



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission

**« ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »
(Programmes 113, 181, 174, 217, 345)**

et

Comptes d'affectation spéciale

**« FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS
POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ)**

Examen par la commission des finances mercredi 18 novembre 2020

Rapporteur spécial :

Mme Christine LAVARDE

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
--	----------

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LES CRÉDITS DE LA MISSION (HORS TRANSPORTS) DIMINUENT DE 6 % EN CP.....	13
1. <i>À périmètre courant, une forte augmentation des crédits en « trompe l'œil », en raison de nombreuses mesures de périmètre</i>	<i>13</i>
2. <i>À périmètre constant, les crédits demandés pour 2021 diminuent de 6 %, soit de plus de 500 millions d'euros</i>	<i>15</i>
3. <i>Un dépassement de l'annuité prévue par la loi de programmation des finances publiques...18</i>	
II. LES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION SONT DE NOUVEAU EN DIMINUTION EN 2021.....	19
1. <i>Une réduction de 779 ETP en 2021.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Hors dépenses de personnel, les crédits du programme support sont stables à périmètre constant</i>	<i>21</i>

DEUXIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

I. LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : UN RENFORCEMENT DES MOYENS EN 2021	25
A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » DÉCOULE D'UNE AUGMENTATION DE LA SUBVENTION VERSÉE À L'OFFICE FRANÇAIS POUR LA BIODIVERSITÉ ET DE 24 MILLIONS D'EUROS DE MESURES NOUVELLES.....	25
B. LA NOUVELLE STRATÉGIE POUR LES AIRES PROTÉGÉES : UN MANQUE DE VISIBILITÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS.....	29
1. <i>Des crédits supplémentaires bienvenus avant l'élaboration de la nouvelle stratégie 2020-2030 sur les aires protégées.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Une articulation complexe avec les crédits du « Plan biodiversité » et du « Plan de relance »</i>	<i>31</i>
C. EN 2021, UNE FORTE MOBILISATION ATTENDUE DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ	33
1. <i>Les agences de l'eau : outre une contribution financière au « Plan biodiversité », une participation au « Plan de relance »</i>	<i>33</i>
2. <i>Des moyens stabilisés pour l'Office français de la biodiversité, mais une réduction d'effectifs problématique</i>	<i>35</i>

II. LE PROGRAMME 181 EST MARQUÉ EN 2021 PAR LA BUDGÉTISATION DES MOYENS ALLOUÉS AU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS	37
A. RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES : DES MOYENS BUDGÉTAIRES À LA HAUTEUR DES ENJEUX ?.....	38
1. <i>Une stabilité des crédits alloués à la prévention des risques technologiques.....</i>	<i>38</i>
2. <i>La prévention des risques naturels et hydrauliques : la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels se poursuit.....</i>	<i>40</i>
3. <i>La budgétisation du fonds « Barnier » : une mesure qui répond aux demandes du Parlement.....</i>	<i>41</i>
B. L'ADEME FAIT FACE À UNE DIMINUTION DE SES EFFECTIFS CONTRADICTOIRE AVEC L'EXTENSION DE SES MISSIONS	45
1. <i>Une subvention en baisse, contrebalancée par un renforcement des budgets d'intervention grâce au plan de relance.....</i>	<i>45</i>
2. <i>Une extension des missions difficilement compatible avec la diminution du plafond d'emplois de l'Agence</i>	<i>47</i>
3. <i>Une augmentation des crédits du fonds « chaleur »</i>	<i>48</i>
3. <i>Un fonds « économie circulaire » abondé dans le cadre du plan de relance</i>	<i>50</i>
C. UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN).....	50

TROISIÈME PARTIE
SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, UN LEVIER BUDGÉTAIRE TOUJOURS PLUS SOLlicitÉ POUR PROMOUVOIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE	53
A. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE REPRÉSENTERONT 9,1 MILLIARDS D'EUROS EN 2021, EN HAUSSE DE 12,1 % PAR RAPPORT AU MONTANT DÉFINITIVEMENT CONSTATÉ EN 2019.....	53
B. UNE REFONTE EN PROFONDEUR DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » PROVOQUÉE PAR LA DISPARITION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »	55
C. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE FORTE HAUSSE DE 14,7 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ».....	57
1. <i>Si le soutien aux énergies renouvelables électriques en 2021 devrait être légèrement inférieur par rapport aux montants exceptionnellement élevés de 2020, il augmentera de 10 % par rapport au montant constaté en 2019.....</i>	<i>59</i>
2. <i>Le coût du soutien à l'injection de bio-méthane va plus que doubler en 2021 pour atteindre 543,8 millions d'euros.....</i>	<i>63</i>
3. <i>La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) représentera 2,1 milliards d'euros en 2021, une somme en hausse de + 1,3 % par rapport à 2020 dont la croissance régulière devrait être mieux maîtrisée</i>	<i>64</i>
4. <i>Un soutien à la cogénération au gaz naturel en baisse de -9,5 % à 677,6 millions d'euros..</i>	<i>66</i>

II. EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE, UN PLAN DE RELANCE AXÉ SUR L'HYDROGÈNE ET SUR LE NUCLÉAIRE	67
1. <i>Un soutien au développement de la filière hydrogène vert pour 2 milliards d'euros sur la période 2021-2022, dont 205 millions d'euros en 2021</i>	<i>67</i>
2. <i>Les soutiens à la filière nucléaire représenteront 200 millions d'euros, dont les trois quarts seront consommés dès 2021.....</i>	<i>69</i>
a) <i>Le soutien à la modernisation industrielle et au renforcement des compétences.....</i>	<i>69</i>
b) <i>Le soutien à la recherche et au développement dans la filière nucléaire.....</i>	<i>70</i>
III. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES » RETRACE LES AIDES VERSÉES AUX MÉNAGES POUR LES ACCOMPAGNER DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	70
A. L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS	72
1. <i>Le chèque énergie paraît relativement efficace, mais son taux d'usage demeure décevant et son montant insuffisant pour compenser les hausses de la fiscalité énergétique.....</i>	<i>72</i>
2. <i>740 millions d'euros de crédits sont prévus pour la prime de rénovation énergétique en 2021, afin de financer la bascule du CITE vers la prime des ménages aux revenus intermédiaires.....</i>	<i>75</i>
B. DES AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES AU CŒUR DU PLAN DE SOUTIEN À LA FILIÈRE AUTOMOBILE ET DU PLAN DE RELANCE, MAIS POUR DES MONTANTS ENCORE INSUFFISANTS	76
1. <i>1,2 milliard d'euros sont prévus en 2021 en faveur des aides à l'acquisition de véhicules propres, mais cette somme paraît encore en-deçà des enjeux</i>	<i>76</i>
2. <i>Les critères du bonus écologique ont été significativement assouplis depuis le 1^{er} juin 2020.....</i>	<i>78</i>
3. <i>Alors que l'assouplissement de la prime à la conversion décidé à compter du 1^{er} juin 2020 a rencontré un grand succès, le Gouvernement a décidé de revenir aux conditions antérieures, ce qui paraît inadapté à la gravité de la situation</i>	<i>80</i>
C. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 174 CONCERNENT DIVERS ASPECTS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE AINSI QUE LES MOYENS ALLOUÉS À LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE ET LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE	83
1. <i>Une hausse des moyens alloués à la lutte contre la pollution atmosphérique et le réchauffement climatique.....</i>	<i>83</i>
2. <i>Le médiateur de l'énergie bénéficiera d'une hausse bienvenue de ses crédits en 2021.....</i>	<i>86</i>
IV. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACE) » RESTERONT STABLES EN 2021 MAIS SERONT COMPLÉTÉS PAR DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE.....	87
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FACE PERMET LE FINANCEMENT « PÉRÉQUÉ » D'AIDES À L'ÉLECTRIFICATION RURALE.....	87
B. LE MONTANT DES AIDES VERSÉES PAR LE FACE SERA MAINTENU EN 2021 AU MÊME NIVEAU QU'EN 2018, 2019 ET 2020 À 360 MILLIONS D'EUROS, SOIT UN MONTANT INFÉRIEUR DE 4,5 % À CELUI QUI AVAIT ÉTÉ VOTÉ EN 2016 ET EN 2017	89
C. 50 MILLIONS D'EUROS D'ENGAGEMENTS ET 20 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT SONT PRÉVUS EN 2021 PAR LE PLAN DE RELANCE POUR AMÉLIORER LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX ÉLECTRIQUES	91

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....93

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS95

- **ARTICLE 54 quinquies (nouveau) Refonte du cadre législatif afférent au fonds de prévention des risques naturels majeurs et création d'une expérimentation « mieux reconstruire après inondation » financée par le fonds.....95**
- **ARTICLE 54 sexies (nouveau) Révision à la baisse du tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque pour les contrats conclus entre 2006 et 2011.....105**

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (hors transports)

Analyse générale de la mission et programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »

1. **20,8 milliards d'euros de crédits de paiement sont demandés au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2021, soit une hausse de 57 % par rapport à 2020 à périmètre courant (+ 7,6 milliards d'euros).** Toutefois, **cette hausse des crédits résulte de nombreux changements de périmètre.** S'agissant des programmes étudiés dans le cadre du présent rapport, **les crédits s'élèvent à 15,7 milliards d'euros (+ 7,08 milliards d'euros),** notamment en raison de la **budgetisation des charges de service public de l'énergie,** auparavant retracées sur le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » **(+ 6,6 milliards d'euros) et de la budgetisation des dépenses du fonds de prévention des risques naturels majeurs (+ 205 millions d'euros)** jusqu'alors financé de façon extrabudgétaire. **350 millions d'euros sont également prévus au titre de la bascule du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) vers la prime de rénovation énergétique, financée par le programme 174 en 2021 pour les ménages aux niveaux de revenus « intermédiaires ».** En réalité, **les crédits de paiement alloués à la mission « Écologie » hors transports diminuent de 6 % à périmètre constant.** Le budget alloué à l'écologie est néanmoins complété par les crédits du plan de relance.
2. Le schéma d'emplois ministériels du présent projet de loi de finances prévoit une **réduction de 779 ETP et un plafond d'emplois de 36 241 ETPT pour 2021.** 50 % des départs à la retraite ne sont pas remplacés. Les opérateurs de la présente mission ne sont pas épargnés par la baisse des effectifs (- 106 ETPT sur le périmètre des programmes étudiés).

Sur les politiques environnementales

(programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 181 « Prévention des risques »)

3. Seul le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » voit ses crédits augmenter en 2021 à périmètre constant (+ 14 % en CP, soit + 28,5 millions d'euros). Cette hausse découle de l'augmentation de la subvention pour charges de service public versée à l'Office français de la biodiversité (OFB) afin de rééquilibrer ses comptes et de 24 millions d'euros de mesures nouvelles. **8 millions d'euros seraient ainsi consacrés au renforcement des aires protégées.** Le Président de la République a en effet 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. Ces crédits supplémentaires sont bienvenus, dans le contexte de l'élaboration de la nouvelle stratégie 2020-2030 sur les aires protégées ; toutefois, **l'éclatement des moyens alloués à la protection de la biodiversité entre le programme 113, le « Plan biodiversité » et le plan de relance complexifie la lecture des moyens totaux alloués et surtout, rend difficile le suivi de l'exécution des crédits.**

4. Les opérateurs du programme 113 seront activement mobilisés dans le cadre du plan de relance. **250 millions d'euros seront ainsi alloués sur deux ans aux agences de l'eau** pour sécuriser les infrastructures d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en métropole. De même, 85 millions d'euros seront gérés par l'Office français de la biodiversité (restauration des continuités écologique, aires protégées et infrastructures d'eau potable et assainissement en outre-mer). **Les schémas d'emplois prévus pour ces opérateurs en 2021 (respectivement - 29 et - 20 ETP) paraissent difficilement compatibles avec l'accroissement de leurs missions et de leurs moyens financiers.**

5. L'année 2020 a marqué le **premier exercice budgétaire de l'Office française pour la biodiversité (OFB)**, dans le contexte de la crise sanitaire. L'opérateur a disposé de 423,4 millions d'euros de ressources, et afin de faire face au niveau de dépenses, le budget a été équilibré par un prélèvement de 10 millions d'euros sur le fonds de roulement. **La subvention versée par l'État à l'opérateur est augmentée de 10 millions d'euros en 2021** : cet effort permet un maintien du niveau de dépenses de l'OFB mais ne permettra pas de faire face aux missions et dépenses supplémentaires.

6. **Les moyens alloués à la prévention des risques sont stables, mais les besoins en crédits de paiement devraient augmenter ces prochaines années**, du fait de l'accélération de la mise en œuvre des mesures prescrites par les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). La prévention des risques technologiques est marquée par l'adoption quasi-totale de ces plans, alors que l'importance de cette politique a été ravivée par les incendies des sites de Lubrizol et de Normandie Logistique en septembre 2019 et l'explosion d'un entrepôt de stockage à Beyrouth en août 2020.

7. Le budget du programme 181 « Prévention des risques » pour 2021 est marqué par la budgétisation du **fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) : 205 millions d'euros de crédits sont ainsi prévus**. L'article 25 du présent projet de loi de finances affecte au budget général de l'État la taxe jusqu'à présent versée au fonds dans la limite d'un plafond de 137 millions d'euros. Le plafonnement des recettes du fonds ne lui permettait plus d'assurer l'exercice de ses missions ni de faire face à un niveau de dépenses croissant. **La budgétisation des moyens du fonds « Barnier » permettra au Parlement de se prononcer sur les moyens budgétaires qui lui sont alloués et non plus seulement sur le niveau de recettes qui lui est affecté.**

8. **La subvention versée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), désormais Agence de la transition écologique, diminue de 37 millions d'euros en 2021 (551,6 millions d'euros). Toutefois, les mesures annoncées dans le cadre du plan de relance vont se traduire par une augmentation très significative des budgets incitatifs de l'ADEME en 2021 et 2022.** Le budget de l'agence en AE hors plan de relance s'élève à 757 millions d'euros et dans le cadre du plan de relance, 823 millions d'euros d'AE sont prévues pour 2021. Dans ce contexte, **le principal enjeu pour l'ADEME est la baisse des effectifs** : il est ainsi prévu un schéma d'emplois de - 18 ETPT en 2021. Pour faire face à l'extension de ses missions, notamment dans le cadre du plan de relance (gestion du « plan hydrogène » par exemple), l'ADEME envisage de recruter 93 ETP en intérim, dont la durée de mission est limitée à 18 mois. Le plan de relance s'étalant sur deux ans, une perte de compétence est à craindre alors même que les projets ne seront pas achevés.

9. **L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) voit ses moyens financiers renforcés** : 49 millions d'euros supplémentaire en AE sont prévus pour le nouveau bail de son siège central. **L'évolution des charges de l'ASN pourrait conduire à faire apparaître des besoins supplémentaires, notamment au regard de la montée en charge de la problématique du démantèlement.**

Sur les charges de service public de l'énergie (programme 345 « Service public de l'énergie »)

10. **Les charges de service public de l'énergie, qui étaient financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en dehors de tout contrôle parlementaire sont désormais retracées dans le budget de l'État par le programme 345 « Service public de l'énergie », le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » ayant pour sa part été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2021.**

11. **Ces charges, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE), représenteront 9,1 milliards d'euros en 2021, soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2020.**

12. **5,7 milliards d'euros sont prévus pour le soutien aux énergies renouvelables électriques, un montant en hausse de 20 % par rapport au montant initialement prévu en 2020 en raison de la baisse des prix du marché de gros de l'électricité provoquée par la crise économique et sanitaire liée à la Covid-19, à laquelle s'ajoute l'augmentation des capacités installées.**

13. **Les dépenses en faveur de l'injection de biométhane vont plus que doubler en 2021 pour atteindre 543,8 millions d'euros**, ce qui doit conduire à réfléchir **au bon dimensionnement des dispositifs de soutien** pour assurer le développement de la filière tout en **en maîtrisant l'impact budgétaire**.

14. **La solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) représentera 2,1 milliards d'euros, en hausse de 1,3 % par rapport à 2020**. Un arrêté, réclamé de longue date, permettra de mieux tenir compte des réalités locales pour évaluer la rentabilité des capitaux investis dans les actifs de production d'électricité dans les ZNI.

15. **Le soutien à la cogénération va baisser de -9,5 % à 677,6 millions d'euros**, le dispositif ayant été abrogé en août 2020, si bien qu'il n'y aura plus de nouveaux projets soutenus à l'avenir.

Sur les aides aux ménages dans la transition énergétique (programme 174 « Énergie, climat et après-mines »)

16. Depuis 2020, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » porte plusieurs dépenses destinées à **accompagner la transition énergétique des ménages**, en particulier **le chèque énergie, les primes versées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) aux ménages modestes** dans le cadre de la **transformation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) et les aides à l'acquisition de véhicules propres** (bonus automobile et prime à la conversion).

17. Le chèque énergie, qui bénéficiera à **5,5 millions de ménages** en situation de **précarité énergétique** en 2021, est présenté par le Gouvernement comme la **principale contrepartie** à la hausse de la fiscalité sur les produits énergétiques. Comme en 2020, son montant moyen sera de **200 euros** en 2021, ce qui restera **insuffisant** pour compenser **l'augmentation des taxes** qui ont touché les plus modestes de nos concitoyens ces dernières années.

18. À la fin de l'année 2020, le CITE disparaîtra et les ménages aux revenus « intermédiaires » qui continuaient en 2020 à bénéficier du CITE seront désormais éligibles à la prime de rénovation. **740 millions d'euros de crédits budgétaires sont donc prévus sur le programme 174 en 2021 pour la prime de rénovation énergétique**, contre 390 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2020. 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.

19. Les crédits relatifs **aux aides à l'acquisition de véhicules propres**, pour lesquelles **800 millions d'euros** avaient été prévus en loi de finances initiale pour 2020, devraient finalement atteindre **1,4 milliard d'euros** après avoir été considérablement renforcés par le troisième collectif budgétaire pour 2020 afin de faire face à l'effondrement des ventes d'automobiles.

20. Pour 2021, **507 millions d'euros** sont prévus sur le programme 174, auxquels viendront s'ajouter **732 millions d'euros** portés par le plan de relance, soit un total de **1,2 milliard d'euros**. Si les critères du bonus automobile, nettement assouplis, paraissent pertinents, ceux de la prime à la conversion sont trop restrictifs, les critères adoptés en juin 2020 étant durcis une fois les 200 000 primes aux ménages qui pouvaient en bénéficier ayant été écoulées.

21. La filière automobile étant de nouveau **très gravement fragilisée**, il apparaît indispensable de revenir à ces critères plus souples de juin 2020 et d'augmenter de **500 millions d'euros les crédits du plan de relance** destinés à **financer la prime à la conversion**.

**Sur le compte d'affectation spéciale « Financement
des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) »**

22. Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACE) retrace **les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale** dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

23. Le montant des aides versées par le FACE sera stable en 2021 à 360 millions d'euros, mais 20 millions d'euros sont prévus en 2021 par le plan de relance pour améliorer la résilience des réseaux électriques. **Le FACE joue un rôle essentiel pour accompagner les territoires ruraux dans leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques.**

Au 10 octobre 2020, 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) DIMINUENT DE 6 % EN CP

1. À périmètre courant, une forte augmentation des crédits en « trompe l'œil », en raison de nombreuses mesures de périmètre

Le projet de loi de finances pour 2021 propose, pour la mission « Écologie, développement et mobilité durables », **21,08 milliards d'euros d'AE et 20,8 milliards d'euros de CP**, contre 13,2 milliards d'euros en AE et en CP en 2020, soit des augmentations de 57 % en CP et 60 % en AE, résultant pour une large part de mesures de périmètre.

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 crédits de paiement (CP) de la mission en 2021. 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, et l'accompagnement de la transition énergétique (chèque énergie et prime de rénovation énergétique) ;

- 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 à partir de 2021, 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 » ;

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

- 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 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 2021 propose, pour les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » examinés par le rapporteur spécial, une augmentation des crédits de 82 % à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

15,7 milliards d'euros sont en effet demandés en 2021 en crédits de paiement et 15,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement, contre 8,6 milliards d'euros en 2020.

Évolution des crédits à périmètre courant par programme entre la LFI 2020 et le PLF 2021

(en euros et en %)

Programmes et actions	LFI 2020		2021 courant		Ecart PLF 2021 LFI 2020		Ecart PLF 2021 LFI 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
113 – Paysages, eau et biodiversité	195 823 956	202 023 955	230 515 878	230 533 646	34 691 922	28 509 691	18%	14%
174 – Énergie, climat et après-mines	2 488 611 424	2 398 802 876	2 554 245 208	2 466 759 177	65 633 784	67 956 301	3%	3%
181 – Prévention des risques	822 374 255	822 552 758	1 032 703 466	992 641 677	210 329 211	170 088 918	26%	21%
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 552 633 534	2 536 033 534	2 848 675 750	2 868 937 632	296 042 216	332 904 098	12%	13%
345 – Service public de l'énergie	2 596 248 814	2 673 248 814	9 149 373 430	9 149 373 430	6 553 124 616	6 476 124 616	252%	242%
Total	8 655 691 983	8 632 661 937	15 815 513 732	15 708 245 562	7 159 821 749	7 075 583 624	83%	82%

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

Cette hausse « en trompe l'œil » des crédits résulte toutefois de nombreux changements de périmètre proposés pour 2021, pour 7,58 milliards d'euros en AE et 7,6 milliards d'euros en CP :

- avec la suppression du CAS « Transition énergétique » à compter du 1^{er} janvier 2021, les crédits de soutien aux énergies renouvelables sont inscrits sur le programme 345 « Service public de l'énergie », entraînant une mesure de périmètre de 6,6 milliards d'euros ;

- à compter de 2021, le programme 181 « Prévention des risques » retracera **le budget du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**, jusqu'à présent géré de façon extra-budgétaire. **205 millions d'euros** sont inscrits à ce titre sur le programme ;

- les ménages aux revenus « intermédiaires », qui bénéficient du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en 2020, basculeront en 2021 vers la **prime de rénovation énergétique gérée par l'Agence nationale de l'habitat**, dont les crédits sont portés par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ». Cette bascule entraîne une **mesure de périmètre de 350 millions d'euros sur le programme 174** ;

- le programme 174 enregistre également une hausse de ses crédits de **65 millions d'euros, en raison du transfert d'actions** depuis le programme 345 (il s'agit des actions « Médiateur de l'énergie », « Fermeture de la centrale de Fessenheim » et « Contentieux », transférées afin que le programme 345 soit uniquement consacré aux charges de service public de l'énergie).

2. À périmètre constant, les crédits demandés pour 2021 diminuent de 6 %, soit de plus de 500 millions d'euros

À périmètre constant, le budget des programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » examinés par le rapporteur spécial s'élève à 8,25 milliards d'euros en AE et 8,13 milliards d'euros en CP. Il diminue donc de 403 millions d'euros en AE et de 505 millions d'euros en CP.

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

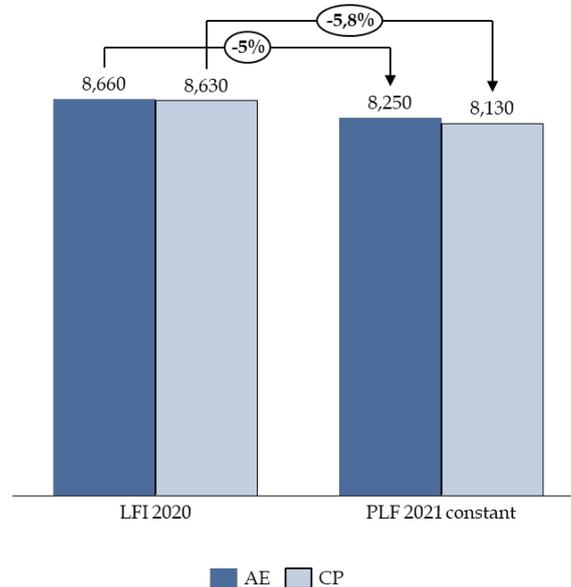
(en euros et en %)

Programmes et actions	LFI 2020		2021 constant		Ecart PLF 2021/LFI 2020		Ecart PLF 2021/LFI 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
113 – Paysages, eau et biodiversité	195 823 956	202 023 955	230 754 700	230 772 468	34 930 744	28 748 513	18%	14%
174 – Énergie, climat et après-mines	2 488 611 424	2 398 802 876	2 138 545 208	2 051 059 177	-350 066 216	-347 743 699	-14%	-14%
181 – Prévention des risques	822 374 255	822 552 758	825 703 466	785 641 677	3 329 211	-36 911 082	0%	-4%
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 552 633 534	2 536 033 534	2 515 521 890	2 518 082 560	-37 111 644	-17 950 974	-1%	-1%
345 – Service public de l'énergie	2 596 248 814	2 673 248 814	2 541 921 835	2 541 921 835	-54 326 979	-131 326 979	-2%	-5%
Total	8 655 691 983	8 632 661 937	8 252 447 099	8 127 477 717	-403 244 884	-505 184 220	-5%	-6%

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

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

(en milliards d'euros)



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

Ainsi, à périmètre constant, **seuls les crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » augmentent en 2021**. Une analyse détaillée neutralisant les mesures de périmètre démontre une **diminution des crédits de nombreux dispositifs pourtant essentiels** :

- sur le programme 174, les crédits demandés au titre de la **prime à la conversion et du bonus électrique diminuent de 290 millions d'euros**, du fait du « verdissement » de ces dispositifs¹ ; tout comme les crédits alloués à la gestion économique et sociale de l'après-mines, en raison de la baisse des prestations versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) qui se poursuit (- 29 millions d'euros à ce titre) ;

- sur le programme 345, les dépenses relatives au financement du **chèque énergie** sont en légère diminution pour tenir compte du taux de non encaissement d'une partie des chèques émis ; de même, des économies sont enregistrées du fait de la **révision des conditions de soutien des contrats signés avant le moratoire sur le photovoltaïque** (cf. *infra* pour le commentaire de l'article 54 *sexies* rattaché à la présente mission) ;

- sur le programme 181, **la subvention versée à l'ADEME diminue de 37 millions d'euros**.

¹ Hors l'effet des mesures inscrites sur la mission « Plan de relance » du budget de l'État.

Programmes et actions	LFI 2020		2021 constant		Mesures de périmètre		Transferts en base		2021 courant	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
113 – Paysages, eau et biodiversité	106 823 956	202 023 955	230 754 700	230 772 468	0	0	-238 822	-238 822	230 515 878	230 533 646
01 – Sites, paysages, publicité	6 587 721	6 584 479	6 587 721	6 584 479					6 587 721	6 584 479
02 – Logistique, formation et contenu	5 668 754	5 668 754	5 668 754	5 668 754					5 668 754	5 668 754
07 – Gestion des milieux et biodiversité	183 567 481	189 777 896	218 498 225	218 526 409					218 287 987	218 287 987
174 – Énergie, climat et après-mines	2 488 611 424	2 398 802 876	2 138 545 208	2 051 059 177	415 700 000	415 700 000	0	0	2 554 245 208	2 466 759 177
01 – Politique de l'énergie	44 521 000	14 485 409	12 765 500	22 768 500	65 700 000	65 700 000			78 468 500	88 468 500
02 – Accompagnement transition énergétique	1 271 900 000	1 212 127 043	1 244 670 460	1 146 840 000	350 000 000	350 000 000			1 594 670 460	1 496 840 000
03 – Aides à l'acquisition de véhicules propres	797 000 000	797 000 000	507 000 000	507 000 000					507 000 000	507 000 000
04 – Gestion économique et sociale de l'après-mines	339 858 300	339 858 300	315 980 117	315 980 117					315 980 117	315 980 117
05 – Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	33 880 000	33 880 000	56 674 007	57 018 436					56 674 007	57 018 436
06 – Soutien	1 452 124	1 452 124	1 452 124	1 452 124					1 452 124	1 452 124
181 – Prévention des risques	82 374 255	82 352 758	82 374 255	82 352 758	207 000 000	207 000 000	0	0	1 032 703 466	992 691 677
01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	68 926 550	64 105 052	61 512 815	63 451 026					61 512 815	63 451 026
09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	60 769 325	65 769 325	109 146 698	67 146 698					109 146 698	67 146 698
10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	37 242 842	37 242 842	35 851 611	35 851 611					35 851 611	35 851 611
11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites	38 772 130	38 772 130	39 777 130	39 777 130					39 777 130	39 777 130
12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	588 833 600	588 833 600	551 590 604	551 590 604	2 000 000	2 000 000			551 590 604	551 590 604
13 – INERIS	27 824 608	27 824 608	27 824 608	27 824 608					29 824 608	29 824 608
14 – Fonds de prévention des risques naturels majeurs	0	0	0	0	205 000 000	205 000 000			205 000 000	205 000 000
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 552 693 534	2 536 033 534	2 515 521 890	2 516 062 540	351 232 331	368 993 543	-18 078 471	-18 078 471	2 848 675 750	2 868 937 632
02 – Fonction juridique	1 766 501	1 766 501	1 000 000	1 000 000	-1 000 000	-1 000 000			0	0
03 – Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	55 187 727	100 745 672	75 617 062	94 598 274					-94 598 274	0
04 – Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	23 111 950	22 886 458	33 080 000	31 800 000	-33 080 000	-31 800 000			0	0
05 – Politique des ressources humaines et formation HT2	76 819 745	76 286 779	74 301 042	74 301 042	-74 301 042	-74 301 042			0	0
05 – Politique des ressources humaines et formation T2	157 675 833	157 675 833	155 811 690	155 811 690	-155 811 690	-155 811 690			0	0
06 – Action européenne et internationale	11 396 245	11 396 245	11 422 537	11 422 537					-11 422 537	0
07 – Pilotage, support et audit des ministères HT2	0	0	0	0	195 420 641	195 420 641	-2 500	-2 500	195 418 141	213 119 353
08 – Pilotage, support et audit des ministères T2	464 830 994	464 830 994	459 335 468	459 335 468	155 811 690	155 811 690	-18 075 971	-18 075 971	597 071 187	570 437 701
08 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Infrastructures et services de transports"	585 370 523	585 370 523	579 437 701	579 437 701					579 437 701	579 437 701
11 – Personnels relevant du ministère de la Mer	185 903 507	185 903 507	184 990 251	184 990 251					184 990 251	184 990 251
13 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Paysages, eau et biodiversité"	2 681 149 358	2 681 149 358	2 648 890 074	2 648 890 074					2 648 890 074	2 648 890 074
15 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Urbanisme, territoires et aménagement de l'habitat"	6 465 595 210	6 465 595 210	6 451 135 124	6 451 135 124					6 451 135 124	6 451 135 124
16 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	2 443 311 267	2 443 311 267	2 451 717 254	2 451 717 254					2 451 717 254	2 451 717 254
22 – Personnels transférés aux collectivités territoriales	2 375 792	2 375 792	2 687 747	2 687 747					2 687 747	2 687 747
23 – Personnels oeuvrant pour les politiques des programmes "Énergie, climat et après-mines"	58 977 544	58 977 544	59 021 984	59 021 984					59 021 984	59 021 984
24 – Personnels oeuvrant dans le domaine des transports aériens	1 325 964	1 325 964	0	0					0	0
25 – Commission nationale du débat public HT2	971 424	971 424	971 424	971 424					971 424	971 424
25 – Commission nationale du débat public T2	2 630 000	2 630 000	2 579 807	2 579 807					2 579 807	2 579 807
26 – Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires HT2	553 200	553 200	513 000	513 000					513 000	513 000
26 – Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires T2	1 400 000	1 400 000	1 349 807	1 349 807					1 349 807	1 349 807
27 – Commission de régulation de l'énergie HT2	23 360 670	6 760 670	4 200 000	6 760 670					4 200 000	6 760 670
27 – Commission de régulation de l'énergie T2	14 450 000	14 450 000	14 545 720	14 545 720					14 545 720	14 545 720
28 – Personnels oeuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme 159	15 428 081	15 428 081	50 146 529	50 146 529					50 146 529	50 146 529
345 – Service public de l'énergie	2 596 248 814	2 673 418 814	2 541 921 895	2 541 921 895	6 607 451 595	6 607 451 595	0	0	9 149 373 430	9 149 373 430
01 – Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 760 136 129	1 760 136 129	1 825 323 693	1 825 323 693	-1 825 323 693	-1 825 323 693			0	0
02 – Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	32 872 957	32 872 957	28 335 124	28 335 124					28 335 124	28 335 124
03 – Soutien à la cogénération	748 514 928	748 514 928	677 625 077	677 625 077					677 625 077	677 625 077
05 – Frais de support	40 724 800	40 724 800	137 941	137 941					-137 941	0
06 – Médiateur de l'énergie	5 000 000	5 000 000	5 500 000	5 500 000					-5 500 000	0
07 – Fermeture de la centrale de Fessenheim	0	0	0	0					0	0
08 – Centraux	9 000 000	9 000 000	5 000 000	5 000 000					-5 000 000	0
09 – Soutien aux ENR électriques en métropole continentale (ex-programme 764)					5 684 456 767	5 684 456 767			5 684 456 767	5 684 456 767
10 – Soutien à l'injection de biométhane (ex-programme 764)					543 796 600	543 796 600			543 796 600	543 796 600
11 – Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain (ex-action 1)					2 136 740 633	2 136 740 633			2 136 740 633	2 136 740 633
12 – Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques (ex-action 3)					677 625 077	677 625 077			677 625 077	677 625 077
13 – Soutien aux effacements					6 000 000	6 000 000			6 000 000	6 000 000
14 – Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique (ex-action 2)					28 335 124	28 335 124			28 335 124	28 335 124
15 – Frais divers (ex-action 5)					72 419 229	72 419 229			72 419 229	72 419 229

Une fois de plus, le Gouvernement communique sur une augmentation des crédits dédiés à l'écologie qui est largement fictive, dès lors qu'elle s'appuie, sauf pour la biodiversité, exclusivement sur des mesures de périmètre.

Fort heureusement, le budget alloué à l'écologie est complété par une partie des crédits du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » (cf. *infra*).

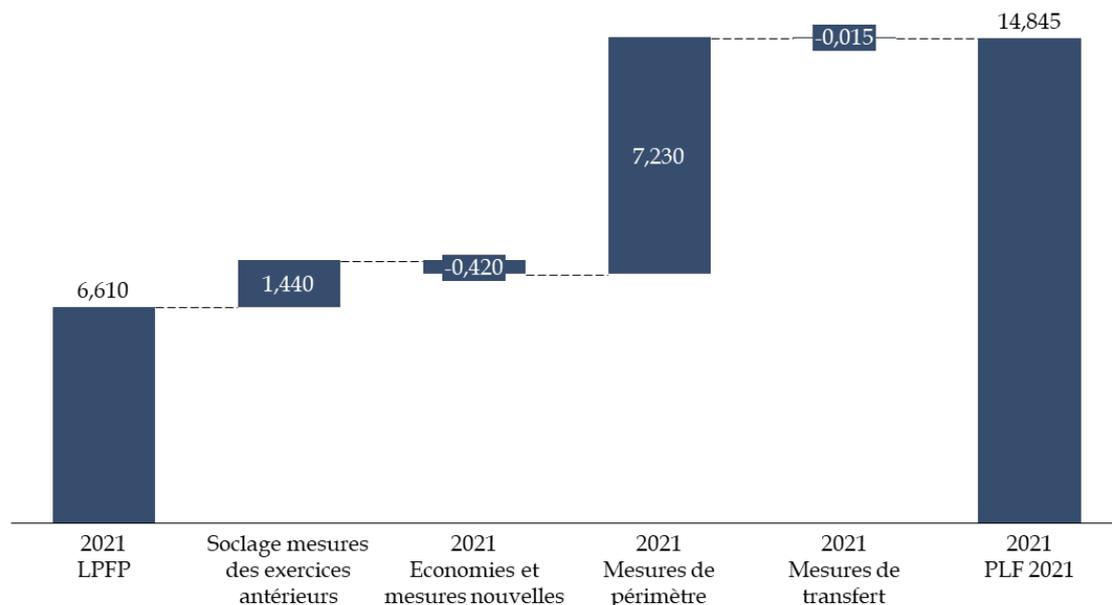
3. Un dépassement de l'annuité prévue par la loi de programmation des finances publiques

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 2021 prévue par la loi de programmation des finances publiques (+ 245 %).

Ce dépassement s'explique toutefois par les mesures de périmètre : hors mesure de périmètre, l'annuité 2021 est dépassée d'un milliard d'euros (+ 15 %).

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 2021

1. Une réduction de 779 ETP en 2021

Les dépenses « support » du ministère de la transition écologique (MTE) et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) sont retracées dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la présente mission¹.

Les effectifs relevant 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 portés en quasi-totalité par 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 779 ETP, soit une réduction légèrement inférieure à l'année dernière** (- 797 ETP en 2020). Ce schéma d'emplois est réparti comme suit : -448 ETPT pour les personnels de catégorie C, -372 pour les personnels de catégorie B et une création de 41 ETPT pour la catégorie A.

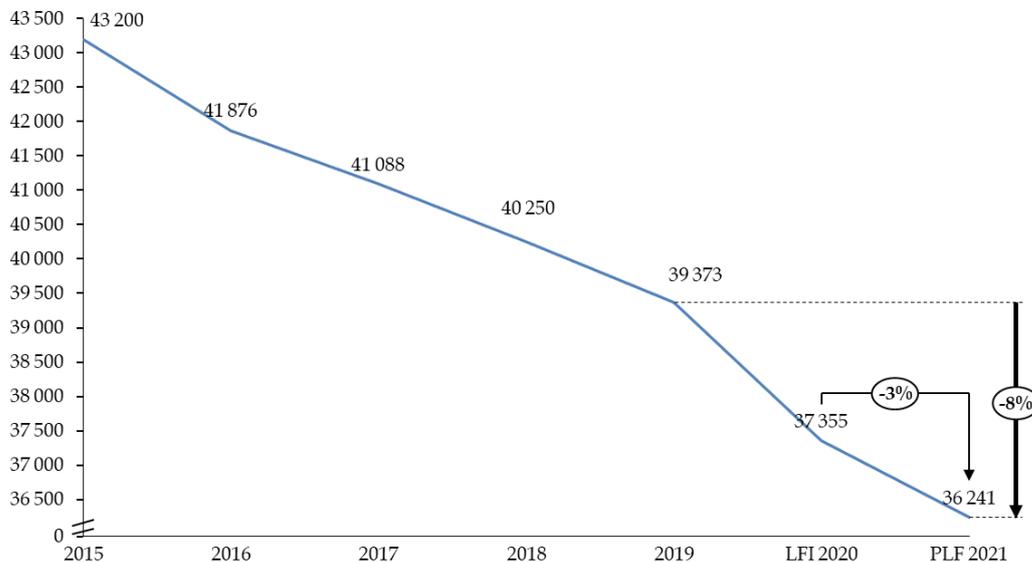
D'après les informations communiquées par le secrétariat général du MTE, les effectifs œuvrant notamment pour les fonctions transverses « pilotage, support, audit et évaluations », « stratégie et connaissance des politiques de transition écologique » et « politique de transport » supportent des baisses supérieures au taux d'effort global, quand **les effectifs œuvrant pour les missions « prévention des risques » sont préservés.**

En 2021, le plafond d'emplois s'élèverait à 36 241 ETPT, contre 37 355 en LFI 2020 (-1 114 ETPT).

D'après les informations communiquées par le ministère de la transition écologique, les prévisions de départ à la retraite s'établissent à 1 458 ETPT au périmètre des trois ministères soit **un taux prévisionnel de non remplacement des départs à la retraite de 50 %.**

¹ En 2021, la présentation par action du programme 217 sur le titre 2 est modifiée : les intitulés de plusieurs actions sont modifiés (action 07, 08, 13, 15, 16, 23 et 28), l'action 05 « politique des ressources humaines et formation » et l'action 24 « transport aérien » sont supprimées et leurs crédits sont ventilés respectivement sur l'action 07 et 08.

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



Source : commission des finances du Sénat

Les **dépenses de personnel diminuent de près de 37 millions d'euros**. Le secrétariat général du MTE, auditionné par le rapporteur spécial, justifie cette baisse par plusieurs éléments :

- des économies induites par le schéma d'emplois (- 27,7 millions d'euros hors contribution au CAS « Pensions », y compris l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2020) ;

- des mesures catégorielles en faveur des personnels (+ 10,6 millions d'euros hors contribution au CAS « Pensions ») ;

- le « glissement vieillesse technicité », pour un montant de + 11,6 millions d'euros ;

- des transferts opérés en base du PLF pour 2020 (- 20,6 millions d'euros)¹.

Les opérateurs de la mission ne sont pas épargnés par la baisse des effectifs. D'après le ministère de la transition écologique, compte tenu de la stagnation de la grande majorité des subventions pour charges de service public versées par les programmes à leurs opérateurs, ces derniers « *doivent dégager des marges sur leurs dépenses de fonctionnement courant et réduire leurs effectifs afin de financer, sans moyens supplémentaires, la hausse tendancielle de leur budget, en particulier celle de leur masse salariale* ».

¹ Dont principalement le transfert lié à la création des secrétariats généraux communs en Outre-Mer (12,1 millions d'euros), le transfert lié à la nouvelle organisation territoriale de l'État en Guyane (4,4 millions d'euros) et un complément de transfert lié à la création des secrétariats généraux communs en métropole (2,6 millions d'euros)

Le plafond d'emplois des opérateurs rattachés aux programmes étudiés diminue ainsi de 106 ETPT entre 2020 et 2021. Par exemple, le schéma d'emplois des opérateurs du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » s'établit à - 59 ETP : les réductions d'emplois porteront principalement sur les Agences de l'eau (- 39 ETP) et l'Office français de la biodiversité (- 21 ETP).

Effectifs en ETPT sous plafond d'emplois en 2019 et prévisions 2020-2021

Opérateur	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021
Agences de l'eau	1 566	1 536	1 497
Agence française de la biodiversité (AFB)	1 196		
Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	1 443		
Office français de la biodiversité		2 659	2 638
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	140	140	140
Établissement public du marais poitevin	8	8	8
Parcs nationaux	793	802	803
Total ETPT	5146	5 145	5 086

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

Les opérateurs ont fait part de leurs inquiétudes au rapporteur spécial quant aux conséquences de la baisse de leur effectif sur la mise en œuvre du plan de relance. A titre d'exemple, pour respecter son plafond d'emplois, l'ADEME ne pourra recruter que des agents contractuels sur une durée maximale de 18 mois, période qui ne couvre pas l'intégralité de la période de décaissement des crédits du plan de relance.

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.

La maquette du programme 217 connaît un changement significatif entre la loi de finances 2020 et le PLF 2021 : **les crédits hors T2 sont regroupés dans une seule action**. Ainsi, les actions 02 (fonction juridique),

03 (politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement), 04 (politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques), 05 (politique des ressources humaines et formation) et 06 (actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable) sont supprimées pour être regroupées en une seule et même **action 07 (pilotage, support et audit des ministères), elle-même divisée en huit sous-actions¹.**

Les crédits du programme 217 hors titre 2 s'élèvent pour 2021 à 201,1 millions d'euros en AE et à 221,36 millions d'euros en CP.

Des redéploiements ont été effectués pour **permettre une augmentation de 8,9 millions d'euros (soit + 18 %) de la dotation informatique du programme, destinée à permettre la transformation numérique du ministère et le financement du projet « Environnement de travail numérique ».** En 2020, le surplus de dépenses informatiques² a été financé par une **diminution des dépenses de fonctionnement en raison de la crise sanitaire** (économies en matière de déplacements, de formations).

S'agissant des crédits hors titre 2 du programme 217, la rationalisation des dépenses immobilières a constitué le levier majeur des économies. Afin de poursuivre les économies engagées, le MTE et le MCTRCT se sont par ailleurs engagés dans une **stratégie d'intégration d'accords-cadres mutualisés sur divers segments d'achats** (équipements de protection individuelle, solutions d'affranchissement, gestion de la flotte automobile).

¹ *Fonction juridique, fonctionnement de l'administration centrale et des services rattachés, immobilier de l'administration centrale et des services rattachés, services numériques-fonctionnement des infrastructures et évolution des systèmes d'information, moyens hors titre 2 consacrés aux ressources humaines, actions nationales et internationales en faveur du développement durable, fonctionnement courant du conseil général de l'environnement et du développement durable, moyens consacrés à l'École nationale des travaux publics de l'État et à l'École nationale des ponts et chaussées.*

² *À la fin 2019, 36 % des agents étaient équipés en ordinateur portable (administration centrale); 75 % seront équipés à la fin de l'année 2020.*

La politique immobilière du ministère

La politique de rationalisation des dépenses immobilières porte ses fruits depuis 2015, date à laquelle le nombre des immeubles occupés par les services centraux à la Défense est passé de cinq à deux. Depuis avril 2017, les agents des services centraux du MTE/MCTRCT sont regroupés dans les immeubles de la Tour Séquoia et de la Grande Arche. Cette optimisation de l'occupation des immeubles a permis de réduire la dépense immobilière annuelle de plus de 10 millions d'euros depuis 2013.

Ce mouvement d'optimisation des surfaces a vocation à se poursuivre. Ainsi, les attritions d'effectifs successives libèrent des locaux qui permettent d'accueillir dans la Grande Arche ou la Tour Séquoia des opérateurs qui étaient jusqu'alors en bail privé : l'ANCOLS y est déjà aujourd'hui présente, le Médiateur national de l'énergie et la Commission de régulation de l'énergie y seront dans le futur. Ces opérateurs prennent alors en charge une partie du loyer initialement acquitté par le ministère.

Source : réponse du secrétariat général du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur spécial

DEUXIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

I. LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : UN RENFORCEMENT DES MOYENS EN 2021

A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » DÉCOULE D'UNE AUGMENTATION DE LA SUBVENTION VERSÉE À L'OFFICE FRANÇAIS POUR LA BIODIVERSITÉ ET DE 24 MILLIONS D'EUROS DE MESURES NOUVELLES

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.*

Évolution des crédits du programme 113 entre 2020 et 2021

	LFI 2020		PLF 2021		Evolution €		Evolution %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 – Sites, paysages, publicité	6,59	6,58	6,59	6,58	0,00	0,00	0,0%	0,0%
Sites, paysage, publicité – 101	6,59	6,58	6,59	6,58	0,00	0,00	0,0%	0,0%
Action 2 – Logistique et contentieux	5,67	5,66	5,67	5,66	0,00	0,00	0,0%	0,0%
Logistique – 201	0,61	0,61	0,61	0,61	0,00	0,00	0,0%	0,0%
Contentieux – 202	5,06	5,05	5,06	5,05	0,00	0,00	0,0%	0,0%
Action 7 – Gestion des milieux et biodiversité	183,57	189,77	218,25	218,29	34,68	28,52	19,1%	15,2%
Espaces marins – 703	20,09	20,07	20,76	20,74	0,67	0,67	3,3%	3,3%
Mesures territoriales dans le domaine de l'eau – 707 (dont matières premières – 716)	15,87	15,82	17,87	17,82	2,00	2,00	12,6%	12,6%
TVB et autres espaces protégés – 710	42,10	41,37	57,44	57,44	15,34	16,07	37,2%	39,5%
Natura 2000 – 712	31,78	32,60	28,47	28,60	-3,31	-4,00	-10,4%	-12,3%
Connaissance biodiversité – 715	32,03	38,21	40,64	40,62	8,61	2,41	26,9%	6,3%
Opérateurs	41,70	41,70	53,07	53,07	11,37	11,37	27,3%	27,3%
Total	195,83	202,01	230,51	230,53	34,68	28,52	17,9%	14,3%

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Le projet de loi de finances pour 2021 propose une augmentation des crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 : **+ 18 % en autorisations d'engagement et + 14,3 % en crédits de paiement**, soit respectivement une **augmentation de 34,7 et 28,5 millions d'euros**.

En premier lieu, l'année 2021 présente des enjeux de premier ordre pour le programme 113 :

- la France accueillera le congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui devait se tenir à Marseille en 2020, mais a été reporté au second semestre 2021 en raison de la crise sanitaire ; l'enveloppe consacrée à l'organisation du congrès est composée cette année d'un **report de crédits issus de la gestion 2020 pour 9,7 millions d'euros, et d'un transfert de 4,8 millions d'euros** en provenance du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (4 millions d'euros) et du ministère de l'outre-mer (800 000 euros). Du fait des reports successifs et des modalités d'accès à repenser pour limiter les risques de propagation de la COVID-19, l'organisation de ce congrès verra nécessairement son cout complet final augmenter ;

- en outre, la stratégie nationale en matière d'aires protégées 2020-2030 et l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030 (SNB3) seront lancées en 2021.

C'est sur l'action 07 « Gestion des milieux et biodiversité », qui a pour objectif d'appliquer les directives communautaires dans les domaines de l'eau et de la nature et de mettre en œuvre la loi 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages, que sont portées les augmentations de crédits proposées par le projet de loi de finances pour 2021 :

- la **subvention pour charges de service public d'euros versée à l'Office français de la biodiversité (OFB)**, issu de la fusion de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et installé en 2020, est **augmentée de 10 millions d'euros, passant de 41,2 millions d'euros en 2020 à 51,2 millions d'euros en 2021, conformément aux engagements pris par le Gouvernement en 2020** afin de rééquilibrer les comptes de l'établissement (*cf. infra*) ;

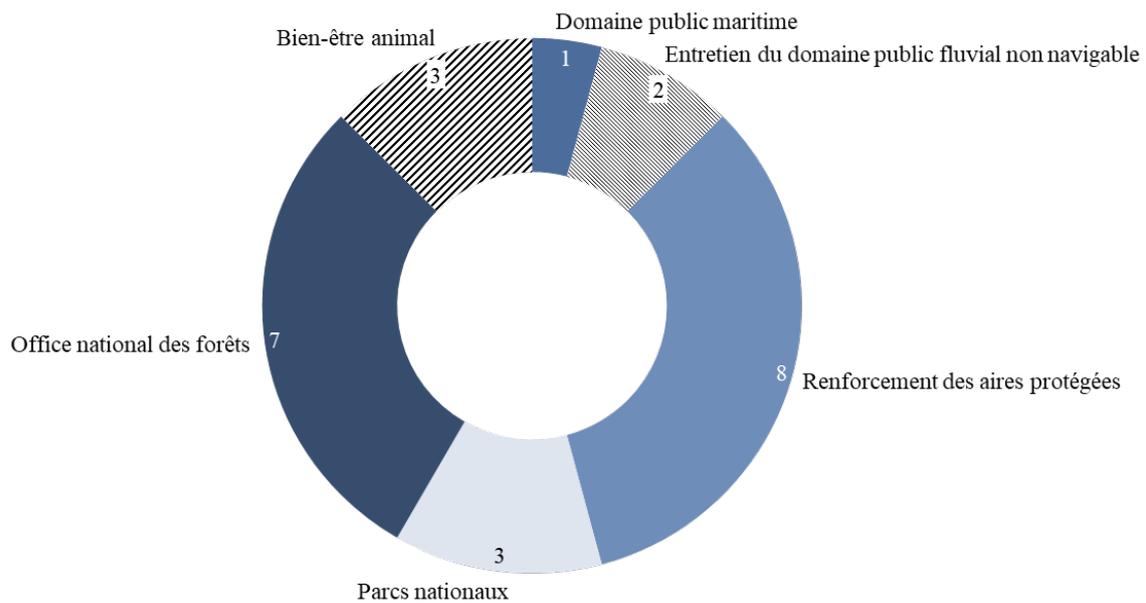
- **1 million d'euros est alloué à l'évolution tendancielle des dépenses, concernant la politique de protection des grands prédateurs** : d'après les informations communiquées au rapporteur spécial, dans le cadre des arbitrages gouvernementaux pris pour soutenir la cohabitation entre grands prédateurs et pastoralisme, le dispositif nécessite une revalorisation compte tenu, d'une part, de l'augmentation de la présence occasionnelle du loup qui implique d'accroître les mesures de protection sur le territoire et de la révision à la hausse des barèmes d'indemnisation et d'autre part, du

développement des mesures d'accompagnement pilotées par le préfet coordonnateur en direction des parcs nationaux ;

- enfin, **24 millions d'euros sont consacrés à des mesures nouvelles**, déclinées comme indiqué dans le graphique ci-dessous.

Répartition de l'augmentation de crédits de l'action 07 du programme 113 résultant de mesures nouvelles

(en millions d'euros)



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

S'agissant du **domaine public maritime**, **1 million d'euros** supplémentaire sont nécessaires notamment pour accompagner les services dans la restauration ou le démantèlement des structures côtières qui ont un impact sur les risques littoraux et dans la gestion du sentier du littoral exposé à l'érosion littorale. Pour le **domaine public fluvial non navigable**, dont les crédits sont destinés à l'entretien des cours d'eau ou aux travaux liés à des accidents météorologiques (éboulis de roche, embâcles liés à des inondations), la hausse de crédits permettra par exemple d'augmenter l'enveloppe pour l'entretien, limitée à ce jour dans chaque région métropolitaine à 150 000 euros et 200 000 euros en Outre-mer, en fonction des besoins exprimés (l'enveloppe sera augmentée de 30 % en moyenne).

De même, 3 millions d'euros supplémentaires sont proposés pour 2021 au titre de la dotation aux **parcs nationaux**, alors que la situation de ces établissements publics s'est particulièrement dégradée ces dernières années.

Le financement des parcs nationaux

En France, 11 établissements publics de parcs nationaux assurent la gestion d'environ 8 % du territoire français (métropole et outre-mer) : Vanoise (1963), Port-Cros (1963), Pyrénées (1967), Cévennes (1970), Écrins (1973), Mercantour (1979), Guadeloupe (1989), La Réunion (2007), Guyane (2007), Calanques (2012) et le parc national de Forêts (2019).

Leurs fonds de roulement et leurs trésoreries fléchées ont été mobilisés pour faire face à des besoins d'investissements de plus en plus importants, avec des niveaux parfois très faibles pour certains établissements.

Sur la période 2016-2019, le programme 113 a versé en moyenne annuellement **1,6 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP au titre des investissements des parcs. La dotation 2021 sera de 4,5 millions d'euros.**

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2018, l'article 135 de la loi de finances initiale pour 2018 instaure un financement annuel par les agences de l'eau en faveur de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), l'ONCFS (fusionnés au sein de l'OFB) et des parcs nationaux. Deux circuits financiers distincts sont mis en place : celui des agences de l'eau vers l'AFB et l'ONCFS, d'une part, et celui de l'AFB (devenue l'OFB) vers les parcs nationaux d'autre part. C'est l'objet de l'article 137 de la loi de finances initiale qui instaure un financement annuel par l'OFB en faveur des parcs nationaux. Ce financement est déterminé dans une fourchette comprise entre **61 et 65 millions d'euros.**

Pour l'année 2020, un arrêté ministériel a fixé la contribution allouée aux parcs nationaux à **66,5 millions d'euros** (pour rappel, la contribution allouée aux parcs nationaux en 2019 était de 63,3 millions d'euros). Cette augmentation s'explique d'une part par une revalorisation à hauteur de 1,7 million d'euros des dotations des 10 parcs nationaux les plus anciens afin de compenser en partie la hausse des dépenses de masse salariale liée à la mise en œuvre des mesures générales et catégorielles automatiques. D'autre part, une dotation de 1,5 million d'euros a été allouée au parc national de Forêts, créé en novembre 2019, permettant de financer ses dépenses de masse salariale (10 ETP/ETPT), de fonctionnement, d'intervention et d'investissement.

Un arrêté ministériel est en cours de préparation pour l'année 2021. Il est prévu que l'OFB verse une contribution totale de **67,5 millions d'euros, soit une augmentation de 1 million d'euros** afin de tenir compte de la montée en puissance du parc national de Forêts, dont les effectifs seront augmentés de + 10 ETP (soit un total de 20 ETP).

Un schéma d'emploi de + 10 ETP et un plafond de 754,5 ETP ont été notifiés aux parcs nationaux pour l'année 2020 (pour rappel, le schéma d'emploi 2019 était de - 1 ETP, pour un plafond d'emploi fixé à 744,5 ETP). Cette réduction d'emplois correspond au transfert de 1 ETP à l'Office français de la biodiversité au titre de la création d'un service facturier au sein du groupement comptable des établissements publics rattachés à l'Office français de la biodiversité.

Le plafond d'emploi des parcs nationaux pour 2021 comprendra une baisse mesurée d'effectifs ainsi que le transfert de 10 ETP vers le nouveau parc national de Forêts.

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

7 millions d'euros supplémentaires sont proposés pour l'Office national des Forêts, afin de renforcer la mission d'intérêt générale (MIG) Biodiversité, actuellement dotée de 2,65 millions d'euros. D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, ces crédits porteront sur **les réserves biologiques** (sécurité, accueil et information du public, mise à niveau des plans de gestion des réserves) et **les plans nationaux d'action**, en faveur de la protection des espèces menacées.

3 millions d'euros sont alloués au bien-être animal, sans que des éléments précis n'aient pu être fournis au rapporteur sur la portée concrète de ces crédits. Ainsi, la ministre de la transition écologique a annoncé à la fin septembre la fin progressive de la présence de la faune sauvage dans les cirques, de la présence d'orques et de dauphins dans les delphinariums et la fin des élevages de visons en France. Ces crédits pourraient être alloués à l'indemnisation des propriétaires lorsque les animaux sont concernés par des mesures d'interdiction de détention, afin de les placer dans des structures adaptées. Il est également prévu de financer la maîtrise de la reproduction des animaux concernés, et de soutenir la création de refuges afin de les accueillir.

Enfin, **8 millions d'euros supplémentaires seraient consacrés au renforcement des aires protégées**, qui constitue une priorité politique forte pour le programme en 2021.

B. LA NOUVELLE STRATÉGIE POUR LES AIRES PROTÉGÉES : UN MANQUE DE LISIBILITÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS

1. Des crédits supplémentaires bienvenus avant l'élaboration de la nouvelle stratégie 2020-2030 sur les aires protégées

Compte tenu des négociations internationales devant être menées à court et moyen terme (congrès de l'UICN, conférence des parties en Chine sur les suites de la convention sur la diversité biologique, SNB 3), **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 %).**

Cet objectif implique la création de nouvelles aires protégées et le renforcement de la gestion des aires déjà existantes. D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, l'accompagnement financier de cette politique représentera **13,1 millions d'euros en 2022, tant sur les dépenses de l'État que sur les moyens des opérateurs et nécessite également des moyens en effectifs supplémentaires**. La nouvelle stratégie 2020-2030 sera adoptée avant la fin de l'année 2020, après un processus de consultation conduit jusqu'en septembre 2020.

Pour 2021, **8 millions d'euros de crédits supplémentaires sont proposés**, déclinés comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

**Évaluation des moyens supplémentaires pour la création
des aires protégées en protection forte en 2021**

(en millions d'euros)

Projet d'aires protégées	Budget
Création de 20 réserves naturelles nationales Confortement du financement des réserves naturelles nationales existantes (revalorisation des salaires des gestionnaires et financement de la mission éducation à l'environnement et au développement durable)	5 /an
Forêts (ONF)	0,4/an
APB : arrêté préfectoral de protection de biotope	0,7
Lutte contre orpaillage illégal dans aires protégées	0,84/an
Création de 4 parcs naturels régionaux	0,48/an
Apport à la fondation d'utilité publique des conservatoires d'espaces naturels	0,58
Total	+ 8

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

2. Une articulation complexe avec les crédits du « Plan biodiversité » et du « Plan de relance »

Le rapporteur spécial salue cet effort en faveur des aires protégées, et plus largement, de la protection de la biodiversité, mais déplore toutefois le manque de lisibilité sur les moyens totaux alloués : ainsi, certains crédits « supplémentaires » étaient déjà prévus dans le « plan biodiversité », auquel l'État consacre **10 millions d'euros par an en AE et en CP**.

Par exemple, le **financement des projets de création et d'extension de réserves naturelles nationales (RNN) en 2021** était déjà prévu par le « plan biodiversité », à hauteur de **500 000 euros par an**. Cette dotation est donc renforcée en 2021 :

- 1,8 million d'euros est prévu pour la création de RNN en 2020 et 2021, dont notamment celles des Glorieuses et de Mayotte ;
- 3,2 millions d'euros sont destinés à la revalorisation des dotations des RNN existantes, gelées depuis 2014 et à un financement de la mission d'éducation à l'environnement.

La DGALN indique par ailleurs que pour assurer l'atteinte de 10 % de protection forte, *« un travail est en cours pour renforcer les mesures et notamment la protection des sites Natura 2000. Ce travail pourra conduire à la mise en œuvre de nouvelles zones de protection forte ou d'obligations envers les usagers des sites (agriculteurs, forestiers) qui pourraient faire l'objet de compensations financières par l'État, postérieurement à 2021 »*.

Le « Plan biodiversité » : financement et état d'avancement

Présenté en juillet 2018, le « Plan biodiversité » prévoit de mobiliser **600 millions d'euros de crédits** sur 4 ans :

- 150 millions d'euros seraient consacrés aux **paiements pour les services environnementaux** dans le domaine de l'agriculture, afin de préserver les prairies, restaurer les haies, développer le couvert végétal et protéger les sols ;
- 250 millions d'euros seront dédiés au renforcement des actions engagées par le ministère et ses opérateurs pour la **restauration et la gestion des milieux, la lutte contre les plastiques, les actions destinées à encourager le développement de la nature en ville**, et pour le déploiement des solutions innovantes fondées sur la nature ;
- enfin, 200 millions d'euros seront issus de la **hausse de la redevance sur les pollutions diffuses** et viendront financer le **développement de l'agriculture biologique**.

Les agences de l'eau contribuent à hauteur de **510 millions d'euros par un redéploiement de leurs interventions** :

- 200 millions d'euros sur l'agriculture biologique ;
- 150 millions d'euros sur les paiements pour services environnementaux ;
- 160 millions d'euros sur la restauration et la gestion des milieux terrestres et marins.

L'État contribue à hauteur de **40 millions d'euros (10 millions d'euros par an)** : cette enveloppe est répartie dans les territoires via les services déconcentrés qui mettent en œuvre la territorialisation du plan.

Enfin, **l'OFB contribue à hauteur de 50 millions d'euros.**

Pour en faciliter la gestion opérationnelle, les 90 actions ont été divisées en 153 sous actions, dont **100 % sont engagées et 40 sont terminées (dont 15 actions complètes)** au 4 juillet 2020. Parmi les actions réalisées, peuvent être citées la réintroduction de deux ours dans le massif pyrénéen, la création du parc national de Forêts, la publication du plan national d'action en faveur de la protection des récifs coralliens, la relance de la politique en faveur des zones humides, initié par la publication du rapport parlementaire « Terres d'eau, terres d'avenir – Faire de nos zones humides des territoires pionniers de la transition écologique » par Frédérique TUFFNEL et Jérôme BIGNON, le lancement de l'expérimentation des paiements pour services environnementaux (PSE), à la suite de l'accord obtenu de la Commission européenne, avec 150 millions d'euros mobilisés par les Agences de l'eau en 2019 et 2020 sur cette contractualisation avec les exploitants agricoles qui s'engagent dans la plantation de haies, la préservation des zones humides, la réduction de l'usage des pesticides, etc.

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

En outre, au sein du programme n° 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » créée par le présent projet de loi de finances, **235 millions d'euros d'AE seraient consacrés sur deux ans à la biodiversité sur les territoires et au renforcement de la résilience des écosystèmes au travers d'investissements dans les aires protégées ou encore sur le littoral, et par des mesures de restauration de continuités écologiques.**

Ainsi, **25 millions d'euros d'AE seront consacrés sur deux ans à la protection du littoral et 19 millions d'euros aux parcs nationaux.** 33 millions d'euros sont également attribués à l'OFB pour la restauration écologique et les aires protégées.

48 millions d'euros seront alloués aux services déconcentrés, s'agissant de la restauration écologique et des aires protégées. 10 millions de CP sont ainsi prévus en 2021 pour les aires protégées (notamment parcs nationaux, réserves naturelles, parcs naturels régionaux, parcs naturels marins) pour la réalisation **d'opérations de restauration ou de gestion des écosystèmes** ainsi que pour des « **investissements permettant d'améliorer l'accès au public, l'éco-tourisme et l'éducation à l'environnement** ».

30 millions d'euros de CP seront consacrés en 2021 à la réalisation de chantiers d'adaptation et de restauration écologique sur les principaux points noirs écologiques. Un des projets importants, attendu par la Commission Européenne, sera la mise en place de **passes à poissons sur les barrages de Rhinau et Markholsteim sur le Rhin**, grand projet de coopération avec les pays riverains du Rhin qui mobilisera **80 millions d'euros** d'investissement en partenariat avec EDF et dont les travaux commenceront en 2021.

Ces crédits complémentaires s'ajoutent donc aux crédits prévus sur le programme 113, afin d'accélérer les actions mises en œuvre par le programme. S'il faut saluer cet effort, l'éclatement des crédits dans deux programmes différents complexifie la lecture des moyens totaux alloués ces deux prochaines années à la protection de la biodiversité.

C. EN 2021, UNE FORTE MOBILISATION ATTENDUE DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ

1. Les agences de l'eau : outre une contribution financière au « Plan biodiversité », une participation au « Plan de relance »

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'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.

Cette année, l'article 27 du projet de loi de finances pour 2021 propose d'intégrer 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).

Ce plafond serait ainsi relevé de **2,156 milliards d'euros par an à 2,197 milliards d'euros**.

Les 11^{èmes} programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau 2019-2024, adoptés à l'automne 2018, ont été établis conformément au cadrage budgétaire fixé par la loi de finances 2018 (plafond de recettes de 2,105 milliards d'euros par an à compter de 2019, hors redevances cynégétiques et droit de timbre associé, soit une projection cumulée de 12,63 milliards d'euros sur la durée du 11^{ème} programme)

Or, dans le cadre du plan de relance, des crédits budgétaires supplémentaires seront attribués aux agences de l'eau.

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).

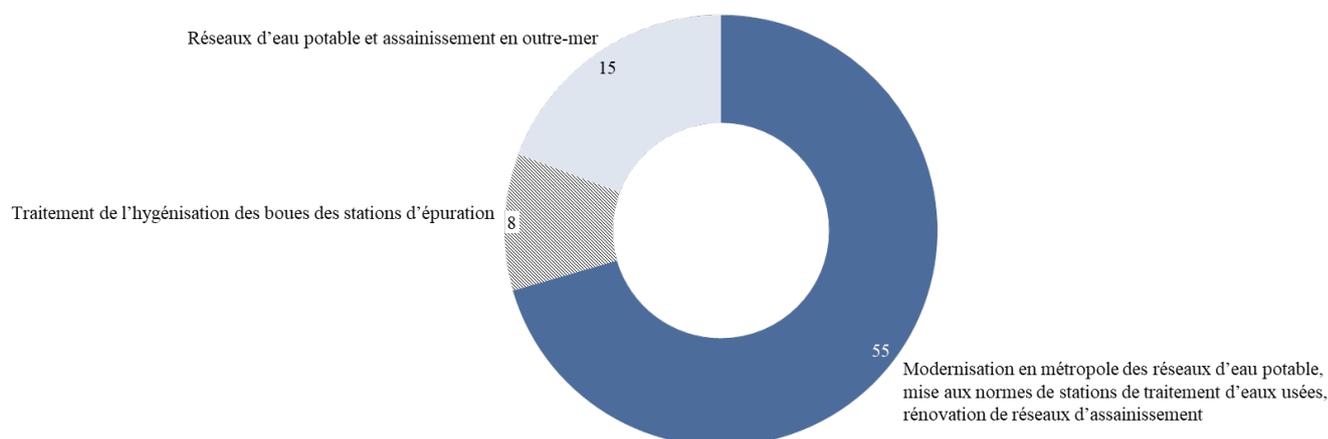
Il s'agit d'améliorer la résilience de l'alimentation en eau potable face aux risques de sécheresse et la lutte contre les sources de contamination de l'eau à travers un traitement plus efficace en station d'épuration.

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

78 millions d'euros de CP sont prévus pour 2021, répartis comme illustré dans le graphique ci-dessous.

Répartition des CP alloués en 2021 à la sous-action « Réseaux d'eau et modernisation des stations d'assainissement » de l'action 02 « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation » du programme « Écologie » du plan de relance

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

2. Des moyens stabilisés pour l'Office français de la biodiversité, mais une réduction d'effectifs problématique

L'année 2020 a constitué la première 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).

Cette année a donc incarné le **premier exercice budgétaire** de l'opérateur, qui s'est réalisé dans des conditions particulières, compte tenu de la crise sanitaire.

En 2020, l'établissement a disposé d'un financement global de **423,4 millions d'euros**, réparti comme illustré dans le graphique ci-dessous.

Les contributions des agences de l'eau restent le principal moyen de financement, cette contribution intégrant la somme des anciennes contributions à l'AFB et de l'ONCFS, augmentées de 51,62 millions d'euros 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.

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** :

- 21,5 millions d'euros sont destinés à compenser le manque à gagner de la baisse du permis de chasse pour l'office¹ ;

- 9 millions d'euros compensent le transfert de missions aux fédérations de chasse (notamment les plans de chasse des services déconcentrés) ;

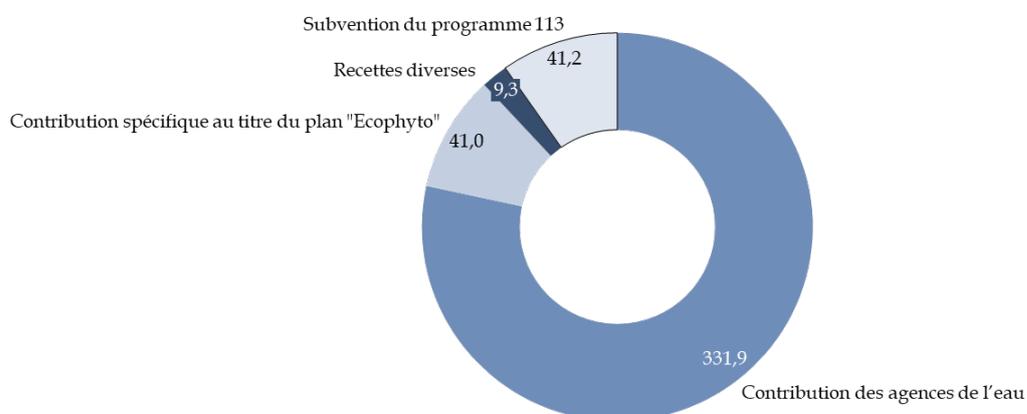
- 11 millions d'euros financent les dépenses liées à l'éco-contribution (actions « Biodiversité » conduites par les fédérations de chasseurs).

Cette subvention a permis de ne pas mettre à contribution les agences de l'eau pour équilibrer le budget de l'OFB, préservant les moyens alloués au 11^{èmes} programme d'intervention.

¹ L'article 233 de la loi de finances pour 2019 a supprimé la différence de tarification entre les redevances cynégétiques nationale et départementale. Cette disposition diminuant le coût du permis de chasse national a conduit à diminuer le rendement de la redevance nationale, dont découle une perte de recettes de plus 20 millions d'euros pour l'ONCFS.

Recettes de l'OFB en 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Le budget initial 2020 comprend un total de **dépenses de 433,4 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 44 % de dépenses d'intervention. Le budget de l'OFB a donc été équilibré par **une autorisation de prélèvement de 10 millions d'euros sur le fonds de roulement**.

Pour 2021, la **subvention pour charges de service public** versée à l'Office français de la biodiversité (OFB) est **augmentée de 10 millions d'euros**, passant à **51,2 millions d'euros en 2021**, conformément aux engagements pris par le Gouvernement en 2020 afin de **rééquilibrer les comptes de l'établissement** – un prélèvement sur fonds de roulement devrait toutefois de nouveau être réalisé, ce que le niveau de trésorerie rend soutenable.

S'il y a lieu de noter l'engagement tenu, **cette hausse permettra simplement de maintenir le niveau de dépenses de l'opérateur**.

Un bilan des contrats d'objectifs et de performance des deux établissements ayant fusionné au sein de l'OFB est en cours, dans le cadre des travaux sur le futur contrat d'objectifs et de performance de l'OFB, qui devrait être approuvé en 2021.

S'agissant des gains résultant de la fusion, des **économies sont attendues à moyen terme notamment grâce à la rationalisation des fonctions support, à l'optimisation des implantations immobilières et à la mutualisation de certaines actions**. Néanmoins, à court terme, la fusion engendre des coûts importants (mesures de prime de restructuration de service, plan de requalification des agents, ...).

S'agissant des moyens humains, alors que l'opérateur n'a pas connu de schéma d'emplois en 2020 et disposait d'un plafond d'emplois de **2 654 ETPT**, le **schéma d'emplois prévu pour 2021 est de -20 ETP**, contre 40 initialement envisagé à la création de l'office. De plus, 40 ETP seraient

supprimés en 2022 et 37 ETP transférés à horizon 2022 aux parcs naturels marins. Ainsi, **sur 3 ans, 60 ETP seraient supprimés et 37 transférés.**

La réduction des emplois est problématique, car le **plan de relance** alloue des crédits supplémentaires pour la biodiversité et l'eau, dont **85 millions d'euros seront gérés par l'OFB :**

- 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.

Le schéma d'emplois de l'opérateur apparaît difficilement compatible avec le renforcement de ces politiques.

II. LE PROGRAMME 181 EST MARQUÉ EN 2021 PAR LA BUDGÉTISATION DES MOYENS ALLOUÉS AU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

La maquette du programme 181 fait l'objet de plusieurs évolutions en 2021.

D'abord, le programme 181 portera à compter de 2021 les **crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) sur la nouvelle action 14. Cette mesure de périmètre augmente les crédits du programme de 205 millions d'euros.**

En outre, il est créé une action 13 « Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) » qui porte la subvention versée à l'opérateur. Cette subvention était jusqu'alors répartie entre les actions 01 et 10 du programme. **À budget constant, les 29,8 millions d'euros programmés en AE et CP sur la nouvelle action 13 ne constituent donc pas une nouvelle dépense. Toutefois, ils intègrent une augmentation de la subvention versée à l'opérateur, de 2 millions d'euros, afin de couvrir le financement de la taxe sur les salaires dont l'INERIS est désormais redevable, après décision de l'administration fiscale prise à la fin de l'année 2019.**

**Évolution des crédits du programme 181 « Prévention des risques »
entre 2020 et 2021**

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)
Action 01 – Prévention des risques technologique et des pollutions	95 359 927	61 512 815	-35,49%	90 538 430	63 451 026	-29,92%
Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	60 769 325	109 146 698	79,61%	65 769 325	67 146 698	2,09%
<i>dont titre 2</i>	48 121 569	49 412 485	2,68%	48 121 569	49 412 485	2,68%
Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	37 242 842	35 851 611	-3,74%	37 242 843	35 851 611	-3,74%
Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	38 777 130	39 777 130	2,58%	38 777 130	39 777 130	2,58%
Action 12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	588 833 800	551 590 604	-6,32%	588 833 800	551 590 604	-6,32%
Action 13 – Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)		29 824 608			29 824 608	
Action 14 – Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)		205 000 000			205 000 000	
<i>titre 2 (P217, A 16)</i>						
Total (hors titre 2)	772 861 455	983 290 981	27,23%	773 039 959	943 229 192	22,02%
Total (hors titre 2) et hors FPRNM	772 861 455	778 290 981	0,70%	773 039 959	738 229 192	-4,50%
Total toutes actions et tous titres	820 983 024	1 032 703 466	25,79%	821 161 528	992 641 677	20,88%

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

À périmètre constant et hors titre 2, les crédits prévus pour le programme 181 « Prévention des risques » en 2021 sont en réalité en diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 (778,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 738,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement + 0,70 % et - 4,5 % par rapport à 2020).

A. RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES : DES MOYENS BUDGÉTAIRES À LA HAUTEUR DES ENJEUX ?

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

En 2021, l'action 01 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » voit ses crédits diminuer, en raison d'un transfert vers la nouvelle action 13 de la part de subvention versée à l'INERIS. À périmètre constant, les moyens alloués sont assez stables.

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 des situations d'exposition au risque des populations, au besoin, par des **mesures foncières** d'expropriation ou de délaissement ou des, par des travaux sur les biens d'habitation. 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 2020, 384 PPRT ont été approuvés sur les 390 PPRT prescrits. Six 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 direction générale de la prévention des risques (DGPR) indique 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 384 PPRT approuvés entre 2007 et 2020 peut être effectué :

- Sur les 103 logements et 70 activités faisant l'objet d'une expropriation (pour un montant de financement de l'État estimé à 125 millions d'euros), 36 logements (35 %) et 15 activités (21 %) ont été expropriés. 70 logements (soit 29 % des 245 concernés) et 18 activités (soit 9 % des 195 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 4,5 millions d'euros.
- 24 mesures supplémentaires ont été réalisées ou sont à l'étude, pour un montant de financement de l'État estimé à 138,8 millions d'euros.
- 194 PPRT prescrivent des travaux de protection face aux risques technologiques à près de 15 900 logements. Au 30 août 2020, environ 2 200 logements (14 %) ont fait l'objet d'un diagnostic de travaux ; les travaux ont été réalisés pour 643 d'entre eux (4 % des logements soumis à travaux, représentant 30 % des logements diagnostiqués).

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Ainsi, entre 2009 et 2019, 253 millions d'euros d'AE ont été engagées par l'État et 131 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

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'a rappelé l'actualité récente dans les Alpes-Maritimes, avec les inondations consécutives au passage de la tempête Alex, **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.**

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. **Au 31 décembre 2019, 11 999 communes sont couvertes par un PPRN approuvé. 1 653 communes ont un PPRN prescrit.**

D'après les informations communiquées au rapporteur, **77,5 % 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 (22,5 %).**

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 (22 millions d'euros en 2020).**

3. La budgétisation du fonds « Barnier » : une mesure qui répond aux demandes du Parlement

Le projet de loi de finances pour 2021 propose **d'intégrer le budget du Fonds de prévention des risques naturels majeurs au programme 181 « Prévention des risques ».**

Le FPRNM est actuellement 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. Tous les particuliers disposant d'une assurance multi-risques habitation ou automobile participent donc au financement du fonds Barnier, à raison de 1,44 % ou de 0,72 %, de la cotisation d'assurance.

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 sont 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.**

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. Toutefois, depuis 2016, les dépenses sont supérieures aux recettes plafonnées depuis 2018 et cette tendance devrait s'accroître au cours des prochaines années.

Dépenses du FPRNM par catégories de mesures pour la période 2015-2019

(en millions d'euros)

Dépenses par type de mesure	Total dépenses 2019	Rappel prévisions 2019	Rappel dépenses 2018	Rappel dépenses 2017	Rappel dépenses 2016	Rappel dépenses 2015
Expropriations	4,4	2	1,7	3	7	14,2
Cofinancement des PPRN et information préventive	17,9	17	19,1	14,5	15,5	12,4
Cartographie Directive inondation			0,9	0,2	0,2	0,4
Évacuations et relogement	1,1	1,4	0,7	0,8	0,4	0,6
Acquisitions amiables	32	25	21	20	30,8	17,6
Traitement des cavités souterraines	0,6	0,8	0,5	1,3	0,8	0,9
Études & travaux prescrits par un PPRN	0,2	0,9	0,6	1,1	0,2	1,2
Études & travaux réduction de la vulnérabilité PAPI	2,8	3	0	0	0	0
Études et travaux (collectivités territoriales)	105	105	109,3	118,3	91,1	61,4
Etude et travaux de mise en conformité des digues domaniales	26,6	25	15	15	27,4	9,6
Études et travaux de prévention du risque sismique dans les HLM	7,5	11	5	0,7	4,9	4,9
Étude et travaux de prévention du risque sismique SDIS			0	0,1	0	0,2
Etudes et travaux confortement bâtiments domaniaux Outre-Mer	3,2	3	0	0	0	0
Aide aux quartiers d'habitat informel	1,2	2	0,3	3,9	0	0
Recettes au profit du budget de l'Etat	NC	NC	NC	70	55	0
TOTAUX	202,5	196,1	174,1	248,9	233,3	123,4

Source : rapport annexé au présent projet de loi de finances sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs

Au regard des dépenses de 2019, qui s'élèvent à 202,5 millions d'euros, et des prévisions pour l'année 2020, de l'ordre de 224 millions d'euros, la question de la soutenabilité du fonds se fait jour.

Ainsi, la trésorerie du fonds, qui s'élevait à la fin de l'année 2018 à 230 millions d'euros, diminuerait de moitié en 2020 (88 millions d'euros).

Le plafonnement des recettes du fonds ne lui permet donc plus d'assurer l'exercice de ses missions ni de faire face à un niveau de dépenses croissant.

Intervention du fonds « Barnier » à la suite de la tempête Alex

Le Fonds « Barnier » est mobilisé dans le cadre des mesures qui ont été fixées par la loi. En premier, lieu, il interviendra sur les mesures de délocalisation. Elles permettent de racheter les biens sinistrés ou les biens exposés présentant un risque grave à la vie humaine sans prise en compte du risque. Ce mécanisme, mis en place en articulation avec les assurances, participe de la solidarité nationale : mais il ne s'agit pas d'un mécanisme d'indemnisation mais de prévention. Il permet de rendre inconstructibles les parcelles les plus exposées.

Le fonds « Barnier » sera aussi mobilisé pour améliorer les connaissances de l'aléa en intégrant le phénomène exceptionnel que nous avons connu le 2 octobre, ou pour accompagner les collectivités locales dans les Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) qu'elles portent sur ce territoire.

Il est souhaité, après les crues des Alpes maritimes, qu'une expérimentation du « *Build Back better* » soit engagée pour définir les leviers pour reconstruire de façon plus résiliente, et accroître le soutien à la réduction de la vulnérabilité à l'inondation en modifiant le plafond de cette mesure pour le porter à 45 000 euros.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

L'article 25 du projet de loi de finances affecte au budget général de l'État l'intégralité de la taxe qui alimentait jusqu'à présent le fonds de façon extra-budgétaire (et jusqu'à un plafond fixé à 137 millions d'euros).

Par ailleurs, **la nouvelle action 14 du programme 181 « Prévention des risques » portera, à compter de 2021, les crédits budgétaires alloués au fonds « Barnier ». Le présent projet de loi de finances propose d'allouer 205 millions d'euros en AE et en CP au fonds, soit un montant conforme aux prévisions de dépenses pour 2021.** L'augmentation des moyens alloués au fonds « Barnier » va dans le sens des préconisations du Sénat, qui a adopté le 15 janvier 2020 la proposition de loi n° 46 visant à réformer le régime des catastrophes naturelles.

Le rapporteur spécial soutient la budgétisation du fonds « Barnier », qui **permettra au Parlement de se prononcer sur les moyens budgétaires qui lui sont alloués et non plus seulement sur le niveau de recettes qui lui est affecté.**

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.

**Prévision de dépenses du fonds « Barnier » par catégorie de mesures
pour la période 2020-2021**

(en millions d'euros)

Opérations financées par le fonds	Rappel dépenses 2019	Prévisions 2020	Prévisions 2021
Expropriations	4,4	8	8
<i>dont Xynthia</i>	0,2	1	1
<i>Autres</i>	4,2	7	7
Cofinancement des PPRN , information préventive et cartographie DI	17,9	22	19,6
Evacuations et relogement	1,1	0,4	0,9
Acquisitions amiables	32	35	24,8
Etudes et travaux prescrits par un PPRN	0,2	0,9	0,9
Etudes & travaux réduction vulnérabilité PAPI	2,8	5	4,4
Traitement des cavités souterraines	0,6	0,8	1,2
Etudes, équipements et travaux des collectivités	105	115	117
<i>dont Plan Séisme</i>	28,9	22	28,4
<i>dont prévention des inondations dans le cadre des PAPI , PSR et PGF</i>	63,3	83	78,6
<i>dont Autres</i>	12,8	10	10
Etudes et travaux de confortement des digues domaniales (inclus PSR)	26,6	20	13,3
Etudes et travaux de prévention du risque sismique SDIS (inclus au Plan Séisme)	7,5	11	7,9
Etudes et travaux de prévention du risque sismique HLM (inclus au Plan Séisme)			
Etudes et travaux confortement bâtiments domaniaux Outre-Mer	3,2	3	3,5
Aide aux quartiers d'habitat informel	1,2	3	3,5
TOTAL	202,5	224,1	205
SOLDE DE TRESORERIE (au 31/12/2019) (1)	170,8	88,2	-

Source : rapport sur la gestion du FPRNM annexé au projet de loi de finances pour 2021

B. L'ADEME FAIT FACE À UNE DIMINUTION DE SES EFFECTIFS CONTRADICTOIRE AVEC L'EXTENSION DE SES MISSIONS

1. Une subvention en baisse, contrebalancée par un renforcement des budgets d'intervention grâce au 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 551,6 millions d'euros en AE et en CP est inscrite sur l'action 12 pour l'année 2021, soit une diminution de 37 millions d'euros par rapport à la dotation proposée en 2020, conformément aux orientations prévues en loi de programmation des finances publiques.

Toutefois, les mesures annoncées dans le cadre du plan de relance vont se traduire par une augmentation très significative des budgets incitatifs de l'ADEME en 2021 et 2022 : en 2021, 225 millions d'euros seraient ainsi confiés à l'ADEME sur le programme n° 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

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, colloques, intéressement sur retours financiers du programme d'investissement d'avenir, cessions d'actifs, etc.) à hauteur de 45,9 millions d'euros en 2021.

Ainsi, l'ADEME disposera en 2021 de 807 millions d'euros de recettes.

Évolution des recettes de l'ADEME entre 2020 et 2021

Subventions pour charge de service public	Budget initial 2020	Prévision 2020	Budget initial 2021
SCSP programme 181	579,3 M€	571,3 M€	536,1 M€
Plan de relance			225,0 M€
Total	579,3 M€	571,3 M€	761,1 M€

Source : réponse de l'ADEME au questionnaire du rapporteur spécial

Le budget en AE sur dotations de l'État (hors plan de relance) est fixé pour 2021 à 757 millions d'euros. Ce niveau d'engagement est compatible à la fois avec le niveau de financement de l'agence et le niveau des reste-à-payer issus des engagements antérieurs.

D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, la crise sanitaire et économique a conduit à l'abandon ou au report d'un certain nombre de projets. Les décaissements de l'ADEME ont donc été revus à la baisse en 2020, augmentant de fait sa trésorerie. Cet excédent de trésorerie serait ainsi mobilisé en 2021.

À ce budget incitatif s'ajoute le budget prévu dans le cadre du plan de relance, qui s'élève en 2021 à 823 millions d'euros d'AE pour l'ADEME.

L'ADEME et la mission « Plan de relance »

Le plan de relance va mobiliser 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. **1,8 milliard d'euros seront affectés à l'agence entre 2020 et 2022.**

Les dépenses seront spécifiquement identifiées et financées par une subvention ciblée. Pour 2021, les AE affectées aux soutiens du plan de relance représenteront 823 millions d'euros. Elles se ventilent de la manière suivante :

Chronique AE du plan de relance	2020	2021	2022	TOTAL
Fonds décarbonation de l'industrie	100	450	450	1 000
Soutien bas carbone	25	200	200	425
Soutien à l'efficacité énergétique et adaptation des procédés	75	150	150	375
Amplification du fonds chaleur de l'ADEME		100	100	200
Économie circulaire et déchets	16	195	289	500
Investissements réemploi recyclage, tri à la source des biodéchets	16	105	105	226
Modernisation centres de tri, recyclage et valorisation des déchets		90	184	274
Rénovation énergétique et transition des PME		108	43	150
Accompagnement des entreprises engagées pour la transition écologique		45		45
Tourisme Durable		25	25	50
Ecoconception des PME		17,5	17,5	35
Agro-écologique (diag GES)		10		10
Communication MaPrimeRenov'		10		10
Fonds de recyclage des friches		20	20	40
Stratégie Hydrogène		50	25	75
Total PLAN DE RELANCE	116	823	827	1 765

Dans le cadre du plan de relance, l'ADEME se voit confier dès 2020 un budget pour la mise en œuvre d'un fonds décarbonation de l'industrie mais également pour le soutien des matières premières issues du recyclage. Le fonds décarbonation de l'industrie est mis en place et les premiers projets ont été contractualisés en octobre. Un budget d'AE est ouvert à hauteur de 100 millions d'euros.

Par ailleurs, concernant les mesures liées à l'économie circulaire, 16 millions d'euros seront consacrés au soutien des régénérateurs de matières plastiques (appel à projets lancé en octobre).

Source : réponse de l'ADEME au questionnaire du rapporteur spécial

Si l'attribution croissante de missions supplémentaires à l'ADEME paraît compatible avec son niveau de trésorerie, elle l'est beaucoup moins avec la diminution de ses emplois.

2. Une extension des missions difficilement compatible avec la diminution du plafond d'emplois de l'Agence

Le principal enjeu pour l'ADEME réside dans **la baisse d'effectifs**, en dépit des efforts d'optimisation des processus déjà engagés : **11 % des effectifs seraient ainsi supprimés sur 5 ans**.

Ainsi, le schéma d'emploi de l'ADEME se poursuit en 2021, tel que prévu par la loi de programmation des finances publiques, soit une **réduction de 18 ETPT** ; le plafond d'emplois pour 2020 s'établissait à 858 ETPT.

Toutefois, **s'ajoute 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 porte les effectifs de l'Agence à **867 ETPT sous plafond**.

Cette réduction d'effectifs tend à devenir problématique, d'autant plus 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).

Par exemple, l'ADEME s'est vue confier la gestion du « plan hydrogène », qui nécessite des compétences particulières pour son pilotage.

Ainsi, pour faire face à l'extension de ses missions, l'ADEME envisage de **recruter 93 ETP en intérim**. Toutefois le coût unitaire d'un intérimaire est plus élevé qu'un CDD et la durée de leur mission est limitée à 18 mois. **Or, le plan de relance s'étale sur deux ans : le rapporteur spécial craint donc une perte de compétence, alors même que les projets portés par l'ADEME dans le cadre du plan de relance ne seront pas achevés.**

L'articulation des rôles entre l'ADEME et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Annoncée par le Président de la République lors de la conférence nationale des territoires en 2017 et créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019, l'Agence nationale de la cohésion des territoires, fusionnant le Commissariat général à l'égalité des territoires, l'Epareca et l'Agence du numérique, a été mise en place le 1^{er} janvier 2020.

Ses missions, définies dans la loi, consistent à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets en faveur de plusieurs thématiques (l'accès aux services publics, l'accès aux soins, au logement, les mobilités, la revitalisation des centres villes), dont la transition écologique.

Le préfet de département ou de région est le délégué territorial de l'Agence. Il mobilise les compétences nécessaires au sein des services de l'État, des opérateurs mobilisés (ANAH, ANRU, ADEME ou Cerema) et des acteurs volontaires pour participer au projet (agence d'urbanisme, *etc.*). **L'ADEME est donc le partenaire de l'ANCT sur le volet transition écologique.**

Le décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires crée en outre un **comité national de coordination**, qui assure le suivi de l'exécution de **conventions pluriannuelles conclues entre l'ANCT et l'ANRU, l'ANAH, l'Ademe et le Cerema**, dans lesquelles ils définissent leurs participations respectives, notamment financières, aux actions menées dans les territoires.

Durant la phase de montée en puissance de l'ANCT, l'ADEME n'a pas identifié de difficulté quant à l'articulation de ses missions avec celles de l'ANCT, qui a vocation à organiser les moyens financiers des opérateurs sur un territoire. **Il convient toutefois de rester vigilant quant à l'articulation des compétences entre l'ANCT et les opérateurs, dont l'ADEME.**

Source : commission des finances du Sénat

3. Une augmentation 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 entre 40 % et 60 % en 2028 par rapport à 2016.**

Entre 2009 et 2019, **2,27 milliards d'euros ont été engagés** pour soutenir près de 5 355 opérations d'investissements.

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
Fonds « chaleur »	168	263	249	231	206	165	216	213	197	259	295

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Le budget ouvert pour 2020 était initialement de 350 millions d'euros : la totalité devrait être engagée d'ici la fin de l'année. En effet, d'après les informations transmises au rapporteur spécial, la crise sanitaire n'a pas eu d'impact significatif sur le rythme d'engagement des projets, dès lors que la majorité avait été décidée avant la crise, et que le travail d'instruction et de formalisation administrative a pu se poursuivre pendant la période de confinement.

Toutefois, certains chantiers, correspondant à des projets financés en 2019 ou 2018, ont subi des retards qui pourront influencer sur le rythme de consommation des CP.

Le rythme des projets, s'il progresse, n'est toutefois pas suffisant pour attendre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment dans un contexte de concurrence du gaz dont le prix baisse depuis 2013. Afin d'éviter la remise en cause de certains projets en cours de montage, des aides au fonctionnement sont à l'étude pour le secteur industriel et en cours de notification auprès de la Commission européenne, et le plan de relance soutiendra également la dynamique (via le fonds de décarbonation de l'industrie notamment).

Le niveau des engagements du fonds chaleur sera stabilisé en 2021 à 350 millions d'euros, après une hausse de 50 millions d'euros par an entre 2017 et 2020. 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 60 ETP qui y sont alloués.

3. 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 prévu pour 2020 sera consommé (164 millions d'euros). **Pour 2021, le niveau d'engagement du fonds sera abondé par les crédits du plan de relance et donc, presque doublé, pour atteindre près de 360 millions d'euros.**

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.

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.

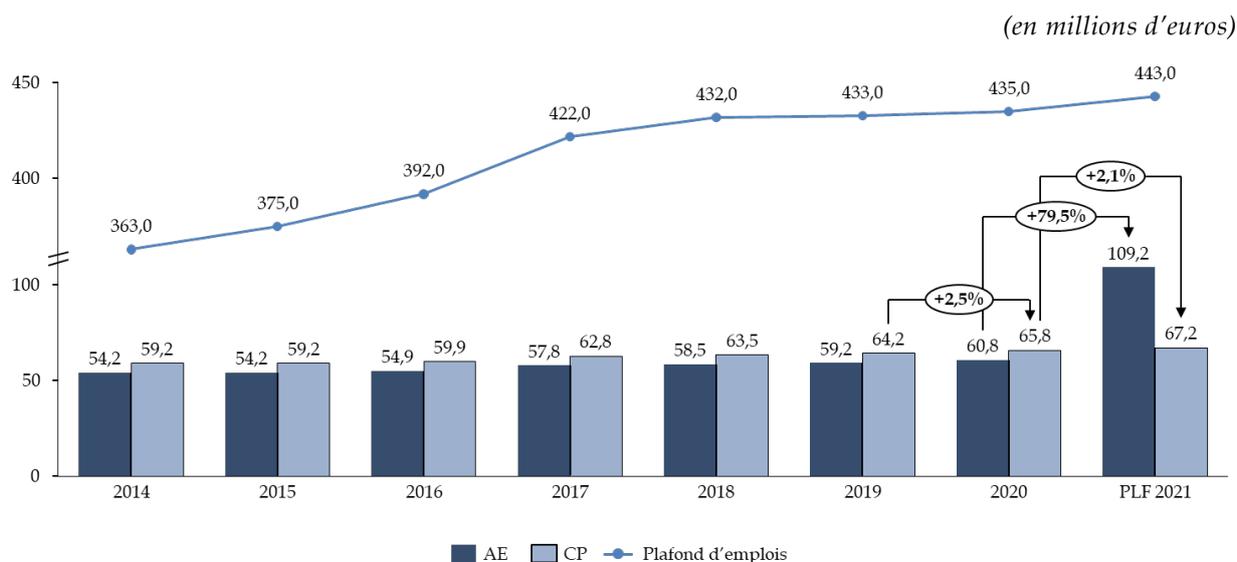
Depuis 2015, les moyens budgétaires et humains de l'ASN sont en hausse constante, comme en témoigne le graphique ci-après.

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 dotation proposée l'action 09 du programme 181 pour l'année 2021 s'élève à **109 millions d'euros en AE et 67 millions d'euros en CP**. Cette augmentation, principalement en AE hors titre 2, découle de **l'intégration de crédits de fonctionnement nécessaires à la signature d'un nouveau bail pour le siège des services centraux de l'ASN, le présent bail arrivant à échéance en février 2022**. Ainsi, à la différence de la situation actuelle, le budget du prochain bail de l'ASN sera imputé sur l'action 09 du programme 181 (en AE et CP).

Cette hausse découle également de l'augmentation des crédits de personnel 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 2014 et 2021



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.

Un **accroissement du plafond d'emplois** est également prévu, de 3 ETPT, pour atteindre **443 ETPT en 2021**. Cette évolution résulte des éléments suivants :

- la création d'un emploi au sein de l'ASN ;
- le transfert de 2 ETPT depuis le plafond d'emplois de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) vers celui de l'ASN.

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 outre, l'ASN exprime le besoin d'un renforcement de ses compétences sur des dossiers techniques complexes ou des problématiques génériques à un ensemble d'installations. C'est la raison pour laquelle l'ASN mène une politique en matière de ressources humaines de transformation de postes dits de premier niveau en postes d'experts ou spécialistes, ce qui aura mécaniquement un impact sur la masse salariale.

TROISIÈME PARTIE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, UN LEVIER BUDGÉTAIRE TOUJOURS PLUS SOLlicitÉ POUR PROMOUVOIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE

A. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE REPRÉSENTERONT 9,1 MILLIARDS D'EUROS EN 2021, EN HAUSSE DE 12,1 % PAR RAPPORT AU MONTANT DÉFINITIVEMENT CONSTATÉ EN 2019

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** » fort peu démocratique et probablement incompatible avec le droit de l'Union européenne, elles sont retracées dans le budget de l'État depuis 2016.

Jusqu'en 2020, les charges de service public de l'énergie étaient portées à la fois par le **programme 345 « Service public de l'énergie »** et par le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**. Celui-ci ayant été **supprimé** par la loi de finances pour 2020 à compter du 1^{er} janvier 2021, c'est désormais **le programme 345 qui est chargé de retracer l'ensemble de ces dépenses (voir *infra*)**.

Cette architecture budgétaire simplifiée a le mérite de permettre au Parlement **de contrôler un peu mieux les sommes en jeu**, dont les montants deviennent chaque année plus considérables.

En dépit de ce petit progrès, le rapporteur spécial partage pleinement 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 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* ». A ce sujet, on ne peut que regretter que la présentation au Parlement, prévue à l'article L.141-4 du code de l'Énergie, de la programmation pluriannuelle de l'énergie n'ait pas encore eu lieu. Cette dernière a été adoptée par un décret en date du 21 avril 2020.

En application de l'article L. 121-9 du code de l'énergie, c'est la Commission de régulation de l'énergie (CRE), autorité administrative indépendante, qui est chargée de **l'évaluation annuelle des charges de**

service public de l'énergie et qui, ce faisant, détermine la plus grande partie des crédits affectés au programme 345 « Service public de l'énergie ».

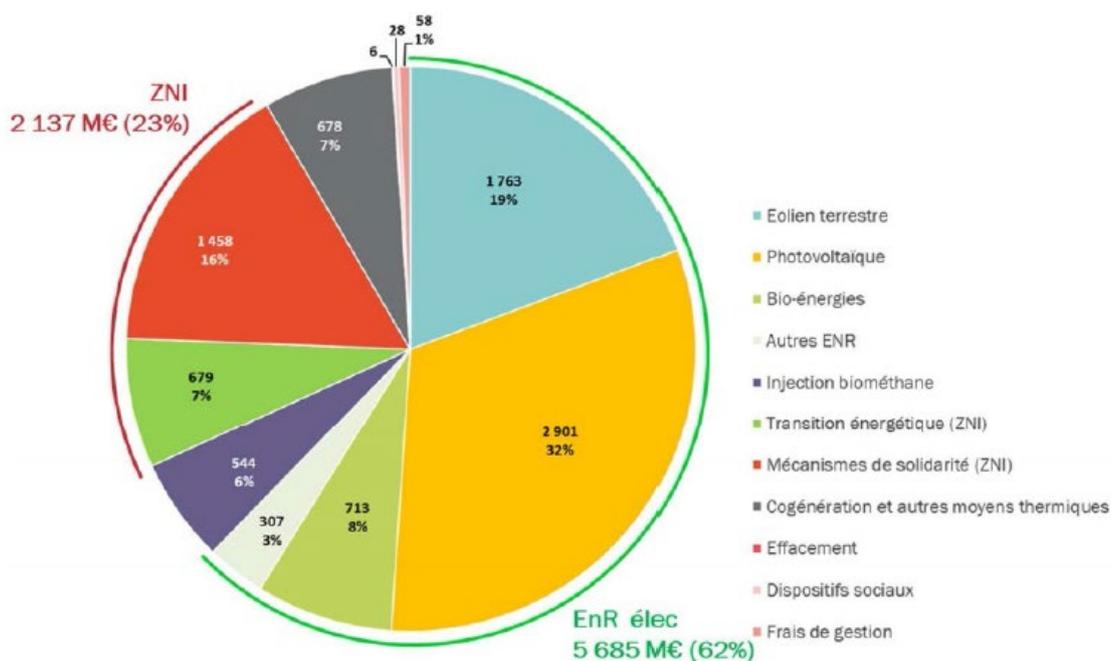
Dans sa délibération n° 2020-177 du 15 juillet 2020, la CRE a ainsi **arrêté le montant des charges de service public de l'énergie pour 2021** : celui-ci s'élèvera à **9 135,4 millions d'euros**, ce qui représente **une hausse de 3,2 %** par rapport aux **8 851,1 millions d'euros** désormais prévus pour 2020, soit **284,3 millions d'euros de charges supplémentaires à couvrir**.

Si cette augmentation paraît **relativement modérée**, elle est en revanche **nettement plus significative** quand on la compare **aux montants de charges de service public de l'énergie définitivement constatés au titre de 2019**, qui se sont élevés à **8 151,1 millions d'euros**.

La hausse enregistrée en deux ans devrait ainsi représenter **984,3 millions d'euros**, soit **une augmentation de près de 12,1 %**.

Au titre de 2021, **le soutien aux énergies renouvelables électriques** représente **62 %** des charges de service public de l'énergie, le reste de la dépense se répartissant entre **les charges liées aux zones non interconnectées (23 % du total)**, **le soutien à la cogénération (7 %)**, **le soutien à l'injection de biométhane (6 %)**, **les frais de gestion (0,6 %)**, **le soutien à l'effacement (0,1 %)** et **les dispositifs sociaux (0,3 %)**.

Charges de service public de l'énergie en 2021



Source : commission de régulation de l'énergie (CRE)

Cette augmentation des charges de service public de l'énergie de près de 1 milliard d'euros par rapport au montant constaté en 2019 s'explique avant tout par les évolutions suivantes :

- le développement continu **du parc de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables** soutenu en métropole (+ 9,2 Twh attendus, soit + 17 %) conduisant à **une hausse des charges de l'ordre de 900 millions d'euros** par rapport à 2019, celle-ci étant toutefois tempérée par **la hausse concomitante du prix de marché moyen attendu**. Au final, l'augmentation des charges liées aux ENR électriques en métropole s'élève à **517,2 millions d'euros** ;

- le développement **du nombre d'installations injectant du biométhane** et de **la quantité de gaz injecté** conduisant à **une multiplication par 5 (+436,1 millions d'euros) des charges liées à l'achat de biométhane** ;

- **la hausse de + 73,2 millions d'euros des charges dans les zones non interconnectées avec le territoire métropolitain (ZNI)** liée principalement au développement **de nouvelles installations renouvelables** sur ces territoires.

À noter que **le montant total des charges à compenser en 2021 s'élèvera à 10 561 millions d'euros** car il intègrera **une régularisation à la hausse de 1,4 milliard d'euros** au titre des années 2019 et 2020 qui résulte majoritairement **d'une baisse importante des prix de marché** par rapport à ceux qui étaient attendus lors de l'évaluation des charges à compenser en 2020, baisse principalement provoquée par **le ralentissement de l'activité économique dû à la pandémie de Covid-19**.

B. UNE REFONTE EN PROFONDEUR DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » PROVOQUÉE PAR LA DISPARITION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, **le programme 345 « Service public de l'énergie » et le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »** avaient été créés par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 afin de **porter les dépenses liées au secteur de l'énergie** financées jusqu'en 2015 **par l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE)**.

L'article 89 de la loi de finances pour 2020 a prévu, à l'initiative de nos collègues députés, et contre l'avis du Sénat, la suppression à compter du 1^{er} janvier 2021 du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

Or, le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », qui était quasi-intégralement alimenté par des recettes issues de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE), portait en loi

de finances pour 2020 quelque millions d'euros qui lui servaient à financer les charges de service public de l'énergie suivantes :

- le soutien aux énergies renouvelables électriques, c'est-à-dire la **compensation** aux opérateurs du **service public de l'électricité** des **charges imputables à leurs missions de service public**, liées aux **contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération** conclus avec des installations de production électrique à partir d'une source renouvelable¹ ;

- le soutien à **l'effacement de consommation électrique**, c'est-à-dire les primes d'effacement versées aux entreprises lauréates d'appels d'offres incitant **au développement des effacements** de consommation ;

- le soutien à l'injection de bio-méthane, c'est-à-dire la **compensation des charges imputables aux obligations de service public assignées aux fournisseurs de gaz naturel au titre de l'obligation d'achat de biogaz**².

À la suite de la disparition du CAS « Transition énergétique », le Gouvernement a décidé de procéder à la rebudgétisation de ces différentes dépenses de compensation, lesquelles seront désormais retracées par le programme 345 « Service public de l'énergie », lequel portait déjà les charges de service public de l'énergie suivantes :

- la solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain ;

- la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique ;

- le soutien à la cogénération.

Dans le même temps, et afin de renforcer la cohérence d'un programme 345 désormais recentré sur la dépense relative au règlement des charges de service public de l'énergie, sont transférés au programme 174 « Énergie, climat et après-mines » :

- le budget du Médiateur national de l'énergie ;

- les dépenses liées à la fermeture de la centrale de Fessenheim ;

¹ Les fournisseurs historiques sont tenus de conclure des contrats d'achat d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres, ou des contrats de complément de rémunération.

² Afin de favoriser l'injection de bio-méthane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, les fournisseurs de gaz naturel doivent conclure des contrats d'achat de bio-méthane produit par les installations éligibles à l'obligation d'achat. Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond, d'une part, à la différence entre le prix d'acquisition du bio-méthane et le prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel et, d'autre part, aux coûts de gestion supplémentaires directement induits pour les fournisseurs de gaz naturel par la mise en œuvre de ce dispositif.

- les frais liés aux coûts opérationnels de traitement des dossiers de contentieux relatifs à la contribution au service public de l'énergie antérieure à la réforme intervenue en 2016.

Rappelons que les crédits du chèque énergie, qui ne relevaient pas des charges de service public de l'énergie, avaient déjà été transférés du programme 345 vers le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » dans le cadre de la loi de finances pour 2020.

À la suite de ces différentes évolutions, le programme 345 « Service public de l'énergie », dont la nouvelle maquette, plus lisible, a été élaborée en concertation avec la Commission de régulation de l'énergie (CRE), portera en 2021 9 149,4 millions d'euros de crédits de paiement (CP) contre 2 6737,2 millions d'euros de CP en 2020.

C. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE FORTE HAUSSE DE 14,7 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE »

Afin d'être en mesure d'élaborer **des comparaisons entre les crédits budgétaires consacrés aux charges de service public de l'énergie** entre la loi de finances pour 2020 et le présent projet de loi de finances pour 2021, le rapporteur spécial a entrepris de **reconstituer ce qu'aurait été le programme 345 « Service public de l'énergie »** en 2020 dans sa maquette de 2021.

**Crédits inscrits au programme 345 « Service public de l'énergie »
en 2020 et en 2021 (CP) dans sa maquette pour 2021**

(en millions d'euros)

	2019 (exécuté)	2020 (LFI)	2021 (PLF)	Variation 2021-2020
09- Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale	5 167,3	4 704,9	5 684,5	+20,8 %
10- Soutien à l'injection de biométhane	107,7	246,5	543,8	+120,6 %
11- Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	2 063,6	2 108,5	2 136,7	+1,3 %
12- Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	730,0	740,4	677,6	+8,5 %
13- Soutien aux effacements de consommation	6,7	40,0	6	-85 %
14- Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique	26,8	32,9	28,3	-14,0 %
15- Frais divers	49,0	101,8	72,4	-28,9 %
Total programme	8 151,1	7 975,0	9 149,4	+14,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

Cette reconstitution permet de constater que **les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie »** dans son périmètre actuel passeront de **7 975,0 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) en 2020 à **9 149,4 millions d'euros** en 2021 (AE=CP), soit **une forte augmentation de 1 174,4 millions d'euros (+ 14,7 %)**.

Les principaux postes de dépenses du programme sont marqués par les évolutions suivantes par rapport à 2020 :

- **le soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale augmentera de 580,3 millions d'euros (+ 11,4 %) ;**

- **295,3 millions d'euros supplémentaires** seront consacrés à l'injection de biométhane (+ 118,8 %) ;

- la solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain bénéficiera d'un montant en hausse de 376,6 millions d'euros (+ 21,4 %);

- 70,9 millions d'euros de moins seront consacrés au soutien à la cogénération (- 9,5%).

- 1. Si le soutien aux énergies renouvelables électriques en 2021 devrait être légèrement inférieur par rapport aux montants exceptionnellement élevés de 2020, il augmentera de 10 % par rapport au montant constaté en 2019**

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.

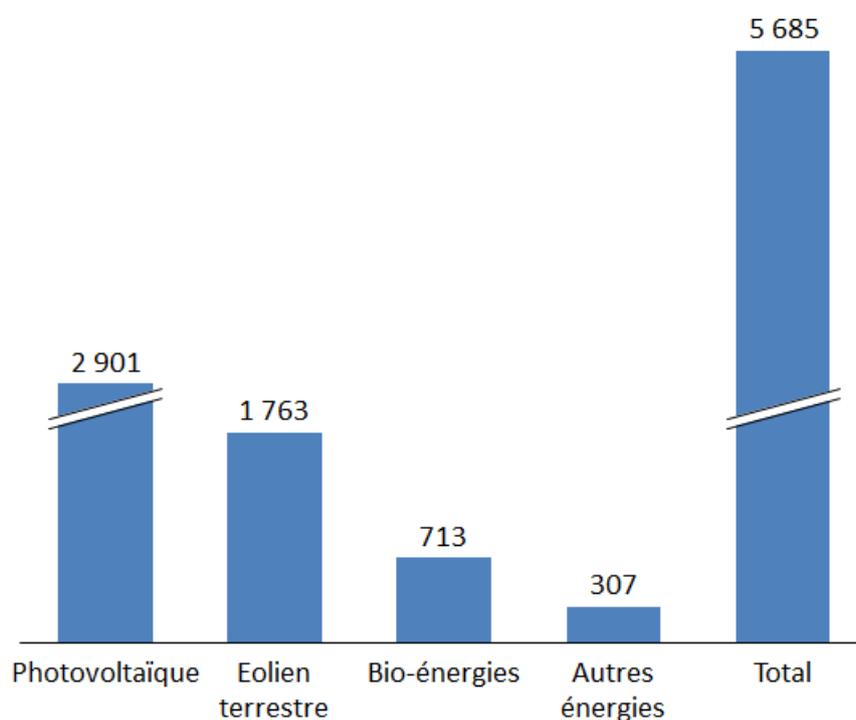
Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond à la différence entre le coût d'achat de l'électricité produite et le coût évité par ces mêmes quantités, ou au montant de la prime dans le cas du complément de rémunération.

Source : projet annuel de performances pour 2021

Pour 2021, le montant de **5 684,5 millions d'euros** annoncé par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 15 juillet 2020 est obtenu en additionnant l'ensemble des coûts détaillés dans le graphique ci-après.

Coûts du soutien à la production d'électricité renouvelable en 2021

(en millions d'euros)



Source : commission de régulation de l'énergie (CRE)

Ce montant de **5 684,5 millions d'euros** est supérieur de **979,6 millions d'euros** aux **4 704,9 millions d'euros** que prévoyait initialement la CRE pour 2020 mais inférieur de **127,6 millions d'euros** à la prévision actualisée pour 2020, laquelle s'élève désormais à **5 812,1 millions d'euros**.

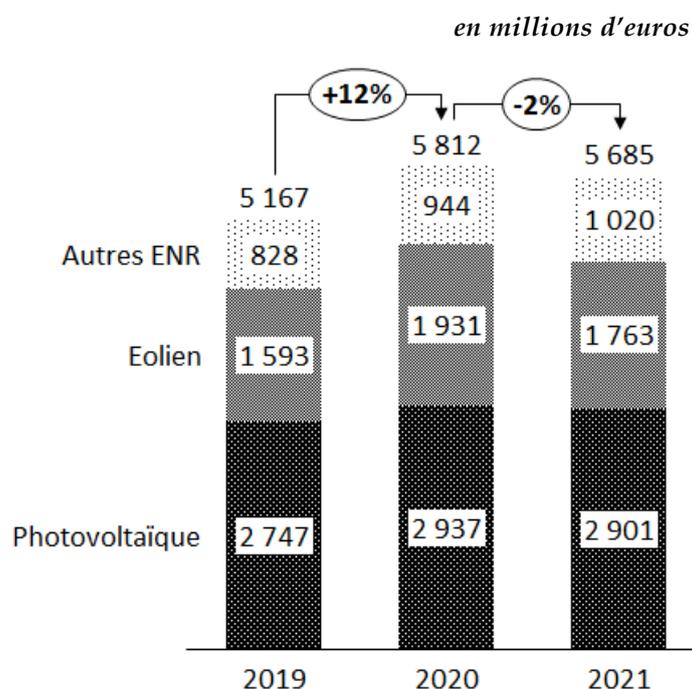
La révision très fortement à la hausse de la prévision des charges pour 2020 - **1 107,3 millions d'euros** de plus que prévu - s'explique principalement par la baisse substantielle des prix de marché de l'électricité (- 18,5 €/MWh) provoquée par la crise économique et sanitaire liée à la Covid-19.

Une baisse de 1 euro par mégawattheure de ces prix se traduit en effet par une hausse des surcoûts pris en charge par l'État de plus de 50 millions d'euros (et inversement en cas de hausse des prix du marché de gros).

Les charges définitivement constatées pour 2019 s'élèvent quant à elles à 5 167,3 millions d'euros.

Selon la CRE, la nouvelle hausse des charges liées aux ENR électriques en métropole prévue pour 2021 s'explique à parts égales par le développement continu du parc soutenu (+6,5 TWh, soit +10 %) et par la poursuite de la baisse des prix de marché attendus (-7 €/MWh).

L'évolution des soutiens à la production d'électricité renouvelable entre 2019 et 2021



Source : commission de régulation de l'énergie (CRE), prévisions au 15 juillet 2020

La baisse des prix de l'électricité se conjugue ainsi aux augmentations de charges liées à l'accroissement des capacités installées, en particulier pour la filière photovoltaïque et la filière éolienne, qui représenteront respectivement 32 % et 19 % des charges de service public de l'énergie en 2021.

Le rapporteur spécial note ainsi que les soutiens publics au développement des EnR électriques auront augmenté de 517,2 millions d'euros, soit + 10,0 % en l'espace de deux ans seulement. Ils représentent à eux seuls 62 % des charges de service public de l'énergie pour 2021.

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

Au 31 décembre 2019, la puissance du parc solaire photovoltaïque atteint 9,9 GW. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe un objectif de 10,2 GW en 2023 et une fourchette comprise entre 35,1 et 44 GW en 2028.

En 2021, la PPE prévoit l'attribution d'appels d'offres à hauteur de 2000 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 300 MW par arrêté tarifaire pour les projets photovoltaïques de moins de 100 kW est également attendu.

En ce qui concerne l'éolien terrestre, le parc français atteint une puissance de 16,6 GW au 31 décembre 2019, dont 1,4 GW raccordé au cours de l'année 2019. 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 2021, 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.

Source : projet annuel de performances pour 2021

S'il est **logique que ces coûts augmentent** à mesure que **le parc d'EnR électriques se développe**, le rapporteur spécial souscrit pleinement à la remarque de la Cour des comptes formulée dans son rapport sur le soutien aux énergies renouvelables présenté au Sénat le 18 avril 2018, selon laquelle *« 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** »*. Il s'agirait ainsi de réduire les dépenses publiques en privilégiant **les modes EnR dont les coûts de production diminuent le plus**.

Dans le même temps, et toujours dans le but de réduire l'impact des futurs projets d'EnR électriques sur les finances publiques, il lui paraît indispensable que **l'efficacité des mécanismes de soutien dont ils bénéficient soit nettement améliorée**.

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. Le coût du soutien à l'injection de bio-méthane va plus que doubler en 2021 pour atteindre 543,8 millions d'euros

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 2020, la CRE prévoit que les charges liées aux contrats d'achats de biométhane et portées par l'action 10 du programme 345 « Service public de l'énergie » atteindront **543,8 millions d'euros** en 2021, soit **une multiplication par 2,2** par rapport aux **246,5 millions d'euros** de 2020.

Selon la CRE, cette hausse très forte s'explique par l'augmentation du raccordement d'installations produisant du biométhane ainsi que par un doublement de la quantité de gaz injecté.

Le montant des charges évaluées correspond à **une prévision de production de l'ordre de 6 TWh** en 2021, soit **l'atteinte avec deux ans d'avance de la production cible visée pour 2023** par la PPE.

La réalisation de cette prévision, basée sur les déclarations des acheteurs de biométhane, **demeure toutefois très incertaine**, la DGEC estimant pour sa part qu'elle pourrait être limitée à **3,2 TWh en 2021**.

Quoi qu'il en soit, les crédits consacrés au soutien public de cette filière devraient en 2021 avoir été **multipliés par 16,6 en cinq ans**, puisque le montant qui y était consacré était de **32,8 millions d'euros** en 2017.

Selon la CRE, 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* ».

3. La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) représentera 2,1 milliards d'euros en 2021, une somme en hausse de + 1,3 % par rapport à 2020 dont la croissance régulière devrait être mieux maîtrisée

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 2021, cette péréquation tarifaire, retracée par l'action 11 du programme 345 « Service public de l'énergie », représentera près de 2 136,7 millions d'euros, soit une augmentation de 28,2 millions d'euros (+ 1,3 %) par rapport à la prévision initiale pour 2020, laquelle s'élevait à 2 108,5 millions d'euros.

La hausse est plus nette (+ 110,8 millions d'euros) si on la compare à la prévision actualisée et revue à la baisse pour 2020, soit 2 025,9 millions d'euros, l'installation de parcs photovoltaïques, éoliens et géothermiques ayant été ralentie en raison de la pandémie de Covid-19.

Selon la Commission de régulation de l'énergie (CR) qui a déterminé cette somme dans sa délibération du 15 juillet 2020 susmentionnée, cette augmentation s'explique « par la mise en service de nouveaux moyens de production renouvelables dans ces territoires » au cours de l'année 2021.

Ces nouveaux surcoûts s'expliquent en particulier par le développement de la filière biomasse (nouvelles centrales en Guyane ou premières conversions de tranches charbon), de parcs éoliens en Guadeloupe et à la Martinique ainsi que d'installations photovoltaïques issues des appels d'offres.

Sur l'enveloppe de 2 136,7 millions d'euros prévue par l'action 11 « Soutien dans les ZNI », 678,6 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 **1 458,2 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 2021

(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	128,6	225,0	353,6
Guadeloupe	173,8	336,7	510,5
Martinique	114,0	234,6	348,6
Guyane	102,0	141,7	243,7
Réunion	148,2	386,0	534,2
Saint Pierre et Miquelon	0,0	21,4	21,4
Îles bretonnes	0,3	3,1	3,4
Mayotte	11,7	102,3	114,0
Wallis et Futuna	0,0	7,6	7,7
Total	678,7	1 458,4	2 137,1

Source : Commission de régulation de l'énergie (CRE)

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 revue 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 a enfin été adopté le 6 avril 2020¹, ce dont le rapporteur spécial se félicite : il prévoit que **le taux de rémunération du capital immobilisé** dans les investissements pour les moyens de production électrique, pour les actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité et pour les ouvrages de stockage gérés par le gestionnaire de réseau est désormais **modulé en fonction des réalités de financement, des technologies mises en œuvre et de la spécificité de chaque territoire**.

Au-delà de cette mesure longuement attendue, il paraît également indispensable **de veiller au bon dimensionnement des installations construites dans les ZNI**. Exemple parmi d'autres, **la construction d'un cycle combiné de 250 MW** dans les environs d'Ajaccio, qui était envisagée par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2015 de la collectivité territoriale de Corse, paraît **nettement surdimensionnée, un cycle combiné de 120 MW** étant amplement suffisant pour répondre à la demande locale.

4. Un soutien à la cogénération au gaz naturel en baisse de -9,5 % à 677,6 millions d'euros

On appelle « cogénération » **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**

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

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, **le dispositif de soutien à la cogénération a été abrogé le 21 août 2020.**

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.**

Au total, l'ensemble des soutiens de l'État à la cogénération au gaz naturel représenteront en 2021 **677,6 millions d'euros, en baisse de 9,5 %** par rapport à 2020.

II. EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE, UN PLAN DE RELANCE AXÉ SUR L'HYDROGÈNE ET SUR LE NUCLÉAIRE

1. Un soutien au développement de la filière hydrogène vert pour 2 milliards d'euros sur la période 2021-2022, dont 205 millions d'euros en 2021

Le plan hydrogène présenté par le Gouvernement en juin 2018, doté à l'époque de **100 millions d'euros seulement**, visait à **soutenir les premiers déploiements de cette source d'énergie** : solutions pertinentes concernant la **décarbonation par électrolyse, décarbonation des mobilités lourdes, etc.**

Deux appels à projets ont été lancés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dans ce cadre :

- l'appel à projets « **Ecosystèmes 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**, soit le montant des crédits associés au plan hydrogène de 2018 ;

- 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**. **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).

La **stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné** en France, présentée le 8 septembre 2020, constitue **un changement d'échelle radical** de la politique française en faveur de l'hydrogène vert.

Elle prévoit en effet une accélération massive des investissements dans ce secteur en engageant **7,2 milliards d'euros d'ici 2030**, dont **2 milliards d'euros sur la période 2021-2022** au titre du plan de relance. Cette somme de **2 milliards d'euros** devrait être financée à **40 % par le plan de relance européen**.

Les **5,2 milliards d'euros** prévus pour la période 2023-2030 auront vocation, si la stratégie annoncée par le Gouvernement est bien maintenue au-delà de 2022, à faire **l'objet d'un financement budgétaire récurrent** et à être portés par la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Selon le Gouvernement, sa stratégie en faveur de l'hydrogène vert pourrait permettre de créer **entre 50 000 et 100 000 emplois d'ici 2030**.

Pour la période 2021-2022, le **plan de relance** prévoit bel et bien **une enveloppe totale de 2,0 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **205 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) pour l'année 2021 afin de **financer trois actions** :

- **le lancement d'un projet important d'intérêt européen commun (IPCEI) sur l'hydrogène**, visant à soutenir la R&D et **l'industrialisation d'électrolyseurs** pour produire de l'hydrogène décarboné et déployer ces solutions dans l'industrie. 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**.

Le dispositif IPCEI est **un mécanisme européen de soutien de la recherche et de l'innovation** publié en 2014 par la Commission européenne pour favoriser des projets d'intérêt transnational dans des domaines 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**, en finançant aussi **le passage des innovations en production**.

200 millions d'euros de CP seront consacrés à cet IPCEI hydrogène dès 2021, sur une enveloppe totale en AE d'**1,3 milliard d'euros** dans le cadre du plan de relance ;

- **le renforcement des appels à projets (AAP) « Hubs territoriaux d'hydrogène »** de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour **le déploiement d'écosystèmes territoriaux de grande envergure** regroupant différents usages, dans l'industrie et la mobilité.

Ces AAP, dont les premiers ont été lancés dès septembre 2020, bénéficieront de **5 millions d'euros** en 2021, sur une enveloppe globale au titre du plan de relance de **100 millions d'euros** en AE.

- la mise en place, par appel d'offres, **d'un mécanisme de soutien à la production d'hydrogène décarboné produit par électrolyse de l'eau, par complément de rémunération**.

Ces appels d'offres bénéficieront **d'une enveloppe totale de 600 millions d'euros** en AE sur la durée du plan de relance. Compte-tenu des délais pour leur réalisation, **les crédits de paiement n'auront vocation à être consommés qu'en 2022**, voire, pour une partie probablement significative d'entre eux, **au cours des années ultérieures**, ce qui limitera leurs effets de relance à court terme proprement dit.

2. Les soutiens à la filière nucléaire représenteront 200 millions d'euros, dont les trois quarts seront consommés dès 2021

200 millions d'euros sont prévus sur la période 2021-2022 au titre du plan de relance pour **soutenir la filière nucléaire**, laquelle apparaît fragilisée par la crise économique et sanitaire. Sur cette somme, **160 millions d'euros** auraient vocation à **être décaissés dès 2021**.

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 deux années à venir.

Pour mémoire, le secteur nucléaire en France regroupe **2 600 entreprises**, dont **plus de 50 % ont une activité à l'export**, et totalise **220 000 emplois directs et indirects**.

a) Le soutien à la modernisation industrielle et au renforcement des compétences

Le plan de relance prévoit en premier lieu **une enveloppe de 100 millions d'euros** en AE et de **80 millions d'euros** en CP en 2021 pour le **soutien à la modernisation industrielle et le renforcement des compétences de la filière nucléaire**.

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

Sur le renforcement des compétences, les crédits du plan de relance ont vocation à **soutenir les initiatives de formation et d'excellence de la filière dans les métiers techniques** comme la **soudure**, le manque de soudeurs qualifiés étant en partie à l'origine **des difficultés récurrentes** rencontrées par le **chantier de la centrale nucléaire EPR de Flamanville**. Le **centre d'excellence dans le soudage** qui va être créé en Bourgogne-Franche-Comté devrait par exemple bénéficier des crédits du plan de relance.

Selon le projet annuel de performances pour 2021 de la mission « Plan de relance », cette action « *permettra de conserver les gestes techniques nécessaires à la sûreté des installations nucléaires et de poursuivre les efforts*

de reconstitution et de développement des compétences des entreprises de la filière ».

b) *Le soutien à la recherche et au développement dans la filière nucléaire*

100 millions d'euros en AE et **70 millions d'euros** en CP en 2021 sont prévus pour **soutenir la recherche et le développement dans la filière nucléaire**.

Cette somme a vocation à financer :

- **le soutien au développement du multirecyclage du combustible dans des réacteurs à eau pressurisé (REP)**, via le financement d'études et d'actions de développement préconisées par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;

- la création et la rénovation **de deux installations d'expérimentation du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)**. Ces plateformes expérimentales sont utilisées par les industriels pour mener leurs projets de recherche ;

- **le soutien aux projets d' « usines du futur »** (utilisation de l'intelligence artificielle, optimisation de la maintenance, *etc.*) des entreprises de la filière nucléaire ;

- **l'aide à la R&D** sur des solutions innovantes **de gestion des déchets radioactifs**. Serait notamment financé à ce titre **le technocentre consacré aux déchets métalliques de très faible activité** prévu sur le site de l'ancienne centrale nucléaire de Fessenheim dans le département du Haut-Rhin.

III. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES » RETRACE LES AIDES VERSÉES AUX MÉNAGES POUR LES ACCOMPAGNER DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » a connu **d'importantes évolutions de périmètre** ces dernières années mais bénéficiera enfin d'une relative stabilisation en 2021, malgré un certain nombre d'évolutions (voir *infra*).

Le cœur de ce programme est désormais constitué par **les aides versées aux ménages pour les accompagner dans la transition énergétique**, à savoir :

- **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.

Si le périmètre du programme 174 évolue beaucoup moins que les années précédentes, il va malgré tout retracer plusieurs dépenses supplémentaires qui étaient auparavant portées par le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (supprimé à compter du 1^{er} janvier 2021) et qui ne relèvent pas des charges de service public de l'énergie désormais intégralement retracées par le programme 345 « Service public de l'énergie » présenté en détail *supra*.

Sont concernées les dépenses suivantes, toutes incluses dans l'action 01 « Politique de l'énergie » :

- le paiement du protocole d'indemnisation d'EDF pour la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim ;

- les crédits du Médiateur de l'énergie ;

- les frais de support des contentieux fiscaux liés à la contribution au service public de l'énergie (CSPE) antérieure à la réforme de 2016 ;

- les crédits en faveur des études techniques, financières et juridiques préalables aux lancements d'appels d'offres relatifs aux éoliennes en mer.

Au total, le programme 174 verra en 2021 ses crédits passer de 2 398,8 millions d'euros à 2 466,8 millions d'euros, une hausse de 2,8 % qui s'explique pour l'essentiel par les mesures de périmètres présentées ci-dessus.

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

(en euros)

	2020 (LFI)	2021 (PLF)	Variation 2020-2021
01- Politique de l'énergie	14 485 409	89 468 500	+ 517,7 %
02- Accompagnement transition énergétique	1 212 127 043	1 495 840 000	+ 23,4 %
03- Aides à l'acquisition de véhicules propres	797 000 000	507 000 000	-36,4 %
04- Gestion économique et sociale de l'après-mines	339 858 300	315 980 117	- 7,0 %
05- Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	33 880 000	57 018 436	+ 68,3 %
06- Soutien	1 452 124	1 452 124	-
Total programme	2 398 802 876	2 466 759 177	+ 168,4 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2021

**A. L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES DANS LA TRANSITION
ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS**

**1. Le chèque énergie paraît relativement efficace, mais son taux
d'usage demeure décevant et son montant insuffisant pour
compenser les hausses de la fiscalité énergétique**

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.). Mais ils peuvent également l'utiliser pour **financer des travaux de rénovation énergétique dans leur logement**.

En 2018, le montant moyen du chèque énergie était de 150 euros. En 2019, il a été revalorisé de **50 euros** pour atteindre un montant moyen par ménage de 200 euros.

Il s'agit là **d'un montant supérieur à celui des 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 euros 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 :

	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**. À la suite de cet élargissement, **5,5 ménages** ont reçu un chèque énergie en 2019 et en 2020. S'y ajoutent environ **100 000 bénéficiaires** du dispositif spécifique pour les résidences sociales mis en place à compter de 2019.

En 2021, le coût du chèque énergie devrait être de **812,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **714,6 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), une somme **en baisse de 27,5 millions d'euros** en AE et de **65,3 millions d'euros** en CP par rapport aux montants prévus pour 2020.

À ce montant s'ajouteront **19,3 millions d'euros** (AE=CP) qui financeront **le dispositif spécifique aux résidences sociales** et **22 millions d'euros** (AE=CP) de frais de gestion de l'ASP.

Pour établir ces montants de crédits, il a été pris en compte une hypothèse de **5,5 millions de bénéficiaires** et pour l'enveloppe en CP une hypothèse d'échelonnement des demandes de remboursement des bénéficiaires du chèque (hors dispositif spécifique aux résidences sociales) des différentes campagnes : sur la campagne 2020, il a été fait **l'hypothèse d'un taux d'usage global de 86 %** se répartissant en **77 % consommés en 2020** et **9 % en 2021** et sur la campagne 2021 une hypothèse **d'un taux d'usage global de 88 %** se répartissant **en 78 % consommés en 2021** et **10 % en 2022**.

Ces objectifs paraissent ambitieux, sachant que le taux d'utilisation du chèque énergie était de **78,4 % en 2018** et de **79,5 % en 2020**.

En outre, selon le directeur général de l'énergie et du climat, entendu par le rapporteur spécial, il semblerait que le taux d'usage du chèque énergie soit à ce stade de 2020 **nettement inférieur au niveau atteint à la même période de l'année dernière** pour la campagne 2019, la pandémie de Covid-19 ayant perturbé sa bonne appropriation par ses bénéficiaires.

Pour diminuer ce taux de non-recours, une étude est en cours pour évaluer la faisabilité technique **d'une option de pré-affectation pérenne**, dans le respect des obligations portant sur la protection des données personnelles.

Il est également envisagé de rendre **le chèque plus synthétique et plus clair**.

Au total, si le chèque énergie apparaît comme **un indéniable progrès** par rapport aux tarifs sociaux de l'énergie, beaucoup reste à faire pour que nos compatriotes, et en particulier les ménages modestes, **s'approprient pleinement cet outil**.

En outre, les montants du chèque paraissent encore insuffisants pour compenser **les hausses considérables de la composante carbone** qui sont venues impacter **de plein fouet le pouvoir d'achat des Français** ces dernières années.

2. 740 millions d'euros de crédits sont prévus pour la prime de rénovation énergétique en 2021, afin de financer la bascule du CITE vers la prime des ménages aux revenus intermédiaires

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.

De plus, la loi de finances pour 2020 a également **prolongé le CITE d'une année supplémentaire, jusqu'au 31 décembre 2020, pour les dépenses payées en 2020 par les ménages aux revenus « intermédiaires »** (soit les déciles 5 à 8 de revenus), et a prévu une forfaitisation du crédit d'impôt : un montant d'aide différent est prévu pour chaque équipement éligible au CITE, constituant ainsi un « barème ».

À la fin de l'année 2020, le CITE disparaîtra et les ménages aux revenus « intermédiaires » qui continuaient en 2020 à bénéficier du CITE seront désormais éligibles à la prime de rénovation. C'est pourquoi le présent projet de loi de finances propose 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 2020.

Au 1^{er} octobre 2020, 100 000 demandes de subventions ont été déposées par les ménages aux revenus modestes et très modestes et 75 000 aides ont déjà été accordées. **Un objectif de 200 000 primes avait été fixé pour 2020**, ce qui représente d'après l'Agence nationale de l'habitat, dont la directrice générale a été auditionnée par le rapporteur spécial, environ 160 000 ménages aidés (les ménages ayant la possibilité de demander plusieurs soutiens). D'après l'ANAH, **cet objectif de 200 000 primes serait atteint d'ici la fin de l'année, ce dont il y a lieu de se réjouir.**

390 millions d'euros de crédits avaient été prévus en loi de finances initiale pour 2020 au titre de la prime de rénovation énergétique sur le programme 174. Compte tenu du succès du dispositif, la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a ouvert **100 millions d'euros de crédits supplémentaires**, complétés par **85 millions d'euros de transfert** en provenance du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ». 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**. **Ces crédits devraient pouvoir être consommés intégralement d'ici la fin de l'année.**

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

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

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.**

B. DES AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES AU CŒUR DU PLAN DE SOUTIEN À LA FILIÈRE AUTOMOBILE ET DU PLAN DE RELANCE, MAIS POUR DES MONTANTS ENCORE INSUFFISANTS

1. 1,2 milliard d'euros sont prévus en 2021 en faveur des aides à l'acquisition de véhicules propres, mais cette somme paraît encore en-deçà des enjeux

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 ».

Elles seront également en partie **retracées en 2021 et en 2022** par des crédits de **l'action 07 « Infrastructures et mobilités vertes »** de la mission « Plan de relance ».

Le tableau ci-dessous permet en premier lieu de constater que ces aides, pour lesquelles un budget total de **800,0 millions d'euros** avait été prévu en loi de finances pour 2020, bénéficient désormais en 2020 **d'une enveloppe de 1 423,0 millions d'euros** à la suite **des mesures prévues** par les différentes lois rectificatives **pour venir en aide à la filière automobile** dans le cadre du plan de soutien présenté le 26 mai par le Président de la République.

507 millions d'euros sont prévus en 2021 au titre de l'action 03 du programme 174, auxquels s'ajouteront **732 millions d'euros** prévus par le plan de relance, soit un total de **1 239 millions d'euros**.

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 732 millions d'euros** prévue pour les aides à l'acquisition de véhicules propres **soit toujours inconnue**.

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.

Évolution des crédits (AE=CP) du consacrés aux bonus et à la prime à la conversion en 2021 et 2020, et exécution 2019

(en euros)

Programme	Exécution 2019	LFI 2020	LFR 2020	PLF 2021
Bonus automobile	326 127 720	395 000 000	623 000 000	379 000 000 + une partie des 732 millions d'euros du plan de relance
Prime à la conversion	823 500 000	405 000 000	800 000 000	128 000 00 + une partie des 732 millions d'euros du plan de relance
Total	1 149 627 720	800 000 000	1 423 000	1 239 000

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les crédits consacrés par l'État aux aides à l'acquisition de véhicules propres atteindront en 2020, 2021 et 2022 des niveaux incontestablement très élevés.

Toutefois, 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.

Le plan de relance doit être l'occasion de donner une impulsion décisive au soutien du secteur automobile français tout en accompagnant une évolution profonde du parc automobile pour favoriser l'acquisition par les ménages et par les entreprises de véhicules moins polluants.

C'est pourquoi elle soutient l'amendement du rapporteur général sur les crédits de l'action 07 « Infrastructures et mobilités vertes » de la mission « Plan de relance » visant à augmenter de 500 millions d'euros les crédits destinés à financer davantage de primes à la conversion ainsi qu'un assouplissement des critères régissant ce dispositif.

2. Les critères du bonus écologique ont été significativement assouplis depuis le 1^{er} juin 2020

Alors que 395 millions d'euros de crédits avaient été prévus en loi de finances initiale pour 2020 en faveur des bonus destinés à favoriser l'achat ou la location par les ménages de véhicules neufs émettant peu de dioxyde de carbone, 623 millions d'euros au total ont finalement été ouverts dans le cadre du plan de soutien de la filière automobile consécutif à la crise sanitaire de la Covid-19.

Du 1^{er} janvier au 1^{er} juin 2020, le bonus était réservé **aux véhicules électriques neufs** (voitures ou camionnettes) **émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre** (c'est-à-dire des véhicules 100 % électriques).

Il s'élevait à **6 000 euros** pour les personnes physiques achetant un **véhicule de moins de 45 000 euros** et à **3 000 euros** pour les personnes physiques achetant un **véhicule dont le prix était compris entre 45 000 euros et 60 000 euros**, ainsi que **pour les personnes morales**.

Depuis le 1^{er} juin 2020, le bonus a été nettement renforcé avec :

- **une hausse du bonus à 7 000 euros** pour les particuliers achetant un véhicule de moins de 45 000 euros ;

- **une hausse du bonus à 5 000 euros** pour les personnes morales achetant un véhicule de moins de 45 000 euros ;

- **l'instauration d'un bonus de 2 000 euros** pour l'achat d'un **véhicule hybride rechargeable neuf** dont l'autonomie est supérieure à 50 kilomètres et dont le coût d'acquisition est **inférieur ou égal à 50 000 euros**.

Pour mémoire, la possibilité de bénéficier d'un bonus pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable avait disparu en 2018.

Alors que **51 057 bonus** avaient été versés en 2019, **82 000** l'ont déjà été au 1^{er} novembre 2020 en dépit de la période de confinement du printemps.

Pour 2021, **379 millions d'euros** sont prévus au titre de l'action 03 du programme 174 ainsi **qu'une partie des 732 millions d'euros prévues pour les aides à l'acquisition de véhicules** propres au titre de l'action 06 du programme « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

Cette forte impulsion budgétaire donnée aux bonus va dans le bon sens et paraît bien calibrée, les critères de cette aide ayant été **correctement assouplis depuis le 1^{er} juin 2020** : le Gouvernement avait envisagé de **les durcir** mais il y a **heureusement renoncé** compte tenu **des graves difficultés** auxquelles est de nouveau **confrontée la filière automobile** dans le contexte du deuxième confinement.

Les critères de la prime à la conversion, en revanche, **paraissent désormais trop restrictifs**.

3. Alors que l'assouplissement de la prime à la conversion décidé à compter du 1^{er} juin 2020 a rencontré un grand succès, le Gouvernement a décidé de revenir aux conditions antérieures, ce qui paraît inadapté à la gravité de la situation

Le dispositif de « prime à la conversion » consiste à **accorder une aide pour l'achat d'un véhicule peu polluant** si cet achat s'accompagne de **la mise au rebut d'un véhicule ancien et polluant**.

Après un démarrage très difficile de 2015 à 2017, la prime à la conversion est devenue ces dernières années un outil majeur pour favoriser la transition énergétique du parc automobile français.

En 2018, près de **300 000 demandes de primes à la conversion** ont ainsi été enregistrées et plus de **255 000 primes ont été distribuées**, ce qui représentait **une multiplication par 32 du nombre de primes attribuées** par rapport à l'année 2017.

Le Gouvernement, désireux d'offrir des contreparties aux automobilistes victimes des coûts élevés du carburant, avait en outre annoncé à l'automne 2018 qu'il allait **encore renforcer la prime à la conversion** avec un doublement de la prime pour les 20 % de ménages les moins favorisés ainsi que pour **les ménages des 5 premiers déciles** habitant à **plus de 30 kilomètre de leur lieu de travail** ou effectuant **plus de 12 000 km par an dans le cadre de leur activité professionnelle**.

Toujours dans le cadre du GPI, il s'était fixé un objectif d'**un million de primes** versées au cours du quinquennat.

Conséquence de ces mesures, la dynamique de la prime à la conversion s'était encore amplifiée en 2019 avec **376 831 primes à la conversion** versées et plus de **350 000 primes** supplémentaires décidées.

Alors que la prime à la conversion connaissait le grand succès populaire décrit ci-dessus, le Gouvernement avait **brusquement décidé de durcir ses conditions d'accès** à compter du 1^{er} août 2019 pour des raisons **purement budgétaires**¹.

Les caractéristiques des véhicules mis au rebut restaient les mêmes, à savoir **les véhicules qui fonctionnaient au diesel et avaient été immatriculés avant le 1^{er} janvier 2001** (avant le 1^{er} janvier 2006 pour les ménages non imposables)² et les **véhicules à essence immatriculés avant 1997**³.

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

² Soit 7 millions de véhicules.

³ Soit 3 millions de véhicules.

En revanche, les véhicules éligibles et le montant des primes en fonction du véhicule acheté et des revenus du ménage étaient rendus **moins favorables** puisque :

- le **plafond d'émissions de CO₂ des véhicules** était fixé à **109 grammes par kilomètre** et les véhicules **de plus de 50 000 euros ou 60 000 euros étaient exclus** (en fonction des cas) ;

- les **véhicules Crit'Air 1 n'étaient pas éligibles** pour les **ménages les plus aisés**. La prime s'élevait à **1 500 euros** pour les ménages des cinq premiers déciles ;

- les **véhicules Crit'Air 2 n'étaient pas éligibles**, à l'exception de ceux immatriculés après le 1^{er} septembre 2019 ; là encore, la prime s'élevait à **1 500 euros** pour les ménages des cinq premiers déciles ;

- la prime était de **2 500 euros** pour **l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable** à autonomie suffisante (>40 km), neuf ou d'occasion, quel que soit le niveau de revenu.

Le montant de ces primes était **doublé pour les ménages très modestes** (deux premiers déciles) et **les ménages des cinq premiers déciles gros rouleurs¹**, si bien qu'ils percevaient selon le cas **5 000 euros ou 3 000 euros**.

En raison de ce durcissement des critères d'éligibilité de la prime à la conversion, le Gouvernement ne prévoyait de distribuer **que 200 000 primes en 2020**.

Pour faire face à **l'effondrement des ventes automobiles** provoqué par la crise sanitaire et économique due à la Covid-19, **les crédits consacrés à la prime à la conversion** sont passés de **405 millions d'euros** prévus en loi de finances initiale pour 2020 à **800 millions d'euros** ouverts à l'issue de la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

Pour relancer immédiatement l'activité à l'issue du confinement du printemps, la prime à la conversion a été **temporairement renforcée à partir du 1^{er} juin 2020**, ces mesures exceptionnelles étant réservées à **200 000 primes seulement**.

¹ Il s'agit des ménages qui habitent à plus de 30 kilomètres de leur lieu de travail ou effectuent plus de 12 000 kilomètres par an dans le cadre de leur activité professionnelle.

Celles-ci prévoyaient :

- **un relèvement de 13 489 euros à 18 000 euros par part du seuil de revenu fiscal de référence** permettant d'en bénéficier, ce qui permettait de **rendre éligible 75 % de la population** ;
- **une hausse du montant des primes**, avec des montants pouvant atteindre **5 000 euros pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable** et **3 000 euros pour l'achat d'un véhicule thermique** ;
- **l'éligibilité pour la mise au rebut des véhicules Crit'air 3**, c'est-à-dire des véhicules essence immatriculés avant 2006 et des véhicules diesel immatriculés avant 2011, soit **50 % du parc automobile**.

Si cette dernière mesure, qui permet de **renforcer considérablement le nombre de ménages et d'entreprises pouvant bénéficier d'une prime à la conversion**, a bien été conservée, il a en revanche été **mis un terme aux autres assouplissements exceptionnels** qui étaient entrés en vigueur au 1^{er} juin 2020 depuis que **les 200 000 primes visées à cette date ont été attribuées**.

Ce sont donc désormais **de nouveau les critères du 1^{er} août 2019** rappelés *supra*, **plus restrictifs**, qui s'appliquent.

Le rapporteur spécial considère que **ne pas avoir maintenu les critères introduits en juin 2020 constitue une erreur** et que ceux-ci doivent être rétablis **pour 2021** afin de **venir en aide à la filière automobile**, de nouveau touchée de plein fouet par les effets du deuxième confinement.

Votre rapporteur note par ailleurs avec malice que les informations à destinations des citoyens disponibles sur le site gouvernemental jechangemavoiture.org ne sont pas toutes cohérentes entre elles.¹

Il importe également d'accompagner efficacement l'achat de véhicules moins polluants par les ménages alors que de sévères hausses du malus automobile sont prévues à l'article 14 du présent projet de loi de finances pour 2021.

Tel est l'objet de l'amendement du rapporteur général sur les crédits de **l'action 07 « Infrastructures et mobilités vertes »** de la mission « Plan de relance » visant à **augmenter de 500 millions d'euros les crédits destinés à financer davantage de primes à la conversion** ainsi **qu'un assouplissement des critères régissant ce dispositif**.

¹ Pour exemples les informations sur le revenu fiscal de référence par part ne sont pas identiques entre la page internet <https://jechangemavoiture.gouv.fr/jcmv/aide-achat.html?content=aides-nationales> et une infographie à télécharger <https://jechangemavoiture.gouv.fr/jcmv/aide-achat.html?content=aides-nationales>

C. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 174 CONCERNENT DIVERS ASPECTS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE AINSI QUE LES MOYENS ALLOUÉS À LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE ET LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

1. Une hausse des moyens alloués à la lutte contre la pollution atmosphérique et le réchauffement climatique

Les crédits dédiés à la politique de lutte contre la pollution de l'air et contre le changement climatique, retracés par l'action 05 du programme 174, s'élèvent à **57 millions d'euros en 2021**, soit une hausse de 67 % par rapport à 2020 (34,23 millions d'euros) :

- **40,3 millions d'euros de crédits de paiement seront alloués en 2021 à l'amélioration de la qualité de l'air ;**

- **10 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus au titre de la lutte contre l'effet de serre**, dont 7,1 millions d'euros finançant le dispositif de contrôle des certificats d'économie d'énergie, afin de lutter contre leur utilisation frauduleuse par certaines sociétés (revente de CEE et blanchiment des sommes issues d'activités délictueuses) ;

- **4 millions d'euros en AE et CP** sont prévus pour un renforcement du contrôle des véhicules automobiles, tant sur la question des émissions de polluants que sur la sécurité¹ et 650 000 euros pour le contrôle de qualité des carburants.

Les crédits alloués à la **surveillance de la qualité de l'air** permettent notamment de financer la participation de l'État au budget des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) et les travaux et études contribuant à la mise en œuvre du plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA). La politique de lutte contre la pollution atmosphérique passe également par un ensemble de mesures de réglementation et de mesures fiscales non retracées par la mission.

Les AASQA, associations chargées de la surveillance réglementaire de la qualité de l'air² sont financées par **les subventions de l'État** et par **des dons des entreprises émettant des substances polluantes dans**

¹ Conformément à la réglementation européenne, l'ordonnance n° 2070-701 du 10 juin 2020 relative à la surveillance du marché des véhicules à moteur et le décret n°2020-703 du 10 juin 2020 a prévu le dispositif de surveillance du marché des véhicules à moteur. L'arrêté du 10 juin 2020 a créé au sein de la DGEC un service à compétence nationale chargé de la surveillance du marché des véhicules et des moteurs, destiné à effectuer les contrôles nécessaires pour vérifier la conformité des véhicules à moteur avec les réglementations nationale et européenne.

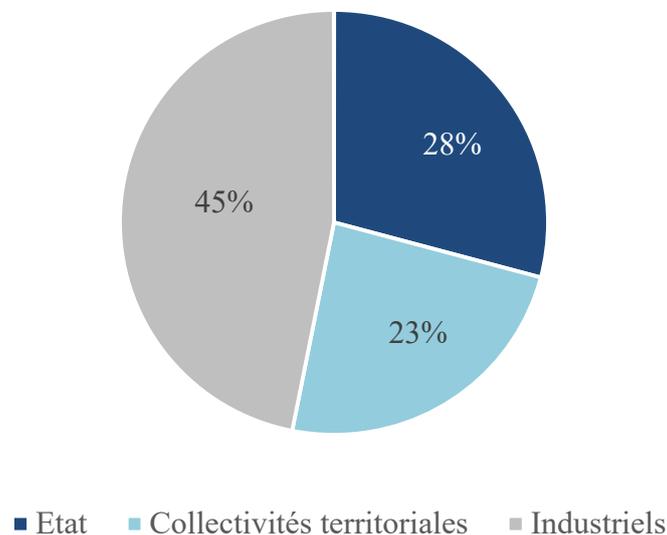
² 4 collèges participent à la gouvernance : l'État, les collectivités locales, les industriels dont des sites sont implantés dans la région, des représentants de professionnels de santé et des personnalités qualifiées.

l'atmosphère, qui bénéficient en compensation d'une déduction fiscale de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et, par une participation financière des collectivités territoriales.

Elles disposent de **70 millions d'euros de ressources**, réparties comme l'illustre le graphique ci-dessous. **La contribution des industriels constitue la part la plus dynamique du financement des AASQA.**

Financement des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport de la Cour des comptes sur la politique de lutte contre la pollution de l'air de septembre 2020

Or, le modèle de financement tripartite des AASQA a été fragilisé par la crise sanitaire : de nombreux dons de TGAP n'ont pu être versés compte tenu des difficultés rencontrées par les entreprises.

En conséquence, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une subvention complémentaire de 14 millions d'euros, portant le montant de la subvention de l'État à 32 millions d'euros en 2021.

Cet effort budgétaire exceptionnel est louable, mais le rapporteur spécial considère que le mécanisme de financement tripartite, s'il permet aux associations de ne pas dépendre exclusivement des financements de l'État et des collectivités territoriales, induit un risque de mauvaise répartition des financements : la répartition des sites industriels assujettis sur le territoire et de l'assiette de la taxe ne correspond pas systématiquement aux besoins

de financement des associations, même si le ministère de la transition écologique opère une péréquation entre associations.

De plus, **le besoin de financement devrait augmenter ces prochaines années, notamment en raison de la surveillance de nouveaux polluants** (comme les pesticides, dont la mesure dans l'air nécessitera probablement des millions d'euros supplémentaires). **Il s'agit donc, à l'avenir, de trouver de nouveaux financements pérennes pour les AASQA.**

Deux procédures d'infraction ont été engagées contre la France au niveau européen en raison de dépassement des concentrations maximales de dioxyde d'azote et de particules fines.

Ainsi, en octobre 2019, la France a été condamnée pour manquement par la Cour de justice de l'Union européenne en raison des dépassements des normes fixées pour la concentration de dioxyde d'azote, dans treize zones du territoire. Si l'État n'exécute pas l'arrêt de la CJUE, la Cour des comptes estime que la France encourt une **amende de 100 millions d'euros la première année, et 90 millions d'euros ensuite par année de dépassement.**

S'agissant des concentrations de particules PM₁₀, la Commission européenne a formulé entre 2009 à 2011 plusieurs avertissements à la France (mise en demeure, avis motivé, saisine de la Cour de justice de l'Union européenne). L'avis motivé du 28 octobre 2011 concernait seize zones et agglomérations françaises. Un avis motivé complémentaire a été envoyé à la France le 29 avril 2015. Fin octobre 2020, la Commission Européenne a saisi la Cour de Justice de l'Union Européenne contre la France (pour l'Ile-de-France et la Martinique).

Le risque financier n'est toutefois pas qu'européen, mais il est également national : le Conseil d'État a condamné l'État en juillet dernier à une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard dans l'exécution des obligations découlant du droit européen. Le Conseil d'État avait en effet enjoint à l'État en juillet 2017 de réaliser des plans d'action, qui ont débouché sur des feuilles de route jugées insuffisantes.

Source : Rapport d'information de M. Jean-François Husson pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la politique de lutte contre la pollution de l'air, fait au nom de la commission des finances n° 719 (2019-2020) - 23 septembre 2020

2. Le médiateur de l'énergie bénéficiera d'une hausse bienvenue de ses crédits en 2021

Le médiateur national de l'énergie est une autorité publique indépendante (API) créée par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, dont les missions sont déterminées par les articles L. 122-1 à L. 122-5 du code de l'énergie.

Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il est chargé **d'informer les consommateurs sur leurs droits en matière d'énergie¹** et de proposer **des solutions amiables aux litiges qui les opposent aux entreprises du secteur énergétique²**.

Le budget du médiateur national de l'énergie en 2020 sera de **5,5 millions d'euros (AE=CP)**, soit 500 000 euros de plus qu'en 2020.

L'augmentation de ses crédits était nécessaire car son activité est **en forte hausse depuis trois ans. 22 807 litiges** ont ainsi été traités en 2019, soit **34,7 % de plus qu'en 2018. 6 784 recommandations de solution** ont été émises, soit un tiers de plus qu'en 2018.

Le rapporteur spécial considère que **cette API présente une réelle utilité**, dans un contexte où les questions énergétiques prennent de plus en plus d'importance.

¹ Sont concernées toutes les formes d'énergie domestiques telles que l'électricité, le gaz naturel, le gaz pétrole liquéfié (GPL) en bouteille ou en citerne, le fioul, le bois et les réseaux de chaleur.

² À cet effet, il gère le service d'information Énergie-Info qui comprend un centre d'appels et un site internet dédié.

IV. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACE) » RESTERONT STABLES EN 2021 MAIS SERONT COMPLÉTÉS PAR DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

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 **budgetiser des aides auparavant directement prises en charges 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 demeurerait 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 à la double 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 réalisée 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 fixe 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 FACE SERA MAINTENU EN 2021 AU MÊME NIVEAU QU'EN 2018, 2019 ET 2020 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 qui a ensuite été maintenu en 2019 et en 2020.

Le projet de loi de finances pour 2021 propose de **reconduire** une nouvelle fois **ce même montant de 360 millions d'euros** l'an prochain.

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 2021

(en euros et en %)

Programme		Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Variation 2020/2019 (en %)
793 « Électrification rurale »	AE	343 314 597	355 200 000	353 500 000	-0,48 %
	CP	380 196 945	355 200 000	353 500 000	-0,48 %
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	1 134 374	4 800 000	6 500 000	+35,42 %
	CP	1 555 968	4 800 000	6 500 000	+35,42 %
Total	AE	344 448 971	360 000 000	360 000 000	-
	CP	381 752 913	360 000 000	360 000 000	-

Source : projet annuel de performances du CAS-FACÉ annexé au projet de loi de finances pour 2021

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 2021 à celui de 2020.**

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 »**, qui sera doté de **353,5 millions d'euros** en 2021, une somme **légèrement inférieure** aux **355,2 millions d'euros** de 2020.

Ce programme retrace les **aides relatives au renforcement des réseaux** en vue d'améliorer la qualité de l'électricité distribuée, la **sécurisation des réseaux** face aux intempéries, ainsi que leur **extension et leur enfouissement. 46,4 % des crédits du programme sont consacrés au renforcement des réseaux et 27,7 % à leur sécurisation.**

- les **1,8 % restants** sont retracés par le **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 zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries »**, doté en 2021 de **6,5 millions d'euros** un montant **en hausse de +35,4 %** par rapport aux **4,8 millions d'euros** de 2020.

Ce programme regroupe 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.

La hausse de ces crédits en 2021 est liée à la création de deux actions nouvelles, chacune dotée de 1 million d'euros, à savoir :

- l'action 07 « Transition énergétique », qui a pour objet l'installation sur les réseaux en basse tension de dispositifs intelligents de gestion de la demande en puissance ou de stockage ;

- l'action 08 « Appel à projets innovants » qui doit permettre la réalisation d'opérations exceptionnelles présentant un caractère innovant pour la distribution d'électricité.

C. 50 MILLIONS D'EUROS D'ENGAGEMENTS ET 20 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT SONT PRÉVUS EN 2021 PAR LE PLAN DE RELANCE POUR AMÉLIORER LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX ÉLECTRIQUES

Si les crédits du CAS FACE seront stables en 2021, l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes » du programme « Écologie » de la mission « Plan de relance » porte 50 millions d'euros en AE et 20 million d'euros de CP en 2021 en faveur de la résilience des réseaux électriques en milieu rural.

Ces crédits visent à favoriser le développement de nouvelles technologies et de modes de production renouvelables afin d'éviter, à certains endroits, des renforcements coûteux du réseau public, notamment en milieu rural où le réseau, majoritairement aérien, est plus exposé aux évènements climatiques.

Selon le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance », « les AODE soumettront des projets au ministère de la transition écologique (MTE) suivant la procédure usuelle du CAS FACE. Les bénéficiaires concernés par cette mesure sont les territoires, principalement ruraux, qui vont voir la qualité de l'électricité acheminée augmenter et l'emploi favorisé via les prestataires. Ces investissements n'ont pas vocation à se substituer à ceux déjà prévus par les AODE. C'est donc bien l'additionnalité des aides qui est ici recherchée ».

Ces aides viendront financer principalement les projets favorisant la transition énergétique associant digital et technologies récentes, ainsi que des projets habituellement financés par les actions 10 « Intempéries »

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.

et **11 « Sécurisation de fils nus »** du programme 793 « Électrification rurale » du CAS FACE.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement **augmentant de 210 millions d'euros** les autorisations d'engagement (AE) **du programme 181 « Prévention des risques »** de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

Alors que le montant de crédits inscrits initialement sur le programme couvre les seuls nouveaux engagements programmés pour 2021, et non ceux de l'année précédente, **cet amendement vise à faire en sorte que les engagements correspondant à un acte de notification ou une convention cadre avec les bénéficiaires et ayant été délégués aux directions départementales des finances publiques mais n'ayant pas fait l'objet d'un engagement juridique ferme créateur de droit au 1^{er} janvier 2021 soient couverts par des autorisations d'engagement complémentaires.**

160 millions d'euros d'AE permettront ainsi :

- d'une part, de prévoir un **montant prévisionnel de 100 millions d'euros afin de couvrir l'engagement des actions éligibles au fonds décidées en 2020 ou avant, mais qui n'auront pu être engagées au 31 décembre 2020 faute d'avoir accompli toutes les procédures ;**

- d'autre part, d'allouer 60 millions d'euros au titre des programmes d'action de prévention des inondations labellisés par la commission mixte inondation des 2 et 3 juillet 2020.

En outre, 50 millions d'euros sont prévus afin de mettre en œuvre les annonces du Président de la République à la suite des inondations dans les Alpes-Maritimes du 2 octobre dernier *« pour permettre la reconstruction des maisons dans des zones moins exposées lorsqu'elles sont trop endommagées ou lorsqu'elles présentent des risques trop graves pour continuer à y vivre. »*

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 54 quinquies (nouveau)

Refonte du cadre législatif afférent au fonds de prévention des risques naturels majeurs et création d'une expérimentation « mieux reconstruire après inondation » financée par le fonds

Les domaines d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs sont énumérés à l'article L. 561-3 du code de l'environnement, à l'article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et à l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Le présent article propose d'intégrer toutes les dispositions régissant l'intervention du fonds au sein de l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Si ce regroupement va dans le sens d'une simplification législative, il ne s'effectue pas à droit constant et s'accompagne de l'ajout de plusieurs dispositions, comme l'éligibilité au fonds des dépenses liées à la remise en état de terrain accueillant les biens exposés aux risques naturels. En outre, la fixation des taux maximaux d'intervention du fonds, jusqu'à présent partiellement définis par la loi, serait renvoyée à la voie réglementaire.

En outre, alors que l'article propose une évolution des conditions d'intervention du fonds « Barnier », aucune étude d'impact n'accompagne ces propositions.

Dans le sillage des annonces du Président de la République lors de son déplacement dans les Alpes-Maritimes, une expérimentation « mieux reconstruire après inondation » est créée par le présent article et serait financée par le fonds de prévention des risques naturels majeurs. Elle concernerait les communes désignées par arrêté parmi celles faisant l'objet, depuis moins d'un an, d'un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à la suite d'inondations, et serait limitée à trois ans à compter de la désignation d'au moins une commune. Le Gouvernement présenterait au Parlement un rapport d'évaluation proposant la prorogation ou l'arrêt du dispositif six mois avant la fin de l'expérimentation.

Tout en étant favorable au lancement de l'expérimentation, le rapporteur spécial souhaite néanmoins qu'un premier bilan de l'expérimentation soit effectué à l'issue d'une première année, présentant notamment le nombre de dossiers déposés et le coût afférent pour le fonds. La commission des finances a adopté un amendement en ce sens.

I. LE DROIT EXISTANT : LES DISPOSITIONS RELATIVES AU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS SONT RÉPARTIES DANS PLUSIEURS ARTICLES DE LOIS DE FINANCES ET DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et constitue aujourd'hui le principal instrument de politique de la prévention des risques naturels de l'État.

La vocation initiale du fonds visait à financer les indemnités versées aux propriétaires de biens expropriés en raison de risques naturels majeurs, et les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens. Néanmoins, **son champ d'action a progressivement été élargi** à d'autres types de dépenses, en raison de l'augmentation des dommages résultant de la fréquence et de l'intensité des phénomènes climatiques.

Les différents domaines d'intervention du FPRNM sont énumérés :

- d'une part, à l'article L. 561-3 du code de l'environnement et à l'article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 s'agissant des mesures permanentes ;

- et, d'autre part, à l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 s'agissant des mesures temporaires.

1. Le financement de dépenses liées à l'expropriation de propriétaires de biens exposés à des risques naturels majeurs

La vocation initiale du FPRNM était de financer les **indemnités versées aux propriétaires de biens expropriés en raison de risques naturels menaçant gravement la vie des occupants** afin de leur permettre de se réinstaller hors des zones à risques.

Ainsi, le FPRNM finance ces indemnités mais aussi les dépenses liées à la **limitation de l'accès et à la démolition éventuelle** des biens exposés aux risques afin d'en empêcher toute occupation future (I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement), à la condition que le coût estimé de l'acquisition des biens soit moins élevé que celui des autres moyens de sauvegarde de la population. Le taux de financement par le fonds peut atteindre 100 %.

Il finance également les dépenses de prévention liées aux **évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées** à un risque naturel.

En outre, le fonds peut financer dans les mêmes conditions que pour l'expropriation, **l'acquisition amiable** par une commune, un groupement de communes ou l'État d'un **bien exposé à un risque naturel majeur**

prévisible, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations¹, ainsi que **les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation**. Il s'agit d'une **mesure préventive** permettant de ne procéder à l'expropriation qu'en dernier recours (1° du I de l'article précité du code de l'environnement).

De la même façon, le fonds peut contribuer au financement de **l'acquisition amiable de biens sinistrés à plus de 50 % de leur valeur par une catastrophe naturelle** menaçant la vie de personnes humaines (2° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement). Cette contribution du fonds aide la commune, le groupement de communes ou l'État dans l'acquisition de ces biens, dans la limite d'un montant de 240 000 euros par unité foncière², qu'ils soient à usage d'habitation ou utilisés dans le cadre d'activités professionnelles³, après déduction des indemnités perçues par les sinistrés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles. La commune doit prendre une mesure réglementaire déclarant les terrains acquis inconstructibles dans un délai de trois ans.

Enfin, **aux termes de l'article 136 de la loi de finances pour 2006**, dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique, définie par décret, le fonds prend en charge, **dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'en 2024⁴, l'aide financière et les frais de démolition de l'habitat informel situé en zone fortement exposée aux risques en outre-mer**.

2. Le financement de mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques naturels

a) Une prise en charge de mesures pour les personnes physiques ou morales propriétaires des biens concernés ou pour les collectivités

Les dépenses d'études et de travaux rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé peuvent être couvertes par le fonds (4° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement).

¹ Il s'agit d'un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide, de submersion marine menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation.

² Article R.561-15 du code de l'environnement.

³ Relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales et de leurs terrains d'assiette.

⁴ Prolongation effectuée par l'article 232 de la loi de finances pour 2020.

Le fonds participe en outre au financement d'études et de travaux menés dans le cadre des **programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI)** sur les biens des particuliers et des PME.

Sa contribution s'élève dans ce cas, **dans la limite d'un plafond global de 5 millions d'euros par an** :

- à 50 % pour les études de diagnostic de la vulnérabilité des biens ;
- à 20 % des dépenses éligibles réalisées sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles, dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien¹ ;
- à **80 % des dépenses éligibles** réalisées sur des **biens à usage d'habitation** ou à usage mixte, dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien.

La liste des types de travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations des biens est fixée par arrêté des ministres chargés des finances et des risques naturels².

Le fonds peut également prendre en charge, à hauteur de 30 % des dépenses éligibles, les **dépenses relatives aux opérations de reconnaissance, de traitement et de comblement des cavités souterraines et des marnières**, lorsque le traitement est moins coûteux que l'expropriation (3° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement). Cette mesure est mobilisable pour les biens couverts par un contrat d'assurance dommages aux biens et si un danger est avéré pour les constructions ou les vies humaines.

b) Une prise en charge de mesures spécifiques aux collectivités territoriales

Aux termes de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, le fonds contribue au financement des **études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage**, uniquement **dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) approuvé ou prescrit**.

Ce financement a été étendu aux actions de prévention des risques naturels réalisées sur le **territoire de communes non couvertes par un PPRN prescrit ou approuvé mais qui bénéficient à des communes couvertes par ce type de plan par l'article 128 de la loi de finances pour 2004**. Les **taux de couverture de ces dépenses** varient selon la nature des demandes tout en étant plus important lorsque le PPRN a été approuvé, et atteint **jusqu'à 50 % du total**.

¹ La valeur vénale ou estimée du bien est constatée à la date de réalisation de l'étude de diagnostic de vulnérabilité aux inondations.

² Arrêté du 11 février 2019 établissant la liste des types de travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations éligibles au fonds de prévention des risques naturels majeurs, dans le cadre d'un programme d'action de prévention des inondations.

Ce taux d'intervention est majoré de 10 % jusqu'au 31 décembre 2023 pour les **études et travaux de prévention du risque sismique pour les établissements d'enseignement scolaire dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique.**

L'article 136 de la loi de finances pour 2006 prévoit enfin que le fonds participe aux études, équipements et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités exposés à des risques naturels, réalisés ou subventionnés par l'État, dès lors qu'ils ont fait l'objet d'un engagement de l'État avant le 1^{er} janvier 2014.

c) Une prise en charge de mesures spécifiques aux services départementaux d'incendie et de secours et organismes publics dans les Antilles

Le fonds participe également au renforcement sismique des bâtiments accueillant du public aux Antilles, dans le cadre du Plan Séisme Antilles (PSA).

Aux termes **de l'article 136 de la loi de finances pour 2006, jusqu'au 31 décembre 2023**, dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique, définie par décret, le fonds participe au financement (jusqu'à 50 %) **des études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des SDIS** ainsi qu'aux **travaux de confortement des habitations à loyer modéré** (à un taux maximal de 35 %).

d) Une participation à des financements à la charge de l'État

L'article 136 de la loi de finances pour 2006 prévoit une participation du fonds « Barnier » à plusieurs dépenses à la charge de l'État, détaillées dans le tableau ci-dessous.

Participation du Fonds « Barnier » aux mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques à la charge de l'État

Type de dépenses	Taux d'intervention	Borne temporelle
Études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines	Jusqu'à 100 %	Jusqu'au 31 décembre 2023
Dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique, définie par décret, études et travaux de prévention du risque sismique pour les immeubles domaniaux utiles à la gestion de crise	50 % maximum	Jusqu'au 31 décembre 2023

Source : commission des finances du Sénat

3. Le financement de la réalisation d'études visant à mieux connaître le risque et de campagnes d'information sur la prévention

Le fonds assure la prise à charge **des campagnes d'information sur les risques majeurs, notamment sur la garantie catastrophes naturelles** (5° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement).

Aux termes de **l'article 136 de la loi de finances pour 2006**, plusieurs dépenses visant à assurer une meilleure connaissance du risque et à informer sur la prévention peuvent également être prises en charge jusqu'à 100 % par le fonds. Il s'agit des dépenses afférentes :

- à la **préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) prévisibles** ;
- aux **actions d'information préventive** sur les risques majeurs ;
- à **l'élaboration et à la mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation** prévues au titre de la directive européenne « inondation »¹.

¹ Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN REGROUPEMENT DU CADRE LÉGISLATIF DE MOBILISATION DU FONDS AU SEIN D'UN SEUL ARTICLE DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA MISE EN PLACE D'UNE EXPÉRIMENTATION

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, mais avec un avis défavorable à titre personnel du rapporteur spécial des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».**

A. LE REGROUPEMENT DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RELATIVES AU FONDS « BARNIER » AU SEIN D'UN ARTICLE UNIQUE DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Le 2° du I du présent article procède à la réécriture de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, régissant les conditions de mobilisation du fonds « Barnier ».

L'ensemble de la base législative du fonds, comprenant l'article L. 561-3 du code de l'environnement, l'article 128 de la loi de finances pour 2004 et l'article 136 de la loi de finances pour 2006 est intégré au sein de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, **avec toutefois une réécriture des dispositions existantes.**

Ainsi, plusieurs dispositions actuelles sont regroupées par thème au sein de l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

Le I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement tel que réécrit par le présent article regroupe les **dispositions relatives au financement des dépenses liées à l'expropriation de propriétaires de biens exposés à des risques naturels majeurs.** Les dépenses relatives à la démolition éventuelle du bien exposé ne seraient plus éligibles au fonds ; toutefois, **les dépenses liées à la remise en état de terrain accueillant les biens exposés pourront être financées par le fonds,** « *le cas échéant en s'appuyant sur un établissement public foncier, afin de les confier après remise en état aux collectivités compétentes en matière d'urbanisme* ».

En outre, il est ajouté que lorsqu'une des mesures mentionnées au I est menée, « *aucune nouvelle construction de nature à engendrer une mise en danger de la vie humaine ne peut être opérée sur les terrains concernés* », ce qui constitue une nouveauté.

Le II de l'article L.561-3 du code de l'environnement tel que réécrit par le présent article rassemble les **mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques naturels** (soit les dispositions actuellement prévues par l'article 128 de la loi de finances pour 2004, le 1° du IV de l'article 136 de la

loi de finances pour 2006 et le 3° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement).

Le **III** du même article regroupe les **dispositions relatives au soutien lié aux plans de prévention des risques naturels (PPRN) et aux programmes d'action de prévention des inondations (PAPI)** (soit les dispositions actuellement prévues par le 4° du I et le deuxième alinéa du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement).

Le **IV** rassemble les **dispositions relatives à la connaissance des risques naturels**, soit les dispositions actuellement prévues au I et au VI de l'article 136 de la loi de finances pour 2006 et au 5° de l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Il est ajouté que **le fonds peut contribuer au financement des digues dont la gestion a été transférée de l'État à une collectivité territoriale après le 1^{er} janvier 2018.**

Le **V** de l'article L. 561-3 du code de l'environnement précisera désormais que **ses dispositions sont applicables aux départements et régions d'outre-mer.**

Enfin, le **VI** renvoie à la voie réglementaire les modalités d'application du nouvel article L. 561-3 du code de l'environnement, « notamment le taux maximal des interventions du fonds » prévues aux I à IV du même article dans la réécriture proposée. **Ces taux sont actuellement partiellement prévus par la loi.**

En conséquence, le **II** du présent article propose l'**abrogation de l'article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et de l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.**

Enfin, le **1° du I** procède à une mesure de coordination avec les modifications proposées par le présent article au sein de l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

B. LA CRÉATION D'UN DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL « MIEUX RECONSTRUIRE APRÈS INONDATION » FINANCÉ PAR LE FONDS

Le **A** du **III** du présent article crée à **titre expérimental un dispositif dénommé « mieux reconstruire après inondation »**, qui serait financé par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Cette expérimentation concernerait les communes désignées par arrêté du ministre chargé de la prévention des risques naturels parmi celles faisant l'objet, depuis moins d'un an, d'un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à la suite d'inondations.

L'expérimentation, au bénéfice de biens à usage d'habitation couverts par un contrat d'assurance, est **limitée à trois ans à compter de la désignation d'au moins une commune.**

En outre, le **B du III** prévoit que le **Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation établissant des propositions de prorogation ou d'arrêt du dispositif six mois avant la fin de l'expérimentation.**

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : UNE SIMPLIFICATION DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES AFFÉRENTES AU FONDS « BARNIER » QUI AURAIT DÛ FIGURER DANS LE TEXTE INITIAL, UNE EXPÉRIMENTATION DONT LE CHAMP DÉPASSE LE CADRE D'ACTION DU FONDS « BARNIER »

L'article 25 du présent projet de loi de finances pour 2021 prévoit la budgétisation du fonds « Barnier », actuellement géré de façon extra-budgétaire, et affecte au budget général de l'État la taxe qui lui était jusqu'à présent affectée dans la limite d'un plafond.

Le présent article constitue ainsi le **second volet de la réforme du fonds de prévention des risques naturels majeurs**, appelée de ses vœux par le Sénat, notamment avec l'adoption le 15 janvier dernier de la proposition de loi n° 46 visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, présentée par notre collègue Nicole Bonnefoy.

Il est donc particulièrement regrettable que cette réforme intervienne par la voie d'un amendement gouvernemental portant article additionnel rattaché à la présente mission : elle aurait dû figurer dans le projet de loi de finances initial.

Aucune étude d'impact n'accompagne donc ces propositions. Compte tenu de l'absence d'évaluation préalable accompagnant cet article, le **rapporteur spécial ne dispose d'aucun élément lui permettant de mesurer les effets de la réforme proposée.**

De plus, si le regroupement de toutes les dispositions régissant l'intervention du fonds au sein d'un même article du code de l'environnement va dans le sens de la **simplification législative**, grâce à la codification de mesures figurant jusqu'alors au sein de deux lois de finances, **il ne s'effectue pas à droit constant**, et s'accompagne de l'ajout de plusieurs dispositions.

Surtout, le présent article **renvoie à la voie réglementaire** les modalités d'application du nouvel article L. 561-3 du code de l'environnement, **en particulier en ce qui concerne les taux d'intervention des fonds, qui étaient jusqu'alors en partie déterminés par la loi.**

En deuxième lieu, **l'expérimentation proposée par l'article fait suite aux annonces du Président de la République lors de son déplacement dans les Alpes-Maritimes, à la suite de la tempête Alex.**

L'objectif visé par cette expérimentation consiste à aider les sinistrés à reconstruire leur habitation de façon plus résiliente après une inondation, afin d'éviter de nouveaux dommages, en complément de la reconstruction « à l'identique » financée par les assureurs. **Le fonds « Barnier » interviendrait pour financer l'aspect « résilient » de la construction, sans que cette qualification juridique ne fasse l'objet d'une définition précise.**

D'après l'objet de l'amendement, cette expérimentation permettrait de « *tester différentes hypothèses comme l'élargissement des critères d'éligibilité au fonds, le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires, la simplification des procédures d'instruction et des délais, ...* ».

Le rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité du financement d'une telle expérimentation par le fonds « Barnier » : le fonds vise en effet à prendre en charge des dépenses de prévention des catastrophes naturelles. Or, l'expérimentation proposée relève davantage de la reconstruction que de la prévention des catastrophes naturelles, même si la reconstruction « plus résiliente » après une inondation constitue certainement un moyen de prévention de la vulnérabilité du bâti contre une telle catastrophe.

Par ailleurs, l'intégration des dépenses de réparation « résiliente » dans le champ d'action du fonds « Barnier » pourrait, à terme, alourdir ses dépenses, compte tenu de la récurrence des catastrophes naturelles dans un contexte de dérèglement climatique.

Le rapporteur spécial ne dispose malheureusement d'aucun élément de chiffrage permettant d'évaluer le coût de cette extension du champ du fonds « Barnier ».

L'article prévoit enfin que le **Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation proposant soit la prorogation soit l'arrêt du dispositif six mois avant la fin de l'expérimentation, limitée à trois ans.**

Le rapporteur spécial souhaite néanmoins qu'un premier bilan de l'expérimentation soit effectué à l'issue d'une première année, présentant notamment le nombre de dossiers déposés et le coût afférent pour le fonds.

Décision du rapporteur spécial : le rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 54 *sexies* (nouveau)

**Révision à la baisse du tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque
pour les contrats conclus entre 2006 et 2011**

Le présent article propose une révision à la baisse du tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque pour les 849 contrats d'une puissance installée supérieure à 250 kW conclus entre 2006 et 2011, ce qui conduirait à revenir sur la parole de l'État.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES CONTRATS D'OBLIGATION
D'ACHAT D'ÉLECTRICITÉ PHOTOVOLTAÏQUE ONT BÉNÉFICIÉ
DE TARIFS TROP ÉLEVÉS DE 2006 À 2010**

À partir du début des années 2000, l'État a mis en place des dispositifs de soutien public pour encourager le développement de l'électricité d'origine photovoltaïque sous la forme de **contrats prévoyant une obligation d'achat pendant 20 ans de l'électricité produite à des tarifs permettant aux producteurs une rentabilité normale des capitaux investis.**

Les tarifs retenus pour ces contrats, fixés par arrêté, devaient respecter, sur leur durée d'application, les dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, laquelle prévoit dans sa version modifiée le 31 mars 2006 que le niveau de la rémunération perçue « *ne peut conduire à ce que la rémunération des capitaux immobilisés dans les installations bénéficiant de ces conditions d'achat excède une rémunération normale des capitaux, compte tenu des risques inhérents à ces activités et de la garantie dont bénéficient ces installations d'écouler l'intégralité de leur production à un tarif déterminé* ».

Sur le fondement de cet article, **le tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque** a été fixé à **600 euros par mégawattheure (MWh)** par un arrêté du 10 juillet 2006 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil.

Cet arrêté est resté en vigueur jusqu'au début de l'année 2010. Le tarif de **600 euros par MWh** était garanti pour 20 ans, soit, selon la date de signature du contrat, pour **une période pouvant s'étendre jusqu'à 2030.**

Or, entre 2006 et 2010, **les coûts d'installation du photovoltaïque ont été divisés par quatre**, principalement en raison d'une baisse des coûts des modules photovoltaïques.

En conséquence, **de plus en plus de producteurs ont souhaité profiter du tarif d'achat** proposé par l'État, lequel était devenu beaucoup trop élevé, et **les demandes de contrats ont explosé**.

L'État a alors entrepris de revoir le tarif d'achat à la baisse par les arrêtés **du 12 janvier 2010 puis du 31 août 2010** mais **les tarifs proposés (440 euros par MWh en moyenne) restaient beaucoup trop attractifs**, si bien **qu'un véritable phénomène de bulle spéculative** continuait à se former.

Dans l'urgence, et pour se donner le temps de **revoir en profondeur le dispositif de soutien au développement de l'énergie photovoltaïque**, l'État n'a alors eu d'autre solution que de **mettre en place un moratoire sur les contrats d'achat d'électricité photovoltaïque** par un décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 suspendant l'obligation d'achat.

À l'issue des travaux de la commission Charpin-Trink, **de nouvelles conditions d'achat** ont été définies par l'arrêté tarifaire du 4 mars 2011.

Celui-ci prévoyait **une nouvelle architecture de soutien**, articulant **des tarifs modulables à la baisse** et **l'introduction d'appels d'offres** pour **les installations de plus de 100 kWc**, redonnant ainsi au ministère chargé de l'énergie **une capacité de pilotage de la filière photovoltaïque** qu'il avait perdue.

Au total, selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE), **238 357 contrats** ont été souscrits entre 2006 et 2010, avec **un tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque produite trop élevé**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DU TARIF D'ACHAT DES 800 PRINCIPAUX CONTRATS D'OBLIGATION D'ACHAT D'ÉLECTRICITÉ PHOTOVOLTAÏQUE CONCLUS ENTRE 2006 ET 2010

Le présent article 54 *sexies* est issu **d'un amendement déposé par le Gouvernement**. Il a reçu **un avis favorable** de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il prévoit que **le tarif d'achat de l'électricité** produite par les installations **d'une puissance crête de plus de 250 kilowatts** utilisant l'énergie radiative du soleil au moyen de technologies photovoltaïques ou thermodynamiques **est réduit**, pour **les contrats conclus en application des arrêtés du 10 juillet 2006, du 12 janvier 2010 et du 31 août 2010** fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du

décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000, à un niveau et à compter d'une date fixés par arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget, de telle sorte que **la rémunération totale des capitaux immobilisés**, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales octroyées au titre de celles-ci, **n'excède pas une rémunération raisonnable des capitaux**, compte tenu des risques inhérents à son exploitation.

Cet arrêté est soumis **pour avis à la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**. Cet avis est rendu **public**.

Selon l'objet de l'amendement dont est issu le présent article 54 *sexies*, celui-ci a pour objet « *de réviser pour l'avenir le tarif des contrats en cause afin de ramener leur rentabilité à un niveau correspondant à une rémunération raisonnable des capitaux. Il vise ainsi à mettre fin à une situation de rémunération excessive et sans cause issue de l'application de certains contrats d'obligation d'achat d'électricité d'origine photovoltaïque et à préserver les ressources publiques* ».

Les installations de moins de 250 kilowatts ne seront **pas concernées par la réduction des tarifs**. Celle-ci ne touchera donc que **0,5 % des 238 357 contrats** conclus en application des arrêtés tarifaires susmentionnés, soit **849 contrats en métropole** et, potentiellement, **208 contrats dans les zones non interconnectées (ZNI)** avec le territoire métropolitain.

Le présent article 54 *sexies* précise que la réduction du tarif tient compte de l'arrêté tarifaire au titre duquel le contrat est conclu, des caractéristiques techniques de l'installation, de sa localisation, de sa date de mise en service et de ses conditions de fonctionnement.

Sur demande motivée d'un producteur, les ministres chargés de l'énergie et du budget peuvent, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), fixer par arrêté conjoint **un niveau de tarif** ou **une date différents** de ceux résultants de l'application du premier alinéa, si ceux-ci sont de nature à **compromettre la viabilité économique du producteur**, sous réserve que celui-ci ait pris **toutes les mesures de redressement à sa disposition** et que les personnes qui le détiennent directement ou indirectement aient mis en œuvre **toutes les mesures de soutien à leur disposition**, et dans la stricte mesure nécessaire à la préservation de cette viabilité.

Dans ce cas, les ministres chargés de l'énergie et du budget peuvent également **allonger la durée du contrat d'achat**, sous réserve en outre que la somme des aides financières résultant de l'ensemble des modifications soit **inférieure à la somme des aides financières** qui auraient été versées dans les conditions initiales.

Le présent article précise bien que **ne peuvent se prévaloir de ces mesures de souplesse** les producteurs ayant procédé à des évolutions dans la structure de leur capital ou dans leurs modalités de financement après le 7 novembre 2020, date de présentation de l'amendement dont est issu le présent article, à l'exception des mesures de redressement et de soutien susmentionnées.

Le présent article prévoit enfin **qu'un décret en Conseil d'État**, pris après avis de la CRE, précise **ses modalités d'application**.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une mesure lourde de conséquences examinée par le Parlement dans des conditions très dégradées

La mesure prévue par le présent article 54 *sexies* est **tout sauf anodine**, puisqu'elle prévoit **la remise en cause de nombreux contrats** signés par l'État **il y a plus de dix ans**.

Les enjeux sont également importants sur le plan budgétaire, puisque **plusieurs milliards d'euros sont potentiellement en jeu** (voir *infra*).

Pourtant, **le Parlement est sommé de se prononcer** sur cette mesure aux implications multiples **en quelques jours seulement** et **sans étude d'impact**.

Votre rapporteur spécial considère que cette manière de procéder **ôte au législateur toute réelle capacité de peser les avantages et les inconvénients de cette décision**, alors qu'il s'agit incontestablement **d'une question difficile à trancher**, des arguments valables plaidant en sa faveur comme en sa défaveur.

2. Des contrats qui bénéficient incontestablement d'une rentabilité excessive

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, **235 000 contrats** ont été souscrits entre 2006 et 2010, avec **un tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque produite trop élevé**.

Or, le tarif d'achat est le premier critère de rentabilité des projets.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) s'était inquiétée très tôt du niveau trop élevé des tarifs prévus entre 2006 et 2010, ce qui l'avait conduit à rendre des avis négatifs sur les projets d'arrêtés qui lui avaient été soumis à cette période.

Dans les conclusions de sa délibération du 3 décembre 2009 relative à l'arrêté du 12 janvier 2010, elle avait par exemple indiqué que « *le tarif envisagé induit une rentabilité très élevée. Pour les entreprises, elle est comprise, en moyenne, entre 9,7 et 12,2 % pour le TRI projet et entre 35 à 45 % pour le TRI sur fonds propres. Pour les particuliers, le TRI projet est, en moyenne, de 15,2 %* ».

Revenant quelques années plus tard sur cette période dans son rapport, la CRE confirmait que « *les tarifs très incitatifs, qui avaient été mis en place par les arrêtés tarifaires de 2006 et 2010, ont conduit à des rentabilités très supérieures au coût moyen pondéré du capital (CMPC) de référence voire excessives. Cette rentabilité excessive a conduit à un développement spéculatif de la filière* ».

La diminution des tarifs d'achat et le recours aux appels d'offres mis en place par l'arrêté du 4 mars 2011 ont permis de ramener la rentabilité des projets à des niveaux plus proches du coût moyen pondéré du capital (CMPC) de référence et de mettre fin au phénomène de bulle spéculative qui avait été observé au cours de la période précédente.

3. Des engagements qui pèsent lourdement sur les finances publiques alors que les contrats concernés représentent une très faible partie de l'électricité renouvelable produite

Selon la CRE, les contrats souscrits entre 2006 et 2010 engendreraient, en l'absence de révision de leurs tarifs à la baisse, **un coût total sur 20 ans** pour les finances publiques de **38,4 milliards d'euros**, alors qu'ils représentent **un productible annuel de 4 TWh**, soit **5 % de la production d'électricité d'origine renouvelable** et **0,7 % de la production électrique française** seulement.

Le coût du soutien public s'élèverait ainsi à **480 euros par MWh**, ce qui paraît **exorbitant**.

Toujours en l'absence de révision de leurs tarifs à la baisse, ces contrats continueraient à peser sur les finances publiques à hauteur de **2 milliards d'euros par an** jusqu'en 2030 (**2,18 milliards d'euros** en 2020).

Ils représentaient ainsi à eux seuls **30 % de l'ensemble des charges liées aux énergies renouvelables** en 2018.

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, **les installations de moins de 250 kilowatts** ne seront **pas concernées par la réduction des tarifs** prévue par le présent article 54 *sexies*. Celle-ci ne touchera donc que **0,5 % des 238 357 contrats** conclus en application des arrêtés tarifaires susmentionnés, soit **849 contrats en métropole** et, potentiellement, **208 contrats dans les zones non interconnectées (ZNI)** avec le territoire métropolitain.

Les **849 contrats de métropole** bénéficient actuellement d'un **montant annuel de soutiens publics** évalué à **762,9 millions d'euros** par la CRE.

Ce soutien pourrait être divisé par deux à la suite de la révision de leurs tarifs sur le fondement du présent article 54 *sexies*. Il en résulterait **des économies annuelles comprises entre 300 millions d’euros et 400 millions d’euros, soit entre 3 milliards d’euros et 4 milliards d’euros d’économies pour les finances publiques** sur les dix prochaines années.

4. Des risques de faillite importants, un examen individuel des situations qui s’apparente à une usine à gaz

a) Une fragilisation de nombreuses entreprises de la filière photovoltaïque

La plupart des 849 installations photovoltaïques concernées par la révision à la baisse de leurs tarifs prévue par le présent article 54 *sexies* ont été financées par de la dette bancaire adossée aux actifs, laquelle doit être remboursée sur l’intégralité de la durée résiduelle du contrat d’achat.

Votre rapporteur spécial a été alerté par les représentant de la filière photovoltaïque sur le fait que la mesure pourrait placer ces sociétés de projet en situation de défaut potentiel au titre de la documentation de crédit puisque, quelles que soient les modalités qui seront prévues, elles ne seront plus en situation de pouvoir honorer leur passif. L’ensemble de la dette deviendrait alors immédiatement exigible.

Les banques prêteuses devront passer des provisions à hauteur des montants perdus (leur exposition est de l’ordre de 5 à 6 milliards d’euros) et saisir les actifs concernés ou les sociétés les détenant, sur lesquels elles ont des sûretés.

En outre, la baisse du tarif d’achat pénalisera les propriétaires actuels de ces 800 centrales photovoltaïques, qui ont souvent acquis leurs installations auprès des investisseurs initiaux en les payant à un prix fondé sur la prévision de chiffre d’affaires provenant des contrats d’achat et de leur durée de 20 ans.

Les propriétaires des centrales, parmi lesquels de nombreuses PME et ETI françaises de la transition énergétique, pourraient perdre leurs actifs ce qui serait susceptible de provoquer des faillites, notamment en cas d’activation de clauses de défauts croisés.

b) Un système d’examen individuel des situations peu convaincant

Conscient de l’existence des risques évoqués ci-dessus, le Gouvernement a accepté, à la demande de la filière, de mettre en place un examen individuel de chaque situation en cas de demande d’un producteur visé par la mesure.

L’objectif de cet examen sera de vérifier si la baisse du tarif d’achat compromet la viabilité économique de ce producteur, sous réserve que celui-ci ait pris toutes les mesures de redressement à sa disposition et que les

personnes qui le détiennent directement ou indirectement aient mis en œuvre toutes les mesures de soutien à leur disposition

Pourraient alors être envisagés un niveau de tarif ou une date de prise en compte différents de ceux prévus par défaut pour les 800 installations concernées, voire même un allongement de la durée du contrat d'achat, le but étant uniquement de préserver sa viabilité.

Si la mise en place de cet examen individuel constitue un moindre mal, votre rapporteur spécial considère qu'il constitue une usine à gaz susceptible d'induire de multiples contestations.

Il apparaît en outre trop peu protecteur pour les producteurs concernés, surtout dans le cas où il ne s'agit pas des investisseurs initiaux mais de personnes ayant racheté les installations ultérieurement en pensant bénéficier de tarifs accordés pour 20 ans.

5. Les risques d'une remise en cause de la parole de l'État pour le financement de la transition énergétique

En revenant de manière rétroactive et unilatérale sur l'effet de contrats conclus, le présent article 54 *sexies* risque de porter atteinte à la signature de l'État en revenant sur des conventions légalement conclues.

Une telle mesure serait susceptible, selon le Syndicat des énergies renouvelables (SER), de fortement nuire à l'attractivité du secteur des énergies renouvelables français auprès des investisseurs et des prêteurs, français comme étrangers. Ceux-ci prendraient désormais en compte le risque que les soutiens publics aux énergies renouvelables puissent à tout moment être remis en cause par l'État, ce qui les conduirait à durcir leurs conditions de prêts (hausse des exigences de fonds propres, hausse des taux d'intérêt, réduction des maturités des prêts, et exigence de sûretés additionnelles).

Toujours selon le SER, une première évaluation réalisée les principales banques françaises indique qu'une telle dégradation des conditions de financement entraînerait une augmentation du coût actualisé de la production d'énergie renouvelable (photovoltaïque, éolien, biomasse...) pour les projets futurs d'au moins 15 %, évolution qui se refléterait mécaniquement dans les prix qui seront proposés dans les prochains appels d'offres.

6. La menace de contentieux doit être prise au sérieux

La mesure proposée par le présent article 54 *sexies* risque inmanquablement de susciter des contentieux.

L'Espagne et de l'Italie, qui ont pratiqué la rétroactivité, ont ainsi été régulièrement condamnés, à l'initiative d'investisseurs étrangers, sur le fondement de la Charte Européenne de l'Énergie. En Espagne, le montant des indemnités dues au titre d'arbitrages internationaux est évalué à **800 millions d'euros à ce jour**.

7. La proposition de la filière consistant à créer un fonds pour compléter les soutiens publics mérite d'être examinée avec attention

Selon les informations qu'ils ont transmises à votre rapporteur spécial, des acteurs de la filière des énergies renouvelables (producteurs, investisseurs, banques) se sont fédérés pour proposer à l'État la création d'un fonds d'impact qui aurait vocation à amorcer ou à compléter ses efforts en faveur des filières d'avenir en contrepartie d'un éventuel abandon de la mesure prévue par le présent article 54 *sexies*.

Constitué sous la forme d'un fonds à mission dont l'objectif serait d'alléger l'investissement public dans le cadre du plan France Relance et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), il serait doté d'un engagement de souscription ferme avec une cible de tirage annuelle souscrit par les acteurs concernés par la problématique des tarifs photovoltaïque visés par l'article 54 *sexies* conduisant à une enveloppe globale de 1 à 2 milliards d'euros sur une période de 10 ans.

Selon ses promoteurs, ce fonds aurait comme spécificité de financer des sociétés ou infrastructures encore risquées et ayant une difficulté d'accès à du capital peu cher, mais sur la base d'objectifs de rentabilité modeste.

Si votre rapporteur spécial n'est pas en mesure, compte tenu des délais d'examen extrêmement contraints du présent article, d'évaluer la qualité et le sérieux de ce projet, elle déplore que le Gouvernement l'ait balayé d'un revers de la main alors qu'il pourrait constituer une piste de réflexion intéressante.

8. Le Gouvernement devrait prendre garde à ne pas réitérer les erreurs passées

Si des erreurs ont été commises concernant l'électricité photovoltaïque entre 2006 et 2010, il est sans doute à craindre que certaines mesures de soutien adoptées ces dernières années puissent à leur tour créer des phénomènes de bulles spéculatives.

C'est par exemple le cas pour les soutiens à la production de biométhane, dont le poids budgétaire va chaque année croissant. Le Gouvernement devra également faire preuve de beaucoup de vigilance avec le développement de la filière hydrogène. Les 7 milliards d'euros de soutiens publics à cette énergie d'ici 2030 devront être dépensés avec discernement au risque de provoquer un nouveau gaspillage d'argent public.

Décision du rapporteur spécial : le rapporteur spécial vous propose de supprimer cet article.