



N° 1719

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2023.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2024** (n° 1680)

TOME III

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. PIERRE MEURIN

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PÔLE MINISTÉRIEL	9
A. UN PROGRAMME AU CŒUR DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	9
1. Champ et priorités du programme	9
2. Une révision des missions presque achevée	11
3. Structure du programme	13
B. LE RECOURS AUX CRÉDITS D'AUDIT EXTERNE : UNE CLARIFICATION INACHEVÉE	14
C. UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RENDUE NÉCESSAIRE PAR LES MISSIONS NOUVELLES DU PÔLE MINISTÉRIEL	16
1. Rappel des réorganisations internes au pôle ministériel	16
2. Les transferts d'emplois prévus pour 2024	17
3. L'arrêt de la décruée des effectifs.....	18
a. Détachements et mises à disposition.....	19
b. Départs à la retraite et politique de recrutement.....	20
II. DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES SOUS TENSION	21
A. LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC	21
1. Une activité très soutenue	22
2. Comment mieux assurer la participation du public ?	23
3. La stabilité des crédits.....	24
B. L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES.....	25
C. LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE	27
1. Un élargissement constant de compétences.....	28
2. Des crédits de fonctionnement en légère augmentation	28
3. Des emplois en concurrence directe avec le secteur privé.....	29

III. NOURRIR PLUS D'AMBITION POUR LES ÉCOLES D'INGÉNIEURS	31
A. DES ÉCOLES QUI FONCTIONNENT AU MAXIMUM DE LEURS CAPACITÉS HUMAINES ET BUDGÉTAIRES.....	32
B. LE DÉFI DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS	34
C. DES RESSOURCES HUMAINES STABLES	36
IV. LE PARC IMMOBILIER AU DÉFI DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	36
V. L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS NUMÉRIQUES ET LE TÉLÉTRAVAIL	38
A. L'IMPORTANCE DES PRESTATAIRES EXTÉRIEURS.....	38
B. LES DOTATIONS CONSACRÉES À LA POLITIQUE NUMÉRIQUE	39
C. LES CONSÉQUENCES DU TÉLÉTRAVAIL SUR LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU PÔLE MINISTÉRIEL	40
EXAMEN EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

INTRODUCTION

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » constitue le programme support de la mise en œuvre des politiques publiques du pôle regroupant le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le ministère de la transition énergétique et les cinq ministères délégués et secrétariats d'État qui leur sont associés, ainsi que le secrétariat d'État à la mer. Il porte l'essentiel de la masse salariale des ministères précités et de trois autorités administratives indépendantes, ainsi que le financement des politiques transverses de fonctionnement et d'investissement nécessaires à la réalisation de ces politiques, qu'il s'agisse des bâtiments dans lesquels les personnels évoluent ou des moyens numériques dont ils disposent.

Les crédits demandés pour 2024 s'élèvent à 3,107 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3,100 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit des hausses respectives de 4,33 % et de 3,51 % par rapport à la loi de finances pour 2023. Cette évolution s'accompagne d'une augmentation du plafond d'emplois, après deux décennies de diminution, puis de stabilisation, dues aux réformes successives des structures des services en charge de l'équipement, puis de rationalisation budgétaire.

Justifiées par la nécessité de moderniser l'administration, ces réformes ont induit une diminution des personnels du pôle ministériel. Il en est résulté pour ces derniers une charge accrue de travail et un éloignement du service public de nos concitoyens. La rationalisation des procédures et le recours croissant à des plateformes numériques ont réduit la présence humaine dans nos territoires. Or, de très nombreuses personnes – et pas uniquement les plus âgés de nos concitoyens – sont peu à l'aise avec les technologies de l'information et ont tout simplement besoin d'un dialogue direct avec des fonctionnaires capables de leur donner des informations et des explications claires.

Une administration se juge sur deux critères : son efficacité, à savoir sa capacité à faire face aux missions que le pouvoir politique lui assigne, et sa proximité avec les citoyens. Ce deuxième point est très important, si l'on veut que nos institutions ne tournent pas dans le vide et restaurer la confiance de nos concitoyens dans l'État.

Le rapporteur pour avis espère que la nouvelle tendance haussière des effectifs du pôle ministériel permettra une meilleure perception de l'administration par les élus, les acteurs économiques et les citoyens, en même temps qu'une amélioration de l'efficacité des procédures administratives dans les territoires.

Depuis 2021, le Gouvernement n'avait pas suffisamment traduit en moyens le besoin de faire appliquer la nouvelle collection de normes complexes, notamment celles issues de la loi « climat et résilience ». Ce faisant, l'ensemble des acteurs territoriaux, élus, acteurs économiques, associations et citoyens ont ressenti un

accroissement majeur des normes et les complexifications juridico-administratives dans le cadre de leurs projets. La conclusion qui est bien souvent la leur, est que la transition écologique, nécessaire, a pour conséquence un gel ou un découragement volontaire par l'administration de très nombreux projets. Le rapporteur pour avis, particulièrement sensible à la simplification administrative, espère que ladite tendance haussière des moyens humains affectés au ministère de la transition écologique se traduira par une proximité accrue de l'administration auprès des territoires et des porteurs de projet ; à défaut, les fonds publics seraient mobilisés sans stratégie et sans objectifs réels. Dans le cadre de l'examen du programme 217 par la représentation nationale, il sera espéré des réponses ministérielles concrètes et des engagements en ce sens.

Le Gouvernement montre un signal de renforcement des moyens affectés à la transition écologique quand la légère majoration des crédits pour 2024 s'accompagne d'une augmentation du plafond d'emplois de 311 unités au sein du pôle ministériel. Ils font partie des 700 emplois supplémentaires annoncés par le Gouvernement, qui outre l'administration centrale, renforceront les effectifs des opérateurs des programmes de la mission « Écologie, mobilité et développement durables ». Ce renforcement des ressources humaines de l'administration centrale et des services déconcentrés est nécessaire car les missions du pôle ministériel s'accroissent. Les élus et personnels qui suivent l'évolution du pôle ministériel pourraient ajouter qu'il était grand temps. Alors que les lois votées, comme celle très récemment sur l'industrie verte, ne cessent d'assigner *de facto* de nouvelles missions aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et aux divers corps d'expertise, que la transition écologique exige de mettre en œuvre des projets d'infrastructure ou de réagir à des dommages, voire des catastrophes, les personnels du pôle et les opérateurs des différents programmes ont été écartelés graduellement, ces dernières années, entre leurs tâches traditionnelles et celles liées au dérèglement climatique et aux politiques de transition. L'on pourrait s'en réjouir s'il ne s'agissait d'un rattrapage, non d'une ambition.

La majoration du plafond d'emplois ne signifie pas que le solde net de création de postes sera équivalent à 311. Des transferts en équivalents temps plein travaillé (ETPT) sont prévus et risquent de minorer l'impact attendu de ces créations

Le rapporteur pour avis demeure interrogatif quand la multiplication des lois et règlements relatifs à la transition écologique de façon générale, singulièrement en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ont pour conséquence une complexification vertigineuse des procédures. Une légère hausse des effectifs ne lui paraît pas de nature à permettre une simplification des délais ; ni même à rendre accessible la décision administrative au plus près du citoyen. Il s'interroge toujours sur la répartition largement inaccessible aux Français entre les différents services de l'État (Préfecture, Dreal, DDTM, DDT, DDE, CDAC, etc...) quels que soient les ministères de tutelle et les collectivités territoriales. Ces différents services, parfois très difficiles à joindre et dont les délais de réponse aux courriers ou aux courriels atteignent parfois plusieurs mois, font l'objet d'une

défiance considérable des élus (notamment les élus locaux de petites communes), des porteurs de projet et des citoyens ; ce d'autant qu'au lieu de trouver des solutions, lesdits services, certainement par manque de temps et de moyens, renvoient les responsabilités d'une décision ou de la fourniture d'une information à un autre service. Cette situation doit prendre fin pour qu'enfin, les impératifs de la transition écologique puissent être conciliés avec un encouragement à l'investissement et à l'innovation, sous peine de figer la France dans un gel d'activités qui ne rendrait service ni à notre compétitivité, ni aux enjeux auxquels elle doit répondre.

Notre pays atteindra la neutralité carbone, non à marche forcée, uniquement par des contraintes, mais en rencontrant l'assentiment des citoyens, des corps intermédiaires, des collectivités territoriales et des acteurs économiques. Toute forme de contrainte doit s'accompagner de pédagogie et d'une acceptabilité sociale totale, sans rupture d'égalité, ni sociale, ni territoriale. Sur ce point, la Commission nationale du débat public, supposée rendre la décision publique la plus accessible aux Français, ne remplit pas ce rôle, eu égard aux retours de terrain de très nombreux parlementaires. Cette Commission est inaudible, sans remettre en cause la bonne volonté de ses membres.

Cette politique doit être juste socialement, comprise et acceptée par nos concitoyens, ce qui rend indispensable la capacité de l'administration, dans les territoires, qu'il s'agisse des grandes villes ou des plus petites communes, à dialoguer avec eux.

Des zones à faibles émissions mobilité (ZFE_m) à la rénovation thermique des maisons et immeubles d'habitation en passant par la limitation de l'artificialisation des sols, nombreuses sont les législations et réglementations dont l'application est complexe. Outre leur caractère souvent socialement injuste ou mal préparé, elles exigent d'être clairement expliquées et qu'existe un dispositif financier d'accompagnement des opérations. Comment imaginer que des ménages puissent diminuer les émissions de gaz à effet de serre de leurs habitations alors que la majorité d'entre eux a des revenus oscillant autour d'un SMIC et demi et que les opérations ont un coût de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers d'euros ?

Il ne s'agit pas ici de mettre en cause le travail passé de nos administrations et établissements publics. Chacun mesure par exemple à sa juste valeur le travail de l'Agence de la transition écologique (Ademe) auprès des petites et moyennes entreprises (PME) pour décarboner leurs sites de production. Mais il est primordial que l'administration joue un rôle de partenaire, plutôt que d'être prescriptrice de normes qui trop souvent portent des interdictions.

Nos concitoyens sont d'autant plus réceptifs qu'ils ont bien conscience de vivre dans une période de conjonction de crises : tensions géopolitiques, climat, déclin de la biodiversité, interrogations sur le sens de nos sociétés. Dans plusieurs départements, nos concitoyens subissent quotidiennement les effets du dérèglement climatique : sécheresses historiques dans les Pyrénées-Orientales et dans le Jura

avec des restrictions préfectorales des usages de l'eau, fissures de murs de maisons dues à l'assèchement des sols, extension des incendies de forêts vers l'Est et le Nord du pays, arbres fruitiers et légumes desséchés dans une centaine d'exploitations agricoles dans le Gard et l'Hérault après les températures élevées de juillet dernier (45 degrés à Gallargues). Il n'existe pas de climato-scepticisme en France – ou du moins a-t-il très peu d'écho –, aussi nos concitoyens attendent une administration motivée, bien déployée auprès des collectivités territoriales, qui puisse leur apporter des réponses.

Les métiers de l'ancienne direction de l'équipement ont profondément évolué. Les traditionnelles missions de construction et d'entretien des infrastructures ont été complétées par de nouveaux métiers : prévention et réaction aux événements climatiques et aux risques qui en découlent (inondations, éboulement), recul du trait de côte (Landes, Martinique, Guadeloupe), surveillance des nappes phréatiques, lutte contre des pollutions inconnues jusque dans des années récentes, gestion des milieux naturels, etc. De la mise en valeur du territoire, les services sont passés aux missions de transition écologique et énergétique dans toutes leurs dimensions. Et celles-ci sont complexes...

La formation des ingénieurs de l'État prend dans ce contexte une importance particulière et la fin de l'hémorragie sur les emplois des écoles des ponts-et-chaussées et des travaux publics de l'État (ENPC et ENTPE) doit être soulignée. Il reste que ces écoles doivent faire face à de considérables investissements pour rénover leurs bâtiments tertiaires et maintenir l'excellence de leurs laboratoires de recherche, et l'on peut s'interroger sur la stabilité du nombre d'élèves qu'elles diplôment annuellement, quand les besoins de notre pays sont importants. Ces deux écoles méritent un plan stratégique de développement.

Des interrogations demeurent. La hausse des effectifs ne masque pas une attractivité en recul de la fonction publique d'État. Le recours à la contractualisation de plus en plus fréquent, et les difficultés nouvelles de recrutement du ministère, interpellent le rapporteur pour avis. Mais plus encore, des choix idéologiques nouveaux semblent émerger depuis la loi « climat et résilience » et la politique de zéro artificialisation nette. De très nombreux territoires, soit d'anciens bassins industriels, soit nos territoires ruraux, risquent de ne jamais bénéficier de désenclavement. Combien de contournements routiers, de projets destinés à fluidifier les réseaux de communication, sont-ils bloqués par cette nouvelle politique « anti-route » attisée par la peur de subir les exactions des militants écologistes radicaux ?

Votre rapporteur pour avis ne peut nier que le programme 217 marque l'inflexion d'une politique trop restrictive ces dernières années, alors que la transition écologique est le défi majeur de nos sociétés pour les décennies à venir. Mais le manque d'ambition de ce programme, et l'absence de stratégie de déploiement perceptible par les Français le conduisent à proposer le rejet des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

I. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PÔLE MINISTÉRIEL

Avec 3,107 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,100 milliards d'euros en crédits de paiement, les dotations du programme 217 pour 2024 sont en hausse, respectivement de 4,33 % et de 3,51 % par rapport à 2023. Si l'on tient compte de l'inflation, il s'agit d'une augmentation fort modérée des crédits.

Les effectifs du pôle ministériel, après avoir été stabilisés lors de l'exercice 2023, bénéficient d'une augmentation de leur plafond pour la première fois depuis plusieurs années, à hauteur de 311 unités. Ces créations interviennent après des années de diminution due aux restructurations du ministère, due également à une vision par trop comptable de la gestion du pôle ministériel alors que l'urgence climatique exige des actions plus volontaristes. Les postes créés seront répartis sur les politiques de l'eau et de la biodiversité, de l'énergie, pour la mise en œuvre de la loi sur l'industrie verte et traduisent également une légère internalisation des tâches numériques. Mais le chiffre de création d'emplois sera minoré en cours de gestion par les transferts vers d'autres administrations de l'État.

A. UN PROGRAMME AU CŒUR DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Champ et priorités du programme

Le programme 217 est le programme support de la mise en œuvre des politiques publiques du pôle ministériel regroupant le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le ministère de la transition énergétique et les cinq ministères et secrétariats d'État qui leur sont associés, ainsi que le secrétariat d'État chargé de la mer. Cette gestion commune, sous l'égide d'un secrétaire général unique, se retrouve au niveau départemental avec la création de secrétariats généraux communs départementaux le 1^{er} janvier 2021. L'objet de cette réorganisation, destinée à rassembler, en métropole et en outre-mer, l'ensemble des fonctions support dont les moyens étaient auparavant dispersés entre plusieurs entités, a été de faciliter la transversalité des politiques publiques et de développer des synergies dans l'élaboration des politiques de développement durable.

Le programme 217 porte sur :

– les effectifs des ministères précités, à l'exception, pour le ministère de la transition écologique, de ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), inscrits au programme 181 « Prévention des risques » ;

– les crédits de fonctionnement et d'investissement de l'administration centrale ;

– les emplois et crédits de trois autorités administratives indépendantes (AAI) : la Commission de régulation de l'énergie (CRE), la Commission nationale du débat public (CNDP) et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) ;

– une partie du financement de deux opérateurs : l'École nationale des ponts et chaussées (désormais dénommée École des ponts ParisTech) et l'École nationale des travaux publics de l'État.

Le Gouvernement indique que l'exercice 2024 sera marqué par deux priorités : d'une part, la modernisation de la politique numérique du pôle ministériel ; d'autre part, la mise en œuvre des obligations de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire, prévue par le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019, qui fixe une obligation de réduction d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010. Cette politique est complétée par la mise en œuvre de la circulaire de Mme la Première ministre du 8 février 2023 sur l'occupation des immeubles tertiaires de l'État.

En matière de performance, l'objectif du programme est de doter le pôle ministériel de l'expertise nécessaire à la mise en œuvre de la politique de transition écologique, de fournir un appui logistique de qualité aux agents et d'être exemplaire dans des domaines comme la consommation d'énergie ou la commande publique.

On notera que l'État souhaite relayer ses actions en recourant parfois à l'expertise ou aux avis de certaines organisations non gouvernementales (ONG), le plus souvent sous statut d'associations ou de fondations, même quand elles sont critiquées à l'égard de sa politique. Les subventions aux ONG sont retracées dans la sous-action 06 « *actions nationales et internationales en faveur du développement durable* ». Ces subventions, d'un montant modéré en proportion de la dotation du programme 217, sont versées pour des actions nationales ou européennes.

En 2022, le montant versé aux associations de protection de l'environnement s'est élevé à 3,8 millions d'euros (soit une hausse de 6,3 % par rapport à 2021), dont 900 000 euros au titre de l'action européenne et internationale et 2,9 millions dans le cadre national. En 2023, la dotation versée au 4 septembre dernier pour le cadre national s'élevait à 2,7 millions.

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2024 s'élèvent à 3,2 millions d'euros en AE et en CP. La procédure d'octroi est instruite par le bureau des associations, rattaché au secrétaire général du pôle. Ce bureau centralise le traitement des dossiers, contrôle la validité des demandes, rédige les conventions de subvention et rassemble les données au niveau de l'administration centrale. Il vérifie également les comptes rendus financiers d'utilisation des subventions qui sont examinés avec les services concernés et dont la teneur est prise en compte avant attribution d'une subvention ultérieure. Chacune des associations doit également fournir un bilan d'activité.

ONG principalement bénéficiaires des subventions de l'État (2022)

- France Nature Environnement : 520 000 euros.
- Centre d'activités régional Plan Bleu : 234 000 euros.
- Ligue pour la protection des oiseaux : 125 000 euros.
- Réseau français d'éducation à la nature et à l'environnement : 100 000 euros.
- France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes : 97 000 euros.
- Réseau Action Climat France : 90 000 euros.
- Union régionale des centres permanents d'initiative pour l'environnement de Nouvelle-Aquitaine : 80 000 euros.
- Les Amis de la Terre : 70 000 euros.
- Graine Nouvelle-Aquitaine : 70 000 euros.
- Climate Chance : 70 000 euros.

ONG principalement bénéficiaires des subventions de l'État (au 31 août 2023)

- France Nature Environnement : 440 000 euros.
- Ligue pour la protection des oiseaux : 115 000 euros.
- Réseau Action Climat France : 90 000 euros.
- Climate Chance : 70 000 euros.
- Réseau français d'éducation à la nature et à l'environnement (ex REN) : 70 000 euros.
- Les Amis de la Terre : 45 000 euros.

Source : ministère de la transition écologique

Le rapporteur pour avis s'interroge sur les subventions attribuées à de très nombreuses associations, dont l'action relève plus du militantisme que de la recherche ou de la science. Ces fonds pourraient à profit être employés pour développer la proximité territoriale de l'action du ministère ou l'accélération des procédures ou des délais de réponse aux élus et aux porteurs de projets. Les militants opposés religieusement à l'énergie nucléaire tels que ceux de « Réseau Action Climat » ne sauraient bénéficier de l'argent du contribuable. Le rapporteur pour avis s'indigne que 70 000 euros soient octroyés à l'association « Les Amis de la terre » qui mène des actions de désobéissance dite civile, autrement dit des actions illégales.

2. Une révision des missions presque achevée

Comme ses homologues, le pôle ministériel fait l'objet d'une revue de ses missions, engagée en septembre 2020, en vue d'assurer l'adéquation entre ses moyens et ses objectifs. Associant les cadres des directions générales, du secrétariat général, des services déconcentrés et de certains opérateurs comme l'Ademe, l'Office français de la biodiversité (OFB) ou le Centre d'étude et d'expertise sur les

risques, la mobilité et l'aménagement (Cerema), des séminaires thématiques ont permis de formuler des propositions d'évolution de missions : transfert du niveau régional au niveau départemental, externalisation, simplification, regroupement au sein de pôles mutualisés, etc. Les principaux thèmes de travail ont porté sur les paysages, l'eau et la biodiversité ; l'urbanisme, les territoires et l'amélioration de l'habitat ainsi que sur les fonctions support.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS ») a également été l'occasion de redéfinir les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales, avec le transfert aux régions de la gestion des sites Natura 2000 terrestres et l'attribution aux départements, métropoles ou régions, à leur demande et à titre expérimental, de sections non concédées du réseau national

Depuis 2020, de nombreux chantiers ont été mis en œuvre. Ils concernent le transfert de missions à d'autres acteurs, comme celui des laboratoires d'hydrobiologie des Dreal à l'Office français de la biodiversité au 1^{er} janvier 2023, le transfert de la gestion des aides du fonds européen pour l'agriculture et le développement rural et de la gestion des sites Natura 2000 terrestres aux régions au 1^{er} janvier 2023, le transfert de la liquidation des taxes d'aménagement vers la direction générale des finances publiques, en trois phases à compter du 1^{er} septembre 2022, la fermeture de l'École nationale des techniciens de l'équipement au 1^{er} septembre 2023. La rationalisation de l'organisation des missions à l'échelle territoriale fait également partie de la revue des missions, avec le pilotage de la politique d'aides au parc privé de logements et de la politique de lutte contre l'habitat indigne, diverses mesures de simplification (agrément des logements sociaux, dématérialisation des procédures relatives à la gestion administrative et à la paie des agents) ainsi que l'allègement de missions d'instruction au niveau départemental, notamment en accélérant la transformation numérique des services.

Cette revue des missions est presque achevée. Aussi a-t-il été décidé à la fin de 2022 de ne pas l'étendre et de mettre en œuvre d'autres réformes ayant un fort impact sur l'action administrative. Ces réformes concernent l'optimisation de la mission « connaissance des territoires », la création d'un service à compétence nationale (SCN) pour la gestion administrative et financière des agents (dénommé *Centre ministériel de gestion des personnels*, créé par arrêté du 14 juin 2023), la généralisation des centres de gestion financière après l'expérimentation en administration centrale et à la Dreal des Hauts de France (le processus de généralisation s'achèvera en 2024) et la réorganisation des services en charge du réseau routier national non concédé après transfert partiel aux collectivités territoriales prévu dans la loi « 3DS » précitée.

Enfin, d'autres réformes doivent être approfondies, avec l'objectif de les mettre en œuvre avant 2027 :

- la création d'un SCN chargé du contrôle de l'exploitation de certaines ressources naturelles ;
- la création d'un SCN pour le contrôle du respect des règles de construction ;
- la rationalisation du financement des politiques de l'eau et de la biodiversité ;
- la réduction du nombre de communes soumises au règlement national d'urbanisme et le renforcement de la robustesse de l'instruction des permis de construire relevant de l'État.

Parallèlement à cette revue des missions, une démarche a été lancée sur l'identification des compétences techniques nécessaires à leur exercice et des actions à mettre en œuvre pour les développer.

3. Structure du programme

Le programme 217 est composé de douze actions, la maquette budgétaire étant inchangée par rapport à 2023 :

– l'action 07 « Pilotage, support, audit et évaluations » regroupe depuis le projet annuel de performances de 2021 l'intégralité des crédits hors titre 2 ⁽¹⁾ du programme, à l'exception de ceux destinés aux AAI, qui conservent des actions spécifiques. Cette action comprend aussi les dépenses de titre 2 des personnels exerçant des activités transversales. Elle rassemblera 29,1 % des crédits du programme en 2024.

L'action 07 est divisée en huit sous-actions (fonction juridique, fonctionnement et immobilier de l'administration centrale et des services rattachés, services numériques – fonctionnement des infrastructures et évolution des systèmes d'information –, moyens hors titre 2 consacrés aux ressources humaines, actions nationales et internationales en faveur du développement durable, fonctionnement courant de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, moyens consacrés à l'ENTPE et à l'ENPC) ;

– les actions 25 à 27 concernent les dépenses de personnel et de fonctionnement des trois AAI rattachées à ce programme ;

– les autres actions sont des actions dites « miroirs », chacune regroupant les crédits de personnel consacrés à une politique publique.

Le programme 217 porte ainsi la quasi-intégralité des effectifs de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », à l'exception, comme précédemment indiqué, des effectifs de l'ASN.

(1) Le titre 2 correspond aux dépenses de personnel.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME 217 PAR ACTION

Numéro et intitulé de l'action	Part dans la totalité des crédits de paiement
07 – Pilotage, support, audit et évaluations	29,1 %
08 – Personnels œuvrant pour les politiques de transport	19,0 %
11 – Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Affaires maritimes »	7,1 %
13 – Personnels œuvrant pour la politique de l'eau et de la biodiversité	8,5 %
15 – Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Urbanisme, territoires et aménagement de l'habitat »	21,8 %
16 – Personnels œuvrant pour la politique de la prévention des risques	9,0 %
22 – Personnels transférés aux collectivités territoriales	0,4 %
23 – Personnels œuvrant pour les politiques de l'énergie et du climat	2,2 %
25 – Commission nationale du débat public (CNDP)	0,1 %
26 – Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	0,1 %
27 – Commission de régulation de l'énergie (CRE)	0,7 %
28 – Personnels œuvrant dans le domaine de la stratégie et de la connaissance des politiques de transition écologique	1,7 %

B. LE RECOURS AUX CRÉDITS D'AUDIT EXTERNE : UNE CLARIFICATION INACHEVÉE

Après le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques (n° 578, 2021-2022, du 16 mars 2022), le Parlement avait vigoureusement réagi face à une dérive qu'il jugeait inquiétante. Rappelons que les dépenses de conseil de l'État avaient doublé entre 2018 et 2021 ; il s'avérait en outre que le ministère de la transition écologique avait fait partie des cinq ministères ayant le plus recours à ces cabinets.

Cette situation a ému non seulement les élus, mais également une large part de nos concitoyens. Le premier rapport de la Cour des comptes élaboré à la suite de sa première campagne de consultation citoyenne a porté sur ce sujet. Il a été publié le 10 juillet 2023.

La Cour a rappelé qu'elle avait consacré un premier rapport aux cabinets de conseil en 2015, et que plusieurs des lacunes qu'elle avait relevées à l'époque demeuraient d'actualité. Elle a ainsi souligné que l'inadaptation des référentiels comptables et des outils de suivi des dépenses de l'État rendait difficile l'obtention de données fiables, d'autant qu'il n'existait pas de définition précise et partagée des différents types de prestations de conseil. La définition du périmètre et des modalités de traitement des missions de conseil devrait dès lors être précisée et le dispositif de suivi amélioré.

La Cour admet que le recours à des prestations externes a pu constituer une solution à la préparation et à la mise en œuvre de certains volets des politiques

publiques. Cependant, la pratique a conduit selon elle à un usage inapproprié des missions de conseil et la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, qui visait à assurer une plus grande cohérence de cette politique, mériterait d’être complétée, en précisant en particulier les circonstances dans lesquelles le recours à un cabinet présente une valeur ajoutée par rapport à la fonction publique.

Outre un pilotage interministériel mal assuré, la gestion des marchés de conseil est jugée « souvent déficiente » : usage abusif des accords-cadres privilégiant l’exécution de marchés par simples bons de commande plutôt que la passation de marchés subséquents, aux champs bien identifiés, alors que la majorité des opérations ne relevait pas de l’urgence.

En réponse au rapport de la Cour, Mme la Première ministre a reconnu qu’il fallait investir plus avant dans les compétences des agents publics pour répondre à la mutation des métiers de l’administration. Celle-ci provient de l’évolution rapide des technologies. Face à la réaction du Parlement, elle a rappelé que les inspections générales avaient « été invitées à revisiter leur offre de service et des initiatives sont prises pour mieux mobiliser les ressources internes. Plus significativement, le Gouvernement a aussi décidé de renforcer le service interministériel de conseil interne de la direction interministérielle de la transformation publique dont les activités sont plus immédiatement substituables aux activités confiées aux cabinets de conseil privés. Par ailleurs, les moyens de la direction interministérielle du numérique ont été également renforcés pour mieux accompagner les grands projets et la transformation numérique des administrations, ainsi que ceux de la direction des achats de l’État. Ce mouvement sera poursuivi en PLF 2024 ».

Mme la Première ministre indique toutefois que « *le Gouvernement assume (...) qu’il sera encore nécessaire d’avoir recours à l’apport de compétences externes, avec un contrôle interne renforcé mais aussi avec une attention accrue à ce que les compétences et méthodes mobilisées dans le cadre d’une mission de conseil soient capitalisées et transférées aux administrations, selon les principes posés par la circulaire du 19 janvier 2022* ».

Les secrétariats généraux des ministères se sont vu confier la responsabilité d’appliquer la circulaire de la Première ministre. Au sein du pôle ministériel, la circulaire s’est traduite par la mise en place d’un comité d’engagement chargé d’examiner les projets de recours à des consultants. L’objectif est de respecter la réduction de dépenses demandée par la Première ministre, sachant que les études sur les éoliennes en mer (69 millions d’euros) n’entrent pas dans cette trajectoire de diminution.

Si un effort semble avoir été fait pour réduire le recours aux cabinets de conseil sous la pression de l’opinion publique et non par une prise de conscience rationnelle du Gouvernement, ce volet du rapport interroge un fait esquissé en introduction.

La fonction publique d'État ne dispose plus de l'attractivité nécessaire pour bénéficier des compétences qui permettraient de rendre sans objet le recours aux prestations intellectuelles externalisées. La contractualisation et l'externalisation excessives nécessitent des réponses interministérielles pour lui rendre ses lettres de noblesse en utilisant les leviers nécessaires : revalorisation des grilles salariales, meilleure connaissance par les étudiants de l'existence des concours, perspectives de carrières plus attrayantes...

C. UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RENDUE NÉCESSAIRE PAR LES MISSIONS NOUVELLES DU PÔLE MINISTÉRIEL

Pour 2024, le programme 217 voit l'augmentation de son plafond d'emplois, à hauteur de 311 unités, mais ce chiffre n'est pas un solde car il faudra tenir compte en cours de gestion de transferts d'emplois vers d'autres ministères.

1. Rappel des réorganisations internes au pôle ministériel

Il est rappelé que l'évolution des effectifs du pôle ministériel s'effectue alors que celui-ci transforme ses différentes structures. Cette transformation correspond à la recherche d'une meilleure administration, mais elle peut générer l'incompréhension des personnels lorsqu'elle est permanente – or les structures du pôle n'ont cessé d'évoluer depuis vingt ans –, voire de l'inquiétude chez des agents qui s'interrogent sur la stabilité de leur cadre de travail.

Parmi les transformations récentes, il convient de signaler la réorganisation de l'administration centrale, avec la refonte du secrétariat général, la création d'une direction du numérique en 2022 et l'intégration de la mission *immobilier* au sein de la direction des affaires financières. La direction des ressources humaines a enregistré la création d'un service à compétence nationale dénommé « *centre ministériel de gestion des personnels* » en 2023. Une direction du climat, de l'efficacité énergétique et de l'air a été mise en place, également en 2023, tandis que la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a été structurée autour de deux directions d'administration centrale : une direction des mobilités routières et une direction des transports ferroviaires, fluviaux et des ports.

À l'échelle des services déconcentrés, après les réorganisations conduites en 2020 et 2021 en Corse, en Guyane et en Île-de-France, après le transfert du réseau routier national alsacien non concédé à la Collectivité européenne d'Alsace et à l'Euro-métropole de Strasbourg, une direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement et de la mer a été mise en place au début de 2023 à Mayotte, en réunissant la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement et l'unité territoriale de Mayotte de la direction de la mer Sud Océan indien.

Enfin, des évolutions de périmètre et de missions ont également été mises en œuvre au sein du pôle ministériel, avec :

– l’organisation des centres de gestion administrative et financière des agents et la création d’un service à compétence nationale dénommé « centre ministériel de gestion des personnels » le 1^{er} juillet 2023 ;

– le transfert progressif de la fiscalité de l’aménagement au réseau des finances publiques en trois phases, du 1^{er} septembre 2022 au 1^{er} janvier 2025 ;

– le transfert aux régions de la gestion des sites Natura 2000 terrestres depuis le 1^{er} janvier 2023.

2. Les transferts d’emplois prévus pour 2024

Comme à chaque exercice budgétaire, le programme 217 enregistre des transferts d’emplois. Pour 2024, le solde de ces transferts s’élève à 277 et se répartit comme indiqué ci-après.

Transferts entrants (12 ETPT) :

7 ETPT sont inscrits au bénéfice de l’action 16 « Personnels œuvrant pour la politique de la prévention des risques » depuis le programme 159 (Météo-France) pour rattacher le service de prévision des crues Méditerranée-Est à la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte d’Azur.

5 ETPT sont inscrits au bénéfice de l’action 23 « Personnels œuvrant pour les politiques de l’énergie et du climat » en provenance du programme 218 (ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) au titre de la création de la délégation de programme interministérielle au nouveau nucléaire (DINN).

Transferts sortants (289 ETPT) :

243,2 ETPT sont transférés depuis l’action 15 « Personnels œuvrant pour les politiques du programme urbanisme, territoires et aménagement de l’habitat » vers le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local » du ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, correspondant à la poursuite du transfert de la liquidation des taxes d’aménagement à la direction générale des finances publiques.

21 ETPT passent de l’action 7 « Pilotage, support, audit et évaluations » au programme 156 précité, destinés au déploiement des centres de gestion financière (CGF).

11 ETPT sont transférés depuis l’action 7 « Pilotage, support, audit et évaluations » vers le programme 156 précité, destinés à la création du centre de gestion financière dans les Hauts-de-France.

1 ETPT est pris sur l'action 13 « Personnels œuvrant pour la politique de l'eau et de la biodiversité » et est inscrit au bénéfice de l'Office français de la biodiversité (programme 113) en complément du transfert des laboratoires d'hydrobiologie en 2023.

Enfin, 1 ETPT est transféré depuis l'action 7 « Pilotage, support, audit et évaluations » vers le programme 354 (administration territoriale de l'État) du ministère de l'intérieur et des outre-mer dans le cadre d'une convention départementale sur la gestion des systèmes informatiques entre la Dreal de Bretagne et les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication.

3. L'arrêt de la décrue des effectifs

Après deux décennies de décrue des effectifs, le programme 217 enregistre pour 2024 une augmentation précitée du plafond d'emplois. Le Gouvernement y était obligé car le pôle ministériel ne pouvait plus assumer des missions en croissance constante, en raison du vote de nombreuses lois liées à la transition écologique et énergétique, avec un personnel en diminution. La rationalisation de l'action administrative, grâce notamment à l'usage des outils numériques, a atteint ses limites et – quitte à ce que votre rapporteur pour avis se répète – nos concitoyens ont besoin de présence humaine dans ou près de leurs communes, pour avoir des réponses quand ils veulent savoir si leur véhicule risque malheureusement de ne plus rouler en ZFE-m, ou comment ils peuvent accomplir la rénovation énergétique de leur maison. La dématérialisation excessive de l'administration emporte le risque d'une déshumanisation de celle-ci et d'un divorce psychologique entre les citoyens et l'État. Il est espéré que ces nouveaux ETP répondent à ces enjeux.

Ces créations de postes faciliteront le travail des agents du pôle, mais leur impact sera minoré en cours d'exercice car elles s'accompagneront de transferts d'ETPT précités. Il est rappelé qu'un ETPT est une notion budgétaire ; un ETPT ne correspond pas obligatoirement à un agent car il peut être assuré par un ou plusieurs d'entre eux, à mi-temps ou à temps partiel.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution par action des effectifs du pôle ministériel inscrits en projets de lois de finances de 2019 à 2024.

ÉVOLUTION DES ETPT RELEVANT DU PROGRAMME 217

Actions	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Action 7	8 056	7 620	6 114	5 527	5 469	5 481
Action 8	10 053	9 717	9 455	9 164	9 165	9 019
Action 11	2 540	2 475	2 437	2 668	2 742	2 933
Action 13	3 833	3 863	3 781	3 482	3 300	3 238
Action 15	9 315	8 934	8 743	9 205	9 137	8 973
Action 16	3 239	3 495	3 480	3 218	3 246	3 346
Action 22	275	255	303	463	513	456
Action 23	704	779	772	775	812	849
Action 25	12	10	13	9	11	11
Action 26	14	12	16	11	11	10
Action 27	147	153	158	155	155	160
Action 28	626	606	587	602	600	606
Total	38 812	37 919	35 859	35 224	35 161	35 082

Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Corollaire de cette évolution d’effectifs quelque peu en trompe-l’œil, les crédits de rémunération de personnels n’augmentent que de 2,79 %, soit un taux inférieur à l’inflation, passant de 2,758 milliards d’euros en 2023 à 2,835 milliards en 2024. Cette majoration de 77 millions d’euros n’est pas négligeable en valeur absolue, mais sa portée doit être minorée si l’on tient compte de la revalorisation du point d’indice de la fonction publique, passé de 4,85 euros à 4,92 euros au 1^{er} juillet 2023, prise dans un contexte inflationniste.

Le point d’indice tient même une part non négligeable dans le calcul de la hausse des crédits de personnels. Augmenté une première fois de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022, il a représenté pour le programme 217 en 2022 un coût de 35,1 millions d’euros, dont 23,3 millions hors charges sociales, et en 2023 un coût de 34,5 millions, dont 22,4 millions hors charges sociales. Revalorisé une seconde fois au 1^{er} juillet 2023, il a généré en 2023 une charge supplémentaire de 15,6 millions d’euros, dont 10,4 millions hors charges sociales, et son coût est estimé à 15,7 millions d’euros pour 2024, dont 10,5 millions hors charges sociales. En réalité, près de 20 % de la hausse des crédits des personnels du pôle ministériel tire son origine de la revalorisation du point d’indice, et non d’un renforcement des ressources humaines, comme le Gouvernement s’efforce de le faire croire.

a. Détachements et mises à disposition

Comme toute administration, le pôle ministériel enregistrera en 2024 des détachements et mises à disposition, ainsi que des départs à la retraite. Le nombre de fonctionnaires du pôle détachés dans d’autres ministères avoisine les 3 300 personnes actuellement et devrait peu varier en 2024.

Les mises à disposition sont plus complexes à gérer car les vagues successives de décentralisation ont créé un régime juridique permettant aux agents du pôle ministériel d'être transférés dans les collectivités territoriales, en application des lois n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

Les agents titulaires du pôle ministériel mis à disposition des collectivités locales disposent d'un droit d'option. S'ils font usage de ce droit en faveur desdites collectivités dans un délai de deux ans à compter de leur transfert de service, le choix des agents doit être accepté par l'État. Entre 2010 et 2016, près de 2 800 agents de l'État, principalement des ouvriers des parcs et ateliers, ont sollicité leur intégration dans la fonction publique territoriale.

Plus récemment, la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace a concerné 161 agents de l'État, qui ont demandé leur mise à disposition de la Collectivité précitée. Une nouvelle phase de mises à disposition est attendue en 2024, avec l'application de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS » précitée.

b. Départs à la retraite et politique de recrutement

Lors de l'exercice 2022, les départs à la retraite se sont élevés à hauteur de 1 284. Pour 2023, ils devraient atteindre le nombre de 1 333. Pour 2024, ils sont évalués à 1 187 ETPT.

En contrepartie, les recrutements se sont élevés à 2 332 ETPT en 2022. Ils devraient représenter un nombre de 2 803 ETPT à la fin de 2023. Ils sont évalués à 2 498 pour 2024.

De manière générale, le pôle ministériel rencontre des difficultés à maintenir un nombre suffisant d'agents en son sein, malgré l'intérêt indéniable des métiers qu'il offre. La raison réside en premier lieu dans la démographie, l'importante classe d'âge née à la fin des années 1950 et au début des années 1960 arrivant en fin de carrière. Le phénomène n'est pas propre au pôle. Un tiers des secrétaires de mairie quitteront prochainement leurs postes et le défi est d'arriver à remplacer ces fonctionnaires de proximité.

Le pôle ministériel est également placé dans la même situation que le secteur privé quand il s'agit de recruter des agents compétents dans les nouveaux métiers liés à la défense du climat. Dans une étude de 2021 du ministère de la transition écologique, près de la moitié des recrutements étaient considérés comme difficiles par les entreprises, soit en raison d'une désaffection à l'égard des métiers traditionnels (maçons, couvreurs), soit par manque de candidats dans les nouvelles professions. Enfin, les métiers à caractère saisonnier et/ou pénibles, voire dangereux, connaissent une désaffection. C'est notamment le cas des métiers forestiers (bûcheronnage, élagage).

En dernier lieu, l'amélioration de la situation de l'emploi est au détriment de la fonction publique. Celle-ci offre le plus souvent de meilleures rémunérations en début de vie professionnelle que le secteur privé, mais les progressions salariales et de responsabilité sont moins rapides ensuite. Quand la tension du marché du travail profite aux demandeurs d'emploi, ceux-ci se tournent vers le secteur privé.

Le pôle ministériel, interrogé par votre rapporteur pour avis, a une conscience claire de ce problème et a adopté une feuille de route pour le résoudre. Il part du principe que les métiers qu'il offre présentent du sens pour les jeunes diplômés, avec un objectif environnemental devenu sans doute la principale préoccupation du siècle. La feuille de route comporte trois points, sur la détection des profils dont le pôle a besoin, sur le développement de sa notoriété et sur la manière dont il doit accueillir ses nouveaux agents, faire évoluer leurs parcours professionnels et dont il doit assurer impeccablement les objectifs d'égalité entre hommes et femmes.

La feuille de route a été mise en application au début de 2023 et courra tout au long de l'année 2024. Il conviendra d'en analyser le bilan lors du l'examen du projet de loi de finances pour 2025.

II. DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES SOUS TENSION

Trois autorités administratives indépendantes (AAI) relèvent du programme 217 : la Commission nationale du débat public (CNDP), l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Elles ont en commun d'avoir une charge de travail croissante alors que leurs moyens sont stables, travaillant de ce fait sous tension. Cela fait plusieurs années qu'il leur manque toujours les emplois qui leur permettraient de mieux accomplir les missions que le législateur leur a confiées.

A. LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC

La CNDP garantit le droit du public à être informé et à participer aux décisions ayant un impact sur l'environnement, en application de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Elle ne se prononce pas sur le fond des plans, programmes ou projets. La participation doit éclairer le maître d'ouvrage et les décideurs sur les objectifs du plan et sur l'opportunité du projet et les arguments qu'il suscite. Elle intervient au stade de la participation du public à l'élaboration des plans ou projets et donc jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique, qui est, quant à elle, un temps de participation du public à la prise de décision d'autorisation des plans ou projets.

À cette fin, la CNDP établit et gère une liste nationale de garants, assure le continuum de la participation tout au long de la vie d'un projet et conduit des missions de conciliation entre les parties prenantes d'un projet. Aussi fait-elle face à de multiples tâches :

- organisation d'un nombre accru de débats publics, du fait de l'extension de sa compétence aux plans et programmes nationaux et de l'instauration d'un droit d'initiative citoyenne ;

- suivi d'un nombre accru de concertations et donc de garants, compte tenu de la création de concertations volontaires avec des garants et des concertations dites « continues » jusqu'à l'enquête publique ;

- réalisation de missions de conseil et avis méthodologiques ;

- gestion des marchés publics relatifs à l'organisation des débats publics ;

- recrutement, gestion des garants, notamment leur formation initiale et continue ;

- indemnisation et remboursement des frais de déplacement des tiers-garants ;

- mise en place et financement d'expertises indépendantes décidées, en tant que de besoin, par la CNDP, lors des débats publics ou des concertations préalables.

1. Une activité très soutenue

L'activité de la CNDP a été multipliée par six en trois ans. L'année 2022 n'a pas fait exception :

- elle s'est caractérisée par la très forte augmentation (66 %) des sollicitations volontaires, notamment pour des missions de recommandation et avis méthodologiques ;

- les missions de conseil et d'expertise ont augmenté de 60 % et ont représenté plus d'un quart des sollicitations, à comparer à 7 % en 2019 ; ces procédures ont concerné généralement des projets très sensibles tels que les projets de création ou d'extension de ZFE-m ;

- les missions dites de *concertation continue* ont constitué la majorité des missions en cours (21 nouvelles concertations continues s'ajoutant aux 28 concertations continues en cours) ;

- 125 garantes et garants ont été désignés au cours de l'année 2022 sur des concertations de plans ou projets spécifiques ou pour conduire des missions de conseils ;

- 3 notes d'éclairage ont été publiées (nucléaire, conventions citoyennes et eau).

2022 – ainsi que 2023 – ont donné lieu à de grands débats sur la politique énergétique :

– sur le projet « Horizéo » de construction d’un parc photovoltaïque et d’une plateforme dite « bas carbone », conclu le 9 janvier 2022 ;

– sur le projet de parc éolien en mer en Nouvelle-Aquitaine, conclu le 28 février 2022 ;

– sur le programme de nouveaux réacteurs nucléaires et le projet de construction de deux réacteurs de type EPR2 à Penly, conclu le 27 février 2023 ;

– sur le mix énergétique, réalisé dans le cadre d’une mission de conseil de la CNDP auprès du Gouvernement, conclue par un rapport des membres du comité le 9 mars 2023.

Enfin, à la suite de l’adoption de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l’accélération de la production d’énergies renouvelables, quatre débats publics ayant comme sujet la mer et ses usages, sont actuellement en cours, traitant notamment de l’implantation de futurs parcs éoliens en mer devant chaque façade maritime.

La parole du public a pesé sur plusieurs décisions. Le Gouvernement a ainsi revu le choix de la localisation du parc éolien prévu au large d’Oléron. Il a accepté de mettre en débat les grands choix énergétiques dans le cadre de la concertation nationale, faisant ainsi suite à une recommandation de la CNDP.

Il convient toutefois de comprendre le décalage entre le travail de la CNDP et l’opinion brute des Français. Comment est-il possible que le débat relatif à l’accélération du nucléaire ait pu s’enliser et être interrompu, alors que désormais, plus de 70 % de nos concitoyens plébiscitent l’énergie nucléaire ? Cet exemple illustre le décalage entre les associations militantes, ONG, corps intermédiaires et citoyens « avertis » qui utilisent la CNDP pour faire passer leurs opinions avec (ou contre) la réalité de l’opinion publique, qui ne connaît pas l’existence de cette institution.

2. Comment mieux assurer la participation du public ?

L’un des problèmes de la CNDP, pour votre rapporteur pour avis, est sa faible notoriété. Pour la commission dont le rôle est de garantir à nos concitoyens des droits, ces derniers ne se mesurent pas par la notoriété mais par l’effectivité. Au demeurant, la commission s’appuie sur une étude menée à la fin de 2022, qui fait part des conclusions suivantes :

- 36 % des Français déclarent connaître la CNDP ;
- 73 % d’entre eux ayant participé à un débat public la connaissent ;
- 69 % en ont une image positive.

La CNDP gagnerait sans doute à mieux communiquer à l'échelle nationale, mais travaillant principalement sur des projets de territoires, elle considère que sa communication doit être centrée sur ceux-ci, afin qu'un maximum de citoyens participent aux débats qui s'y déroulent. Aussi a-t-elle développé des outils pour que les citoyens participent davantage aux débats qu'elle organise :

- mise en place de partenariats avec les médias, notamment avec des médias innovants, pour faire connaître et diffuser des informations sur ses débats ;

- partenariat avec l'association ATD Quart-Monde pour rendre plus accessibles les documents des débats et réunions de concertation de la CNDP et toucher davantage les publics peu favorisés socialement ;

- partenariat avec l'Institut national de la consommation pour des spots télévisés grand public sur le droit de la participation du public ;

- formation de l'ensemble de ses garants, ainsi que des équipes des débats, aux techniques de mobilisation, en ligne ou en présentiel ;

- ateliers mobiles dans les lieux de vie et de loisir (supermarchés, parkings, plages).

Pour autant, la décentralisation du débat public, indispensable, est insuffisamment assurée par la CNDP. Le Gouvernement dispose d'un portefeuille relatif au « renouveau démocratique » ; il convient de s'en servir pour développer les instruments qui permettront de rendre à nouveau accessible le bien public aux Français. En l'état, et considérant ses carences sans nier la bonne volonté des acteurs, votre rapporteur pour avis préconise la suppression de la CNDP. Par ailleurs, il est étrange que le « débat public » soit endossé par le ministère de la transition écologique, car la décision publique ne se limite pas à ces sujets.

3. La stabilité des crédits

Les crédits accordés à la CNDP dans le PLF pour 2024 s'élèvent à 4,067 millions d'euros, à raison de 3,103 millions pour les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement (964 149 euros) étant stables. Ils ont été établis en tenant compte des éléments suivants : augmentation des missions avec garants, en raison de l'installation des délégués de région ; perspectives de nouveaux débats liés à la réindustrialisation de plusieurs sites (Fos, Dunkerque, Lacq, Port-Saint-Jérôme) ; augmentation du nombre de débats publics et intensification des actions de sensibilisation du public.

Le plafond d'emplois demeure fixé à 11, en stricte stabilité par rapport à 2023.

B. L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) est une AAI dont les missions sont largement corrélées au trafic aérien. L'année 2022 a été marquée par la reprise des activités du transport aérien, après la pandémie de covid-19. Elle s'est en conséquence caractérisée par un pic du nombre de manquements à la réglementation aérienne constatés par l'Autorité, dont la majorité a donné lieu à des poursuites.

Créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999, l'Acnusa assume essentiellement trois missions :

– l'édition de normes (pouvoir de prescription), avec par exemple l'homologation d'outils de mesure du bruit, qui s'accompagne de la conduite d'études ;

– la consultation par les collectivités territoriales et les aéroports sur diverses questions, comme la mise en place de plans d'exposition au bruit, à titre de prévention ;

– un pouvoir de sanction, s'appliquant aux aéroports soumis aux règles édictées par le ministre chargé de l'aviation civile.

L'Acnusa est chargée en premier lieu de définir les prescriptions techniques applicables aux dispositifs de mesure de bruit et de suivi des trajectoires, en application de l'article L. 6361-6 du code des transports. Elle veille à ce que les données issues des mesures soient rendues publiques. Elle définit ainsi les indicateurs de mesure des émissions et des nuisances, les prescriptions techniques applicables, en conformité avec les règles internationales et communautaires, les dispositifs de mesure et de suivi des trajectoires et les prescriptions concernant les systèmes et campagnes de mesure.

Elle s'assure du respect par l'exploitant aéroportuaire de ses prescriptions dans le domaine des nuisances sonores. En cas de manquement, elle met l'exploitant en demeure de respecter ces prescriptions dans le délai qu'elle fixe et qui ne peut être supérieur à un an. Si, à l'expiration de ce délai, elle constate que l'exploitant ne s'est pas conformé à la mise en demeure qui lui a été adressée, elle fait procéder elle-même aux travaux et réalisations nécessaires. Ces travaux sont réalisés aux frais et sous la responsabilité de l'exploitant.

Quatre systèmes de mesure de bruit ont été modernisés en 2022 par les exploitants et homologués par l'Acnusa (Nantes-Atlantique, Bâle-Mulhouse, Lyon-Saint-Exupéry et Toulouse-Blagnac). Actuellement, dix plateformes disposent de stations de mesure de bruit homologuées.

Parallèlement à l'édition de normes, l'Autorité veille à améliorer les connaissances sur les nuisances environnementales en conduisant des études sur celles-ci sur et autour des aéroports. La plupart de ces études sont publiées sur son

site internet. En 2022, elles ont porté sur l'impact environnemental des aéroports et la surveillance des conditions de survol (données sur les émissions de particules polluantes sur les plateformes aéroportuaires).

L'Acnusa entretient en deuxième lieu d'étroites relations avec les collectivités territoriales et les gestionnaires d'aéroports, compagnies aériennes, assistants d'escale et services de l'aviation civile afin de prévenir les risques de manquements aux règles environnementales. Parmi ses actions figure le suivi des mouvements de nuit à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle. Le comité de suivi mis en place par l'Autorité de contrôle en 2019, présidé par un préfet, a poursuivi ses travaux tout au long de l'année 2022. Il a permis d'accompagner les compagnies aériennes concernées dans l'analyse des présomptions de manquements à l'approche de l'aéroport. Cette analyse menée vol par vol a réduit largement la fréquence desdits manquements.

En troisième lieu, l'exercice de son pouvoir de sanction par l'Acnusa s'est ainsi ventilé en 2022 :

- 935 procès-verbaux transmis par les agents de l'État ;
- 49 dossiers classés sans suite ;
- 547 dossiers présentés au collège ;
- 195 dossiers non sanctionnés ;
- 352 amendes prononcées, pour un montant total de 4,59 millions d'euros, soit un montant moyen de 13 055 euros par amende.

Pour 2024, la dotation de l'Acnusa s'élève à 2,01 millions d'euros, soit la stricte reconduction des crédits de 2023, dont 1,50 million pour les dépenses de personnel. L'adossement progressif de l'Acnusa aux fonctions support des ministères (conventions sur l'hébergement, les systèmes d'information et ressources humaines) permet toutefois de disposer d'appuis administratifs plus robustes, compensant son effectif réduit.

La dotation pour les personnels assure la rémunération du président et des douze collaborateurs permanents de l'Autorité (1,2 million), l'indemnisation des neuf autres membres du collège mobilisables à hauteur de 35 jours par an (60 000 euros) et la rémunération de trois apprentis (35 000 euros).

Dans son fonctionnement quotidien, les difficultés de l'Acnusa sont néanmoins liées à ce faible effectif. En mode stabilisé, aucune difficulté d'importance n'est à souligner mais des difficultés conjoncturelles apparaissent lorsque des départs simultanés de personnels s'opèrent. Les fonctions de comptable et de gestionnaire financier ne sont en outre assurées que par un seul agent, ce qui constitue un point de fragilité potentiel.

Au regard de l'augmentation du nombre d'aéroports placés sous le contrôle spécifique de l'Acnusa (Lille – Lesquin récemment et Montpellier prochainement), de la croissance de la réglementation qu'elle est chargée de faire appliquer, elle a besoin de disposer des ressources humaines et financières pour assurer ses missions normatives et consultatives. Il importe également qu'elle puisse exercer correctement ses pouvoirs de sanction tout en poursuivant les efforts engagés en matière de prévention. Aussi augmenter le plafond d'emplois de l'Autorité de 11 à 12 ETP, puis à 14 pour tenir compte de l'élargissement de son périmètre d'action serait amplement justifié.

Il en est de même pour la dotation proposée pour les crédits de fonctionnement. Au même niveau que celle inscrite en loi de finances de 2023 (509 158 euros en AE et CP), elle n'a, malgré l'inflation, pas été réévaluée depuis plusieurs années. L'Acnusa estime qu'une réévaluation de 10 % serait nécessaire, pour combler le décalage entre les missions que lui confie le Gouvernement, en constante augmentation, et la stabilité de ses crédits.

Le principal poste de dépenses de l'Acnusa concerne la couverture des frais d'avocats qui assurent la défense des intérêts de l'État lors des recours contentieux à l'encontre des décisions du collège de l'Autorité, avec un montant prévisionnel de 157 000 euros en AE et 165 000 en CP. Ces chiffres sont à mettre en regard des recettes générées, sur le budget général, par les amendes administratives prononcées par l'Acnusa. Il convient de noter que, au cours de l'année 2022, la défense des intérêts de l'État a été particulièrement satisfaisante. Sur les douze recours traités par le tribunal administratif et sur le dossier traité par la cour administrative d'appel, toutes les décisions ont été favorables à l'Autorité. En règle générale, les compagnies sont généralement condamnées à payer les frais de procès au budget général de l'État.

Le deuxième poste le plus important concerne le développement des systèmes d'information, avec une dotation légèrement supérieure à 100 000 euros. L'Acnusa a lancé la refonte des logiciels métiers du pôle juridique *amendes* et *téléprocédure*. Le projet s'est poursuivi en 2023 et devrait s'achever au début de 2024.

C. LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) est une AAI chargée du bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz, depuis leur ouverture à la concurrence au début des années 2000. Elle appuie son fonctionnement sur deux organes indépendants : le collège de la commission (5 commissaires) et le comité de règlement des différends et des sanctions (4 magistrats). Elle constitue une instance indispensable à la confiance des professionnels de l'énergie et des citoyens dans le système énergétique.

1. Un élargissement constant de compétences

Le champ d'activités de la CRE s'est considérablement élargi depuis sa création, la commission ayant hérité de près de 80 nouvelles compétences depuis 2013 : proposition des tarifs réglementés de vente, tarification des réseaux et des infrastructures d'électricité et de gaz, renforcement de son rôle dans les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, mission de régulation du stockage pour le gaz, encadrement de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique pour les fournisseurs alternatifs, surveillance des marchés de gros et de détail de l'électricité et du gaz, expérimentations relatives aux *smart grids* et aux services de flexibilité locale, accompagnement de la transition énergétique dans les zones non interconnectées... Les pouvoirs publics ont ajouté à la fin de 2022 une nouvelle mission, avec la mise en œuvre des boucliers tarifaires établis par la loi de finances pour 2023 afin de protéger les consommateurs de la très forte hausse des prix de l'électricité et du gaz. Cette mission a justifié la création au sein de la CRE d'une cellule *ad hoc* composée de cinq experts.

Cet élargissement de compétences va de pair avec les mutations profondes de l'environnement dans lequel la CRE exerce ses missions :

– emballement des marchés de l'électricité et du gaz depuis l'automne 2021 et niveaux de prix jamais connus depuis le début de la guerre en Ukraine ;

– indisponibilité d'une partie non négligeable du parc électronucléaire français, faisant courir des risques sur l'approvisionnement énergétique du pays ;

– urgence écologique manifestée entre autres par des phénomènes climatiques exceptionnels plaçant les marchés sous une tension supplémentaire et imposant une accélération massive du développement des énergies renouvelables.

2. Des crédits de fonctionnement en légère augmentation

Pour 2024, la dotation budgétaire de la CRE s'établit à 24,16 millions d'euros en crédits de paiement, à raison de 16,63 millions pour les dépenses de personnel et 7,53 millions pour ses dépenses de fonctionnement, soit une augmentation de 6,76 % des crédits de paiement par rapport à 2023. Elles se répartissent ainsi :

– *Dépenses spécifiques liées à l'activité de la CRE*

D'un montant de 1,63 million d'euros en CP, les crédits financeront le recours à l'expertise externe nécessaire dans des domaines dans lesquels la CRE ne dispose pas de moyens pour exercer ses missions de contrôle et d'audit. Ils permettront 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. On notera qu'une partie de ces audits est remboursée, en application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, par les entreprises régulées. Les dépenses concernent aussi les activités internationales de la CRE, qui

joue un rôle central dans les instances européennes pour la définition des règles du marché européen de l'énergie. Les crédits pour le financement des actions de communication de la CRE sont destinés à la refonte du site internet ainsi qu'à l'organisation de forums et de colloques. Le reste des crédits se répartit entre les frais de déplacements, la documentation, la formation des personnels et le paiement des honoraires de conseils.

– *Dépenses liées à l'immobilier*

D'un montant de 4,32 millions d'euros en CP, elles comprennent les charges locatives et la maintenance du siège de la commission, ainsi que les dépenses relatives à la sécurité, l'accueil, l'entretien, etc. La CRE escompte par ailleurs une recette commerciale de 1,3 million d'euros de son siège, dans la mesure où elle en sous-loue trois étages à deux sociétés privées.

– *Dépenses de fonctionnement courant*

D'un montant de 0,38 million d'euros en CP, elles concernent les matériels et fournitures de bureau, les dépenses informatiques et de téléphonie, les prestations d'action sociale, etc...

– *Dépenses d'informatique (hors les consommables liés à la bureautique)*

D'un montant de 1,2 million d'euros en CP, elles seront en forte hausse en 2024 en raison de contraintes de sécurité liées à la certification *Opérateur de services essentiels* (OSE). Cette certification exige des investissements dans le domaine des réseaux informatiques et des matériels.

Les dépenses comprennent également, comme chaque année, le renouvellement partiel du parc bureautique et des serveurs, l'achat de logiciels, le renouvellement des équipements actifs de réseau, et des études de sécurisation des réseaux et des données. La CRE conserve comme priorité le développement des compétences informatiques en interne afin de garantir la maîtrise de la qualité et de la sécurité de ses systèmes. Seule la maintenance des matériels d'exploitation est externalisée ainsi que des prestations ponctuelles d'assistance.

3. Des emplois en concurrence directe avec le secteur privé

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, un amendement a augmenté de cinq unités le plafond d'emplois de la CRE, le faisant passer de 155 à 160. La commission espérait ce renfort et a réparti les nouveaux emplois dans les directions les plus en tension, notamment au sein du département *énergies renouvelables*, chargé en particulier d'organiser, pour le compte du ministère de la transition écologique, dans des délais resserrés, les appels d'offres pour de nouveaux moyens de production, lesquels marquent une très forte croissance.

Le plafond d'emplois de 160 ETPT pour 2024 se répartit ainsi : 21 agents de catégorie A+, 129 agents de catégorie A, 8 de catégorie B et 2 de catégorie C. Il

s'agit d'une structure d'emplois singulière en raison des missions d'expertise et de contrôle du secteur de la commission. Les agents, très majoritairement des cadres A+ ou A, titulaires de diplômes très spécialisés (finances, énergie) disposent d'une double compétence, ingénieurs et économistes, juristes et économistes, etc. Un tel vivier ne se trouve qu'à la sortie de grandes écoles. Leur haut niveau de qualification initiale, les compétences qu'ils ont acquises et/ou développées au sein de la CRE ainsi que leur grande expertise en font des personnels à fort potentiel, qui sont très sollicités sur le marché de l'emploi et auxquels les entreprises privées n'hésitent pas à proposer des offres. La diminution du chômage rend par ricochet moins attractives les carrières dans la fonction publique, même sous contrat, car les évolutions salariales en milieu et fin de carrière y sont moins importantes que dans le secteur privé.

En vue de pourvoir à l'ensemble de ses postes, la CRE s'efforce de conduire une politique de recrutement ambitieuse, visant également à accueillir plus d'agents de l'État comme des personnels en provenance d'autres autorités indépendantes. Les collaborateurs de la CRE sont recrutés en contrat de droit public d'une durée de trois ans, avec possibilité de basculer en contrat à durée indéterminée (CDI) de droit public. Les fonctionnaires représentent près de 8 % des effectifs en 2023, un chiffre en baisse par rapport à 2022.

Ce recours aux recrutements hors de la fonction publique, autorisé à la fois par l'article L. 133-5 du code de l'énergie et par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, découle de la spécificité et de la technicité des missions et activités de la CRE et de l'absence dans la fonction publique des profils qu'elle recherche. La proportion de CDI parmi les agents contractuels s'établissait à 27 % en 2022, devrait atteindre 29 % en 2023 et continuer à augmenter significativement en 2024 (vraisemblablement autour de 40 %) du fait de la possibilité, depuis la publication en 2023 des nouvelles lignes directrices de gestion de la CRE, de basculer en CDI à l'issue du premier contrat de trois ans.

La CRE a mis en place une stratégie de progression de carrière en interne, autour de la construction de parcours professionnels valorisants. Les mobilités internes, qu'elles soient horizontales ou verticales, constituent pour les agents l'opportunité de diversifier leur expérience et de développer ainsi leur employabilité future. La mobilité interne représente, chaque année, près du tiers des nouveaux postes pourvus.

La CRE est néanmoins confrontée à des difficultés de recrutement. Il lui est difficile de toujours trouver les personnes de nationalité française dont elle a besoin pour la surveillance des marchés, d'autant que le secteur privé, pour des métiers comparables, offre des salaires plus élevés. Elle recrute le plus souvent des profils juniors qui restent en son sein trois à quatre ans, avant de se diriger vers le secteur privé, et doit donc relever un véritable défi d'attractivité. La rotation des personnels y est constante.

Il manque à la CRE un minimum de 10 ETP, soit 7 % d'effectifs en plus, qu'elle n'est pas parvenue à obtenir lors des arbitrages budgétaires. Le risque est qu'elle retarde l'instruction de dossiers par manque de personnel ou renonce à certaines de ses tâches, comme la coopération internationale.

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite interroger le jeu de chaises musicales entre les fidèles du Président de la République. Comment expliquer que Mme Emmanuelle Wargon, battue aux élections législatives de 2022 et ancienne ministre du logement, se retrouve à la tête de la Commission de régulation de l'énergie avec un salaire proche de 15 000 euros par mois ? La défiance de nos concitoyens à l'égard de l'administration devrait conduire le Gouvernement à bien moins de comportements de cette nature. Il convient d'ailleurs de rappeler que Mme Wargon avait été mise en minorité par le Parlement lors de son audition de nomination, même si la Constitution a protégé sa nomination.

III. NOURRIR PLUS D'AMBITION POUR LES ÉCOLES D'INGÉNIEURS

Les rapporteurs pour avis qui ont examiné depuis plusieurs années le programme 217 ont insisté sur la nécessité de mieux accompagner l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) et l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), qui constituent les deux opérateurs du programme 217 pour la formation d'ingénieurs.

Votre rapporteur pour avis considère que l'État ne doit pas se limiter à assurer la simple gestion ou la continuité des actions de ces deux écoles, mais doit porter leur développement. Notre pays aura recours de manière croissante à des ingénieurs pour mettre en œuvre la transition écologique, tant dans les services publics que dans les entreprises privées. Même si l'ENPC et l'ENTPE ne sont pas les seules écoles d'ingénieurs en France, leur excellence est sous-exploitée avec des promotions annuelles respectives d'environ 950 (si l'on tient compte des doctorants, des mastères spécialisés et des MBA, le nombre d'ingénieurs stagnant depuis des années à 250) et 250 diplômés (auxquels s'ajoute une centaine de doctorants).

Ces écoles ont répondu à toutes les époques aux problèmes qui se posaient, principalement dans la construction d'infrastructures grâce auxquelles nos sociétés fonctionnent matériellement. La transition écologique exige d'elles un défi similaire, non parce que les technologies représenteront la seule solution, mais parce que, comme l'a indiqué le directeur de l'ENPC à votre rapporteur pour avis, il s'agit de former des ingénieurs convaincus de la nécessité d'assurer la transition écologique.

Investir dans l'ENPC et dans l'ENTPE signifie investir dans un capital humain dont l'enjeu est qu'il demeure en France, au service de l'économie française. Le seul exemple de la relance du programme nucléaire montre l'ampleur de la tâche ; il exigera le développement de tous les modules d'éducation de ces écoles, du génie civil au traitement des déchets.

Les deux écoles ont besoin d'une vision pluriannuelle de leur avenir mais malheureusement, l'État n'y réfléchit pas assez vite. Alors que le marché du travail est porteur, que les projets d'investissements se multiplient en France et dans le monde, qu'il est nécessaire de disposer dès maintenant d'ingénieurs sachant expertiser la nature comme construire des ouvrages d'art, est-il déraisonnable de vouloir développer ces établissements d'excellence et de doubler le nombre d'étudiants qu'ils forment ?

A. DES ÉCOLES QUI FONCTIONNENT AU MAXIMUM DE LEURS CAPACITÉS HUMAINES ET BUDGÉTAIRES

L'ENPC et l'ENTPE doivent relever le même défi : fournir à notre pays un nombre suffisant d'ingénieurs pour qu'il dispose d'une expertise dans les différents métiers de la transition écologique. Elles font également face au même problème budgétaire, à savoir la stabilisation de leur subvention pour charges de service public alors qu'elles doivent, outre leur rôle de formation, opérer la rénovation énergétique de leurs bâtiments.

La stabilisation des subventions pour charges de service public (SCSP) de l'ENPC et de l'ENTPE peut se justifier au regard de la nécessité de maîtriser la dette publique. Mais elle place les deux écoles devant la nécessité de trouver des ressources commerciales. L'ENPC perçoit depuis 2021 un peu plus de 28 millions d'euros annuellement au titre de la subvention pour charges de service public, et l'ENTPE une dotation d'un peu plus de 20 millions, en légère augmentation en 2023. L'évolution de l'ensemble de leurs ressources est résumée ci-après :

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliers d'euros)

ENPC	Subvention pour charges de service public	Taxes affectées	Autres subventions	Ressources propres	Total
2021	28 619	718	3 104	15 403	47 844
2022	28 234	664	3 738	18 718	51 354
2023	28 370	670	4 580	18 486	52 106

Source : Source : pôle ministériel

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliers d'euros)

ENTPE	Subvention pour charge de service public	Taxes affectées	Autres subventions	Ressources propres	Total
2021	20 377	0	1 354	2 358	24 089
2022	19 984	0	2 192	2 797	24 973
2023	22 046	0	1 896	2 140	26 082

Source : Source : pôle ministériel

Pour 2024, la subvention pour charges de service public de l'ENPC s'élève à 30,16 millions d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 4,9 %. Pour l'ENTPE, cette subvention s'établit à 24,38 millions en AE comme en CP, soit dans les deux cas une augmentation de 10,62 %.

Si l'on tient compte de l'inflation et de la hausse des coûts de l'énergie, l'évolution à la hausse des crédits de l'ENPC et de l'ENTPE constitue une quasi stabilisation de leurs moyens. La hausse de 10,62 % de la subvention allouée à l'ENTPE provient principalement d'un transfert de moyens d'un montant de 1,75 million d'euros : elle intègre en effet les personnels et une partie des modules de formation de l'ancienne École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), située à Valenciennes, et dont les locaux seront vraisemblablement affectés à une école de formation des polices municipales. L'ENTE a cessé ses activités le 1^{er} septembre 2023 et ses personnels se répartissent entre l'ENTPE et le Centre interministériel de valorisation des ressources humaines.

Dans ce contexte, leurs ressources humaines évoluent ainsi :

	Sous plafond 2023	Hors plafond 2023	Sous plafond 2024	Hors plafond 2024
ENPC	309	174	311	190
ENTPE	171	35	185	35
Total	480	209	496	234

Les deux écoles ont bénéficié de 4 emplois supplémentaires en 2023 et enregisteront à nouveau un abondement en 2024, après des années de diminution ou de stagnation, auxquels s'ajoutent pour l'ENTPE des transferts depuis l'administration centrale.

La conséquence de cette politique de continuité, plus centrée sur la gestion courante que sur une vision d'avenir ambitieuse, est que les écoles ont mis en place des stratégies de développement de leurs ressources propres. Ainsi, l'ENPC perçoit des recettes au titre de la formation continue mais doit constamment signer des contrats de recherche avec le secteur privé. La centaine d'enseignants-chercheurs de l'ENPC, répartis dans une douzaine de laboratoires, a généré l'an dernier 11 millions d'euros de ressources pour l'école, soit 100 000 euros par enseignant. L'ENPC a poussé à son maximum ses capacités de partenariat, mais elle ne peut les développer en raison de la stabilité, depuis plusieurs années, de ses effectifs d'enseignants.

Ces stratégies sont courantes dans l'enseignement supérieur, notamment dans les pays où il est privé. Aux États-Unis, les professeurs des prestigieuses universités de l'*Ivy League* sont confortablement rémunérés mais doivent en contrepartie apporter à leur établissement un montant au moins équivalent à leur salaire en mécénat, le plus souvent en provenance d'entreprises privées. Les étudiants acquittent de leur côté des droits d'inscription et de scolarité représentant

plusieurs années de salaires. Il ne faudrait pas, si l'on veut conserver les valeurs du mérite républicain et l'accès le plus démocratique à nos écoles d'ingénieurs, que la part des ressources propres prédomine à terme car elle exigerait des étudiants plus de contrepartie financière. Il est donc préoccupant que le pôle ministériel estime que l'ENTPE doit moins dépendre de la subvention de l'État, sauf à vouloir la faire entrer dans une logique marchande.

Plus que jamais, l'ENPC et l'ENTPE ont besoin d'une subvention pour charges de service public surmontant la contradiction actuelle entre les ambitions affichées par notre pays pour disposer de professionnels qualifiés pour les métiers traditionnels du génie civil et ceux de la transition écologique, et le nombre de personnes diplômées que l'ENPC et l'ENTPE peuvent former chaque année. Or, les travaux préparatoires de la loi sur l'industrie verte ont conclu à la nécessité de former au moins 50 000 ingénieurs par an d'ici 2027.

Avec cet objectif, le rôle des deux écoles est significatif pour porter les changements attendus par les citoyens et pour les générations à venir, a minima pour relever les défis suivants :

- le renforcement de l'intégration de la transition écologique dans leurs enseignements, à la suite de la remise du rapport de M. Jean Jouzel à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en février 2022 ;

- leurs stratégies d'alliances locales et nationales afin de faire rayonner leur enseignement et leur recherche en matière de transition écologique et énergétique ;

- l'adaptation de leur mode de fonctionnement pour toucher davantage d'étudiants (hybridation des cours, développement des outils numériques, etc.).

B. LE DÉFI DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

La modernisation des bâtiments et leur rénovation thermique apparaissent comme un impératif dans le contexte de recherche de sobriété énergétique, mais l'investissement est évalué à près de 30 millions d'euros, somme que les écoles ne peuvent avancer sans l'aide budgétaire prévue aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

L'ENTPE a fait face en 2022 et 2023 à une augmentation sans précédent des tarifs de l'énergie, tant sur l'électricité, dont le coût a triplé par rapport à 2021, que sur le chauffage, dont la facture a été multipliée par deux par rapport à la même année. Pour limiter l'impact budgétaire de cette augmentation, elle a mis en œuvre un plan de sobriété volontariste impliquant des efforts pour l'ensemble du corps enseignant, des personnels administratifs et techniques et des étudiants. Les bureaux, laboratoires et salles de cours ont été chauffés au minimum supportable et les moyens de fonctionnement des services ont été diminués de 10 %. Ce choix – aidé par un hiver clément – a permis d'atténuer de près de la moitié l'impact financier de cette hausse (200 000 euros, au lieu de 400 000 euros). En revanche, la

prise en charge de ce surcoût ne sera pas possible sur le long terme sans mettre en péril le modèle économique de l'école. Celle-ci est obligée de mettre en œuvre un programme de rénovation immobilière dont une partie est prise en charge par le contrat de plan État-région.

Le programme immobilier des deux écoles peut être résumé comme suit :

● *ENPC* :

Le SPSI couvrant la période 2020-2024 de l'ENPC a été approuvé le 29 mars 2020 par la direction de l'immobilier de l'État. Le coût total des opérations engagées ou prévues en 2023 et 2024 s'établit ainsi :

(En millions d'euros)

Opérations	Reste à payer pour 2023 et années suivantes (1)
Extension bâtiment Coriolis et aire de démonstration	9,64
Rénovation bâtiment Carnot Cassini	4,30
Rénovation thermique bâtiment Carnot Cassini	3,55
Bâtiment Palaiseau	9,27
Autres rénovations	0,89
Total	27,65

Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

On notera que la région Île-de-France contribue à hauteur d'un tiers au financement de l'extension du bâtiment Coriolis. Le reste des rénovations est assuré intégralement par l'État.

● *ENTPE* :

Le SPSI couvrant la période 2016-2023 de l'ENTPE a été approuvé le 29 juillet 2019 par la direction précitée. Les travaux programmés en 2023 et 2024 s'élèvent à 2,23 millions, dont 1,83 par autofinancement. Pour la période allant jusqu'en 2027, les besoins sont estimés à 10 millions d'euros.

Ces travaux ont été inscrits au contrat de plan État-région de 2023-2027 avec un apport de la région et de la métropole de Lyon à hauteur, chacune, de 2,5 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit une subvention pour charges d'investissement de 3 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP afin de traduire l'apport de l'État dans ces opérations immobilières.

L'ENTPE devra néanmoins mobiliser son fonds de roulement pour financer ces travaux, mais elle a déjà souscrit à un mode original d'ingénierie financière en contractant avec la Caisse des dépôts et la Banque des territoires une avance remboursable financée par les économies d'énergie et d'eau attendues sur dix à treize ans.

C. DES RESSOURCES HUMAINES STABLES

Les emplois sous plafond de l'ENPC n'évolueront qu'à la marge en 2024. Ils s'élèveront à 311, à comparer à 309 en loi de finances de 2023. L'école bénéficiera d'autorisations plus importantes hors plafond, passant de 174 en 2023 à 190 en 2024, qui permettront d'exécuter les nouveaux contrats de recherche obtenus par l'école.

Pour l'ENTPE, le nombre d'emplois sous plafond augmentera de 14 unités par rapport à 2023, à raison de 2 emplois supplémentaires et de 12 transferts de l'École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE). Hors plafond, le nombre d'emplois demeurera à 35, sous forme de contrats à durée déterminée.

Cette stabilité est dommageable. En-deçà d'un taux d'encadrement des élèves par le corps enseignant et administratif, l'excellence académique des deux écoles ne pourra plus être assurée s'il leur est parallèlement demandé de développer de nouveaux enseignements.

IV. LE PARC IMMOBILIER AU DÉFI DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le pôle ministériel dispose d'un large ensemble immobilier à Paris et en province, pour abriter ses services centraux et déconcentrés. Comme pour la plupart des administrations, ce parc mêle des bâtiments anciens et modernes, dont certains ne répondent plus aux exigences de la transition énergétique. Des crédits d'investissement ont toujours été consacrés à chaque exercice budgétaire à leur entretien, mais la crise énergétique a ajouté à cette politique de modernisation la nécessité d'exécuter le plan de sobriété énergétique. Celui-ci a permis une réduction des consommations de 11 % par rapport à l'hiver de 2019-2020.

Ce plan, créé en application de la circulaire du 25 juillet 2022 de Mme la Première ministre, vise une diminution des consommations d'énergie de l'État. Il s'agit de dispositions pouvant être mises en œuvre rapidement car elles jouent essentiellement sur le comportement des agents et le pilotage des installations.

Au-delà de ce plan de sobriété, le pôle ministériel conduit depuis plusieurs années une action de réduction de ses consommations énergétiques dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie immobilière. Il convient de rappeler que pour la seule administration centrale, le coût de la rénovation énergétique est estimé à 92 millions d'euros. La principale opération porte, depuis plusieurs années, sur la tour Séquoia à La Défense qui présente des problèmes d'étanchéité importants et des performances thermiques faibles, et dont la rénovation est à l'étude. Les travaux sont estimés à 51 millions d'euros. L'autre opération majeure consiste en la rénovation du Centre interministériel de valorisation des ressources humaines, à Toulouse.

L'action de sobriété énergétique se décline en plusieurs objectifs :

- *Veiller à une bonne densité d'occupation des bâtiments :*

La diminution des surfaces occupées par l'administration centrale est un facteur essentiel de réduction des consommations d'énergie, comme des autres coûts de fonctionnement immobiliers. Cette réduction passe par plusieurs leviers : libération de locaux devenus inutiles, recherche de nouvelles implantations moins étendues, accueil d'entités tierces ou densification des surfaces disponibles.

À titre d'exemple, la Grande Arche de la Défense et la tour Séquoia ont vocation à accueillir d'autres services et opérateurs au fur et à mesure que se libèrent des espaces disponibles. Depuis avril 2017, y ont été installés des opérateurs comme l'Agence nationale de contrôle du logement social ou la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, ainsi que des associations comme l'Association mondiale de la route. Pour les années à venir, le ministère s'est engagé à accueillir à La Défense le Médiateur national de l'énergie à l'expiration du bail du local qu'il occupe aujourd'hui. À une moindre échelle, l'unité des concours et examens maritimes (UCEM) a rejoint le bâtiment du Centre de valorisation des ressources humaines (CRVH) de Nantes en avril 2022.

- *Réduire les consommations énergétiques des bâtiments :*

Il s'agit de mobiliser au moins deux des trois leviers permettant d'améliorer l'efficacité énergétique : optimiser l'exploitation des équipements, effectuer des travaux de rénovation énergétique et faire évoluer le comportement des agents.

L'optimisation du pilotage des installations concerne d'abord les sites dotés d'une gestion technique centralisée, mais peut également s'appliquer à d'autres. Ainsi, en 2021, le site de l'École nationale des techniciens de l'équipement de Valenciennes – avant sa fermeture - a été choisi pour expérimenter un dispositif permettant d'optimiser sa consommation électrique en l'adaptant aux besoins des occupants et des usagers. Le pilotage en continu des équipements tenait compte des caractéristiques du bâtiment, de sa fréquentation qui, s'agissant d'un bâtiment d'enseignement et de logement étudiant, varie fortement au cours du temps, ou encore des conditions météorologiques environnantes.

Pour l'heure, le projet prioritaire du pôle ministériel est d'atteindre les objectifs du décret du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire, avec le remplacement de la façade de la tour Séquoia, qui présente des problèmes d'étanchéité et dont les performances thermiques sont médiocres. L'évaluation du coût des travaux est de 40 millions d'euros.

S'agissant des actions de plus long terme, le pôle ministériel a commencé à préparer son plan d'actions destiné à inscrire son parc immobilier dans les objectifs de réduction de 40 %, 50 % et 60 % des consommations énergétiques d'ici, respectivement, 2030, 2040 et 2050 fixés par le décret du 23 juillet 2019 précité.

V. L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS NUMÉRIQUES ET LE TÉLÉTRAVAIL

Comme de nombreuses administrations, le pôle ministériel dispose de ressources humaines et techniques pour gérer son système d'information, mais il ne peut assurer en interne la totalité des prestations numériques. La couverture de l'ensemble des services et produits numériques pour la bonne marche de l'administration comme pour les services à apporter aux usagers rend nécessaire, pour le pôle, de recourir à différents prestataires externes, au-delà des fonctionnaires et contractuels affectés à la direction du numérique ou aux maîtrises d'ouvrage.

A. L'IMPORTANCE DES PRESTATAIRES EXTÉRIEURS

Les prestations numériques accomplies par le pôle ministériel portent sur des champs très variés : portails pour les usagers, conception et architecture des services numériques, exploitation et évolution des réseaux, infrastructures et autres briques technologiques, circulation et sécurisation des données... Si la direction du numérique (DNUM) conserve la responsabilité et le pilotage de la politique numérique, les prestations extérieures restent indispensables pour mobiliser des expertises à la fois diverses, rares, ou sollicitées de manière peu fréquente. Elles permettent également aux techniciens du ministère de compléter leur vision de l'état de l'art et de remettre en cause des pratiques en voie d'obsolescence. Le pôle ministériel estime que la DNUM doit rester responsable du pilotage de la politique numérique mais qu'il est indispensable de conserver le recours à de l'expertise extérieure. Celle-ci permet aux agents de l'administration d'affiner leurs compétences.

La DNUM s'efforce d'internaliser quelques activités numériques, avec une quinzaine d'ETP, soit moins de 5 % de ses effectifs. Cette politique se heurte néanmoins à plusieurs limites, qu'elle a exposées à votre rapporteur pour avis :

- l'absence de fait de filières de formation de fonctionnaires spécialisés, conjuguée à une capacité insuffisante à recruter des personnels formés à l'informatique ou ayant une expérience en la matière ;

- le manque d'attractivité des offres d'emploi des administrations, tant en termes de rémunération que de perspectives de carrière, dans un secteur d'emploi très concurrentiel, en tension pour les besoins propres des entreprises comme pour ceux des sociétés de prestation de services. L'image de l'employeur, notamment pour des ministères comme celui de l'écologie, peut jouer positivement mais rencontre vite ses limites ;

- la mise en tension des procédures de recrutement, dans un environnement concurrentiel qui conjugue démarchage actif, compétitivité salariale et nécessaire rapidité des réponses apportées aux candidats ;

- le schéma d'emplois et de recrutement ministériel reste contraint face à un volume d'activité croissant ;

– le coût de l’effort d’entretien et de développement des compétences sur des domaines très spécialisés : même si l’administration parvient à recruter une main-d’œuvre hautement qualifiée, la conserver au plus haut niveau de qualification exige un investissement continu en formation pour s’adapter aux évolutions tant en termes de technologies que de méthodes ;

– l’insuffisance des perspectives d’évolution de carrière transverse entre ministères et les trois fonctions publiques ;

– l’inadaptation des dispositions réglementaires et indemnitaires gérant les corps de fonctionnaires courants pour assurer un service en horaires étendus de certaines fonctions d’exploitation.

L’effectif de la DNUM est d’environ 350 agents équivalents temps plein. L’apport de prestataires extérieurs de services équivaut a minima à un doublement des effectifs. Pour ré-internaliser l’ensemble des fonctions assurées actuellement, il faudrait tenir compte du temps de formation continue et des ressources additionnelles à mobiliser pour proposer une trajectoire de carrière attractive et adaptée aux différentes situations.

B. LES DOTATIONS CONSACRÉES À LA POLITIQUE NUMÉRIQUE

La sous-action 4 « Services numériques – fonctionnement des infrastructures et évolution des systèmes d’informations », inscrite à l’action 7 est dotée de 44,80 millions d’euros en AE et de 46,27 millions d’euros en CP. Les AE baissent de 4,62 % en raison de la diminution des dépenses de prestations extérieures mais les CP augmentent de 11,79 % par rapport à la loi de finances pour 2023.

Schématiquement, 6,81 millions d’euros en CP financent la construction de l’environnement de travail numérique (prestations bureautiques) ; 27,86 millions en CP portent sur la politique technique et le fonctionnement des infrastructures du pôle ministériel et 11,60 millions en CP sont consacrés à l’évolution et l’exploitation des systèmes d’information des activités support.

Les crédits demandés pour 2024 seront affectés aux besoins suivants :

– adaptation de l’environnement de travail numérique aux usages actuels et futurs : renouvellement des matériels, travail à distance, outils collaboratifs, renforcement des réseaux ;

– adaptation des infrastructures et services numériques : traitement de l’obsolescence, mise en œuvre des feuilles de route *numérique et écologie* ;

– évolution des systèmes d’information des activités support, dont principalement les services informatiques pour les ressources humaines et les finances.

Les crédits consacrés aux moyens informatiques du pôle ministériel doivent lui permettre de satisfaire des demandes interministérielles de plus en plus fortes : équipement de tous les agents en outils nomades, mise en œuvre de la doctrine *cloud*/hébergement des données de l'État. Enfin, ils doivent assurer la conduite des opérations liées au fonctionnement, au maintien à niveau technique et à l'évolution des infrastructures, des produits et services numériques transverses.

Ces enjeux sont particulièrement prégnants avec les crises intervenues depuis 2020. La crise sanitaire a confirmé la nécessité d'accélérer la modernisation de l'environnement de travail numérique (équipement des agents en moyens mobiles et sécurisés, dimensionnement des réseaux, accessibilité à distance des applicatifs et outils numériques) et le besoin de mettre en cohérence les moyens budgétaires. Les événements internationaux de 2022 ont renforcé l'attention portée sur la sécurité et la résilience des outils numériques. Le changement climatique impose davantage de sobriété des services et produits numériques.

La préparation du projet de loi de finances pour 2024 s'est plus particulièrement accompagnée d'une adaptation du programme de travail, déterminée par la construction du plan numérique quinquennal 2023-2027, en raison des contraintes sur les financements de projets, des besoins apparus depuis mi-2022 comme l'accompagnement du télétravail et de l'impact de l'inflation sur les prix des supports contractuels. Cette adaptation comprend notamment l'accélération de l'homologation au titre de la sécurité des systèmes d'information pour les services et produits numériques, la modernisation et la simplification des réseaux des différents sites parisiens et régionaux et la mise en place d'offres de services sur les données relatives aux ressources humaines et aux finances.

C. LES CONSÉQUENCES DU TÉLÉTRAVAIL SUR LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU PÔLE MINISTÉRIEL

Rappelons que le pôle ministériel a joué un rôle pionnier en matière de télétravail, lors de la période de confinement que notre pays a traversée en 2020 et 2021. Actuellement, les agents dont l'activité le permet – ceux qui se consacrent essentiellement à des tâches administratives – bénéficient d'environ deux jours de télétravail par semaine.

Ce développement intervient alors même que les modalités de travail évoluent avec les mutations des conduites de projet, le recours aux outils numériques comme les visioconférences qui abolissent l'obligation de présence au bureau et un besoin de multiplication des collaborations entre services ministériels avec d'une part les collectivités territoriales, d'autre part les organismes d'expertise technique comme le Cerema, pour prendre en compte la complexité croissante des projets. D'un mode vertical de gestion, où les directions du pôle ministériel envoient des instructions aux agents, l'administration passe de plus en plus à un mode horizontal, avec la construction en commun de l'action publique.

Ces phénomènes concomitants justifient de repenser les espaces de travail pour les adapter aux nouveaux besoins des agents et d'améliorer leur qualité de vie au travail. L'occupation irrégulière des postes de travail liée au télétravail place les directions du pôle ministériel devant un double problème : réorganiser la répartition des espaces dévolus au travail personnel, au travail collaboratif et aux espaces support (qui permettent par exemple de s'isoler pour des visioconférences), et s'interroger sur la nécessité de conserver un patrimoine immobilier qui pourrait être à terme sous-utilisé.

À ce jour, l'administration centrale conduit plusieurs expérimentations de nouveaux espaces où l'adoption d'un système flexible de bureaux non attribués permet de libérer de la surface pour des espaces collaboratifs et des espaces support. Un premier espace de ce type accueillant 15 agents est en fonction depuis novembre 2021 dans la Grande Arche de La Défense. Deux autres sont en cours de réalisation dans le cadre de l'appel à projets lancés par la direction de l'immobilier de l'État : l'un pour 33 agents dans la tour Séquoia et l'autre pour 90 agents à Saint-Médard-en-Jalles. La direction générale de l'aviation civile conduit de son côté d'autres expérimentations analogues.

Ces expérimentations montrent qu'il est possible de concilier la création de nouveaux espaces répondant mieux aux besoins nés des nouvelles modalités de travail et une utilisation plus sobre de surfaces immobilières. La mise en œuvre de tels aménagements nécessite toutefois une forte implication de la direction du pôle ministériel, un dialogue et une démarche participative de qualité avec les agents, ainsi que des ressources financières.

Les conséquences du télétravail sur le patrimoine immobilier du pôle ministériel sont donc en phase d'expérimentation. Le prochain schéma pluriannuel de stratégie immobilière ministériel du pôle ministériel développera les intentions du ministère en la matière.

EXAMEN EN COMMISSION

Après avoir auditionné M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le 11 octobre 2023, et M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports, le 17 octobre 2023, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » le mardi 17 octobre 2023 soir et le mercredi 18 octobre 2023 matin et après-midi (voir tome XI de l'avis n° 1719 : <https://assnat.fr/WqHsAM>).

*À l'issue de cet examen, elle a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission **modifiés**.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(Par ordre chronologique)

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie

M. Patrick Berg, directeur

École nationale des ponts-et-chaussées

M. Tony Briant, directeur

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires

M. Philippe Gabouveau, secrétaire général

Mme Florence Guenas, rapporteure

Commission de régulation de l'énergie

M. Rachid Bouabane-Schmitt, secrétaire général

M. Alexis Vialle, directeur des ressources humaines

Commission nationale du débat public

M. Marc Papinutti, président

École nationale des travaux publics de l'État

Mme Cécile Delolme, directrice

Mme Anne Beaume, secrétaire générale

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

M. Guillaume Leforestier, secrétaire général

M. Vincent Moreau, directeur des affaires financières du secrétariat général

M. Jacques Clément, directeur des ressources humaines

