



N° 3116

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096)

TOME III

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. GUILLAUME CHEVROLLIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES : UN EXEMPLE TOPIQUE DES ARBITRAGES NÉCESSAIRES POUR CONCRÉTISER DES AMBITIONS ENVIRONNEMENTALES FORTES DANS UN CONTEXTE FINANCIÈREMENT CONTRAINT	7
A. CONTRIBUER À L'ÉMERGENCE DE MODES DE GOUVERNANCE COHÉRENTS AVEC LE DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR L'ÉVOLUTION DE LA FORMATION DES FUTURS INGÉNIEURS MANAGERS : UNE MISSION STRATÉGIQUE DE L'ÉCOLE	7
B. STABILISER LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR PERMETTRE UNE TRANSITION ABOUTIE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE ET SOCIÉTAL : UN ENJEU BUDGÉTAIRE DÉCISIF	9
II. LA VISITE DU CHANTIER DE RÉNOVATION DE LA GRANDE ARCHE DE LA DÉFENSE : DES AMBITIONS DE PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES, UN ENJEU BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF	11
A. ÉLÉMENTS DE CADRAGE	11
B. UNE OPÉRATION DE RÉGÉNÉRATION ET DE DENSIFICATION IMMOBILIÈRE VISANT DE HAUTES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES	12
C. UN ENJEU BUDGÉTAIRE FORT POUR LE PROGRAMME 217	13
III. LA RÉDUCTION DE L'ENVELOPPE DES CRÉDITS SE POURSUIT EN 2016 MALGRÉ DES OBJECTIFS AMBITIEUX INCHANGÉS ET DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX RENOUVELÉS	15
A. DES PRIORITÉS STRATÉGIQUES INCHANGÉES	15
B. UN DÉFI CLIMATIQUE AU CŒUR DE L'ACTUALITÉ	16
C. UN ENGAGEMENT MINISTÉRIEL EN FAVEUR D'UNE MOBILITÉ DURABLE : LE CAS DU PROJET DE SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT (SNIT) ET DE LA COMMISSION MOBILITÉ 21	19
D. DES CRÉDITS EN CONSTANTE BAISSSE	20

IV. LA STRUCTURE DU PROGRAMME 217 RESTE HÉTÉROGÈNE, NUISANT À SA COHÉRENCE D'ENSEMBLE	23
A. LA STRATÉGIE ET L'EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ACTION N° 1)	23
1. Le Commissariat général au développement durable (CGDD).....	24
2. 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).....	30
3. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable.....	33
4. Le partenariat associatif.....	33
5. La fonction juridique (action n° 2).....	34
6. La politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3).....	35
7. La politique de gestion des systèmes d'information et de réseaux informatiques (action n° 4).....	38
8. La politique des ressources humaines et de formation (action n° 5).....	39
9. L'action européenne et internationale (action n° 6).....	39
B. LES « ACTIONS-MIROIRS » (ACTIONS N° 7 À 24)	40
C. LES ORGANISMES RATTACHÉS AU PROGRAMME 217	46
1. La Commission nationale du débat public (action n° 25).....	46
2. L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (action n° 26).....	49
EXAMEN EN COMMISSION	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

INTRODUCTION

Le programme 217, inscrit au sein de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » (EDMD), doit permettre la mise en œuvre des politiques publiques des ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR). À cet égard, il assure le financement des activités « soutien » nécessaires à la conduite des politiques définies par le gouvernement (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement, actions à l'international, formation, action sociale, prévention des risques professionnels).

Le programme porte principalement les effectifs et la masse salariale du MEDDE (à l'exception de ceux de l'Autorité de Sécurité Nucléaire, portés par le programme 181 « *Prévention des risques* »). Le programme miroir 337 « *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville* », créé en loi de finances 2013 et rattaché à la mission « *Égalité des territoires et logement* », porte les moyens en personnel du MLETR. Les effectifs et la masse salariale votés en loi de finances initiale sur ce programme sont transférés en cours d'exercice vers le programme 217. En gestion, ce dernier constitue ainsi le programme support commun aux deux ministères tandis que les programmes 217 et 337 relèvent d'un gestionnaire identique : 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.

En outre, par l'intermédiaire du Commissariat général au développement durable (CGDD) dont il supporte les moyens de fonctionnement, le programme 217 s'investit largement dans la mise en œuvre et le pilotage des chantiers majeurs de la stratégie nationale de transition écologique 2015-2020 (notamment loi sur la transition énergétique pour la croissance verte ; première stratégie nationale bas carbone ; programmation pluriannuelle de l'énergie). L'actualité des négociations environnementales nationales (notamment loi sur la biodiversité) et mondiales (dont COP 21) renforce au demeurant l'importance de l'avis rendu sur l'adoption des crédits de ce programme alors qu'il doit déjà, en tant que programme support, pouvoir disposer de moyens suffisants pour permettre à l'ensemble de ses services de fonctionner.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2016, 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,1 milliards d'euros en crédits de paiement sont demandés au titre de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » (soit une baisse respective de 8,9 % et 2,7 % par rapport à 2015). Le programme 217 est doté à hauteur de 2,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 milliards d'euros en crédits de paiement. La baisse importante de 20,8 % en autorisations d'engagement est due au fait que la dotation inscrite en LFI 2015 sur le programme 217 prenait en compte un montant très important uniquement pour permettre la conclusion d'un contrat de crédit-bail pour l'acquisition de la Tour Séquoia (-20,8 % en autorisations d'engagement et - 2,6 % en crédits de paiement, respectivement par rapport à 2015). Ce programme 217 demeure, en volume de crédits mobilisés, le deuxième programme de la mission EDMD après le programme n° 203 « *Infrastructures de transport* ». Il représente, à lui seul, 33,3 % des autorisations d'engagement et 33,8 % des crédits de paiement de la mission.

En outre, programme de moyens plus que d'actions, le programme n° 217 souffre de deux défauts majeurs de structure, dénoncés de façon récurrente par les rapporteurs de la Commission des finances et de la Commission du développement durable :

– d'une part, l'éparpillement entre de trop nombreuses actions et sous-actions porte préjudice à la lisibilité et à la cohérence d'ensemble du programme. En effet, les actions de support voisinent avec des actions-miroirs qui portent les moyens en personnel d'autres programmes et avec le financement direct de divers opérateurs et autorités indépendantes.

– d'autre part, l'externalisation des ressources humaines affectées à plusieurs programmes du MEDDE et du MLETR dans 14 actions-miroirs regroupées au sein du programme 217 complexifie la lecture desdits programmes puisque leur examen ne permet plus d'appréhender globalement les moyens affectés à une mission particulière. Ainsi, le regroupement des moyens en personnel n'offre pas une gestion plus souple et optimisée des deux plafonds d'emplois ministériels et des crédits de personnel attachés non plus qu'il ne facilite réellement une plus grande fluidité dans la gestion des ressources humaines. Au surplus, les emplois et crédits des deux autorités administratives indépendantes du programme 217, la Commission nationale du débat public (CNDP) et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), relèvent pour chacune d'une action, d'un BOP et d'UO spécifiques, marquant ainsi le principe d'autonomie de ces structures.

I. L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES : UN EXEMPLE TOPIQUE DES ARBITRAGES NÉCESSAIRES POUR CONCRÉTISER DES AMBITIONS ENVIRONNEMENTALES FORTES DANS UN CONTEXTE FINANCIÈREMENT CONTRAINT

A. CONTRIBUER À L'ÉMERGENCE DE MODES DE GOUVERNANCE COHÉRENTS AVEC LE DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR L'ÉVOLUTION DE LA FORMATION DES FUTURS INGÉNIEURS MANAGERS : UNE MISSION STRATÉGIQUE DE L'ÉCOLE

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 forme environ 250 ingénieurs par an qui ont vocation à occuper des fonctions d'encadrement supérieur et dirigeant tant au sein du secteur privé que du secteur public (corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts). Ses débouchés sont variés. En effet, si les ingénieurs diplômés rejoignent préférentiellement les secteurs du bâtiment, des travaux publics et des services urbains (32 %), ils rejoignent aussi les secteurs de l'industrie (24 %), des services (24 %) ou encore le secteur de la banque et des assurances (20 %), pour un salaire initial annuel moyen de 43 000 €.

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 aux côtés de ses domaines traditionnels d'enseignement et de recherche revus à l'aune des enjeux du développement durable (transports, aménagements des villes, services urbains...). L'École des Ponts a ainsi fait le choix d'une approche systémique, pluridisciplinaire, scientifique et ouverte comme axe structurant du développement de sa formation et de sa recherche pour y répondre. La stratégie de l'école transite par plusieurs canaux :

– *Celui de la recherche* qui, de longue date, a vocation à alimenter une expertise multidisciplinaire sur des projets et systèmes complexes, mêlant ingénierie, économie, sciences sociales et action publique. À titre d'exemple, le Cired, l'un de ses laboratoires, fournit notamment trois des experts français du groupe 3 du GIEC. Cette dynamique est naturellement renforcée par la structuration d'un pôle de recherche majeur à l'échelle internationale sur la ville durable au sein de l'Université Paris-Est.

– *Celui de la formation des ingénieurs managers à la durabilité* au travers de modules spécifiques (par exemple « Analyse environnementale et conception », « Techniques et démocratie »), de cursus complets de formation, de masters et mastères spécialisés® (tels « Conception intégrée et cycle de vie du bâtiment et des infrastructures » qui permet une intégration des dimensions techniques et

comportementales pour une écoconception efficace). Plus particulièrement, dans le cadre de la réforme sur la formation d'ingénieur, un groupe de travail a été constitué sur la place de l'énergie dans la formation. Il propose qu'une formation sur l'énergie à l'École des Ponts soit intitulée « Transition énergétique et territoires » et soit construite autour du référentiel suivant : bâtiments et transport, optimisation et économie, réseaux et territoires, usages et gouvernance. Sur ce thème, en 2014, l'École a participé à la création de la Chaire et du Master Durabilité des Matériaux et des Structures pour l'Énergie (DSME).

– *Celui d'une logique partenariale forte avec les industriels autour des enjeux de la durabilité* : Sur les 15 chaires de l'École, 8 sont directement positionnées sur des enjeux du développement durable, 2 sur l'environnement durable et 3 visent à améliorer les performances des systèmes ferroviaires pour une mobilité durable. Par ailleurs, l'École est un membre très actif de l'Institut de la Mobilité Durable, créé par ParisTech et Renault, en participant à trois des quatre programmes de recherche de cet institut, dont deux en pilotage direct : Système de Mobilité Électrique (LVMT) et Vision Mondiale pour l'émergence de la Mobilité Électrique (CIRED).

– *Celui de la participation à l'adoption généralisée de modes de gouvernance durables* : à titre d'exemple, l'École des Ponts ParisTech a été active dans l'élaboration et la mise en œuvre du Sustainability Literacy Test. Lors du sommet Rio+20 et dans le cadre de l'Initiative Soutenabilité de l'Enseignement Supérieur (HESI), il a été décidé de mettre en place un questionnaire mondial visant à évaluer les connaissances sur le développement durable pour tout type de diplômé du Bachelor au PhD (doctorat).

LE COM 2015-2019

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'ENPC 2015-2019 en cours d'élaboration inclut justement quatre orientations stratégiques en adéquation avec les orientations de long terme de l'école et la nécessité de construire un modèle économique durable :

– *former des ingénieurs de haut niveau pour être en capacité d'intégrer développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social* mais aussi pour apporter, sur ces trois piliers du développement durable, des contributions significatives au bénéfice des entreprises et des services publics en France et à l'étranger. Parmi les enjeux nouveaux de ce contrat figure la question de l'entrepreneuriat et de l'innovation ;

– *viser la visibilité et l'excellence académique tant dans les activités de formation que dans celles de la recherche* ;

– *contribuer à la construction d'un pôle universitaire francilien à visibilité mondiale* notamment sur le champ de la ville et de son ingénierie, pleinement intégré dans le tissu académique francilien, national, européen et mondial ;

– *construire un modèle économique permettant un développement soutenable de l'école.*

Le contrat d'objectifs et de performance de l'ENPC pourrait être signé dans le courant du dernier trimestre 2015.

B. STABILISER LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR PERMETTRE UNE TRANSITION ABOUTIE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE ET SOCIÉTAL : UN ENJEU BUDGÉTAIRE DÉCISIF

Les moyens de l'ENPC proviennent principalement de la subvention pour charges de service public versée par l'État (27,4 millions d'euros en 2014), qui connaît néanmoins une baisse tendancielle ces dernières années. Ils proviennent également des frais de scolarité acquittés par les élèves (4,1 millions d'euros), des recettes tirées de la formation continue (10,6 millions d'euros), des contrats de recherche (7,4 millions d'euros), de la taxe d'apprentissage (0,8 million d'euros) et du mécénat (1,5 million d'euros)⁽¹⁾.

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 2010 et 2014 en euros courants, ainsi que la baisse attendue (35 %) de la taxe d'apprentissage, conséquence de la réforme de 2014 sur l'apprentissage. Elle ne représente plus que 2 % des ressources de l'école.

Pour ce faire, l'ENPC 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. Celle-ci est, par ailleurs, confrontée aux effets de la crise économique qui pèse sur les budgets formation des entreprises mais aussi à ceux de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle qui a modifié en profondeur les financements du secteur.

De plus, si l'école a le souci constant de rationaliser ses dépenses, cette démarche atteint actuellement ses limites, avec une précarisation significative de sa structure d'emploi. La hausse des ressources propres ne suffit pas à couvrir les dépenses d'exploitation : le résultat net des dernières années est donc en déficit : - 13 K€ en 2010, -1,1 K€ en 2011, -688 K€ en 2013, -281K€ en 2014. Bien que le niveau de trésorerie 2014 représente 2,5 mois de fonctionnement, elle a diminué de plus de 30 % sur la période.

Aussi, selon le directeur de l'ENPC, auditionné par votre rapporteur pour avis, les moyens mis à la disposition de l'ENPC n'apparaissent pas suffisants pour lui permettre d'assurer ses missions. Au surplus, des besoins nouveaux apparaissent :

– *la construction d'un bâtiment en gridshell* (environ 400 m²), afin de doter l'École d'espaces de type co-innovation Lab dans le domaine de la fabrication/impression/construction numérique : le Build'In Lab. À ce projet, dont le coût peut être évalué grossièrement à 2 M€, serait constitué un club de partenaires fondateurs (Lafarge, Bouygues, ABB...) ;

(1) Source Ecole en chiffres 2014-2015.

– *l’acquisition d’un Lidar* dans le prolongement du projet Radar bande X dont l’exploitation débute (laboratoire LEESU, département VET) : projet Dar-Dar ; son coût est estimé à 220 K€ ;

– *l’acquisition d’une plate-forme expérimentale de simulation pour mobilité multimodale* (laboratoire LVMT ; département VET) : projet Transit living Lab ; son coût est estimé à 300 K€ ;

À ce stade l’ordre de grandeur des besoins peut être estimé à 5 M€.

Une augmentation du nombre de diplômés délivrés par an est également 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. Réussir la transition énergétique et écologique implique une transformation forte des métiers publics et privés de l’ingénierie ce qui appelle un effort très significatif en formation initiale et continue. L’enjeu est de taille car il s’agit ni plus ni moins de refonder notre modèle de production d’énergie, nos systèmes de transport et nos conditions d’habitat. Aussi est-il essentiel de veiller à ce que l’ENPC, continue de disposer de moyens suffisants pour former les ingénieurs dont la France a besoin pour relever le défi de la transition énergétique et écologique. Il lui apparaît ainsi indispensable d’enrayer la baisse continue de la subvention pour charges de service public que l’État lui accorde et il recommande de prévoir sur la durée du prochain triennal un retour au niveau de 2009.

II. LA VISITE DU CHANTIER DE RÉNOVATION DE LA GRANDE ARCHE DE LA DÉFENSE : DES AMBITIONS DE PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES, UN ENJEU BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF

À l'occasion de la rencontre d'une délégation du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie⁽¹⁾ le 5 octobre 2015, votre rapporteur pour avis a visité le 12^e étage de la Tour Sequoia, aujourd'hui rénovée et occupée depuis peu par le Ministère, ainsi que le chantier de rénovation en cours de la paroi sud de l'Arche de la Défense.

A. ÉLÉMENTS DE CADRAGE

L'opération Arche-Sequoia vise à rationaliser les implantations immobilières de l'administration centrale du MEDDE et du METL sur le site de la Défense. L'opération est inscrite au schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), établi en 2008.

L'implantation à La Défense était originellement 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'était plus 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, 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.

(1) Composée de MM. Michel-Régis Talon, directeur, secrétaire général adjoint du MEDDE ; Benoît Pigué, conseiller du secrétaire général ; Ronald Davies, chef de service des politiques supports et des systèmes d'information (SPSSI) ; Jean-François Morel, sous-directeur SPSSI ; Eric Landureau, directeur des projets au sein de la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) ; et Jean-Michel Ginéfri, chef de département DAFI.

Le calendrier de réalisation, optimisé pour réduire les dépenses des loyers externes, prévoit une installation progressive dans la tour Séquoia à partir de juillet 2014 et la réalisation des dernières installations dans l'Arche Paroi Sud début 2017, après la réalisation des travaux nécessaires de régénération. Cette opération est largement engagée :

– la tour Sequoia, rénovée entre 2013 et 2014, a été prise à bail en décembre 2012 assorti d'une promesse unilatérale de vente au profit de l'État, qui a été exercée le 30 juin 2015 ;

– les opérations de déménagement des personnels de la Grande Arche et de la Tour Voltaire vers la tour Sequoia se sont achevées le 31 décembre 2014, permettant de libérer les locaux occupés par les Ministères dans la grande Arche ;

– les travaux de rénovation de la Grande Arche, réalisés dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif de valorisation conclu avec l'entreprise EIFFAGE pour une durée de 20 ans, ont démarré en janvier 2015. La livraison du bâtiment rénové est fixée à début 2017. Il accueillera les agents actuellement installés en Tours Pascal A et B.

B. UNE OPÉRATION DE RÉGÉNÉRATION ET DE DENSIFICATION IMMOBILIÈRE VISANT DE HAUTES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES

Cube évidé de près de 110 mètres de hauteur imaginé par l'architecte Johan Otto von Spreckelsen et achevé par Paul Andreu en 1989, la Grande Arche de la Défense, située dans la continuité de l'axe historique de Paris et au cœur du nouveau quartier de Nanterre, est d'abord un monument architectural. Elle abrite l'une des plus grandes peintures du monde : ensemble monumental de 100 mètres de haut et 70 mètres de large, l'œuvre du français Jean Dewasne a été intégrée au bâtiment dès sa conception.

Cependant l'usure et l'évolution des modes de travail l'ont rendu désuet et ont avivé la nécessité d'une rénovation du bâtiment. Alors que la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, promulguée en août 2015, vise entre autres la rénovation énergétique et la construction durable des bâtiments, **voire rapporteur pour avis est sensible à la valorisation des performances environnementales de la Grande Arche parmi les objectifs recherchés par l'opération de rénovation :**

– Remettre à niveau les équipements techniques et le second œuvre (cloisons, sols, plafonds...) ;

– Résoudre les problèmes de désordres du revêtement en marbre de la façade remplacé par du granite Bethel White ;

– Améliorer les modalités de travail des agents, notamment le confort visuel et acoustique ;

– Respecter les normes de densité des postes de travail France Domaine en augmentant le nombre des bureaux partagés ;

– Retrouver la vocation publique de l’Arche en permettant à nouveau l’accès au toit pour tous ;

– Mettre en œuvre une rénovation exemplaire en termes de développement durable : obtention de la certification « Haute Qualité Environnementale Rénovation bâtiments tertiaires » et de la labellisation « BBC Rénovation » ; amélioration du bilan énergétique de la Grande Arche ; réduction significative des consommations d’eau et de chaleur.

C. UN ENJEU BUDGÉTAIRE FORT POUR LE PROGRAMME 217

Enfin, l’opération Arche-Séquoia représente un enjeu budgétaire fort pour le programme 217.

Tour Séquoia

Suite à un appel d’offres lancé en janvier 2015, la Banque Postale Crédit Entreprises et la Deutsche Pfandbriefbank AG ont été sélectionnés pour financer par crédit-bail immobilier la Tour Sequoia. Le contrat a été signé avec l’État le 30 juin 2015. Son financement d’un montant d’environ 479 millions d’euros, est réalisé à parité par chacune des deux banques. Ce crédit-bail assurera à l’État de se rendre acquéreur de l’immeuble en levant l’option d’achat, pour un euro, au terme du crédit-bail dans 17 ans et demi, tout en payant un loyer de marché dans l’intervalle.

Arche de la Défense

Les travaux de rénovation sont conduits dans le cadre d’un BEA dont le titulaire est la société Armaneo SAS, filiale à 100 % du groupe Eiffage pour une durée de 20 ans. Le montant prévisionnel des travaux, toutes dépenses confondues y compris charges de préfinancement, est de 192,4 M€ HT assuré par apport de fonds propres Eiffage à hauteur de 14 millions d’euros et par une dette bancaire levée par Eiffage auprès de la Société Générale et Banco Santander d’un montant de 178 millions d’euros.

Dès 2015, cette opération dégagera des économies de l’ordre de 10 millions d’euros, et de 20 millions d’euros à partir de 2017, sur le poste de dépenses immobilières des ministères par rapport à la situation actuelle.

Au terme de sa visite, votre rapporteur pour avis se félicite de l’avancée du projet de rénovation de la tour Séquoia et de la paroi sud de l’Arche de la Défense, et partant, de la concrétisation de l’objectif de rationalisation des implantations immobilières de l’administration centrale du MEDDE et du METL qui a mobilisé des financements significatifs. Cette opération de régénération et de densification immobilière participe nécessairement à la construction d’un parc moins onéreux et mieux adapté au service public.

En outre, les performances environnementales visées en font une opération exemplaire, conforme aux objectifs de rénovation énergétique et de construction durable des bâtiments inscrits au sein de la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte.

III. LA RÉDUCTION DE L'ENVELOPPE DES CRÉDITS SE POURSUIT EN 2016 MALGRÉ DES OBJECTIFS AMBITIEUX INCHANGÉS ET DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX RENOUVELÉS

A. DES PRIORITÉS STRATÉGIQUES INCHANGÉES

Mis en œuvre au niveau central par le secrétariat général commun des deux ministères, le CGDD, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), la Commission nationale du débat public (CNDP), l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) ainsi que par les services déconcentrés concernés des deux ministères, le programme 217 poursuit plusieurs objectifs stratégiques :

– *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. L'enjeu est d'infléchir les politiques publiques, et par là même les comportements pour atténuer les conséquences économiques et sociales négatives des changements écologiques et en faire au contraire autant d'atouts pour l'avenir en vue d'améliorer notre société ;

– *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 sociales dans les contrats d'achats publics.

Il s'appuie pour ce faire sur divers partenaires :

- les institutions européennes ;
- la statistique publique, en collaboration avec le Conseil national de l'information statistique et l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- les collectivités locales, les organisations professionnelles, les entreprises et les associations au titre de leurs besoins d'informations techniques et statistiques (économiques, sociales, environnementales), dans les secteurs d'activité concernés ;

- les services chargés de la mise en œuvre des autres programmes du ministère, au titre de leurs besoins en veille technique, économique, internationale et géographique, en évaluation, en observation des secteurs économiques et en développant des compétences et au titre de leurs actions en matière de sécurité, de sûreté et de défense.

Afin de répondre aux recommandations du Parlement et de la Cour des comptes sur l'évolution du dispositif de performance du programme 217, le responsable de programme a orienté en 2015 sa stratégie vers un dispositif davantage allégé pour le PLF, mettant notamment en exergue un indicateur de mission et de programme en adéquation avec les nouvelles priorités définies par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Ainsi, le contenu de l'objectif 1 est-il revu pour prendre en compte la thématique liée à l'économie verte. L'indicateur relatif à la formation est simplifié pour ne garder qu'un seul sous-indicateur.

Nonobstant la rationalisation des indicateurs et la baisse régulière des moyens affectés au programme 217, le dispositif de performance pour 2016 continue donc de s'articuler autour des mêmes objectifs stratégiques. À tous les échelons, les responsables de l'exécution du programme doivent être mobilisés pour préserver les résultats malgré la baisse des moyens.

B. UN DÉFI CLIMATIQUE AU CŒUR DE L'ACTUALITÉ

Certes, le programme 217, en tant que programme de moyens, n'est pas structurellement affecté par la mise en œuvre la loi sur la transition énergétique (notamment, création d'un poste de directeur d'appel de projets qui intervient dans le cadre de la mission classique de coordination du secrétariat général). De même, le programme ne soutient qu'à la marge la préparation des négociations conduites par l'équipe de Mme Laurence Tubiana dans le cadre de l'organisation de la COP 21 à Paris. Le programme 341 a d'ailleurs été spécialement créé pour supporter les crédits de cet événement. Pour le reste, la création de postes pour une durée inférieure à un an ne devrait pas affecter le schéma d'emplois du programme 217.

Toutefois, en tant qu'il supporte financièrement plusieurs acteurs du débat environnemental comme le CGDD, il se trouve indirectement impliqué dans la conduite et le pilotage de chantiers majeurs en faveur du développement durable à l'échelle nationale et mondiale :

- au niveau national : la SNTEDD 2015-2020, adoptée le 4 février 2015 en Conseil des ministres, vise à amplifier la dynamique impulsée par la loi de transition énergétique pour une croissance verte promulguée le 18 août 2015 pour opérer progressivement une transition écologique de la France (changement climatique, perte accélérée de biodiversité, raréfaction des ressources, multiplication des risques sanitaires environnementaux). Issue des engagements pris au niveau international lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992, cette troisième stratégie innove par son ambition de définir un nouveau modèle de société plus sobre à

l'horizon 2020. La SNTEDD se décline en neuf axes répondant à une triple ambition :

Définir une vision à l'horizon 2020	AXE 1 : Développer des territoires durables et résilients
	AXE 2 : S'engager dans l'économie circulaire et sobre en carbone
	AXE 3 : Prévenir et réduire les inégalités environnementales, sociales et territoriales
Transformer la modèle économique et social pour la croissance verte	AXE 4 : Inventer de nouveaux modèles économiques et financiers
	AXE 5 : Accompagner la mutation écologique des activités économiques
	AXE 6 : Orienter la production de connaissances, la recherche et l'innovation vers la transition écologique
Favoriser l'appropriation de la transition écologique par tous	AXE 7 : Éduquer, former et sensibiliser pour la transition écologique et le développement durable
	AXE 8 : Mobiliser les acteurs à toutes les échelles
	AXE 9 : Promouvoir le développement durable aux niveau européen et international

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Cette stratégie nationale s'est largement nourrie des avancées de la loi sur la transition énergétique. Le changement de cap opéré en 2015 sera soutenu et alimenté par la suite pour étendre cette dynamique (première stratégie nationale bas carbone ; programmation pluriannuelle de l'énergie ; stratégie nationale de recherche sur l'énergie). La France pourra porter cet outil en Europe dans l'application de l'agenda post-2015 et de la révision de la stratégie européenne de développement durable.

- Au niveau mondial : l'organisation à Paris de la COP 21 cristallise les tensions et les enjeux.

La COP 21

21^e « *Conference of the Parties* » (COP) à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (UNFCCC), cette convention universelle reconnaît l'existence d'un changement climatique d'origine humaine et attribue aux États industrialisés la responsabilité principale pour l'endiguer. Adopté au cours du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, le 9 mai 1992, et entré en vigueur le 21 mars 1994, ce traité international a été ratifié par 195 États (auxquels s'ajoute l'Union européenne).

La COP, organe suprême de la convention, se réunit annuellement à l'occasion d'un sommet mondial durant lequel sont actées à l'unanimité des parties ou par consensus des décisions pour respecter les objectifs de lutte contre le changement climatique. La 21^e COP réunira du 30 novembre au 11 décembre 2015 au Bourget plus de 40 000 participants (délégations des États, société civile, médias).

Déjà, la COP3 avait assuré l'adoption du protocole de Kyoto, premier traité international juridiquement contraignant signé en 1997 et entré en vigueur en 2005 afin de réduire d'au moins 5 % (rapporté au niveau de 1990) les émissions de six gaz à effet de serre (dioxyde de carbone, méthane, protoxyde d'azote et trois substituts des chlorofluorocarbures) entre 2008 et 2012. Mais, il ne concerne que 55 % des émissions globales de CO₂ émises en 1990 tandis que les gros pollueurs n'ont pas atteint leurs objectifs : les États-Unis ne l'ont pas ratifié, la Russie et le Canada s'en sont retirés et la Chine, désormais le principal émetteur mondial de gaz à effet de serre, en est exemptée. Au surplus, le protocole de Kyoto doit expirer d'ici à 2020. Enjeu de la COP 21, un nouveau texte doit s'y substituer, la COP 2009 à Copenhague n'étant parvenue qu'à un accord prônant la « coopération » pour atteindre un pic des émissions « aussitôt que possible » dépourvu d'engagement chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le but de la COP de Paris est donc de conclure le premier accord universel et contraignant, applicable à partir de 2020 aux 195 pays pour limiter la hausse des températures à 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle. Cela suppose, selon le GIEC, que la neutralité carbone soit atteinte d'ici la fin du siècle et que la quantité accumulée d'émissions de CO₂ d'origine humaine ne dépasse pas 800 gigatonnes de carbone. Or, depuis 1870, 531 gigatonnes de carbone ont déjà été relâchées dans l'atmosphère. Pour d'autres, tel le CESE⁽¹⁾, la priorité est moins de discuter de la responsabilité humaine dans le changement climatique que de la faisabilité de respecter le seuil des 2 °C. De plus, les États restent libres de fixer eux-mêmes les moyens et une année de référence pour y parvenir. En outre, l'accord de Paris doit également permettre de fixer le financement de l'adaptation au changement climatique. L'accord sur le climat obtenu en 2009 à Copenhague dispose que les pays développés doivent fournir 100 milliards de dollars par d'ici à 2020 afin de parer aux besoins des pays en développement ; clause dont le respect est jugé essentiel par le Luxembourg (qui préside l'Ecofin jusqu'à fin 2015) afin de conclure un accord ambitieux à Paris. Dans un contexte de tensions des finances publiques qui rend difficile l'accroissement de la pression fiscale, des propositions, telles celles avancées par le rapport de la commission Pascal Canfin – Alain Grandjean en juin 2015 « *Mobiliser les financements pour le climat, une feuille de route pour financer une économie décarbonée* » visent à développer l'usage d'outils de financement innovants, décisifs pour l'obtention d'un accord final.

Toutefois, plusieurs obstacles sensibles contraignent l'obtention d'un accord : la responsabilité historique de chacun dans le réchauffement climatique et le partage des efforts à réaliser, l'équilibre entre limitation des émissions de gaz à effet de serre et respect du droit au développement des pays émergents, le choix des outils de contrôle des engagements pris sur le long terme, le traitement des positions climatoseptiques de certains pays à l'instar de l'Australie et de celles plus exigeantes d'autres États insulaires vulnérables qui revendiquent un seuil de seulement 1,5 °C...

Le contexte budgétaire ravive l'acuité de la question des moyens alloués à ces ambitions environnementales en même temps qu'il questionne l'enjeu, déjà souligné par le rapporteur pour avis en 2015, du recentrage des missions des différents services entrant dans le périmètre du programme 217 afin de faire baisser durablement la dépense publique.

(1) CESE, 20 ans de lutte contre le réchauffement climatique en France, bilan et perspective, avril 2015.

C. UN ENGAGEMENT MINISTÉRIEL EN FAVEUR D'UNE MOBILITÉ DURABLE : LE CAS DU PROJET DE SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT (SNIT) ET DE LA COMMISSION MOBILITÉ 21

Le projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT), destiné à planifier les orientations de la politique des transports, et notamment la création des grandes infrastructures nouvelles, a été rendu public en novembre 2011. Réalisé par les services compétents du ministère en charge des transports, il recensait notamment, sans les prioriser, les grands projets d'infrastructures dont la réalisation apparaissait pertinente au regard des orientations issues du Grenelle de l'environnement et des lois en ayant découlé.

Le rapport Mobilité 21 « *Pour un schéma national de mobilité durable* » a été remis le 27 juin 2013 au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche par M. Philippe Duron, président de la commission Mobilité 21. Conçu par le précédent gouvernement, il comprend de nombreux projets de liaisons ferroviaires, routières et fluviales ainsi que des opérations d'intervention sur les réseaux existants et s'articule autour de quatre axes principaux :

- Axe 1 : garantir la qualité d'usage des infrastructures de transport
- Axe 2 : rehausser la qualité de service du système de transport
- Axe 3 : améliorer la performance d'ensemble du système ferroviaire
- Axe 4 : rénover les mécanismes de financement et de gouvernance du système de transport.

L'ampleur des investissements est évaluée à 245 milliards d'euros sur 25 ans. Le niveau de participation de l'État nécessaire serait de l'ordre de 90 milliards d'euros, alors que les dépenses annuelles de l'État pour les infrastructures sont de l'ordre de 2 milliards ; de même le SNIT prévoit 56 milliards d'euros à la charge des collectivités locales, ce qui est également hors de proportion. **Le SNIT n'est pas compatible avec l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques. Il est donc nécessaire de construire une vision soutenable des transports en donnant la priorité aux transports du quotidien.**

Composée de six parlementaires de différentes sensibilités politiques et de quatre personnes qualifiées, la commission « Mobilité 21 » a été mise en place en octobre 2012 par le ministre chargé des transports. Elle a eu pour mission de préciser les conditions de mise en œuvre du schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Sur cette base, la commission a proposé une hiérarchisation des projets de l'État en trois groupes :

1. Premières priorités : les projets qui devraient être engagés sur la période 2014-2030. Les études et procédures de ces projets doivent être poursuivies en vue de leur engagement avant 2030 ;

2. Secondes priorités : les projets dont l'engagement doit être envisagé entre 2030 et 2050. Les projets concernés doivent être poursuivis en études afin d'en approfondir la définition et permettre leur engagement sur la période 2030-2050 ;

3. Projets à horizons plus lointains : les projets à engager au-delà de 2050 et dont les études doivent être arrêtées aussi longtemps qu'aucun élément nouveau ne justifie leur relance.

D. DES CRÉDITS EN CONSTANTE 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 2015 et demandés dans le projet de loi de finances pour 2016.

Sa participation à la réduction du déficit public a, depuis 2011, conduit à piloter la gestion de façon plus fine, afin d'assurer la bonne conduite des moyens qui lui sont confiés. Ses efforts seront poursuivis en 2016. Toutefois, dans le projet de loi de finances initiale pour 2016, 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 2015	Loi de finances pour 2016	Évolution 2015/2016 (en %)	Loi de finances pour 2015	Loi de finances pour 2016	Évolution 2015/2016 (en %)
Stratégie, expertise et études en matière de développement durable (action n° 1)	246,57	238,15	-3,41 %	246,57	238,15	-3,41 %
Fonction juridique (action n° 2)	2,76	2,65	-3,99 %	2,76	2,65	-3,99 %
Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3)	680,98	112,78	-83,44 %	157,41	156,76	-0,41 %
Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques (action n° 4)	24,61	23,11	-6,10 %	24,61	22,76	-7,52 %
Politique des ressources humaines et formation (action n° 5)	216,76	211,05	-2,63 %	216,76	211,05	-2,63 %
Action européenne et internationale (action n° 6)	8,72	9,26	6,19 %	8,72	9,26	6,19 %
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)	501,03	484,16	-3,37 %	501,03	484,16	-3,37 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transport » (action n° 8)	616,02	605,14	-1,77 %	616,02	605,14	-1,77 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routière » (action n° 9)	38,78	1,69	-95,64 %	38,78	1,69	-95,64 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes » (action n° 11)	184,22	181,72	-1,36 %	184,22	181,72	-1,36 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau et biodiversité » (action n° 13)	213,58	232,41	8,82 %	213,58	232,41	8,82 %
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)	233,72	232,58	-0,49 %	233,72	232,58	-0,49 %
Personnels relevant de programmes d'autres ministères (action n° 18)						
Personnel transféré aux collectivités territoriales (action n° 22)	8,28	9,44	14,01 %	8,28	9,44	14,01 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Énergie, climat et après mine » (action n° 23)	55,73	54,85	-1,58 %	55,73	54,85	-1,58 %
Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens (action n° 24)	2,04	2,07	1,47 %	2,04	2,07	1,47 %
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 aéroporutaires (ACNUSA) (action n° 26)	1,60	1,70	6,25 %	1,60	1,70	6,25 %
TOTAL	3 037,83	2 405,19	-20,83 %	2 514,26	2 448,82	-2,60 %

Source : Projet de loi de finances initiale pour 2016

IV. LA STRUCTURE DU PROGRAMME 217 RESTE HÉTÉROGÈNE, NUISANT À SA COHÉRENCE D'ENSEMBLE

Compte tenu de sa triple fonction de définition, de pilotage des politiques et de gestion des moyens, le programme 217 est structuré de la manière suivante :

– la stratégie, l'expertise et les études en matière de développement durable en matière économique et de statistique (action 1) ;

– la fonction juridique (action 2) ;

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

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

– la politique des ressources humaines, de l'action sociale, de la médecine de prévention et de la formation (action 5) ;

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

– les actions 7 à 22 sont les actions dites miroirs, portant les moyens de personnel dédiés aux différentes politiques publiques et aux fonctions support.

Ainsi que souligné dans le propos introductif, l'éparpillement entre de trop nombreuses actions et sous-actions porte préjudice à la lisibilité et à la cohérence d'ensemble du programme tandis que l'externalisation des ressources humaines affectées à plusieurs programmes du MEDDE et du MLETR dans 14 actions-miroirs regroupées au sein du programme 217 complexifie l'examen de ces programmes sans assurer une plus grande fluidité dans la gestion des ressources humaines. **Cette critique, réitérée depuis plusieurs années, reste d'actualité, en dépit d'un chantier de rationalisation et de simplification du volet performance engagé pour la construction du projet annuel de performances 2015 afin de répondre à la fois aux recommandations du Parlement et de la Cour des comptes.**

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 9,9 % du total des autorisations d'engagement et 9,7 % des crédits de paiement demandés au titre du programme 217 dans le projet de loi de finances initiale pour 2016, soit 238, 2 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement. Ces crédits sont en baisse de 3,41 % par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2015.

1. Le Commissariat général au développement durable (CGDD)

Cette action concerne les moyens nécessaires au fonctionnement du Commissariat général au développement durable (CGDD) pour élaborer et mettre en œuvre la transition écologique au travers des politiques publiques et des actions des acteurs socioéconomiques. Ces crédits permettent à la fois de financer les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de l'établissement.

Le CGDD

Entité transversale créée en 2008, le Commissariat général au développement durable (CGDD) est l'une des directions générales du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Il bénéficie de l'expertise de près de 500 agents et rassemble, depuis sa création en 2008, des compétences métiers variées. Il poursuit une triple vocation : produire des données et des connaissances ; promouvoir la transition écologique et énergétique auprès des agents privés et publics ; assurer le dialogue environnemental avec les parties prenantes concernées (entreprises, État...). Pour mener à bien ses différentes missions, le CGDD est structuré en cinq entités :

1) Le Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) : c'est le service d'observation et de statistiques du ministère. Il assure également la coordination de l'observation visant à développer les indicateurs de développement durable et il est chargé de la mise en œuvre de la convention d'Aarhus ; c'est ainsi qu'il a notamment réalisé le rapport sur l'état de l'environnement en France ;

2) Le service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEEIDD) : il regroupe l'essentiel des fonctions économiques et d'évaluation du ministère. Il a également une compétence pointue dans le domaine de la fiscalité ainsi que dans celui des aides dommageables à l'environnement. Le CGDD participe, en outre, par des travaux d'anticipation et de prospective à la prise en compte des temps longs (approches à horizon 2030 ou 2050) et à la mise à disposition des acteurs publics et privés de nouveaux outils ;

3) La direction de la recherche et de l'innovation (DRI) : à ce titre, elle impulse et coordonne les travaux de recherche engagés spécifiquement par le ministère et anime les opérateurs scientifiques et techniques proches du ministère, qui comprennent une trentaine d'organismes, établissements publics et services techniques de l'État, et assure la tutelle de quatre établissements publics majeurs (Céréma, Ifsttar, IGN et Météo France) ;

4) La délégation au développement durable (DDD) : elle assure les fonctions d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre de cadres stratégiques et de dimension prospective ;

5) La sous-direction des affaires générales (SDAG) : elle gère les moyens humains, logistiques, financiers et documentaires.

C'est ainsi que le CGDD est porteur de grands dossiers stratégiques transversaux, à travers notamment la Délégation au Développement Durable, en particulier :

1. Le pilotage de la préparation des Conférences environnementales annuelles, le suivi des feuilles de route gouvernementales qui en sont issues ainsi que l'élaboration et le suivi des lettres de cadrage ministérielles ;

2. L'élaboration puis le suivi de la Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) ;

3. L'animation du Conseil national de la transition écologique (CNTE).

C'est l'un des acteurs du dialogue environnemental. En 2015, il a eu en charge le chantier majeur de la démocratie participative avec, en particulier, les travaux de la commission spécialisée du CNTE ; il contribue à la mobilisation et à l'accompagnement de la société civile dans le cadre de la COP 21 ou encore anime le projet du MEDDE numérique. Il participe aussi, avec les directions générales concernées, à la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, notamment pour la première stratégie nationale bas carbone et pour la programmation pluriannuelle de l'énergie ainsi que pour la stratégie nationale de recherche sur l'énergie. Après avoir élaboré le plan administration exemplaire, il est chargé de sa bonne coordination interministérielle incluant d'ailleurs le périmètre MEDDE, de même qu'il contribue, par ses travaux, aux actions conduites en faveur de l'émergence d'une économie verte et compétitive (RSE/RSO ; ISR ; métiers de l'économie verte, économie circulaire...). Le CGDD veille enfin tout particulièrement, par ses nombreuses publications, à développer l'information et la sensibilisation à la transition écologique et énergétique.

en M€

Missions et programmes	Exécution 2012		Exécution 2013		Exécution 2014		LFI 2015		PLF 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mission "Écologie, développement et mobilité durables"										
Programme 159 "Information géographique et cartographique"	94,8	94,7	94,2	94,3	94,9	94,9	96,1	96,1	95,8	95,8
Programme 170 "Météorologie"	203,7	203,7	211,3	211,3	199,2	199,2	203,8	203,8	199,8	199,8
Programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables" (sur les crédits de l'action 1 : "Stratégie, expertise et études en matière de développement durable") <i>dont subvention au CÉREMA</i>	55,8	55,9	54,9	55,4	238,1	242,7	246,6	246,6	233,4	233,4
					224,5	224,5	226,3	226,3	218,4	218,4
Mission interministérielle "Recherche et enseignement supérieur"										
Programme 190 "Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables"	1 283,3	1 245,5	1 536,9	1 498,7	1 589,1	1 608,2	1 377,8	1 385,8	1 407,8	1 413,8

Les crédits du Commissariat général au développement durable sont inscrits dans quatre programmes répartis dans deux missions. Le tableau ci-dessus récapitule, pour chaque programme, les montants exécutés de 2012 à 2014, les montants ouverts en LFI 2015 et les montants prévus au PLF 2016.

Dépenses de fonctionnement

Le projet de loi de finances initiale prévoit de consacrer 9 906 256 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement aux dépenses de fonctionnement du Commissariat général au développement durable.

Le budget a fortement évolué depuis 2010 : les dépenses de fonctionnement du CGDD ont diminué de 41 % entre 2010 et 2015. Cette baisse induit des effets pluriels et contradictoires : réduction du personnel, report de projets (par exemple sur la rénovation thermique), réduction du volume des opérations (DREAL et Études économiques au niveau central) ; et ce, en dépit de l'obligation de production de données envers EUROSTAT.

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 :

– *Financement de travaux et d'études en matière d'évaluation et d'intégration du développement durable dans les politiques publiques* (3 820 000 € en AE et en CP) : analyse économique des politiques dans l'ensemble des domaines de compétence des ministères, soutien au développement des éco-industries (plan « 18 filières vertes » et comité stratégique des éco-industries), intégration des principes du développement durable et des préoccupations environnementales dans les politiques publiques — par exemple, les transports, l'agriculture, l'énergie, l'industrie, etc. — aux niveaux européen et national, soutien à la mise en œuvre de démarches écoresponsables chez les acteurs publics et privés (adoption de modes de consommation et de production durables, notamment par la promotion des écolabels, l'investissement socialement responsable, la mise en œuvre du plan national pour l'achat public durable, etc.) ;

– *Financement d'études en matière de prospective et de stratégie du développement durable* (470 000 € en AE et en CP). Ces crédits, relevant de la délégation au développement durable au sein du CGDD, permettront le financement d'études et d'actions destinées à l'accompagnement des acteurs privés et publics dans leurs démarches de développement durable, ainsi que la mise en œuvre de cadres stratégiques pour la transition écologique (conférence environnementale, feuille de route, stratégie nationale 2015-2020). Ils doivent également financer des études de prospective en matière de développement durable et des actions en faveur de la normalisation (soutien à l'Association française de normalisation) ;

– *Pilotage du réseau scientifique et technique* (1 620 000 € en AE et en CP). Les crédits prévus pour le pilotage du réseau scientifique et technique, relevant de la direction de la recherche et de l'innovation du CGDD, couvrent les études pour la mise en œuvre de la stratégie du réseau des organismes scientifiques et techniques et les dépenses des 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), Conseil d'orientation de la recherche et de l'innovation pour la construction et les activités navales (CORICAN), Comité pour la recherche marine, maritime et littorale (COMER), Commission nationale de la déontologie et des alertes (créée par la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte), comité d'évaluation statutaire des chercheurs et comités de domaines thématiques ;

– *Études et enquêtes en matière d'observation et statistiques* (2 946 256 € en AE et en CP). La dotation a pour objectif de permettre le financement des études et enquêtes réalisées par le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Commissariat général au développement durable ou déléguées par celui-ci aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;

– *Activités transversales du Commissariat général au développement durable* (1 050 000 € en AE et en CP). La dotation demandée est destinée au financement de frais de déplacement, de dépenses de formation, du remboursement de mises à disposition, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage informatique, de prestations de service diverses, de dépenses de documentation et du fonctionnement du portail www.toutsurlenvironnement.fr.

Votre rapporteur pour avis regrette une fois encore le contenu particulièrement imprécis de cet intitulé et estime que les dépenses ainsi visées devraient être rattachées aux chapitres budgétaires correspondants, permettant une vision d'ensemble des moyens mobilisés par le ministère dans un domaine spécifique.

Dépenses d'investissement

L'action n° 1 réserve 0,5 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.

Dépenses d'intervention

Enfin, le Commissariat général au développement durable bénéficie d'un budget pour les dépenses d'intervention. Ces dépenses, qui sont évaluées à 4,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2016, sont destinées à un ensemble d'interventions variées :

– *Interventions pour favoriser l'intégration du développement durable (CPER)* (0,9 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Ces crédits sont destinés au financement des actions éligibles aux contrats de plan État-région (CPER) du cycle 2015-2020. Il s'agit :

- d'actions d'animation et d'études préalables à la mise en œuvre d'actions de gouvernance dans les projets territoriaux de développement durable (dont les agendas 21 locaux). Ces projets se caractérisent par la mise en cohérence des politiques publiques, en vue de leur meilleure adéquation avec les finalités du développement durable : lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, épanouissement de tous les êtres humains, cohésion sociale et mode de production et consommation responsables.

- d'actions de soutien aux associations qui agissent pour l'éducation à l'environnement et au développement durable, en complément des actions déjà menées dans un cadre hors CPER sur le sujet.

– *Interventions pour favoriser l'intégration du développement durable (HCPER)* (2,6 millions d'euros en AE et en CP). 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 (aménagement, agriculture, tourisme durable, etc.), de la coopération avec divers organismes dans le cadre de l'OCDE pour la définition des instruments économiques environnementaux, ou encore de la participation au réseau francophone d'évaluation des impacts sur l'environnement.

– *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* (0,4 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Cette enveloppe finance la convention GIS Sol (groupement d'intérêt scientifique Sol), dont les actions sont menées 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 (ADEME).

Votre rapporteur pour avis relève que l'ensemble des crédits attribués au Commissariat général au développement durable a baissé entre 2015 et 2016 (- 10 %). 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.

2. 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)

L'action n° 1 porte la dotation pour charges de service public au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), établissement public à caractère administratif créé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013. Elle 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 2016 s'élèvent à 218,42 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Après être restée relativement stable en 2014 et 2015, conformément à l'engagement pris par les ministres de préserver le budget de l'établissement pendant les deux années suivant sa création, l'enveloppe attribuée au CEREMA enregistre une baisse de 3,9 % de ses crédits alors qu'il s'agit d'un établissement public financièrement tendu dont le fonds de roulement est désormais d'une dizaine de millions d'euros seulement. Aussi, après une année de démarrage qui était, dans le contexte budgétaire actuel de l'État, une mission délicate, la vigilance demeure nécessaire en particulier pour ce qui concerne la gestion de sa trésorerie. La capacité à investir dans des matériels techniques de production constitue un enjeu fort et difficile à assurer dans ce contexte.

Le CEREMA

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 1er 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 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 conseil d'administration du CEREMA a approuvé, fin avril, le projet stratégique de l'établissement pour la période 2015-2020. Il définit neuf grandes orientations déclinées par objectifs et propose notamment d'accroître fortement au cours des cinq prochaines années le volume des activités dans le champ de la transition énergétique et le changement climatique, et dans celui de l'aménagement, du développement et de l'égalité des territoires. En outre, ce projet stratégique propose un modèle économique qui doit permettre au CEREMA de rechercher des économies de dépenses et d'instaurer une dynamique économique fondée sur une hausse pérenne de ses ressources propres. Mais l'évolution, dans les prochaines années, des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement, reste un sujet essentiel et un point de vigilance.

S'agissant du contrat d'objectifs et de performance (COP), son élaboration a commencé à la suite de la validation du projet stratégique. Son achèvement est prévu pour la fin du premier trimestre 2016.

Dépenses de fonctionnement du CEREMA

Le nouveau Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) opère la complète intégration des huit centres techniques de l'équipement (CETE) et de trois services techniques centraux – à savoir le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA), le Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (CETMEF) et le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU).

La subvention pour charges de service public doit permettre à cet établissement de couvrir ses charges d'exploitation – fonctionnement courant, entretien, maintenance et investissements courants – ainsi que ses dépenses de personnel. La budgétisation de cette subvention s'opère à travers la réaffectation de crédits votés jusqu'à présent :

– sur le programme 217 (hors titre 2) : crédits de fonctionnement des CETE (action 1), du CERTU (action 3), d'informatique (action 4) et d'action sociale et prévention (action 5) ;

– sur le programme 217 (titre 2) : masse salariale des agents des services intégrés par le CEREMA.

– sur d'autres programmes de la mission EDMD, pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement du CETMEF et du SETRA et certaines dépenses d'études ou d'investissement courant.

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.

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 2016 à 0,7 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.

Le montant des subventions versées en 2013 s'est élevé à 7 722 598 €. En 2014, ce montant a sensiblement baissé (-3 %) pour se porter à 7 499 398 €. En ce qui concerne l'action européenne et internationale, le montant annuel s'élève à environ 0,5 million d'euros et porte notamment sur l'action de la France au sein du Programme des Nations Unies pour l'Environnement en Méditerranée (Plan Bleu) ou la lutte contre la désertification (AGROPOLIS). Le montant des subventions versées en 2015 aux associations de protection de l'environnement pourrait être de l'ordre de 7,3 M€. À ce stade, il n'est pas possible de présenter la liste définitive des dix premières bénéficiaires. En tout état de cause, les

associations FNE et LPO figureront sans nul doute comme chaque année aux deux premières places.

DIX PREMIÈRES ASSOCIATIONS FINANCÉES PAR LE PROGRAMME 217 EN 2014	
France Nature Environnement (FNE)	580 000 €
Ligue française de protection des oiseaux (LPO)	205 800 €
Centre d'activités régional Plan Bleu	140 000 €
ARIENA - Centre permanent Classe - nature	113 000 €
Fondation Nicolas Hulot Nature (FNH)	110 000 €
Réseau école et nature	110 000 €
Réseau Action France	107 000 €
Agence régionale pour l'environnement et le développement soutenable en Bourgogne	92 500 €
Groupe régional d'animation et d'initiative Nature - GRAINE RHÔNE ALPES	90 721 €
Groupe régional d'animation et d'initiative Nature - GRAINE AQUITAINE	87 800 €

Source : questionnaire budgétaire

5. 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 2,7 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, ce qui représente une baisse de 3,6 % par rapport à 2015. Ces crédits permettent de couvrir plusieurs types de dépenses :

- 0,2 million d'euros sont réservés au conseil et à l'assistance aux directions d'administration centrale et aux services déconcentrés ;

- 0,1 million d'euros sont consacrés à la protection statutaire des fonctionnaires ;

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

– 1,9 million d’euros sont consacrés aux autres types de contentieux pouvant survenir, principalement le remboursement au fonds d’indemnisation des victimes de l’amiante des sommes versées aux agents des ministères victimes de l’amiante ou à leurs ayants droit, la prise en charge du contentieux de la fonction publique impliquant des agents des deux ministères.

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.

6. 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 ;*

Il s’agit de piloter et coordonner les actions foncières mises en œuvre par les ministères ou par les établissements publics qui leur sont rattachés, afin d’accroître l’offre foncière d’origine publique destinée à des projets d’aménagement.

– *fournir aux services des conditions de travail satisfaisantes dans des implantations immobilières rationalisées en les faisant bénéficier de l’ensemble des services d’utilité collective nécessaires à leur activité dans un environnement de travail conforme aux niveaux de service attendus ;*

– *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 112,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 156,8 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une évolution de - 83 % pour les autorisations d'engagement et de -0,4 % pour les crédits de paiement par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2015. Cette évolution des crédits s'explique par le fait que la dotation inscrite en LFI 2015 sur le programme 217 prenait en compte un montant très important en AE uniquement pour permettre la conclusion d'un contrat de crédit-bail pour l'acquisition de la Tour Séquoia.

L'action n° 3 réserve 23,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au *fonctionnement courant de l'administration centrale*, en progression par rapport à 2015 (+ 6,8 %). 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 1,6 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 interministériel 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.).

À titre d'exemple, le CGDD poursuit une politique écologique : limitation de l'usage des véhicules de particuliers au profit des transports en commun, utilisation de véhicules électriques, communication avec les services déconcentrés par visioconférence... De plus, il faut noter la mutation en cours dans le mode de production des données (via par exemple des capteurs automatiques) qui représente un gain de temps, de personnel et d'économies. Une enquête est d'ailleurs en cours pour mieux cerner le lectorat des différentes publications du CGDD.

DES TENSIONS DANS L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 217 EN 2015

La gestion 2015, et plus particulièrement celle des dépenses de fonctionnement courant et immobilier en administration centrale, a été tendue compte tenu de la poursuite du projet de regroupement immobilier qui emporte plusieurs conséquences sur l'évolution des autorisations d'engagement et crédits de paiement :

- un bail civil pour la location de la Tour Séquoia (ex-Tour Esplanade) a été conclu fin 2012, pour un montant de 545,50 M€.
- en juin 2014, un bail emphytéotique administratif (BEA) pour la rénovation de la Paroi Sud et du toit de la Grande Arche a été notifié (293 M€).
- un crédit-bail immobilier a permis l'achat de la Tour Séquoia, avec un engagement de 541 M€ en juin 2015. Parallèlement, le bail civil sera désengagé à hauteur de 540 M€ d'ici fin 2015.

En outre, le regroupement génère des coûts ponctuels tels que les frais de déménagement, le vidage, le curage des espaces libérés, l'installation dans les nouveaux locaux, les frais d'aménagement de salle serveur, les dépenses d'équipement informatique, le câblage des réseaux, la mise en place de la téléphonie sur IP et l'équipement en antennes et relais wifi et 3G-4G des nouvelles tours.

Concernant les dépenses de fonctionnement courant et d'immobilier, la gestion 2015 se caractérise également par la mobilisation des services des deux ministères autour de la COP 21.

Comme les années précédentes, la programmation 2015 est marquée par la forte rigidité des dépenses du programme. Hors subventions pour charges de service public, la part des dépenses contraintes (obligatoires et inéluctables) s'élève à 88 % en crédits de paiement. Cette situation, accrue du fait de la hausse du taux de mise en réserve de précaution de 1 % par rapport à 2014 et des annulations et gels intervenus en cours de gestion, génère de fortes tensions sur les crédits et nécessite un pilotage très fin tout au long de l'année.

L'action n° 3 consacre également 43,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 91 % par rapport à 2015) et 89,4 millions d'euros en crédits de paiement (- 0,8 % par rapport à 2015) 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 ;

– 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 que 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* (32 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 : frais d'affranchissement, de formation, de déplacement des fonctionnaires en mission, parc automobile, fournitures de bureau, papier et reprographie, informatique et téléphonie, achat et entretien des équipements, matériels techniques et mobiliers, etc... Il prend également en charge le remboursement du coût des personnels mis à disposition des deux ministères par des organismes extérieurs à l'État (5,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Enfin, l'action n° 3 couvre les *dépenses immobilières* (13,3 et 13,7 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.

7. 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 23,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,8 millions d'euros en crédits de paiement en 2016 (soit -6,1 % et -7,5 % par rapport à 2015).

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.

8. 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 pour 2016 de 211 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (soit - 2,6 % par rapport à 2015). Ces montants se répartissent entre 132,7 millions d'euros de dépenses de titre 2 et 78,3 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 : 16,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

- prévention des risques professionnels : 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

- formation professionnelle et recrutement hors écoles : 10,7 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]) : 49,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Les nouveaux contrats d'objectifs et de performance de l'ENPC et de l'ENTPE sont en cours d'élaboration, respectivement pour la période 2015/2019 et 2016/2020.

9. 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).

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 9,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui représente une hausse de 6,2 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015.

Cette action finance deux types de dépenses :

– *les dépenses de fonctionnement* (0,96 million d'euros en 2016 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 2016 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).

B. 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 quatorze 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 1,98 milliard 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 2016, 98 % relèvent du programme n° 217.

Votre rapporteur pour avis considère 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 » peut 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 2016, de 484 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (- 3,4 % par rapport à 2015). 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 28 % en administration centrale, 48 % en services déconcentrés et 24 % dans les autres services.

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.

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

Cette action, dotée à hauteur de 605,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (- 1,8 % par rapport à 2015), concerne 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 2016, ils représentent un total de 10 613 équivalents temps plein travaillé.

• ***Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routière » (action n° 9)***

Au titre de cette action, sont demandés 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le titre 2 contre 38,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015 (- 96 %).

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. En 2016, les effectifs exerçant des missions de sécurité routière relevant du champ de compétence du ministère de l'intérieur au niveau déconcentré sont transférés vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », soit 611 ETPT. **Votre rapporteur pour avis se réjouit de la réunion de l'ensemble des effectifs travaillant dans le domaine de la sécurité routière au sein d'un même programme relevant de la responsabilité du secrétaire général du ministère chargé de l'Intérieur, dans la mesure où le pilotage de la politique de sécurité routière relève de ce ministère.**

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

Cette « action-miroir » du programme 205 est dotée à hauteur de 181,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (- 1,4 % par rapport à 2015).

Cette action identifie les personnels affectés tant en administration centrale que dans les autres services du ministère (2 834 équivalents temps plein travaillé en 2016) œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » et contribuant à la réalisation des actions d'un programme qui recouvre :

– la sécurité et la sûreté maritime ;

– le suivi des problématiques intéressant les gens de mer et l’enseignement maritime ;

– les activités littorales et maritimes ;

– l’action interministérielle de la mer.

Il s’agit donc d’agents affectés au sein de la délégation à la mer et au littoral (DML), des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), des directions interrégionales de la mer (DIRM) ou des directions de la mer (DM) outre-mer et des structures de l’enseignement maritime secondaire et supérieur ainsi qu’en administration centrale.

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

Cette « action-miroir » du programme 113 est dotée de 232,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement (+ 8,8 %). Son plafond d’emploi est fixé à 3 326 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-cadres 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 projet de loi de finances pour 2016 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 de 232,6 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement (- 0,5 % par rapport à 2015). 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 :

– *Prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles.* Il s’agit notamment des actions de prévention des risques et pollutions générés par les installations industrielles et agricoles et par les organismes génétiquement modifiés (OGM), du traitement des sites pollués à responsable défaillant, de l’élaboration des plans de prévention des risques technologiques — y compris, le cas échéant, les mesures foncières d’expropriation ou de délaissement en cas d’exposition des populations à un risque inacceptable — et de l’évaluation de la dangerosité et de l’impact des substances et produits chimiques ;

– *Sûreté nucléaire.* L’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) assure, au nom de l’État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour protéger les travailleurs, les patients, le public et l’environnement des risques liés aux activités nucléaires ;

– *Prévention des risques naturels et hydrauliques.* Il s’agit de réduire les conséquences économiques, sociales et environnementales des catastrophes prévisibles sur notre territoire, au regard des aléas naturels principaux menaçant le territoire français (inondations, mouvements de terrain, avalanches, feux de forêt, séismes, éruptions volcaniques, cyclones et tempêtes) ;

– *Gestion de l’après-mine.* Cette action vise à limiter les conséquences éventuelles d’exploitations minières passées sur la sécurité des personnes et des biens par des travaux de mise en sécurité (comblement de cavités, création d’exutoires empêchant la remontée de nappes d’eau, dépollution des sols, captage de gaz de mine par exemple) et en gérant les installations hydrauliques et de sécurité transférées à l’État par les anciens exploitants au terme des concessions.

● ***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 9,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le titre 2.

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 2016, elle regroupe 2 100 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. Elle correspond aux départs d'agents mis à disposition des collectivités territoriales en 2015 et non pris en compte dans le projet de loi de finances initiale pour 2016 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 54,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (-1,6 % par rapport à 2015).

Le plafond d'emplois de cette action a été fixé à 775 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, 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 2016, à 40 équivalents temps plein travaillé.

Considérant que ce plafond était fixé à 30 équivalents temps plein travaillé en 2012, votre rapporteur s'interroge sur les raisons de cette évolution (ainsi que sur les moyens financiers y afférents), dont la justification apparaît malaisée au regard de la perspective d'achèvement de cette action dans les prochaines années.

C. LES ORGANISMES RATTACHÉS AU PROGRAMME 217

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

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 aujourd'hui régie par le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement (articles L. 121-1 et suivants), 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. 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 commission a la particularité de ne pas se prononcer sur le fond des projets qui lui sont soumis.

Les crédits nécessaires au fonctionnement de cette autorité sont détaillés par l'action n° 25 du programme 217. Les montants budgétaires inscrits au PLF 2015 ont été reconduits pour 2016, malgré la baisse des moyens globaux du MEDDE en 2016. Il est ainsi prévu de lui attribuer 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagements et crédits de paiement. Ce budget est ventilé entre les dépenses de fonctionnement (32,8 % du total des crédits) et les dépenses de personnels (67,1 %).

Si comme le préconise le rapport « *Démocratie environnementale : débattre et décider* » du sénateur Alain Richard, président de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental, la CNDP voit ses missions confortées et étendues, **ces moyens seront toutefois insuffisants pour y faire face. De nouvelles modalités de financement devront être envisagées.**

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 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.

**Il n'a pas échappé à votre rapporteur pour avis que cette « route »
était semée d'embûches.**

Axes	Les « 21 Chantiers » de la CNDP
Affirmer l'indépendance de la CNDP vis-à-vis des maîtres d'ouvrage et réduire les coûts.	1. Réformer le mode de financement des débats publics : 2. Développer la contre-expertise.
Garantir la neutralité et l'impartialité des commissions du débat public et diversifier et améliorer la formation des équipes.	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.
Diversifier les modes d'expression du public et mettre en œuvre des méthodes d'évaluation.	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).
Développer les échanges et les partenariats afin de renforcer la culture du débat public : devenir une référence pour tous les acteurs.	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.
Développer les échanges et les coopérations à l'international et devenir un centre de ressources	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.
Développer une action de sensibilisation à la participation du public en direction des futurs managers et maîtres d'ouvrage	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.
Renforcer la visibilité et l'image de la CNDP	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.
Proposer des évolutions relatives aux missions et au champ d'action de la CNDP	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.

La démocratisation du dialogue environnemental

Crise de confiance des citoyens envers les intuitions ; radicalisation des controverses techniques et scientifiques ; prise de conscience des enjeux planétaires ; complexité et rareté des procédures de consultation directe des citoyens. Autant de raisons qui renforcent l'exigence de démocratisation du dialogue environnemental, imposée par nos engagements internationaux (Convention d'Aarhus de 1998), européens (directive 2003) et par la charte de l'environnement de 2004 à valeur constitutionnelle depuis 2005.

Aussi, la CNDP s'est fortement impliquée dans l'élaboration de propositions concrètes (voir infra) pour alimenter les réflexions de la commission sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par le sénateur Alain Richard ; propositions approfondies lors du colloque international *"Le citoyen et la décision publique, enjeux de légitimité et d'efficacité"*, les 16 et 17 juin 2014.

En outre, la CNDP a organisé le 6 juin 2015, en coordination avec le secrétariat de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (UNFCCC), le Danish Board of Technology et le cabinet Missions Publiques, un débat citoyen planétaire labellisé COP21, en préparation de l'événement de décembre 2015. Il s'agit de la plus grande consultation citoyenne jamais réalisée au niveau mondial. Plus de 10 000 citoyens se sont exprimés sur les enjeux de la COP 21, dans 97 débats organisés dans 76 pays. Ils ont participé à une journée d'information et de délibération leur permettant de se forger une opinion éclairée et de donner un avis sur les cinq sujets clefs des négociations de la Conférence Climat de Paris. 14 régions françaises se sont associées à l'opération.

Les résultats ont été présentés le 10 juin 2015, lors de l'intersession de la COP 21 à Bonn et une plaquette présentant la synthèse des résultats a été adressée à tous les parlementaires. Ils seront également présentés lors de très nombreuses manifestations avant et pendant la COP 21.

Sur le plus long terme, il reste que l'effort de mobilisation de l'opinion citoyenne mondiale sur les enjeux climatiques doit se poursuivre tout comme doit être approfondie 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.

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.

Pour les douze principales plateformes, elle doit 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^{er} 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^{er} 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'Autorité poursuit plusieurs missions parmi lesquelles :

– *Survoler sans gêner* : l'Autorité veille au développement des descentes continues optimisées sur les plateformes acnusées et promeut autant que possible l'utilisation des procédures dites « RNAV/GNSS », c'est-à-dire guidées par satellite. Ils permettent une concentration des trajectoires sur des tracés limités, dégageant ainsi des zones jusqu'alors soumises à des nuisances sonores pouvant être importantes. L'Autorité reste cependant consciente que cette concentration pose la question de l'avenir des habitations situées sous ces trajectoires concentrées, qui seront soumises à des niveaux de bruit très supérieurs et pour lesquelles des solutions devront être trouvées préalablement à toute mise en place de ces nouvelles routes.

– *Vols de nuit* : c'est une question délicate qui renvoie à la conciliation entre le développement économique des aéroports et de l'aviation commerciale et la qualité de vie des riverains. Depuis son rapport 2012, l'ACNUSA a fait un certain nombre de recommandations qui n'ont pas toutes été suivies d'effet. Pour le reste, l'ACNUSA n'ayant pas de pouvoir réglementaire, le sujet relève de la direction générale de l'aviation civile, chargée d'émettre les prescriptions réglementaires en la matière. Le préfet de la région Ile-de-France a toutefois constitué un groupe de travail sur les vols de nuit de l'aéroport de Paris – Charles-de-Gaulle et auquel l'Autorité a apporté sa contribution en 2014 et en 2015.

– *Impact du plafonnement de la TNSA* : l'aide à l'insonorisation, et particulièrement la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), a fait l'objet de longs développements de l'Autorité. L'ACNUSA constate que, malgré ses nombreuses interventions, le taux d'aide est revenu de 100 % à 80 % d'un montant plafonné, ce qui pénalise les riverains les moins aisés et que les taux de TNSA varient selon les aéroports.

– *Pollution atmosphérique* : Le groupe de travail sur la qualité de l'air, créé en 2013, a procédé à un état des lieux puis a travaillé sur la définition d'indicateurs de l'évolution de l'impact des activités aéroportuaires sur la qualité de l'air et sur l'établissement d'un plan de surveillance environnementale. Sur ces bases, il envisage de rendre ses conclusions d'ici la fin de l'année 2015.

L'action n° 26 est dotée de 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. Les crédits demandés augmentent de 6,25 % par rapport à 2015. Ils permettront de couvrir les dépenses de fonctionnement, de communication et de documentation (0,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ainsi que de rémunérer le personnel (1,2 million d'euros pour un plafond d'emplois fixé à 12 équivalents temps plein travaillé).

Au terme de l'analyse des documents budgétaires fournis, de la prise en considération des chantiers 2016 concernant le programme 217 et des rencontres avec plusieurs acteurs de ce programme, votre rapporteur pour avis souhaite conclure sur trois enseignements marquants.

Premièrement, à l'heure où l'ambition des responsables du programme 217 est notamment d'accompagner la réforme territoriale avec la création des grandes régions, en application de la loi du 16 janvier 2015, il apparaît nécessaire de réexaminer le partage des missions entre les directions départementales des territoires, interministérielles et les directions régionales. En effet, à la logique des blocs de compétences s'est substitué un partage complexe des responsabilités qui risque de générer des confusions ou des dilutions de compétences entre ces différents échelons pouvant, à terme, se révéler handicapantes dans un contexte financièrement contraint. Dans cette logique, un travail de redéfinition des différents services entrant dans le périmètre du programme 217 et de la place des organismes qui ont récemment essaimé ou ont vocation à être créé (création du CEREMA au 1^{er} janvier 2014, de l'ANCOLS au 1^{er} janvier 2015, de la future Agence française pour la biodiversité d'ici janvier 2017) doit être engagé afin d'accompagner la rationalisation des processus, une plus forte complémentarité d'actions entre les échelons locaux et centraux et, in fine, la baisse durable de la dépense publique.

Deuxièmement, alors que la récente adoption de la loi sur la transition énergétique place le ministère au centre de l'exemplarité environnementale, votre rapporteur pour avis se réjouit que la rationalisation du dispositif de performance du programme 217 engagé pour le PAP 2015 assure de mieux prendre en compte les thématiques de transition écologique et de responsabilité environnementale. À titre d'exemple, le programme vise à « mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur de la transition écologique vers un développement durable ». Pour le reste, renforcer la cohérence entre les indicateurs de performances contenus dans la LOLF et les nouvelles lois votées n'exonère pas de poursuivre une réflexion d'ensemble sur la pertinence des indicateurs.

Enfin, alors que la CNDP s'est fortement impliquée dans l'élaboration de propositions concrètes pour alimenter les réflexions de la commission sur la démocratisation du dialogue environnemental, le débat public peine à s'inscrire durablement dans la culture française : chacun a en mémoire les impasses du débat sur les nanoparticules ou de celui sur la construction d'un laboratoire souterrain pour les déchets hautement radioactifs en Meuse et en Haute-Marne. Ces limites appellent à poursuivre l'effort de mobilisation de l'opinion citoyenne sur les enjeux climatiques et surtout à approfondir 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. Ce n'est qu'en ces termes que pourra s'opérer un changement davantage culturel qu'institutionnel en faveur d'une nouvelle gouvernance publique.

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. *Rémi Pauvros, Jacques Alain Bénisti, Jean-Christophe Fromantin, Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert et Guillaume Chevrollier*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 5 novembre 2015*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

*

* *

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* ».

M. 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, Jacques Alain Bénisti et Rémi Pauvros émettent un avis favorable, que M. Guillaume Chevrollier émet un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Jean-Christophe Fromantin propose de s'abstenir.

Nous avons un amendement n° II-495 à l'article 26 à examiner. Monsieur le rapporteur, quel est votre avis ?

M. Rémi Pauvros, rapporteur pour avis. Je donne un avis très favorable à l'adoption de cet amendement.

*

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° II-495 puis elle a 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/plf2016/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Commissariat général au développement durable

- Mme Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale et déléguée interministérielle au développement durable (CGDD)
- M. Richard Lavergne, conseiller de la Commissaire générale
- M. Michel Garreau, conseiller de la Commissaire générale
- M. Marc Davy, sous-directeur des affaires générales
- Mme Alexandra Bonnet, adjointe au Chef du service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEEIDD)

Commission nationale du débat public

- M. Christian Leyrit, président de la CNDP
- Mme Patricia Sechon, assistante de M. Christian Leyrit

École nationale des ponts et chaussées (ENPC)

- M. Armel de La Bourdonnaye, directeur

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 du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, responsable du programme 217
- M. Philippe Clergeot, chef du service des affaires financières, 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. Benoît Piguet, conseiller du Secrétaire général