

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11a

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

(Programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 181 « Prévention des risques », 174 « Énergie, climat et après-mines », 345 « Service public de l'énergie », 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »)

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Rapporteur spécial : Mme Christine LAVARDE

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Eblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Billac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougain, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rabin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION	
I. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LES CRÉDITS DE LA MISSION (HORS TRANSPORTS) AUGMENTENT DE 1,5 % EN CP	17
1. Une augmentation des crédits en 2022 principalement en raison de mesures nouvelles	17
2. Un dépassement de l'annuité prévue par la loi de programmation des finances publiques...	20
II. LES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION SONT DE NOUVEAU EN DIMINUTION EN 2022, MAIS MOINS QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES	21
1. Une réduction de 224 ETP en 2022.....	21
2. Hors dépenses de personnel, les crédits du programme support sont stables à périmètre constant	23
DEUXIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	
I. LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS EN 2022.....	25
A. UNE AUGMENTATION DE 15,1 MILLIONS D'EUROS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	25
B. LA NOUVELLE STRATÉGIE POUR LES AIRES PROTÉGÉES : DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS À CE STADE, FINANCÉS UNIQUEMENT PAR DES MOYENS PONCTUELS OCTROYÉS EN 2021, STABILISÉS EN 2022.....	28
1. Les crédits supplémentaires octroyés en 2021 dans le cadre du déploiement de la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées 2030 sont pérennisés en 2022	28
2. ... Mais ces crédits ne permettront pas d'atteindre les objectifs fixés en matière d'aires protégées à horizon 2030.....	30
C. EN 2022, LES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ SONT PRÉSERVÉS.....	33
1. Les agences de l'eau : une participation importante au plan de relance et des effectifs préservés en 2022	33
2. Un plafond d'emplois préservé pour l'Office français de la biodiversité	35
II. LE PROGRAMME 181 EST MARQUÉ PAR UNE AUGMENTATION DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC VERSÉE À L'ADEME	38
A. RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES : DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE	39
1. Une stabilité des crédits alloués à la prévention des risques technologiques.....	39
2. La prévention des risques naturels et hydrauliques : la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels se poursuit.....	41
3. Un nouvel abondement exceptionnel du fonds « Barnier » à la suite des inondations d'octobre 2020 dans les Alpes Maritimes	43

B. UN RENFORCEMENT INDISPENSABLE DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE L'ADEME COMPTE TENU DE L'EXTENSION DE SES MISSIONS.....	45
1. Une subvention en hausse, complétée par des crédits supplémentaires dans le cadre du plan de relance.....	45
2. Une revalorisation du plafond d'emplois de l'Agence qui semble insuffisante dans le contexte d'une mobilisée éventuelle de l'ADEME dans le cadre du plan « France 2030 »...48	
3. Une stabilisation des crédits du fonds « chaleur »	49
4. Un fonds « économie circulaire » abondé dans le cadre du plan de relance	50
C. UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN).....	51

TROISIÈME PARTIE
SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE COMPENSÉES PAR L'ÉTAT BAISSERONT MASSIVEMENT EN RAISON DE LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE.....	55
A. D'ICI 2023, LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ SE TRADUIRA PAR UNE BAISSÉ DE PLUSIEURS MILLIARDS D'EUROS DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE.....	55
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » BAISSENT DÈS 2022 DE 700 MILLIONS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2021	60
1. Le soutien aux énergies renouvelables électriques en 2022 diminue très fortement en raison de la hausse des prix de l'électricité	61
2. Alors que le coût du soutien à l'injection de bio-méthane devrait progresser de 86 % en 2022 un scénario de bulle spéculative non maîtrisée a probablement été évité de justesse avec la révision à la baisse des tarifs d'achat en novembre 2020.....	65
3. La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) devrait représenter 2 163,6 millions d'euros en 2022, en légère progression de + 6 % par rapport à 2021.....	68
4. En phase d'extinction, le soutien à la cogénération au gaz naturel poursuit son érosion en se réduisant de 3,4 % à 646,1 millions d'euros	71
II. APRÈS LES CRÉDITS OUVERTS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE LE PLAN D'INVESTISSEMENT POUR 2030 DEVRAIT APPORTER DE NOUVEAUX FINANCEMENTS AUX FILIÈRES HYDROGÈNE ET NUCLÉAIRE..	72
A. DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE, UN DÉPLOIEMENT RETARDÉ DU SOUTIEN À LA FILIÈRE HYDROGÈNE	72
B. LE PLAN DE RELANCE CONSACRE 200 MILLIONS D'EUROS À LA FILIÈRE NUCLÉAIRE	74
1. Le soutien à la modernisation industrielle et au renforcement des compétences	74
2. Le soutien à la recherche et au développement dans la filière nucléaire.....	75
C. L'ANNONCE DU PLAN D'INVESTISSEMENT À HORIZON 2030 DOIT CONFORTER LE SOUTIEN DE LONG TERME AUX FILIÈRES HYDROGÈNE ET NUCLÉAIRE	75

III. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » : UNE PROGRESSION DE 30 % DES CRÉDITS PORTÉE PAR « MAPRIMRÉNOV' ».....	76
A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS AUGMENTENT SENSIBLEMENT DU FAIT DE « MAPRIMRÉNOV' » ET, DANS UNE MOINDRE MESURE, DU CHÈQUE ÉNERGIE.....	77
1. En raison des conséquences de la crise, 6,2 millions de ménages pourraient être éligibles au chèque énergie en 2022	77
2. 1,4 milliard d'euros de crédits sont prévus pour la prime de rénovation énergétique en 2022.....	80
B. ALORS QUE LE SECTEUR EST EN DIFFICULTÉ ET QUE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DU PARC AUTOMOBILE DOIT DEMEURER UNE PRIORITÉ, IL N'EST PAS TEMPS DE DURCIR LES CONDITIONS DES AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES	83
1. Les aides à l'acquisition de véhicules propres sont insuffisantes au regard des enjeux et des nouvelles difficultés rencontrées par la filière automobile	83
2. Le Gouvernement devrait renoncer au nouveau durcissement des conditions des aides à l'acquisition de véhicules propres qui était prévu à compter du 1 ^{er} janvier 2022	86
IV. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACE) » DOIVENT RESTER STABLES EN 2022 TANDIS QUE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE EST TRÈS LENTE ..	89
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FACÉ PERMET LE FINANCEMENT « PÉRÉQUÉ » D'AIDES À L'ÉLECTRIFICATION RURALE.....	89
B. LE MONTANT DES AIDES VERSÉES PAR LE FACÉ SERA MAINTENU EN 2022 AU MÊME NIVEAU QU'EN 2018, 2019, 2020 ET 2021 À 360 MILLIONS D'EUROS, SOIT UN MONTANT INFÉRIEUR DE 4,5 % À CELUI QUI AVAIT ÉTÉ VOTÉ EN 2016 ET EN 2017.....	91
C. ALORS QUE LE PLAN DE RELANCE PRÉVOIT 50 MILLIONS D'EUROS POUR AMÉLIORER LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX ÉLECTRIQUES, LES PROCÉDURES PRENNENT DU RETARD ET LA CONSOMMATION DES CRÉDITS SE FAIT ATTENDRE	93
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	95
• <i>ARTICLE 42 septies (nouveau)</i> Relèvement du plafond de la contribution annuelle de l'Office français de la biodiversité au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux.....	95
• <i>ARTICLE 42 octies (nouveau)</i> Mesures d'accompagnement à la mise en œuvre du bouclier tarifaire pour les fournisseurs de gaz naturel.....	98
EXAMEN EN COMMISSION.....	109
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	131
LA LOI EN CONSTRUCTION	133

L'ESSENTIEL

I. EN 2022, LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET À L'ÉNERGIE AUGMENTENT À PÉRIMÈTRE CONSTANT DE 1,5 %

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2022 AUGMENTENT DE 238 MILLIONS D'EUROS À PÉRIMÈTRE CONSTANT PAR RAPPORT À 2021

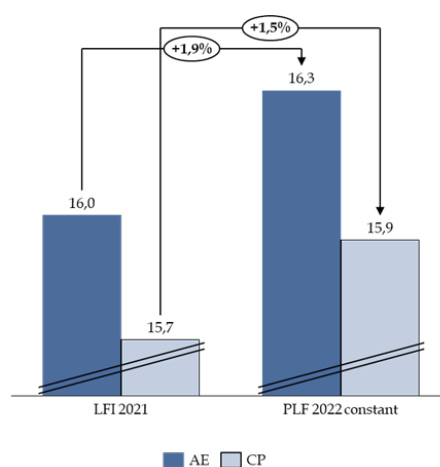
21,2 milliards d'euros de crédits de paiement sont demandés au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2022, soit une hausse de 2,4 % par rapport à 2021 à périmètre courant (+ 500 millions d'euros).

S'agissant des programmes étudiés dans le cadre du présent rapport¹, les crédits s'élèvent à 15,9 milliards d'euros (+ 200 millions d'euros), soit une augmentation de 1,5 % à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 (respectivement 16,3 milliards d'euros et + 1,2 % en autorisation d'engagement). Cette augmentation des crédits en 2022 compense une partie seulement de la baisse qui avait été constatée entre 2020 et 2021.

Le budget alloué à l'écologie est complété par les crédits du plan de relance portés par le programme 362 « Écologie ».

Évolution des crédits à périmètre constant entre la LFI 2020 et le PLF 2021

(en milliards d'euros)



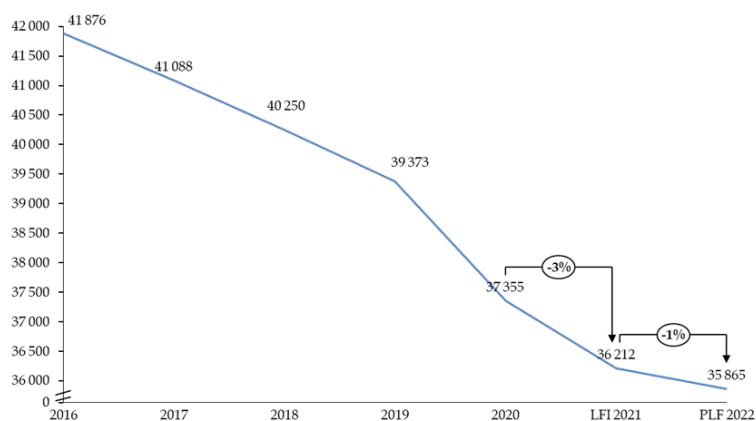
Source : commission des finances du Sénat

¹ Les programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 181 « Prévention des risques », 174 « Énergie, climat et après mines », 345 « Service public de l'énergie » ainsi que le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

B. UNE DIMINUTION DES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION MOINDRE QUE CELLE DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Le schéma d'emplois ministériels du présent projet de loi de finances prévoit une **réduction de 224 ETP, soit une réduction nettement inférieure à l'année dernière (-779 ETP)**. Les baisses sont supportées par l'administration centrale, les effectifs à l'échelon départemental étant préservés.

Évolution du nombre d'ETPT sous plafond des ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de la mer



Source : commission des finances du Sénat

Contrairement aux années précédentes, les opérateurs de la mission sont épargnés par la baisse des effectifs : par exemple, le schéma d'emplois des opérateurs du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » augmente de 20 ETP en 2022 (contre une baisse de 59 ETP l'année dernière). Les **parcs nationaux bénéficient de 40 ETPT supplémentaires (dont 20 dans le cadre du PLFR 2021)**. Le plafond d'emplois des agences de l'eau est préservé et fixé pour 2022 à 1 497 ETPT, au même niveau qu'en 2021. Le plafond d'emplois de l'office français de la biodiversité (OFB) est maintenu inchangé, à 2 638 ETPT¹ ; les réductions d'emplois initialement prévues paraissent en effet problématiques dans un contexte de renforcement des politiques en matière de biodiversité. Par ailleurs, les opérateurs ont recours à des agents intérimaires, dont le coût salarial est plus élevé, pour mettre en œuvre les crédits du plan de relance... et peut-être demain de France 2030.

¹ L'OFB disposera par ailleurs de 5 ETP transférés depuis le programme 217 pour faciliter la prise en charge de la gestion des corps des agents techniques de l'environnement (ATE) et des techniciens de l'environnement (TE), dont la responsabilité sera confiée à l'établissement à compter du 1^{er} janvier 2022. Le plafond d'emplois de l'OFB en 2022 s'élèvera donc à 2 643 ETPT.

II. UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » EN 2022

A. UNE HAUSSE DE 15,1 MILLIONS D'EUROS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit pour le programme une dotation de **244,3 millions d'euros en AE et 244,4 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 15,1 millions d'euros en AE et en CP par rapport à 2021**, ce qui représente une hausse de 7 %.

- **5 millions d'euros** sont par exemple consacrés à la **nouvelle stratégie nationale biodiversité 2030**, qui sera élaborée d'ici la fin de l'année et publiée en 2022.

- **3,5 millions d'euros permettront de renforcer les actions de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane et l'élaboration d'une stratégie durable sur les approvisionnements critiques**, s'agissant de la gestion durable des ressources minérales.

- **2,3 millions d'euros viennent renforcer le financement des missions d'intérêt général « biodiversité » de l'Office national des forêts.**

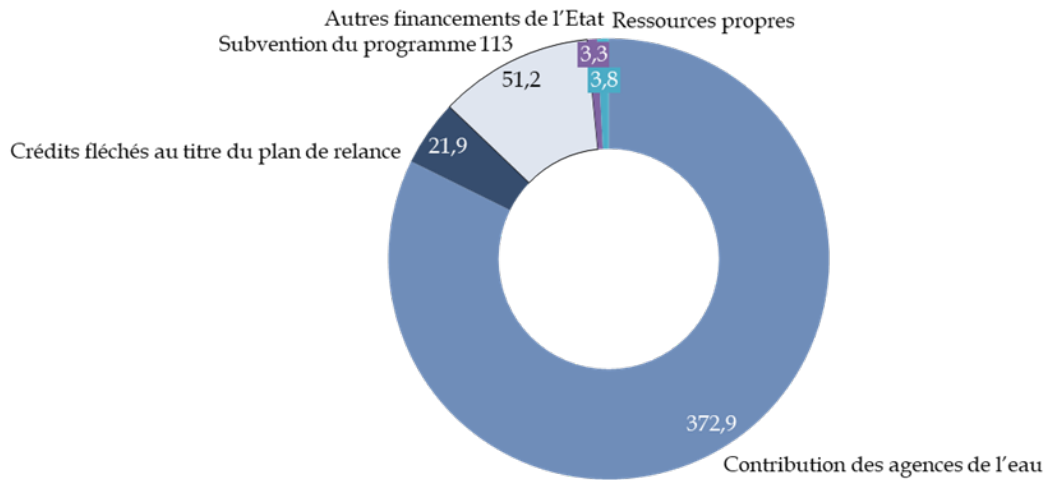
- **1,8 million d'euros** sont transférés depuis le programme 217 (titre 2) vers l'Office français de la biodiversité (OFB) dans le cadre du transfert, à compter du 1^{er} septembre 2022, des effectifs des laboratoires d'hydrobiologie des DREAL à l'OFB et du transfert de la prise en charge de la gestion des corps des agents techniques de l'environnement (ATE) et des techniciens de l'environnement (TE), dont la responsabilité sera confiée à l'établissement à compter du 1^{er} janvier 2022.

Les crédits supplémentaires octroyés en 2021 dans le cadre du déploiement de la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées 2030 sont pérennisés en 2022, mais le rapporteur spécial estime qu'ils ne permettront pas d'atteindre les objectifs fixés en matière d'aires protégées à horizon 2030. **Plusieurs pistes d'évolution des modes de financement actuels ont été dégagées à l'occasion du rapport sur le financement des aires protégées du 29 septembre.**

Le plafond des redevances affectées aux agences de l'eau est maintenu au même niveau qu'en 2021, soit 2,197 milliards d'euros. Les contributions des agences représentent plus des trois quarts du budget de l'OFB. **En 2021, l'établissement a disposé d'un financement global de 462,8 millions d'euros. La stratégie de l'établissement est en cours de formalisation via la rédaction de son contrat d'objectifs et de performance (COP).**

Recettes de l'OFB en 2021

(en millions d'euros)



B. EN 2022, LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES DU PLAN DE RELANCE SONT SUPÉRIEURS AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME SOCLE

Le plan de relance prévoit en effet 300 millions d'euros d'AE pour sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en métropole (250 millions d'euros) et dans les outre-mer (50 millions d'euros). En métropole, les crédits seront directement versés aux 6 agences de l'eau (220 millions d'euros pour les réseaux d'eau et la modernisation des stations d'assainissement, 30 millions d'euros pour l'hygiénisation des boues). La totalité des AE sera engagée à la fin de l'année.

En outre, 85 millions d'euros seront gérés par l'OFB, dont 19 millions d'euros s'agissant de la restauration des continuités écologiques ; 19 millions d'euros pour les aires protégées ; 47 millions d'euros pour les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales dans les outre-mer.

III. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » EST MARQUÉ PAR UNE AUGMENTATION DE LA SUBVENTION VERSÉE À L'ADEME

A. UN NOUVEL ABONDEMENT EXCEPTIONNEL DU FONDS « BARNIER » À LA SUITE DES INONDATIONS D'OCTOBRE 2020 DANS LES ALPES-MARITIMES

La loi de finances pour 2021 a intégré les **crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) sur la nouvelle action 14 du programme 181.**

L'intégralité de la taxe qui alimentait jusqu'à présent le fonds de façon extra-budgétaire a donc été affectée au budget général de l'État en 2021 et **205 millions d'euros en AE et en CP ont été alloués au fonds sur le programme 181. 50 millions d'euros d'AE supplémentaires ont été budgétés pour faire face aux suites de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes d'octobre 2020. Une dotation supplémentaire en AE de 160 millions d'euros a permis de couvrir les opérations qui avait déjà fait l'objet d'une délégation de crédits aux services déconcentrés par arrêté interministériel, mais n'avait pas encore été concrétisée par un acte valant engagement de l'État. Ces AE ne sont pas reconduites en 2022. Après l'abondement exceptionnel de 50 millions d'euros en AE pour faire face aux suites de la tempête Alex, un abondement de 30 millions d'euros est de nouveau prévu en 2022, en vue du financement des acquisitions amiables de biens. Ces mouvements expliquent la baisse de 180 millions d'euros des AE sur l'action en 2022. Ainsi, le fonds bénéficierait de 235 millions d'euros d'AE et de CP en 2022.**

Cependant la soutenabilité financière du dispositif à moyen terme est questionnée dans la mesure où le risque géotechnique de gonflement des argiles est de plus en plus prégnant.¹

B. L'ADEME VOIT SES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS RENFORCÉS DANS LE CADRE DE L'EXTENSION DE SES MISSIONS

Une subvention de 598,6 millions d'euros en AE et en CP est inscrite en faveur de l'ADEME pour l'année 2022, soit une augmentation de 51 millions d'euros par rapport à la dotation proposée en 2021. Les mesures du plan de relance conduisent également à une augmentation très significative des budgets incitatifs de l'opérateur : l'Agence se voit ainsi augmenter significativement les moyens des fonds économie circulaire et hydrogène, confier des crédits importants pour le fonds décarbonation de

¹ Cf. Rapport n° 48 (2021-2022) portant sur la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles.

l'industrie, et déployer un fonds sur le tourisme durable. Ainsi, l'ADEME a disposé en 2021 de 682,5 millions d'euros de recettes.

Si jusqu'alors l'attribution de missions supplémentaires à l'ADEME était compatible avec son niveau de trésorerie, celle-ci (hors plan de relance et hors investissements d'avenir) pourrait être proche de zéro d'ici la fin de l'année 2022. Une nouvelle augmentation de la subvention pourrait donc avoir lieu en 2023.

En 2021, l'ADEME a vu son plafond d'emplois réduit de 18 ETPT. Toutefois, elle a pu recruter 27 ETPT, dans le cadre de la création de l'instance de supervision des filières à responsabilité élargie du producteur (REP). Les effectifs de l'ADEME s'élevaient ainsi à 867 ETPT sous plafond en 2021. Le schéma d'emplois pour l'année 2022 prévoit la création de 9 postes au sein de l'ADEME, pour renforcer les moyens dédiés au suivi des filières REP et mettre en place l'observatoire du réemploi. Le plafond d'emplois est donc de 876 ETPT.

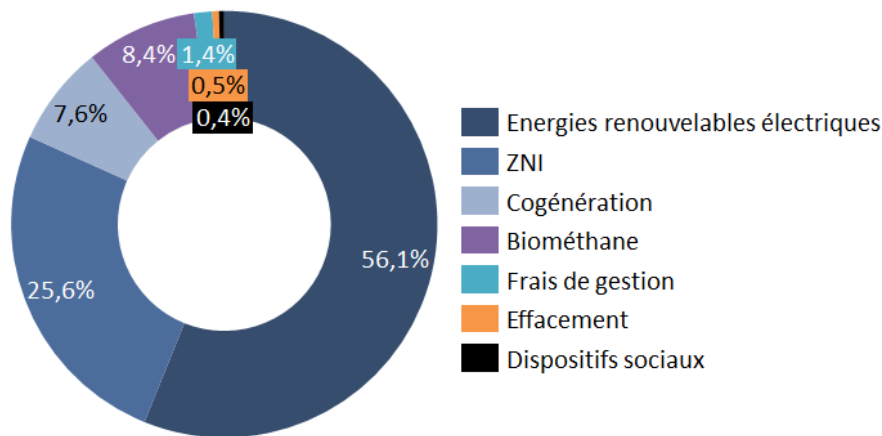
Les crédits alloués au **fonds chaleur** continuent de progresser via la fonds pour la décarbonation de l'industrie, prévu dans le plan de relance (+ 185 millions en 2021). Cependant, **les objectifs de la programmation pluriannuelle ne pourront pas être atteints au rythme actuel.**

IV. LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ VA SE TRADUIRE PAR UNE DIMINUTION SENSIBLE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

Pour 2021 et 2022, les charges de service public de l'énergie (CSPE) sont **très affectées par la forte augmentation des prix de gros de l'électricité** observée depuis le début de l'année 2021 ; **une hausse des prix de gros de 1 euro** par mégawattheure sur le marché de l'électricité européen se traduit par **une baisse des CSPE de plus de 50 millions d'euros**. Dans sa délibération du **15 juillet 2021**, la CRE avait **déterminé le montant des CSPE pour 2022 à 8 810,3 millions d'euros**. Du fait de la hausse des prix de gros, toujours dans sa délibération de juillet 2021, la CRE a **procédé à de nouvelles prévisions des CSPE pour 2021 en baisse de plus de 1 151,5 millions d'euros**.

Pour tenir compte des perspectives les plus récentes relatives à la hausse des prix sur les marchés de gros de l'électricité, **une minoration de 415,4 millions d'euros**, par rapport au montant de CSPE déterminé par la CRE en juillet, est prévue, **dès 2022**. Ainsi les crédits inscrits au **programme 345 « Service public de l'énergie »** s'établissent-ils à **8 449,4 millions d'euros**.

Répartition des CSPE 2022



Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performance

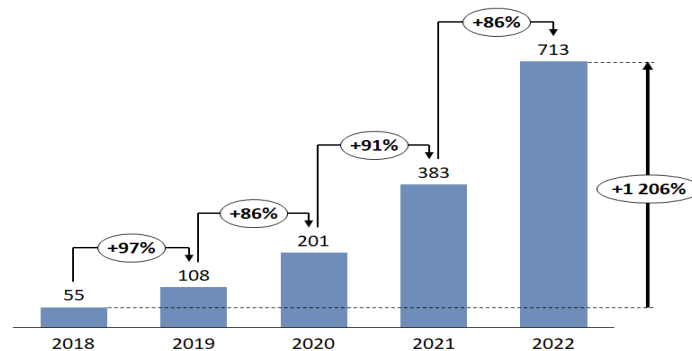
Dans une **délibération rectificative du 7 octobre 2021**, la CRE a évalué les **incidences massives des dernières évolutions des prix de l'électricité sur les CSPE** effectives au titre des exercices 2021 et 2022. Ces dernières pourraient être **inférieures de 1,5 milliard d'euros en 2021 et de 2,7 milliards d'euros en 2022** par rapport au niveau prévisionnel des charges estimé en juillet.

4,7 milliards d'euros sont prévus pour le **soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques**, soit une **baisse de 18 %** par rapport aux charges constatées en 2020 en raison de la **hausse des prix du marché de gros de l'électricité**, le soutien au photovoltaïque représentant 60 % de l'enveloppe. La production prévisionnelle EnR électriques soutenues en métropole devrait atteindre **70,5 térawattheures (TWh)** en 2022 contre 65,1 TWh estimés pour 2021, soit une progression de 8,3 %. L'année **2022** sera marquée par les **premières mises en service de parcs éoliens en mer**, au premier rang desquels le parc de Saint-Nazaire. Le rapporteur spécial constate qu'à ce stade, **aucune diminution des CSPE n'est prévue pour 2022 au titre du dispositif de révision des contrats d'obligation d'achat d'électricité photovoltaïque** pré-moratoires conclus entre 2006 et 2011. Les textes règlementaires attendus ont été publiés le 27 octobre 2021. Dans son rapport du 29 septembre 2021 intitulé « lumière sur la révision des contrats photovoltaïques », le rapporteur spécial a **émis des doutes sur les économies de 3,7 milliards d'euros escomptées** par l'administration. Il réitère son scepticisme sur ce montant qui ne tient compte ni de la procédure d'appel ni des risques contentieux.

Les **dépenses en faveur de l'injection de biométhane** doivent à nouveau bondir de 86 % pour atteindre 712,9 millions d'euros. **La CRE avait**

alerté le Gouvernement sur un risque de bulle alors que le tarif d'achat de biométhane n'avait pas été révisé depuis son entrée en vigueur en 2011.

Évolution du coût budgétaire des soutiens à l'injection du biométhane (2018-2022)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Le dispositif de soutien au biométhane a fini par être révisé via l'arrêté du 23 novembre 2020. Le rapporteur spécial estime qu'il était urgent de prendre cette mesure pour éviter que ne se forme une bulle comparable à la situation observée à la fin de la première décennie des années 2000 concernant les contrats d'obligation d'achat d'électricité d'origine photovoltaïque. Il note cependant qu'une fois encore, au détriment des finances publiques et des contribuables, l'État a tardé à réagir aux recommandations répétées du régulateur.

La solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) représentera 2,2 milliards d'euros, en hausse de 6 % aux coûts estimés pour 2021. Le soutien aux effacements de consommation est multiplié par sept mais reste modeste (40 millions d'euros).

Le soutien à l'hydrogène et au nucléaire relève pour l'instant plus de la communication que de l'action. 600 millions d'euros devaient être consacrés à la production d'hydrogène décarboné via le mécanisme du complément de rémunération. 534 millions d'euros d'AE ont été annulés par la loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificatives pour 2021. La consommation des premières autorisations d'engagement ne devrait intervenir qu'en fin d'année 2022, voire en 2023. Au cours des neuf premiers mois de l'année 2021, au titre des 100 millions d'euros du plan hydrogène de 2018, seuls 35 millions d'euros de crédits ont été engagés et seuls 4 millions décaissés. Le plan de relance consacre 200 millions d'euros à la filière nucléaire et le plan France 2030 un milliard d'euros d'ici 2030 : ces montants sont très faibles au regard du soutien accordé aux

EnR électriques alors même que cette technologie a des bénéfices certains en matière de lutte contre la pollution de l'air et le réchauffement climatique.

V. PORTÉES PAR « MAPRIMRÉNOV' », LES AIDES AUX MÉNAGES DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DOIVENT AUGMENTER DE 30 %

En 2022, du fait des conséquences de la crise sur les revenus des ménages, **6,2 millions de foyers** pourraient être éligibles au chèque énergie pour un coût budgétaire de **800 millions d'euros**. Dans le cadre du second projet de loi de finances pour 2021 et pour répondre aux conséquences de la hausse des prix du gaz, le **Gouvernement a proposé de majorer de 100 euros le chèque énergie de la campagne 2021**, pour un coût budgétaire supplémentaire de **600 millions d'euros**. Pour 2022, le Gouvernement a retenu **l'hypothèse d'un taux d'usage de 87,5 %**. Même si les données connues à ce jour semblent révéler un meilleur recours en 2021, **les résultats passés, décevants en la matière, incitent le rapporteur spécial à la prudence**.

La loi de finances pour 2021 prévoyait **740 millions d'euros de crédits budgétaires en 2021 pour la prime de rénovation énergétique** sur le programme 174. Ces crédits sont par ailleurs complétés par des moyens exceptionnels de soutien à la rénovation énergétique des logements privés alloués sur le plan de relance. Compte tenu du succès du dispositif, les crédits annuels ont été portés à 2 milliards d'euros. Ainsi, **1,7 milliard d'euros d'AE sont demandés pour 2022 pour la prime de rénovation énergétique sur le programme 174, et 1,390 milliard d'euros de CP**. Malgré une augmentation forte des crédits dédiés à cette politique, l'objectif fixé il y a cinq ans d'une réduction de la précarité de 15 % est loin d'être atteint. La multiplication des dispositifs de soutien (49 ont été recensés par l'observatoire national de la précarité énergétique) rend les démarches complexes et peu lisibles.

En cumulant les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie » et ceux prévus au sein de la mission « Plan de relance », le montant dédié aux **aides à l'acquisition de véhicules propres** devrait atteindre **993 millions d'euros en 2022, en baisse de 12 %**. Alors que **le secteur automobile se retrouve à nouveau dans une situation très délicate**, le rapporteur spécial considère que **le Gouvernement doit impérativement renoncer au durcissement des critères du bonus écologique et de la prime à la conversion** qui était envisagés en janvier prochain. **Le bonus écologique dédié à l'acquisition de véhicules lourds « propres » est totalement inopérant** : seuls quatre poids et sept bus ont été subventionnés pour un montant 320 000 euros quand 100 millions d'euros de crédits ont été prévus dans le cadre du plan de relance. **Le rapporteur spécial n'avait pas manqué de souligner les difficultés pour le secteur des**

transports d'atteindre les objectifs fixés par la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le réchauffement climatique.

VI. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FACÉ SONT STABLES MAIS LE PLAN DE RELANCE SE DÉPLOIE LENTEMENT

Le montant des aides versées par le FACÉ sera stable en 2022 à 360 millions d'euros, **mais les crédits du plan de relance se déploient très laborieusement**, à la fin du mois de septembre seuls 2374 euros ont été payés, soit 0,001% des crédits de paiement.

Réunie le mercredi 17 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. Elle a proposé d'adopter les articles 42 *septies*, 42 *octies* ainsi que les crédits du compte d'affectation spéciale sans modification. Elle a confirmé ses décisions lors de sa réunion du jeudi 18 novembre 2021.

Au 10 octobre 2021, date limite fixée par la LOLF, 90 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues au rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LES CRÉDITS DE LA MISSION (HORS TRANSPORTS) AUGMENTENT DE 1,5 % EN CP

1. Une augmentation des crédits en 2022 principalement en raison de mesures nouvelles

Le projet de loi de finances pour 2022 propose, pour la mission « Écologie, développement et mobilité durables », **21,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 21,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, contre 21,3 milliards d'euros en AE et 20,7 milliards d'euros en CP en 2021, soit des augmentations de 1,4 % en AE et 2,4 % en CP.

Le présent rapport porte sur **les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors dépenses relatives aux transports, à l'information géographique et à la météorologie¹**, soit **75 % des CP** de la mission en 2022. Ce périmètre recoupe :

- **le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »**, qui soutient les actions destinées à mettre en œuvre la politique de l'eau et à préserver la biodiversité ;

- **le programme 174 « Énergie, climat et après-mines »**, qui rassemble les ressources consacrées au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines, à la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air, **l'accompagnement de la transition énergétique (chèque énergie, prime de rénovation énergétique, aides à l'acquisition de véhicules propres)** ;

- **le programme 181 « Prévention des risques »**, qui regroupe les crédits employés dans la lutte contre les risques naturels, technologiques et hydrauliques, ainsi que les moyens alloués à l'ADEME, au renforcement de la sûreté nucléaire, et depuis l'année dernière, au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds « Barnier ») ;

- **le programme 345 « Service public de l'énergie »**, qui regroupe les charges de service public de l'énergie, auparavant inscrites sur le CAS « Transition énergétique » ;

- **le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »**, programme support de la mission, qui assure le fonctionnement général des services et

¹ Programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » et 159 « Expertise, géographie et météorologie ».

porte la masse salariale du ministère de la transition écologique et depuis 2018, du ministère de la cohésion des territoires.

Enfin, le champ de l'analyse porte également sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) ».

Le projet de loi de finances pour 2022 propose, pour les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » examinés par le rapporteur spécial, une augmentation des AE de 1,5 % et des CP de 1,2 % à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

15,9 milliards d'euros sont en effet demandés en 2022 en CP et 16,3 milliards d'euros en AE, contre respectivement 15,7 milliards d'euros de CP et 16 milliards d'euros d'AE en 2021.

Évolution des crédits à périmètre courant par programme entre la LFI 2021 et le PLF 2022

(en euros et en %)

Programmes et actions	LFI 2021		2022 courant		Evolution PLF 2022/LFI 2021 en volume		Evolution PLF 2022/LFI 2021 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
113 – Paysages, eau et biodiversité	229 233 450	229 251 218	244 338 591	244 356 359	15 105 141	15 105 141	6,6%	6,6%
174 – Énergie, climat et après-mines	2 554 245 208	2 466 759 177	3 620 273 195	3 197 430 224	1 066 027 987	730 671 047	41,7%	29,6%
181 – Prévention des risques	1 239 003 567	988 941 778	1 065 970 916	1 072 609 127	-173 032 651	83 667 349	-14,0%	8,5%
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 848 675 750	2 868 937 632	2 877 990 727	2 920 577 248	29 314 977	51 639 616	1,0%	1,8%
345 – Service public de l'énergie	9 149 375 430	9 149 375 430	8 449 375 430	8 449 375 430	-700 000 000	-700 000 000	-7,7%	-7,7%
Total P113, P174, P181, P217 & P345	16 020 533 405	15 703 265 235	16 257 948 859	15 884 348 388	237 415 454	181 083 153	1,5%	1,2%

Source : réponses du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur spécial

À périmètre constant, le budget des programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » examinés par le rapporteur spécial s'élève à 16,3 milliards d'euros en AE et 15,9 milliards d'euros en CP. Il augmente donc également, de 295 millions d'euros en AE et de 238 millions d'euros en CP.

L'année dernière, les crédits demandés diminuaient à périmètre constant de 403 millions d'euros en AE et de 505 millions d'euros en CP par rapport à 2020.

Évolution des crédits à périmètre constant par programme entre la LFI 2021 et le PLF 2022

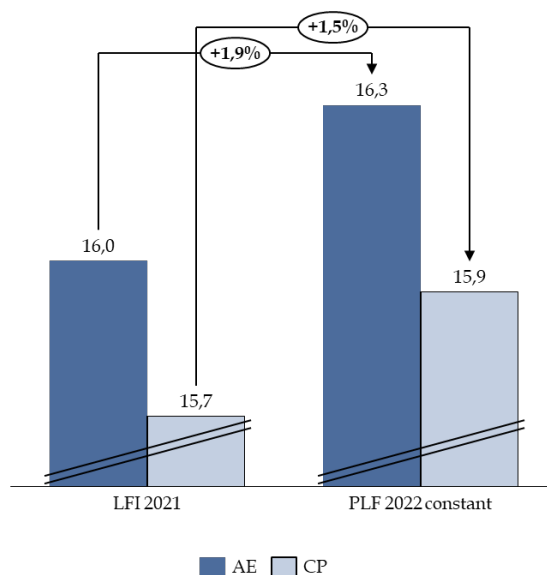
(en euros et en %)

Programmes et actions	LFI 2021		2022 constant		Ecart PLF 2022/LFI 2021 en volume		Ecart PLF 2022/LFI 2021 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
113 – Paysages, eau et biodiversité	229 233 450	229 251 218	242 533 451	242 551 219	13 300 001	13 300 001	5,8%	5,8%
174 – Énergie, climat et après-mines	2 554 245 208	2 466 759 177	3 680 273 195	3 257 430 224	1 126 027 987	790 671 047	44,1%	32,1%
181 – Prévention des risques	1 239 003 567	988 941 778	1 065 959 346	1 072 597 557	-173 044 221	83 655 779	-14,0%	8,5%
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité	2 848 675 750	2 868 937 632	2 877 429 326	2 920 015 847	28 753 576	51 078 215	1,0%	1,8%
345 – Service public de l'énergie	9 149 375 430	9 149 375 430	8 449 375 430	8 449 375 430	-700 000 000	-700 000 000	-7,7%	-7,7%
Total P113, P174, P181, P217 & P345	16 020 533 405	15 703 265 235	16 315 570 748	15 941 970 277	295 037 343	238 705 042	1,8%	1,5%

Source : réponses du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur spécial

Évolution des crédits à périmètre constant entre la LFI 2021 et le PLF 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur spécial

La plupart des programmes voient leurs crédits de paiement augmenter en 2022, à l'exception du programme 345 qui dégagerait 700 millions d'euros d'économies l'année prochaine :

- les crédits du **programme 113** augmenteraient de 15,1 millions d'euros, en AE et en CP, en raison d'un complément de crédits de 6,3 millions d'euros pour faire face à l'évolution tendancielle de ses dépenses (notamment au titre des missions d'intérêt général en faveur de la biodiversité que mène l'Office national des forêts) et, par ailleurs, de

7 millions d'euros de mesures nouvelles pour financer des actions en faveur des milieux et espaces marins et de la biodiversité ;

- s'agissant du **programme 174**, si les crédits demandés au titre de la prime à la conversion et du bonus électrique sont constants une fois pris en compte le verdissement de ces dispositifs opéré en 2021, les crédits demandés au titre du chèque énergie augmentent de 82,4 millions d'euros du fait de l'élargissement du dispositif. **Une dotation complémentaire de 711 millions d'euros est également inscrite pour la prime de rénovation énergétique.** 38,6 millions d'euros de mesures nouvelles sont également proposés. Ces évolutions expliquent l'augmentation de près de 30 % des CP du programme en 2022 par rapport à 2021 ;

- l'évolution tendancielle des dépenses à la charge du **programme 181** nécessite la mobilisation de 28,5 millions d'euros supplémentaires. Ce programme bénéficie par ailleurs de l'inscription de 53,9 millions d'euros de mesures nouvelles, principalement au bénéfice du fonds de prévention des risques naturels majeurs ;

- le **programme 217** bénéficie notamment de 10 millions d'euros de mesures nouvelles pour adapter ses outils informatiques à la réduction des effectifs du ministère.

Sans surprise, le Gouvernement communique sur une augmentation des crédits dédiés à l'écologie qui, cette année est bien réelle et ne résulte pas de mesures de périmètre. La plupart des programmes suivis par le rapporteur spécial bénéficient en effet de mesures nouvelles ou de complément de crédits, comme la prime de rénovation énergétique.

Il faut encore rappeler que le budget alloué à l'écologie est complété par une partie des crédits du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance », auxquels M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, a dévolu une partie de son rapport dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances, auquel renvoie le rapporteur spécial.

2. Un dépassement de l'annuité prévue par la loi de programmation des finances publiques

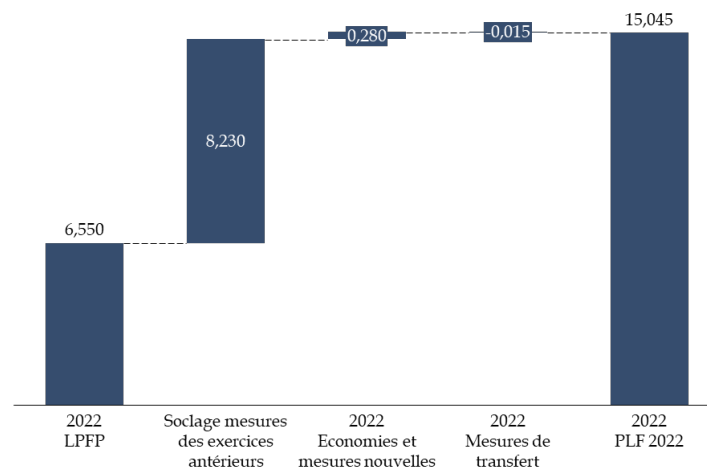
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits des programmes suivis par le rapporteur spécial dépasseraient très largement l'annuité 2022 prévue par la loi de programmation des finances publiques.

Ce dépassement s'explique toutefois par les mesures de périmètre opérées l'année dernière¹.

¹ *Budgétisation du fonds « Barnier » sur le programme 181, auparavant géré de façon extrabudgétaire, éligibilité à la prime de rénovation énergétique des ménages aux « revenus intermédiaires », auparavant éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et*

Trajectoires et évolution des crédits de la mission (hors transports) hors contribution au CAS « Pensions »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur spécial

II. LES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION SONT DE NOUVEAU EN DIMINUTION EN 2022, MAIS MOINS QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

1. Une réduction de 224 ETP en 2022

Les dépenses « support » du ministère de la transition écologique (MTE), du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) et du ministère de la mer sont retracées dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la présente mission.

Les effectifs de ces trois ministères sont portés en quasi-totalité sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie et de la mobilité durables », à l'exception des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), portés par le programme 181 « Prévention des risques ».

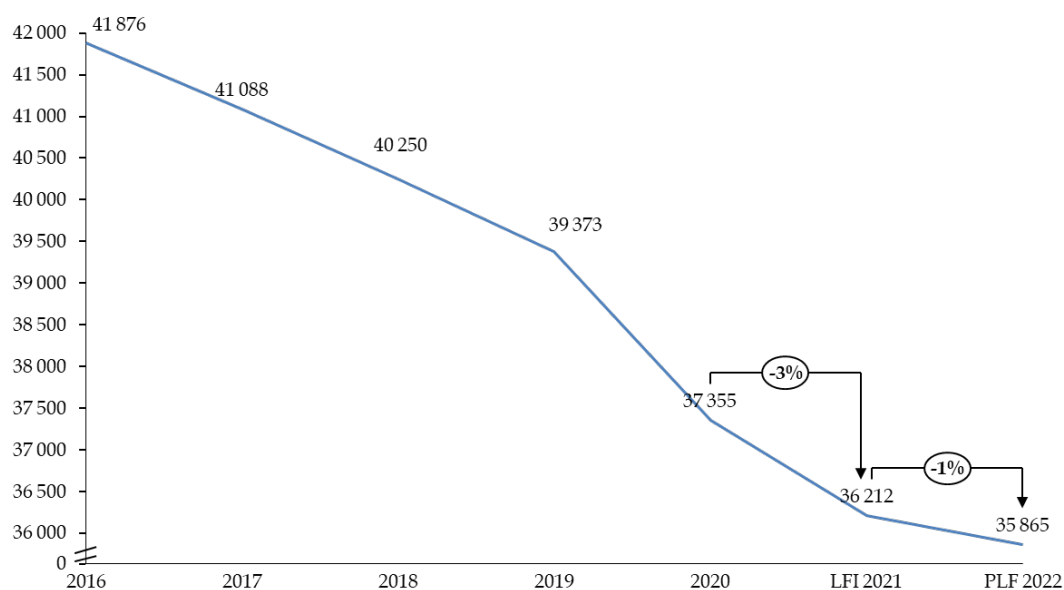
Le schéma d'emplois ministériels du présent projet de loi de finances prévoit une **réduction de 226 ETP, soit une réduction légèrement inférieure à l'année dernière** (- 779 ETP en 2021). Il s'élève en réalité à - 224 ETP, dont un renfort de + 2 ETP pour l'ASN. Ce schéma d'emplois est réparti comme suit : - 131 ETPT pour les personnels de catégorie C, - 70 pour les personnels de catégorie B et - 25 ETPT pour la catégorie A.

suppression du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », dont les crédits ont été inscrits pour 6,6 milliards d'euros sur le programme 345 de la mission.

En 2022, le plafond d'emplois de la mission s'élèverait à 35 865 ETPT, contre 36 212 en LFI 2021.

D'après les informations communiquées par le ministère de la transition écologique, les prévisions de départ à la retraite s'établissent à 1 299 ETPT au périmètre des trois ministères.

Évolution du nombre d'ETPT sous plafond des MTE/MCTRCT et ministère de la mer



Source : commission des finances du Sénat

Les opérateurs de la mission sont, contrairement aux années précédentes, particulièrement épargnés par la baisse des effectifs.

Par exemple, le schéma d'emplois des opérateurs rattachés au programme 113 augmente de 20 ETP en 2022¹.

¹ Le schéma d'emplois se double d'un transfert de 5 ETP à destination de l'OFB, soit une prévision d'augmentation globale de + 25 ETP d'ici à fin 2022 pour les opérateurs sous la tutelle de la direction de l'eau et de la biodiversité.

Effectifs en ETPT sous plafond d'emplois en 2021 et 2022 pour le programme 113

Opérateur	LFI 2021	PLF 2022
Agences de l'eau	1 497	1 497
Office français de la biodiversité	2 638	2 643
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	140	140
Établissement public du marais poitevin	8	8
Parcs nationaux	803	843
Total ETPT	5 086	5 131

Source : réponses du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur spécial

2. Hors dépenses de personnel, les crédits du programme support sont stables à périmètre constant

Hors titre 2, le programme 217 assure le financement des activités « soutien » (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement, actions à l'international, formation, action sociale, prévention des risques professionnels) nécessaires à la mise en œuvre des politiques portées par la mission.

Les crédits du programme 217 hors titre 2 s'élèvent pour 2022 à 221,4 millions d'euros en AE et à 232,2 millions d'euros en CP.

Évolution des crédits hors titre 2 du programme 217 entre 2021 et 2022

Action et sous-actions en 2021	Action et sous-actions en 2022	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
Sous-action 1 - Fonction juridique	Sous-action 1 - Fonction juridique	0,99	0,99	0,0%	0,99	0,99	0,0%
Sous-action 2 - Fonctionnement de l'AC et des services rattachés	Sous-action 2 - Fonctionnement de l'AC et des services rattachés	18,50	17,04	-7,9%	17,96	16,88	-6,0%
Sous-action 3 - Immobilier de l'administration centrale et des services rattachés	Sous-action 3 - Immobilier de l'administration centrale et des services rattachés	56,68	35,62	-37,2%	76,20	78,11	2,5%
Sous-action 4 - Services numériques - Fonctionnement des infrastructures et évolution des SI	Sous-action 4 - Services numériques - Fonctionnement des infrastructures et évolution des SI	32,70	42,70	30,6%	31,42	41,42	31,8%
Sous-action 5 - Moyens HT2 consacrés aux RH	Sous-action 5 - Moyens HT2 consacrés aux RH	27,45	28,45	3,6%	27,45	27,43	-0,1%
Sous-action 6 - Actions nationales et internationales en faveur du développement durable	Sous-action 6 - Actions nationales et internationales en faveur du développement durable	11,69	11,69	0,0%	11,69	11,69	0,0%
Sous-action 7 - Fonctionnement courant du CGEDD	Sous-action 7 - Fonctionnement courant du CGEDD	0,70	0,70	0,0%	0,70	0,70	0,0%
Sous-action 8 - Moyens consacrés à l'ENPC et à l'ENTPE	Sous-action 8 - Moyens consacrés à l'ENPC et à l'ENTPE	46,75	46,75	0,0%	46,75	46,75	0,0%
Action 25 - Commission nationale du débat public (CNDP)	Action 25 - Commission nationale du débat public (CNDP)	0,96	0,96	0,0%	0,96	0,96	0,0%
Action 26 - Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	Action 26 - Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	0,51	0,51	0,0%	0,51	0,51	0,0%
Action 27 - Commission de régulation de l'énergie (CRE)	Action 27 - Commission de régulation de l'énergie (CRE)	4,17	4,17	0,0%	6,73	6,73	0,0%
Total (hors titre 2)		201,10	189,58	-5,7%	221,36	232,17	4,9%

Source : réponses du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur spécial

Parmi les principaux mouvements, la sous-action 3, portant les dépenses d'immobilier de l'administration centrale, du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) au sein du MTE, du MCTRCT et du ministère de la mer, voit ses AE diminuer de 37 %, en raison des engagements liés aux marchés pluriannuels (d'électricité, de gaz et de gardiennage) qui ont été renouvelés en 2021.

La sous-action 4 qui finance le fonctionnement des infrastructures informatiques et les systèmes d'information des activités support du MTE, du MCTRCT et du ministère de la mer, bénéficie de 10 millions d'euros supplémentaires, tant en AE qu'en CP, en raison de l'accroissement des moyens consacrés à l'informatique, en réponse à la crise sanitaire.

À ce titre, il faut souligner que la prévision d'exécution du programme 217 hors titre 2 pour 2021 a été récemment revue à la hausse, en raison notamment des besoins de financement de la transformation numérique. Toutefois, le MTE indique au rapporteur spécial qu'il n'y a pas d'écart significatif avec la prévision initiale. L'absence, à ce stade de la gestion, de mesures de régulation budgétaire et l'utilisation du report des crédits budgétaires permettent au responsable de programme de mettre en œuvre le principe d'auto-assurance pour financer sur ses ressources disponibles les aléas de gestion.

DEUXIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

I. LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS EN 2022

A. UNE AUGMENTATION DE 15,1 MILLIONS D'EUROS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » met en œuvre :

- la **politique de l'eau**, qui prend appui sur les dispositifs de la directive cadre eau (DCE) du 23 octobre 2000 et fixe des objectifs de protection et de restauration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ;

- la **politique relative au littoral et au milieu marin**, principalement par la mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) du 17 juin 2008 qui vise à réaliser ou maintenir un bon état écologique des eaux marines ;

- la **politique relative à la biodiversité**, par une meilleure connaissance de la biodiversité, la protection des espèces animales, la protection des espaces naturels, *via* les aires protégées (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles nationales, régionales, Natura 2000), la trame verte et bleue, etc.

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit pour le programme une dotation de 244,3 millions d'euros en AE et 244,4 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 15,1 millions d'euros en AE et en CP par rapport à 2021, ce qui représente une hausse de 7 %.

Cette augmentation concerne exclusivement l'action n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité ». En effet, l'action n° 1 « Sites, paysages, publicité », qui concentre 2,8 % des crédits du programme et l'action n° 2 « Logistique, formation et contentieux », qui concentre 2,5 % des crédits du programme (dépenses de fonctionnement courant et dépenses de contentieux) voient leur crédits inchangés par rapport à 2021.

Évolution des crédits du programme 113 entre 2021 et 2022

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
Action 01 – Sites, paysages, publicité	6 535 963	6 535 963	0%	6 533 223	6 533 223	0%
Action 02 – Logistique, formation et contentieux	5 664 206	5 664 206	0%	5 648 090	5 648 090	0%
Action 07 – Gestion des milieux et biodiversité	217 033 282	232 138 423	7%	217 069 905	232 175 047	7%
Espaces et milieux marins	20 684 776	23 184 776	12%	20 657 655	23 157 655	12%
Politique de l'eau	17 723 719	21 223 019	20%	17 670 754	21 170 054	20%
Espaces naturels et protégés	57 022 349	59 322 349	4%	57 022 534	59 322 534	4%
Natura 2000	28 139 221	28 139 221	0%	28 273 952	28 273 952	0%
Connaissance et préservation de la biodiversité	40 392 217	45 392 217	12%	40 374 011	45 374 011	12%
Opérateurs	53 071 000	54 876 840	7%	53 071 000	54 876 840	7%
<i>titre 2 (P217, A 13)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Total (hors titre 2)	229 233 450	244 338 591	7%	229 251 218	244 356 359	7%
Total y. c. titre 2	229 233 450	244 338 591	7%	229 251 218	244 356 359	7%

Source : réponse de la DGALN au questionnaire du rapporteur spécial

Cette augmentation de moyens doit notamment permettre de **répondre aux engagements présidentiels (à travers le renforcement de la politique interministérielle de la forêt) et mettre en œuvre les plans et stratégies nationales et européennes dans le domaine de l'eau et la biodiversité.**

Cette hausse des crédits financera les mesures suivantes :

- 5 millions d'euros pour la nouvelle stratégie nationale biodiversité 2030, qui sera élaborée d'ici la fin de l'année et publiée en 2022 ; il est notamment prévu de réaliser une « campagne d'impact » et d'accompagner des actions nouvelles pour lancer des initiatives avec d'autres partenaires (appel à projets sur la base de la SNB et de ses plans d'actions) ;

- **3,5 millions d'euros pour la gestion durable des ressources minérales.** Cette enveloppe permettra de renforcer les actions de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane et l'élaboration d'une stratégie durable sur les approvisionnements critiques ;

- **2,3 millions d'euros pour l'Office national des forêts (ONF),** afin de renforcer la politique interministérielle de la forêt au service de la transition écologique via un accroissement conséquent des moyens dédiés aux Missions d'Intérêt Général (MIG) biodiversité ; l'année dernière, cette ligne budgétaire avait déjà été renforcée de 7 millions d'euros, toujours afin de financer la MIG Biodiversité gérée par l'ONF ;

- **2 millions d'euros en faveur du trait de côte.** Cette dotation doit permettre la réalisation des cartographies d'évolution du trait de côte, qui s'appuient sur des études et des réunions de concertation ;

- **0,5 million d'euros destinés au domaine public maritime.** Ce montant permettra de compléter la dotation reçue en loi de finances pour 2018 (500 000 euros) destinée à couvrir la subvention (1,5 million d'euros) versée par la direction de l'eau et la biodiversité au nouvel établissement public du Mont-Saint-Michel chargé de la gestion du barrage du Couesnon en Normandie ;

- **1,8 million d'euros transféré depuis le programme 217 (titre 2) vers l'Office français de la biodiversité (OFB)** dans le cadre du transfert à compter du 1^{er} septembre 2022 des effectifs des laboratoires d'hydrobiologie des DREAL à l'OFB, afin de renforcer l'OFB sur les missions de connaissance et du transfert de la prise en charge de la gestion des corps des agents techniques de l'environnement (ATE) et des techniciens de l'environnement (TE), dont la responsabilité sera confiée à l'établissement à compter du 1^{er} janvier 2022.

Le coût et le financement du Congrès mondial de la nature de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)

En raison des conditions sanitaires liées à la pandémie de la COVID-19, ce congrès, qui devait avoir lieu en juin 2020, a été reporté une première fois en janvier 2021, puis au 3 septembre 2021. Le congrès, qui s'est déroulé du 3 au 11 septembre, a constitué un moment privilégié pour augmenter la visibilité politique et médiatique de la protection de la biodiversité, avec l'implication du président de la République pour son ouverture, et avec la participation de nombreux ministres.

Le congrès a rassemblé 5 000 congressistes et accueilli 25 000 visiteurs.

Le budget total actualisé a été contenu, avant l'été 2021, à 25,1 millions d'euros (contre 24,5 millions d'euros dans le budget de candidature initial).

Initialement, le financement État représentait 16 millions d'euros répartis entre les ministères en charge de la Transition écologique (11,2 millions d'euros), de l'Europe et des Affaires étrangères (4 millions d'euros) et des Outre-mer (0,8 million d'euros). Une contribution du Conseil départemental des Bouches du Rhône est venue compléter la dotation de l'État à hauteur de 1,5 million d'euros. **Au total, le financement arrêté représentait 17,5 millions d'euros. Le besoin de financement en 2021 s'élevait donc à 7,6 millions d'euros.**

À l'issue d'une concertation interministérielle, le cabinet du Premier ministre a validé l'estimation des dépenses réalisée par le ministère de la transition écologique portant à 7,6 millions d'euros l'enveloppe maximale nécessaire pour faire face aux frais liés au report du congrès en raison du contexte sanitaire.

Le bleu issu de la consultation interministérielle dématérialisée du 13-15 juillet 2021 a acté le dégel de la réserve du programme 113 de 7,6 millions d'euros (AE=CP) pour permettre l'engagement des derniers marchés nécessaires à l'organisation du sommet à la rentrée de septembre.

Finalement, à l'issue de la tenue du congrès mondial de la nature de l'UICN, le coût actualisé est arrêté à 24,4 millions d'euros.

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

B. LA NOUVELLE STRATÉGIE POUR LES AIRES PROTÉGÉES : DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS À CE STADE, FINANCÉS UNIQUEMENT PAR DES MOYENS PONCTUELS OCTROYÉS EN 2021, STABILISÉS EN 2022

1. Les crédits supplémentaires octroyés en 2021 dans le cadre du déploiement de la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées 2030 sont pérennisés en 2022 ...

Compte tenu des négociations internationales devant être menées à court et moyen terme (conférence des parties en Chine sur les suites de la convention sur la diversité biologique, stratégie nationale biodiversité pour 2030...), **notre pays se doit de consacrer les moyens nécessaires à la**

protection de la biodiversité, enjeu jusqu'alors relégué au second plan derrière l'enjeu non moins important du réchauffement climatique.

Ainsi, le Président de la République a décidé d'accroître la part des **espaces naturels protégés, avec un objectif de 30 % d'aires protégées, dont un tiers sous protection forte d'ici 2022 (soit 10 %)**. Ces objectifs sont au cœur de la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées 2030, publiée en janvier 2021.

Cet objectif implique la création de nouvelles aires protégées et le renforcement de la gestion des aires déjà existantes.

Dans ce cadre, **de nouveaux moyens ont été accordés en 2021 aux aires protégées, sur le présent programme 113 et au sein du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » :**

- **une augmentation des crédits du programme 113 de 11 millions d'euros, dont 6 millions d'euros pour les réserves naturelles nationales à afin d'en créer de nouvelles, de mieux financer les structures gestionnaires et d'impulser l'éducation à l'environnement au sein de ces espaces de protection forte, 3 millions d'euros à destination des parcs nationaux pour soutenir leurs besoins d'investissement et 1,6 million d'euros pour d'autres aires protégées** (parcs naturels régionaux, fondation reconnue d'utilité publique de la fédération des conservatoires d'espaces naturels, mission d'intérêt général de l'ONF) ;

- **dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2021, 20 ETP supplémentaires sont attribués aux parcs nationaux, afin d'accompagner la montée en puissance du parc national de Forêts (+ 10 ETP/ETPT) et de répondre aux besoins des parcs nationaux existants (+ 10 ETP/ETPT) ;**

- **l'une des actions du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » recouvre les activités en faveur de la reconquête de la biodiversité sur les territoires et de la lutte contre l'artificialisation des sols. Dans ce cadre, 60 millions d'euros d'AE sont alloués à la réalisation d'opérations de restauration et d'infrastructures dans les aires protégées, dont 19 millions d'euros à destination de l'OFB, la majorité étant destinés aux parcs naturels marins, 19 millions d'euros à destination des parcs nationaux, suivant une répartition égale par parc, soit 1,7 million d'euros par parc¹, et 22 millions d'euros pour les services déconcentrés, principalement destinés au soutien à l'investissement des réserves naturelles. 10 millions**

¹ 80 projets ont été sélectionnés pour contribuer aux missions des parcs, telles la protection, la connaissance, ou l'éducation à l'environnement, mais aussi pour avoir un effet fort et immédiat sur l'économie des territoires de parcs nationaux. Quelques exemples de projets financés ont été évoqués par plusieurs dirigeants de parcs nationaux, auditionnés par le rapporteur : rénovation de refuge (parcs nationaux des Pyrénées, de la Vanoise et du Mercantour), restauration de bâtiments pour en faire des lieux d'accueil (parcs nationaux de la Réunion et de Port-Cros), restauration d'espaces naturels (parcs nationaux de la Réunion et des Calanques), projets de requalification des entrées de site en cœur de parc du Mercantour, notamment après les dégâts de la tempête Alex, etc.

d'euros de CP ont été votés en 2021 pour ce volet, et 33,2 millions d'euros sont demandés à ce titre pour 2022.

L'idée d'une complémentarité entre les crédits alloués dans le cadre du plan de relance et les crédits prévus sur le programme 113 est avancée, les crédits budgétaires apportant le financement « régulier » des structures.

Dans certains cas, la frontière entre crédits réguliers et soutien ponctuel peut apparaître poreuse : par exemple, la rénovation du patrimoine bâti des parcs nationaux accueillant du public peut être financée aussi bien par le plan de relance que par des crédits d'investissement versés depuis le programme 113. Dans ce cas, **la direction de l'eau et de la biodiversité a posé le principe d'une absence de cofinancement par le plan de relance et le programme 113 afin d'éviter le risque de double financement.**

En 2022, ces moyens financiers à destination des aires protégées sont maintenus, et les actions prévues dans le cadre du plan de relance se poursuivent.

Une nouvelle augmentation des moyens humains des parcs nationaux est prévue (+ 20 ETP/ETPT) pour 2022. L'article 42 *septies* du projet de loi de finances, rattaché à la présente mission, propose pour ce faire d'augmenter le plafond de la fourchette de contribution de l'OFB aux parcs nationaux, qui passerait de 68,5 millions d'euros à 69,7 millions d'euros. Cette hausse finance à la fois l'augmentation des ETP de 2022 et celle de 2021, opérée en gestion.

2. ... Mais ces crédits ne permettront pas d'atteindre les objectifs fixés en matière d'aires protégées à horizon 2030

Le rapporteur spécial a eu l'occasion de rappeler la complexité des modes de financement des aires protégées dans le cadre d'un rapport de contrôle sur le financement de ces aires. Ce travail a également été l'occasion d'identifier les difficultés rencontrées par certaines structures gestionnaires d'aires protégées, compte tenu des moyens, en particulier humains, qui leur sont actuellement dévolus.

Les moyens actuels paraissent ainsi difficilement compatibles avec les objectifs de la SNAP. Or, le décalage entre les ambitions affichées et les moyens alloués apparaît problématique, d'autant plus lorsqu'il retentit sur la qualité de la protection. **Plusieurs pistes d'évolution des modes de financement actuels ont été dégagées à l'occasion de ce rapport**, dont les principales recommandations figurent dans l'encadré ci-dessous :

**Recommandations du rapporteur spécial dans son rapport de contrôle
sur le financement des aires protégées**

Axe 1 : Donner plus de visibilité aux structures gestionnaires d'aires protégées sur leurs financements

- **Recommandation n° 1** : mettre en place des contrats d'objectifs et de performance pluriannuels permettant d'assurer une visibilité des engagements financiers de l'État et des opérateurs en faveur des aires protégées sur plusieurs années, afin que les structures gestionnaires appuient leur développement sur une programmation financière pluriannuelle sécurisée.
- **Recommandation n° 2** : organiser régulièrement des conférences de financeurs, à l'échelle nationale mais également au niveau territorial, par exemple à l'échelon régional, afin de mieux mobiliser et articuler les financements locaux, nationaux et européens disponibles.
- **Recommandation n° 3** : poursuivre la dynamique de mutualisations engagée, en particulier entre l'Office français de la biodiversité (OFB) et les parcs nationaux qui lui sont rattachés, et en faire un des objectifs prioritaires de la nouvelle convention de rattachement, afin de rationaliser certains coûts.

Axe 2 : Optimiser les ressources existantes et mettre en place une fiscalité d'incitation à la protection de la biodiversité

- **Recommandation n° 4** : isoler les recettes et dépenses liées aux espaces naturels sensibles au sein d'un budget annexe aux comptes des collectivités concernées, afin de valoriser leur action en faveur de la biodiversité et des espaces naturels.
- **Recommandation n° 5** : modifier les critères d'éligibilité des communes couvertes par un site Natura 2000 à la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et augmenter en conséquence le montant de crédits alloués à la dotation afin de mieux compenser les contraintes financières liées à cet outil.
- **Recommandation n° 6** : mettre en place une modalité d'appui aux gestionnaires d'aires protégées visant à leur permettre de faire face aux obligations d'avances de trésorerie liées au décalage entre la consommation et le versement des fonds européens, par exemple via la création d'un fonds dédié, afin de faciliter la mobilisation des fonds européens.

Axe 3 : Diversifier les ressources des structures gestionnaires d'aires protégées

- **Recommandation n° 7** : engager un développement ciblé du mécénat afin de diversifier le financement des aires protégées, notamment via le mécénat de compétences et le mécénat en « nature » (dons en nature sans contrepartie).
- **Recommandation n° 8** : mettre en place une contribution obligatoire au financement des aires protégées due par les organisateurs d'activités économiques au sein de ces espaces.
- **Recommandation n° 9** : éviter la mise en place d'une nouvelle fiscalité affectée à la biodiversité, peu adaptée au contexte économique et risquant d'accroître la dépendance du financement des aires protégées à la poursuite d'atteintes à la nature.

Source : rapport d'information de Mme Christine LAVARDE, fait au nom de la commission des finances n° 859 (2020-2021) - 29 septembre 2021

Au sein du projet de loi de finances pour 2022, le rapporteur spécial note l'augmentation du plafond de droit annuel de francisation et de navigation affecté au CELRL, passant de 38,5 à 40 millions d'euros (+ 1,5 million d'euros). **Cette augmentation est particulièrement bienvenue, afin de permettre au CELRL de poursuivre le rythme d'acquisition d'espaces pour la sauvegarde et la gestion durable de l'espace littoral et des milieux naturels associés.**

L'analyse des besoins des structures pour atteindre les objectifs fixés par la nouvelle stratégie est seulement en cours de réalisation : les pistes d'amélioration en matière budgétaire et fiscale passent avant tout par la réalisation d'un « diagnostic du financement des aires protégées ».

S'il y a lieu de regretter que cette évaluation des besoins n'ait pas eu lieu avant la définition de la stratégie pour les aires protégées pour 2030, le rapporteur spécial portera une attention particulière au travail de la mission de l'Inspection générale des finances et du CGEDD, dont les conclusions seraient remises d'ici la fin de l'année.

C. EN 2022, LES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ SONT PRÉSERVÉS

Pour ce qui concerne l'exercice 2021, le schéma d'emplois du programme 113 pour ses opérateurs, fixé initialement en LFI a - 59 ETP, a été fixé en gestion à - 19 ETP.

Les réductions d'effectifs devaient initialement porter sur les agences de l'eau (- 39 ETP) ainsi que sur l'OFB (- 20 ETP). Si le schéma d'emplois des agences de l'eau a été maintenu, celui de l'OFB a été annulé en gestion, avec un plafond d'emplois maintenu abaissé à 2 638 ETPT (soit - 20 ETPT par rapport à 2020). Le schéma d'emplois des parcs nationaux, initialement nul, a bénéficié d'une augmentation de 20 ETP (et également en ETPT), à l'occasion de l'adoption de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 afin de renforcer les moyens des opérateurs.

Pour l'exercice 2022, le plafond d'emplois des opérateurs est fixé à 5 131 ETPT. Le plafond d'emplois des agences de l'eau, ainsi que ceux du CELRL, de l'OFB et de l'EPMP doivent demeurer stables à périmètre constant par rapport à la LFI 2021 (schémas d'emploi nuls). Celui des parcs nationaux augmente quant à lui de 40 ETPT entre la LFI 2021 et le PLF 2022, du fait de l'impact du schéma d'emplois en ETPT (+ 20 ETP/ETPT) et de la prise en compte d'un transfert interne depuis l'ANDRA (+ 20 ETPT) afin de régulariser en loi de finances un ajustement en gestion 2021 dans le cadre de l'adoption de la SNAP 2030. Le plafond d'emplois de l'OFB augmente de 5 ETPT du fait du **transfert des 5 ETP/ETPT depuis le programme 217** du MTE, destiné à contribuer à la gestion des corps des ATE/TE.

Le schéma d'emploi global des opérateurs du programme 113 au PLF 2022 s'établit donc à + 20 ETP, correspondant au schéma d'emplois des parcs nationaux. Le schéma d'emplois se double d'un transfert de 5 ETP à destination de l'OFB, soit une prévision d'augmentation globale de + 25 ETP d'ici fin 2022 pour les opérateurs sous la tutelle de la direction de l'eau et de la biodiversité.

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

1. Les agences de l'eau : une participation importante au plan de relance et des effectifs préservés en 2022

La loi de finances pour 2020 a transféré aux agences de l'eau le **recouvrement des redevances cynégétiques, jusqu'alors perçues auprès des titulaires du permis de chasser par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**. Il s'agissait de diversifier les redevances des agences de l'eau et d'élargir ces ressources à des contributions dans le champ des atteintes à la biodiversité, dans la perspective de conforter le rôle des agences comme opérateurs principaux du financement des politiques de l'eau et de la biodiversité. Pour tenir compte de ces nouvelles ressources, le plafond global des redevances perçues par les agences de l'eau a été augmenté en conséquence de 51,62 millions d'euros (qui correspondent au montant des redevances cynégétiques et du droit de timbre au titre de l'année 2019), passant ainsi de 2,105 à 2,157 milliards d'euros.

La loi de finances pour 2021 a intégré dans le plafond de redevances affectées aux agences de l'eau la part de **redevances pour pollutions diffuses reversée à l'OFB**, au titre du financement du volet national du programme « Ecophyto » (montant plafonné à **41 millions d'euros** par an par le V de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement).

Le plafond de redevances affectées atteint ainsi **2,197 milliards d'euros, et reste maintenu au même niveau en 2022.**

Les 11^{èmes} programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau 2019-2024, adoptés à l'automne 2018, feront l'objet d'une révision à mi-parcours d'ici la fin de l'année.

Les agences de l'eau sont par ailleurs activement mobilisées sur la mise en œuvre du **plan de relance.**

Le plan de relance prévoit en effet **250 millions d'euros d'AE pour sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en métropole¹.** Il s'agit d'améliorer la résilience de l'alimentation en eau potable face aux risques de sécheresse et la lutte contre les sources de contamination de l'eau à travers un traitement plus efficace en station d'épuration.

Ces crédits sont directement versés aux 6 agences de l'eau (220 millions d'euros pour les réseaux d'eau et la modernisation des stations d'assainissement, 30 millions d'euros pour l'hygiénisation des boues)². 100 millions d'euros des AE ont été consommées au 1^{er} octobre, **la totalité des AE sera engagée à la fin de l'année.** 55 millions d'euros de CP étaient prévus en 2021 à cet effet, et 8 millions d'euros pour la mise en place de traitement d'hygiénisation des boues des stations d'épuration. Les besoins de CP sont estimés à **102 millions d'euros pour 2022.**

10 millions d'euros d'AE sont également prévus au titre de la restauration écologique des cours d'eau, et délégués aux agences.

Les agences de l'eau sont ainsi pleinement mobilisées, y compris dans le cadre du plan de relance. Dans ce contexte, **le plafond d'emplois des agences de l'eau est fixé pour 2022 à 1 497 ETPT, au même niveau qu'en 2021. Autrement dit, les effectifs des agences sont préservés, contrairement aux années précédentes :** le schéma d'emplois s'élevait à - 39 ETP en 2021 et à - 43 ETP en 2020.

¹ Et 50 millions d'euros dans les outre-mer.

² Pour l'outre-mer, 47 millions d'euros seront versés à l'OFB et 3 millions d'euros aux services déconcentrés.

2. Un plafond d'emplois préservé pour l'Office français de la biodiversité

L'année 2021 a constitué la deuxième année d'existence de l'Office français de la biodiversité, qui fusionne l'Agence française de la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Les missions confiées au nouvel établissement ont pour objectif général la surveillance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité terrestre, aquatique et marine, ainsi que la gestion équilibrée et durable de l'eau.

En 2021, l'établissement a disposé d'un financement global de **462,8 millions d'euros**, réparti comme illustré dans le graphique ci-dessous. En 2020, le financement global s'élevait à 424,2 millions d'euros.

Les contributions des agences de l'eau restent le principal moyen de financement (372,9 millions d'euros), cette contribution intégrant la somme des anciennes contributions à l'AFB et de l'ONCFS, augmentées de 51,62 millions d'euros en 2020 pour intégrer les conséquences du transfert aux agences de l'eau des redevances cynégétiques (46,12 millions d'euros) et du droit de timbre (5,50 millions d'euros) perçus auparavant au profit de l'ONCFS et de 41 millions d'euros en 2021 pour intégrer la dotation spécifique « Écophyto ».

La création de l'OFB à compter du 1^{er} janvier 2020 s'est accompagnée de la mise en place d'une **subvention du programme 113** à hauteur de **41,2 millions d'euros, augmentée de 10 millions d'euros en 2021 et donc portée à 51,2 millions d'euros**.

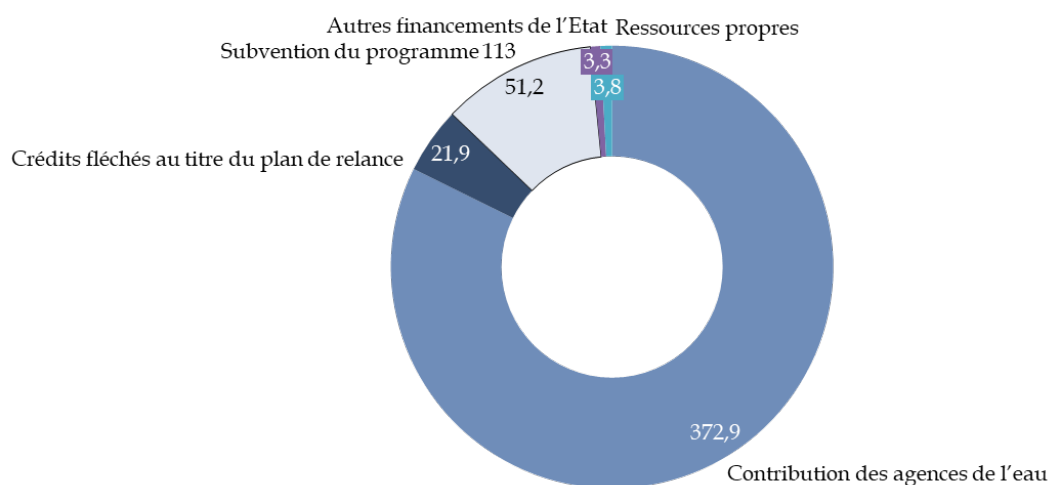
L'OFB participe pleinement au plan de relance initié par le Gouvernement et bénéficie à ce titre de **85 millions d'euros** alloués de façon pluriannuelle sur les années 2021 à 2023 (avec des engagements sur 2021 et 2022, et des paiements jusqu'en 2023) pour des actions en matière :

- de projets eau-assainissement en outre-mer (47 millions d'euros) ;
- de restauration écologique (19 millions d'euros) et de gestion des aires protégées (19 millions d'euros).

L'OFB voit également augmenter de 1,2 million d'euros le plafond de contribution qu'il verse aux établissements publics de parcs nationaux (article 42 *septies* du projet de loi de finances cf. *infra*). Une nouvelle convention de rattachement est en cours de négociation entre l'OFB et les parcs nationaux afin d'accroître les mutualisations.

Recettes de l'OFB en 2021

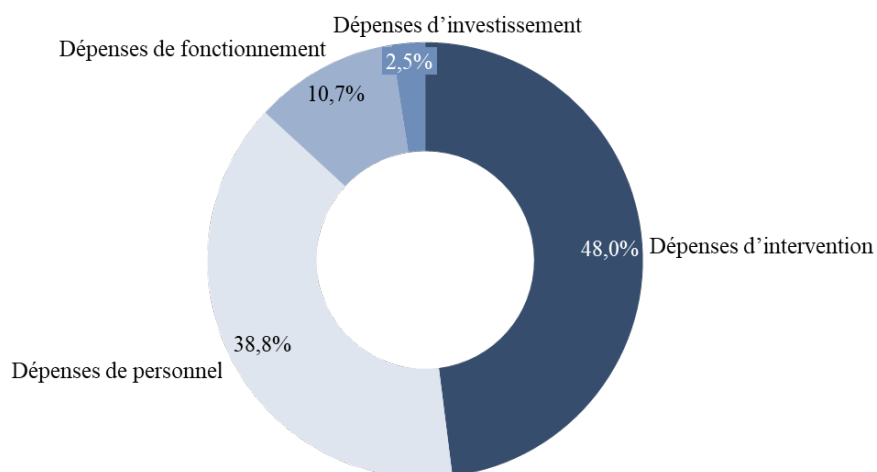
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Le budget initial 2021, rectifié en cours d'année, comprend un total de **dépenses de 491,2 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 48 % de dépenses d'intervention. Le budget de l'OFB a donc été équilibré par **une autorisation de prélèvement de 28 millions d'euros sur le fonds de roulement**, ce que le niveau de trésorerie rend soutenable.

Répartition des dépenses de l'OFB en 2021 par titre



Source : commission des finances

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'OFB

La stratégie de l'établissement est en cours de formalisation via la rédaction de son contrat d'objectifs et de performance (COP).

Le COP s'articule autour de quatre orientations stratégiques, adoptées en conseil d'administration le 30 juin 2021 :

- concourir à la transition écologique ;
- agir dans les territoires ;
- avancer avec l'ensemble des partenaires ;
- bâtir une culture d'établissement, partager une vision commune.

Avec la perspective d'une finalisation et d'une approbation d'ici la fin de l'année, les travaux d'élaboration du COP de l'établissement permettront de fixer le cap en matière de déclinaison prioritaire des missions de l'établissement pour les quatre années à venir, de consolider la lisibilité de son action vis-à-vis des partenaires ainsi qu'en interne, et développer auprès des agents de l'établissement d'une vision commune du sens, des priorités et des modalités d'exercice de leurs missions.

Source : réponse de la DGALN au questionnaire du rapporteur spécial

En 2022, 1,5 million d'euros viendront abonder le budget de l'établissement afin de financer les agents des laboratoires d'hydrobiologie dont les missions devront être transférées à l'OFB à compter du 1^{er} septembre 2022, et ce afin de conforter et renforcer la cohérence du pôle connaissances de l'établissement. Ce montant est porté sur la subvention pour charges de service public versée à l'OFB par le programme 113.

S'agissant des moyens humains, l'opérateur n'a pas connu de schéma d'emplois en 2020. Il disposait d'un plafond d'emplois de **2 653 ETPT finalement exécuté à 2 612 ETPT en raison de la crise sanitaire, qui a généré des difficultés de recrutement en période d'installation de l'établissement et de constitution de son organisation.**

Le schéma d'emplois prévu pour 2021 était initialement de - 20 ETP, contre 40 initialement envisagé à la création de l'office. Le schéma d'emplois a finalement été abaissé en gestion, et fixé à 2 638 ETPT (- 20 ETPT).

L'année dernière, il avait été indiqué que 40 ETP seraient supprimés en 2022 et 37 ETP transférés à horizon 2022 aux parcs naturels marins. Le rapporteur spécial avait considéré cette réduction des emplois comme problématique, car le **plan de relance** confie la gestion de **85 millions d'euros à l'OFB**. Ce **schéma d'emplois de l'opérateur apparaissait difficilement compatible avec le renforcement de ces politiques**. Au surplus, l'OFB a recruté une dizaine d'intérimaires pour mettre en œuvre les interventions qui lui sont déléguées dans le cadre du plan de relance.

Ainsi, pour 2022, le Gouvernement propose de maintenir à un niveau inchangé le plafond d'emplois de l'établissement à 2 638 ETPT, à périmètre constant, pour l'appuyer dans ses missions alors même que les enjeux en matière de biodiversité sont au cœur de l'actualité.

L'OFB disposera par ailleurs de 5 ETP transférés depuis le programme 217 pour faciliter la prise en charge de la gestion des corps des agents techniques de l'environnement (ATE) et des techniciens de l'environnement (TE), dont la responsabilité sera confiée à l'établissement à compter du 1^{er} janvier 2022. Le plafond d'emplois de l'OFB en 2022 s'élèvera donc à 2 643 ETPT.

II. LE PROGRAMME 181 EST MARQUÉ PAR UNE AUGMENTATION DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC VERSÉE À L'ADEME

La maquette du programme 181 a fait l'objet de plusieurs évolutions en 2021. D'abord, les crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ont été inscrits sur la nouvelle action 14. En outre, une action 13 « Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) » porte désormais la subvention versée à l'opérateur. Cette subvention était jusqu'alors répartie entre les actions 01 et 10 du programme. Cette maquette est stabilisée pour l'année 2022.

**Évolution des crédits du programme 181 « Prévention des risques »
entre 2021 et 2022**

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
Action 01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	61 512 815	61 524 385	0,02 %	63 451 026	63 462 596	0,02 %
Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	109 146 698	63 521 657	-41,80 %	67 146 698	68 221 657	1,60 %
<i>dont titre 2</i>	49 412 485	50 587 444	2,38 %	49 412 485	50 587 444	2,38 %
Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	35 851 611	37 151 611	3,63 %	35 851 611	37 151 611	3,63 %
Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	39 777 130	40 277 130	1,26 %	39 777 130	40 277 130	1,26 %
Action 12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	547 890 705	598 590 604	9,25 %	547 890 705	598 590 604	9,25 %
Action 13 – Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	29 824 608	29 824 608	0,00 %	29 824 608	29 824 608	0,00 %
Action 14 – Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	415 000 000	235 000 000	-43,37 %	205 000 000	235 000 000	14,63 %
Total (hors titre 2)	1 189 591 082	1 015 302 551	-14,65 %	939 529 293	1 021 940 762	8,77 %
Total (hors titre 2) et hors FPRNM	774 591 082	780 302 551	0,74 %	734 529 293	786 940 762	7,14 %
Total toutes actions et tous titres	1 239 003 567	1 065 889 995	-13,97 %	988 941 778	1 072 528 206	8,45 %

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les crédits prévus pour le programme 181 « Prévention des risques » en 2022 diminuent de façon importante en AE (-14 %, soit -173 millions d'euros) et augmentent significativement en CP (+8,45 %, soit +83 millions d'euros). Hors titre 2, les crédits suivent une évolution similaire (-14,7 % en AE et +8,8 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2021).

A. RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES : DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE

1. Une stabilité des crédits alloués à la prévention des risques technologiques

En 2022, l'action 01 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » voit ses crédits stabilisés par rapport à 2021. La finalité de cette action consiste à assurer la prévention des risques technologiques et des pollutions, à maîtriser les effets des processus industriels, des produits et des déchets sur l'environnement et la santé, et à mettre en œuvre la feuille de route économie circulaire.

L'incendie des sites de Lubrizol et de Normandie Logistique le 26 septembre 2019 et l'explosion d'un entrepôt de stockage d'ammonitrates à Beyrouth le 4 août 2020 ont rappelé l'importance de la prévention des risques technologiques.

Cette politique de prévention s'opère par le biais des **plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**. Créés par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, à la suite de la catastrophe AZF, ils **prévoient des mesures visant à réduire les risques associés à la présence de sites industriels à hauts risques (classés Seveso seuil haut) pour les riverains.**

Ces plans permettent d'agir sur l'urbanisation autour des installations présentant les plus grands risques (installations Seveso seuil haut) et de corriger, au besoin, par des **mesures foncières** d'expropriation ou de délaissement, de travaux sur les biens d'habitation des situations d'exposition au risque des populations. Des **mesures supplémentaires** de réduction du risque à la source sur les sites industriels à l'origine du risque, allant au-delà des exigences réglementaires, peuvent également être prescrites lorsque leur mise en œuvre est moins coûteuse que les mesures foncières qu'elles permettent d'éviter.

En août 2021, 385 PPRT ont été approuvés sur les 389 PPRT prescrits. Seuls 4 PPRT restent donc à approuver. D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, **il s'agit des PPRT les plus complexes, présentant des enjeux techniques, économiques et sociaux importants qui nécessitent une longue concertation de l'ensemble des acteurs concernés.**

Quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF et l'adoption de la loi « risques » de 2003, la **mise en œuvre opérationnelle** de ces plans se poursuit. La DGPR indique que les besoins en AE se poursuivent compte tenu des PPRT restant à approuver, alors que les besoins en CP vont augmenter du fait de l'accélération de la mise en œuvre des mesures prescrites par les PPRT.

Bilan des PPRT

Un bilan de l'avancement de la mise en œuvre des 385 PPRT approuvés entre 2007 et 2021 peut être effectué :

- sur les 106 logements et 59 activités faisant l'objet d'une expropriation (pour un montant de financement de l'État estimé à 130 millions d'euros), 44 logements (42 %) et 15 activités (25 %) ont été expropriés. 84 logements (soit 33 % des 253 concernés) et 31 activités (soit 16 % des 189 activités) ont été délaissés ;

- 12 mesures alternatives ont été prescrites ou sont à l'étude, pour un montant de financement de l'État estimé à ce stade à 3,3 millions d'euros ;

- 24 mesures supplémentaires ont été réalisées ou sont à l'étude, pour un montant de financement de l'État estimé à 138 millions d'euros ;

- 162 PPRT prescrivent des travaux de protection face aux risques technologiques à près de 15 720 logements. Au 1er août 2021, environ 4 060 logements (1426 %) ont fait l'objet d'un diagnostic de travaux ; les travaux ont été réalisés pour 1 426 d'entre eux (9 % des logements soumis à travaux, représentant 35 % des logements diagnostiqués).

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Ainsi, **entre 2009 et 2020, 262 millions d'euros d'AE ont été engagées par l'État et 147 millions d'euros de CP ont été consommés pour la mise en œuvre des mesures prescrites par les PPRT** (mesures foncières, supplémentaires et alternatives) et l'accompagnement des riverains dans la réalisation de travaux sur l'habitat de protection face aux risques technologiques.

2. La prévention des risques naturels et hydrauliques : la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels se poursuit

L'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » voit ses crédits augmenter de 1,5 million d'euros, tant en AE qu'en CP, pour être portés en 2022 à 37,15 millions d'euros.

Cette hausse traduit **le renforcement du soutien à deux opérateurs intervenant dans le domaine des risques naturels et hydrauliques :**

- d'une part **l'Office national des forêts (ONF)**, opérateur d'expertise pour la gestion des risques en milieu montagnard et la prévention des feux de forêt, risques accrus par le changement climatique comme par exemple les ruptures brutales de glaciers ou l'extension des feux de forêts sur l'ensemble de la métropole ; **la subvention est portée de 3,3 à 4,5 millions d'euros ;**

- d'autre part **l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)**, qui intervient pour l'amélioration de la prévision des crues et dont l'augmentation de moyens vise à permettre une meilleure anticipation des débits de crues en particulier

en Outre-mer. **La subvention versée par le programme est portée de 1,77 à 1,87 million d'euros.**

Par ailleurs, la prévention des risques naturels et hydrauliques, visant à assurer la protection des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles telles les inondations, les mouvements de terrains, séismes, ou submersions marines, est mise en œuvre par les **plans de prévention des risques naturels (PPRN), les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI)**, outils de contractualisation entre l'État et les collectivités permettant de promouvoir une gestion des risques d'inondation, **ou encore le plan séisme Antilles.**

Comme nous l'ont rappelé les inondations consécutives au passage de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes, **cette politique de prévention revêt un caractère crucial dans un contexte de dérèglement climatique.**

Le PPRN, annexé au plan local d'urbanisme ou à la carte communale, a pour objet de **maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des populations et des biens, à travers des mesures d'interdiction ou d'adaptation des constructions nouvelles ou existantes.** Il peut concerner un aléa particulier, comme par exemple, le risque inondation, ou plusieurs selon les caractéristiques du territoire.

Concrètement, un plan de prévention des risques délimite les zones concernées par le risque sur le territoire, sur la base d'un aléa de référence, par exemple pour les crues des rivières, la crue centennale, ou si elle est plus élevée, la plus haute crue connue, et définit une réglementation pour chaque zone.

L'objectif visé lors de la mise en place des PPRN conduisait à ce que 12 500 communes soient couvertes par un PPRN approuvé, couvrant les territoires à forts enjeux. **En juillet 2021, 12 148 communes sont couvertes par un PPRN approuvé. 1 230 communes ont un PPRN prescrit¹.**

D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, 76 % des communes couvertes par un PPRN approuvé le sont pour l'aléa inondation (65 %), ou pour l'aléa mouvement de terrain ou pour l'aléa retrait-gonflement des argiles (11 %).

Depuis 2014, le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), ou fonds « Barnier », prend en charge les dépenses d'élaboration des PPRN et des actions d'information préventive sur les risques majeurs (19 millions d'euros en AE en 2021).**

¹ La diminution du nombre de communes sur le territoire desquelles un PPRN est prescrit depuis le milieu des années 2000 résulte de l'approbation d'un nombre croissant de PPRN.

3. Un nouvel abondement exceptionnel du fonds « Barnier » à la suite des inondations d'octobre 2020 dans les Alpes Maritimes

La loi de finances pour 2021 a **intégré le budget du Fonds de prévention des risques naturels majeurs au programme 181 « Prévention des risques »**.

Jusqu'à cette intégration, le FPRNM était financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles représentant elle-même une « sur-prime » de 12 % ou 6 % selon qu'il s'agit d'un contrat habitation ou automobile.

Or, si le montant annuel prélevé via les compagnies d'assurance est de l'ordre de 210 millions d'euros en augmentation tendancielle, **seuls 137 millions d'euros étaient reversés au fonds, soit 65 % des recettes (131,5 millions d'euros après prélèvement pour frais de gestion), l'écart étant reversé au budget général, dévoyant le financement de la prévention des risques naturels par les assurés au profit du budget de l'État.**

Avec la budgétisation du fonds, le prélèvement affecté directement au FPRNM a été supprimé et remplacé par un **prélèvement annuel d'un taux identique au profit du budget général de l'État**. Les ressources du fonds, désormais intégré sous forme d'une action spécifique au programme 181 « Prévention des risques », sont passées à cette occasion de 131,5 millions d'euros à 205 millions d'euros en 2021.

Le **plafonnement des recettes du fonds** réalisé par l'article 44 de la loi de finances pour 2018 ne posait jusqu'alors pas de souci majeur, car la **situation budgétaire du fonds était favorable**. Au regard des montants de dépenses du fonds, qui évoluent à la hausse d'année en année, la question de la **soutenabilité du fonds se posait : la budgétisation du fonds est ainsi bienvenue.**

En outre, cette budgétisation du fonds **permet désormais au Parlement de se prononcer sur les moyens budgétaires qui lui sont alloués.**

Cette réforme permet également **de conforter le budget alloué à cette politique, sans limitation éventuelle du niveau des dépenses du fonds par le rendement de la taxe, en particulier en cas de besoin supplémentaire urgent lié à une catastrophe naturelle**, et d'opérer une gestion plus fine des besoins en cours d'année grâce à des mesures de régulation budgétaire qui n'étaient jusqu'à présent pas possibles.

Les interventions du fonds « Barnier »

Le FPRNM permet différents types d'interventions.

Les mesures d'acquisition de biens d'habitation ou de petites entreprises, à l'amiable ou par expropriation, permettent des délocalisations des populations gravement menacées ou dont le bien a été sinistré, sans prise en compte du risque dans le montant de l'acquisition.

Les mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques peuvent bénéficier à des **collectivités locales en particulier pour leurs études, travaux et équipements** sur les territoires dotés de plans de prévention des risques naturels (PPRN). Cette mesure est la plus utilisée du FPRNM et représente plus de 50 % du montant des délégations effectuées ces dernières années avec un montant de **158,6 millions d'euros, sur un total de 264,3 millions d'euros de dépenses du fonds en 2020**. Elle permet notamment le financement des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), des opérations contractualisées dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) et d'une partie du plan séisme Antilles (PSA).

Le FPRNM vient également en soutien, sous conditions, à des **mesures de réduction de la vulnérabilité au bâti pour les particuliers (habitations) et les petites entreprises**.

Les mesures au bénéfice de l'État concernent les études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines et les dépenses liées à l'élaboration des PPRN, à l'information préventive et la mise en œuvre de la directive inondation. In fine, l'acquisition de ces connaissances est indispensable en termes de prévention et partagée avec l'ensemble des parties prenantes.

Un taux maximal de subvention ou d'indemnité est fixé pour la plupart des mesures. Certaines mesures sont plafonnées dans leur montant global et dans la durée.

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Ainsi, **les crédits alloués au fonds en 2021 s'élevaient à 205 millions d'euros, en AE et en CP**. Toutefois, **50 millions d'euros d'AE supplémentaires ont été budgétés pour faire face aux suites de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes d'octobre 2020**.

Par ailleurs, il a été décidé de créer **une dotation supplémentaire en AE** afin de couvrir les opérations ayant déjà fait l'objet d'une délégation de crédits aux services déconcentrés par arrêté interministériel, mais n'ayant pas encore été concrétisée par un acte valant engagement de l'État. Elle a ainsi permis de couvrir les engagements « moraux » de l'État, notamment plusieurs programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) labellisés en juillet 2020. Ainsi, **une dotation de 160 millions d'euros d'AE complémentaires a été votée en loi de finances pour 2021**.

Au total, les AE prévues en loi de finances initiale pour 2021 pour le fonds « Barnier » s'élevaient à **415 millions d'euros**.

En 2022, les 160 millions d'euros d'AE ne sont pas reconduits. En outre, après l'abondement exceptionnel de 50 millions d'euros en AE pour **faire face aux suites de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes d'octobre 2020, un abondement exceptionnel de 30 millions d'euros est de**

nouveau prévu en 2022, en vue du financement des acquisitions amiables de biens. Ces mouvements expliquent la baisse de 180 millions d'euros des AE sur l'action en 2022.

Ainsi, l'action 14 bénéficierait de 235 millions d'euros d'AE et de CP en 2022.

Répartition de l'intervention¹ du FPRNM par type de risque de 2018 à 2020

(en euros)

	2018	2019	2020
Mouvement de terrain	23 442 702	23 224 055	23 154 638
Inondation	91 764 300	115 545 310	199 018 714
Autres dont multirisques	4 752 513	3 488 787	5 813 017
Submersion marine	18 476 246	14 531 322	7 318 856
Incendie de forêt	358 400	340 000	500 000
Avalanche	130 525	357 734	571 853
Cavité souterraine	1 111 221	5 035 715	3 743 314
Séisme	34 152 490	40 002 825	24 186 768
TOTAL	174 188 397	202 525 748	264 307 160

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

B. UN RENFORCEMENT INDISPENSABLE DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE L'ADEME COMPTE TENU DE L'EXTENSION DE SES MISSIONS

1. Une subvention en hausse, complétée par des crédits supplémentaires dans le cadre du plan de relance

La loi de finances initiale pour 2018 a opéré une rebudgétisation totale du financement de l'ADEME, auparavant financée par l'attribution du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), emportant la création d'une nouvelle action (action 12 « ADEME ») sur le programme 181.

Une subvention de 598,6 millions d'euros en AE et en CP est inscrite sur l'action 12 pour l'année 2022, soit une augmentation de 50,7 millions d'euros par rapport à la dotation proposée en 2021. Les crédits de 2021 se sont élevés à 529 millions d'euros après mise en réserve. Après la mise en réserve prévue en 2022, l'agence devrait disposer de 577 millions d'euros, soit une progression de 48 millions d'euros de la subvention versée depuis le programme 181.

¹ Les montants correspondent aux délégations des crédits extra-budgétaires du FPRNM.

Toutefois, les actions confiées à l'ADEME dans le cadre du plan de relance se traduisent par une augmentation très significative des budgets incitatifs de l'ADEME en 2021 et 2022 : en 2021, 116 millions d'euros ont été alloués à l'agence au titre des missions réalisées dans le cadre du plan de relance. L'ADEME se voit ainsi augmenter significativement les moyens des fonds économie circulaire et hydrogène, confier des crédits importants pour le fonds décarbonation de l'industrie, et déployer un nouveau fonds sur le tourisme durable. Ainsi, 106,3 millions d'euros sont alloués par le ministère de la transition écologique au titre des actions menées dans le cadre de la transition écologique, 5 millions d'euros par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la mesure « tourisme durable » et 5 millions d'euros par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour la mesure liée aux « diagnostics carbone » réalisés par les agriculteurs.

L'agence complète par ailleurs son financement par d'autres subventions contractualisées avec l'Union européenne, l'État ou les collectivités territoriales, et par des recettes propres (programmes CEE, formations, intéressement sur retours financiers du PIA, cessions d'actifs, etc.) à hauteur de 37 millions d'euros en 2021.

Ainsi, l'ADEME a disposé en 2021 de 682,5 millions d'euros de recettes.

Compte de résultat de l'ADEME

(en millions d'euros)

CHARGES	Compte financier 2019 (1)	Compte financier 2020 (1)	Budget rectificatif 2021 (1)	PRODUITS	Compte financier 2019 (1)	Compte financier 2020 (1)	Budget rectificatif 2021 (1)
Personnel	69,6	72,4	75,1	Ressources	584,6	571,3	645,6
Fonctionnement	130,1	161,4	143,8	- Subventions de l'Etat	584,6	571,3	645,6
<i>dont charges calculées</i>	29,7	42,3	7,2				
				- Ressources fiscales			
Intervention	384,9	407,0	537,8	Autres subventions	6,1	6,4	22,4
<i>dont charges calculées</i>	0,0	0,0		Ressources propres et autres	46,0	70,8	14,5
				<i>dont produits calculés</i>	0,1	41,9	0,1
Total des CHARGES	584,6	640,8	756,7	Total des PRODUITS	636,7	648,5	682,5
Résultat : bénéfice	52,1	7,7	0,0	Résultat : perte	0,0	0,0	74,2
Total Equilibre	636,7	648,5	756,7	Total Equilibre	636,7	648,5	756,7

(1) voté

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Les prévisions relatives à la situation financière de l'ADEME fin 2021 ont été actualisées en octobre lors de la présentation de son second budget rectificatif : elles amènent à une nouvelle prévision de **trésorerie (hors Investissements d'Avenir) de 148 millions d'euros**, et un **fonds de roulement de 140 millions d'euros (soit 2,2 mois de fonctionnement)**. Par ailleurs, la somme des engagements restant à payer s'élèvera à 1 874 millions d'euros à fin 2021, dont 282 millions d'euros au titre du plan de relance.

En 2022, un budget additionnel à la subvention versée par le programme 181 s'ajoutera au titre du plan de relance, à hauteur de 227,5 millions d'euros, auxquels s'ajouteront 115 millions d'euros versés au titre du fonds décarbonation de l'industrie géré en compte de tiers. 207,5 millions d'euros seraient alloués par le ministère de la transition écologique, 15 millions d'euros par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la mesure « tourisme durable » et 5 millions d'euros par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour la mesure liée aux « diagnostics carbone » réalisés par les agriculteurs.

L'ADEME et la mission « Plan de relance » en 2022

Le plan de relance mobilise l'ADEME, vers des dispositifs existants qui nécessitent d'être renforcés ou bien pour mettre en œuvre de nouveaux soutiens vers les entreprises et les territoires. En 2022, un budget additionnel important (programmé à ce stade à 614 millions d'euros) sera consacré à la poursuite des actions définies dans le plan France Relance, notamment :

- en renforçant les moyens relatifs au fonds économie circulaire pour la mise en œuvre de la feuille de route pour l'économie circulaire (FREC) et de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ;
- en complétant les autorisations d'engagement dédiées à l'hydrogène faible en carbone afin d'accompagner le développement des écosystèmes de mobilité hydrogène (production, distribution d'H2 et véhicules) ;
- en poursuivant les actions du fonds décarbonation de l'industrie, d'une part sur le volet chaleur bas carbone pour les entreprises et d'autre part, sur la mise en œuvre de projets de transformation des procédés au service de la décarbonation et d'investissements dans l'efficacité énergétique ;
- en accompagnant les acteurs du tourisme durable, les TPE/PME engagées dans la transition écologique ou dans des démarches d'écoconception, la réalisation de diagnostics carbone et sol dans l'agriculture, le recyclage des friches industrielles ou minières.

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Pour 2022, le niveau des autorisations d'engagement n'est pas encore fixé, néanmoins l'ADEME indique au rapporteur spécial **qu'une continuité par rapport à 2021 devrait conduire à une trésorerie, hors plan de relance et hors investissements d'avenir proche de zéro fin 2022**, les restes à payer sur engagements passés représentant la majeure partie des décaissements prévus.

Ces prévisions de trésorerie ont été établies en tenant compte de l'impact de la crise sanitaire, et d'échéances de projets prévues en 2021 et qui devraient se décaler à 2022. L'ADEME constate des demandes de paiements des bénéficiaires moins nombreuses que prévues cet automne. Certains projets connaissent en effet des reports liés à des ruptures de pièces ou matériaux intégrés dans les installations financées (dans les chaudières

biomasse par exemple). Malgré cela, même si les paiements sur opérations engagées ces trois dernières années se dénouent toujours avec un peu plus de retard que planifié, la montée en puissance des décaissements de l'agence devrait se poursuivre.

Il est donc fort à parier que la subvention versée par le présent programme devra de nouveau être relevée lors du projet de loi de finances pour 2023.

2. Une revalorisation du plafond d'emplois de l'Agence qui semble insuffisante dans le contexte d'une mobilisée éventuelle de l'ADEME dans le cadre du plan « France 2030 »

Le principal enjeu pour l'ADEME réside dans **la baisse d'effectifs**, en dépit des efforts d'optimisation des processus déjà engagés.

En 2021, l'ADEME a vu son plafond d'emplois réduit de 18 ETPT. Toutefois, **s'ajoutait à ces emplois l'autorisation de recrutement de 27 ETPT, dans le cadre de la création de l'instance de supervision des filières à responsabilité élargie du producteur (REP)**, créée par l'article 76 de la loi relative à l'économie circulaire, financée par une redevance versée par les producteurs ou leurs éco-organismes.

Cette augmentation du plafond d'emplois à hauteur de 27 ETPT, ajoutée à un schéma d'emplois de - 18 ETP portait les effectifs de l'Agence à **867 ETPT sous plafond**.

Le rapporteur spécial estimait l'année dernière que **cette réduction d'effectifs tendait à devenir problématique dans un contexte d'extension des missions dans le cadre du plan de relance, et des moyens financiers considérablement augmentés par ailleurs (1,8 milliard d'euros au titre du plan de relance entre 2020 et 2022)**.

Ainsi, le schéma d'emplois pour l'année 2022, prévoit la création de 9 postes au sein de l'ADEME, pour renforcer les moyens dédiés au suivi des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) et mettre en place l'observatoire du réemploi. Le plafond d'emplois de l'agence est donc de 876 ETPT en 2022.

Le budget initial 2022 est donc construit sur une hypothèse de stabilisation des effectifs de l'Agence pour ses missions traditionnelles après de nombreuses années de baisses constante.

Ainsi, pour faire face à l'extension de ses missions, l'ADEME a recruté environ 120 intérimaires à la fin du premier trimestre 2021, financés par les frais de gestion du plan de relance. **Toutefois le coût unitaire d'un intérimaire est plus élevé qu'un CDD (de 10 % à 20 %) et la durée de leur mission est limitée à 18 mois.**

Les intérimaires recrutés quitteront donc l'ADEME à l'été 2022. Or, le plan de relance ne s'achève qu'à la fin de l'année prochaine. La crainte du rapporteur spécial d'une perte de compétence soulignée l'année dernière, **alors même que les projets portés par l'ADEME dans le cadre du plan de relance ne seront pas achevés, était donc bien fondée. L'ADEME a ainsi confirmé au rapporteur spécial ne disposer d'aucune visibilité sur la manière dont elle va pouvoir gérer la charge de suivi des projets du plan de relance à partir du deuxième semestre 2022.**

Cette situation est d'autant plus inacceptable que l'ADEME sera très certainement sollicitée pour la mise en œuvre du nouveau plan d'investissements intitulé « France 2030 ». La contribution de l'ADEME à ce nouveau plan ne pourra donc se faire qu'avec un renforcement des équipes de façon pérenne.

3. Une stabilisation des crédits du fonds « chaleur »

Grâce au fonds « chaleur », l'ADEME soutient le développement des investissements de production et des réseaux de distribution de chaleur renouvelable, pour les besoins de l'habitat collectif, du tertiaire, de l'industrie et de l'agriculture.

Ce fonds finance deux types de projets : les installations de petite et moyenne taille, en complément d'autres aides (contrat de projets État-région par exemple) ; les installations biomasses de grande taille dans le secteur agricole et tertiaire, dans le cadre d'appels à projets nationaux annuels « Biomasse Chaleur Industrie Agriculture Tertiaire » (BIACT).

Les soutiens apportés par le fonds visent à atteindre les objectifs fixés tant par la loi que par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) d'avril 2020 : la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit que 38 % de la consommation finale de chaleur devra être d'origine renouvelable en 2030 et entend multiplier par cinq la quantité de chaleur renouvelable et de récupération livrée par les réseaux de chaleur ; la PPE confirme cet engagement, avec un **objectif d'augmentation de la consommation de chaleur renouvelable de 25 % en 2023 et de hausse de 40 % à 60 % en 2028 par rapport à 2016.**

Entre 2009 et 2020, **2,58 milliards d'euros ont été engagés** pour soutenir près de 6 007 opérations d'investissements.

Le fonds chaleur bénéficie de crédits supplémentaires via le fonds pour la décarbonation de l'industrie, prévu dans le plan de relance (+ 185 millions d'euros en 2021 et + 100 millions d'euros en 2022).

Évolution des montants engagés par le fonds « chaleur » de l'ADEME

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds « chaleur »	168	263	249	231	206	165	216	213	197	259	295	349

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Le budget ouvert pour 2021 était initialement de 350 millions d'euros : la totalité devrait être engagée d'ici la fin de l'année.

Le rythme des projets, s'il progresse, n'est toutefois pas suffisant pour atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, qui nécessiterait au minimum 3 TWh supplémentaires par an générés par le Fonds chaleur, en plus des presque 4 TWh par an actuellement générés. La récente augmentation des prix du gaz pourrait toutefois limiter la concurrence de cette énergie face au déploiement des énergies renouvelables.

Afin d'éviter la remise en cause de certains projets en cours de montage, des aides de fonctionnement sont à l'étude pour le secteur industriel et en cours de notification auprès de la Commission européenne.

Le niveau des engagements du fonds chaleur sera stabilisé en 2022 à 350 millions d'euros. D'après l'ADEME, le portefeuille de projets d'ores et déjà identifié permet de dépasser un budget de 350 millions d'euros.

Toutefois, **l'augmentation du budget du fonds accroît la tension sur les emplois.** En effet, si le budget du fonds « chaleur » a augmenté de 100 millions d'euros en quelques années, ce sont toujours aujourd'hui 70 ETP qui y sont alloués.

4. Un fonds « économie circulaire » abondé dans le cadre du plan de relance

Le fonds « économie circulaire » vise à accompagner la politique des pouvoirs publics et à contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, **en réduisant significativement la part des déchets enfouis, en développant la réincorporation des matières recyclées, le recyclage, et en accompagnant la mise en œuvre par les collectivités d'une tarification incitative.**

L'ensemble du budget d'engagement prévu pour 2021 sera consommé (164 millions d'euros). **Pour 2021 et 2022, le niveau d'engagement du fonds est abondé par les crédits du plan de relance d'un montant global de 500 millions d'euros** (246 millions d'euros en 2021, et autant en 2022). Le volet « économie circulaire » du plan de relance promeut des actions à destination des entreprises, notamment en matière de réduction

des produits à usage unique, ou des acteurs du tri et du recyclage. L'intégralité du budget de l'action « réparation réutilisation réemploi » sera consommée fin 2021.

Le dispositif de soutien a été adapté au budget alloué et à ce contexte exceptionnel notamment par une augmentation de l'intensité des soutiens aux investissements : par exemple, les taux d'aide maximum sont calés sur les taux maximum permis par le droit européen ou encore, les plafonds d'aide sont supprimés.

C. UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN)

Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection est assuré par l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante financée à titre principal par le programme 181 « Prévention des risques »¹, qui bénéficie d'un appui technique assuré par l'institut de sûreté nucléaire et de radioprotection (IRSN) financé par le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

L'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » du programme 181 « Prévention des risques » porte les **effectifs et les crédits de personnel de l'ASN** ainsi que les **dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention engagées au titre de la réalisation des cinq missions fondamentales de l'ASN** : la réglementation, la délivrance des décisions individuelles, le contrôle, l'information du public et l'assistance au Gouvernement en cas de situation d'urgence.

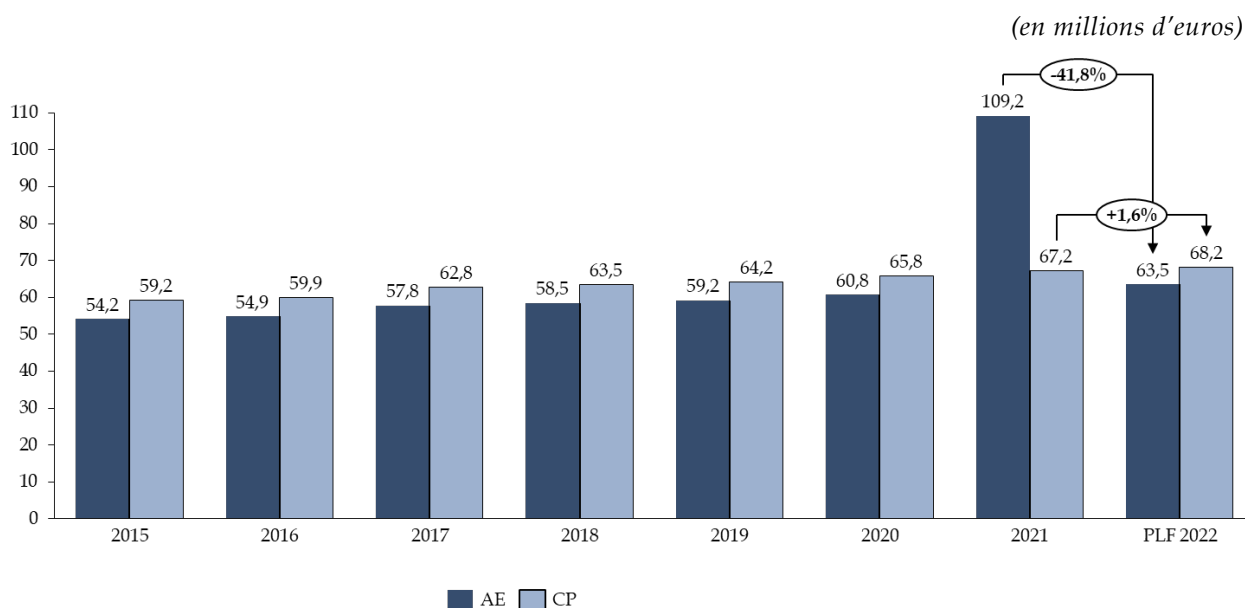
Depuis 2015, les moyens budgétaires et humains de l'ASN sont en hausse constante, comme en témoigne le graphique ci-après.

La dotation proposée sur l'action 09 du programme 181 pour l'année 2022 s'élève à **63,52 millions d'euros en AE et 68,2 millions d'euros en CP. Les AE présentent donc une diminution importante (- 42 % par rapport à 2021, où les AE s'élevaient à 109,2 millions d'euros).** En effet, des **crédits de fonctionnement (47 millions d'euros) avaient abondé de façon exceptionnelle l'action en 2021, afin d'opérer la signature d'un nouveau bail pour les sièges centraux de l'ASN, le précédent bail arrivant à échéance en février 2022.** Le budget du prochain bail de l'ASN sera ainsi imputé sur l'action 09 du programme 181 (en AE et CP).

¹ Outre le programme 181, les moyens budgétaires de l'ASN se répartissent sur les programmes 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », 354 « administration territoriale de l'État », 218 « conduite et pilotage des politiques économique et financière » et 190 « recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

La hausse de CP découle de l'augmentation des crédits de personnel, en raison de l'évolution de la masse salariale et du schéma d'emplois et d'un complément de 200 000 euros pour le financement de dépenses structurantes dans le secteur informatique : travaux relatifs au plan de continuité informatique, à la transformation numérique et au déploiement d'un nouveau système de gestion documentaire.

Évolution des moyens budgétaires de l'ASN financés par le programme 181 entre 2015 et 2022



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Le présent projet de loi de finances s'inscrit donc dans la continuité d'un renforcement des moyens de l'ASN.

Le plafond d'emplois autorisé de l'ASN, pour 2021, est de **444 ETPT**. Au 31 décembre 2021, les effectifs sous plafond devraient s'établir à 436 ETP.

L'ASN a obtenu un schéma d'emplois de + 2 ETP en 2022. Le plafond d'emplois total s'élèverait à 442 ETPT résultant, d'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial « de la valorisation à hauteur de 1 ETPT des 2 emplois créés en 2022 et de la correction technique liée à la prise en compte de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 (- 3 ETPT) ».

L'ASN a fait part, à plusieurs reprises, de ses besoins accrus en matière de moyens humains et financiers.

En effet, l'ASN fait face à une charge plus lourde, compte tenu du renforcement de la sûreté du parc nucléaire français, du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction de la demande de prolongation de leur fonctionnement, de la mise en fonctionnement du réacteur EPR sur le

site de Flamanville, du développement du projet CIGEO et de la montée en puissance de la problématique du démantèlement.

L'ASN considère que ses effectifs restent insuffisants pour pleinement faire face aux enjeux. L'ASN a réclamé 15 agents supplémentaires pour le triennal 2018-2020, à hauteur de 5 ETP chaque année. Ceux-ci ne lui ont été que partiellement accordés, avec 11 ETP supplémentaires (2 ETP en 2018, 2 en 2019 et 7 en 2020, dont 5 par amendement parlementaire).

Pour le triennal 2021-2023, l'ASN demande la création de 8 ETP, dont 3 en 2021 et 2022 et 2 en 2023. Pour 2021, l'ASN a obtenu la création de 2 ETP supplémentaires, lorsqu'elle en demandait 3. En 2022, elle obtient un complément de 2 ETP, lorsqu'elle en demandait 3.

TROISIÈME PARTIE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE COMPENSÉES PAR L'ÉTAT BAISSERONT MASSIVEMENT EN RAISON DE LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

*A. D'ICI 2023, LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ SE TRADUIRA
PAR UNE BAISSÉ DE PLUSIEURS MILLIARDS D'EUROS DES CHARGES
DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE*

Les charges de service public de l'énergie correspondent aux dépenses de l'État qui compensent les obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie.

Alors qu'elles étaient financées jusqu'en 2015 par l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE) via un circuit « **extrabudgétaire** », elles sont retracées dans le budget de l'État depuis 2016.

Jusqu'en 2020, les charges de service public de l'énergie étaient partagées entre le **programme 345 « Service public de l'énergie »** et le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**. Ce dernier a été **supprimé** par la loi de finances pour 2020 à compter du 1^{er} janvier 2021. Aussi, depuis cette date, le **programme 345 retrace l'ensemble de ces dépenses**.

Cette **architecture budgétaire simplifiée et plus lisible** offre au Parlement un pouvoir de **contrôle plus effectif** de crédits dont les **enjeux** et la **dimension pluriannuelle** revêtent un caractère tout à fait **déterminant**.

Si le rapporteur spécial salue cette évolution, il continue de partager le constat de la Cour des comptes, qui estimait, dans le rapport sur le soutien aux énergies renouvelables commandé et présenté devant la commission des finances du Sénat le 18 avril 2018, que le Parlement devrait « *être mieux associé à la définition des objectifs de développement des EnR et des volumes financiers de soutien aux EnR* ».

La **Commission de régulation de l'énergie (CRE)** est chargée d'**évaluer** chaque année le montant des **charges de service public de l'énergie**¹. En pratique, en accomplissant cette mission, elle **détermine** la grande majorité des **crédits du programme 345 « Service public de l'énergie »**.

¹ En vertu des dispositions de l'article L. 121-9 du code de l'énergie.

Les charges de service public de l'énergie (CSPE) pour 2021 et 2022 sont très affectées par le mouvement de forte augmentation des prix de gros de l'électricité observée depuis le début de l'année 2021. Dans sa délibération n° 2021-230 du 15 juillet 2021, la CRE **avait déterminé le montant des CSPE pour 2022 à 8 810,3 millions d'euros, soit une hausse de 10,2 % par rapport aux 7 997,9 millions d'euros** désormais prévus pour 2021.

Du fait de la hausse des prix de gros, toujours dans sa délibération de juillet 2021, la CRE a procédé à de **nouvelles prévisions des CSPE au titre de 2021 en baisse de plus de 1 151,5 millions d'euros**. Elles concernent tout particulièrement le soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques en métropole continentale (884,3 millions d'euros).

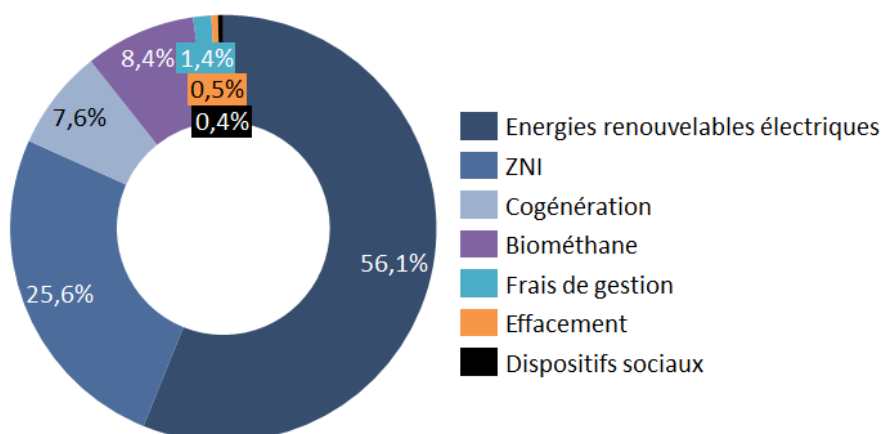
Il est à noter qu'un **effet inverse** a été constaté **pour les CSPE des exercices 2019 et 2020**. En raison de la **baisse des prix de l'électricité** constatée au cours de ces deux années, **la CRE avait dû revoir à la hausse, respectivement pour des montants de 490,7 et 921,2 millions d'euros le montant des CSPE dues au titre de ces deux exercices par rapport à sa prévision initiale**.

Pour tenir compte des perspectives les plus récentes relatives à la hausse des prix sur les marchés de gros de l'électricité, une minoration de 415,4 millions d'euros, par rapport au montant déterminé par la CRE en juillet, est prévue, dès 2022 sur l'action 09 « soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale ». Cette minoration a été portée sur cette seule action dans la mesure où elle se trouve être la plus sensible à l'évolution des prix du marché de l'électricité.

Ainsi, du fait de cette minoration exceptionnelle justifiée par les dernières évolutions des prix de l'électricité, **le montant des CSPE inscrit sur le programme 345 au titre de l'exercice 2022 s'élève à 8 449,4 millions d'euros, en diminution de 700 millions d'euros (- 8,3 %) par rapport au montant prévu en loi de finances initiale pour 2021**. Ce montant est également inférieur de 3,1 % au montant de CSPE définitivement constaté au titre de 2020.

En 2022, **le soutien aux énergies renouvelables électriques** devrait représenter **56 %** du total. La répartition des différentes catégories de CSPE retracées au programme sur le programme 345 est précisée dans le graphique ci-après.

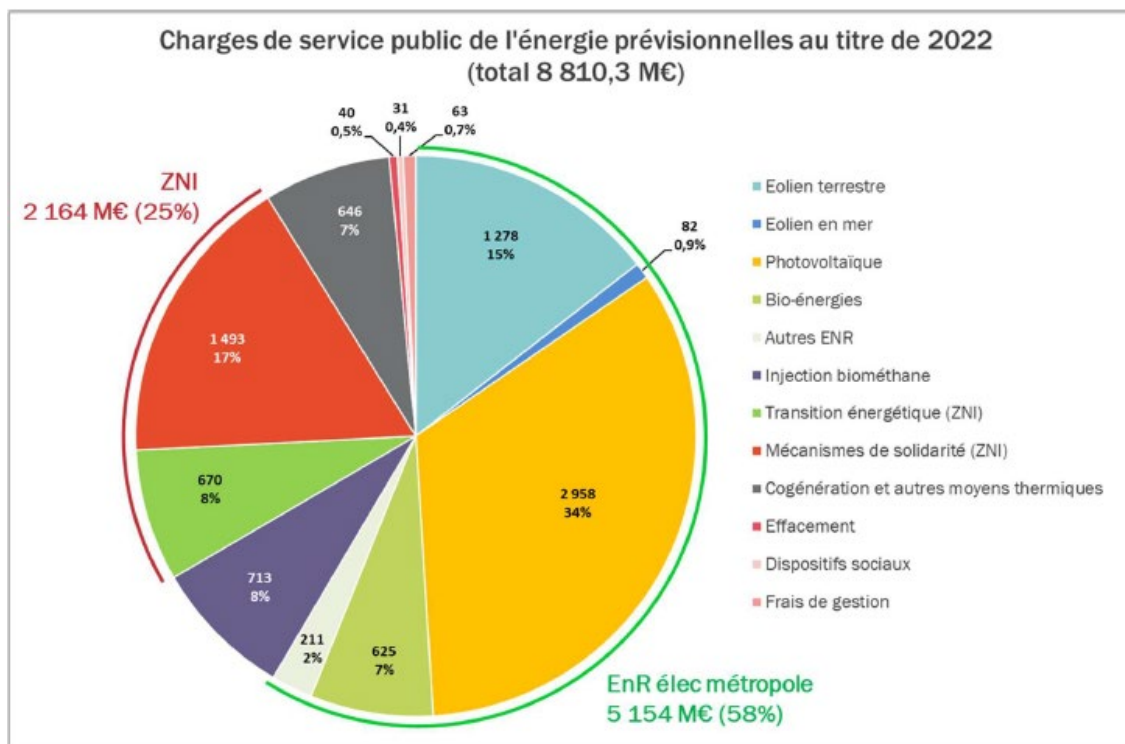
Répartition des CSPE 2022



Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performance

Issu de la délibération de la CRE de juillet 2021, le graphique ci-après représente la répartition prévisionnelle détaillée des CSPE pour 2022.

Charges de service public de l'énergie prévisionnelles en 2022 évaluées par la CRE le 15 juillet 2021



Source : délibération n° 2021-230 de la Commission de régulation de l'énergie du 15 juillet 2021 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2022

Provoquée par la hausse des cours de l'électricité, l'évolution à la baisse du montant des CSPE prévisionnelle pour 2022 par rapport au montant effectivement constaté en 2020 (8 715,7 millions d'euros) est néanmoins atténuée par d'autres phénomènes.

Ainsi, le développement continu du parc de production d'électricité à partir d'EnR soutenu en métropole (+ 4,1 TWh attendus, soit + 6 %) tempère-t-il la diminution très nette des CSPE liées au soutien des EnR électriques en métropole. L'effet à la baisse résultant de l'évolution des cours de l'électricité sur le soutien des EnR électriques en métropole était estimé à 1,4 milliard d'euros dans la délibération de la CRE de juillet 2021, montant auquel est venu s'ajouter la minoration exceptionnelle de 415,4 millions d'euros évoquée *supra*.

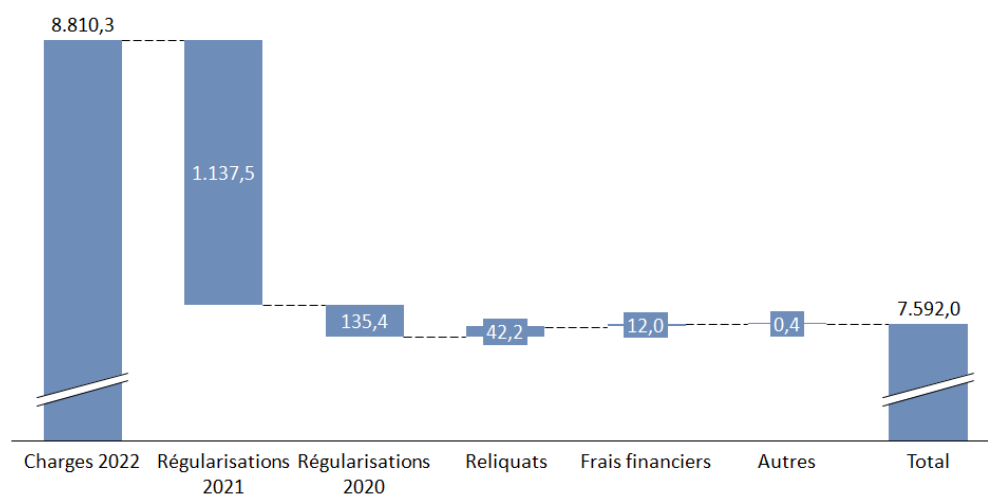
L'accroissement significatif du nombre d'installations injectant du biométhane et de la quantité de gaz injecté se traduit par une hausse de 512,5 millions d'euros des CSPE liées à l'achat de biométhane.

Par rapport à 2020, les charges dans les zones non interconnectées avec le territoire métropolitain (ZNI) ont augmenté de 170,4 millions d'euros en raison principalement du développement de nouvelles installations renouvelables sur ces territoires.

D'après la délibération de la CRE du 15 juillet 2021, le montant total des charges à compenser en 2022 doit quant à lui s'élever à 7 591,9 millions d'euros, soit une baisse de 2 969,4 millions d'euros (28,1 %) par rapport aux 10 561,3 millions d'euros de charges à compenser en 2021.

Décomposition de la prévision des charges à compenser en 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après la délibération n° 2021-230 de la Commission de régulation de l'énergie du 15 juillet 2021 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2022

Dans une **délibération rectificative du 7 octobre 2021**, la CRE a souhaité porter à la connaissance des pouvoirs publics **les incidences massives** que devraient avoir les dernières **évolutions des prix de l'électricité** sur les CSPE effectives au titre de 2021 et de 2022.

Ainsi, au regard de la tendance haussière constatée depuis juillet, elle estime que **les CSPE** qui seront constatées **pour les années 2021 et 2022** seront probablement très significativement inférieures aux charges prévisionnelles estimées dans sa délibération du 15 juillet 2021. Elle considère que ces CSPE pourraient être **inférieurs de 1,5 milliard d'euros en 2021 et de 2,7 milliards d'euros en 2022 par rapport au niveau prévisionnel des charges estimé en juillet**. Des régularisations massives sont ainsi à attendre en 2023. Elles seront confirmées dans la délibération annuelle de CRE en juillet 2022.

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » BAISSENT DÈS 2022 DE 700 MILLIONS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2021

Crédits inscrits au programme 345 « Service public de l'énergie » en 2021 et en 2022 (CP)

(en millions d'euros)

	2021 (LFI)	2022 (LFI)	Variation 2021-2022
09- Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale	5 684,5	4 738,4	- 16,6 %
10- Soutien à l'injection de biométhane	543,8	712,9	+ 31,1 %
11- Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	2 136,7	2 163,6	+ 1,3 %
12- Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	677,6	646,1	- 4,6 %
13- Soutien aux effacements de consommation	6	40,0	+ 566,7 %
14- Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique	28,3	30,9	+ 9,1 %
15- Frais divers	72,4	117,5	+ 62,2 %
Total programme	9 149,4	8 449,4	- 7,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2022

Les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » doivent donc passer de **9 149,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) en 2021 à **8 449,4 millions d'euros** en 2022 (AE=CP), soit **une diminution 700 millions d'euros**.

Les principaux postes de dépenses du programme sont marqués par les évolutions suivantes par rapport à 2021 :

- le soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale doit diminuer de **946,1 millions d'euros**, diminution majorée de **415,4 millions d'euros** par rapport à la délibération de la CRE du 15 juillet 2021 pour tenir compte de l'augmentation des prix de

l'électricité intervenue entre cette date et le dépôt du projet de loi de finances ;

- le soutien à l'injection de **biométhane progresse de 169,2 millions d'euros** ;

- la **solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI)** au réseau métropolitain doit bénéficier d'un montant relativement **stable (+ 26,8 millions d'euros)** de 2 163,6 millions d'euros ;

- le soutien à la **cogénération diminue de 31,5 millions d'euros** ;

- le soutien aux **effacements** de consommation est **multiplié par sept (+ 34 millions d'euros)** pour atteindre 40 millions d'euros.

1. Le soutien aux énergies renouvelables électriques en 2022 diminue très fortement en raison de la hausse des prix de l'électricité

Les dépenses de soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques continentales portées par l'action 09 du programme 345 consistent à compenser les fournisseurs d'électricité pour les surcoûts engendrés pour eux par les contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération qu'ils sont tenus de conclure avec les producteurs d'énergies renouvelables.

Le mécanisme de soutien aux producteurs d'énergies renouvelables électriques

Les fournisseurs historiques (EDF et les ELD) sont tenus de conclure des contrats d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres. Ils doivent également conclure des contrats avec les entreprises bénéficiaires du complément de rémunération. Depuis le 1^{er} janvier 2017, des organismes agréés peuvent également conclure ces contrats avec les producteurs d'électricité à partir d'énergie renouvelable. En 2017, ils sont au nombre de quatre.

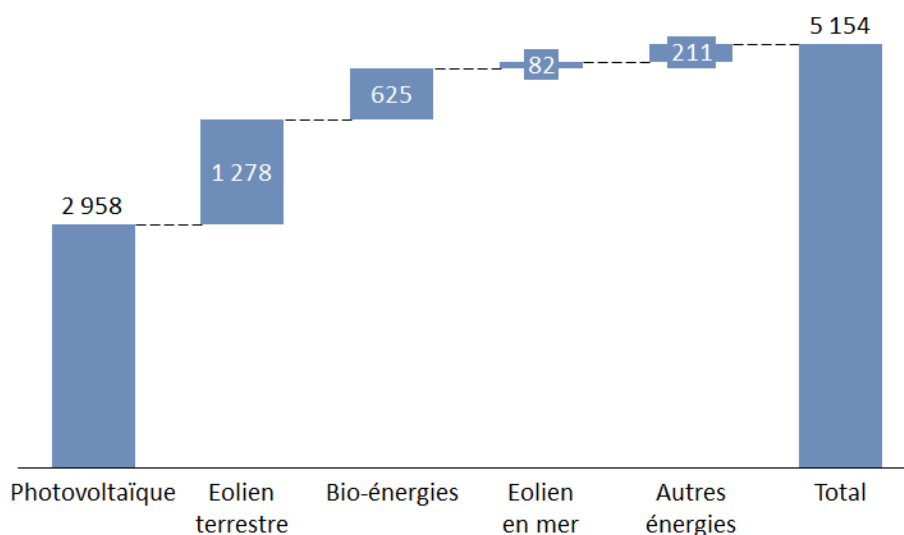
Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond à la différence entre le coût d'achat de l'électricité produite et le coût évité par ces mêmes quantités, ou au montant de la prime dans le cas du complément de rémunération.

Source : projet annuel de performances pour 2021

Pour 2022, le montant de **5 153,8 millions d'euros** prévu par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 15 juillet 2021 a été obtenu en additionnant l'ensemble des coûts détaillés dans le graphique ci-après.

Coûts prévisionnels du soutien à la production d'électricité renouvelable en 2022 évalué par la CRE dans sa délibération du 15 juillet 2021

(en millions d'euros)



Source : délibération n° 2021-230 de la Commission de régulation de l'énergie du 15 juillet 2021 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2022

Ce montant de **5 153,8 millions d'euros** était déjà inférieur de **530,7 millions d'euros (- 9,3 %)** aux 5 684,5 millions d'euros de **charges prévisionnelles pour 2021** et de **640,5 millions d'euros (- 11,1 %)** aux 5 794,3 millions d'euros de **charges constatées au titre de 2020**.

Pour tenir compte de la hausse des prix de l'électricité intervenue entre le 15 juillet 2021 et le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement a décidé de **réduire de 415,4 millions d'euros** le montant prévisionnel évalué par la CRE. Aussi, **les crédits inscrits à l'action 09 pour 2022 s'établissent à 4 738,4 millions d'euros, en baisse de 16,6 % (946,1 millions d'euros) et de 18,2 % (1 055,9 millions d'euros) par rapport aux charges prévisionnelles de 2021 et aux charges constatées de 2020.**

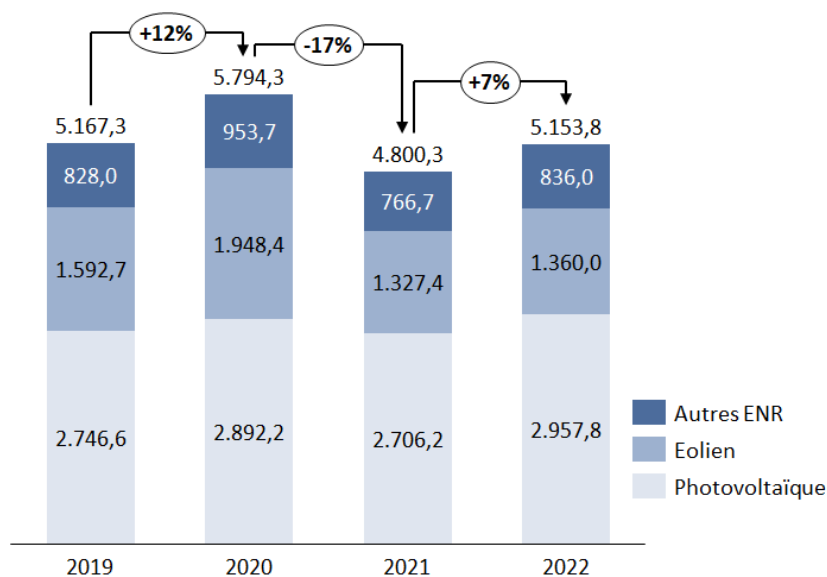
La révision significative à la baisse de la prévision des charges pour 2021, pour 1 151,5 millions d'euros a pour origine principale l'augmentation des prix du marché de l'électricité.

De façon générale, une **hausse des prix de gros de 1 euro** par mégawattheure sur le marché de l'électricité européen se traduit par **une baisse des compensations** de charges de service public de l'électricité **prises en charge par l'État** supérieure à **50 millions d'euros**.

Les charges définitivement constatées pour 2020 se sont quant à elles établies à **5 794,3 millions d'euros**.

L'évolution des soutiens à la production d'électricité renouvelable (2019 et 2022)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

La hausse des prix de l'électricité est partiellement compensée par les augmentations de charges liées à l'accroissement des capacités installées, en particulier pour la filière photovoltaïque et la filière éolienne, qui représenteront respectivement 33,6 % et 15,4 % des charges de service public de l'énergie en 2022.

Ainsi, la production prévisionnelle des énergies renouvelables (EnR) électriques soutenues en métropole devrait atteindre 70,5 térawattheures (TWh) en 2022 contre 65,1 TWh estimés pour 2021, soit une progression de 8,3 %, et une production constatée de 64,5 TWh en 2020.

L'année 2022 doit être celle des premières mises en service de parcs éoliens en mer. Le parc situé au large de Saint-Nazaire doit être mis en service en 2022 pour une puissance de 480 MW. La mise en service de deux parcs éoliens flottants pour une puissance de 48 MW est aussi prévue en 2022. D'après la délibération de la CRE de juillet 2021, la production des parcs éoliens en mer devrait s'élever à 707 GWh en 2022.

Le rapporteur spécial note ainsi qu'en dépit de leurs fluctuations sur cette période et sous réserve des incertitudes actuelles liées à la volatilité des prix de l'énergie, les soutiens publics au développement des EnR électriques pourraient afficher une certaine stabilité entre 2019 et 2022 (- 0,3 %). Leur part dans le total des charges de service public de l'énergie est toutefois en régression à 58,5 % pour 2022. Cette part atteignait 60 % en 2021 et 66,5 % en 2020.

État des lieux et perspectives du solaire photovoltaïque et de l'éolien

Au 31 décembre 2020, la puissance du parc solaire photovoltaïque atteint 10,9 GW. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe un objectif de 20,1 GW en 2023 et une fourchette comprise entre 35,1 et 44 GW en 2028.

En 2022, la PPE prévoit l'attribution d'appels d'offres à hauteur de 1 850 MW pour le photovoltaïque au sol, 900 MW pour le photovoltaïque sur bâtiment, 140 MW pour le photovoltaïque innovant et 150 MW pour les installations photovoltaïques en autoconsommation. Un volume de 750 MW par arrêté tarifaire pour les projets photovoltaïques de moins de 500 kW est également attendu.

En ce qui concerne l'éolien terrestre, le parc français atteint une puissance de 17,6 GW au 31 décembre 2020, dont 1 GW raccordé au cours de l'année 2020. La PPE fixe un objectif de 24,1 GW en 2023 et une fourchette de 33,2 à 34,7 GW en 2028. Ces objectifs correspondraient à un parc de 14 200 à 15 500 éoliennes (contre environ 8 000 fin 2018).

En 2022, la PPE prévoit l'ouverture d'appels d'offres à hauteur de 1 850 MW, pour un coût de soutien de l'ordre de 1,5 milliard d'euros sur 20 ans. Un volume additionnel de 800 MW de nouveaux contrats par arrêté tarifaire est également attendu.

Si la France ne dispose aujourd'hui d'aucun parc éolien en mer exploitation, elle vise à atteindre une capacité installée de 2,4 GW en 2023 et 6,2 GW en 2028.

La PPE prévoit le lancement de six appels d'offre entre 2019 et 2023 pour 4,4 GW de puissance installée puis l'attribution d'1 GW par an de 2024 à 2028. Les premières mises en service pour la filière éolienne en mer sont prévues en 2022.

Source : projet annuel de performances pour 2022

Le rapporteur spécial constate qu'à ce stade, **aucune diminution des CSPE n'est prévue pour 2022 au titre du dispositif de révision des contrats d'obligation d'achat d'électricité photovoltaïque** pré-moratoires conclus entre 2006 et 2011. Prévu par l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021, ce mécanisme prévoit de réviser à la baisse les tarifs d'achat de contrats de soutien à la production d'électricité photovoltaïque signés entre 2006 et 2011. **Les textes réglementaires attendus (un décret et un arrêté) ont été publiés le 27 octobre 2021** ainsi que, dans la foulée, **la délibération de la CRE déterminant les lignes directrices relatives à la procédure de révision destinée à préserver la viabilité économique des producteurs dite « clause de sauvegarde »**. Les tarifs révisés doivent être très prochainement notifiés aux installations concernées qui pourront, dans un délai de trois mois, et probablement massivement, recourir au dispositif d'appel suspensif de la clause de sauvegarde.

Dans son **rapport du 29 septembre 2021** intitulé « **lumière sur la révision des contrats photovoltaïques** »¹, le rapporteur spécial a émis des doutes sur l'objectif de réduction des CSPE escompté par l'administration à hauteur d'environ 3,7 milliards d'euros en un peu plus de dix ans. Il

¹ Rapport d'information de Mme Christine LAVARDE, fait au nom de la commission des finances n° 864 (2020-2021) - 29 septembre 2021.

réitère son scepticisme sur la crédibilité de ce montant **qui ne tient pas compte des conséquences de la procédure d'appel ni des risques contentieux**. Comme il l'a souligné dans son rapport précité, **le rapporteur spécial suivra attentivement et avec la plus grande vigilance l'application par l'administration de cette procédure sensible**.

Si les **coûts de soutien aux EnR électriques diminuent en 2021 et en 2022 en raison de la hausse des prix de l'électricité**, le rapporteur spécial est en accord avec l'appréciation que la Cour des comptes formulait dans son rapport sur le soutien aux énergies renouvelables présenté au Sénat le 18 avril 2018 : *« les décisions de programmation énergétique ne reposent pas suffisamment sur une analyse consolidée et comparative des coûts et des prix – actuels et prévisibles – des différentes filières de production électrique, qui permettrait de fiabiliser les projections de soutiens nécessaires à leur déploiement, et donc de réaliser une programmation énergétique permettant de les minimiser »*. Une meilleure maîtrise des dépenses publiques impliquerait notamment de donner la priorité aux **EnR dont les coûts de production diminuent le plus**.

Par ailleurs, également pour mieux maîtriser les incidences sur les comptes publics des futurs projets d'EnR électriques, il lui apparaît primordial d'**améliorer l'efficacité des mécanismes de soutien** dont ils sont l'objet.

Parmi les pistes à explorer figurent notamment :

- **l'extension des appels d'offres** pour l'attribution d'aides à la production d'électricité d'origine éolienne **aux installations de plus de 6 MW** ;

- le fait de **réserver aux seules installations éoliennes ayant été exploitées pendant plus de 20 ans** l'éligibilité à de nouveaux soutiens publics, attribués également par appels d'offre (enjeu du « *repowering* ») ;

- **la fixation de plafonds de prix** pour les projets dans les filières non matures.

2. Alors que le coût du soutien à l'injection de bio-méthane devrait progresser de 86 % en 2022 un scénario de bulle spéculative non maîtrisée a probablement été évité de justesse avec la révision à la baisse des tarifs d'achat en novembre 2020

En matière de gaz naturel, le **biométhane** constitue la principale source d'énergie renouvelable, raison pour laquelle **l'État soutient financièrement son injection** dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel.

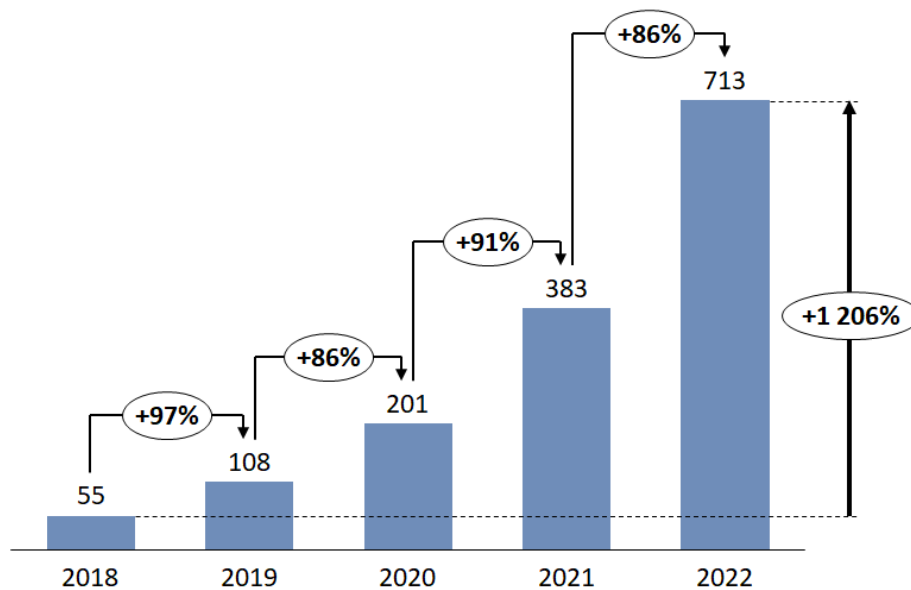
Dans cette perspective, l'article L. 446-2 du code de l'énergie prévoit que les fournisseurs de gaz naturel sont tenus de conclure des **contrats d'achat** de biométhane produit par les installations éligibles à l'obligation d'achat.

L'application de ces contrats génère **un surcoût**, qui correspond à la **différence entre le prix d'acquisition du biométhane et le prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel ainsi qu'aux coûts de gestion du dispositif**. C'est ce surcoût, évalué tous les ans par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), que l'État prend à sa charge.

Dans sa délibération du 15 juillet 2021, la CRE prévoyait que les charges liées aux contrats d'achats de biométhane, retracées à l'action 10 du programme 345 « Service public de l'énergie » atteignent **712,9 millions d'euros** en 2022, soit **une multiplication par 1,86** par rapport aux **383,3 millions d'euros** désormais prévus pour 2021 et de 3,6 par rapport aux 200,5 millions d'euros constatés pour 2020.

Évolution du coût budgétaire des soutiens à l'injection du biométhane (2018-2022)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Le montant des charges évaluées correspond à une prévision de production de **8,5 TWh en 2022 en progression respectivement de 77 et 286 % par rapport aux 4,8 TWh prévus en 2021 et aux 2,2 TWh produits en 2020¹**. Le niveau de production prévisionnel pour 2022 **dépasserait** ainsi

¹ Par 214 installations.

largement **l'objectif de 6 TWh en 2023** qui avait été **fixé par la PPE**. En **2023-2024**, les gestionnaires de réseau estiment que la production annuelle devrait atteindre **13 TWh**.

Les **crédits** consacrés au soutien public de cette filière devraient en 2022 avoir été **multipliés par 13 en cinq ans**, puisque le montant qui y était consacré était de **54,6 millions d'euros** en 2018.

Dans un bilan technico-économique de la filière, dès 2018¹, la CRE avait souligné des niveaux excessifs de rentabilité de l'ordre de 11 %. Cette analyse l'avait amené à reconduire sa recommandation de réviser un tarif d'achat qui ne l'avait pas été depuis son entrée en vigueur en 2011.

En 2020, elle ajoutait que si **les externalités positives** (diversification du revenu des agriculteurs, gestion des déchets agricoles, économie circulaire ou encore création d'emplois en zone rurale) **justifient que l'État continue à soutenir la filière**, *« la dynamique qu'est amenée à connaître cette filière doit conduire les pouvoirs publics à la plus grande vigilance sur le bon dimensionnement des dispositifs de soutien pour assurer le développement de la filière en maîtrisant l'impact budgétaire »*.

A la fin de l'année 2020, le **tarif d'achat** des 212 installations qui injectaient du biométhane s'établissait en moyenne à **103 euros par mégawattheure** (MWh). **En l'espace de moins de trois mois**, entre le 1^{er} septembre et le 24 novembre 2020, **184 contrats d'achat** de biométhane ont été signés **pour une capacité de production** annuelle d'environ **4,6 TWh**. Ce rythme, très supérieur aux anticipations, avait toutes les apparences d'une bulle spéculative. Le scénario d'emballlement des contrats photovoltaïques pré-moratoire semblait devoir se répéter.

Le **dispositif** de soutien au biométhane **a fini par être révisé** via **l'arrêté du 23 novembre 2020** pour tenir compte de la maturité atteinte par la filière et de l'évolution des coûts de production observée depuis 2011. Ce décret **baisse le tarif d'achat**, prévoit sa **dégressivité** trimestrielle et **renforce les conditions d'accès** aux contrats. Ces évolutions devraient limiter la rémunération moyenne des capitaux investis à un taux d'environ 7 %.

Le rapporteur spécial estime qu'**il était urgent de prendre cette mesure pour éviter** que ne se forme **une bulle** comparable à la situation observée à la fin de la première décennie des années 2000 concernant les contrats d'obligation d'achat d'électricité d'origine photovoltaïque. Il considère que les mesures prises dans le cadre de l'arrêté du 23 novembre 2020 étaient **impératives pour assurer un développement de la filière maîtrisé et soutenable** pour les comptes publics. Il note cependant qu'une fois encore, au détriment des finances publiques et des contribuables, **l'État a tardé à réagir** aux recommandations répétées du régulateur.

¹ « Bilan technique et économique des installations de production de biométhane » du 19 décembre 2018.

La dynamique de progression des CSPE relatives à l'injection de biométhane devrait se poursuivre puisque seulement 21 % des 1 024 installations qui ont signé des contrats d'obligation d'achat avant la fin du mois de novembre 2020 ont été mises en service.

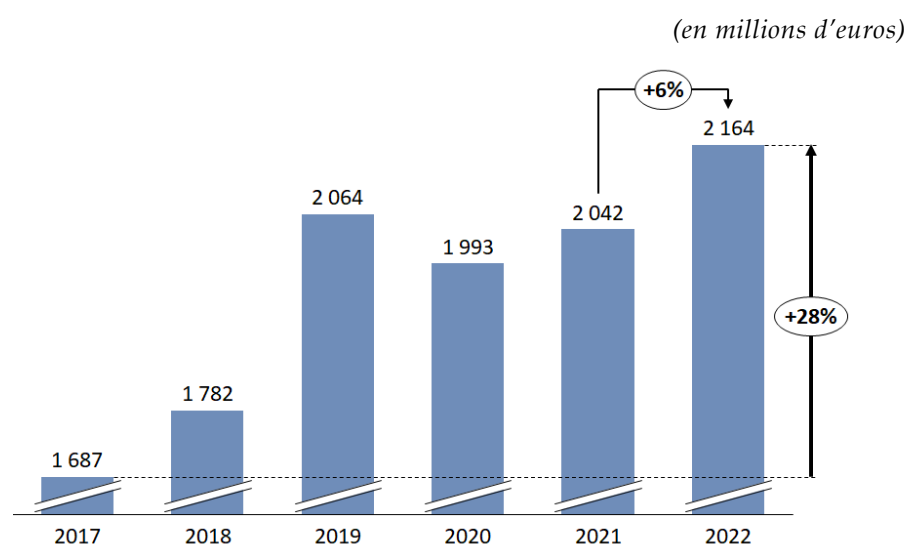
3. La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) devrait représenter 2 163,6 millions d'euros en 2022, en légère progression de + 6 % par rapport à 2021

Les coûts de production d'électricité en Corse ainsi que dans les départements, régions et territoires d'outre-mer sont sensiblement supérieurs à ceux de la métropole continentale.

Au nom de la solidarité nationale, les consommateurs de ces zones non interconnectées (ZNI) bénéficient d'une péréquation tarifaire : les surcoûts des opérateurs historiques des ZNI - EDF Systèmes énergétiques insulaires (EDF SEI), Électricité de Mayotte (EDM) et Eau et Électricité de Wallis-et-Futuna (EEWF) - font l'objet d'une compensation par l'État.

En 2022, cette péréquation tarifaire, retracée par l'action 11 du programme 345 « Service public de l'énergie », devrait représenter 2 163,6 millions d'euros, soit une augmentation de 26,8 millions d'euros (+ 1,3 %) par rapport à la prévision initiale pour 2021, laquelle s'élevait à 2 136,7 millions d'euros. La progression atteint néanmoins 6 % si on la compare à la prévision pour 2021 révisée à la baisse par la CRE dans sa délibération du 15 juillet 2021 (2 042,3 millions d'euros).

Évolution du coût budgétaire de la péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des ZNI (2017-2022)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

L'augmentation des charges prévisionnelles pour 2022 au titre des ZNI s'explique par le **développement de nouvelles installations renouvelables** sur ces territoires.

Sur **l'enveloppe de 2 163,6 millions d'euros** prévue par l'action 11 « Soutien dans les ZNI », **598,5 millions d'euros** sont consacrés au soutien à la transition énergétique dans les ZNI, c'est-à-dire :

- **aux surcoûts de production d'électricité** à partir **d'énergies renouvelables** par le fournisseur historique ;

- **aux surcoûts d'achat** des contrats de gré à gré **d'énergies renouvelables** ;

- **aux surcoûts d'achat** des contrats d'obligation d'achat **d'énergies renouvelables** ;

- aux coûts liés à **la maîtrise de la demande de l'énergie (MDE)** ;

- aux coûts liés **au développement du stockage** ;

- au coût **des études prévues par la PPE**.

Les **1 443,8 millions d'euros** restant représentent la part dévolue à la production non renouvelable de la péréquation tarifaire :

- **les surcoûts de production d'électricité** supportés par l'opérateur historique pour l'électricité produite par les installations qu'il exploite et qui fonctionnent **à partir d'énergies fossiles** ;

- **les surcoûts d'achat d'électricité** produite **à partir d'énergies fossiles supportés** par l'opérateur historique.

Le tableau ci-après détaille **ces différents surcoûts** selon l'origine de l'électricité produite (énergies renouvelables ou fossiles) et selon les territoires.

Surcoûts de production et d'achat d'électricité dans les zones non interconnectées bénéficiant du dispositif de péréquation tarifaire en 2022

(en millions d'euros)

Zone	Surcoûts transition énergétique dans les ZNI	Surcoûts de production et d'achat d'électricité produite à partir d'énergies fossiles	Total en millions d'euros
Corse	138,0	223,1	361,1
Guadeloupe	159,4	294,3	453,7
Martinique	121,7	236,7	358,4
Guyane	85,8	147,4	233,2
Réunion	152,9	446,6	599,5
Saint Pierre et Miquelon	0,2	23,9	24,1
Îles bretonnes	0,3	4,0	4,3
Mayotte	11,9	110,5	122,4
Wallis et Futuna	0,1	6,9	7,0
Total	670,2	1 493,4	2 163,6

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Alors que les dépenses relatives à la péréquation en faveur des ZNI **tendent à augmenter rapidement**, le rapporteur spécial Jean-François Husson avait réclamé que soit revu à la baisse le taux de rémunération des capitaux investis dans les actifs de production d'électricité dans les ZNI, qui avait été fixé à 11 % en 2006.

De fait, **un taux aussi élevé ne se justifiait plus**, dans la mesure où les coûts de financement ont **considérablement diminué** depuis 2006, avec la mise en place **d'un cadre de régulation** qui assure une couverture raisonnable des risques. **Un arrêté** avait enfin été adopté le 6 avril 2020¹, ce dont le rapporteur spécial s'était félicité. **Le taux de rémunération du capital immobilisé est désormais modulé en fonction des réalités de financement, des technologies mises en œuvre et de la spécificité de**

¹ Arrêté du 6 avril 2020 relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique, pour les infrastructures visant la maîtrise de la demande d'électricité et pour les ouvrages de stockage piloté par le gestionnaire de réseau dans les zones non interconnectées.

chaque territoire. Outre cette décision qui était nécessaire, il est également essentiel **de veiller au bon dimensionnement des installations construites dans les ZNI.**

4. En phase d’extinction, le soutien à la cogénération au gaz naturel poursuit son érosion en se réduisant de 3,4 % à 646,1 millions d’euros

La « cogénération » renvoie à **la production combinée de chaleur et d’électricité par des installations fonctionnant au gaz naturel.** Ce processus permet d’atteindre **des rendements énergétiques globaux supérieurs** à ceux obtenus via la production séparée de chaleur (chaudières) et d’électricité (centrales électriques) et de **générer ainsi des économies d’énergie primaire.** La chaleur produite est généralement utilisée par **injection dans un réseau de chaleur** ou pour **un processus industriel.**

Pour soutenir la cogénération au gaz naturel, l’État oblige EDF et les entreprises locales de distribution d’électricité à **conclure des contrats d’obligation d’achat ou de complément de rémunération avec les installations de cogénération à haute performance énergétique** de moins de 12 MW.

En contrepartie, il **compense aux distributeurs d’électricité l’intégralité des surcoûts générés par ces mécanismes de soutien.**

L’État apporte également **un soutien transitoire aux installations de cogénération de plus de 12 MW.**

Conformément à la nouvelle PPE adoptée au mois d’avril, **le dispositif de soutien à la cogénération a été abrogé à compter du 23 février 2021** en application d’un décret du 21 août 2020. Depuis cette date, les installations de cogénération à partir de gaz naturel ne sont plus éligibles à un soutien et aucune nouvelle demande de contrat ne peut donc être acceptée. Dans la mesure où les producteurs disposent d’un délai de deux ans pour mettre en service leur installation, plus aucune nouvelle centrale ne sera soutenue à compter du début de l’année 2023.

Il convient toutefois de noter que **les contrats en cours ne seront pas impactés** et que **les surcoûts** qui en résultent **continueront à être compensés.**

Dans sa délibération du 15 juillet 2021, la CRE a revu à la baisse ses prévisions des soutiens de l’État à la cogénération. Ainsi, ils devraient s’élever à **669 millions d’euros** en 2022.

Les installations de cogénération devraient produire **5,5 TWh en 2022**, une production en baisse respectivement de 14 et 24 % par rapport à celle prévue en 2021 (6,4 TWh), et celle constatée en 2020 (7,2 TWh).

Au 31 décembre 2020, **les restes à payer** au titre du soutien public à la cogénération s’élevaient à environ **4 milliards d’euros.**

II. APRÈS LES CRÉDITS OUVERTS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE LE PLAN D'INVESTISSEMENT POUR 2030 DEVRAIT APPORTER DE NOUVEAUX FINANCEMENTS AUX FILIÈRES HYDROGÈNE ET NUCLÉAIRE

A. DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE, UN DÉPLOIEMENT RETARDÉ DU SOUTIEN À LA FILIÈRE HYDROGÈNE

Après le **plan hydrogène** présenté en 2018¹, doté de 100 millions d'euros et articulé autour deux appels à projets lancés par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)², le 8 septembre 2020, le Gouvernement a présenté une **stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné**. Elle correspond à un véritable **changement d'échelle** des soutiens publics en faveur de l'hydrogène vert. C'est dans le cadre de cette stratégie que s'inscrivent les crédits portés par le plan de relance.

La stratégie prévoit 7,2 milliards d'euros d'investissements publics dans le secteur d'ici 2030, dont 2 milliards d'euros sur la période 2021-2022 au titre du plan de relance. Sur cette période, le plan de relance prévoit ainsi une enveloppe de **2 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **205 millions d'euros en crédits de paiement** pour l'année 2021.

Les **5,2 milliards d'euros** prévus pour la période **2023-2030** auront vocation à faire l'objet d'une dotation budgétaire récurrente retracée au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

D'après les estimations réalisées par le Gouvernement, cette stratégie serait susceptible de permettre la **création de 50 000 à 100 000 emplois** d'ici 2030. Cette ambition volontariste restera à confirmer.

Les crédits du plan de relance ont vocation à contribuer au financement **des appels à projets de l'Ademe**, à la mise en place d'un **dispositif de soutien public à la production d'hydrogène décarboné** et au lancement d'un **projet important d'intérêt européen commun (IPCEI) sur l'hydrogène**, visant à soutenir la R&D et l'industrialisation d'électrolyseurs

¹ Qui visait à soutenir les premiers déploiements de cette source d'énergie : solutions pertinentes concernant la décarbonation par électrolyse, décarbonation des mobilités lourdes, etc.

² L'appel à projets « Écosystèmes de mobilité hydrogène », lancé en octobre 2018 afin de favoriser l'utilisation de l'hydrogène par les flottes de véhicules professionnels, pour lequel 21 dossiers ont été retenus avec une demande de soutien associée de 100 millions d'euros ainsi que l'appel à projets « Production et fourniture d'hydrogène décarboné pour les consommateurs industriels », lancé en février 2019 pour soutenir des projets de décarbonation du secteur industriel pour lequel cinq projets ont été retenus pour une enveloppe globale de 11 millions d'euros financée par les fonds du Programme d'investissements d'avenir (PIA).

pour produire de l'hydrogène décarboné et déployer ces solutions dans l'industrie¹.

Les projets importants d'intérêt européen commun (IPCEI)

Le dispositif IPCEI est un mécanisme européen de soutien à la recherche et à l'innovation destiné à favoriser des projets d'intérêt transnational dans des domaines industriels stratégiques.

Il requiert la participation d'au moins deux partenaires en provenance de deux États membres distincts. Il offre l'avantage d'autoriser les pouvoirs publics à soutenir les participants au-delà du stade de la recherche et des limites posées par le droit commun du régime des aides d'État, en finançant également le passage des innovations en production. Le projet doit faire l'objet d'une notification à la Commission européenne.

Source : commission des finances du Sénat

Le plan de relance entendait consacrer 600 millions d'euros pour la mise en place, par appel d'offre, d'un **mécanisme de soutien à la production d'hydrogène décarboné** par le mécanisme du **complément de rémunération**.

534 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été **annulés** par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 sur cette opération. Une **pré-notification** du dispositif a été réalisée auprès de la **Commission européenne en 2021**. L'**approbation** de l'institution européenne est **attendue en 2022**, année au cours de laquelle les **premiers appels d'offres** doivent être lancés. La consommation des **premières autorisations d'engagement** ne devrait intervenir qu'en **fin d'année 2022 voire plutôt en 2023**. Les premiers crédits de paiement ne seront pas exécutés avant 2023. Cette opération a désormais davantage **vocation à s'inscrire dans le plan d'investissement** annoncé par le Président de la République le 12 octobre dernier.

Le plan de relance entend également consacrer **100 millions d'euros** au renforcement des **appels à projets** lancés par l'Ademe. L'**appel à projets « Écosystèmes territoriaux hydrogène »** s'est prolongé jusqu'au mois de septembre 2021. En mars, 14 projets avaient été présélectionnés. **50 millions d'euros** issus du plan de relance doivent contribuer à financer ce programme.

En cours d'élaboration et de négociation avec la Commission européenne, le **projet d'IPCEI** est piloté par la direction générale des entreprises. Le plan de relance doit lui consacrer **1,3 milliard d'euros**. **200 millions d'euros de crédits de paiement** avaient été ouverts au titre de

¹ Parmi les solutions françaises qui pourraient être soutenues par ce projet figurent également les piles à combustibles, les réservoirs et matériaux destinés à permettre le développement de véhicules à hydrogène.

l'exercice 2021. **Une grande partie des crédits de paiement liés à ce projet sera exécutée après 2022.**

Au cours des neuf premiers mois de l'année 2021, au titre des soutiens à la filière hydrogène, 35 millions d'euros de crédits ont été engagés pour l'appel à projet de l'Ademe et seulement 4 millions d'euros ont été décaissés.

Le projet de loi de finances **pour 2022** propose d'ouvrir **409,7 millions d'euros** de crédits de paiement en faveur de la filière hydrogène, 19,7 millions d'euros pour l'appel à projet de l'Ademe « Écosystèmes territoriaux hydrogène » et 390 millions d'euros pour le projet important d'intérêt européen commun (IPCEI).

B. LE PLAN DE RELANCE CONSACRE 200 MILLIONS D'EUROS À LA FILIÈRE NUCLÉAIRE

Le plan de relance doit consacrer **200 millions d'euros** au soutien à la filière nucléaire. **150 millions d'euros** de crédits de paiement ont été ouverts sur la gestion **2021**, d'une part pour soutenir la **modernisation industrielle** et le **renforcement des compétences** dans la filière et, d'autre part, pour **promouvoir la R&D** dans le secteur.

Le projet annuel de performances du programme 362 prévoit **13,7 millions d'euros** de crédits de paiement en **2022** au titre du soutien à la filière nucléaire.

Ces crédits portés par le plan de relance seront complétés par **un soutien du PIA** et par **un co-investissement d'EDF et de l'État dans le fonds d'investissement**. Au total, le plan de soutien à la filière nucléaire est ainsi évalué par le Gouvernement à **470 millions d'euros** sur les années 2021 et 2022.

1. Le soutien à la modernisation industrielle et au renforcement des compétences

Le plan de relance a prévu une enveloppe de **100 millions d'euros** en **autorisations d'engagement** et de **80 millions d'euros** en **crédits de paiement en 2021** pour le soutien à la modernisation industrielle et le renforcement des compétences de la filière nucléaire.

L'enveloppe a pour objet d'encourager la modernisation industrielle des entreprises de la filière nucléaire en s'appuyant sur les travaux du **Groupe des industriels français de l'énergie nucléaire (GIFEN)**.

Ces crédits doivent **promouvoir l'excellence de la filière** dans les métiers techniques comme la soudure. Le déficit de soudeurs qualifiés en France a été mis en évidence sur le chantier de la centrale nucléaire de Flamanville.

2. Le soutien à la recherche et au développement dans la filière nucléaire

Géré par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), le soutien à la R&D dans le domaine nucléaire doit se voir consacrer **100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 70 millions d'euros en crédits de paiement en 2021.**

Ce programme entend notamment soutenir le développement du **recyclage du combustible dans les réacteurs à eau pressurisé**. Dans cette perspective, le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) doit recevoir **six millions d'euros** de financements en deux échéances **en 2021 et 2022.**

Le plan de relance doit aussi servir à financer, à hauteur de **39 millions d'euros**, le déploiement d'**outils de recherche plus performants pour le CEA**. À ce titre, les coûts de deux projets de plateformes expérimentales ont vocation à être couverts par le plan de relance : la plateforme TAMARIS, pour 9 millions d'euros, et la plateforme PLINIUS-2, pour 30 millions d'euros. Les projets sont prêts et ont déjà fait l'objet de **décaissements à hauteur de 30 millions d'euros en 2021**. Les **9 millions d'euros** restants seront versés **en 2022.**

L'action destinée à promouvoir les **projets d'usines du futur** a fait l'objet d'un **appel à projet**. Lancé en novembre 2020 et piloté par BpiFrance, l'appel a conduit à la sélection de **20 projets** pour des subventions de **22,8 millions d'euros**. Un nouvel appel à projet lancé à l'automne 2021 doit permettre de consommer l'ensemble des 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes sur l'exercice.

C. L'ANNONCE DU PLAN D'INVESTISSEMENT À HORIZON 2030 DOIT CONFORTER LE SOUTIEN DE LONG TERME AUX FILIÈRES HYDROGÈNE ET NUCLÉAIRE

Lors de sa présentation du **plan d'investissement**, le Président de la République a affirmé l'ambition que la France devienne un « **leader dans l'hydrogène vert** ». La construction d'au moins **deux gigafactories** d'électrolyseurs, qui permettraient notamment de produire de l'hydrogène à partir d'énergie nucléaire, a été évoquée ainsi que la nécessité d'investir massivement pour développer l'offre industrielle dans la filière hydrogène.

2,3 milliards d'euros de financements publics **en faveur de l'hydrogène décarboné** et pour développer des technologies d'EnR à la pointe ont été annoncés dans ce cadre. **Pour 2022**, le Gouvernement a proposé, par voie d'amendement, d'inscrire la totalité des autorisations d'engagement prévues d'ici 2030 (soit 2,3 milliards d'euros) ainsi que **340 millions d'euros de CP** dédiés à cette ambition et retracés sur le **programme 424 « Financement des investissements stratégiques »** créé au

sein de l'ancienne mission « Investissements d'avenir » rebaptisée « Investir pour la France de 2030 ».

Le plan d'investissement annoncé par le Président de la République le 12 octobre dernier comporte également un **volet nucléaire**. **Un milliard d'euros** devrait être consacré d'ici 2030 au développement de « technologies de rupture » dans le domaine. Le principal objectif serait de produire des réacteurs nucléaires de petite taille dit « **SMR** » (*small modular reactors*).

La France accuse un retard certain dans ce domaine quand bien même l'agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE considère que ces réacteurs pourraient représenter 10 % des nouvelles capacités nucléaires développées dans le monde d'ici 2035.

Pour 2022, le Gouvernement a déposé un amendement pour inscrire le milliard d'euros d'AE prévu en faveur du nucléaire ainsi que **100 millions d'euros en CP** sur le programme 424 « Financement des investissements stratégiques ».

III. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » : UNE PROGRESSION DE 30 % DES CRÉDITS PORTÉE PAR « MAPRIMRÉNOV' »

Le cœur du **programme 174 « Énergie, climat et après-mines »** est désormais constitué par **les aides versées aux ménages pour les accompagner dans la transition énergétique** :

- **le chèque énergie**, généralisé à tout le territoire depuis 2018 et qui a remplacé les tarifs sociaux de l'énergie ;

- **la nouvelle prime à la transition énergétique « MaPrimeRenov' »**, appelée à remplacer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ;

- **les aides à l'acquisition de véhicules propres** que sont le **bonus automobile** et la **prime à la conversion**.

Les autres dépenses du programme, plus disparates, concernent en particulier :

- **l'accompagnement de l'après-mines**, centré sur la gestion des garanties sociales et la reconversion économique des bassins miniers ;

- les activités permettant **la promotion de la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique** ainsi que **l'amélioration de la qualité de l'air**.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, **les crédits du programme 174 progressent de 1 068,2 millions d'euros en AE (+ 42 %) et de 732,9 millions d'euros en CP (+ 29,7 %)** pour s'établir à respectivement à 3 620,3 et 3 197,4 millions d'euros. Cette progression s'explique

essentiellement par l'augmentation des crédits alloués à la prime de transition énergétique dite « MaPrimeRénov ».

**Crédits inscrits au programme 174 « Énergie, climat et après-mines »
en 2021 (CP)**

(en millions d'euros)

	2021 (LFI)	2022 (PLF)	Variation 2021-2022
01- Politique de l'énergie	89,5	112,0	+ 25,1 %
02- Accompagnement transition énergétique	1 494,6	2 227,5	+ 49,0 %
03- Aides à l'acquisition de véhicules propres	506	506	-
04- Gestion économique et sociale de l'après-mines	316,0	302,8	- 4,2 %
05- Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	57,0	47,7	- 16,4 %
06- Soutien	1,4	1,4	-
Total programme	2 464,5	3 197,4	+ 29,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2022

**A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES DANS
LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS AUGMENTENT
SENSIBLEMENT DU FAIT DE « MAPRIMRÉNOV' » ET, DANS UNE
MOINDRE MESURE, DU CHÈQUE ÉNERGIE**

**1. En raison des conséquences de la crise, 6,2 millions de ménages
pourraient être éligibles au chèque énergie en 2022**

Le chèque énergie est **un titre spécial de paiement** conçu pour aider les ménages les plus modestes à **payer leurs factures d'énergie**.

Il a été instauré par l'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹ pour remplacer les tarifs sociaux de l'énergie, à savoir le tarif de première nécessité pour l'électricité (TPN) et le tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz naturel.

Après une phase d'expérimentation, **le chèque énergie** a été **généralisé sur tout le territoire national à compter du 1^{er} janvier 2018**. Il est **envoyé automatiquement aux ménages qui sont à jour de leurs obligations fiscales**, sans qu'aucune démarche ne soit nécessaire.

Il permet aux ménages bénéficiaires de régler leur facture d'énergie, **quel que soit leur moyen de chauffage** (électricité, gaz, fioul, bois, etc.). Ils peuvent également l'utiliser pour **financer des travaux de rénovation énergétique dans leur logement**.

Pour la campagne 2021, **l'aide moyenne** par ménage s'établit à **150 euros**. Ce montant est supérieur à celui des anciens tarifs sociaux de l'énergie, qui s'élevait en moyenne à 114 euros par foyer.

Mais ce chiffre recouvre d'**importantes disparités** puisque le montant du chèque énergie, attribué sur la base d'un critère fiscal unique, peut varier **de 48 à 277 euros** en fonction de la situation de revenu (mesurée par le niveau de revenu fiscal de référence-RFR) et de famille du ménage (évaluée en fonction du nombre d'unités de consommation²), selon le barème suivant décrit dans le tableau ci-après.

Barèmes du chèque énergie en 2021

	RFR/UC<5 600€	5 600€<RFR/UC<6 700€	6 700€<RFR/UC<7 700€	7 700€<RFR/UC<10 700€
1 UC	194 €	146 €	98 €	48 €
1 <UC<2	240 €	176 €	113 €	63 €
2 UC ou +	277 €	202 €	126 €	76 €

Source : arrêté du 26 décembre 2018 modifiant le plafond et la valeur faciale du chèque énergie

¹ L'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte définit le chèque énergie comme « un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond, d'acquitter notamment tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement ».

² La première personne du ménage compte pour 1 UC, la deuxième pour 0,5 UC et les suivantes pour 0,3UC.

Alors qu'il n'était destiné qu'à 3,7 millions de ménages en 2018, le bénéficiaire du chèque énergie a été étendu **aux ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenus**. Pour la campagne **2021**, environ **5,8 millions de ménages** ont bénéficié du dispositif pour un coût d'environ **853 millions d'euros**. En raison des conséquences de **la hausse des prix du gaz** sur les factures des ménages, le Gouvernement a décidé d'allouer, au mois de **décembre 2021**, **un complément de 100 euros** à tous les bénéficiaires du chèque énergie au titre de la campagne 2021. Afin de financer cette mesure, le Gouvernement a prévu d'abonder de **600 millions d'euros** les crédits du programme 174 dans le cadre du **deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021** actuellement en cours d'examen au Parlement. Aussi, **en 2021, le coût du chèque énergie dépassera les 1,4 milliard d'euros**.

En **2022**, les crédits dévolus au dispositif du chèque énergie sont prévus à hauteur de **920,7 millions d'euros en AE** et **800,1 millions d'euros en CP**, soit **des augmentations respectives de 108,5 (+ 13 %) et 85,5 millions d'euros (+ 12 %)** par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2021. Ces augmentations résultent d'une **hypothèse d'élargissement** du nombre de bénéficiaires à **6,2 millions de foyers en raison des conséquences de la crise sur le revenu des ménages**.

Sur la campagne 2020, il a été fait **l'hypothèse d'un taux d'usage global de 87,5 %** se répartissant en **77,5 % consommés en 2021** et **10 % en 2022** et sur la campagne 2022 une hypothèse **d'un taux d'usage global identique de 87,5 %** se répartissant là aussi en **77,5 % consommés en 2022** et **10 % en 2023**.

Même s'il semble que le taux d'usage progresse au cours de la gestion 2021, **le rapporteur spécial considère que ces objectifs sont ambitieux**. Pour mémoire, le taux d'usage constaté sur la campagne 2020 s'est établi à 80,6 %. Il était de 80,4 % en 2019 et 78,4 % en 2018.

Pour **remédier au problème du non-recours**, **l'administration a développé**, en 2021, les possibilités d'opter pour **la pré-affectation** du chèque énergie. Cette pré-affectation permet de **déduire automatiquement le chèque du montant de sa facture** d'énergie de façon pérenne, sans démarches supplémentaires à accomplir les années suivant la demande initiale. Cette mesure a pour objet de traiter les deux principales raisons du non-recours, à savoir la perte du chèque énergie (environ 30 % des cas de non-recours) et le simple oubli de l'utiliser (environ 10 % des cas).

Le rapporteur spécial considère que le développement de cette possibilité est une réponse pertinente à la problématique du non-recours au chèque énergie.

Pour les années à venir, l'administration étudie la mise en œuvre d'un « espace bénéficiaires » sur le site internet du chèque énergie ainsi qu'un dispositif de relance par sms.

Par ailleurs, il note que **le bénéficiaire du chèque énergie a été ouvert à de nouveaux ménages** en 2021, à savoir les ménages résidants dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA), résidences autonomie, établissements, unités de soins longue durée (E-USLD), logements gérés par les associations d'intermédiation locative (IML) ou en sous location.

Les montants du chèque paraissent encore **insuffisants pour compenser les hausses des prix de l'énergie et remédier au phénomène de précarité énergétique**. Le Gouvernement en a convenu lui-même en proposant de majorer de 100 euros les chèques énergie de la campagne 2021 pour venir en aide aux foyers modestes exposés à l'augmentation des prix du gaz.

En plus des crédits dédiés au chèque énergie, **13,4 millions d'euros** (AE=CP) doivent servir à financer **le dispositif spécifique aux résidences sociales**. Ce montant est en baisse de 5,9 millions d'euros par rapport à 2021. Les frais de gestion de l'ASP devraient quant à eux atteindre 24 millions d'euros (AE=CP).

2. 1,4 milliard d'euros de crédits sont prévus pour la prime de rénovation énergétique en 2022

La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé **la prime de transition énergétique** en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et des aides « Habiter mieux agilité » de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH).

En 2020, **cette prime, dénommée « MaPrimeRénov' » et dont les crédits sont prévus sur le présent programme, s'adresse aux ménages les plus modestes. Elle permet le versement de l'aide de façon contemporaine à la réalisation des travaux, contrairement au CITE, versé l'année suivant leur paiement, limitant ainsi le reste à charge des ménages.** Seuls les propriétaires occupant leur logement à titre de résidence principale y sont éligibles.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les propriétaires occupants aux revenus intermédiaires et supérieurs ont été intégrés au dispositif MaPrimeRénov'. La loi de finances pour 2021 prévoyait donc **740 millions d'euros de crédits budgétaires en 2021 pour la prime de rénovation énergétique** sur le programme 174, contre 390 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2020¹.

¹ Au total, 185 millions d'euros supplémentaires ont donc été alloués au dispositif afin de pouvoir faire face à l'ensemble des demandes, portant le coût de la prime en 2020 à 575 millions d'euros.

Afin d'accélérer et amplifier la dynamique de rénovation énergétique des logements privés, la mission « Plan de relance » prévoyait en 2021 2 milliards d'euros d'AE sur deux ans sur l'action 01 « Rénovation énergétique » du programme 362 et 915 millions d'euros de crédits de paiement pour 2021.

Le plan de relance a en effet ouvert de manière exceptionnelle la prime de rénovation énergétique à tous les propriétaires (bailleurs ou occupants). Celle-ci est **modulée selon les revenus des bénéficiaires mais tous les ménages y auront accès, quels que soient leurs revenus.**

Sur ces 2 milliards d'euros, **1,44 milliard d'euros d'AE** étaient prévus pour l'extension de « MaPrimeRénov' » aux propriétaires occupants des 9^{ème} et 10^{ème} déciles de revenus, aux propriétaires bailleurs et pour le nouveau forfait relatif à la rénovation globale

Compte tenu du succès du dispositif, les crédits annuels ont été portés à 2 milliards d'euros. Ainsi, 1,7 milliard d'euros d'AE sont demandés pour 2022 pour la prime de rénovation énergétique sur le programme 174, et 1,390 milliard d'euros de CP. Sur le plan de relance, 565,6 millions d'euros de CP sont demandés pour 2022 pour 2022.

Un premier bilan de la mise en œuvre de la prime peut être dégagé. Le principal objectif associé au déploiement de la prime résidait dans un nombre total de primes distribuées, soit **400 000 demandes de primes validées à la fin de l'année 2021, en cumulé, puis 700 000 à la fin 2022, en cumulé.**

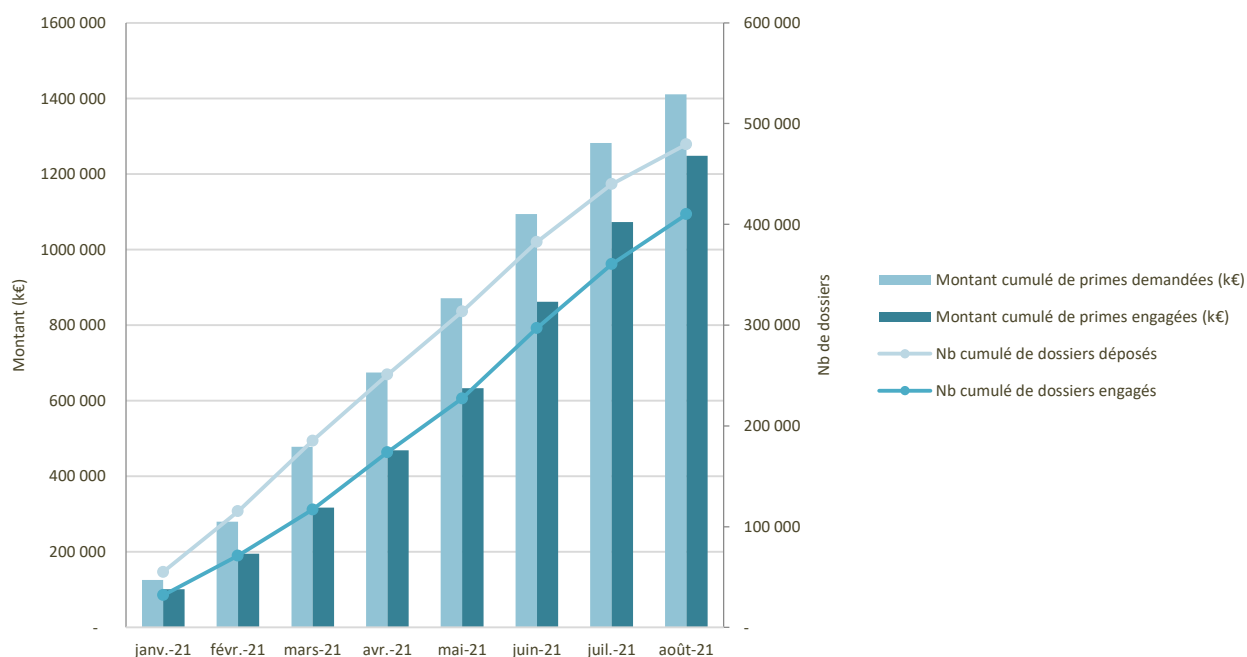
Avant même la mise en place du plan de relance, la prime de rénovation énergétique, alors déployée pour les seuls ménages modestes, connaissait un démarrage satisfaisant : en dépit de la crise sanitaire, au 31 décembre 2020, plus de 184 500 dossiers avaient été instruits et environ 141 140 dossiers avaient abouti à l'attribution d'une prime, ces derniers représentant un montant d'aide de 570,1 millions d'euros¹.

Du 1^{er} janvier au 31 août 2021, 479 450 dossiers de propriétaires occupants et propriétaires bailleurs ont été déposés auprès de l'ANAH. Près de 410 000 dossiers ont abouti à l'attribution d'une prime, pour un montant total de 1,25 milliard d'euros. L'objectif quantitatif fixé pour 2021 a donc été atteint avant la fin de l'année. Pour répondre à la forte demande (700 000 à 800 000 dossiers devraient être déposés en 2021), les crédits alloués au financement de MaPrimeRénov' en 2021 ont été portés à 2,18 milliards d'euros en juin 2021 (dont 1,44 milliard d'euros sur le plan de relance).

Ainsi, en 2021, la prime de rénovation énergétique atteindrait 700 000 dossiers validés en cumulé, soit l'objectif qui avait été fixé initialement pour 2022.

¹ Pour répondre à la forte demande, le budget initial de MaPrimeRénov' (390 millions d'euros sur le programme 174) a été rallongé de 185 millions d'euros en juin 2020, avant même le plan de relance.

Nombre cumulé de dossiers déposés et engagés et montant cumulé de primes demandées et engagées de janvier 2021 à août 2021



Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »

Alors que notre pays s'est engagé à diminuer de 15 % la consommation d'énergie finale des bâtiments en 2023 par rapport à l'année de référence 2010, afin d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050, le rapporteur spécial estime que **cet effort budgétaire en faveur de la rénovation énergétique des logements privés est bienvenu**. Toutefois, **l'éclatement du financement du dispositif de prime sur plusieurs programmes complexifie la lisibilité des crédits alloués et le suivi de leur consommation**.

En outre, il faut regretter que les rénovations globales restent très minoritaires dans le soutien public apporté à la rénovation énergétique des logements privés. D'après le rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du plan de relance, 86 % des travaux soutenus par la prime sont des rénovations mono-gestes, lesquelles, si elles ne sont pas sans effet sur le gain énergétique, restent moins efficaces que des actions de rénovation globale sur un logement. Or, d'après le même rapport, **les rénovations globales ne représentent que 0,1 % des travaux soutenus**. Sur la même période, seuls 1 235 dossiers « rénovation globale » (ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs) ont été déposés, et 621 dossiers engagés.

B. ALORS QUE LE SECTEUR EST EN DIFFICULTÉ ET QUE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DU PARC AUTOMOBILE DOIT DEMEURER UNE PRIORITÉ, IL N'EST PAS TEMPS DE DURCIR LES CONDITIONS DES AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

1. Les aides à l'acquisition de véhicules propres sont insuffisantes au regard des enjeux et des nouvelles difficultés rencontrées par la filière automobile

Le dispositif incitatif du bonus-malus automobile, décidé en 2007 dans le cadre du Grenelle de l'environnement et renforcé par le Plan Automobile de 2012, se traduit par l'octroi d'aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (« bonus ») ainsi qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO₂ (prime à la conversion)¹ et par l'application d'une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules les plus polluants (« malus »).

Jusqu'en 2018, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres », également connu sous le nom de « CAS bonus-malus », retraçait en dépenses l'attribution des aides et en recettes le produit du « malus ».

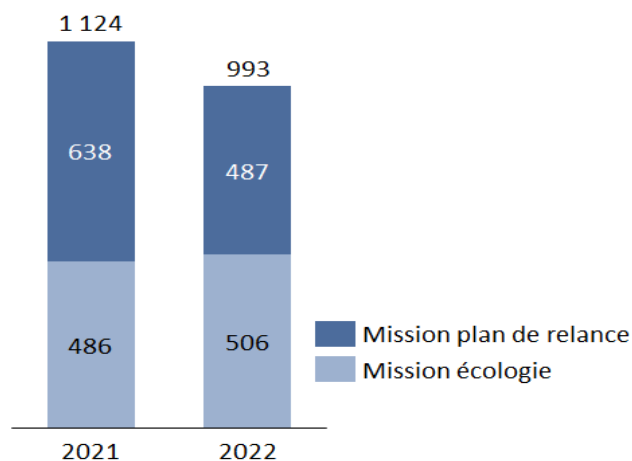
Ce CAS a été supprimé à compter de 2020, si bien que les aides à l'acquisition de véhicules propres sont désormais portées par l'action 03 du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

En 2021 et en 2022 une partie des crédits consacrés à ces deux dispositifs est aussi retracée au sein de l'action 07 « Infrastructures et mobilités vertes » de la mission « Plan de relance ». Cette situation ne favorise pas la lisibilité budgétaire de ces dispositifs, d'autant que les documents budgétaires ne permettent pas de distinguer les crédits accordés dans le cadre du plan de relance entre le bonus et la prime à la conversion.

¹ C'est le Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, dont la gestion est assurée par l'Agence de services et de paiement, qui est chargé du suivi des dossiers des demandes d'aides et qui assure leur versement.

**Répartition prévisionnelle des crédits de paiement en 2021 et 2022
au titre des dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules propres
entre les missions « Écologie » et « Plan de relance »**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En additionnant les crédits prévus sur le programme 174 de la mission « Écologie » avec les crédits retracés au sein de la mission « Plan de relance », les aides à l'acquisition de véhicules propres devraient s'élever à **1 124 millions d'euros en 2021** et **993 millions d'euros en 2022**, soit une **diminution de 11,7 %**. **506 millions d'euros** sont prévus en 2022 au titre de l'action 03 du programme 174, auxquels s'ajouteront **487 millions d'euros** prévus par le plan de relance.

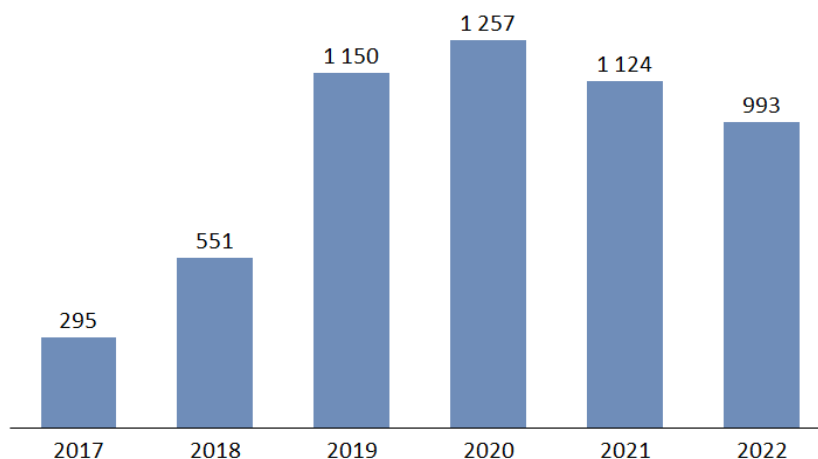
Le rapporteur spécial considère qu'il faut aller plus loin dans un contexte où **la filière automobile doit faire face à l'effondrement de ses ventes**. L'estimation des crédits nécessaires en 2022 est notamment **fondée sur un durcissement des critères d'attribution de la prime et du bonus** ainsi que sur une **diminution de leur montant** à compter du **1^{er} janvier 2022**.

Comme le rapporteur spécial le développe *infra*, **l'ampleur des enjeux liés à la transition écologique du parc de véhicule** conjuguée aux **difficultés** renouvelées auxquelles le **secteur automobile** doit faire face rendent cette **perspective inadaptée et dangereuse**. **L'État**, comme il vient de s'y engager par une déclaration de la ministre de la transition écologique, **doit renoncer** à cette évolution réglementaire.

Le rapporteur spécial regrette qu'à l'heure où elle écrit ces lignes la **répartition précise des crédits entre bonus automobile et prime à la conversion** au sein de **l'enveloppe de 993 millions d'euros** prévue pour les aides à l'acquisition de véhicules propres ne **soit toujours pas connue pour ce qui relève des dépenses retracées sur la mission « Plan de relance »**.

Évolution des crédits consacrés aux aides à l'acquisition de véhicules propres (missions « Écologie » et « Plan de relance »)

(en millions d'euros)

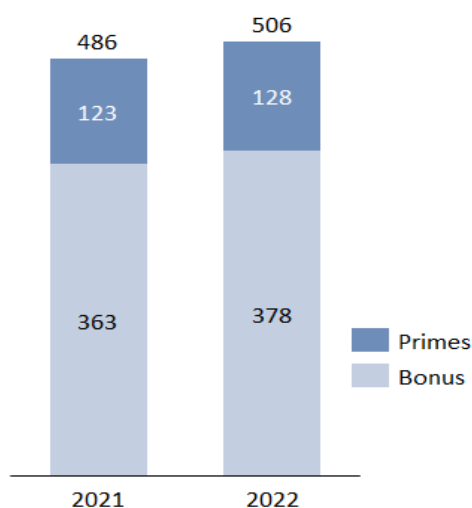


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En 2021 et en 2022, pour ce qui concerne les crédits portés par le programme 174, la répartition prévisionnelle entre la prime et le bonus s'établit telle que présentée dans le graphique ci-après.

Répartition prévisionnelle des crédits relatifs aux aides à l'acquisition de véhicules propres portés par le programme 174

(en millions d'euros)

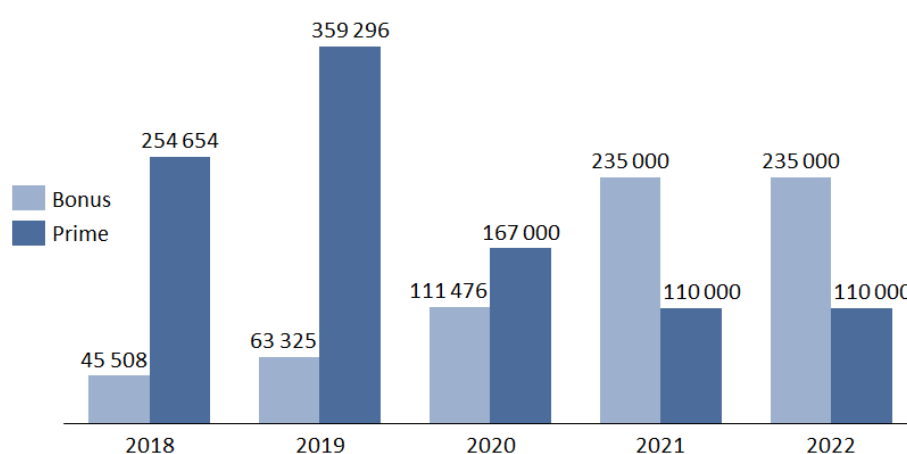


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, **au premier semestre 2021, 115 963 bonus** ont été attribués. La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) estime que **235 000 bonus devraient être versés en 2021 et le même nombre en 2022.**

Au cours des sept premiers mois de l'année, 72 000 primes à la conversion ont été distribuées et la DGEC anticipe un total de **110 000 primes versées en 2021.** Les projections pour **2022 s'élèvent à 101 000 primes.**

Nombre de bonus et de primes à la conversion distribués ou estimés



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, la part des voitures neuves bénéficiant d'un bonus s'est établie à 13,4 % en juillet 2021 (contre 5,7 % en juillet 2020) tandis que celle des voitures neuves affectées d'un malus a atteint 30,4 % (contre 29,6 % en juillet 2020).

2. Le Gouvernement devrait renoncer au nouveau durcissement des conditions des aides à l'acquisition de véhicules propres qui était prévu à compter du 1^{er} janvier 2022

Après un démarrage poussif, la prime à la conversion est devenue un outil essentiel pour accélérer la transition énergétique du parc automobile. En 2018, près de **300 000 demandes de primes à la conversion** avaient été enregistrées et plus de **255 000 primes distribuées**, soit **une multiplication par 32 des primes attribuées** par rapport à l'année 2017.

Au cours de cette même année, la prime à la conversion avait été rendue **plus attractive afin notamment de répondre aux enjeux de la hausse des prix du carburant.** Le Gouvernement s'était fixé comme objectif d'attribuer **un million de primes** d'ici la fin du quinquennat. La dynamique

de la prime à la conversion s'était alors encore amplifiée en 2019 avec **376 831 primes à la conversion** versées et plus de **350 000 primes** supplémentaires en instance.

Face à ce succès populaire dont l'ampleur avait été sous-estimée, et **pour des raisons strictement budgétaires¹**, le Gouvernement avait alors **décidé de durcir les conditions d'accès** à la prime à compter du 1^{er} août 2019.

En juin 2020, pour répondre aux conséquences de la crise et soutenir un secteur automobile en grandes difficultés, **les conditions d'accès à la prime** ont été significativement **assouplies**. Le nombre de ménages éligibles et les montants de primes ont été augmentés. Toutefois, ces nouveaux critères n'ont été maintenus **que deux mois**. Dès le 3 août 2020, les critères restrictifs de 2019 ont été rétablis. **Le rapporteur spécial avait regretté cette décision prématurée**. En juin 2020, les critères du bonus avaient également été rendus plus attractifs.

Le rapporteur spécial note qu'en raison de la persistance de la crise et du second confinement, **les critères d'éligibilité du bonus et de la prime** à la conversion en vigueur à la fin de l'année 2020, et qui devaient initialement être durcis dès le 1^{er} janvier 2021, **ont été maintenus jusqu'au 30 juin 2021**. Le rapporteur spécial en profite pour souligner que **cette sage décision devrait être reproduite** en ce qui concerne le nouveau tour de vis qui était annoncé **pour le 1^{er} janvier prochain**.

Le rapporteur spécial constate néanmoins qu'après un répit de six mois, les critères de la prime et du bonus ont bien été rendus plus restrictifs depuis le 1^{er} juillet 2021.

Ainsi, depuis cette date, les véhicules Crit'Air 2 sont exclus du dispositif de la prime et le plafond d'émissions de CO₂ applicable à un véhicule neuf a été abaissé à 132 g/km. Dans le même temps, **le montant du bonus a été réduit de 1 000 euros**.

Le rapporteur spécial salue néanmoins les mesures nécessaires, prises en juillet 2021, **pour renforcer, jusqu'à 9 000 euros, la prime à la conversion dédiée aux véhicules utilitaires légers (VUL)** électriques et hybrides rechargeables. L'enjeu de la conversion du parc des petits utilitaires professionnels est prioritaire. Au premier semestre 2021, 4 000 bonus et 1 040 primes ont été attribués pour des VUL contre respectivement 5 800 et 1 600 pour toute l'année 2020.

Si son efficacité devra être évaluée, **l'extension de la prime à l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE) ou d'un vélo-cargo constitue une expérience intéressante dont le rapporteur espère qu'elle trouvera son public**.

¹ Décret n° 2020-955 du 31 juillet 2020 relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants.

En revanche **le bonus écologique** dédié à l'acquisition de **véhicules lourds** utilisant une propulsion électrique ou hydrogène **reste totalement inopérant** et **le rapporteur spécial attend avec impatience que le Gouvernement tienne son engagement de le réformer** pour le rendre applicable. **Depuis sa création** au début de l'année 2021 et pour une durée de deux ans, cette mesure n'a suscité que **onze demandes, quatre pour des poids lourds** et sept pour des bus, pour un montant total de seulement **320 000 euros** quand **100 millions d'euros de crédits** avaient été prévus en faveur de ce dispositif dans le cadre du **plan de relance**.

Le secteur automobile se retrouve à nouveau dans la tourmente depuis plusieurs mois. La **pénurie de puces électroniques** paralyse la production et fragilise dangereusement le secteur. La chute des immatriculations de véhicules est spectaculaire et **les délais de livraison allongés découragent les acheteurs potentiels**.

En France, au cours du mois de **septembre 2021**, les **ventes de véhicules neufs se sont effondrées de 20,5 %** par rapport au même mois en 2020. Depuis le début de **l'année 2021**, les immatriculations de véhicules sont **en baisse de plus de 20 %** par rapport aux chiffres constatés en 2019. Certains craignent les effets d'un mouvement de fond de désaffection croissant des acheteurs à l'égard des voitures neuves.

Nos voisins européens ne sont d'ailleurs pas épargnés. Au cours du mois de septembre 2021, la diminution des immatriculations a atteint des niveaux record en Allemagne (- 26 %) comme au Royaume-Uni (- 34 %).

Dans une telle situation, le rapporteur spécial considère que le durcissement des conditions du bonus écologique et de la prime à la conversion porterait un nouveau coup dur à un secteur majeur de l'économie nationale.

Or, le Gouvernement avait prévu de **rendre le recours à ces dispositifs plus restrictifs** encore à compter du 1^{er} janvier 2022. À partir de cette même date, le montant du bonus devait être diminué de 1 000 euros et l'aide supprimée pour les véhicules hybrides rechargeables. Cette perspective **était clairement de nature à compromettre la trajectoire de renouvellement du parc automobile et à fragiliser** encore d'avantage la filière.

Au regard de la situation, **le 22 octobre** dernier, **Mme Barbara Pompili a pris l'engagement que les dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres ne seraient finalement pas modifiés au 1^{er} janvier 2022**. Leur **durcissement** et la baisse du montant alloué au titre du bonus écologique seraient donc **reportés de six mois, au 1^{er} juillet 2022**. Il apparaît assez évident que **ce report n'est pas étranger au calendrier présidentiel ni dénué de visées électoralistes**. Néanmoins il est **nécessaire pour préserver la compétitivité de la filière automobile** française dans les temps difficiles qu'elle traverse.

IV. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACÉ) » DOIVENT RESTER STABLES EN 2022 TANDIS QUE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE EST TRÈS LENTE

A. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE FACE PERMET LE FINANCEMENT « PÉRÉQUÉ » D'AIDES À L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) retrace les **aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité - AODÉ** (communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats d'électrification) pour le financement des **travaux d'électrification en zone rurale** dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

La création du CAS par l'article 7 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 a conduit à budgétiser des aides **auparavant** directement **prises en charge par le Fonds d'amortissement des charges d'électrification** géré par Électricité de France (EDF), qui avait été mis en place dès 1936¹.

Elle a nécessité la reprise par les services de l'État de la gestion de ces aides avec la création d'une mission chargée du financement de l'électrification rurale, placée sous l'autorité du directeur général de l'énergie et du climat.

Le CAS-FACÉ, dont notre ancien collègue Jacques Genest a montré dans un rapport² très documenté présenté à la commission des finances du Sénat le 15 février 2017 combien il demeurait **un outil essentiel** au service de la **qualité de l'électricité dans le monde rural**, permet de verser des aides aux AODÉ afin de financer³ :

- des **travaux d'électrification rurale**, c'est-à-dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution⁴ ;

- des opérations de **maîtrise de la demande d'électricité** ;

- des opérations de **production d'électricité par des énergies renouvelables** si ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux ;

¹ Article 108 de la loi de finances du 31 décembre 1936, confirmé par l'article 38 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

² Le FACE : un outil indispensable mais perfectible au service de la qualité de l'électricité dans le monde rural, rapport d'information n° 422 (2016-2017) du sénateur Jacques Genest.

³ Article L. 2424-31 du code de l'énergie.

⁴ Article L. 322-6 du code de l'énergie.

- des installations de **production de proximité dans les zones non interconnectées (ZNI)** lorsque ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux.

Ces aides sont réparties **par département** sous forme de **dotations** affectées à l'électrification rurale, selon des critères précisés par voie d'arrêté, par le ministre chargé de l'énergie et après avis du conseil du FACÉ. Cette répartition se fonde sur les évaluations des besoins en travaux d'électrification rurale par département réalisées tous les deux ans. Une fois les dotations réparties par département, elles sont **versées aux AODÉ sur la base des projets de travaux** présentés.

Le regroupement des AODÉ, et donc de la maîtrise d'ouvrage, **au niveau départemental**, a été **encouragé** par le législateur¹. De même, les modalités de versement des aides du FACÉ incluent depuis 2013 **un dispositif financier d'incitation** au regroupement à l'échelle départementale, puisque les AODÉ d'un département où le regroupement n'est pas effectif peuvent se voir pénalisées par une diminution de leur dotation².

Le **financement** du CAS-FACÉ repose sur des **contributions** dues par les **gestionnaires de réseaux de distribution**, c'est-à-dire principalement Enedis (ex-ERDF) et les autres entreprises locales de distribution (ELD). Cette contribution est assise sur le nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension l'année précédant celle du versement de la contribution.

Ce financement permet une **péréquation entre les territoires urbains et ruraux** au profit de ces derniers. En effet, le taux de contribution est différent selon que les communes sont urbaines ou rurales : il doit être compris entre 0,03 et 0,05 centime d'euro par kilowattheure pour les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants et entre 0,15 et 0,25 centime d'euro par kilowattheure pour les autres communes. Ces taux sont fixés annuellement par un arrêté des ministères chargés du budget et de l'énergie et ajustés afin de correspondre aux prévisions de dépenses et assurer l'équilibre du CAS.

¹ La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie prévoit que le préfet engage une procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte à l'échelle environnementale lorsque la maîtrise d'ouvrage n'est exercée ni par le département, ni par un groupement couvrant le territoire départemental, ni par un groupement de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants.

² Article 16 de l'arrêté du 27 mars 2013 pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale. Ces minorations ne peuvent représenter plus de 25 % des droits à subvention des AODE concernées.

Pour l'année 2020, l'arrêté du 8 septembre 2020¹ fixait le taux de contribution à :

- 0,1880438 centime d'euro par kilowattheure pour les communes urbaines (contre 0,1832524 en 2019) ;

- 0,0376088 centime d'euro par kilowattheure pour les communes rurales (contre 0,036650 en 2019)².

B. LE MONTANT DES AIDES VERSÉES PAR LE FACÉ SERA MAINTENU EN 2022 AU MÊME NIVEAU QU'EN 2018, 2019, 2020 ET 2021 À 360 MILLIONS D'EUROS, SOIT UN MONTANT INFÉRIEUR DE 4,5 % À CELUI QUI AVAIT ÉTÉ VOTÉ EN 2016 ET EN 2017

Alors qu'en 2016 et en 2017 le compte d'affectation spéciale FACE s'était vu attribuer 377 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), la loi de finances initiale pour 2018 avait prévu une diminution de ses crédits de 17 millions d'euros (- 4,5 %) à **360 millions d'euros**, niveau maintenu depuis. Le projet de loi de finances pour 2022 propose ainsi de reconduire ce niveau de dotation.

¹ Arrêté du 8 septembre 2020 relatif au taux 2020 de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

² Outre-mer, le taux est celui appliqué aux communes rurales sauf pour les grosses communes de ces territoires listées par arrêté qui sont soumises au taux appliqué en zone urbaine : Abymes, Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Saint-Claude dans le département de la Guadeloupe ; Cayenne dans le département de la Guyane ; Fort-de-France, Schœlcher et Trinité dans le département de la Martinique ; Le Port, Saint-Denis et Saint-Pierre dans le département de La Réunion ; Mamoudzou dans le département de Mayotte.

Les crédits du CAS par programme en 2022

(en euros et en %)

Programme		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	Variation 2022/2021 (en %)
793 « Électrification rurale »	AE	350 436 557	353 500 000	353 500 000	-
	CP	296 044 175	353 500 000	353 500 000	-
794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries »	AE	2 840 114	6 500 000	6 500 000	-
	CP	663 982	6 500 000	6 500 000	-
Total	AE	353 276 671	360 000 000	360 000 000	-
	CP	296 708 157	360 000 000	360 000 000	-

Source : projet annuel de performances du CAS-FACÉ annexé au projet de loi de finances pour 2022

Le compte d'affectation spéciale étant équilibré par construction, le **taux des contributions** dues par les gestionnaires de réseau (voir *supra*) devrait être **identique en 2022 à celui de 2021**.

Le CAS-FACÉ comprend **deux programmes**, qui se décomposent en actions correspondant à des catégories de travaux aidés :

- **98,2 %** de ses crédits sont portés par le **programme 793** « Électrification rurale », doté de **353,5 millions d'euros** en 2022, comme en 2021.

Ce programme retrace les **aides relatives au renforcement des réseaux** pour améliorer la qualité de l'électricité distribuée, la sécurisation des réseaux face aux intempéries, ainsi que leur extension et leur enfouissement. **48,1 % des crédits** du programme sont consacrés au **renforcement des réseaux** et **27,4 %** à leur **sécurisation** ;

- **1,8 %** des crédits du compte sont retracés au sein du **programme 794** « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les ZNI, déclarations d'utilité publique et intempéries », doté en 2022 de **6,5 millions d'euros**, comme en 2021.

Le programme 794 porte les aides à la production d'électricité à partir de sources renouvelables dans les sites isolés, à la production à partir d'installations de proximité dans les zones non interconnectées¹ ainsi qu'aux opérations de maîtrise de la demande en énergie.

À l'instar de la répartition réalisée en 2021, en 2022 les crédits relatifs à la **production de proximité dans les ZNI**² représente **46 % des crédits** du programme, soit 3 millions d'euros.

C. ALORS QUE LE PLAN DE RELANCE PRÉVOIT 50 MILLIONS D'EUROS POUR AMÉLIORER LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX ÉLECTRIQUES, LES PROCÉDURES PRENNENT DU RETARD ET LA CONSOMMATION DES CRÉDITS SE FAIT ATTENDRE

En complément des moyens portés par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACE), le plan de relance prévoit de consacrer, **en 2021, 50 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **20 millions d'euros en crédits de paiement** à la résilience des réseaux électriques dans les zones rurales.

Ces aides ont vocation à financer des **projets favorisant la transition énergétique** associant digital et technologies récentes, **ainsi que des projets habituellement financés par les actions 10 « Intempéries » et 11 « Sécurisation de fils nus » du programme 793 « Électrification rurale » du CAS FACE.**

Le recensement des projets susceptibles d'être subventionnés (à un taux de 80 %) a été réalisé via un **appel à manifestation d'intérêt** lancé à la fin de l'année 2020 auprès des autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE). La sélection des projets a été effectuée sur la base des critères déterminés par un arrêté du 17 avril 2021. Pour les volets « intempéries » et « sécurisation des fils nus », les subventions bénéficieront respectivement à 11 et 27 AODE. **Le processus de sélection a pris du retard** et s'est prolongé jusqu'en septembre 2021 sur le volet « transition énergétique ».

D'après le projet annuel de performances du programme 362, seuls **35 millions d'euros** de crédits devraient être **engagés en 2021** : 18 millions d'euros pour le volet « transition énergétique », 10 millions d'euros pour le volet « intempéries » et 7 millions d'euros pour le volet « sécurisation des fils nus ».

¹ Ces crédits doivent notamment permettre de financer des installations de production d'électricité pour l'électrification des villages isolés dans les départements d'outre-mer.

² Action 03 « Installations de proximité en zone non interconnectée ».

Au cours des neufs premiers mois de l'année 2021, d'après les données issues du progiciel CHORUS, **seuls 3,1 millions de crédits auraient été engagés et 2 374 euros payés.**

Pour l'exercice 2022, 9,6 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus par le projet de loi de finances pour financer la résilience des réseaux électriques en milieu rural.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 42 septies (nouveau)

Relèvement du plafond de la contribution annuelle de l'Office français de la biodiversité au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux

L'article 137 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 institue une contribution annuelle de l'Office français de la biodiversité au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux. Cette contribution est comprise depuis 2020 dans une fourchette fixée à hauteur d'un montant compris entre 63 et 68,5 millions d'euros. En 2021, cette contribution s'est élevée à 67,5 millions d'euros. Elle devait s'élever à 68,5 millions d'euros en 2022.

Le présent article propose un relèvement de 1,2 millions d'euros du plafond de cette contribution, qui atteindrait donc 69,7 millions d'euros. Cette mesure permet de régulariser au plan budgétaire les hausses du plafond d'emplois des parcs intervenues en gestion en 2021 (+ 20 ETP/ETPT) et qui interviendront en 2022 (+ 20 ETP/ETPT).

La commission propose l'adoption sans modification du présent article, tout en relevant qu'il s'agit d'une nouvelle mise à contribution financière de l'OFB.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE CONTRIBUTION ANNUELLE DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ AU PROFIT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CHARGÉS DES PARCS NATIONAUX

L'article 137 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 institue une **contribution annuelle de l'Office français de la biodiversité au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux**.

Initialement, cette contribution s'élevait à hauteur d'un montant compris entre 61 et 65 millions d'euros. L'article 81 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a rehaussé cette fourchette, pour la fixer à hauteur d'un montant compris entre 63 et 68,5 millions d'euros.

Pour l'année 2021, cette contribution s'est élevée à 67,5 millions d'euros¹.

Cette contribution est liquidée, ordonnancée et recouvrée selon les modalités prévues pour les recettes des établissements publics administratifs de l'État.

Chaque année, un arrêté du ministre chargé de l'écologie fixe le montant et les modalités de versement de cette contribution au profit de chacun des établissements publics chargés des parcs nationaux.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE AUGMENTATION DU PLAFOND DE LA FOURCHETTE DE CONTRIBUTION DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ AU PROFIT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CHARGÉS DES PARCS NATIONAUX

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale d'un **amendement du Gouvernement, adopté sans que la commission des finances n'ait pu l'examiner.**

Il modifie l'article 137 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, en prévoyant qu'à partir de 2022, la contribution annuelle de l'Office français de la biodiversité au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux s'élève à hauteur d'un montant plafond **de 69,7 millions d'euros, contre 68,5 millions d'euros aujourd'hui.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MISE À CONTRIBUTION DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ POUR FINANCER LES CRÉATION DE POSTES EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CHARGÉS DES PARCS NATIONAUX

Le présent article propose d'augmenter de 1,2 million d'euros le plafond de la fourchette de contribution de l'Office français de la biodiversité en faveur des parcs nationaux.

Cette augmentation de la contribution pour 2022 vise à financer deux relèvements du plafond d'emplois des parcs nationaux, l'une opérée en gestion en 2021 et l'autre prévue pour 2022 :

- dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2021, 20 ETP supplémentaires sont attribués aux parcs nationaux, afin d'accompagner la montée en puissance du parc national de Forêts

¹ Arrêté du 31 décembre 2020 organisant les modalités de la contribution financière de l'Office français de la biodiversité aux établissements publics des parcs nationaux pour l'année 2021.

(+ 10 ETP/ETPT) et de répondre aux besoins des parcs nationaux existants (+ 10 ETP/ETPT) ;

- une nouvelle augmentation des moyens humains des parcs nationaux est prévue (+ 20 ETP/ETPT) pour 2022, répartie de la même manière.

Cette mesure permet de régulariser au plan budgétaire les hausses du plafond d'emplois, qui ne se sont pas accompagnées d'une réévaluation de la dotation de fonctionnement des parcs nationaux. Il s'agit toutefois d'une nouvelle mise à contribution financière de l'OFB.

Décision de la commission : la commission propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 42 octies (nouveau)

Mesures d'accompagnement à la mise en œuvre du bouclier tarifaire pour les fournisseurs de gaz naturel

Dans un contexte d'augmentation importante des cours du gaz depuis l'été 2021, de laquelle découle l'augmentation des tarifs réglementés de gaz (TRVg) pour les ménages, le Gouvernement a annoncé le gel des TRVg toutes taxes comprises à leur niveau d'octobre, à compter du 1^{er} novembre 2021. Ce gel protège donc les consommateurs des hausses de TRV qui auraient pu avoir lieu en décembre et au premier semestre 2022. Toutefois, pendant cette période, Engie, tout comme les fournisseurs d'offres de marché indexées aux TRV, s'approvisionneront sur le marché de gros à des prix élevés sans pouvoir répercuter ces prix sur leurs clients, générant pour eux un manque à gagner financier important pendant l'hiver 2021-2022

Le présent article vise à accompagner les fournisseurs dans la mise en œuvre du bouclier tarifaire. Il prévoit les conditions dans lesquelles les pertes de recettes supportées à ce titre par les fournisseurs de gaz sont rattrapées à l'issue du blocage tarifaire, et le cas échéant les modalités selon lesquelles les fournisseurs de gaz impactés par le gel des TRVg seront compensés par le budget de l'État, au titre des charges de service public de l'énergie, des pertes qu'ils subiraient et qu'ils n'auraient pas pu recouvrer au terme de la période de rattrapage du gel des tarifs.

La commission propose l'adoption sans modification du présent article, tout en alertant sur le fait qu'aucun dispositif de limitation de la hausse du prix du gaz n'est prévu à ce stade pour les entreprises.

I. DEPUIS LE DEUXIÈME SEMESTRE D'UNE ANNÉE 2021 MARQUÉE PAR UNE REPRISE ÉCONOMIQUE AU NIVEAU MONDIAL, LES PRIX DU GAZ ONT AUGMENTÉ DE FAÇON INÉDITE, NÉCESSITANT UNE INTERVENTION DE L'ÉTAT POUR LIMITER L'IMPACT SUR LES FACTURES DES CONSOMMATEURS

A. UNE HAUSSE IMPORTANTE DES COURS DU GAZ DEPUIS LE DÉBUT DE L'ANNÉE 2021, QUI S'EST ACCÉLÉRÉE DEPUIS L'ÉTÉ

Les prix de gros européens du gaz naturel ne cessent d'augmenter depuis le printemps 2021, et de façon plus importante et rapide depuis juillet dernier. Ces niveaux de prix inédits en Europe découlent de plusieurs facteurs :

- d'une part, **une demande importante**, dans un contexte de reprise économique au niveau mondial, de niveaux bas de stockages européens en gaz en raison d'un hiver 2020-2021 rigoureux¹ et d'une croissance de la consommation de gaz naturel liquéfié (GNL) en Asie actuellement supérieure à la croissance de la production mondiale, ce qui limite les quantités livrées sur les marchés européens ;

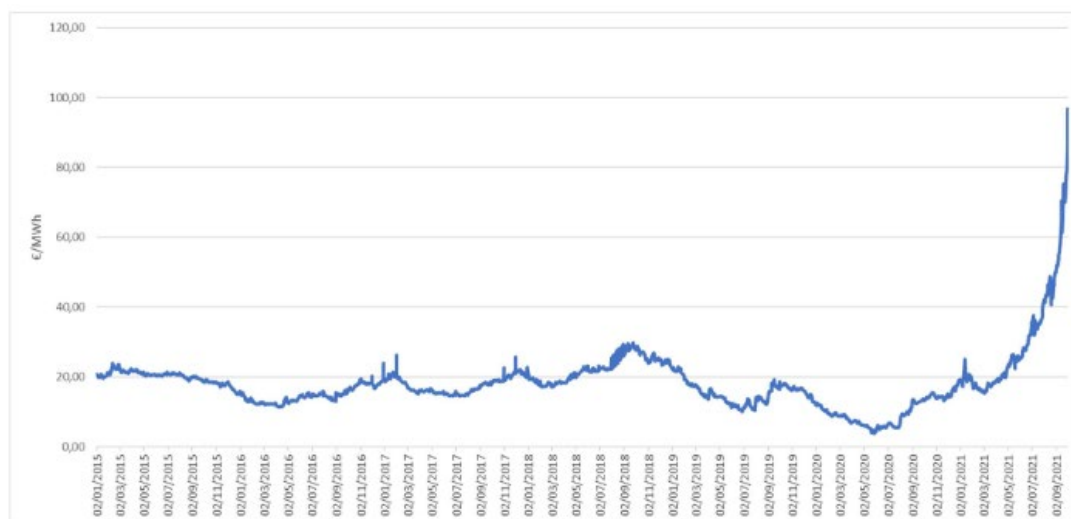
- d'autre part, **une offre contrainte**, en raison de la saturation des capacités de production en Algérie et en Norvège, d'une tendance décroissante de la production de gaz naturel dans l'Union européenne, avec notamment l'arrêt progressif de l'exploitant du champ de Groningue aux Pays-Bas, et d'exportations de gaz russe vers l'Union européenne restant inférieures aux niveaux observés par le passé, notamment en 2019.

Depuis plusieurs mois, **les prix de marché ont augmenté de façon inédite dans l'histoire gazière européenne.**

¹ Selon la CRE, le mois d'avril 2021 a été le plus froid depuis 20 ans en France et cette vague de froid européenne a maintenu une consommation élevée en Europe réduisant le rythme de remplissage des stockages.

Le graphique ci-dessous illustre l'augmentation récente des prix de gros européens du gaz naturel :

Évolution des indices de prix « month-ahead + 2 » du gaz en France depuis 2015



Source : Délibération n° 2021-316 de la Commission de régulation de l'énergie du 14 octobre 2021 portant avis sur le projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel modifiant l'article R.445-5 du code de l'énergie et sur le projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fournis par Engie et faisant application du dernier alinéa de l'article R.445-5 du code de l'énergie

Ces niveaux de prix devraient se maintenir à un niveau élevé durant l'automne et l'hiver 2021-2022 avant d'amorcer une baisse à ce jour hypothétique au printemps 2022. S'il est impossible de prévoir les prix futurs du gaz, les anticipations de prix par les acteurs du marché restent éclairantes : d'après les informations communiquées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), les prix de gros sur les produits futurs retrouvent des niveaux plus modérés, tout en restant élevés, à partir du deuxième trimestre 2022 et reviennent à un niveau normal en 2023.

B. L'AUGMENTATION DES COURS DU GAZ A PROVOQUÉ UNE HAUSSE IMPORTANTE DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE GAZ, QUI PÈSE SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

La hausse des prix de gros du gaz impacte directement les coûts d'achat du gaz des fournisseurs, qui sont strictement reflétés dans l'évolution des tarifs réglementés de gaz.

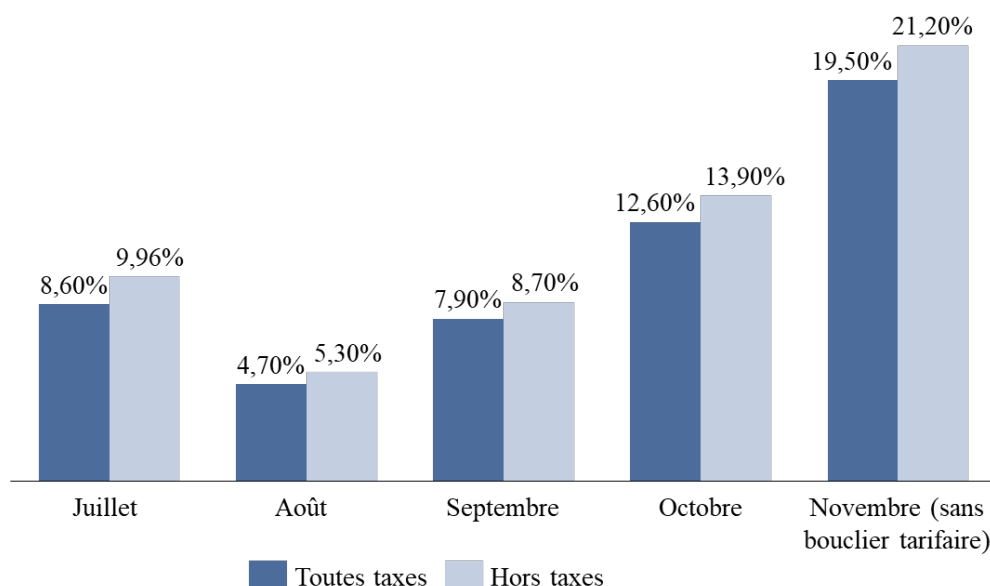
Aux termes de l'article R. 445-2 du code de l'énergie, les tarifs réglementés de vente du gaz naturel doivent en effet couvrir les coûts d'approvisionnement en gaz naturel et les coûts hors approvisionnement.

Ainsi, conformément aux dispositions de l'article R. 445-4 du code de l'énergie, l'arrêté du 28 juin 2021 relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel fourni par Engie a **fixé les tarifs réglementés de vente d'Engie au 1^{er} juillet 2021 ainsi que la formule permettant d'estimer l'évolution de ses coûts d'approvisionnement entre le 1^{er} juillet 2021 et le 30 juin 2022.**

Le fournisseur peut en outre modifier une fois par mois les barèmes de ses tarifs réglementés en y répercutant les variations des coûts d'approvisionnement en gaz naturel, telles qu'elles résultent de l'application de sa formule tarifaire¹.

Compte tenu des hausses des cours du gaz, le TRV de gaz naturel a régulièrement augmenté au cours de l'année 2021.

Augmentation des TRV de gaz naturel entre juillet et octobre 2021



Source : commission des finances d'après les données de la délibération de la CRE

Engie a soumis à la CRE le 5 octobre 2021 son projet de barèmes de TRV de gaz naturel pour le 1^{er} novembre 2021.

Dans le contexte de hausse des prix de gros du gaz précédemment décrit, ces barèmes prévoyaient, en suivant l'application de la formule tarifaire définie par l'arrêté du 28 juin 2021, une hausse moyenne des tarifs hors taxe de vente de gaz naturel de 17,20 euros du MWh au 1^{er} novembre 2021, soit une augmentation de 21,2 % hors taxes (soit une hausse de 19,5 % toutes taxes comprises) par rapport au niveau fixé au

¹ L'évolution mensuelle des TRV de gaz naturel reflète donc les variations de la composante « approvisionnement » seulement, à l'exception du mois de juillet où l'évolution des TRV intègre aussi la révision des coûts hors approvisionnement.

1^{er} octobre 2021. Une nouvelle hausse de 15 à 20 % aurait dû avoir lieu en décembre 2021. Ainsi, les consommateurs aux TRV de gaz sont directement exposés aux hausses très fortes survenues ces derniers mois : **entre juin et octobre 2021, le TRV de gaz moyen a augmenté de près de 44 %**. Cette augmentation des TRV impacte très fortement la facture de gaz, et pèse sur le pouvoir d'achat des ménages.

Pour mémoire, ces tarifs réglementés de vente de gaz naturel concernent, au 31 mars 2021, un consommateur de gaz particulier sur trois : **3,22 millions de consommateurs résidentiels, sur un total de 10,73 millions de consommateurs de gaz**, dont 2,94 millions auprès d'Engie et 280 000 auprès d'une entreprise locale de distribution (ELD). **Les consommateurs qui disposent d'offres indexées aux TRV de gaz subissent également cette augmentation massive et brutale des TRV (soit 1,5 million de clients résidentiels supplémentaires)**. Seuls les clients en offre à prix fixe ne sont pas concernés par ces augmentations¹.

C. DANS CE CONTEXTE, LE GOUVERNEMENT A PROPOSÉ LA MISE EN PLACE D'UN BOUCLIER TARIFAIRE AFIN DE PROTÉGER LES CONSOMMATEURS CONTRE LES HAUSSES DE PRIX DU GAZ

1. Le Gouvernement a décidé d'un gel des TRV de gaz naturel du 1^{er} novembre 2021 au 30 juin 2022

Le code de l'énergie prévoit une **procédure spéciale pour la modification des barèmes des tarifs réglementés par le fournisseur, en cas d'augmentation exceptionnelle des prix du marché du gaz naturel ou des produits pétroliers, sur le dernier mois ou sur une période cumulée de trois mois**. Le fournisseur ne peut en effet appliquer la modification avant l'expiration d'un délai de vingt jours à compter de la saisine de la Commission de régulation de l'énergie. Lorsque l'augmentation exceptionnelle précitée se produit, le Premier ministre peut, avant l'expiration de ce délai de vingt jours et après avis de la Commission de régulation de l'énergie, s'opposer par décret à la proposition et fixer de nouveaux barèmes.

¹ La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (LEC) met fin aux tarifs réglementés de vente (TRV) de gaz naturel, pour toutes les catégories de consommateurs, en plusieurs étapes :

- les consommateurs professionnels ne peuvent plus bénéficier des TRV de gaz depuis le 1^{er} décembre 2020 ;

- les consommateurs résidentiels ainsi que les syndicats de copropriétés et les propriétaires uniques d'immeuble à usage unique d'habitation dont la consommation annuelle est inférieure à 150 MWh devront, eux, opter pour une offre de marché d'ici le 1^{er} juillet 2023.

Les TRV de gaz ne sont plus commercialisés depuis le 8 décembre 2019.

Le décret n° 2021-1380 du 23 octobre 2021 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fournis par Engie fait ainsi **opposition à la proposition de barème pour les TRV de gaz naturel en distribution publique pour le mois de novembre 2021, présentée par la société Engie.**

En conséquence, il prévoit de **geler ces TRV de gaz toutes taxes comprises jusqu'au 30 juin 2022** à leur niveau d'octobre 2021 et **détermine les modalités de rattrapage des montants non couverts.**

Ce gel protège donc les consommateurs des hausses de TRV qui auraient pu avoir lieu en décembre et au premier semestre 2022.

2. Plusieurs mesures sont prévues pour contrer les effets du gel tarifaire prévu en 2022 sur la situation financière des fournisseurs concernés

Les TRV de gaz sont donc gelés à leur niveau en vigueur le **1^{er} octobre 2021, depuis le 1^{er} novembre 2021 et jusqu'au 30 juin 2022.** Pendant cette période, Engie, tout comme les fournisseurs d'offres de marché indexées aux TRV, s'approvisionneront donc sur les marchés de gros à des prix élevés sans pouvoir répercuter ces prix sur leurs clients, générant pour eux un **manque à gagner financier important pendant l'hiver 2021-2022.** En outre, en 2022, la compétitivité des offres de marché par rapport au TRV de gaz naturel sera réduite, car leurs prix seront nettement moins compétitifs face à un TRV de gaz gelé à son niveau d'octobre.

Le décret n° 2021-1380 du 23 octobre 2021 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fournis par Engie prévoit les modalités d'évolution de la part variable du barème TRV de gaz, en indiquant qu'elle évoluera en application d'une formule d'indexation basée notamment sur les évolutions de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et de la TVA applicable aux consommations de gaz naturel.

Cette indexation permet aux pouvoirs publics de mettre en œuvre une baisse de ces taxes dans l'hypothèse où les conditions de marché créeraient un risque que le rattrapage tarifaire ne puisse être réalisé dans les délais prévus. L'article 8 *quinquies* du projet de loi de finances ouvre ainsi la possibilité pour le Gouvernement de minorer le TICGN sous certaines conditions : le Gouvernement pourrait minorer le tarif de la TICGN par décret à 1,08 euro par mégawattheure (contre un tarif normal de 8,45 euros du MWh), si les coûts d'approvisionnement en gaz naturel au titre d'un mois donné de 2022 excédaient ceux d'octobre 2021. **Il est précisé que cette réduction de taxe ne concerne que les consommations réalisées par les ménages.**

En outre, l'article 4 du décret dispose que la prochaine formule tarifaire comprendra un terme de rattrapage qui s'ajoute à la part variable des barèmes tels qu'applicables à compter du 1^{er} juillet 2022 : « ce terme de

rattrapage est fixé par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, (...) et au plus tard le 1^{er} juillet 2022, à partir, le cas échéant, des propositions du fournisseur ». Il doit permettre, lors de la **remise à niveau des tarifs réglementés de vente du gaz d'Engie par rapport à la formule tarifaire en vigueur, d'initier le recouvrement des sommes non perçues pendant le gel tarifaire. Ce « rattrapage » aura lieu de la fin du gel à une date qui ne peut être postérieure au 30 juin 2023, soit la date de fin des TRV de gaz.**

II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A ADOPTÉ DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES FOURNISSEURS DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU GEL DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE GAZ NATUREL

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale d'un **amendement du Gouvernement, adopté sans que la commission des finances n'ait pu l'examiner.**

Le I du présent article inscrit dans la loi le principe du blocage des TRV de gaz naturel à leur niveau d'octobre entre le 1^{er} novembre 2021 et le 30 juin 2022. Il complète le dispositif de gel des TRV initié par le décret n° 2021-1380 du 23 octobre 2021 précité en encadrant l'évolution de tous les TRV de gaz, y compris ceux proposés par les entreprises locales de distribution (ELD), jusqu'au 30 juin 2022 (et au-delà si nécessaire), pour qu'ils n'excèdent pas leur niveau en vigueur au 31 octobre 2021 ou le niveau des TRVg d'Engie pour ceux qui leur sont inférieurs.

Il précise en outre que le **gel des TRV de gaz, prévu jusqu'au 30 juin 2022, pourra être prolongé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie à une date comprise entre le 30 avril 2022 et le 31 décembre 2022.**

Le II prévoit le **calendrier de rattrapage** des sommes non perçues pendant le gel tarifaire. Ainsi, à compter de la date de fin du gel tarifaire, les TRV sont remis à niveau. **Toutefois, par dérogation, ces tarifs intégreront alors, pour une période, à compter de la date de fin du gel tarifaire et pour une période ne pouvant excéder un an ni aller au-delà du 30 juin 2023 (soit la date de fin des TRV de gaz) une composante de rattrapage,** définie par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, permettant de couvrir les pertes de recettes supportées par les fournisseurs de gaz naturel fournissant aux TRV de gaz.

Toutefois, afin de conserver l'objectif du dispositif de protection des consommateurs, **ce rattrapage est encadré de façon à ce que le niveau du tarif au terme de la période de gel, comprenant la composante de rattrapage, n'excède pas le niveau du TRV appliqué en octobre 2021 (3^{ème} alinéa du II).**

Le III de l'article dispose que **les pertes des fournisseurs, réellement constatées et supportées entre le 1^{er} novembre 2021 et la date de fin du gel tarifaire, constituent des charges imputables aux obligations de service public** au sens des articles L. 121-35 et L. 121-36 du code de l'énergie. **Ces charges, diminuées des recettes supplémentaires perçues dans le cadre du rattrapage précédemment mentionné, seraient donc compensées par l'État¹, dans la limite de la couverture des coûts d'approvisionnement effectivement supportés et tels qu'approuvés par la Commission de régulation de l'énergie lors de l'établissement de la formule tarifaire.**

Le deuxième alinéa du III met en place un système d'acompte pour certains fournisseurs. Ainsi, **les fournisseurs de gaz naturel dont moins de 300 000 clients sont concernés par le gel des TRV déclarent avant le 10 janvier 2022 à la Commission de régulation de l'énergie leurs pertes de recettes constatées sur 2021 et leurs pertes de recettes prévisionnelles jusqu'à la fin de la période de gel tarifaire. Une délibération de la Commission de régulation de l'énergie évalue avant le 1^{er} février 2022 le montant de ces pertes. Les pertes constatées sur 2021 font l'objet d'un acompte sur les compensations de charges de ces fournisseurs versé avant le 28 février 2022. Par dérogation, la CRE peut proposer un acompte supérieur dans la limite des pertes prévisionnelles « si celles-ci sont de nature à compromettre la viabilité économique du fournisseur notamment au regard de leurs conséquences sur sa trésorerie ».**

Il est tenu compte de cet acompte dans le calcul des charges compensées par l'État.

Le IV prévoit que cette **couverture des pertes réellement constatées le cas échéant au terme de la période de rattrapage et le dispositif d'acompte** bénéficient, dans les mêmes conditions, aux **fournisseurs qui proposent des offres indexées aux TRV de gaz**, pour leurs clients correspondant au périmètre des clients éligibles au TRV de gaz, sous réserve qu'ils appliquent effectivement le gel des tarifs et le dispositif de rattrapage. Cela permet ainsi de protéger aussi ces consommateurs des prix hauts du gaz sur les marchés.

Il est toutefois précisé que « cette compensation s'applique pour leurs contrats en vigueur au 31 octobre 2021 et dès lors que les conditions contractuelles relatives à la détermination du prix de la fourniture ne sont pas modifiées à l'initiative du fournisseur et que le fournisseur n'a pas procédé à son initiative à la résiliation du contrat pour une autre cause que le non-paiement de facture (...), et que le fournisseur n'a pas entrepris de démarche ciblée trois mois avant cette échéance pour inciter son client à changer d'offre ».

¹ Selon les modalités prévues aux articles L. 121-37 à L. 121-41 du code de l'énergie.

Pour les mêmes clients dont l'offre de fourniture arrive à échéance pendant la période de gel des TRV de gaz, les fournisseurs qui leur proposeraient une offre compétitive indexée au TRV de gaz pourront également bénéficier du dispositif de compensation, afin de les protéger contre les prix très hauts du gaz sur les marchés cet hiver (**3^{ème} aliéna du IV**).

Enfin, afin d'assurer en toute transparence le calcul des pertes et des compensations des fournisseurs, la Commission de régulation de l'énergie continuera à rendre publics les TRV de gaz tels qu'ils auraient dû évoluer sans le dispositif de gel (**V du présent article**). Ces tarifs sont en outre utilisés comme référence de marché par certains fournisseurs pour leurs offres aux clients non éligibles aux TRV de gaz.

III. LA COMMISSION DES FINANCES ESTIME LE DISPOSITIF DE COMPENSATION DES PERTES DES FOURNISSEURS INDISPENSABLE MAIS COÛTEUX POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Les consommateurs de gaz, y compris lorsqu'ils bénéficient des TRV, ont subi tout au long de l'année 2021 la hausse des cours mondiaux du gaz. La hausse des cours devant se prolonger jusqu'à la fin de l'année et en 2022, les TRV de gaz devaient augmenter de 21,2 % hors taxes (soit une hausse de 19,5 % toutes taxes comprises) en novembre 2021. **Dans ce contexte, le blocage tarifaire proposé par le Gouvernement était indispensable. Ce gel des TRV de gaz vise à protéger les consommateurs contre les hausses à venir, dans un contexte d'augmentation récente des factures.**

Engie, qui commercialise le TRV de gaz, tout comme les fournisseurs d'offres de marché indexées aux TRV, qui représentent de l'ordre de 1,5 million de clients résidentiels supplémentaires, s'approvisionneront sur les marchés de gros à des prix élevés pendant la période de gel, générant un **manque à gagner financier important, surtout pendant l'hiver 2021-2022.**

Afin d'accompagner les fournisseurs, le présent article prévoit les conditions dans lesquelles les pertes de recettes supportées à ce titre par les fournisseurs de gaz sont rattrapées à l'issue du blocage tarifaire : **les TRVg comprendront à l'issue du gel une composante de rattrapage**, qui sera définie par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, **et s'ajoutera au prix facturé au terme de la période de gel**. Le rapporteur spécial note que le présent article pose **des garde-fous à ce rattrapage, afin de ne pas entraîner d'augmentation brutale des factures pour les ménages concernés à l'issue du gel tarifaire : le présent article prévoit que le niveau du TRVg au terme de la période de gel, comprenant la composante de rattrapage, n'excèdera pas le niveau du TRVg appliqué en octobre 2021.**

Toutefois, les conditions de marché pourraient compliquer la réalisation du rattrapage tarifaire dans le calendrier prévu. En effet, le rattrapage doit être réalisé d'ici le 30 juin 2023, date de fin des TRV de gaz. Or, les conditions de marché pourraient compliquer la réalisation du rattrapage tarifaire : **si les cours du gaz ne baissent pas comme prévu au printemps prochain, le gel tarifaire pourrait être prolongé jusqu'à la fin de l'année, resserrant d'autant le calendrier de la période de rattrapage.**

Pour remédier à cette situation, l'article prévoit en outre que **les fournisseurs de gaz impactés par le gel des TRVg seront compensés par le budget de l'État, au titre des charges de service public de l'énergie, des pertes qu'ils subiraient et qu'ils n'auraient pas pu recouvrer au terme de la période de rattrapage du gel des tarifs.** Il prévoit également qu'un acompte pourra être versé dès le premier trimestre 2022 dans certaines conditions.

Cette compensation budgétaire vient compléter la palette d'outils du Gouvernement, qui se réserve également la possibilité de diminuer la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), aux termes de l'article 8 *quinquies* du présent projet de loi de finances, par décret, lorsque les coûts d'approvisionnement en gaz naturel au titre d'un mois donné de 2022 excèdent ceux d'octobre 2021. Cette baisse de taxe doit permettre de faire face à des conditions de marché qui compliqueraient la réalisation du rattrapage tarifaire dans le calendrier prévu. Elle doit également permettre d'amorcer le rattrapage dès le début de l'année 2022.

Enfin, l'article prévoit que la couverture des pertes réellement constatées le cas échéant au terme de la période de rattrapage et le dispositif d'acompte bénéficient également aux fournisseurs qui proposent des offres indexées aux TRVg, pour leurs clients correspondant au périmètre des clients éligibles au TRVg, sous réserve qu'ils appliquent effectivement le gel des tarifs et le dispositif de rattrapage. **Cette disposition doit permettre de protéger aussi ces consommateurs des prix hauts du gaz sur les marchés.**

Le rapporteur spécial propose d'adopter cet article, qui vise à accompagner les fournisseurs durant la période de gel tarifaire.

Toutefois, il rappelle qu'aucun dispositif de limitation de la hausse du prix du gaz n'est prévu pour les entreprises. Par exemple, le dispositif de baisse de TICGN proposé à l'article 8 *quinquies* du PLF ne concerne que les consommations réalisées par les ménages.

Les entreprises ne bénéficient donc pas du dispositif proposé et aucun autre dispositif n'est prévu pour limiter l'impact de la hausse des cours du gaz sur les entreprises. Lors de l'examen par l'Assemblée nationale de l'article 8 *quinquies*, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics a indiqué que la ministre déléguée chargée de l'industrie a ouvert un « **cycle de travail avec les entreprises les plus dépendantes du gaz pour déterminer l'impact de cette hausse sur leur structure de coûts et leur compétitivité et trouver la meilleure manière de les accompagner.** À l'issue de ce cycle de travail, nous

déciderons s'il y a lieu ou non de prendre des mesures spécifiques pour ces entreprises ».

Décision de la commission : la commission propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen des rapports de Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial, sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », de MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, rapporteurs spéciaux, sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons à l'examen des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », pour lesquels quatre rapporteurs spéciaux sont compétents. M. Hervé Maurey est excusé ce matin.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial des programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) ». – Les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » augmentent de 500 millions d'euros par rapport à l'an passé, soit une hausse de 2,4 %. Pour les programmes dont je suis rapporteur, la hausse s'élève à 200 millions, mais celle-ci ne fait que compenser à moitié la baisse des crédits enregistrée l'année dernière.

Le ministère de l'écologie est un des seuls, avec le ministère des finances, à avoir supporté des baisses d'effectifs au cours du quinquennat. Le schéma d'emplois était particulièrement restrictif lors des exercices précédents. Cette année, la baisse est moins forte, car le projet de loi de finances ne prévoit qu'une réduction de 224 ETP ; les baisses sont supportées par l'administration centrale, les effectifs à l'échelon départemental étant préservés. Les opérateurs de la mission sont aussi épargnés. Le plafond d'emplois de l'office français de la biodiversité (OFB), qui aurait dû voir ses effectifs diminuer, est finalement maintenu inchangé. Toutefois, la question

des effectifs n'est pas réglée. Ainsi l'Agence de la transition écologique (Ademe) comme l'OFB ont recours à des intérimaires, dont le coût salarial est plus élevé, pour mettre en œuvre le plan de relance, et sans doute demain France 2030. On peine à comprendre pourquoi on recrute des ETP pour des missions conjoncturelles, comme la gestion de la crise sanitaire, et pourquoi on le fait pas pour des missions pérennes...

J'ai déjà eu l'occasion de présenter le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » lors de la présentation de mon contrôle budgétaire sur les aires protégées. Celles-ci sont gérées par une grande diversité d'acteurs, diversité qui se retrouve dans la répartition des crédits du programme : les ressources proviennent pour les trois quarts de versements de redevances par les six agences de bassin. Alors que la France vient d'accueillir le Congrès mondial de la nature en septembre, la hausse des crédits est modeste : 5 millions d'euros sont prévus pour la nouvelle stratégie nationale biodiversité 2030 ; 3,5 millions permettront de renforcer les actions de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ; 2,3 millions viennent renforcer le financement des missions d'intérêt général « biodiversité » de l'Office national des forêts. En somme, les financements ne sont donc pas à la hauteur des ambitions si l'on veut vraiment parvenir à protéger 30 % du territoire, dont 10 % sous protection forte. Je note aussi que les crédits supplémentaires au titre du plan de relance sont supérieurs aux crédits budgétaires du programme 113 : 300 millions d'euros sont ainsi prévus par exemple pour sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales.

J'en viens au programme 181 « Prévention des risques ». Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, ou fonds « Barnier », voit ses crédits augmenter pour faire face aux suites de la tempête Alex. Après un abondement de 50 millions d'euros l'année dernière, le fonds bénéficie de 30 millions d'euros supplémentaires cette année pour financer des acquisitions de terrains. Toutefois, la question de la soutenabilité financière du dispositif à moyen terme reste posée dans la mesure où le risque de gonflement des argiles demeure.

L'Ademe est l'opérateur principal du programme. Ses effectifs augmentent pour que l'agence puisse remplir les nouvelles missions qui découlent de la loi Climat et de la loi relative à l'économie circulaire et à la lutte contre le gaspillage.

Les crédits inscrits au programme 345 « Service public de l'énergie » s'établissent à environ 8,5 milliards d'euros. Les montants sont très fluctuants : les charges de service public de l'énergie (CSPE) avaient augmenté en 2019 et 2020 en raison de la chute des prix de gros de l'électricité ; en 2021 et 2022, on observe le mouvement inverse et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a dû corriger en octobre ses estimations de juillet, estimant que le montant de la CSPE devrait être inférieur d'1,5 milliard pour 2021 et de 2,7 milliards d'euros pour 2022 à sa

précédente évaluation. Le projet de loi de finances prévoit une minoration de seulement 415 millions par rapport à l'estimation du mois de juillet. Il faut donc s'attendre à des régularisations substantielles en 2023.

En ce qui concerne la répartition, des CSPE, le soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques représente 56 % de l'enveloppe, dont 60 % pour le photovoltaïque. Le Gouvernement escompte des économies potentielles liées à la révision des contrats photovoltaïques, mais rien n'est inscrit dans le budget : vu les retards dans la mise en œuvre et l'existence d'une clause de sauvegarde, je maintiens mes doutes sur les économies escomptées.

Je craignais une bulle sur le dispositif de soutien au biométhane, car les charges bondissaient d'année en année. Elles doivent encore augmenter de 86 % en 2022. Heureusement, mais avec beaucoup de retard en dépit des messages d'alertes du régulateur, un nouvel arrêté tarifaire a été pris fin 2020, qui devrait réduire les charges dans le futur, mais un grand nombre de projets doit encore être mis en service aux anciennes conditions tarifaires.

Le soutien au nucléaire et à l'hydrogène relève pour l'instant plus de la communication que de l'action. Peu de crédits sont consacrés à ces filières. Au cours des neuf premiers mois de l'année 2021, seuls 35 millions de crédits ont été engagés pour la filière hydrogène et 4 millions décaissés. Le plan de relance consacre 200 millions au nucléaire, et France 2030 un milliard d'euros d'ici à 2030. Ces sommes sont très faibles au regard du soutien accordé aux EnR. Je ne sais pas si l'enveloppe de 1,9 milliard annoncée par le Président de la République hier à Béziers intervient en complément des 7 milliards déjà annoncés en septembre 2020, ou s'il s'agit d'un recyclage de crédits...

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » concerne principalement l'efficacité énergétique. Les aides aux ménages augmentent de 30 % au travers de deux dispositifs.

MaPrimeRénov', tout d'abord. Le nombre de demandes augmente très fortement. L'étude d'impact réalisée dans le rapport dirigé par Benoît Coeuré sur la mise en œuvre du plan de relance est critique : la plupart des dossiers concernent des monoactions qui ont un effet assez faible sur les émissions de gaz à effet de serre et sur l'amélioration thermique des bâtiments, tandis que les rénovations globales, qui ont le plus d'effet pour réduire la consommation d'énergie, sont très minoritaires.

Les aides à l'achat de véhicules propres, ensuite. La pénurie de semi-conducteurs met le secteur automobile sous pression. Le durcissement des critères du bonus écologique et de la prime de conversion qui devait avoir lieu en janvier sera reporté au 1^{er} juillet 2022, soit juste après les élections... Je ne sais pas si ce durcissement sera à nouveau reporté si les tensions sur le secteur automobile perdurent. Le secteur des transports connaît des difficultés pour assurer la transition, car les véhicules lourds propres n'ont pas les mêmes caractéristiques que les véhicules thermiques. Cela est

perceptible à travers le taux de recours aux dispositifs de soutien : ainsi, seuls 320 000 euros sur 100 millions de crédits ouverts ont été décaissés pour l'acquisition de véhicules lourds propres, ce qui représente sept bus et quatre camions... Cela me semble insuffisant pour décarboner le secteur des transports !

Pour toutes ces raisons, je vous proposerai d'émettre un avis défavorable sur les crédits des programmes de la mission dont je suis rapporteur.

Le montant des aides versées par le FACÉ sera stable en 2022, mais les crédits du plan de relance se déploient laborieusement, puisque seuls 0,001 % des crédits de paiement ont été utilisés à la fin du mois de septembre.

L'article 42 *septies* augmente le plafond de la fourchette de contribution de l'OFB aux parcs nationaux. Je n'ai pas d'objection, même s'il s'agit d'un jeu à somme nulle : on prend à l'un pour donner aux autres.

L'article 42 *octies* soulève des enjeux plus importants. Il concerne la mise en œuvre du bouclier tarifaire sur le gaz. La hausse du prix du gaz frappe les consommateurs de gaz, mais a aussi des répercussions sur les consommateurs d'électricité. Comme les énergies renouvelables sont appelées en priorité sur le réseau de distribution d'électricité, quand leur production ne suffit plus, il faut recourir à des centrales thermiques à cycle combiné qui utilisent du gaz, ce qui explique que le coût marginal de l'électricité soit élevé lorsque le prix du gaz est élevé. Pour limiter la hausse de la facture des ménages, le Gouvernement a décidé de créer un bouclier tarifaire, pour que les fournisseurs ne répercutent pas les hausses de prix sur le tarif réglementé. Pour aider les fournisseurs, le Gouvernement se réserve la possibilité de diminuer la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) en 2022, mesure dont le coût est estimé à 1,2 milliard d'euros. Si les fournisseurs n'arrivent pas à récupérer les sommes non perçues durant le gel tarifaire, l'article 42 *octies* prévoit que les pertes puissent être compensées par le budget de l'État, sous la forme de charges de service public de l'énergie, par le biais du programme 345. Avant sa budgétisation, le niveau des charges de service public de l'énergie était ajusté automatiquement en fonction des charges réellement constatées. La réforme introduit des charges supplémentaires destinées à protéger les consommateurs. Cet article met en œuvre concrètement ce dispositif. J'émet donc un avis favorable, tout en soulignant que cela ne suffira pas si la hausse des prix du gaz, due notamment à des tensions géopolitiques avec les pays fournisseurs, perdurait.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial des Programme 203 « Infrastructures et services de transports », programme 205 « Affaires maritimes », programme 365 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ». – Je vous prie d'excuser l'absence, pour des raisons de santé d'Hervé Maurey, corapporteur des programmes 203 « Infrastructures et

services de transports », 205 « Affaires maritimes » et 365 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » que je vais vous présenter.

Les investissements dans les infrastructures de transports et le respect des trajectoires fondamentales qui ont été fixées dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) dépendent très largement du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France, l'Afitf. Or, il existe un décalage entre le caractère certain des dépenses pluriannuelles qu'elle porte et la grande volatilité de certaines des recettes qui lui sont affectées, au premier rang desquelles l'écocontribution sur le transport aérien et les amendes radars. Chaque année, c'est à nouveau le cas en 2021 avec le PLFR que l'on examine en ce moment même, l'Afitf doit aller quémander des subsides dans le collectif budgétaire de fin d'année pour compenser l'insuffisance de ses recettes effectives et respecter la trajectoire d'investissement de la LOM. Cette situation n'est à l'évidence pas satisfaisante et doit conduire à réviser le panier de ressources de l'Afitf pour le sécuriser.

Par ailleurs, au cours de nos auditions nous avons été alertés sur une nouvelle fragilité dans les ressources de l'Afitf. Parce qu'elles contestent une évolution de la taxe d'aménagement du territoire, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont refusé de verser à l'Afitf la contribution annuelle de 61 millions d'euros qu'elles lui doivent. L'Afitf est étrangère à ce contentieux entre l'État et les sociétés d'autoroute, et il n'est pas normal qu'elle en fasse les frais et avec elle le financement des infrastructures.

Nous tenons également à souligner qu'il n'est pas dit que les trajectoires de la LOM auraient pu être tenues sans les crédits du plan de relance qui permettent notamment de financer le canal Seine-Nord Europe et la ligne Lyon-Turin. Ces deux opérations n'étaient pas intégrées à la trajectoire fixée par la LOM et leur financement aurait pu conduire à remettre en cause cette dernière.

Si les prévisions de recettes de l'Afitf pour 2022 sont plus prudentes et plus sérieuses que les estimations fantaisistes de la loi de finances pour 2021, nous restons très dubitatifs sur le niveau de recettes attendues de l'écocontribution sur le transport aérien fixé à 91 millions d'euros.

À condition que l'Afitf dispose bien des ressources attendues et grâce aux financements complémentaires alloués en faveur du canal Seine-Nord Europe et de la ligne Lyon-Turin, la trajectoire d'investissement prévue par la LOM devrait pouvoir être respectée en 2022.

Les crédits du programme 203 augmentent de 3 %. Les financements dédiés à l'entretien du réseau routier national poursuivent leur progression et permettront de respecter l'objectif de la LOM, même s'il manque toujours une dizaine de millions d'euros pour les ponts du réseau routier national. La contribution de l'État à l'exploitation des lignes intercités doit atteindre

300 millions d'euros en 2022, mais son montant effectif dépendra de la nouvelle convention que l'État doit signer avec SNCF Voyageurs. En ce qui concerne le fret ferroviaire, l'État a présenté cette année la stratégie qui doit permettre de doubler sa part modale d'ici à 2030. Elle passe notamment par un maintien des aides à l'exploitation qui avaient été instaurées en 2021. Le PLF 2022 les confirme en effet.

L'Agence de régulation des transports, l'ART, s'est vu confier de nombreuses nouvelles missions ces dernières années. En conséquence, ses effectifs ont augmenté de 62,5 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2015 à 102 ETPT en 2022. Pour autant, sa subvention pour charges de service public avait stagné jusqu'en 2021. L'ART doit ainsi puiser chaque année un peu plus dans ses réserves pour financer ses charges de fonctionnement. Cette situation est d'autant moins soutenable que l'agence est exposée à de nombreux contentieux de par ses activités et qu'elle est son propre assureur. La perte d'un conflit lié à un litige pourrait la mettre en grave difficulté. Pour cette raison, nous proposons un amendement qui vise à majorer de 4,6 millions d'euros la subvention de l'ART en 2022 afin de la porter à 18,6 millions d'euros.

Nous avons eu l'occasion de vous le signaler en septembre dernier à l'occasion du point d'étape de notre mission de contrôle, les modalités de financement du réseau ferroviaire nous préoccupent. Premièrement, nous ne sommes pas convaincus que les 2,9 milliards d'euros annuels prévus pour sa régénération soient suffisants au regard des décennies de sous-investissement et de l'ampleur de la tâche à accomplir. Notre inquiétude est même renforcée par de fâcheux antécédents. Par le passé, il est arrivé que l'enveloppe de régénération soit détournée de sa vocation et employée à d'autres fins, notamment pour financer des solutions alternatives à certains produits pour désherber les voies. Nous soulignons d'ailleurs, là encore, que, sans un concours exceptionnel de 4 milliards d'euros de l'État, la trajectoire de régénération aurait volé en éclats dès 2021. Cette aide était indispensable pour répondre à l'urgence, mais elle ne résout en rien les problématiques structurelles du financement du réseau et de la performance du gestionnaire d'infrastructures. L'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau devait jouer ce rôle. Mais, là encore, force est de constater que le bât blesse. Ce contrat, qui vient d'être finalisé après maints et maints reports, ne donne pas de vision stratégique, notamment sur le périmètre du réseau qui, à terme, pourrait rester dans l'escarcelle de SNCF Réseau. Ce point est pourtant majeur pour déterminer l'effort de régénération.

Par ailleurs, nous déplorons qu'aucun financement ne soit prévu aujourd'hui en faveur de la modernisation du réseau. Les programmes de commande centralisée du réseau et de système européen de gestion du trafic ferroviaire – l'*European Rail Traffic Management System* (ERTMS) – présentent des coûts considérables estimés à 15 milliards d'euros pour le premier et à 20 milliards pour le second. Mais ils doivent permettre de générer des gains

de performance non moins considérables. Je n'évoquerai pas les nouveaux engagements pris pour renforcer les lignes à grande vitesse (LGV), en contradiction avec les annonces de 2018, et qui ne sont pas financés à ce stade.

En juillet dernier, la Société du Grand Paris (SGP) a annoncé de nouveaux retards dans la mise en service du Grand Paris Express. En octobre, elle a réévalué le coût total du projet de 500 millions d'euros. Après ce nouveau surcoût, le projet est évalué à 36,1 milliards d'euros. Nous espérons ne plus avoir de mauvaises surprises dans le futur, mais les dérives passées en termes de délais comme de coûts nous incitent à la plus grande prudence.

Au 1^{er} janvier 2022, l'État reprendra 10 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau. Cette opération constitue la deuxième étape de la décision prise par l'État en 2018 de reprendre 35 milliards de la dette accumulée par le gestionnaire d'infrastructures. L'engagement a été tenu et nous le saluons. Depuis des décennies la dette du gestionnaire d'infrastructures constitue le point noir du système ferroviaire. Elle résulte largement de sous-investissements de l'État dans un contexte de « tout TGV ». Néanmoins, cette mesure ne résoudra pas à elle seule les problématiques de performance du réseau ni même les perspectives financières du gestionnaire d'infrastructures qui demeurent préoccupantes, faute d'une réforme structurelle à la hauteur des enjeux.

Nous en venons enfin au programme 205 « Affaires maritimes », qui joue un rôle économique et social important et porte des fonctions régaliennes essentielles, la France disposant du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), dont 97 % outre-mer.

En 2022, les crédits du programme augmentent de plus de 20 %, portés par les premières traductions de la concertation baptisée « Fontenoy du maritime », notamment en matière de formation des officiers navigants, et la création d'un fonds d'intervention maritime doté de 17,5 millions d'euros.

En conclusion, et en dépit des critiques que nous formulons sur le panier de recettes de l'Atif ou encore le financement du réseau ferré, nous sommes favorables aux crédits des programmes 203, 205 et 355 que nous vous avons présentés, et nous appelons par conséquent à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial du programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». – Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » regroupe les subventions pour

charges de service public du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France.

Comme chaque année, du fait des trajectoires de rationalisation budgétaire exigeantes que poursuivent ces trois opérateurs, les crédits du programme 159 doivent baisser de 2 % en 2022 pour tomber à 472 millions d'euros.

Comme j'ai pu le souligner dans le rapport que je vous ai présenté en septembre, les missions de Météo-France deviennent de plus en plus sensibles en raison des conséquences des dérèglements climatiques. Météo-France doit anticiper et améliorer la précision des prévisions des phénomènes météorologiques extrêmes.

Pour cela, l'établissement vient de conclure un nouveau contrat d'objectifs et de performance dont la mise en œuvre reste néanmoins conditionnée à la stabilisation des moyens et des effectifs de l'opérateur. Je rappelle que, depuis dix ans, Météo-France a conduit d'importantes transformations de son organisation et une rationalisation très profonde de son réseau qui se sont traduites par une réduction de 25 % de ses effectifs, une diminution des deux tiers de ses implantations territoriales et une baisse de près de 20 % de sa subvention pour charges de service public.

En 2019, pour la période 2018-2022, Météo-France a signé un contrat budgétaire avec la direction du budget. S'il se traduit par des trajectoires rigoureuses de diminution d'effectifs et de masse salariale, ce contrat donne de la visibilité budgétaire à l'établissement puisque l'État s'est engagé sur une trajectoire, certes en baisse, de la subvention qu'il verse à Météo-France. Les deux parties ont parfaitement tenu leurs engagements et je considère que les termes du contrat doivent être respectés jusqu'au bout. C'est aussi une question de crédibilité.

Cependant, depuis la signature du contrat, plusieurs nouvelles dépenses ont été imposées à l'opérateur. Elles ont conduit à remettre en cause les équilibres de l'équation budgétaire. Pour cette raison, je proposerai un amendement visant à majorer la subvention de Météo-France pour 2022 du montant de ces dépenses nouvelles, soit 5,8 millions d'euros. Il s'agit, premièrement, de compenser le surcoût de 2 millions d'euros imposé à l'établissement pour la mise en ligne de ses données publiques, d'autant que cette publication permet à la concurrence de se développer ; deuxièmement de financer un dispositif de départ volontaire destiné à accompagner les suppressions d'effectifs demandées à l'opérateur, pour un montant de 2 millions d'euros ; et enfin, troisièmement, de tenir compte des conséquences financières de la décision nécessaire d'étaler partiellement les suppressions d'effectifs initialement prévues en 2022 sur l'exercice 2023, ce qui représente 1,8 million d'euros.

Le Cerema se trouve quant à lui dans une situation très délicate.

D'une part, il se cherche un avenir qu'il pourrait trouver, à la faveur du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », dans un système de « quasi-régie » conjointe entre l'État et les collectivités locales - ces dernières pourraient passer des commandes directement au Cerema.

D'autre part, ses effectifs et sa subvention pour charges de service public se sont contractés de 20 % depuis 2014. Les efforts de rationalisation conduits par l'établissement depuis 2017 sont profonds. En juin dernier, un rapport commun de l'inspection générale de l'administration (IGA) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a dressé un constat alarmiste, en des termes très forts, considérant que les trajectoires de diminution des moyens de l'établissement le conduisaient vers une impasse. Le rapport, contesté par les tutelles, évoquait notamment des « injonctions contradictoires » adressées à l'organisme.

Après avoir entendu les différentes parties prenantes au cours de mes auditions, j'ai le sentiment que la nouvelle réduction d'effectifs de 40 ETP prévue dans le cadre du projet de loi de finances 2022 n'est pas soutenable. C'est pourquoi je considère qu'il est nécessaire de l'annuler, et par l'amendement, que je vous propose, de majorer de 2 millions d'euros la subvention pour charges de service public de l'opérateur pour couvrir le coût de cette stabilisation de ses effectifs. Le rapport que j'ai cité évaluait même le besoin à 10 millions. Je souligne que ces dernières années le Cerema a surexécuté, pour des raisons techniques, les diminutions d'ETP qui lui étaient demandées. Or le schéma d'emplois s'applique sur l'exécution de l'année précédente sans qu'il soit ajusté par les efforts complémentaires réalisés par l'établissement. En conséquence, le Céréma se distingue par un effectif réel très nettement inférieur à son plafond d'emploi autorisé en loi de finances.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit « BACEA ». Dans la mesure où il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien vous comprendrez que son équilibre budgétaire est totalement bouleversé depuis 2020, en raison de la chute du trafic aérien.

La crise du transport aérien est sans équivalent historique et la reprise observée en 2021 reste fragile. Selon les dernières projections, le trafic 2021 devrait se situer entre 30 % et 40 % de son niveau de 2019. Pour 2022, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) mise sur un trafic à 67 % de son niveau d'avant la crise. Cette hypothèse semble raisonnable. Un retour du trafic à son niveau de 2019 n'est pas attendu avant au mieux 2024. Déjà fragiles avant la crise, les compagnies aériennes françaises sont dans une

situation délicate. Leurs pertes cumulées ont dépassé les 5,5 milliards d'euros en 2020.

Après s'être effondrées de plus de 60 % en 2020, les recettes du BACEA remontent à la faveur de la reprise du trafic. En 2022, une progression de 38 % est attendue. Cependant, cette hausse trouve également son origine dans une augmentation des redevances de navigation aérienne qui pourrait nuire à l'équilibre financier très précaire des compagnies. En raison du mécanisme de correction, le paradoxe est que la baisse du trafic s'accompagne d'une hausse du coût des redevances. J'ai eu plusieurs échanges avec les compagnies et la DGAC pour tenter de trouver une solution. Il semble que la DGAC prévoie des augmentations moins élevées que ce qui avait été envisagé pour la redevance pour services terminaux, qui concerne les compagnies basées en France, car le trafic intérieur reprend de façon plus vigoureuse que le trafic international.

Les taux de redevances pour 2022 doivent être proposés cette semaine à la Commission européenne. Je note que pour la période de crise, l'Union européenne autorise, de manière exceptionnelle, les États membres à prendre des mesures budgétaires pour éviter des augmentations insoutenables des redevances. J'aimerais que le Gouvernement étudie sérieusement cette possibilité qui est mise en œuvre par l'Espagne.

Pour la première fois depuis 2017, la DGAC va supprimer des effectifs : 76 ETP. Les recrutements de contrôleurs aériens diminuent du fait de la baisse de trafic. Je tiens à rappeler néanmoins que, ces dernières années, les capacités insuffisantes de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) étaient l'une des causes de sa performance très insuffisante. Je constate que les évolutions des effectifs opérationnels de contrôleurs aériens arrivent souvent à contretemps, car cinq années sont nécessaires pour les former. La France est très en retard en Europe pour le contrôle aérien. Le trafic évolue, avec une baisse du trafic d'affaires et une augmentation de la part du trafic de loisir, avec des pics le week-end, ce qui oblige à repositionner les contrôleurs pour y faire face. Des mesures ont été prises. Il faut les soutenir, pour éviter que la France ne soit un facteur de blocage en Europe.

L'amélioration de la qualité du service délivré par la DSNA passera avant tout par l'aboutissement des grands programmes de modernisation de la navigation aérienne. Après avoir accumulé les retards et les surcoûts, je me félicite que le programme de modernisation du contrôle aérien dit « 4-Flight » commence enfin à être déployé en 2022, à Reims, et que les dépenses d'investissements dédiées à ces programmes progressent de 7,5 millions d'euros. Cette modernisation est essentielle.

La dette du BACEA va continuer de gonfler en 2022, à cause de la baisse du trafic, pour dépasser les 3 milliards d'euros. Elle devrait continuer d'augmenter au moins jusqu'en 2024.

Je tiens également à souligner qu'à ce stade le PLF 2022 ne comporte aucune mesure visant à compenser les pertes de recettes de taxe d'aéroport et de taxe sur les nuisances sonores aériennes. Je le regrette et j'espère que le Gouvernement proposera des mesures en ce sens. Mieux vaut tard que jamais.

Notamment car il permet de maintenir l'effort indispensable visant à mettre en œuvre les grands programmes de modernisation de la navigation aérienne, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe. Un rapport des inspections générales souligne les efforts en cours.

En ce qui concerne le programme 159 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », je suis favorable à l'adoption des crédits modifiés par les deux amendements que je vous propose.

En conclusion, j'en viens à l'article 60 rattaché au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » qu'il me revient de vous présenter et que je vous propose d'adopter.

Cet article prévoit de fixer dans la loi les règles applicables aux exploitants d'aérodromes au terme de leur gestion en ce qui concerne certaines sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas trouvé à être employées pour financer les opérations auxquelles elles sont spécifiquement affectées avant la fin de l'exploitation. Il s'agit notamment des soldes des recettes de taxe d'aéroport, qui servent à financer les dépenses de sécurité et de sûreté aéroportuaires, des recettes de taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) utilisées pour financer les opérations d'atténuation des nuisances sonores à proximité des aéroports ou, pour les aéroports appartenant à l'État, des sommes perçues pour le financement du service public aéroportuaire.

L'article précise les conditions dans lesquelles ces soldes sont transférés de l'ancien vers le nouvel exploitant de l'aéroport.

Ces dispositions apparaissent nécessaires pour garantir la sécurité juridique de pratiques qui sont appliquées aujourd'hui par l'État et les exploitants d'aéroports.

M. Arnaud Bazin. – Je lis que les frais de gestion de la CSPE représentent 13,9 % du montant. Comment expliquer ce niveau élevé ? Doit-on craindre que ce pourcentage augmente avec la baisse de la CSPE ?

Le programme de modernisation du contrôle aérien, qui a connu bien des vicissitudes, avance-t-il ?

M. Marc Laménie. – Merci à nos rapporteurs, dont la tâche n'est pas simple... Ma question s'adressera à Stéphane Sautarel. Si la reprise de la dette de SNCF Réseau, d'un montant de 35 milliards d'euros, semble réglée, la situation de SNCF Réseau n'en demeure pas moins très préoccupante. Y a-t-il à ce sujet des perspectives positives ?

En ce qui concerne la « régénération » du réseau, je souhaiterais savoir ce que recouvre ce terme : s'agit-il seulement des travaux de voies et d'infrastructures ou aussi des ouvrages d'art, ponts, viaducs et tunnels ? Par ailleurs, quels sont les besoins financiers nécessaires en la matière ? Enfin, quel rôle peuvent jouer les collectivités territoriales ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je poserai trois questions, qui s'adressent particulièrement à Christine Lavarde. Au sujet des 2,3 millions d'euros venant renforcer les missions d'intérêt général de l'Office national des forêts (ONF), le fonctionnement est-il couvert par ce montant ? Peut-on rassurer nos communes forestières à cet égard ?

De plus, il me semblait que la somme d'1,9 milliard d'euros, annoncée en faveur des nouvelles technologies dédiées à l'hydrogène, s'ajoutait aux 7 milliards d'euros déjà prévus suite aux annonces faites en septembre 2020. Pourriez-vous préciser ?

Enfin vous déplorez, et on ne peut que partager votre ressenti, la lenteur du déploiement du plan de relance en ce qui concerne MaPrimRénov' et la rénovation thermique. Cette lenteur est-elle due aux problèmes d'approvisionnement en matières premières et aux difficultés rencontrées dans le bâtiment pour recruter du personnel formé ?

M. Vincent Seguin. – Je poserai une question à chaque rapporteur. Tout d'abord, nous consacrons aujourd'hui 200 millions d'euros au nucléaire, 4,7 milliards d'euros aux EnR et 600 millions d'euros à l'hydrogène. La filière des EnR est donc toujours privilégiée, mais cela semble contraire à toutes les annonces, présidentielles et gouvernementales.

Ensuite, le contrat de performance entre l'État et la SNCF n'est pas encore signé, et je me demande s'il le sera un jour... Nous continuons donc de compenser ses dettes sans trouver de solution et je m'interroge sur une telle gestion.

Enfin, sur le contrôle aérien, j'ai retenu que la France était devenue un élément bloquant au niveau européen, parce que nous ne parvenons pas à adapter les effectifs aux besoins du trafic. Cette situation pourrait finir par ressembler à celle que connaissent nos ports : je rappelle que l'on débarque aujourd'hui les marchandises à Amsterdam plutôt qu'au Havre, parce que les moyens y sont suffisants et adaptés.

M. Éric Bocquet. – Ma question s'adresse à Stéphane Sautarel, qui a fait état du contentieux entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (Afitf), concernant le versement d'une contribution pour un montant de 61 millions d'euros, dont ces sociétés contestent l'évolution. Pourriez-vous préciser sur quoi porte la contestation ? Le Gouvernement s'exprime-t-il sur le sujet ? Est-ce le fait d'un seul concessionnaire ou sont-ils unanimes ? Je rappelle ici les travaux de la commission d'enquête menée par notre collègue Vincent Delahaye, qui avaient établi que les concessions d'autoroutes seraient

rentables dès 2022, avec des bénéfices annuels évalués à 3,1 milliards d'euros par an, soit 350 000 euros par kilomètre et par année...

M. Roger Karoutchi. – Le budget de la Société du Grand Paris (SGP) atteint à présent 36,1 milliards d'euros. Dans le cadre d'un rapport, nous avons entendu il y a quelques mois des dirigeants de la SGP, qui s'étaient engagés à la fin des dérapages et des surcoûts. Je rappelle que le projet initial était évalué à environ 22 milliards d'euros, qu'il a connu l'augmentation progressive que nous savons et je prédis tranquillement que la facture finale tournera plutôt aux alentours de 40 milliards d'euros. Nous avons été témoins d'une gestion délirante et je n'ai jamais observé aussi peu de contrôle et de cadrage. J'ignore comment on finira par payer ces surcoûts considérables.

Dans le même temps, la SNCF annonce 1,6 milliard de surcoût pour Éole, et demande aux collectivités locales de payer, les menaçant même d'arrêter les travaux si elles refusaient de le faire ! Et devant l'annonce hallucinante de ce surcoût, je n'entends aucune réaction de la part du ministère des transports, et j'ignore par ailleurs où en est l'intervention auprès du ministère des présidents des conseils départementaux des Yvelines et des Hauts-de-Seine, qui se demandent comment gérer ce surcoût. Auriez-vous des éléments de réponse à ce sujet ?

M. Vincent Delahaye. – Je faisais partie du groupe de travail sur le Grand Paris Express et je suis toujours favorable à ce que les grands projets d'investissement comme celui-ci, qui apportent une valeur ajoutée à un territoire, puissent être financés en partie par ce territoire, par le biais d'une taxe sur les plus-values immobilières. Vous savez pourtant que je ne suis pas un partisan des impôts et des taxes, mais celle-ci me semble parfaitement justifiée sur le plan économique.

Je remercie Éric Bocquet pour ses commentaires sur la commission d'enquête. Le contentieux dont il est question porte sur l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) sur l'inflation, les sociétés concessionnaires d'autoroutes considérant que celle-ci devrait être stable, et que son évolution menacerait l'équilibre financier du contrat, ce qui semble aberrant quand on connaît leurs bénéfices. De plus, malgré leurs craintes quant à la récupération du trafic, cette année va s'avérer pour elles exceptionnelle. L'État montre-t-il un peu de fermeté face à ces sociétés ? Je trouve scandaleux qu'elles puissent refuser de verser ces 61 millions à l'Afitf.

Ma troisième question concerne l'autorité de régulation des transports (ART) que nous avons eu l'occasion d'entendre lors de cette commission d'enquête. Je ne suis déjà pas favorable aux amendements qui augmentent les dépenses, mais 4,6 millions d'euros supplémentaires, qui s'ajoutent aux 2,6 millions d'euros déjà proposés, cela représente une augmentation de 70 % en une seule année ! Malgré le travail de qualité effectué par l'ART, cette hausse semble énorme.

En outre, en ce qui concerne Météo-France, il me semble que lorsque l'on revoit un budget et des effectifs à la baisse, il faut revoir les missions dans le même sens. Or les missions de Météo-France sont trop détaillées. Nous avons besoin d'un organisme qui prévoit les catastrophes et les événements météorologiques importants, mais les usagers devraient payer s'ils souhaitent avoir accès à des informations plus détaillées, sachant que ces détails ne sont pas toujours conformes à la réalité observée...

Enfin, j'aimerais savoir quelles collectivités locales utilisent le Cerema. Dans mon département, je n'en ai jamais entendu parler, et je ne suis pas sûr que ce soit différent ailleurs. Serait-ce vraiment une catastrophe de supprimer cet organisme ?

M. Michel Canévet. – Ma première question porte sur l'Afitf : cette agence a-t-elle une utilité quelconque ? D'autre part, je m'interroge sur l'amendement proposé au sujet de l'ART. En effet, des fonds de roulement de six mois pour une institution me paraissent largement suffisants, et il ne me semble pas nécessaire d'augmenter indéfiniment ces fonds et les réserves de ces différentes agences dans lesquelles l'État investit. Si la motivation est l'éventuel contentieux qui pourrait survenir, il vaudrait mieux attendre qu'il advienne plutôt que d'abonder *a priori*.

M. Jean-Claude Requier. – Je ne comprends pas pourquoi la hausse des prix de l'électricité se traduit par une diminution des charges du service public de l'électricité (CSPE). Mon deuxième point concerne le compte d'affectation spéciale FACÉ. Les crédits du plan de relance se déploient très laborieusement et, à la fin du mois de septembre, 0,001 % ont héroïquement été consommés. Le programme est long à être mis en œuvre parce qu'Enedis doit se prononcer sur des projets qui souvent ne relèvent pas de sa compétence.

Mme Isabelle Briquet. – Je voudrais commencer par une remarque générale sur Météo-France : les crédits de la mission connaissent une hausse – certes légère –, et pourtant, l'affaiblissement des opérateurs se poursuit et les effectifs du ministère de l'écologie continuent de diminuer. Ainsi, depuis 2018, le ministère a perdu 4 000 ETP, soit une perte de 12 % de ses effectifs. Si 2022 marque un ralentissement de cette baisse, on observe tout de même la suppression de 347 ETP. Parmi les opérateurs les plus touchés, on compte Météo-France, avec 60 ETP supprimés. J'ai bien noté les amendements visant le Cerema et Météo-France, et j'y souscris. Cependant, au vu des conséquences du réchauffement climatique et du lancement du second plan national d'adaptation au changement climatique, les attentes concernant Météo-France seront grandissantes. Comment gérer cette contradiction entre des moyens largement diminués et des demandes en forte hausse ?

M. Bernard Delcros. – Le Gouvernement a annoncé un plan en faveur des petites lignes ferroviaires ; où en est-on de sa mise en œuvre ? Concernant l'Afitf, je m'associe sans réserve à la question posée par Éric

Bocquet. Par ailleurs, il semble incroyable que cette agence soit prise en otage entre les sociétés de concessionnaires et l'État.

Enfin, quelles sont les perspectives pour le transport aérien en matière de carburant propre ? Des solutions sont-elles envisagées et si oui, à quelle échéance ?

M. Jean-Baptiste Blanc. – Ma question s'adresse à Vincent Capocanellas, qui nous annonce que le Cerema se cherche un avenir. J'avais compris que cet avenir pourrait se jouer à travers la mise en œuvre de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols, que le Cerema pourrait être l'outil de l'État dans le cadre de la loi Climat, en ce qui concerne la sobriété foncière, pour établir un diagnostic et aider les collectivités locales à appréhender ce sujet qui sera le sujet le plus important pour les territoires dans les années à venir : celui du zéro artificialisation nette (ZAN). Le Cerema ne pourrait-il pas s'inscrire dans ce dispositif et avoir ainsi une utilité et un avenir ? Un budget y est-il consacré ?

M. Philippe Dominati. – Je souhaiterais compléter l'intervention du président Karoutchi sur la SGP. La société connaît effectivement des dérapages, mais cela est le cas de tous les grands projets lancés par l'État, tels qu'Éole ou Meteor en Île-de-France. À chaque fois, le chiffrage du projet a été presque multiplié par deux dans sa mise en œuvre et à chaque fois, des retards très importants ont été enregistrés. Par ailleurs, la liaison entre Charles-de-Gaulle (CDG) et Paris, le CDG Express, n'a pas été mentionnée. Son coût est pourtant incertain et le projet même est jugé inutile par un grand nombre d'acteurs, parmi lesquels Air France. De plus, ce projet se fait au détriment du RER B, et il devait être prêt, comme toutes les autres infrastructures, pour les jeux Olympiques (JO) ; autant de retards et de milliards qui s'accumulent, dans une quasi-indifférence et malgré l'urgence. Nous savons que le CDG Express sera structurellement déficitaire et c'est pour cette raison que la liaison n'avait pas été prévue dans le cadre de la création de la SGP. Cela avait d'ailleurs fait l'objet de vifs débats au Sénat. Le projet a finalement été lancé par ordonnance, même si l'on ignore comment il sera financé. Cette situation est préoccupante pour l'Île-de-France, et j'ai parfois l'impression d'être revenu quarante ou cinquante ans en arrière, au temps de la planification et des grands projets. La présidente de la région comme la maire de Paris ont d'autres préoccupations en ce moment... L'État aussi. Et en attendant, les Franciliens peinent, le RER B fonctionne mal, les équipements ne seront prêts qu'après les JO et un trajet avec le CDG Express coûtera plus cher qu'une course en VTC (voiture de transport avec chauffeur).

En ce qui concerne le transport aérien, la situation est presque aussi paradoxale puisque l'État consacre des milliards afin de sauver la compagnie nationale, sans gérer les plateformes aéroportuaires. Qui commande dans ce ministère ? Les entreprises publiques qui ont chacune leur propre politique ou le ministre qui assure un semblant de coordination ?

M. Gérard Longuet. – Ma question concerne le schéma de répartition des CSPE. D’après les chiffres qui nous sont présentés, les frais de gestion me semblent particulièrement élevés.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je répondrai tout d’abord à la question d’Arnaud Bazin sur le contrôle aérien, qui fait référence au programme 4-Flight. J’ai indiqué que ce programme serait déployé à partir du printemps à Reims, et j’ai prévu de me rendre sur place, car, effectivement, les dépenses sont importantes et les délais s’allongent. À la suite du rapport que je vous ai présenté il y a trois ans, des mesures ont été prises qui ont eu des effets insuffisants, et je ne trahis pas de secret en vous confiant que certaines personnes chargées de ces questions m’ont indiqué que mon rapport était toujours d’actualité.

Cependant, les services de navigation aérienne accueillent un nouveau directeur, qui vient du programme européen *Single European Sky Air Traffic Management Research* (SESAR) et semble être l’homme qui convient. Il faut le soutenir, ainsi que la DGAC, afin que soit poursuivi l’effort de rationalisation de ces programmes, et que l’industriel Thalès fasse sa part. Il s’agit de déployer le programme dans cinq centres en-route de la navigation aérienne – Reims, Athis-Mons, Brest, Aix-en-Provence et Bordeaux –, de former des contrôleurs, et d’opérer progressivement la bascule des programmes. La transition s’achèvera en 2026.

Vincent Segouin rappelait que la France créait des blocages en matière de contrôle aérien. De fait, elle compte à elle seule pour 40 % des retards enregistrés en Europe, bien qu’elle ne représente que 30 % du trafic. Ces retards ont de nombreuses conséquences. Tout d’abord, les avions qui nous survolent doivent parfois modifier leurs routes, ce qui entraîne des pertes de redevance et engendre plus d’émissions en rallongeant les distances. À cela s’ajoutent les grèves relativement courantes du centre d’Aix-en-Provence. Les retards désorganisent aussi les compagnies, la chaîne des sous-traitants et tous les services d’escale, et ces perturbations ont un coût. Il faut moderniser les programmes et parvenir à une plus grande agilité sociale afin de placer les contrôleurs au bon moment aux bons endroits. Des efforts ont été menés qui doivent être amplifiés, et nous faisons confiance aux nouvelles équipes.

Un véritable sujet demeure néanmoins. En effet, la DGAC fait tout, se contrôle elle-même, se certifie et se régule, et le désastre est contenu dans cette facilité. La direction souhaite à présent sauver son modèle ; elle a toutes les cartes en main et si elle n’était pas capable de le faire, il faudrait la démanteler.

En ce qui concerne la question de Vincent Delahaye, qui s’interrogeait sur une possible révision des missions de Météo-France, il me semble malheureusement que la pression s’exerce plutôt dans l’autre sens. On demande à l’établissement de prévoir plus tôt et au plus près. La France

compte aujourd'hui l'un des trois premiers services météorologiques au monde et je ne perçois pas de volonté de déclasser ni de casser le réseau plus qu'il ne l'a déjà été. Certains pays ont des systèmes sans réseau, mais ils n'ont ni notre topographie variée ni les particularités climatiques qui lui sont liées. Qui pourrait aujourd'hui assumer de demander à Météo-France de faire moins ?

Les collectivités ont-elles recours au Cerema ? C'est une très bonne question... Le centre pourrait trouver un marché auprès des collectivités et répondre à une demande que le privé ne peut pas toujours satisfaire. Il possède des savoir-faire essentiels, notamment sur les routes, les ponts ou l'adaptation climatique pour les villes. J'ignore, Jean-Baptiste Blanc, si son savoir-faire couvre aussi la sobriété foncière ; il faudrait se pencher sur la question. Néanmoins, le Cerema a divisé le nombre de ses cibles par trois, effectuant un important travail de rationalisation. Tout le monde s'accorde aujourd'hui à dire que le ciblage des missions à la baisse doit cesser. Faut-il conserver cet outil ? Il me semble, pour la puissance publique, il conserve des savoir-faire. Cependant, la question du niveau des moyens demeure.

Isabelle Briquet soulignait la baisse des effectifs de Météo-France. Je n'imagine pas de ne pas donner suite au rapport que je vous ai présenté, et ces baisses sont effectivement importantes. J'émetts toutefois une réserve : l'établissement a signé un contrat avec la direction du budget, et je pense qu'il faut le respecter. Cependant, sur des sujets qui ne sont pas couverts par le contrat nous pouvons compléter les financements, et c'est ce que je propose de faire par voie d'amendement.

En ce qui concerne la question posée par Bernard Delcros, sur la perspective des carburants propres pour le transport aérien, je commencerai par répondre que leur utilisation est efficace et qu'elle a un effet colossal sur la réduction des émissions. De plus, la perspective semble plus tangible que l'hydrogène, qui est un pari et nécessite un saut technologique. Les carburants verts sont une bonne solution. Reste cependant à résoudre la question des filières et l'État se montre faible à ce sujet ; il lui faudrait passer du discours à la pratique.

Je ne résiste pas à un petit commentaire sur le CDG Express, qui n'est pas dans mon programme, mais concerne la desserte de Roissy. Air France n'a pas vu avec faveur la possibilité d'une taxe sur les passagers, mais approuve bien sûr le concept d'une desserte directe entre son aéroport et la capitale ; c'est une question de compétitivité. Je signale également qu'un arbitrage du Premier ministre a été rendu récemment pour ne pas trop pénaliser le RER B, auquel 500 ou 600 millions des travaux bénéficieront aussi. L'étalement des travaux du CDG Express a été discuté avec la région Île-de-France qui s'est bien fait entendre, même si l'arbitrage rendu n'est pas tout à fait celui qu'elle espérait. Il faut rester vigilant et aller au bout de ce projet dans les meilleures conditions possibles.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – En réponse à Marc Laménie sur la reprise de la dette de la SNCF, je confirme qu’avec les 10 milliards d’euros prévus par le PLF pour 2022, nous répondons à l’engagement de reprise des 35 milliards d’euros. En ce qui concerne les crédits inscrits pour la régénération des lignes, ils s’élèvent à 2,9 milliards d’euros et correspondent à la trajectoire de la LOM telle qu’adoptée en 2019. Cependant, les besoins en termes de régénération s’élèvent plutôt à 4 milliards d’euros par an sur dix ans, soit 40 milliards d’euros. Je réponds au passage à Bernard Delcros sur l’exécution sur les petites lignes qui relèvent de ces crédits de régénération : l’objectif est aujourd’hui rempli à 58 %. J’en profite également pour rappeler que seuls ces crédits de régénération sont ici prévus, alors que les enjeux financiers sont plus larges, qu’il faudrait par ailleurs 15 milliards d’euros pour les commandes centralisées du réseau, afin de passer de 2 200 à 15 postes d’aiguillage, et que 20 milliards d’euros de besoins ne sont pas financés pour l’ERTMS, un système qui permet d’accroître la fréquence des trains sur les réseaux existants, qui existe chez nos voisins européens et sur lequel nous avons un retard très conséquent.

Pour répondre à Vincent Segouin sur le contrat de performance : c’est là le cœur du sujet. La signature de ce contrat ne cesse d’être repoussée. Il vient enfin d’être soumis au conseil d’orientation des infrastructures (COI). Ce contrat n’est pas à la hauteur de l’enjeu. Il fait l’impasse sur les choix stratégiques, les itinéraires ou les réseaux. Il ne répond ni aux priorités ni au partage de responsabilités entre l’État et les collectivités. Après la reprise de la dette par l’État, une règle a été mise en place pour éviter de nouveaux endettements. Mais si le contrat n’est pas clair, des injonctions contradictoires risquent de persister entre des objectifs mal définis et des moyens limités.

Éric Bocquet et Vincent Delahaye m’ont interrogé sur le contentieux entre l’État et les sociétés concessionnaires d’autoroutes. Je voudrais d’abord préciser qu’il s’agit bien d’une posture commune à l’ensemble de ces sociétés. Le contentieux oppose donc ces sociétés et l’État, l’Afitf n’étant qu’une victime collatérale. Il porte effectivement sur une indexation de la TAT sur l’inflation, et sur la volonté de l’État que cette augmentation ne se répercute pas sur les péages. D’après mes informations, l’État, et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) en particulier, ont l’intention d’aller au contentieux avec les sociétés concessionnaires sur ces questions. En attendant, cela crée une incertitude sur le versement des 61 millions d’euros à l’Afitf.

En ce qui concerne la SGP, nous sommes bien entendu inquiets des dérives et des retards. Les 500 millions supplémentaires aujourd’hui affichés pour parvenir à 36,1 milliards d’euros, correspondent à une révision de l’estimation des provisions. Par ailleurs, on observe une structuration de cette société, qui semble un peu mieux répondre aux enjeux, même s’il est

permis de rester sévère. Nous avons notamment été frappés, durant les auditions, par une intervention des nouveaux responsables, qui nous ont expliqué qu'ils étaient passés d'une méthode artisanale à une méthode industrielle et, ce, de manière récente... Nous parlons tout de même d'un enjeu de plus de 36 milliards d'euros ! Cela ne manque pas d'inquiéter sur le mode de gestion jusqu'alors en place.

Par ailleurs, en ce qui concerne le financement, un rapport de Gilles Carrez suggérait en 2018 d'accroître de 200 à 250 millions supplémentaires les taxes qui permettent de financer cette opération. Des dispositions adoptées en lois de finances pour 2019 et 2020 ont augmenté le montant des taxes affectées à la société du grand Paris (SGP) sans néanmoins couvrir la totalité des besoins identifiés dans le rapport. En 2022, les taxes affectées à la SGP devraient représenter 800 millions d'euros. La principale source de financement de la SGP reste le recours à l'emprunt. Je ne reviens pas sur la question des retards, qui a été largement développée.

Sur les moyens de l'ART et l'amendement que nous proposons, je commencerai par rappeler que l'agence est passée de 62 à 102 postes entre 2015 et 2022, en lien avec des missions nouvelles confiées par l'État, sa subvention pour charges de service public passant de 11 millions d'euros à 11,4 millions d'euros. Aujourd'hui, le PLF pour 2022 propose d'atteindre 14 millions d'euros, et nous vous proposons de rajouter encore des crédits parce qu'il nous semble nécessaire de garantir ces six mois de fonds de roulement. En effet, l'ART est son propre assureur et des engagements très lourds nécessitent la consolidation de cette autorité indépendante, dont par ailleurs les travaux sont précieux pour le Parlement, afin d'éclairer certains sujets de façon neutre et transparente.

En ce qui concerne l'utilité de l'Afitf, je rappellerai que sa création répondait à une préoccupation structurelle d'« agencification » des services sur laquelle on peut s'interroger, et à un objectif de pluriannualité. Il s'agissait de donner une visibilité aux infrastructures par le financement *via* l'Afitf et les taxes affectées, afin d'assurer les programmes de réalisation des infrastructures que nous attendons tous. On peut aujourd'hui s'interroger quand on considère la difficile stabilité des recettes.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Je reviens sur une erreur qui a fait l'objet de deux questions, et je vous remercie pour votre lecture attentive, qui va nous permettre de la corriger. Sur la répartition des frais de gestion de la CSPE, il ne s'agit pas de 13,9 %, mais bien de 1,39 %. Malgré tout, ces frais de gestion s'élèvent à 117 millions d'euros, et correspondent à deux grands postes de dépense. D'une part, 67 millions d'euros couvrent les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations, qui assure le rôle de compte bancaire dans l'interface entre la CSPE collectée et les versements faits aux fournisseurs de gaz et d'électricité, et dans les remboursements opérés, notamment pour les électro-intensifs. Ces frais de gestion sont définis par un arrêté, dont le dernier date du 3 juin 2021.

D'autre part, des frais de gestion de 62,9 millions d'euros sont versés aux opérateurs, pour la mise en œuvre des dispositifs d'obligation d'achat et de complément de rémunération. Le principal montant revient évidemment à EDF, pour 55 millions d'euros. Ces frais sont encadrés par une délibération de la CRE, dont la dernière date du 27 mai 2021. Dans ces frais de gestion, on retrouve aussi les intérêts, de 1,72 %, qui peuvent être versés aux opérateurs quand les charges prévues sont inférieures aux charges supportées ou, à l'inverse, versés à l'État quand les opérateurs ont reçu plus que ce qu'ils ont supporté. Cette année, seule EDF a perçu 12 millions d'euros d'intérêt. Enfin, Pownext perçoit aussi des frais de gestion, à hauteur de 348 000 euros, au titre de l'émission des garanties d'origine et de leur mise sur le marché.

Sur les questions liées à l'énergie, un amendement vient d'être adopté par les députés et la ventilation change chaque jour. Initialement, 7 milliards d'euros devaient être consacrés à l'hydrogène d'ici 2030 et nous apprenons hier que 2 milliards d'euros supplémentaires y seront consacrés suite à l'annonce du Président de la République. Il faudra que ces 2 milliards d'euros soient repris ailleurs... La ventilation des crédits comme la gouvernance sont floues, alors que nous parlons d'enjeux financiers importants et de secteurs structurants pour la compétitivité de notre pays.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale FACÉ, le président Requier partageait mon constat. Je vais répondre au deuxième volet de sa question, sur l'augmentation des prix de l'électricité et la diminution des CSPE. Le soutien aux EnR prévoit que l'on paye aux acheteurs obligés - EDF et les entreprises locales de distribution - le différentiel entre le prix auquel ils sont contraints d'acheter les EnR et le prix auquel ils auraient fourni la même électricité en s'approvisionnant sur les marchés de gros. Quand ces marchés sont faibles, le différentiel est élevé et dès qu'ils augmentent, le différentiel baisse et les charges supportées par les opérateurs au titre de leur obligation d'achat sont plus faibles. Nous observons donc des mouvements très importants sur les charges 2021 et 2022, car les prix sur les marchés de gros se sont fortement appréciés.

Vincent Segouin faisait remarquer que la filière des EnR semble être privilégiée, mais il faut tenir compte du fait que la très grosse partie de ces charges ne sont pas imputables au gouvernement actuel. Sur les 56 % des charges correspondant aux EnR électriques, 60 % concernent le photovoltaïque, dont la plus grande partie correspond à des contrats antérieurs au moratoire de 2011. Beaucoup d'argent est donc dépensé, mais il ne s'agit pas tant d'une véritable politique du Gouvernement que de la continuité de l'État dans ses actions.

Enfin, pour répondre à Vanina Paoli-Gagin, l'ONF est un opérateur rattaché à la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », d'où proviennent ses financements. Les 2,3 millions d'euros que j'ai évoqués correspondent à une mission complémentaire, une mission d'intérêt général en matière de biodiversité, confiée à l'ONF, et qui se trouve financée par le

programme 113, car elle diffère des projets de gestion de la forêt. Cependant, pour les communes forestières, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale, en seconde partie du présent projet de loi de finances.

M. Claude Raynal, président. – Je remercie nos trois rapporteurs spéciaux pour ces réponses détaillées. Passons à présent au vote sur les amendements qui vont vous être présentés.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-1 vise à augmenter les crédits de l'ART de 4,6 millions d'euros, pour assurer un équilibre de ses charges qui permettrait d'établir ses ressources à 18,6 millions d'euros, et de stabiliser le fonds de roulement de six mois, au regard des enjeux juridiques à venir. Ce prélèvement s'opérerait à partir de l'action n° 7 « Pilotage, support, audit et évaluations » du programme 217.

L'amendement n° II-1 est adopté.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-3 porte sur le Cerema. J'ai indiqué qu'un rapport de l'inspection générale de l'administration et du conseil général de l'environnement et du développement durable concluait à une subvention pour charges de service public trop faible, et au fait que l'établissement était en déséquilibre depuis la fin 2019. Par ailleurs, le Cerema a surexécuté un certain nombre de suppressions de postes et chaque fois, Bercy repart de ce solde à la baisse. Tout le monde convient de la nécessité d'un geste et je vous propose qu'il soit à hauteur de 2 millions d'euros. C'est aussi une façon de faire respecter la voix du Parlement.

L'amendement n° II-2 concerne Météo-France. Un contrat budgétaire a été signé avec la direction du budget et il faut le respecter. Cependant, l'organisme s'est vu contraint d'assumer des dépenses : la mise en ligne et l'accès facilité à un volume considérable de données météorologiques publiques pour 2 millions d'euros ; l'accompagnement des profondes transformations de Météo-France et le dispositif de départ volontaire, pour 2 millions d'euros ; et enfin le schéma d'emplois de l'établissement étalé en 2023 pour 1,8 million. Il faut donc majorer de 5,8 millions d'euros la subvention pour charges de service public de Météo-France.

Les amendements n° II-2 et n° II-3 sont adoptés.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Article 42 septies

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 42 septies.

Article 42 octies

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 42 octies.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ).

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements, de même que l'adoption, sans modification, des articles 42 septies, 42 octies et de ceux du compte d'affectation spéciale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la transition écologique

- Mme Émilie PIETTE, secrétaire générale ;
- M. Guillaume MASCARIN, directeur de cabinet ;
- M. Vincent MOREAU, directeur des affaires financières.

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- M. Patrick SOULÉ, adjoint au directeur général.

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- M. Laurent MICHEL, directeur général.

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- M. Brice HUET, adjoint à la directrice générale.

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- M. Fabrice BOISSIER, directeur général délégué.

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

- M. Jean-Louis BAL, président ;
- M. Alexandre ROESCH, délégué général ;
- Mme Léa EZENFIS, responsable juridique et affaires institutionnelles ;
- M. Alexandre de MONTESQUIOU, consultant et directeur associé d'Ai2P.

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

- M. Dominique JAMME, directeur général ;
- Mme Olivia FRITZINGER, directrice de la communication et des relations institutionnelles ;
- M. Adrien MUNOZ, chargé de mission relations institutionnelles.

Office français pour la biodiversité

- M. Denis CHARISSOUX, directeur général délégué aux ressources.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>