



Extraits de l'avis présenté au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le PLF 2011 (n°2824) -Tome 2 Ecologie, Développement et aménagement durable par M. Philippe Plisson Député-

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

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

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

Après six mois de travail, les auditions auxquelles nous avons procédé nous avaient laissé espérer la possibilité de trouver une synthèse pour considérer que le vent, comme le soleil, était une véritable énergie renouvelable ayant sa place dans le bouquet énergétique. Malheureusement, nous n'avons plus que constater que tous les objectifs de la mission n'ont pas été, loin s'en faut, remplis.

Si l'état des lieux a bien été réalisé, les perspectives de développement de la filière n'apparaissent nulle part. En outre, la mission n'a analysé les conditions de leur acceptation par la population qu'en se limitant aux citations des opposants à l'éolien qui ont été auditionnés. Il en est résulté un rapport déséquilibré et lacunaire, rédigé à charge, qui au sens de votre Rapporteur équivaut à « signer l'arrêt de mort » de l'éolien en France.

En effet, les principales propositions de la mission (création de schémas régionaux, fixation d'un seuil de production et d'un nombre minimal de mâts pour les unités de production au sein des zones de développement de l'éolien – ZDE –, instauration d'une distance minimale de 500 mètres entre les parcs éoliens et les

habitations ou les locaux d'activité préexistants, application du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), obligation pour les opérateurs de constituer des provisions en vue du démantèlement des installations en fin de vie), qui ont globalement été insérées dans le

dispositif de la loi, obèrent fortement les capacités de développement de cette énergie renouvelable. Cela est d'autant plus préjudiciable à l'évolution du « mix énergétique » de la France que celle-ci a besoin d'un développement important de l'énergie éolienne, sur terre et sur mer, pour pouvoir remplir, à l'horizon de 2020, les objectifs dits « trois fois vingt », et en particulier celui visant à ce que 20 % de sa consommation énergétique finale au moins soit issue de sources renouvelables. Pour l'ensemble de ces raisons, j'ai démissionné de ma fonction de rapporteur de la mission d'information afin de ne pas cautionner une orientation si défavorable à l'avenir de notre politique énergétique.

Cette orientation, gravée dans le marbre législatif de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, c'est-à-dire dans le « Grenelle II », marque un coup d'arrêt décisif au développement de l'éolien terrestre en France, rendant la réalisation de projets déjà en cours difficile, voire impossible. Or, dans le même temps, le ministre d'État, M. Jean-Louis Borloo, adressait, le 7 juin 2010, une circulaire « *très signalée* », leur rappelant l'objectif fixé par le « Grenelle I » de 19 000 mégawatts d'énergie éolienne en 2020, objectif confirmé par la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité (PPI), et celui du « Grenelle II » d'installation de 500 éoliennes par an. Il faisait part du « *soutien déterminé et sans ambiguïté du Gouvernement à l'énergie éolienne, qui constitue une des énergies renouvelables les plus compétitives, avec des prix proches de ceux du marché de l'électricité* ». Il ajoutait que « *la mise en place du nouveau cadre de développement de l'énergie éolienne ne doit en aucun cas conduire à un ralentissement de ce développement* ». Comment ne pas voir là une contradiction flagrante entre un dispositif législatif de nature à freiner durablement l'essor de l'énergie éolienne en France, et un Gouvernement qui enjoint ses représentants dans les régions « *de veiller à ce que l'instruction des projets de zone de développement de l'éolien (ZDE) et de projets de parcs éoliens se poursuive avec la plus grande diligence* » ? Le Gouvernement s'est placé délibérément dans la position de l'automobiliste appuyant simultanément sur le frein et l'accélérateur, brouillant son message auprès de l'opinion publique comme des industriels et obérant durablement les perspectives de développement sur le terrain d'une des principales énergies renouvelables, plaçant ainsi la France parmi les États membres de l'Union européenne les moins avancés dans ce domaine stratégique pour notre avenir énergétique.

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

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

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

- Une baisse qui constitue un fort mauvais signal

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

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

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

En loi de finances pour 2010, ces deux programmes représentaient 4,229 milliards d'euros en AE et 4,217 milliards d'euros en CP. En projet de loi de finances pour 2011, ces montants passent

respectivement à 4,145 milliards d'euros et à 3,929 milliards d'euros pour le second, ce qui représente une baisse de

- 1,99 % pour les AE et de - 6,85 % pour les CP, comme le montre le tableau ci-dessous. Votre Rapporteur reviendra sur cette baisse, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle constitue un fort mauvais signal dans un exercice budgétaire qui devrait porter la marque de la montée en puissance des différents dispositifs issus des deux « Grenelle ».

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

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

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

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

Auparavant intégrés au programme 217, les crédits de fonctionnement de ces directions départementales interministérielles ainsi que les crédits immobiliers des services déconcentrés relèvent désormais du nouveau programme interministériel « *Fonctionnement des directions départementales interministérielles* », dont le responsable est le Secrétaire général du Gouvernement. Les crédits demandés pour ce nouveau programme (« n° 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* »), qui fait partie de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* », sont les suivants, en millions d'euros :

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

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

autre de mettre en oeuvre la politique de la mer et du littoral, y compris pour ce qui concerne la pêche maritime et les cultures marines ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

355,436 millions d'euros en loi de finances pour 2010, les autorisations d'engagement connaissent une variation négative de 1,54 %. Les crédits de paiement, avec 345,192 millions d'euros, connaissent eux une variation également négative légèrement inférieure, à 0,96 %, par rapport à leur montant en loi de finances initiale pour 2010 (348,536 millions d'euros). La comparaison avec les montants votés en loi de finances pour 2010 fait apparaître une évolution marquée par une baisse plus prononcée des crédits budgétaires demandés au titre de l'action n°1 (« *Urbanisme, aménagement et sites – planification* »), de l'ordre de 3,60 %, que celle constatée s'agissant des crédits demandés au titre de l'action n°7 (« *Gestion des milieux et biodiversité* »).

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

Source : projet de loi de finances pour 2011.

Pour 2010, ce sont 409 ETPT que cette direction générale a affectés, en administration centrale, à la mise en oeuvre du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* ». Le nombre total d'ETPT de la direction générale en administration centrale est de 654, la différence étant prise sur le programme 135.

Par ailleurs, les services déconcentrés disposent d'environ 14 250 ETPT qui sont affectés à l'exécution du programme UPEB dont la direction générale est responsable. Votre Rapporteur regrette, comme il le mentionnait en introduction, que les directions départementales interministérielles, dont la DGALN doit piloter l'action, aient été rattachées sur le plan budgétaire à un nouveau programme budgétaire – « *n° 333 – Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* », qui fait partie de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* » - ce qui nuira sans nul doute à l'efficacité d'un tel pilotage.

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

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

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

principales mesures des « Grenelle », sur les cinq prochaines lois de finances, planification qui fait aujourd'hui défaut et qui aurait pour avantage de donner une réelle lisibilité à l'action de l'État dans l'ensemble des domaines concernés par le développement durable.

1. Le financement du Grenelle de l'environnement

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

À titre d'exemple, la mise aux normes du Grenelle de l'habitat collectif, notamment dans le cadre de la réglementation thermique 2012, a été chiffrée à plus de 400 milliards d'euros.

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

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

Les DDT et DDTM constituent le socle essentiel de la nouvelle stratégie du ministère dans les territoires, qui regroupe également les compétences d'une partie des services « environnement » des préfectures. Cette organisation renforce la capacité d'action des services, au plus proche des territoires, et les conforte au sein du pôle de compétences techniques ainsi constitué. La Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE) est en charge du pilotage et de l'accompagnement de cette réforme majeure en associant étroitement l'ensemble des ministères concernés.

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

- la perte du contrôle du budget de ces nouveaux services – dont les crédits de fonctionnement ainsi que les crédits immobiliers relèvent désormais du nouveau programme interministériel « *Fonctionnement des directions départementales interministérielles* », dont le responsable est le Secrétaire général du Gouvernement – risque de priver le MEEDDM d'un levier d'action très important sur le terrain,
- compte tenu des cultures administratives très différentes des deux ministères de tutelle de ces nouveaux services, la première orientation « agriculture » ou « équipement » qui leur sera donnée risque de dépendre fortement de l'administration d'origine du premier directeur nommé à leur tête,
- les cadres d'emploi de ces directions interministérielles risquent de pâtir de la lourdeur des procédures d'affectation issues des deux ministères concernés, et il est à craindre qu'au moins dans un premier temps les emplois vacants ne puissent être pourvus que par des agents d'une seule administration centrale, et non des deux ; interrogée sur ce point par votre Rapporteur lors de la commission élargie du 12 octobre, Mme Chantal Jouanno, Secrétaire d'État à l'écologie, a indiqué que

« oui, les postes offerts dans ces nouvelles directions seront accessibles aux agents du ministère de l'écologie et du ministère de l'agriculture ».

La sixième et dernière sous-action « *partenariat associatif* » regroupe les moyens du bureau des associations, qui est directement rattaché au secrétaire général. Ces moyens servent à financer des projets mis en oeuvre par le milieu associatif dans les domaines de la biodiversité et du changement climatique.

Compte tenu de l'importance du rôle des associations dans le domaine du développement durable et de la protection des espaces naturels, sujet sur lequel la commission du développement durable a d'ailleurs constitué une mission d'information, il a semblé utile à votre Rapporteur de détailler les subventions consenties par le MEEDDM au titre du projet de loi de finances pour 2011, le montant total des crédits au titre du partenariat associatif s'élevant à 4,5 millions d'euros.

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

Les crédits accordés aux associations au titre du programme 217 (action n° 1 « *Stratégie, études et expertise en matière de développement durable* » article d'exécution 36 « *Partenariat associatif* ») représentent environ 15 % des transferts aux associations effectués par le MEEDDM (hors associations de la qualité de l'air). En règle générale, les subventions les plus importantes imputées sur les crédits spécifiques du partenariat associatif sont une contribution à une subvention globale assemblée à partir de plusieurs programmes, et impliquant également les programmes 113 et 181. La subvention accordée à la fédération France Nature Environnement est la plus notable exception en ce que les crédits du partenariat associatif y sont relativement majoritaires et d'un

montant élevé.

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

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

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

En 2011, le nombre d'ETPT créés spécifiquement pour la mise en oeuvre des lois « Grenelle » est de 254, soit une baisse de 22,57 % par rapport à l'exercice budgétaire précédent.

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

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

- en 2009 : 327 postes de catégorie A et 96 postes de catégorie B, soit un total de 423 postes,
- en 2010 : 362 postes de catégorie A et 108 postes de catégorie B, soit 470 postes au total.

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

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

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

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

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

Plus généralement, votre Rapporteur se doit d'alerter sur le caractère trop timoré des moyens budgétaires et humains au service de la mise en oeuvre des lois dites « Grenelle », qui nécessite la mobilisation de ressources humaines bien plus importantes que les 254 ETPT créés, chez les opérateurs, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011. Cette faiblesse en femmes et en hommes chargés spécifiquement de la mise en oeuvre des politiques publiques de développement durable est à rapprocher de celle des crédits alloués, au sein de cette action, à la consolidation de la

formation continue du pôle « développement durable » – face aux enjeux de déclinaison opérationnelle des engagements du Grenelle dont la dotation budgétaire est de 0,737 million d'euros en AE et en CP – qui comprend également, sans qu'il soit possible de savoir dans quelle proportion, les formations dans le domaine des politiques et métiers environnementaux. Là aussi, un effort budgétaire significatif aurait permis de crédibiliser la démarche du Gouvernement en matière de développement durable, de même que celui-ci aurait été bien inspiré de consacrer, dans le cadre de cette action, des crédits budgétaires au « **verdissement** » de tout ou partie des formations des établissements d'enseignement placés sous la tutelle du MEEDDM (ENPC, ENTPE, ENTE). Les fonctionnaires du MEEDDM auditionnés dans le cadre du présent avis ont pu donner à votre Rapporteur des assurances quant à la réalité de ce processus. Celui-ci passe notamment par le biais des contrats d'objectifs comme le contrat pluriannuel d'objectifs pour les années 2011 à 2014 qui a été signé entre le ministère et l'Ecole nationale des ponts et chaussées. Votre Rapporteur appelle de ses vœux la généralisation d'un mouvement particulièrement important dans la prise de conscience du caractère central du développement durable, en même temps qu'il permet de mettre sur pied des formations et donc de donner naissance à de nouvelles compétences.

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

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

- la suppression progressive de l'activité d'ingénierie concurrentielle (réforme n° 143 de la RGPP) : 3 273 ETPT sont progressivement supprimés (2009-2011), soit une suppression de 788 ETPT en 2011 ;
- la réorientation des activités des centres d'études techniques de l'équipement (CETE), en raison notamment de la diminution des activités routières, permettra un gain de 90 ETPT ;
- l'amélioration des fonctions support des services déconcentrés, dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) permettra une économie de 226 ETP.

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

CONCLUSION

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

Doit-on s'en étonner ?

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

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

Votre Rapporteur plaide pour qu'à l'avenir le budget de cette mission et sa progression régulière, qui doivent bien sûr être compatibles avec l'état de nos finances publiques, soient « sanctuarisés ». Il

souhaite ardemment qu'ils deviennent, car leur importance est cruciale dans la France des années 2010-2020, tout aussi intouchables que le furent tour à tour, dans notre histoire budgétaire, les crédits de la défense, de la culture ou de l'éducation nationale.

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

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

Enfin, ce coup d'arrêt plus que prononcé intervient au plus mauvais moment : notre pays, notamment s'il veut peser de tout son point dans les négociations internationales en termes de changement climatique ou de biodiversité, doit être exemplaire dans sa mobilisation pour l'environnement et le développement durable.

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

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

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