec garant).
<b>Développer les échanges et les partenaires afin de renforcer la culture du débat public : devenir une référence pour tous les acteurs.</b>	9. Développer les échanges et les partenariats avec les acteurs de la gouvernance à 5 ainsi qu'avec les universitaires et les chercheurs. 10. Engager une coopération approfondie avec les grandes collectivités maîtres d'ouvrage 11. Constituer un groupe de personnalités connues du grand public et reconnues, susceptibles de promouvoir et de mettre en valeur le débat public auprès des citoyens.
<b>Développer les échanges et les coopérations à l'international et devenir un centre de ressources</b>	12. Créer réseau d'échanges informels sur les pratiques étrangères en matière d'information et de participation du public. 13. Développer des coopérations et des échanges plus approfondis avec quelques grandes institutions et quelques pays.
<b>Développer une action de sensibilisation à la participation du public en direction des futurs managers et maîtres d'ouvrage</b>	14. Sensibiliser les futurs managers (du public et du privé) au débat et à l'écoute des citoyens par des interventions dans les grandes écoles (ENA, écoles d'ingénieurs et de commerce) et les universités.
<b>Renforcer la visibilité et l'image de la CNDP</b>	15. Renforcer la présence et l'image de la CNDP par une action spécifique en direction des médias et des acteurs institutionnels 16. Organiser des matinées de réflexion thématique avec des intervenants étrangers et ouvertes à un large public 17. Évaluer les attentes des citoyens en matière d'information et de participation au processus de décision 18. Organiser un colloque international sur l'information des citoyens et leur place dans la décision publique.
<b>Proposer des évolutions relatives aux missions et au champ d'action de la CNDP</b>	19. Élargir la capacité d'intervention de la CNDP après un débat public jusqu'à l'enquête publique 20. Prévoir l'information de la CNDP et la possibilité de son intervention tout au long de la vie d'un projet 21. Étendre le champ d'action de la CNDP aux grands projets d'aménagement et positionner la CNDP comme acteur de débats publics relatifs à de nouveaux domaines.

Si votre rapporteur pour avis salue l'initiative prise par la Commission nationale du débat public pour améliorer le fonctionnement et la qualité des débats organisés par ses soins, il recommande de rester vigilant quant à la suite qui sera réservée à ces propositions, dont la mise en œuvre est loin d'être achevée.

Il ne peut par ailleurs que constater que les recommandations formulées par son prédécesseur sur le programme 217, appelant à engager une réflexion d'ensemble sur la place des débats publics dans notre société et sur le rôle que la Commission nationale du débat public est amenée à y jouer, sont restées lettre morte.

Trop souvent, le débat public est monopolisé par des acteurs dont les positions se sont radicalisées. Aussi, il est parfois difficile de considérer les opinions exprimées dans un tel cadre comme représentatives. En outre, ces débats n'exercent pas toujours une influence sur le processus décision, certains ne relevant que d'une simple consultation. S'ils permettent aux citoyens de s'informer et de s'exprimer, leur faible portée peut être source de déception. Ainsi qu'il l'a déjà exprimé lors de l'audition de Monsieur Christian Lyerit, Président de la Commission nationale du débat public, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire le 6 mai 2014, **votre rapporteur pour avis considère donc qu'il faudra aller plus loin dans les réformes en repensant la forme prise par les débats et la portée donnée à leurs conclusions.**

## **2. L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (action n° 26)**

Dans le domaine des nuisances sonores, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) a pour mission de définir les indicateurs et les normes applicables aux réseaux de mesure de bruit et de suivi des trajectoires autour des aéroports, ainsi que les programmes de diffusion de ces informations auprès du public. Elle joue également le rôle d'une instance de recours en cas de désaccord sur les engagements pris localement entre les gestionnaires, les compagnies, les élus, les associations de riverains et les représentants de l'État. Sur les douze principales plateformes, elle doit ainsi être consultée sur les projets de plan d'exposition au bruit et de plan de gêne sonore, ainsi que sur les projets de textes réglementaires les concernant.

L'Autorité est dotée d'un pouvoir de sanction à l'encontre des compagnies ne respectant pas les règles de protection sonore des aéroports, le montant de l'amende susceptible d'être infligée pouvant atteindre 40 000 € depuis le début de l'année 2014. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2010, une réforme opérée dans le cadre de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a confié à l'Autorité la totalité de la procédure des amendes administratives et a ainsi renforcé son pouvoir de sanction.



Par ailleurs, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a élargi, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2010, les compétences de l'Autorité au domaine de la pollution de l'air sur et autour des aéroports. À ce titre, elle doit opérer la synthèse des informations et propositions recueillies auprès des acteurs concernés en matière de pollution atmosphérique et contribuer au débat en matière d'environnement aéroportuaire.

L'action n° 26 est dotée de 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. Les crédits demandés restent stables par rapport à 2014. Ils permettront de couvrir les dépenses de fonctionnement, de communication et de documentation de l'Agence (0,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ainsi que de rémunérer le personnel (1,1 million d'euros pour un plafond d'emplois fixé à 12 équivalents temps plein travaillé).



## EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de MM. Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert, Guillaume Chevrollier, Rémi Pauvros, Jacques Alain Bénisti et Jean-Christophe Fromantin, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 6 novembre 2014*, [sur le site Internet](#) de l'Assemblée nationale)<sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

À l'issue de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a délibéré sur les crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

**Le Président Jean-Paul Chanteguet.** Nous en venons à l'examen par notre commission des crédits demandés au titre de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ». Je rappelle que MM. Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert et Rémi Pauvros, émettent un avis favorable, que MM. Guillaume Chevrollier et Jacques Alain Bénisti émettent quant à eux un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Jean-Christophe Fromantin propose de s'abstenir.

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/cr/)



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema)**

– M. Bernard Lourroutourou, directeur général du Cérema

### **École nationale des ponts et chaussées (ENPC)**

– M. Armel de la Bourdonnaye, directeur de l'ENPC

### **Secrétariat général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité**

– M. Francis Rol-Tanguy, secrétaire général

– Mme Béatrice Lecompte, chef du service des affaires financières

– M. Ronald Davies, chef du service des politiques support et des systèmes d'information (SPSSI)

– M. Emmanuel Rousselot, sous-directeur SPSSI

– M. Benoît Piguet, conseiller

### **Commissariat général au développement durable**

– M. Jean-Paul Albertini, commissaire général

– M. Marc Davy, sous-directeur des affaires générales

– M. Michel Garreau, conseiller

### **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire**

– M. Philippe Viroulaud, vice-président et président par intérim