



N° 266 rectifié

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2017.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME III

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

## POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. CHRISTOPHE BOUILLON

Député

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UNE RÉDUCTION PERSISTANTE DES CRÉDITS DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TENDU MALGRÉ UNE GESTION RIGOUREUSE ET PRUDENTIELLE</b> .....	7
<b>A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ CONTINUÉ</b> .....	7
1. Une baisse tendancielle des crédits hors titre II .....	8
2. Un effort non négligeable en termes de réduction de la masse salariale dans le titre II .....	9
3. Des incertitudes demeurent dans un contexte budgétairement tendu .....	10
<b>B. MALGRÉ UNE GESTION RIGOUREUSE ET PRUDENTIELLE</b> .....	12
1. Une exécution budgétaire prudentielle .....	12
2. Un ministère exemplaire .....	14
<b>II. UNE LOGIQUE DE RATIONALISATION DES ACTIONS QUI DOIT ÊTRE POURSUIVIE EN TERMES DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES</b> .....	17
<b>A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES OPÉRATEURS ET DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLES</b> .....	17
1. Des politiques de développement durable toujours plus ambitieuses .....	17
2. ...que reflète la montée en puissance des opérateurs .....	18
a. La Commission nationale du débat public .....	18
b. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) .....	21
<b>B. NÉCESSITÉ DE RATIONALISER AU MIEUX LES ACTIONS AFIN QUE « L'INTENDANCE PUISSE SUIVRE »</b> .....	24
1. Prioriser les actions en termes de politiques publiques : moins légiférer pour mieux légiférer .....	25
2. Mieux accompagner la déconcentration : rétablir un partenariat de confiance entre les porteurs de projets et les services instructeurs .....	26
3. Accompagner le changement : pour une formation initiale et continue d'excellence, l'exemple topique de l'École des Ponts Paris Tech .....	26
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	39



## INTRODUCTION

Les crédits demandés pour la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* », mission composée de huit programmes<sup>(1)</sup>, dont le programme 217, s'élèvent à **11,3 milliards** d'euros dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) 2018, à comparer **aux 9,1 milliards** d'euros votés en loi de finances initiale en 2017.

**Programme support** « *de la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) et du ministère de la cohésion des territoires (MCT)* »<sup>(2)</sup>, le programme 217 est doté, pour l'année 2018, de **3 milliards** d'euros en autorisations d'engagement et de **3,04 milliards** d'euros en crédits de paiement dont **2,79 milliards** d'euros **pour le titre II**.

Les crédits du programme 217 comprennent **la partie majeure des dépenses de personnel du ministère de la Transition écologique et solidaire**, à l'exception de ceux contenus dans le programme 181 « *Prévention des risques* », et, **assurent également le « financement des activités « soutien »** (*systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement, actions à l'international, formation, action sociale, prévention des risques professionnels*) »<sup>(3)</sup> pour la mise en œuvre de ces politiques.

**Programme hétérogène**, le programme 217 **porte également les emplois et crédits de trois autorités administratives indépendantes**, la Commission nationale du débat public (CNDP), l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, et la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui relèvent pour chacune d'entre elles d'une action spécifique afin d'assurer leur autonomie.

**Programme ambitieux**, le programme 217 poursuit **quatre objectifs prioritaires** :

- « *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* ;

---

(1) Programmes 203 « *Infrastructures et services de transport* », 205 « *Affaires maritimes* », 113 « *Paysages, eau et biodiversité* », 159 « *Expertise, information géographique et météorologie* », 181 « *Prévention des risques* », 174 « *Énergie, climat et après-mines* », et 345 « *Service public de l'énergie* », 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* ».

(2) p. 3, *Projet annuel de performances*.

(3) *Idem*

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

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

- *Être exemplaire en termes d'éco et socio-responsabilité d'où la mise en œuvre notamment du plan d'action « administration exemplaire ». <sup>(1)</sup>*

Dit autrement, les objectifs affectés au programme 2017 peuvent sembler contradictoires : **construire la culture écologique de demain tout en participant à l'effort de réduction des comptes publics. Faire encore mieux avec encore moins.**

Pourtant cette **contradiction n'est qu'apparente**. En effet, la transition écologique et solidaire est, par définition, la mise en œuvre d'une culture nouvelle, d'une révolution des usages qui amène à consommer différemment, en tenant compte du concept de durabilité et de soutenabilité.

Le programme 217, peut paraître, à ce titre, emblématique de la mise en œuvre de la politique de développement durable dans son ensemble, il porte en lui, tant dans les actions du ministère que de ses opérateurs **cette double tension inhérente à la transition écologique et solidaire : une approche holistique des politiques de développement durable qui amène à consommer moins pour mieux consommer**. Il n'invite pas pour autant à une mise en œuvre d'une quelconque théorie de la décroissance mais à une croissance respectueuse des écosystèmes, à une croissance solidaire.

Pour autant, si le programme 217 répond à ses objectifs, **la réduction de ses crédits a atteint un point critique que la rationalisation des actions entreprise ne pourra pas compenser lors du prochain exercice budgétaire**. Votre rapporteur invite donc à une révolution méthodologique pour éviter que l'intendance ne puisse suivre alors que la mise en œuvre de la politique de développement durable est un enjeu réel.

**C'est pourquoi votre rapporteur préconise que la révolution méthodologique, la révolution des usages qu'il prône dans la rationalisation des politiques publiques puisse être mise en œuvre dès cette année, dès le vote des crédits du programme 217, en loi de finances pour 2018.**

**À cette seule condition, votre rapporteur sera favorable à un vote positif des crédits du programme 217.**

---

(1) *Projet annuel de performance pour 2018, pp. 3-4.*

## **I. UNE RÉDUCTION PERSISTANTE DES CRÉDITS DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TENDU MALGRÉ UNE GESTION RIGOUREUSE ET PRUDENTIELLE**

En projet de loi de finances pour 2018, la dotation demandée, pour la mission, est de **11,35 milliards** d'euros en autorisations d'engagement et de **11,32 milliards** d'euros en crédits de paiement **dont 2,84 milliards d'euros pour le titre II**, à savoir les dépenses de personnel.

Pour le programme 217, la dotation demandée est de **3 milliards** d'euros en autorisations d'engagement et de **3,04 milliards** d'euros en crédits de paiement, dont **2,79 milliards d'euros pour le titre II**.

Une rapide analyse des crédits met tout de suite en exergue **la part importante du titre II dans le programme 217 puisqu'il comprend quasiment l'ensemble des crédits affectés aux dépenses de personnel de la mission**.

Différencier la baisse qui affecte les crédits hors titre II de celle qui affecte les crédits du titre II permet donc de mieux appréhender l'effort de rationalisation et de gestion fait par le ministère.

En outre, votre rapporteur aime à rappeler que la loi organique pour les finances publiques (LOLF) fait de la fongibilité asymétrique un principe dont le présent exercice budgétaire reste une excellente démonstration. On entend, en effet, par fongibilité asymétrique le fait de pouvoir, à l'intérieur d'un même programme, utiliser des crédits prévus initialement pour une nature de dépenses à d'autres types de dépenses à l'exception des dépenses de personnel. En revanche, les crédits affectés aux dépenses de personnel (titre II) peuvent abonder les autres titres du programme d'où l'expression de fongibilité asymétrique.

La baisse tendancielle des crédits constatée les années précédentes se poursuit dans un contexte généralisé de réduction des crédits malgré une gestion rigoureuse et prudentielle. **Si votre rapporteur apporte un *satisfecit* global à la gestion du ministère, force est de constater que l'exercice a atteint ses limites et que c'est à une révolution des mœurs et des usages qu'il faut désormais procéder pour ne pas mettre en péril les ambitions et la bonne mise en œuvre des politiques publiques.**

### **A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ CONTINUE**

La baisse récurrente des crédits affectés au programme 217 peut être analysée à la lumière d'un double contexte, celui d'une réduction des dépenses publiques et celui d'un effort important de rationalisation et de mutualisation des moyens. **Il s'agit donc d'une baisse tendancielle volontaire, décidée par le ministère sur plusieurs exercices budgétaires, qui s'inscrit dans un effort pluriannuel de réduction des dépenses.**

Le regroupement de l'ensemble des personnels sur un seul site, celui de La Défense, à l'exception du ministre et de son cabinet, participe, notamment, à cet effort de rationalisation budgétaire.

### 1. Une baisse tendancielle des crédits hors titre II

Cette baisse tendancielle des crédits hors titre II, déjà constatée l'an dernier, se poursuit dans l'exercice 2018. Modérée, à périmètre constant, elle se révèle importante dès lors que l'on inclut les transferts de périmètre.

Ainsi **en 2017**, si, à périmètre constant, la baisse des crédits n'était que de **0,86 %**, la prise en compte des transferts de périmètres conduisait à constater en définitive une baisse de **7,12 %** !

Dans le projet de loi de finances pour l'année 2018, cette baisse s'accroît également. **À périmètre constant**, elle est de **0,96 %**. Après prise en compte des transferts, à périmètre courant, dans le projet de loi pour 2018, les autorisations d'engagement (AE) s'élèvent à 206,51 millions d'euros et à 249,49 millions d'euros pour les crédits de paiement (CP), **soit une baisse de 6,91 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale en 2017.

Le tableau ci-après détaille la répartition des crédits du programme 217 hors titre II en millions d'euros.

Nature de la dépense	Titre	AE	CP
Fonctionnement	Titre 3	193,98	227,27
Investissement (dont informatique)	Titre 5	0,81	10,51
Interventions	Titre 6	11,72	11,72
<b>TOTAL</b>		<b>206,51</b>	<b>249,49</b>

Source : Questionnaire budgétaire. En millions d'euros.

Cette évolution des crédits hors titre II traduit une volonté de rationalisation de l'action du ministère tant en termes de dépenses de fonctionnement que de dépenses d'intervention. Elle se traduit, à périmètre constant, par :

– **une baisse des dépenses de fonctionnement du fait d'importantes économies sur le fonctionnement des services** à hauteur de 2,55 millions d'euros. La fonction juridique (action n° 2) a notamment fait l'objet d'économies substantielles du fait d'un moindre provisionnement des crédits pour d'éventuels contentieux <sup>(1)</sup> ;

---

(1) Audition de Mme Régine Engström, secrétaire générale du ministère, le 12 septembre 2017.



– **une baisse des dépenses immobilières** liée à l’opération immobilière de regroupement des services de l’administration centrale sur le site de La Défense, achevée en avril 2017.

Même si l’on constate une augmentation des autorisations d’engagement d’1,91 millions d’euros du fait des marchés biennaux d’électricité et de gaz et des modalités d’engagement du bail emphytéotique administratif (BEA) de la Grande Arche, la dotation prévisionnelle en crédits de paiement se trouve, elle, en baisse de 4,26 millions d’euros. En effet, des économies sont attendues, d’une part du fait de la diminution des dépenses dans le cadre des contrats de partenariat par rapport au coût des locations antérieures, d’autre part du fait de la fin du financement des dépenses spécifiques à l’opération immobilière de regroupement de l’administration centrale qui vient de s’achever.

## **2. Un effort non négligeable en termes de réduction de la masse salariale dans le titre II**

La baisse tendancielle des crédits affecte également le titre II qui porte quasiment l’ensemble des crédits affectés aux dépenses de personnel de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ». Dans un contexte de réduction des dépenses budgétaires, l’effort de rationalisation a donc également et particulièrement porté sur la masse salariale, ce qui induit une baisse des effectifs, notamment du fait du non-remplacement d’un fonctionnaire sur deux du fait des départs en retraite.

Lors de son audition, Mme Régine Engström <sup>(1)</sup>, la secrétaire générale du ministère, responsable du programme 217, a précisé qu’il avait fallu opérer une réduction des effectifs, dans le cadre de la participation globale du ministère à l’effort de redressement des comptes publics tout en s’efforçant de conserver la spécificité, le niveau de technicité et l’excellence des agents.

Pour que cette réduction des effectifs n’ait pas d’incidence sur le niveau d’excellence et d’expertise technique – le ministère revêt, selon les propos mêmes de sa secrétaire générale, un caractère « *d’ingénierie technique* » manifeste – cette réduction des effectifs et de la masse salariale a donc pris la forme d’une approche métiers et d’une mutualisation des fonctions support tant au niveau de l’administration centrale que des services déconcentrés.

Cette réduction des effectifs s’entend, à l’échelle de la mission, par :

– la **suppression de 828 ETP (équivalent temps plein)**, ce qui correspond à un taux d’effort de -2 %. Ces évolutions sont à comparer au chiffre de 660 ETP supprimés en loi de finances initiale 2017, soit un taux d’effort de -1,6 % ;

---

(1) Audition du 12 septembre 2017.

– l’application d’une **correction technique du plafond d’emplois, à hauteur de 50 ETPT**, compte tenu d’une vacance sous plafond d’emplois constatée de façon structurelle afin d’améliorer la sincérité de la programmation budgétaire.

**Pour le programme 217**, le plafond d’emplois demandé pour 2018 est de 40 373 ETPT à comparer avec le plafond de 40 969 ETPT autorisé par la loi de finances initiale de 2017. Cette évolution correspond à :

– l’augmentation de 216 ETPT liés à l’effet des mesures de transfert pour 2018 ;

– la suppression 50 ETPT liés à l’effet des corrections techniques pour 2018 ;

– la suppression de 792 ETPT dus à l’impact du schéma d’emplois pour 2018 ;

Les économies attendues des suppressions d’emplois tant au niveau de la mission que du programme devraient permettre d’atteindre le point d’orgue du processus de rationalisation en termes d’approche sectorielle par métiers. Néanmoins, les évolutions statutaires à venir pourraient avoir un impact que le présent projet de loi de finances ne prend pas en compte.

### **3. Des incertitudes demeurent dans un contexte budgétairement tendu**

Des incertitudes demeurent, en effet, sur le plan de la gestion prévisionnelle des effectifs tant d’un point de vue budgétaire que de la prise en compte du périmètre analysé. Il est difficile, en effet, du fait d’une présentation à périmètre variable d’analyser d’un exercice budgétaire à l’autre la gestion effective des crédits ainsi que leur budgétisation réelle.

Certaines mesures annoncées pour les agents sous statut n’ont pas encore été budgétées, d’autres, du fait de changements successifs de périmètres – plus de la moitié du programme sur l’exercice 2017 – rendent difficiles la comparaison d’un exercice budgétaire à l’autre ainsi qu’une véritable gestion prévisionnelle des effectifs que permettrait une projection à long terme.

Ainsi la traduction des modalités de compensation de l’augmentation du taux de CSG prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2018 n’est-elle pas intégrée au budget ministériel. Hors l’effet du rétablissement du jour de carence, les crédits correspondant aux mesures transversales pour la fonction publique ne sont pas inscrits sur les budgets ministériels mais sur une ligne de budgétisation centralisée (P551).

En outre, toute comparaison paraît difficile et délicate d'un exercice budgétaire à l'autre du fait des nombreux changements de périmètre qui ont modifié le programme 217 ces deux dernières années. En projet de loi de finances pour 2017, trois changements importants de périmètre ont eu lieu :

– le transfert de la subvention pour charge de service public du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) vers le programme 159 « *Expertise, information géographique et météorologie* »,

– le transfert des moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés métropolitains (les DREAL) vers le programme 333 « *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* »,

– l'affectation des crédits de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) qui ont été transférés depuis le programme 134 « *Développement des entreprises et du tourisme* » au programme 217.

**L'ampleur des transferts, hors affectation des crédits de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), a entraîné une réduction de moitié de l'assiette du programme entre les exercices 2016 et 2017. Compte tenu du niveau de la rigidité des dépenses du programme (89,2 % des dépenses sont des dépenses contraintes), la gestion budgétaire s'en est trouvée particulièrement tendue.**

**En projet de loi de finances pour 2018, on constate deux changements de périmètre significatifs :**

– le transfert des moyens de fonctionnement et d'intervention du commissariat général au développement durable (CGDD) au programme 159 « *Expertise, information géographique et météorologie* » ;

– le regroupement des moyens en termes de personnel du programme 337 « *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable* » avec ceux du programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* ». Les emplois contribuant aux politiques relevant du ministère de la Cohésion et des territoires relèvent donc dans l'exercice 2018 d'une nouvelle action dédiée du programme 217 (l'action n° 15).

Ces incertitudes obligent à une gestion particulièrement prudente des crédits votés en loi de finances initiale au risque d'un écart considérable entre la réalité de l'exécution budgétaire et les crédits votés en loi de finances initiale.

## B. MALGRÉ UNE GESTION RIGOUREUSE ET PRUDENTIELLE

### 1. Une exécution budgétaire prudentielle

Afin de répondre à cet environnement budgétaire contraint, la gestion budgétaire de l'exercice 2017 s'est avérée particulièrement prudentielle : **la réserve de précaution s'est montée à 14,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,81 millions d'euros en crédits de paiement.**

Cette réserve a été constituée par l'application d'un taux de 8 %, réparti proportionnellement sur l'ensemble des lignes du programme, à l'exception des opérateurs puisqu'une partie de leurs subventions pour charges de service public est composée de dépenses de personnel.

Outre une réserve de précaution, on constate **un blocage des reports des crédits budgétaires et des attributions de produits de 4,99 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 2,28 millions d'euros en crédits de paiement.** On constate également **un surgel** (par surgel on entend l'augmentation, en cours d'exercice budgétaire, du taux initial de 8 % de la réserve de précaution sur les crédits, hors dépenses de personnel, votés en loi de finances initiale) **de 8,99 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement** en avril 2017.

Le tableau ci-dessous détaille la situation des crédits bloqués en réserve :

(en millions d'euros)

Objet	AE	CP
Mise en réserve initiale	14,88	18,81
Blocage des reports de crédits budgétaires et ADP	4,99	2,28
Surgel d'avril 2017	8,99	8,99
<b>Montant des crédits gelés</b>	<b>28,86</b>	<b>30,08</b>
Décret d'avance n° 2017-1183	-21,03	-17,33
<b>Solde de la réserve résiduelle au 31/07/2017</b>	<b>7,83</b>	<b>12,75</b>

Source : Questionnaire budgétaire.

Alors que le programme connaît des tensions structurelles, le surgel de 8,99 millions d'euros a représenté **un effort double** à celui qui avait été demandé aux services en 2016 compte tenu de l'évolution de l'assiette du programme. Cet effort a été réparti proportionnellement sur l'ensemble des lignes du programme.

Le tableau ci-après détaille la répartition des crédits mis initialement en réserve ainsi que les crédits surgelés par action et par opérateurs :

(en M€)

Actions/Opérateurs	AE/CP	LFI 2017 (hors réserve parlementaire)	Mise en réserve initiale	Répartition du surgel	Crédits disponibles après mise en réserve et surgel
Action 1 – Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	AE=CP	18,92	1,51	0,93	16,48
Action 2 – Fonction juridique	AE=CP	2,51	0,20	0,12	2,19
Action 3 – Politique et programmation de l’immobilier et des moyens de fonctionnement	AE	76,40	6,11	3,74	66,55
	CP	125,53	10,04	3,74	111,75
Action 4 – Politique et gestion des systèmes d’information et des réseaux informatiques	AE=CP	21,24	1,70	1,04	18,51
Action 5 – Politique des ressources humaines et formation	AE=CP	83,13	4,03	2,36	76,75
<i>Dont ENPC</i>	<i>AE=CP</i>	<i>27,78</i>	<i>0,66</i>	<i>0,34</i>	<i>26,78</i>
<i>Dont ENTPE</i>	<i>AE=CP</i>	<i>19,36</i>	<i>0,49</i>	<i>0,26</i>	<i>18,61</i>
Action 6 – Actions européennes et internationales	AE=CP	8,79	0,70	0,43	7,65
Action 25 – Commission nationale du débat public	AE=CP	1,00	0,08	0,05	0,87
Action 26 – Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires	AE=CP	0,50	0,04	0,02	0,44
Action 27 – Commission de régulation de l’énergie	AE=CP	6,31	0,50	0,31	5,50
<b>Total P217 HT2</b>	AE	218,80	14,88	8,99	194,93
	CP	267,93	18,81	8,99	240,13

Source : Questionnaire budgétaire.

Concernant le titre II, outre **une réserve de précaution de l’ordre de 0,5 %**, conformément aux principes définis dans la LOLF, **on observe une fongibilité asymétrique interne au programme 217 d’un montant de 900 000 euros**. Cette fongibilité est destinée à compenser le différentiel de cotisation « retraite » entre la fonction publique de l’État et la fonction publique territoriale des personnels ADS-ATESAT (Application du droit des sols - Assistance technique de l’État pour des raisons de solidarité et d’aménagement du territoire) choisissant d’effectuer une mobilité au sein d’une collectivité territoriale, du fait de la réforme en cours qui supprime la mission ATESAT et redéfinit l’application du droit des sols.

Mme Régine Engström, a précisé, lors de son audition, qu’un second mouvement de fongibilité asymétrique d’ajustement est prévu pour la fin d’année 2017.

(en euros)

	CP
Loi de finances initiale 2017	2 001 340 120
Réserve de précaution	-13 910 406
Transfert en provenance du P337 (MCT)	780 741 065
Transfert en provenance du P148 (apprentis)	323 746
Fongibilité asymétrique	- 900 000
Fonds de concours 2017	6 444 610
Total de la dotation	2 774 039 135
Total des dépenses exécutées au 31 août 2017	1 888 929 367
Crédits disponibles au 31 août 2017	885 109 768

Source : *Questionnaire budgétaire : Mouvements intervenus sur le titre II en gestion 2017.*

Cette gestion prudentielle a néanmoins créé des tensions sur l'exécution budgétaire du programme 217, tensions qui ont été partiellement levées. Le décret d'avance n° 2017-1183 du 20 juillet 2017 a, en effet, annulé le gel de 21,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,33 millions d'euros en crédits de paiement. **Néanmoins, pour faire face aux coûts du projet immobilier de regroupement sur un seul site des agents du ministère, coûts non récurrents, le Ministère va devoir solliciter une levée partielle de la réserve de précaution au titre de l'exercice 2017, conformément à la lettre plafond de juillet 2017.**

D'aucuns pourraient critiquer ainsi une exécution budgétaire qui a conduit à un surgel des crédits votés en loi de finances initiale. Pour votre rapporteur, il n'en est rien. **À l'inverse, votre rapporteur considère que cette exécution budgétaire est la marque d'une gestion prudentielle, la marque d'un ministère qui se veut exemplaire en matière de développement durable, la marque d'un ministère qui se veut exemplaire en matière de sérieux budgétaire.**

## 2. Un ministère exemplaire

L'audition de Mme Régine Engström a, en effet, convaincu votre rapporteur que le ministère de la Transition écologique et solidaire était un ministère exemplaire tant en termes de gestion budgétaire du fait d'une gestion prudentielle et économe des ressources, en termes d'application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la **croissance verte** au sein du ministère, que de rationalisation des actions pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Ainsi, les mesures de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte applicables à l'administration ont en grande partie été traduites en objectifs au sein du **plan ministériel administration exemplaire (PMAE) 2015-2020** du ministère, objectifs qui se traduisent essentiellement par la mise en œuvre de mesures concrètes au sein des services et donc financées sur le programme 217.

Le PMAE 2015-2020 a fait l'objet d'un bilan pour sa première année d'exécution, bilan qui apparaît globalement satisfaisant et encourageant.

**La PMAE 2015-2020 au sein du ministère de la Transition écologique et solidaire**

- Économie d'énergie dans les bâtiments : mieux connaître et réduire les consommations (Axe I du PMAE)

Objectif de réduction de la consommation d'énergie de 20 % d'ici la fin de l'année 2018.

- Mobilité : réduire l'impact des déplacements professionnels (Axe II du PMAE)

À titre d'exemple on peut mesurer une hausse de 65 % du nombre d'heures d'utilisation de la visioconférence dans tous les services du ministère depuis 2013 comme alternative à la mobilité des agents.

- Économie des ressources et réduction des déchets : réduire les consommations induites par les activités de bureau (Axe III du PMAE)

À titre d'exemple, on peut mentionner la mise en œuvre du tri des déchets avec des points d'apports volontaires à Saint-Germain ou à la Tour Séquoia.

- Préservation de la biodiversité : une gestion plus durable (Axe IV du PMAE)

*Source : Questionnaire budgétaire*

**En termes de rationalisation des actions, le projet immobilier de regroupement des agents au sein d'un même site est, à cet égard, également révélateur de cette gestion avisée.**

En septembre 2012, un projet de regroupement immobilier a été présenté au comité d'investissement de l'État. Ce projet visait à réduire le nombre d'implantations de 5 à 2. Outre une rationalisation de l'espace de travail – reloger les agents dans le strict respect des normes d'occupation qui s'imposent à l'État et optimiser les conditions de gestion immobilière – il s'agissait de réaliser des économies substantielles sur les dépenses de loyers et de charges locatives des cinq implantations utilisées en 2012. Cet objectif est sur le point d'être atteint : le niveau de dépenses immobilières sur le seul site de La Défense est stabilisé autour de 80 millions d'euros pour la période 2012-2022.

La fin des travaux de la Tour Séquoia était une étape intermédiaire de ce projet immobilier de regroupement sur deux sites. La dernière étape du projet, la rénovation de la paroi sud de la Grande Arche ne s'est, quant à elle, achevée qu'en mars 2017.

L'année 2018 sera donc la première année au terme de laquelle l'on pourra véritablement mesurer les gains d'optimisation budgétaire et d'efficacité dans la gestion immobilière.

**En termes de rationalisation des actions, la fusion des DREAL, initiée en 2016, est également à souligner : elle a généré des économies en matière de dépenses de personnel ainsi que des économies substantielles en matière de regroupement des compétences par métiers et filières.**



## II. UNE LOGIQUE DE RATIONALISATION DES ACTIONS QUI DOIT ÊTRE POURSUIVIE EN TERMES DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La rationalisation budgétaire tant en matière de participation à l'effort budgétaire, en gestion prudentielle, qu'en termes de réduction des effectifs a atteint ses limites. Malgré ce triple effort de rationalisation, le programme 217, ne pourra pas répondre aux ambitions élevées du ministère en termes de politiques publiques sans une révolution des usages dans la mise en œuvre de ces mêmes politiques publiques :

– **rationalisation immobilière** : regroupement sur un même site de l'ensemble des agents du ministère à l'exception du cabinet du ministre,

– **rationalisation territoriale** : fusion des DREAL, entreprise en 2016, qui met en exergue les limites d'opérabilité des services déconcentrés sans une révolution des usages,

– **rationalisation des compétences** : identification des compétences et création de filières métiers afin de mieux rationaliser l'affectation et les compétences des agents.

Cette triple action de rationalisation semble avoir donné toute sa mesure dans l'exercice du PLF 2018. Il semble, dès lors, difficile de devenir plus exemplaire en termes de sérieux budgétaire sans risquer de toucher aux compétences techniques ou de mettre en péril une mise en œuvre efficace des politiques publiques. **Plutôt que de proposer une augmentation des crédits qui irait à l'encontre du sérieux budgétaire remarqué et souhaité, votre rapporteur propose une révolution des usages dans la mise en œuvre des politiques publiques, révolution des usages et des habitudes administratives qui passe par une logique de rationalisation des actions en termes de politiques publiques.**

### A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES OPÉRATEURS ET DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLES...

L'audition de la secrétaire générale du ministère, Mme Régine Engström, responsable de la mise en œuvre du programme 217, a rappelé les ambitions du ministère en termes de politiques de développement durable ainsi que les tensions budgétaires inhérentes au programme qui le sous-tendent.

#### 1. Des politiques de développement durable toujours plus ambitieuses...

Plus qu'une mise en œuvre des politiques de développement durable, le programme 217 a pour mission de mettre en œuvre la politique de développement durable, politique de développement durable qui implique un changement radical des mentalités, de notre manière de consommer, de concevoir les produits avant

même leur mise sur le marché. À ce titre, la gestion de la politique de développement durable se doit d'être emblématique car exemplaire. Pour autant, une gestion emblématique et exemplaire ne peut être véritablement efficace que si l'on opère un changement radical dans la manière de concevoir mais également de porter les politiques publiques.

Si un ministère doit, dès lors, incarner cette révolution des usages, c'est bien le ministère de la Transition écologique et solidaire. En effet, le principe de subsidiarité ne peut être qu'inhérent à la question de la transition écologique et solidaire : opérer au plus près des agents, préférer les circuits courts, réduire la chaîne des décisions pour être au cœur des politiques publiques sur le terrain.

**C'est donc à une révolution méthodologique que votre rapporteur vous engage, révolution méthodologique qui est au cœur même de la stratégie du ministère et notamment des objectifs du Plan Climat.**

En effet, la transition écologique et solidaire implique, par définition, une économie de moyens dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cette économie de moyens, eu égard aux ambitions environnementales, ne peut se décliner qu'à travers **deux fondamentaux : autonomie et subsidiarité**. Ces fondamentaux se retrouvent dans la politique menée par les opérateurs dans leur mise en œuvre des politiques publiques, fondamentaux qui impliquent à la fois un redéploiement des moyens, notamment en termes de personnel, et une plus grande autonomie, corollaire du principe de subsidiarité, dans leur mise en œuvre.

## **2. ...que reflète la montée en puissance des opérateurs**

Le programme 217 porte les moyens de trois opérateurs : l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), la Commission nationale du débat public (CNDP) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE), depuis l'exercice budgétaire de décembre 2017.

Votre rapporteur a souhaité auditionner, le 12 septembre dernier, le président de la Commission nationale du débat public, M. Christian Leyrit, ainsi que M. Jean-François Carencu, président de la CRE. À l'issue de ces deux auditions, le constat est similaire : une montée en puissance des opérateurs nécessite à la fois une plus grande autonomisation dans la gestion de leurs moyens qu'un accroissement de ceux-ci pour mieux répondre à leurs missions de régulation et de mise en œuvre du débat public.

### ***a. La Commission nationale du débat public***

Confirmée dans son statut d'autorité administrative indépendante<sup>(1)</sup>, la Commission nationale du débat public (CNDP) a vu le périmètre de ses missions s'accroître en 2016, périmètre élargi qui nécessite des moyens complémentaires

---

(1) Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

pour répondre aux enjeux de ses nouvelles missions se traduisant notamment par la mise en place de délégués régionaux.

D'une part, **l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement** confie désormais **l'élaboration des dossiers d'information** de tels projets à la commission nationale du débat public.

D'autre part, **l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement** a modifié les prérogatives et le fonctionnement de la CNDP. Il importe de préciser que c'est lors du débat au parlement sur les deux ordonnances précitées, et en particulier à l'Assemblée nationale, que le rôle de la CNDP, notamment en ce qui concerne l'élargissement des modalités de sa saisine, a été renforcé dans le sens d'une plus grande transparence du débat public et d'une meilleure participation des citoyens à l'élaboration de la décision publique :

- la saisine de la CNDP est obligatoire pour les plans et les programmes nationaux ;

- les citoyens bénéficient désormais d'un droit d'initiative et peuvent saisir la CNDP dès lors qu'au moins :

- 10 000 citoyens en font la demande pour un grand projet, c'est-à-dire égal ou supérieur à 150 millions d'euros ;

- 10% ou 20 % des citoyens du département ou des communes concernés en font la demande pour un petit projet, c'est-à-dire compris entre 10 millions d'euros et 150 millions d'euros ;

- 500 000 citoyens (et 60 parlementaires) en font la demande pour un projet de réforme d'une politique publique.

Concernant les garants <sup>(1)</sup> leur **nombre a été « multiplié par 10 »** <sup>(2)</sup>, ils sont aujourd'hui au nombre de 254. Leur **mode d'indemnisation a également évolué**. Désormais, et cela renforce l'indépendance et l'autonomie de la CNDP, la CNDP paye directement les garants qu'elle désigne.

Si l'on excepte son directeur et son sous-directeur, la CDNP emploie 9 ETP. Pour assurer complètement ses missions, 3 ETP supplémentaires ont été provisionnés eu égard **au nombre croissant de débats publics** dans lesquels la CNDP est impliquée, et qui pour certains d'entre eux dépassent le cadre

---

(1) Généralement employés à des fins de conciliation, de concertation, etc., au sein de jurys de 5 personnes (maître d'ouvrage, association environnementale, personne qualifiée, garant et garant d'appui au besoin).

(2) Audition du 12 septembre 2017.

environnemental (débat sur l'« *open data* » ou sur la « *prévention de comportements addictifs à l'école* » pour le ministère de la santé par exemple). En outre, en termes de dépenses de fonctionnement, une rallonge budgétaire permettrait de relever l'indemnisation des garants, ce qui serait également un moyen de conforter leur indépendance.

Ainsi le montant de crédits à gérer hors titre II, va connaître un quasi quintuplement, ce qui nécessite un renforcement conséquent de ses moyens humains (relèvement du plafond d'emplois de 3 unités), et conduit à un passage de 8 à 11 équivalents temps plein pour le personnel administratif de la CNDP.

Dépenses	Exécution 2016		Prévision 2017		PLF 2018	
	Autorisation d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Titre 3 – Dépenses de fonctionnement</b>	645 316	682 282	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
<b>FDC et ADP</b>	-	-	700 000	700 000	4 200 000	4 200 000

Source : Questionnaire budgétaire.

La montée en puissance des missions de la CNDP s'inscrit précisément dans cette révolution méthodologique initiée par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Pour devenir réellement efficiente elle nécessite de repenser l'organisation des débats et de la prise de décision publique pour éviter que l'effet escompté, renforcer la confiance, ne se traduise pas par son contraire, générer encore plus de défiance.

Lors de son audition, M. Leyrit a, en effet, précisé qu'**il fallait revoir la manière de mener les projets publics, notamment ceux en rapport avec la transition énergétique, en favorisant un débat public plus en amont.**

Le débat public arrive, en effet, souvent trop tard, dans la prise de décision, parfois alors que l'appel d'offres est terminé, ce qui a été le cas, par exemple, pour certains projets d'éoliennes en mer. *De facto*, au lieu de produire de la confiance – raison même d'être de l'organisation d'un débat public – celui-ci crée de la défiance. En effet, **le public mal informé** – l'accès aux études du maître d'œuvre est restreint – **peut avoir le sentiment que son avis n'est pas réellement pris en compte.**

Il serait donc plus logique et surtout plus efficace pour restaurer la confiance des citoyens de laisser l'État, dans un premier temps, réaliser les études nécessaires aux projets, de mener ensuite un débat public et enfin de terminer la phase de concertation par des appels d'offres <sup>(1)</sup>. **Le débat public, mené en amont, doit ainsi permettre de reconnaître et compenser « les perdants », d'associer le citoyen à la prise de décision pour en renforcer la légitimité et contenir les**

(1) C'est ce qui se fait au Danemark. C'est le maître d'ouvrage qui rembourse le coût des études engagées par l'État.

**coûts et les délais des projets.** En parallèle, la simplification des normes, la concentration des procédures et la mise en place de sanctions pour les recours abusifs devraient permettre d'accélérer la mise en œuvre des projets. À titre d'exemple, ce sont plus de 160 recours pour le projet d'aéroport à Notre-Dame des Landes qui ont été déposés alors qu'une réforme de la concertation, telle qu'envisagée, aurait pu les éviter en renforçant la légitimité de la décision publique.

**Enfin, les projets publics doivent être en corrélation avec la réalité, ce qui n'est pas, non plus, toujours le cas.** Le projet présenté au public doit s'appuyer ainsi sur des ressources financières cohérentes, en adéquation, notamment, avec les aspirations des citoyens ainsi qu'en faisant porter la priorité sur des projets de rénovation plutôt que sur des « grands projets ».

#### **Quelques débats publics organisés par la CNDP en 2018**

##### ***Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)***

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a instauré une Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui définit les priorités d'action du gouvernement pour atteindre les objectifs de politique énergétique en étant conforme aux objectifs fixés par la stratégie nationale de bas carbone.

**La première PPE, adoptée en octobre 2016, doit être révisée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 afin de fixer les priorités permettant d'atteindre les objectifs fixés par la loi aux horizons 2025 et 2030.**

La CNDP a été saisie de ce projet de révision en application des dispositions relatives aux plans et programmes nationaux, introduites par l'ordonnance du 3 août 2016. Considérant qu'il convient d'associer les citoyens à l'élaboration des priorités d'action des pouvoirs publics dans le domaine de l'énergie et que les enjeux économiques, sociaux et environnementaux qui s'attachent à ce programme sont importants, **la Commission a décidé de l'organisation d'un débat public au premier trimestre 2018. L'animation de ce débat sera confiée à une commission particulière.**

##### ***Projet minier de la Montagne d'or en Guyane (saisine de France Nature Environnement)***

**France Nature Environnement (FNE) a saisi la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public sur le projet de la Montagne d'Or en Guyane** en raison de l'importance de ses enjeux économiques, sociaux et environnementaux et de son impact sur l'aménagement du territoire. La Commission a considéré que cette saisine était recevable. Considérant qu'il revient à ses habitants de participer à l'élaboration des décisions les concernant, la CNDP a décidé de l'organisation d'un débat public qui se déroulera en Guyane et dont l'animation sera confiée à une commission particulière.

*Source : Site de la CNDP.*

#### ***b. La Commission de régulation de l'énergie (CRE)***

Les crédits de la CRE ont été transférés au programme 2017 lors de l'exercice budgétaire de l'année précédente.

Lors de son audition, M. Jean-François Carenco a précisé que la CRE avait une mission « *de réinvention de l'avenir et de rassemblement de*

*prospectives* », fonction nouvelle mais néanmoins nécessaire. À cette fin, un Comité de prospective, qui s'intéresse aux questions environnementales, économiques, industrielles et sociétales en lien avec le secteur de l'énergie, a été créé. Entièrement porté par la CRE, tant dans son organisation, son fonctionnement que dans la promotion de ses travaux, il est composé d'experts français et internationaux (les entreprises, les experts, les scientifiques, les milieux académiques, comme les décideurs industriels), et a vocation à devenir un lieu d'échange, de dialogue et de production.

Les travaux de ce Comité seront élaborés dans le cadre de groupes de travail thématiques pilotés par des agents de la CRE.

Le secteur de l'énergie étant un secteur en pleine mutation, notamment au niveau européen, du fait des négociations en cours pour l'adoption du 4<sup>e</sup> paquet relatif à l'énergie, les missions de la CRE, définies dans le code de l'énergie ont déjà évolué et continueront à se développer d'ici 2022. La CRE a, notamment, pour principales missions :

**– la fixation des tarifs réglementés de vente :**

Depuis 2011, la CRE dispose de la pleine compétence pour fixer les tarifs de réseaux, et propose les tarifs réglementés de vente (TRV) d'électricité depuis 2016. L'annulation par le Conseil d'État <sup>(1)</sup> des tarifs réglementés de gaz pourrait, également, avoir une incidence sur l'activité de la CRE.

**– la régulation des réseaux d'électricité et de gaz ;**

**– la surveillance des marchés de l'énergie ;**

**– la gestion des données issues du secteur de l'énergie, notamment l'utilisation des données privées issues de ce secteur.**

Comme a souhaité le préciser son président, « *il est important que l'avis de la CRE soit entendu afin qu'il soit utile* » <sup>(1)</sup>. Pour cela l'affectation de personnels supplémentaires serait nécessaire pour assurer les missions qui lui semblent prioritaires : développer la coopération avec l'Union européenne et la surveillance des marchés.

La CRE considère également comme prioritaire d'être associée au débat concernant la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), demande qui n'a pas abouti à ce jour.

Développer les énergies renouvelables dans la production électrique nécessite également de poursuivre la recherche en matière de stockage de l'énergie. En effet, résoudre le problème du stockage permettrait de mettre fin aux problèmes induits par l'intermittence de la production d'énergies renouvelables. Le prix des énergies renouvelables étant d'ores et déjà en baisse, le principal

---

(1) Conseil d'État, 19 juillet 2017, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie, n° 370321.

obstacle au développement de ces énergies étant leur production intermittente. En outre le développement de l'autoconsommation des particuliers apparaît être un phénomène « *inélucltable* »<sup>(1)</sup>.

Néanmoins, il faudra « *border la route* »<sup>(1)</sup> car un tel développement soulève un certain nombre de questions, notamment celle des tarifs d'utilisation du réseau. D'autre part, l'autoconsommation ne doit pas devenir « *la version énergétique du communautarisme* »<sup>(1)</sup>.

**PRÉSENTATION EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT  
ANNÉES 2016, 2017 ET PRÉVISIONS 2018**

*(en millions d'euros)*

	2016			2017			2018
	LFI	Disponible en gestion	Exécution avec RDC du MNE (*)	LFI	Disponible en gestion	Prévision exécution avec RDC du MNE (**)	PLF (***)
<b>Dépenses de personnel (DP)</b>	<b>12,594</b>	<b>12,594</b>	<b>12,551</b>	<b>14,295</b>	<b>14,223</b>	<b>14,223</b>	<b>?</b>
<b>Dépenses de fonctionnement (DF)</b>							
Immobilier	3,500	2,752	3,540	3,500	3,500	2,983	3,500
Fonctionnement courant	0,810	0,464	0,589	0,810	0,421	0,392	0,377
Informatique	0,170	0,385	0,392	0,250	0,319	0,405	0,350
Dépenses spécifiques liées à l'activité	1,454	1,333	1,448	1,750	1,256	2,746	2,183
Fonctionnement courant CRE total	5,934	4,934	5,969	6,310	5,496	6,526	6,410
<b>Budget total de la CRE (DP et DF)</b>	<b>18,528</b>	<b>17,528</b>	<b>18,520</b>	<b>20,605</b>	<b>19,719</b>	<b>20,749</b>	<b>?</b>
<b>Fonctionnement courant CRE total</b>							
Évolution (LFI ou PLF n) / (LFI n-1)				<b>6,3 %</b>			<b>1,6 %</b>
Évolution entre LFI et Disponible en gestion		<b>-17 %</b>			<b>-13 %</b>		

(\*) en 2016, le rétablissement de crédits du médiateur national de l'énergie (MNE) et les autres mouvements étaient de 1,035 M€

(\*\*) en 2017, un rétablissement de crédits du médiateur national de l'énergie (MNE) est prévu à hauteur de 1,030 M€

(\*\*\*) en 2018, un rétablissement de crédits du médiateur national de l'énergie (MNE) évalué à 1,030 M€ complètera les crédits PLF

Source : *Questionnaire budgétaire.*

Malgré l'augmentation des missions qui sont confiées à la CRE, les moyens budgétaires hors titre II n'augmentent que légèrement entre 2016 et 2018.

Les activités de la CRE se sont largement développées et les dépenses directement liées à son activité représenteront, en 2018, près de 34 % des crédits

(1) *Audition du 12 septembre.*

du budget de fonctionnement. Justifiés par l'appel à de l'expertise externe nécessaire dans des domaines dans lesquels la CRE ne dispose pas des moyens suffisants pour exercer les missions de contrôle et d'audit prévues par la loi, ces crédits de fonctionnement permettent notamment de réaliser les études et les enquêtes liées à la surveillance des marchés de l'électricité et du gaz ainsi que les études communes réalisées avec les autres régulateurs européens.

M. Jean-François Carenco <sup>(1)</sup>, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), a précisé que pour maintenir des profils techniques de haut niveau, et attirer les talents, eu égard aux nouvelles missions de la CRE, l'attractivité des salaires ne devait pas être non plus sous-estimée notamment du fait de l'absence de perspectives d'encadrement supérieur à court et moyen terme au sein de cette autorité administrative indépendante.

En outre, une augmentation de 12 ETP d'ici 2022 serait nécessaire pour permettre à la CRE d'être en mesure de répondre efficacement à la forte augmentation des missions confiées par la loi. Ces postes supplémentaires pourraient se répartir ainsi :

- 3 ETP pour le traitement du contentieux de masse (53 000 demandes et 13 000 recours, qui en font le premier défendeur devant les juridictions administratives) ;
- 4 ETP pour la surveillance des marchés ;
- 5 ETP pour la mise en place d'un audit efficace et indépendant des comptes des acteurs de marché, à créer en fonction de décision à prendre d'ici 2022.

**Pour votre rapporteur, il apparaît donc nécessaire d'accompagner la CRE dans ses nouvelles missions notamment sur le plan européen. La CRE a, très précisément, un rôle fondamental à jouer dans la définition des enjeux à venir qu'il s'agisse du développement de l'autoconsommation, de la régulation du marché énergétique voire du développement des énergies renouvelables et de leurs incidences en matière de stockage. Raison pour laquelle votre rapporteur tient à souligner qu'il soutient la demande de la CRE d'être associée au débat concernant la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).**

## **B. NÉCESSITÉ DE RATIONALISER AU MIEUX LES ACTIONS AFIN QUE « L'INTENDANCE PUISSE SUIVRE »**

**Pour votre rapporteur il existe néanmoins une alternative à l'augmentation des moyens qui ne peut être que croissante du fait de la montée en puissance des opérateurs et des missions qui leur sont attribuées : une rationalisation des actions dans la mise en œuvre des politiques publiques pour que « l'intendance puisse suivre ».**

---

(1) Audition du 12 septembre 2017.



Cette rationalisation, pour se faire à moyens constants, se doit d'être radicale et repose sur trois actions : **simplifier, anticiper, former**. Cette rationalisation porte la révolution des usages nécessaire à une transformation sociale et sociétale pour la mise en œuvre de la transition écologique et solidaire.

La rationalisation des moyens a atteint ses limites avec un succès certain. C'est à une rationalisation des actions pour la mise en œuvre des politiques publiques que le ministère doit parvenir s'il veut pouvoir réussir sa révolution tranquille.

### **1. Prioriser les actions en termes de politiques publiques : moins légiférer pour mieux légiférer**

Votre rapporteur a pu constater, lors de sa visite à la DREAL Normandie, les difficultés auxquelles pouvaient se trouver confronter les services instructeurs lorsqu'il s'agit de délivrer un agrément ou une autorisation pour un site industriel. À titre d'exemple l'instruction d'un dossier ne prend **pas moins de deux ans**, à condition que les services instructeurs de la DREAL se soient rapprochés du porteur de projet (industriel, collectivité territoriale, etc...) sollicitant un agrément avant même que celui-ci n'ait régulièrement saisi la DREAL d'une demande en bonne et due forme.

**La simplification nécessaire et attendue n'a pas eu lieu.** L'acte unique censé faciliter l'obtention d'un agrément n'a pas véritablement permis de réduire le nombre de procédures nécessaires – il y a toujours autant de procédures à instruire – ce qui ralentit d'autant la délivrance de l'acte en question. Ainsi la mise en place du parc éolien de Fécamp a-t-elle demandé pas moins de 17 autorisations.

Pour que la déconcentration soit efficace et que la fusion des DREAL garde un sens, il apparaît clairement pour votre rapporteur **que la simplification et la déconcentration des procédures doivent être un préalable. Certaines procédures ne sont toujours pas déconcentrées**, notamment celles relatives aux espèces protégées et aux autorisations d'urbanisme pour les installations classées, ce qui retarde d'autant l'instruction d'un dossier.

**Votre rapporteur est également convaincu que pour réduire les délais d'instruction la simplification législative est un préalable. La fusion, ou plus précisément la compilation, à terme – ce qui entraînerait plus qu'un simple toilettage, une véritable simplification – du Code de l'Environnement avec celui de l'Urbanisme, pourrait être envisageable et envisagée.**

## **2. Mieux accompagner la déconcentration : rétablir un partenariat de confiance entre les porteurs de projets et les services instructeurs**

La visite du site de l'installation classée, sur le port de Rouen, de l'entreprise SENALIA <sup>(1)</sup>, premier exportateur de céréales en Europe de l'Ouest, a pu montrer les limites de la rationalisation des moyens ainsi que les difficultés relatives à l'obtention d'un agrément en termes d'anticipation du point de vue d'un industriel. Acteur historique du port de Rouen, l'entreprise SENALIA a dû à nouveau se porter candidate pour obtenir une concession portuaire, renouvelée jusqu'en 2048. Néanmoins votre rapporteur tient à attirer l'attention sur les risques de sous-investissement chronique qu'il pourrait y avoir en fin d'autorisation de concession dans l'hypothèse où le porteur de projet ne serait plus intéressé par un renouvellement de son agrément, sous-investissement qui serait préjudiciable à l'État.

Votre rapporteur a, également, pu constater, sur place, l'excellence des rapports entre la DREAL, le service risques et les services instructeurs, et l'entreprise, rapports empreints d'un dialogue constructif.

Raison pour laquelle votre rapporteur est convaincu qu'il faut changer de modèle quant à l'instruction des dossiers. **Il faut instaurer « un pacte de confiance » entre les porteurs de projets et les services déconcentrés, pacte de confiance qui impliquerait de passer d'un régime d'autorisation préalable à un régime déclaratif, excepté pour les installations SEVESO ou les installations les plus à risques, dont le corollaire serait un régime de sanction renforcé suffisamment sévère pour décourager tout type de fraude.**

Responsabiliser l'ensemble des acteurs se révèle essentiel pour produire une révolution méthodologique tranquille des usages vers la transition écologique et solidaire.

## **3. Accompagner le changement : pour une formation initiale et continue d'excellence, l'exemple topique de l'École des Ponts Paris Tech**

Votre rapporteur a visité l'École des Ponts Paris Tech, le 26 octobre dernier, ainsi que l'incubateur de *start-up* – la Green Tech verte – projet lancé par le ministère de la Transition écologique et solidaire, qu'elle abrite.

**Frappé par le dynamisme et l'implication de l'École des Ponts Paris Tech dans la formation au développement durable**, votre rapporteur considère que l'École des Ponts Paris Tech **est un acteur clé de l'accompagnement au changement que nécessite cette révolution des usages**. En effet, en plaçant le développement durable au cœur de sa stratégie tant au niveau de la formation initiale et continue – former les futurs décideurs aux enjeux du développement durable – que de la recherche – construire une expertise sur le développement durable – qui intègre les problématiques sociétales, le développement

---

(1) Presqu'île Elie, port de Rouen.

économique, la transition écologique et solidaire, **l'École des Ponts Paris Tech peut construire une dynamique d'accompagnement aux changements souhaités par le ministère.**

### **Le développement durable au cœur de la stratégie de formation de l'École des Ponts ParisTech**

Le développement durable est bien au cœur de la stratégie de formation de l'École des Ponts ParisTech.

**Sur les 14 chaires de l'École des Ponts Paris Tech, 5 sont directement positionnées sur des enjeux du développement durable, 2 sur l'environnement durable et 4 sur les mobilités durables.**

**Dans le cadre de la formation initiale et continue, l'École a établi une grille de compétences développement durable** qui lui permet de faire évoluer son offre de formation en croisant les approches interdisciplinaires tant en sciences qu'en sciences humaines et sociales dans le cadre de la formation d'ingénieur qu'elle dispense. **Le master 2 « Transports et développement durable »** est révélateur à cet égard. Il offre une approche « *systemique, co-constructive et prospective* »<sup>(1)</sup>.

**Le développement durable est donc appréhendé dans sa complexité dans une approche qui se veut holistique.**

L'École est aussi pionnière dans la participation à l'élaboration du *Sustainability Literacy Test, test de culture générale relatif au développement durable.*

L'École est également lauréate du trophée Campus responsable, catégorie « *Innovation Technique pour le Développement Durable* » pour son bâtiment à énergie positive Descartes+.

L'attractivité de l'École, sur ces enjeux, notamment à l'international, ne s'est non seulement pas démentie ces dernières années mais elle se renforce.

Néanmoins, pour garder ce niveau d'excellence, l'École des Ponts Paris Tech aura besoin de nouveaux moyens en l'absence d'une augmentation conséquente de ses ressources propres. **Dépendante à 60 % de la subvention du ministère pour charge de service public, l'École a dû directement inscrire dans son budget des travaux sur son fonds de roulement interne pour la rénovation de la Cité Descartes, le site de la Marne la Vallée, qui commence à souffrir de vétusté.**

Accompagner le changement suppose donc plus d'autonomie, plus de moyens pour pouvoir infuser une approche holistique du développement durable à tous les niveaux de la société. **Cet accompagnement dans la conduite du changement inhérente à la transition écologique et solidaire ne pourra pas se faire sans moyens supplémentaires sauf à donner encore plus d'autonomie à un établissement acteur de son changement et de l'accroissement de ses ressources propres parce qu'exemplaire sur le plan du développement durable.**

---

(1) Audition de M. Emeric Fortin, Directeur du Master Transport et développement durable, le 26 octobre 2017.

### La Green Tech verte à l'École nationale des Ponts Paris Tech

La GreenTech verte est une communauté de 120 start-up constituées des lauréats des deux appels à projet GreenTech verte et des quatre hackathons organisés en 2016 par le ministère de la Transition écologique et solidaire.

**En un an, les entreprises de la GreenTech verte ont créé près de 150 emplois, et plus d'un tiers d'entre elles ont levé plus de 100 000 euros pour leur développement.**

#### Coup de projecteur sur cinq start-up :

**TechnoBAM**, basé à Aix en Provence, propose des solutions de démoustication écoresponsables se substituant à l'utilisation de larvicides et pesticides. *L'intérêt ?* Limiter les dommages sur la biodiversité, la pollution des eaux tout en protégeant la santé des citoyens et en divisant par 4 le coût pour les collectivités. **TechnoBAM vient de boucler une levée de fonds de 1 million d'euros pour développer sa présence sur le marché français et de se positionner à l'international (Europe et Amérique du Nord).**

**Sunchain**, basé à Perpignan, a mis en place un dispositif sécurisé (système de blockchain) permettant de consommer ses excédents de production solaire sur d'autres lieux que celui de production. *L'intérêt ?* Cela contribue à viabiliser et à rendre attractif la production solaire par les particuliers et à favoriser leur autonomie énergétique. **Sunchain va signer une convention d'expérimentation dans les prochains jours avec Enedis (ex-ERDF).**

**Tributerre**, basé dans l'Est de l'Ile-de-France, a imaginé un objet connecté permettant de mieux piloter et suivre son compost (quand arroser ? quand mélanger ?). *L'intérêt ?* Permettre aux citoyens de réduire leur quantité de déchets mise en décharge tout en améliorant la qualité des sols. Tributerre lance aujourd'hui sa première campagne de financement participatif sur le site Ullule. **Les investisseurs constitueront le socle de sa future communauté.**

**Wever**, né à Nice, est un réseau social de mobilité gratuit qui facilite le covoiturage de proximité, planifié ou en temps réel, dans une application communautaire. *L'intérêt ?* Réduire l'utilisation de la voiture sur les trajets courte distance (les plus émetteurs de CO2). De nombreuses start-up tentent aujourd'hui de trouver le modèle qui leur permettrait de devenir le Blablacar du covoiturage courte distance. **La sélection récente de Wever dans le cadre de l'appel à projets de la Vallée de Seine constitue une nouvelle étape de la part d'un projet prometteur.**

**3W Associates**, basé à Versailles, propose une plateforme numérique de transactions et de services dédiée aux acteurs de la chaîne des matières premières secondaires. Elle permet d'identifier des acteurs disposant de déchets et de trouver les acteurs locaux qui pourraient en faire leur matière première. *L'intérêt ?* Réduire les quantités de déchets collectés en leur donnant une seconde vie localement. **La plateforme sera déployée cet été en Angleterre, puis en France avant la fin de l'année.**

*Source : Site du Ministère de la Transition écologique et solidaire.*

## 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. Fabrice Brun, Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, M. Damien Pichereau, Mme Zivka Park, M. Jimmy Pahun*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du mardi 31 octobre 2017*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale) <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

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

### **Article 29** : crédits du budget général

*La commission examine l'amendement n° II-CD82 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Matthieu Orphelin.** Je retire l'amendement.

*L'amendement n° II-CD82 est retiré.*

*La commission examine l'amendement n° II-CD81 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Mathieu Orphelin.** L'amendement n° II-CD81 est un amendement d'appel, pour inciter le Gouvernement à faire basculer les éventuels surplus de recettes du compte d'affectation spéciale « Transition écologique » en 2018 vers le Fonds Chaleur.

*La commission **adopte** l'amendement n° II-CD81.*

*Puis elle examine l'amendement n° II-CD72 de M. Jimmy Pahun.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis.** La loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a étendu le champ des exonérations de la cotisation patronale d'allocations familiales et de la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi. Cette extension a conduit à augmenter, en 2017, le budget du programme 205 « Affaires maritimes » de 19 millions d'euros, afin de compenser la perte de recettes pour les organismes de Sécurité sociale et pour Pôle

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/cr/c014.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c014.asp)

Emploi. Mais dans le projet de loi de finances pour 2018, l'article 53 prévoit la suppression de l'extension du champ des exonérations. Le présent amendement vise à transférer 19 millions d'euros du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », sans que cette somme soit prélevée sur les crédits de personnel de ce programme, vers le programme 205.

**M. Christophe Bouillon, rapporteur pour avis.** Je comprends votre préoccupation, mais le programme 217, qui est un programme « support », a déjà fait l'objet de rationalisations et de réductions de crédits : on arrive à l'os ! Opérer une nouvelle ponction risque de compromettre des actions. Je suis donc défavorable à cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement n° II-CD72.*

*Sur l'ensemble des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », MM. Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, MM. Damien Pichereau, Zivka Park et Jimmy Pahun, rapporteurs pour avis, expriment un avis favorable. M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis, émet un avis défavorable.*

*La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.*

**Article 30 :** Crédits des budgets annexes

*La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».*

**Article 31 :** Crédits des comptes d'affectation spéciale

*La commission examine l'amendement n° II-CD83 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Matthieu Orphelin.** Cet amendement vise à rendre possible la mise en place, par décret, d'un dispositif d'aide à l'achat des vélos à assistance électrique, en identifiant une somme de 30 millions d'euros au sein du compte d'affectation spéciale pour le financer.

**M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis.** Avis favorable

**M. Vincent Thiébaud.** Le groupe La République En Marche soutient cet amendement.

*La commission adopte l'amendement n°II-CD83. Elle donne ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » ainsi qu'à l'adoption de ceux du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».*

**Article 53** : Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales pour les entreprises d'armement maritime

*La commission est saisie de l'amendement n° II-CD71 de M. Jimmy Pahun.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis.** Quand j'ai présenté le rapport pour avis sur le budget des affaires maritimes, j'ai souligné l'importance de la flotte française, l'importance du trafic dans la Manche, l'importance de la formation des marins français. J'avais évoqué les différences de coûts salariaux entre les marins français et ceux d'autres pays, différences qui avaient conduit à l'adoption d'une mesure de réduction des cotisations sociales patronales dans le cadre de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

L'article 53 du projet de loi de finances supprime cette mesure, qui était une des mesures les plus emblématiques de la loi pour l'économie bleue, et ce, à peine un an et demi après son adoption.

Cette mesure d'allègement des charges sociales visait à réduire le coût du travail, ce qui était indispensable pour permettre au pavillon français de résister à la concurrence internationale très vive des pavillons de pays où les salaires sont très bas. Cette mesure visait aussi à favoriser l'employabilité des marins français.

Aucune étude d'impact précise n'a été réalisée pour évaluer les pertes d'emplois potentielles ou encore les dépavillonnements que pourrait provoquer la suppression du « *netwage* ». En effet, l'évaluation préalable de l'article 53 publiée par le Gouvernement se borne à évoquer une « perte potentielle » pour « les entreprises armant des navires de fret ou de service » !

Par ailleurs, je remarque que les arguments employés pour justifier la suppression du « *netwage* » sont assez surprenants.

Tout d'abord, le délai mis par la Commission européenne à valider le dispositif est présenté comme un signe de non-conformité de la mesure avec le droit européen. Toutefois, l'avis de la Commission est attendu pour la fin de l'année et rien n'indique qu'il sera négatif !

De plus, l'étude d'impact de l'article 53 indique que les entreprises d'armement maritime pourront bénéficier à partir de 2019 du renforcement des allègements de charges sociales, contrepartie de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Les armements ne bénéficient pas aujourd'hui du CICE et ces exonérations de charges sociales étaient vues comme une contrepartie.

Toutefois, la réforme prévue n'est pas encore appliquée et il convient de trouver une solution pour l'année à venir !

C'est pourquoi le présent amendement propose simplement de repousser d'un an l'entrée en vigueur de l'article 53 du projet de loi de finances, de manière à ce que la décision de conserver ou non le « *netwage* » puisse être fondée sur une véritable étude d'impact socio-économique précise reposant sur une analyse juridique solide.

*La commission rejette l'amendement n° II-CD71 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 53.*

**Article 54** : Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement

*La commission est saisie de l'amendement n° II-CD63 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** L'amendement de suppression qui vous est proposé est lié au fait que les ressources des agences de l'eau servent trop souvent de variable d'ajustement pour le budget de l'État. Et en 2018, c'est une double peine qui risque de leur être appliquée avec l'effet combiné des articles 19 et 54 du projet de loi de finances pour 2018. L'écrêtement des ressources tel qu'il était prévu à l'article 19 a été reporté à 2019 mais un prélèvement de 200 millions d'euros sera opéré en 2018. En outre, l'article 54 prévoit une contribution directe des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), pour un total de 260 à 297 millions d'euros. C'est une trop grande contrainte budgétaire que l'on fait peser sur les agences de l'eau, alors même que leurs responsabilités et missions s'accroissent. Le Gouvernement persiste dans la logique des beaux discours en rabaissant les ressources essentielles à la protection des milieux aquatiques. Nous ne sommes pas dupes, cela ne vise qu'à compenser les coupes franches effectuées par le Gouvernement dans le budget de la mission sur le dos de la biodiversité, de l'eau et des paysages, dont les crédits ont été divisés par deux. Le Gouvernement doit prendre ses responsabilités face à l'urgence climatique et financer les politiques du paysage, de l'eau et de la biodiversité.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** J'émet un avis défavorable car l'article 54 ne peut être supprimé car cela revient également à supprimer tout versement de l'équivalent des subventions pour charges de service public à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

*La commission rejette l'amendement n° II-CD63.*

*La commission est ensuite saisie de l'amendement n° II-CD76 de M. Vincent Thiébaud.*

**M. Vincent Thiébaud.** Il est proposé que l'arrêté prévu par l'article 54 détermine également les modalités de versement de la contribution des agences de l'eau. Un premier versement de chacune des agences de l'eau serait opéré avant le



15 février 2018, d'un montant minimal de 10 millions d'euros par agence pour l'Agence française pour la biodiversité et de 1,5 million d'euros par agence pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. L'article 54 instaure en effet un financement annuel par les agences de l'eau d'autres établissements publics de l'environnement, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Cette évolution traduit l'aboutissement de la politique de rapprochement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, confortée par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016.

En cohérence avec cette mesure, les établissements publics chargés des parcs nationaux seront également financés par les agences de l'eau, par l'intermédiaire de l'AFB. Le montant de la contribution des agences de l'eau à l'AFB, prévu au I de l'article 54, permet à cette dernière d'assurer ce financement. Toutefois, la répartition de cette contribution sera fixée par arrêté par le ministre chargé de la tutelle.

Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre financier d'établissements qui ne disposent pas d'une trésorerie importante, et notamment de couvrir leurs dépenses obligatoires en début d'année, le présent amendement précise les modalités de versement des agences de l'eau à l'AFB et l'ONCFS.

Cet amendement vise également à interroger le Gouvernement sur le montant minimal du versement qu'il entend faire engager, à travers l'AFB, aux établissements publics chargés des parcs nationaux, ainsi que les modalités dudit versement.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** J'émet un avis favorable.

*La commission adopte l'amendement n° II-CD76 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54 ainsi modifié.*

#### **Après l'article 54**

**Mme Barbara Pompili.** Nous sommes à présent saisis d'amendements portant article additionnel après l'article 54.

*La commission examine l'amendement n° II-CD64 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** L'amendement est défendu.

**M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.** J'émet un avis défavorable, compte tenu des travaux déjà engagés au sein de notre commission, avec l'avis budgétaire sur le programme 113 et la mission d'information relative à l'application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dont Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell sont rapporteuses. Il

convient également de ne pas multiplier les demandes de rapport qui ont un coût en termes de personnel et ne sont pas toujours très utiles.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission examine l'amendement n° II-CD66 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** Deux tiers de nos réacteurs sont actuellement à l'arrêt ou en panne. Certains tuyaux des circuits de refroidissement sont rouillés. Quel est le coût, tant financièrement que sur le plan de la sûreté et de la sécurité de cette gestion ? Par ailleurs, faire une lumière totale sur ce que va coûter la prolongation des réacteurs nucléaires au-delà de 40 ans, si toutefois cette décision irresponsable était prise, est d'une absolue nécessité. En effet, les dépenses liées au démantèlement des centrales ont coutume d'être systématiquement sous-provisionnées par EDF. Le cabinet d'analyse financière AlphaValue avait souligné en 2016 le sous-provisionnement massif relatif aux dépenses prévisionnelles liées au démantèlement des réacteurs nucléaires et du traitement des déchets nucléaires. Le sous-provisionnement, à horizon 2025, était estimé entre 57,3 et 63,4 milliards d'euros. Il n'y a pas de raison pour que le coût de réhabilitation de certaines centrales ne le soit pas de la même façon. L'Assemblée nationale doit donc impérativement saisir cette occasion pour produire une information indépendante à ce sujet. Il s'agit de savoir ce qu'il peut en coûter aux finances publiques, lorsqu'il sera demandé à l'État de renflouer EDF comme il a déjà dû renflouer Areva à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Le nucléaire est un gouffre financier. Ce rapport d'information est de nature à en estimer l'ampleur, et opérer une comparaison entre le coût de la gestion actuelle et le coût d'une sortie du nucléaire à horizon 2035.

**M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis.** Vous soulevez de vraies questions mais « trop de rapports tuent le rapport ». Je serais d'ailleurs curieux de savoir combien de demandes de rapports ont été formulées au cours de l'examen de cette loi de finances. Il y a une sorte d'inflation. Je vous invite plutôt à travailler sur le sujet en vous saisissant des outils mis à disposition des parlementaires en demandant des auditions ou des missions d'information sur ce sujet ou en effectuant des visites sur le terrain auprès de l'ANDRA ou d'autres structures dont les portes sont ouvertes comme elles l'étaient au cours des législatures précédentes. Pendant mes travaux, nous avons auditionné notamment l'IRSN et la Direction générale de la prévention des risques et je regrette que vous n'ayez pas participé à ces auditions.

**Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.** Je vous précise, chers collègues, que notre commission réalisera très prochainement des auditions sur ces questions.

**M. Loïc Prud'homme.** Comme vous le savez, l'article 40 de la Constitution nous empêche de déposer des amendements plus concrets. Les rapports que nous demandons s'adressent au gouvernement et ne sont pas en concurrence mais en complément des travaux que peut conduire l'Assemblée. Nous le faisons pour avoir des éléments financiers précis et chiffrés sur des sujets qui nous préoccupent. Il n'y a pas de désinvolture de notre part.

*La commission rejette l'amendement n° II-CD66 puis elle examine l'amendement n° II-CD67 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Il s'agit encore d'une demande de rapport d'information. Le projet de loi de finances pour 2018 appelle, dans le paragraphe relatif à l'Agence Nationale de Gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA), qui aborde le cadre du projet de contrat d'objectifs 2017-2021, « à réussir Cigéo collectivement ». Il n'est pas possible de faire réussir un projet voué à l'échec, ou à tout le moins, qui suppose tant de risques qu'il serait inconséquent de le poursuivre en l'état. Les risques ont été soulignés par l'institut de radioprotection et de sûreté nationale (IRSN) dans des conclusions rendues publiques en juillet dernier. En effet, les déchets nucléaires présentent un risque fort d'inflammation lors de leur enfouissement. Le risque est d'autant plus grand que l'incendie pourrait se propager aux autres types de déchets présents dans la centrale d'enfouissement. Ce problème pose, plus généralement, la question des déchets nucléaires radioactifs, pour le traitement desquels aucune solution n'a pour l'heure été trouvée et, en toute hypothèse, ne sera jamais trouvée. Nous exprimons les mêmes inquiétudes à l'égard du projet d'enfouissement de déchets ultimes « Stocamine », soit 44 000 tonnes de déchets ultimes stockés sous la plus grande nappe phréatique d'Europe. Cette demande de rapport d'information sur Cigéo et sur Stocamine est l'occasion de soulever le problème central qui est celui de la politique de traitement des déchets ultimes, et de renouveler une position raisonnable et seule adaptée pour résoudre une fois pour toutes le problème : la sortie du nucléaire d'ici 2035.

**M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis.** Je comprends votre argumentaire relatif à l'article 40 et loin de moi l'idée de considérer votre démarche comme désinvoltée. Mais pour les mêmes raisons que celles expliquées précédemment, j'émet un avis défavorable à cet amendement en vous invitant à vous rendre sur le terrain et à échanger avec les acteurs concernés.

*La commission rejette l'amendement n° II-CD67.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° II-CD36 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Cet amendement demande un rapport sur la privatisation des aéroports. Les aéroports sont un secteur stratégique pour l'État qui rapporte chaque année aux finances publiques plusieurs dizaines de millions d'euros de dividendes par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État. Les aéroports jouent un rôle majeur pour la souveraineté de la Nation. En

revendant ses parts dans les aéroports français, l'État délègue la gestion des sites à des entreprises privées. Alors que plusieurs privatisations ont eu lieu et que d'autres sont en cours, à l'image du sort fait aux Aéroports de Paris, un bilan d'étape s'impose pour évaluer combien d'argent ont réellement rapporté ces cessions d'actifs publics, quels coûts directs et indirects elles ont induit pour les administrations publiques et l'intérêt de la Nation. Les aéroports de Paris ont été les premiers, en 2005, à passer sous un statut privé. Ainsi, la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports cède aux collectivités territoriales et aux Chambres de commerces et d'industrie (CCI) la propriété et la gestion d'une grande majorité des aéroports provinciaux. L'État ne reste présent que sur les sites présentant un « potentiel national et international ». À ce titre, les aéroports de Lyon, Bordeaux, Marseille ou Strasbourg pourraient un jour être également concernés par le processus de privatisation pour financer notamment la filière nucléaire et le désendettement. La privatisation de Toulouse-Blagnac s'est faite à ce titre dans des conditions nébuleuses. Les parties refusent de dévoiler le pacte d'actionnaires et l'actionnaire majoritaire Chinois (49,9 %) agit en prédateur sur les profits. Ce rapport visera notamment à déterminer si cette orientation politique de marchandisation des infrastructures publiques poussée par l'Union européenne est judicieuse au regard de la perte de souveraineté nationale sur des éléments stratégiques.

**Mme Zivka Park.** Cet amendement demande un rapport sur « la privatisation en cours de plusieurs aéroports français ». Or, je constate que les privatisations des aéroports de Toulouse, Nice et Lyon, réalisées en 2015 et 2016, n'auront pas d'incidence financière sur le projet de loi de finances pour 2018 ; l'éventuelle décision relative à la cession de parts d'AdP n'est pas encore prise et n'aura donc pas d'incidence, non plus, sur le présent projet de loi de finances. Mon avis est donc défavorable.

*La commission rejette l'amendement n° II-CD36 puis elle examine l'amendement n° II-CD39 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, qui stagne depuis plusieurs années, a un coût initial estimé à 565 millions d'euros, coût qui sera probablement dépassé dans des proportions importantes si le projet est mis en œuvre. Mais un coût encore plus important serait celui de son impact carbone, avec l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre due au trafic. Aucune stratégie d'aménagement et d'accessibilité au site en transports en commun n'a été pensée. Le car et la voiture individuelle seront privilégiés. Par ailleurs, beaucoup d'agriculteurs sont opposés à ce projet qui supprimerait près de 2000 hectares de terres agricoles. 731 hectares de bocages et zones humides sont par ailleurs menacés. Une étude effectuée en 2013 par la Direction générale de l'aviation civile estimait en retour qu'un maintien de l'activité à Nantes Atlantique impliquait la construction de nouvelles aérogares, la réfection de la piste et la fermeture de l'aéroport pendant trois à six mois.

Du fait de l'enlisement du dossier, les parlementaires doivent être en mesure de bénéficier des conclusions d'une étude actualisée, intégrant les données les plus récentes sur le volet économique mais également environnemental, pour pouvoir évaluer de manière pertinente les coûts inhérents à toutes les potentialités. Quelle facture pour l'État et les collectivités locales de l'abandon du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ? Quel montant pour les travaux d'extension de l'aéroport actuel ? Quel montant pour l'indemnisation de Vinci en cas de renoncement au projet ? Quelle part de prise en charge de l'État et des collectivités locales des coûts prévisionnels ? Il reste bien des zones d'ombre dans ce dossier : les parlementaires comme les citoyens ont le droit de bénéficier d'informations objectives pour en mesurer le poids sur les finances publiques.

**Mme Zivka Park.** Comme vous le savez peut-être, un rapport d'experts doit être remis à l'exécutif en décembre et une décision gouvernementale sera prise ensuite sur la base de ce rapport. Plutôt que de demander au gouvernement un rapport sur ce rapport, je vous propose plutôt de demander la publication de ce rapport ou, tout au moins, de ses conclusions. À défaut, rien ne vous empêchera de proposer, le moment venu, une audition de la ministre des transports ou des experts ayant rendu le rapport. Mon avis est donc défavorable.

*La commission rejette l'amendement n° II-CD39.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Secrétariat général du ministère de la Transition écologique et solidaire**

Mme Régine Engström, secrétaire générale du ministère de la Transition écologique et solidaire

M. Philippe Clergeot, directeur des affaires financières

M. Ronald Davies, chef du service des politiques supports et des systèmes d'information

M. Benoît Piguet, conseiller auprès de la Secrétaire générale

### **Commission nationale du débat public**

M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public

### **Commission de régulation de l'énergie**

M. Jean-François Carenco, président de la Commission de régulation de l'énergie

M. Brice Bohuon, directeur des affaires juridiques

Mme Olivia Fritzingier, chargée des relations institutionnelles

### **École nationale des Ponts Paris Tech**

Mme Sophie Mougard, directrice de l'École nationale des Ponts Paris Tech

M. Gilles Robin, directeur adjoint

M. Emeric Fortin, directeur du Master « Transport et développement durable », responsable des formations de Masters et au développement durable

### **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie**

M. Patrick Berg, directeur

M. Philippe Perrais, directeur adjoint

M. Thierry Latapie-Bayroo, directeur adjoint

M. Adrien Bresson, directeur du service risques

M. Christophe Huart, chef de l'unité départementale de la DREAL Rouen-Dieppe

M. Guillaume Monneins, inspecteur des installations classées à l'UD Rouen-Dieppe de la DREAL

M. Gilles Kindelberger, directeur général de l'entreprise SENALIA