

... le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 11a

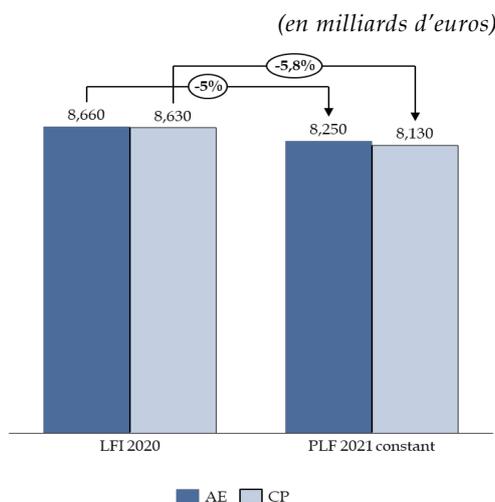
1. EN 2021, LES CRÉDITS DE LA MISSION (HORS TRANSPORTS) DIMINUENT À PÉRIMÈTRE CONSTANT DE 6 %

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2021 DIMINUENT DE 500 MILLIONS D'EUROS À PÉRIMÈTRE CONSTANT

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 budgétisation 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 budgétisation des dépenses du fonds de prévention des risques naturels majeurs (+ 205 millions d'euros). 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.

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

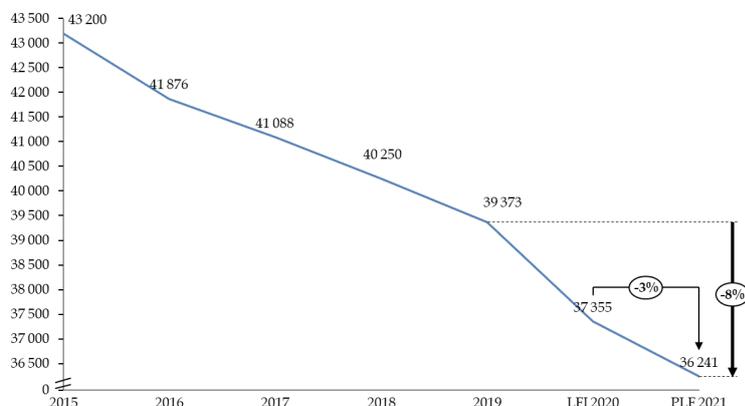


Source : commission des finances du Sénat

B. UNE NOUVELLE DIMINUTION DES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISISON

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.**

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

Les opérateurs de la mission ne sont pas épargnés par la baisse des effectifs : le plafond d'emplois des opérateurs rattachés aux programmes étudiés diminue 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).

2. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » EN 2021

A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS RÉSULTE D'UNE HAUSSE DE LA SUBVENTION VERSÉE À L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ ET DE 24 MILLIONS D'EUROS DE MESURES NOUVELLES

Le projet de loi de finances pour 2021 propose une augmentation des crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de **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** :

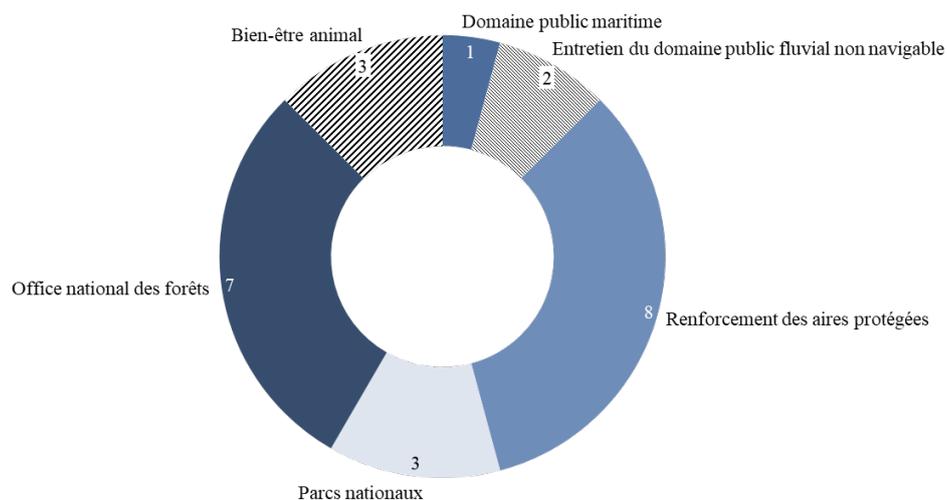
- la subvention pour charges de service public d'euros versée à l'Office français de la biodiversité (OFB) est augmentée de 10 millions d'euros, passant de 41,2 millions d'euros en 2020 à 51,2 millions d'euros en 2021, conformément aux engagements pris par le Gouvernement en 2020 afin de rééquilibrer les comptes de l'établissement ;

- 1 million d'euros est alloué à l'évolution tendancielle des dépenses, concernant la politique de protection des grands prédateurs ;

- 24 millions d'euros sont consacrés à des mesures nouvelles.

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

L'augmentation des crédits alloués aux aires protégées s'inscrit dans les récentes annonces du Président de la République, qui souhaite accroître **la part des espaces naturels protégés, avec un objectif de 30 % d'aires protégées, dont 10 % sous protection forte d'ici 2022.**

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, en raison de l'articulation complexe de ces crédits supplémentaires avec les crédits déjà prévus par le « Plan biodiversité », et par le plan de relance pour 2021 et 2022.**

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

Dans le cadre du plan de relance, des crédits budgétaires supplémentaires seront attribués aux agences de l'eau et à l'Office français de la biodiversité.

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).

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.

Les schémas d'emplois appliqués aux opérateurs que sont les agences de l'eau et l'OFB apparaissent difficilement compatibles avec le renforcement de ces politiques.

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

A. LA BUDGÉTISATION DU FONDS « BARNIER » : UNE MESURE QUI PERMETTRA UN CONTRÔLE DES MOYENS ALLOUÉS PAR LE PARLEMENT

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**.

Actuellement, 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, l'écart étant reversé au budget général de l'État**. Ce plafonnement des recettes ne permet plus de faire face à un niveau de dépenses croissant d'année en année (224 millions d'euros en 2020), d'autant plus que la trésorerie du fonds s'amenuise. 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 **205 millions d'euros en AE et en CP sont alloués au fonds sur le programme 181**.

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**.

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

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 à 2020. 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 : **1,8 milliard d'euros seront affectés à l'agence entre 2020 et 2022**. Le budget en AE sur dotations de l'État (hors plan de relance) est fixé pour 2021 à 757 millions d'euros. A 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.

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. 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** ; l'ADEME pourra recruter **27 ETPT, dans le cadre de la création de l'instance de supervision des filières à responsabilité élargie du producteur**. Les effectifs de l'ADEME s'élèvent ainsi à **867 ETPT sous plafond en 2021**.

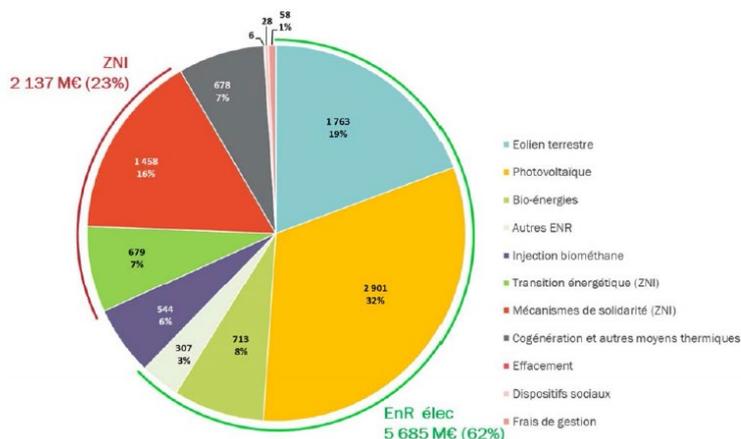
Pour faire face à l'extension de ses missions, l'ADEME envisage de **recruter 93 ETP en intérim**. Toutefois le coût unitaire d'un intérimaire est plus élevé qu'un CDD et la durée de leur mission est limitée à 18 mois. **Or, le plan de relance s'étale sur deux ans : le rapporteur spécial craint donc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

4. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE SONT TOUJOURS EN FORTE AUGMENTATION ET ATTEINDRONT 9,1 MILLIARDS D'EUROS EN 2021

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.

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.

Charges de service public de l'énergie en 2021



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

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**.

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**.

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.

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.

5. LES AIDES AUX MÉNAGES DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DOIVENT ENCORE ÊTRE RENFORCÉES, EN PARTICULIER LA PRIME À LA CONVERSION (PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »)

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).

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.

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.

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.

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 écoulees.

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.

6. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACE) » BÉNÉFICIERA DE 20 MILLIONS D'EUROS EN 2021 AU TITRE DU PLAN DE RELANCE

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.

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.**

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, 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 son amendement. Elle a proposé d'adopter l'article 54 quinquies tel que modifié par son amendement. Elle a proposé également la suppression de l'article 54 sexies. Enfin, elle a proposé d'adopter l'article 54 septies 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