

... le projet de loi de finances pour 2022

## MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

Christine LAVARDE, Rapporteur spécial, Sénateur des Hauts-de-Seine

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

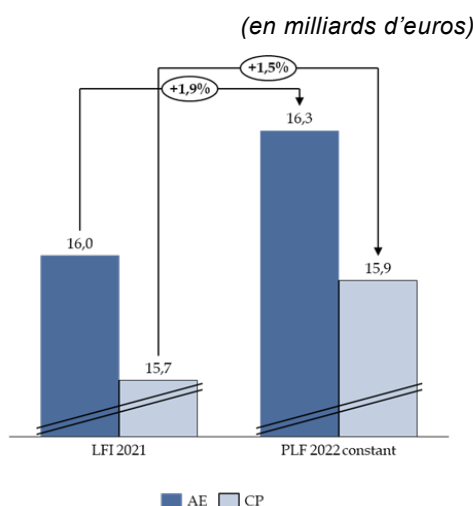
### A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2022 AUGMENTENT DE 238 MILLIONS D'EUROS À PÉRIMÈTRE CONSTANT PAR RAPPORT À 2021

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

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

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

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



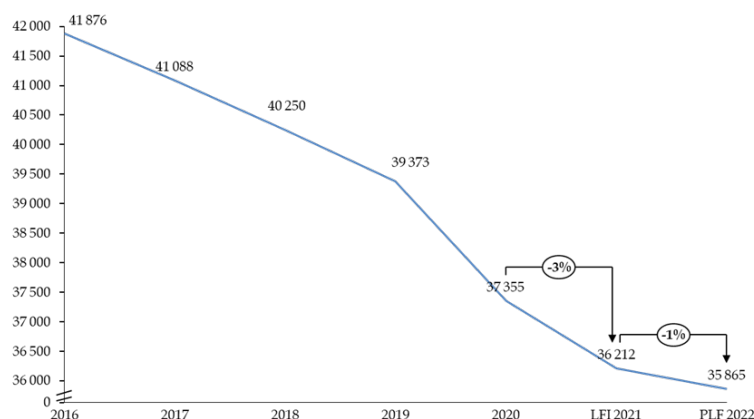
Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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



Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

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

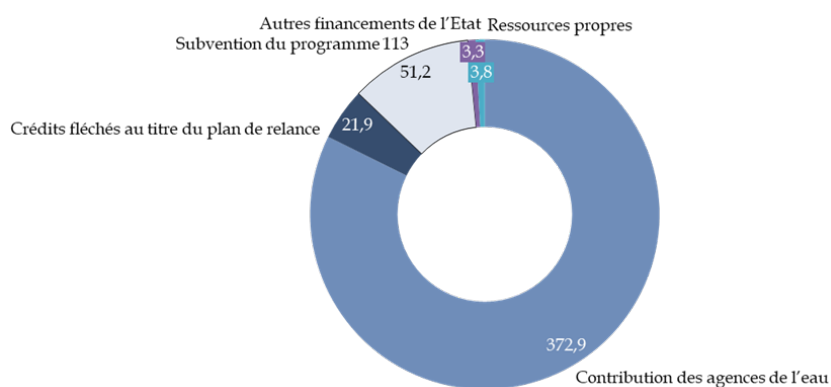
- **5 millions d'euros** sont par exemple consacrés à la **nouvelle stratégie nationale biodiversité 2030**, qui sera élaborée d'ici la fin de l'année et publiée en 2022.
- **3,5 millions d'euros** permettront de **renforcer les actions de lutte contre l'orpillage illégal en Guyane et l'élaboration d'une stratégie durable sur les approvisionnements critiques**, s'agissant de la gestion durable des ressources minérales.
- **2,3 millions d'euros** viennent **renforcer le financement des missions d'intérêt général « biodiversité » de l'Office national des forêts**.
- 1,8 million d'euros sont transférés depuis le programme 217 (titre 2) vers l'Office français de la biodiversité (OFB) dans le cadre du transfert, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022, des effectifs des laboratoires d'hydrobiologie des DREAL à l'OFB et du transfert de la prise en charge de la gestion des corps des agents techniques de l'environnement (ATE) et des techniciens de l'environnement (TE), dont la responsabilité sera confiée à l'établissement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

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

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

#### Recettes de l'OFB en 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Une subvention de 598,6 millions d'euros en AE et en CP est inscrite en faveur de l'ADEME pour l'année 2022, soit une augmentation de 51 millions d'euros par rapport à la dotation proposée en 2021. Les mesures du plan de relance conduisent également à une augmentation très significative des budgets incitatifs de l'opérateur : l'Agence se voit ainsi augmenter significativement les moyens des fonds économie circulaire et hydrogène, confier des crédits importants pour le fonds décarbonation de l'industrie, et déployer un fonds sur le tourisme durable. Ainsi, l'ADEME a disposé en 2021 de 682,5 millions d'euros de recettes.**

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

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

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

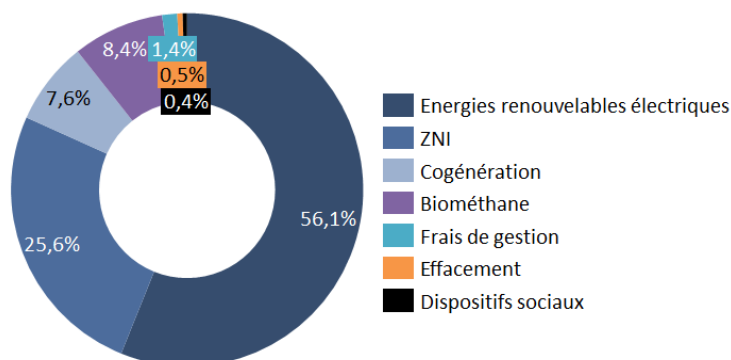
Les crédits alloués au **fonds chaleur** continuent de progresser via la fonds pour la décarbonation de l'industrie, prévu dans le plan de relance (+ 185 millions en 2021). Cependant, **les objectifs de la programmation pluriannuelle ne pourront pas être atteints au rythme actuel**.

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

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

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

Répartition des CSPE 2022



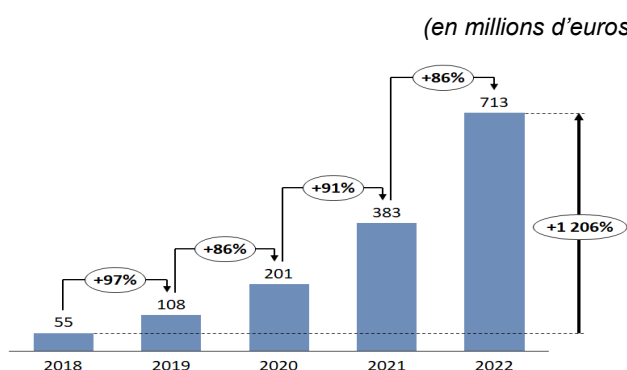
Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performance

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

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

**Les dépenses en faveur de l'injection de biométhane** doivent à nouveau bondir de 86 % pour atteindre 712,9 millions d'euros. **La CRE avait alerté le Gouvernement sur un risque de bulle** alors que le tarif d'achat de biométhane n'avait pas été révisé depuis son entrée en vigueur en 2011.

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



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

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



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

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

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

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

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

En cumulant les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie » et ceux prévus au sein de la mission « Plan de relance », le montant dédié aux **aides à l'acquisition de véhicules propres** devrait atteindre **993 millions d'euros en 2022, en baisse de 12 %**. Alors que **le secteur automobile se retrouve à nouveau dans une situation très délicate**, le rapporteur spécial considère que **le Gouvernement doit impérativement renoncer au durcissement des critères du bonus écologique et de la prime à la conversion** qui était envisagés en janvier prochain. **Le bonus écologique dédié à l'acquisition de véhicules lourds « propres » est totalement inopérant** : seuls quatre poids et sept bus ont été subventionnés pour un montant 320 000 euros quand 100 millions d'euros de crédits ont été prévus dans le cadre du plan de relance. **Le rapporteur spécial n'avait pas manqué de souligner les difficultés pour le secteur des transports d'atteindre les objectifs fixés par la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le réchauffement climatique.**

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

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

Réunie le mercredi 17 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. Elle a proposé d'adopter les articles 42 *septies*, 42 *octies* et 60 sans modification, ainsi que les crédits du budget annexe et du compte d'affectation spéciale.



**Christine LAVARDE**

Rapporteur spécial  
Sénateur (Les Républicains)  
des Hauts-de-Seine

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28