

N° 743

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II

### CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 11a

Écologie, développement et mobilité durables

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

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

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : TRANSITION ÉNERGÉTIQUE  
*Rapporteur spécial* : Mme Christine LAVARDE

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020 .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Une augmentation importante des crédits de la mission par rapport à 2019 en loi de finances initiale pour 2020, résultant largement de mesures de périmètre.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une exécution heurtée par la crise sanitaire, des ouvertures de crédits importantes en cours d'année .....</i>	<i>11</i>
3. <i>Une mission peu concernée par des mesures de régulation budgétaire en 2020.....</i>	<i>14</i>
4. <i>Le coût des dépenses fiscales représente près du tiers des crédits de paiement de la mission et s'élève à 4,6 milliards d'euros.....</i>	<i>14</i>
<b>II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>18</b>
<b>A. LE PROGRAMME 174 COMPORTE DES ACTIONS DE PLUS EN PLUS DIVERSIFIÉES, ET LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DE SES CRÉDITS, PARTAGÉS EN PARTIE AVEC LE PLAN DE RELANCE, SE COMPLEXIFIE.....</b>	<b>18</b>
1. <i>Une exécution des crédits alloués à la prime de rénovation énergétique inférieure aux prévisions.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Les aides à l'acquisition de véhicules propres ont été mobilisées pour venir en aide à un secteur automobile sinistré du fait des conséquences de la crise sanitaire.....</i>	<i>20</i>
3. <i>Une sous-exécution des crédits affectés au chèque énergie qui s'expliquerait par des problématiques d'acheminement postal liées à la crise sanitaire .....</i>	<i>24</i>
<b>B. DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ CONTINUE DU PLAFOND D'EMPLOIS, LA QUESTION DE LA DÉQUALIFICATION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE SE POSE DE NOUVEAU .....</b>	<b>25</b>
<b>C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » EST MARQUÉE PAR LE REPORT DU CONGRÈS MONDIAL POUR LA NATURE ..</b>	<b>27</b>
<b>D. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » A ÉTÉ FAIBLEMENT IMPACTÉ PAR LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>29</b>
<b>E. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, LE PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » ET LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » .....</b>	<b>30</b>
1. <i>La consommation des crédits du programme 345 est marquée par le versement anticipé et intégral de l'indemnité initiale due à EDF au titre du protocole Fessenheim .....</i>	<i>30</i>
2. <i>Pour sa dernière année d'existence le CAS « Transition énergétique » (TE) a été marqué par une révision du calendrier des versements des compensations de charges de service public de l'électricité.....</i>	<i>33</i>

<b>F. SI SA GESTION BUDGÉTAIRE DEMEURE EN VOIE D'AMÉLIORATION, LE CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACÉ) » A CONNU, EN 2020, UNE SOUS-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE DE SES CP DU FAIT DES RÉPERCUSSIONS DE LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>36</b>
1. <i>Le CAS FACÉ permet le financement d'aides à l'électrification rurale .....</i>	<i>36</i>
2. <i>L'exécution budgétaire du CAS révèle une forte sous-consommation des CP liée aux conséquences de la crise sanitaire.....</i>	<i>37</i>
3. <i>Une sous-consommation significative des CP du programme 793 .....</i>	<i>39</i>
4. <i>L'exécution des crédits du programme 794 reste marquée par une forte sous-consommation .....</i>	<i>41</i>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>43</b>
<b>• AUDITION DE MME BARBARA POMPILI, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE (26 MAI 2021) .....</b>	<b>43</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les dépenses de la mission s'élevaient à **17,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **16,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui représente des **augmentations respectives de 13,8 % et de 16,8 % à périmètre courant par rapport à 2019**. L'exécution des crédits de la mission en 2020 s'est ainsi révélée très supérieure aux crédits autorisés en loi de finances initiale (+ 9,6 % pour les AE et 5,7 % pour les CP), heurtée par les effets de la crise sanitaire.

2. Les ouvertures en cours de gestion ont été accordées dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative de juillet 2020 : elles se sont élevées à 973 millions d'euros, en AE et CP. Toutefois, la quatrième loi de finances rectificative a procédé à l'annulation de 66,4 millions d'euros d'AE et a ouvert de nouveaux crédits en CP, à hauteur de 98,5 millions d'euros. **Au total, en CP, 1,071 milliard d'euros ont ainsi été ouverts en cours d'année**. Le programme 174 a été principalement concerné, avec une ouverture de 723 millions d'euros en juillet 2020, dont 623 millions d'euros pour les aides aux véhicules propres, dans le contexte du plan de relance automobile, et 100 millions d'euros pour la prime à la rénovation énergétique.

3. La consommation de crédits est inférieure au montant des crédits ouverts, en raison notamment de la sous-consommation des crédits dédiés à la recapitalisation de la SNCF. Toutefois, hors cette recapitalisation, **97 % des crédits ouverts ont été consommés, soit un taux de consommation des crédits ouverts similaire à celui de 2019**.

4. **Les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission s'élevaient à 4,57 milliards d'euros. Or, leur pilotage reste insuffisant**. Aucune dépense fiscale n'a ainsi fait l'objet d'une évaluation particulière en 2020. **Il importe désormais de mieux évaluer les impacts environnementaux et économiques des dépenses fiscales les plus coûteuses rattachées à la mission**.

5. Le plafond d'autorisations d'emplois (PAE), fixé pour 2020 à 38 501 ETPT, est respecté. En exécution, il s'est élevé à 38 350 ETPT, soit une sous-exécution de 151 ETPT. Depuis 2016, le PAE de la mission a diminué de 9 %, et s'est accompagné d'une **déqualification de la structure des emplois du ministère** : la sur-exécution des schémas d'emplois est allée de pair avec un moindre recrutement d'agents de catégories A et B que prévu et davantage de recrutements d'agents de catégorie C. **Or, le ministère a besoin plus que jamais de personnels qualifiés pour mener la transition écologique en cours et exercer ses missions**.

6. **La prime de rénovation énergétique**, destinée en 2020 aux ménages les plus modestes, a disposé de 390 millions d'euros de crédits en loi de finances initiale pour 2020 sur le programme 174. 185 millions d'euros supplémentaires ont été alloués en cours d'année 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. Or, **seuls 455 millions d'euros ont été consommés, soit une sous-exécution de 120 millions d'euros, en raison d'un moindre rythme de décaissement des dépenses.** Au total, près de 190 000 demandes de primes ont été déposées en 2020, d'après la ministre de la transition écologique, auditionnée le 26 mai dernier par la commission des finances du Sénat. **Alors que le plan de relance porte également pour 2021 et 2022 des crédits consacrés au dispositif, l'articulation des crédits entre la présente mission et le plan de relance complexifie le suivi de l'exécution des crédits.**

7. **Les crédits consacrés aux aides à l'acquisition de véhicules propres ont atteint des montants indéniablement significatifs.** Cependant, en 2020, un retard pris par l'agence de services et de paiement (ASP) dans le traitement des aides a entraîné **une sous-consommation des crédits relatifs à la prime à la conversion.** Compte tenu des enjeux de la transition énergétique du parc de véhicules et des incertitudes qui demeurent quant à la reprise économique du secteur automobile, **une impulsion encore plus décisive pourrait être apportée par l'État.**

8. Avec **un taux d'usage du chèque énergie de 84 % et des problèmes d'acheminement postal**, les crédits relatifs à ce dispositif ont été **sous-exécutés** en 2020. **687,4 millions d'euros de CP** ont été exécutés en 2020, soit **un montant inférieur de 134,7 millions d'euros aux CP inscrits en loi de finances initiale** et inférieur de 7,2 millions d'euros aux CP exécutés en 2019. Quand bien même le chèque énergie peut être considéré comme un progrès par rapport aux anciens tarifs sociaux, **de nouveaux efforts doivent être conduits pour que davantage de foyers modestes se saisissent de cette opportunité.**

9. La **surconsommation de crédits** constatée en 2020 sur le CAS « **transition énergétique** » (TE) a pour origine la décision du Gouvernement d'adapter le **calendrier des échéances de versements des compensations pour charges de service public de l'électricité.** Anticipant une augmentation des charges de service public à compenser aux opérateurs en 2021, il a décidé de réduire au maximum les versements de compensations en année N+1. Afin de mettre en œuvre ce nouveau calendrier de versements, **446,8 millions d'euros de crédits ont ainsi été ouverts sur le programme 764** à l'issue de la promulgation de la loi n° 2020-1473 de finances rectificative du 30 novembre 2020. Cette dotation de crédits complémentaires a **accru de 7 % les crédits ouverts en loi de finances initiale** sur le programme.

10. Pour le CAS « TE », l'année 2020 a également été marquée par **la fin du remboursement de la dette « CSPE historique » qui était due à EDF.** Cet évènement constitue l'origine principale de la **diminution de 13 % des crédits inscrits en loi de finances initiale entre les exercices 2019 et 2020.** Elle explique la diminution de 51,2 % des crédits inscrits et consommés en 2020 sur le programme 765.

**11. Le CAS « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) a été marqué en 2020 par une sous-consommation des CP due aux répercussions de la crise sanitaire. Si le taux de consommation élevé des AE constaté en 2020 confirme les progrès réalisés dans la gestion du CAS, les conséquences de la crise sanitaire sont malheureusement venues enrayer provisoirement cette dynamique positive en ce qui concerne l'exécution des CP. Il conviendra de mesurer la tendance de moyen terme concernant le taux de consommation des crédits du CAS pour confirmer les progrès réalisés dans ses modalités de gestion**



## I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

### **1. Une augmentation importante des crédits de la mission par rapport à 2019 en loi de finances initiale pour 2020, résultant largement de mesures de périmètre**

En loi de finances initiale pour 2020, la mission « Écologie, développement et mobilité durables » bénéficiait de 15,58 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 15,84 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), soit respectivement 1,19 milliard d'euros d'AE et 1,56 milliard d'euros de CP supplémentaires par rapport aux prévisions faites en loi de finances initiale pour 2019.

**Cette hausse des crédits apparaissait toutefois très artificielle, car elle résultait de nombreux changements de périmètre :**

- la création d'un programme 355 « Charge de la dette de SNCF réseau » reprise par l'État, doté de 400 millions d'euros ;

- la suppression du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres », les crédits consacrés au bonus à l'achat de véhicules « propres » étant inscrits sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », pour 395 millions d'euros ;

- la prime de rénovation énergétique mise à en place en 2020 pour les ménages modestes, remplaçant partiellement le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), était inscrite sur ce même programme (450 millions d'euros, mais 390 millions d'euros concernant directement la prime<sup>1</sup>).

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » a également enregistré une hausse de ses crédits en loi de finances initiale pour 2020 en raison d'une mesure nouvelle, la budgétisation d'une subvention de 41,2 millions d'euros sur le programme pour compléter le financement de l'Office français de la biodiversité, destinée à compenser la baisse de la redevance cynégétique.

Des mesures de transfert ont également eu lieu en 2020 : les crédits du chèque énergie ont été transférés du programme 345 vers le programme 174, sans effet sur les crédits de la mission.

**En exécution, les dépenses de la mission s'élèvent à 17,1 milliards d'euros en AE et à 16,7 milliards d'euros en CP, ce qui représente des augmentations respectives de 13,8 % et de 16,8 % à périmètre courant par rapport à l'exécution 2019.**

---

<sup>1</sup> Une partie des crédits – 60 millions d'euros – est destinée à bonifier le programme « Habiter Mieux » de l'ANAH et est donc transférée en base du programme 174 au programme 135 « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

**Évolution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2020, y compris fonds de concours et attributions de produits**

*(en millions d'euros)*

Programme	2019		2020		Exécution/prévision 2020		Exécution 2020/2019		
	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	En volume	En %	En volume	En %	
<b>203 «Infrastructures et services de transport »</b>	AE	5 418	5 415,2	5 481	6 569,2	1 088,2	19,9%	1 154	21,3%
	CP	5 265,5	5 221,8	5 716,4	5 909,1	192,7	3,4%	687,3	13,2%
<b>205 «Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »</b>	AE	170,5	167,4	165,8	154,4	- 11,4	- 6,9%	- 13	- 7,8%
	CP	164,8	157,3	167	159,9	- 7,1	- 4,3%	2,6	1,7%
<b>113 «Paysages, eau et biodiversité»</b>	AE	175,6	167	205,1	196,3	- 8,8	- 4,3%	29,3	17,5%
	CP	171,8	159,4	211,3	190,6	- 20,7	- 9,8%	31,2	19,6%
<b>159 «Information géographique et cartographique»</b>	AE	513,2	507,3	506,6	517,4	10,8	2,1%	10,1	2,0%
	CP	513,2	507,9	506,6	519,5	12,9	2,5%	11,6	2,3%
<b>181 «Prévention des risques»</b>	AE	847,5	800	830,3	795,7	- 34,6	- 4,2%	- 4,3	- 0,5%
	CP	841,4	811,5	830,3	804,7	- 25,6	- 3,1%	- 6,8	- 0,8%
<b>174 «Énergie, climat et après-mines»</b>	AE	996,2	1 174,5	2 488,6	2 916	427,4	17,2%	1 741,5	148,3%
	CP	996,2	1 227,1	2 398,8	2 828,3	429,5	17,9%	1 601,2	130,5%
<b>345 « Service public de l'énergie »</b>	AE	3 297,5	3 815	2 596,2	2 605,4	9,2	0,4%	- 1 209,6	- 31,7%
	CP	3 319,4	3 248,6	2 673,2	2 974,1	300,9	11,3%	- 274,5	- 8,4%
<b>217 «Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables»</b>	AE	2 973,5	2 952,6	2 898,6	2 918,6	20	0,7%	- 34	- 1,2%
	CP	3 011	2 991,2	2 926,8	2 948,8	22	0,8%	- 42,4	- 1,4%
<b>355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État »</b>	AE	0	0	408,8	400	- 8,8	- 2,2%	400	-
	CP	0	0	408,8	400	- 8,8	- 2,2%	400	-
<b>Total</b>	AE	<b>14 392</b>	<b>14 999</b>	<b>15 581</b>	<b>17 073</b>	<b>1 492</b>	<b>9,6%</b>	<b>2 074</b>	<b>13,8%</b>
	CP	<b>14 283,2</b>	<b>14 324,9</b>	<b>15 839,2</b>	<b>16 735</b>	<b>895,8</b>	<b>5,7%</b>	<b>2 410,1</b>	<b>16,8%</b>

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

L'exécution des crédits de la mission en 2020 s'est ainsi révélée très supérieure aux prévisions réalisées en loi de finances initiale (+ 9,6 % pour les AE et 5,7 % pour les CP), heurtée par les effets de la crise sanitaire (cf. *infra*).

**Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » présente ainsi une consommation d'AE et de CP supérieure aux crédits votés de près de 430 millions d'euros** (soit une augmentation de près de 18 %), dans le contexte du plan de soutien au secteur automobile annoncé par le Président de la République le 26 mai 2020, qui a conduit au renforcement des aides à l'acquisition de véhicules propres à partir du 1<sup>er</sup> juin.

**Le programme 345 « Service public de l'énergie » présente une consommation de CP supérieure aux crédits votés de plus de 300 millions d'euros (soit une augmentation de 11 % par rapport aux crédits initiaux)**, en raison d'une ouverture de 306 millions d'euros pour le paiement de l'indemnité due au titre de la fermeture de la centrale de Fessenheim.

Certains programmes enregistrent quant à eux une **sous-exécution des crédits votés**. S'agissant du programme 113, près de 191 millions d'euros ont été consommés en 2020, soit près de 20 % de plus qu'en 2019 – mais 9 % de moins que les prévisions inscrites en loi de finances initiale (cf. *infra*).

## **2. Une exécution heurtée par la crise sanitaire, des ouvertures de crédits importantes en cours d'année**

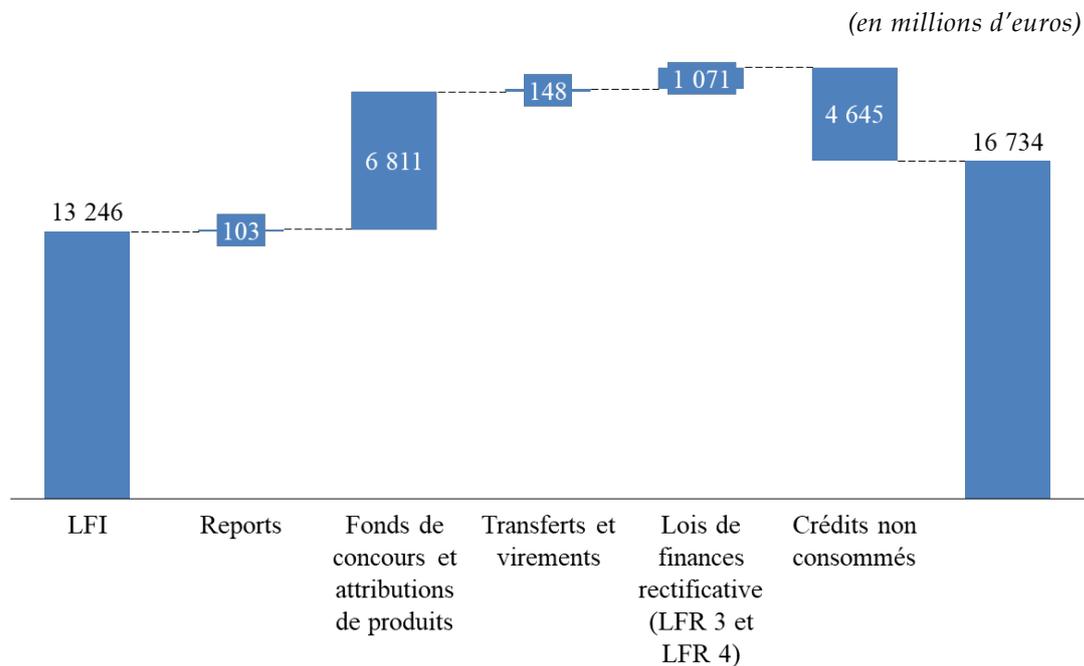
Les crédits de la mission s'élèvent en exécution à **17,1 milliards d'euros en AE et à 16,7 milliards d'euros en CP**, soit 1,5 milliard d'euros d'AE et 896 millions d'euros au-delà des crédits votés en loi de finances initiale.

L'exercice 2020 de la présente mission a en effet été marqué par des **ouvertures de crédits importantes en loi de finances rectificative**, consenties afin d'amortir les effets de la crise sanitaire. Au total, ce sont près de **23 milliards d'euros d'AE et plus de 21 milliards d'euros de CP qui ont été ouverts sur la mission pour l'année 2020**.

Les fonds de concours apparaissent en très forte augmentation, en raison d'une **opération de recapitalisation de la SNCF intervenue en cours d'année, à hauteur de 4 milliards d'euros**.

En outre, près de **1 milliard d'euros de mesures de soutien à l'économie a transité par la mission**, dont les **mesures d'aides à l'acquisition de véhicules propres ou encore l'abondement pour la prime de rénovation énergétique**. Plusieurs opérateurs rattachés à la présente mission ont également bénéficié d'une compensation des baisses de recettes (Cerema, IGN, Météo France, AFITF).

### Ouverture et consommation des crédits de paiement sur la mission en 2020



Source : commission des finances à partir de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission de la Cour des comptes

Les ouvertures en cours de gestion ont été accordées dans le cadre de la **troisième loi de finances rectificative de juillet 2020<sup>1</sup>** : elles se sont élevées à 973 millions d'euros, en AE et CP. Toutefois, la quatrième loi de finances rectificative<sup>2</sup> a procédé à l'annulation de 66,4 millions d'euros d'AE et a ouvert de nouveaux crédits en CP, à hauteur de 98,5 millions d'euros. **Au total, en CP, 1,071 milliard d'euros ont ainsi été ouverts.**

**Les ouvertures de crédits ont principalement porté sur :**

- le **programme 174**, avec une ouverture de **723 millions d'euros en juillet 2020**, dont **623 millions d'euros concernant les aides aux véhicules propres, dans le contexte du plan de relance automobile**, et **100 millions d'euros pour la prime à la rénovation énergétique** ;

- le **programme 203**, avec notamment une ouverture de **250 millions d'euros** afin de compenser les différentes pertes de recettes à l'AFITF ;

- le **programme 345**, avec une ouverture de **306 millions d'euros** pour le paiement de l'indemnité due au titre de la fermeture de la centrale de Fessenheim.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

### **Les conséquences financières pour l'État de la mise à l'arrêt des deux réacteurs de Fessenheim**

Dans une enquête remise à la commission des finances sur l'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires en mars 2020, réalisée dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes considère que **le protocole d'indemnisation d'EDF au titre de la mise à l'arrêt des réacteurs de Fessenheim est coûteux pour l'État.**

**L'indemnité initiale pour anticipation des dépenses liées à la fermeture est estimée à 370 millions d'euros.** La loi de finances rectificative pour 2016 a inscrit à ce titre 446 millions d'autorisations d'engagement sur le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, transport et mobilité durables ». **La loi de finances pour 2020 a inscrit 77 millions d'euros de crédits de paiement,** et prévoyait d'affecter le même montant en 2021 et 2022, puis 213 millions d'euros au-delà de 2022. L'État prévoyait ainsi d'opérer les versements entre 2020 et 2024.

Or la Cour estime que le **taux d'actualisation retenu, élevé,** entraînerait un **surcoût de 73 millions d'euros en cas de paiement échelonné jusqu'en 2024,** comme prévu par le protocole. **La Cour recommandait ainsi que l'État verse à EDF, dès 2020, la totalité de l'indemnité initiale.**

En cours de gestion, le ministère de la transition écologique a donc suivi la recommandation de la Cour et a versé dès 2020 la totalité de l'indemnité initiale à EDF : 370,2 millions d'euros ont ainsi été ouverts en 2020 en CP au sein du programme 345, pour l'action « Fermeture de la centrale de Fessenheim ».

*Source : commission des finances du Sénat*

Outre les annulations de réserve de précaution, les annulations ont principalement porté sur le programme 174, compte tenu de la sous-consommation du chèque énergie et de la prime de rénovation énergétique (cf. *infra*).

La consommation de crédits est toutefois inférieure au montant des crédits ouverts, en raison notamment de la sous-consommation des crédits dédiés à la recapitalisation de la SNCF. D'après la Cour des comptes, si l'on neutralise **l'effet de la recapitalisation de la SNCF, 97 % des crédits ouverts ont été consommés, soit un taux de consommation des crédits ouverts similaire à celui de 2019.**

La Cour des comptes indique par ailleurs que des économies estimées à **337 millions d'euros ont pu être générées par une activité ralentie et des reports de manifestations internationales.**

Ainsi, au total, le rapporteur estime que, compte tenu du caractère exceptionnel de l'année 2020, la gestion des crédits de la mission a été maîtrisée, et partage le constat de la Cour des comptes, qui estime que si le taux de consommation baisse légèrement, il reste élevé.

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe à 10,57 milliards d'euros le plafond des crédits de la mission pour 2020 (hors CAS Pensions). Les

changements opérés en 2020 sur le périmètre de la mission exposé plus haut ne permettent pas d'analyser le respect de l'annuité 2020 telle que prévue par la loi de programmation. Tout au plus est-il possible d'affirmer que le montant est nécessairement sur-exécuté.

### **3. Une mission peu concernée par des mesures de régulation budgétaire en 2020**

Le taux de mise en réserve initiale des crédits de la mission a été relativement faible : il s'est élevé à **4 % hors titre 2**, contre 3 % en 2019 et à 0,5 % pour le titre 2 – il est à noter que les crédits inscrits au titre du Grand Plan d'Investissement (GPI) ne sont pas soumis aux mises en réserve : il s'agit par exemple des crédits relatifs à la prime à la conversion et des crédits alloués à la prime de rénovation énergétique. Certaines lignes budgétaires (comme le bonus automobile) ont par ailleurs bénéficié d'allègements de réserve, en contrepartie d'une augmentation de la réserve sur d'autres lignes.

Comme en 2019, la quasi-totalité de la réserve a été annulée ou libérée en cours d'année. Ainsi, 419 millions d'euros en CP hors titre 2 ont été gelés en début d'année, auxquels s'est ajouté un surgel en cours d'année de 148 millions d'euros en CP sur le programme 174, compte tenu de sous-consommations sur le chèque énergie et sur la prime de rénovation énergétique (uniquement en CP), dans la perspective de leur annulation en fin d'année (cf. *infra*). 241 millions d'euros de CP ont été annulés, et 172 millions d'euros ont été libérés.

**Ainsi, comme en 2019, les crédits réservés n'ont pas fait l'objet d'une annulation intégrale au cours de la gestion 2020.**

### **4. Le coût des dépenses fiscales représente près du tiers des crédits de paiement de la mission et s'élève à 4,6 milliards d'euros**

Les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission s'élèvent à **4,57 milliards d'euros**. Ce montant représente **27 % des crédits de paiement votés de la mission**.

**Évolution des principales dépenses fiscales  
rattachées à la mission depuis 2015**

*(en millions d'euros)*

	Dépenses fiscales	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2020/2016
800403	Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	425	645	1 143	1 382	1 674	+ 292
800404	Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun des voyageurs	84	109	168	225	282	+ 57
110222	CITE	1 678	1 682	1 948	1 132	1 080	- 52
800210	Taux réduit de taxe intérieure de consommation au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre	228	307	903	903	-	-
<b>Total des dépenses fiscales rattachées à la mission</b>		3 300	3 700	5 047	4 370	4 569	+ 1 269

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

L'augmentation du coût des dépenses fiscales découle principalement des **dépenses reposant sur les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**.

La montée en charge de la « contribution climat-énergie » (CCE ou « taxe carbone »), liée à l'évolution du prix de la tonne de CO<sub>2</sub> prévue par la loi de finances pour 2018, devait entraîner un **renchérissement du coût des remboursements et tarifs réduits de TICPE** : le coût des dépenses fiscales augmente en effet à mesure que l'écart se creuse entre le taux de TICPE de droit commun et les mécanismes dérogatoires. **La suppression de la hausse de la « taxe carbone » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, mesure prise à l'initiative du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019**, devait entraîner mécaniquement une stabilisation du coût de ces dépenses fiscales à leur niveau de 2018, le niveau de prix de la tonne de carbone étant stabilisé en 2019 à son niveau de 2018. Or, **les dépenses fiscales reposant sur la TICPE ont une nouvelle fois augmenté entre 2019 et 2020** : par exemple, le coût du tarif réduit appliqué au gazole pour le transport routier de marchandises supérieur à 7,5 tonnes s'élève à 1,674 milliard d'euros en 2020 (+292 millions d'euros entre 2019 et 2020) ; il s'agit de la principale dépense fiscale de la mission.

Le tarif réduit pour les produits énergétiques utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre coûtait, en 2019, 903 millions d'euros. Le rapport annuel de performances annexé à la présente mission ne donne pas d'information sur le coût de cette dépense fiscale en 2020. Le PLF 2021 a par ailleurs scindé cette dépense en trois dépenses fiscales, complexifiant le suivi du coût de ces dispositifs<sup>1</sup>.

Il est à noter la baisse du coût du CITE, alors que son extinction est effective depuis le 31 décembre 2020. La loi de finances pour 2020<sup>2</sup> a en effet engagé la **réforme du CITE**, qui n'est plus déterminé en fonction du prix des travaux mais en fonction des économies d'énergie et de la production de chaleur et de froid renouvelable. Un barème permet en effet de forfaitiser le crédit d'impôt en fonction de ces critères et selon le type d'équipement et de prestation. En 2020, le CITE était maintenu sous la forme d'un crédit d'impôt pour les ménages aux revenus « intermédiaires », tandis que pour les ménages modestes, cette aide a été versée sous forme de prime. Cette prime de rénovation énergétique est désormais budgétisée sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ». Le CITE générera une dernière fois un coût pour l'État (estimé à 390 millions d'euros), portant sur les rénovations payées en 2020.

Enfin, il est à noter un **rattachement à la présente mission en 2021 du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR)** autre que celui utilisé par le secteur agricole, auparavant rattaché à la mission « Agriculture, alimentation et affaires rurales ». Alors que l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 entendait supprimer le tarif réduit de TICPE sur le GNR au 1<sup>er</sup> juillet 2021, **le projet de loi de finances rectificative pour 2021, en cours d'examen par le Parlement, propose le report de cette suppression au 1<sup>er</sup> juillet 2022**. Compte tenu des difficultés rencontrées par les secteurs concernés, en particulier celui du BTP, ce nouveau report apparaît légitime dans les conditions actuelles. Toutefois, la lisibilité de l'action publique et la sécurité juridique nécessaires aux acteurs économiques ne sont pas gagnantes dans cette perpétuelle procrastination fiscale.

En tout état de cause, le pilotage de ces dépenses fiscales reste insuffisant. **Aucune dépense fiscale n'a ainsi fait l'objet d'une évaluation particulière en 2020.**

---

<sup>1</sup> Tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisé dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre et tarif réduit pour les charbons utilisés dans ce type d'installations.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Le projet de loi de finances pour 2021 a toutefois été élaboré à partir d'une **démarche de construction d'un « budget vert »**, s'appuyant sur les travaux de la mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui a proposé une méthode en septembre 2019<sup>1</sup> afin d'identifier et de classer les dépenses budgétaires et instruments fiscaux selon leurs impacts environnementaux, qu'ils soient positifs ou négatifs. Un jaune budgétaire, le « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État », a été annexé au même projet de loi, et consacre une partie à la fiscalité environnementale, en évaluant les impacts sur les ménages et les entreprises.

Il importe de rappeler que les **exonérations sectorielles de taxes intérieures de consommation** sont, d'après le CGDD, les **principales subventions dommageables à l'environnement**<sup>2</sup>.

Le dispositif de remboursement de TICPE protège par exemple principalement le **secteur des transports**, en ciblant les entreprises qui utilisent beaucoup de carburants, comme **le transport routier ou encore le transport routier en commun de voyageurs, afin de préserver la compétitivité des entreprises françaises de ces secteurs face à la concurrence internationale**.

Toutefois, le rapporteur spécial partage le constat du Commissariat général au développement durable (CGDD), qui, dans une étude récente, affirmait : « *apporter une aide à des secteurs peut s'avérer légitime, mais il serait plus efficace que cette aide transite par d'autres canaux (qu'une dépense fiscale) : ainsi, elle ne jouerait pas pour les entreprises de ces secteurs comme une désincitation à limiter leur consommation de carburant, en raison des exonérations qui s'appliquent* »<sup>3</sup>. Le **Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), dans son rapport sur la fiscalité environnementale**<sup>4</sup>, porte le même constat et propose que les dépenses fiscales attachées à la TICPE soient réorientées vers des objectifs favorables à l'environnement.

Le rapporteur spécial partage donc la recommandation de la Cour des comptes, qui propose **de mieux évaluer les impacts environnementaux et économiques des dépenses fiscales les plus coûteuses rattachées à la mission**.

---

<sup>1</sup> « Green budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation verte », rapport de la mission IGF/CGEDD publié le 25 septembre 2019.

<sup>2</sup> Fiscalité environnementale, un état des lieux, Commissariat général au développement durable (CGDD), janvier 2017.

<sup>3</sup> Les aides dommageables à l'environnement, une réalité complexe, Commissariat général au développement durable (CGDD), décembre 2017.

<sup>4</sup> La fiscalité environnementale au service de l'urgence climatique, Conseil des prélèvements obligatoires, septembre 2019.

## II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### *A. LE PROGRAMME 174 COMPORTE DES ACTIONS DE PLUS EN PLUS DIVERSIFIÉES, ET LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DE SES CRÉDITS, PARTAGÉS EN PARTIE AVEC LE PLAN DE RELANCE, SE COMPLEXIFIE*

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » a enregistré d'importantes mesures de périmètre en loi de finances initiale pour 2020 : les crédits dédiés au bonus automobile ont été alloués sur le programme dans le contexte de la disparition du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » ; il en va de même des crédits dédiés à la prime de rénovation énergétique. Les crédits dédiés au chèque énergie ont également été transférés vers ce programme, en provenance du programme 345. Par ailleurs, le programme a fait l'objet d'importants abondements en loi de finances rectificative, mais également d'annulations par la quatrième loi de finances rectificative.

Le programme porte ainsi des crédits très divers. Par exemple, l'action 02 « accompagnement de la transition énergétique » comprend les crédits de la prime de rénovation énergétique et le chèque énergie, alors que ce dernier dispositif poursuit une dimension sociale plus qu'environnementale. **Le rapporteur spécial partage donc le constat de la Cour des comptes : dans le contexte de la crise sanitaire et de l'ajout de crédits alloués aux dispositifs d'ores et déjà portés par le présent programme sur le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance », cette diversité ne facilite pas le suivi de l'exécution des crédits.**

Ainsi, les dépenses du programme ont considérablement augmenté en CP, passant de 1,23 milliard d'euros en 2019 à 2,83 milliards d'euros en 2020, soit une augmentation de 131 %.

De plus, le pilotage des crédits ne paraît pas suffisamment maîtrisé : en cours d'année, le programme a fait l'objet d'un surgel de 148 millions d'euros en CP, compte tenu de sous-consommations sur le chèque énergie et sur la prime de rénovation énergétique (uniquement en CP) dans la perspective de leur annulation en fin d'année.

#### **1. Une exécution des crédits alloués à la prime de rénovation énergétique inférieure aux prévisions**

L'article 15 de 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' » 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.

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.

Or, seuls 455 millions d'euros ont été consommés, soit une sous-exécution de 120 millions d'euros, en raison d'un moindre rythme de décaissement des dépenses. Au total, près de 190 000 demandes de primes ont été déposées en 2020, d'après la ministre de la transition écologique, auditionnée le 26 mai dernier par la commission des finances du Sénat.

La fin de l'année 2020 a vu la disparition du CITE : les ménages aux revenus « intermédiaires » qui continuaient en 2020 à bénéficier du CITE sont désormais éligibles à la prime de rénovation. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit donc 740 millions d'euros de crédits budgétaires en 2021 pour la prime de rénovation énergétique sur le programme 174.

Toutefois, ces crédits ont été complétés par d'autres crédits alloués sur la mission « Plan de relance » : 2 milliards d'euros d'AE sur deux ans sont ainsi prévus sur l'action 01 « Rénovation énergétique » du programme n° 362 et 915 millions d'euros de crédits de paiement pour 2021.

Cette articulation des crédits entre la présente mission et le plan de relance complexifie le suivi de l'exécution des crédits.

En outre, au-delà du plan de relance, la question du financement de ce dispositif se pose : la ministre de la transition écologique a ainsi indiqué au cours de l'audition précitée que les crédits prévus notamment dans le cadre du plan de relance allaient « certainement être utilisés dès la première année du plan de relance, du fait de la très forte demande » : entre « 700 000 et 800 000 sont anticipées en 2021 (contre 500 000 prévues). Plus de 250 000 sont déjà engagées, plus que sur toute l'année 2020 ».

## **2. Les aides à l'acquisition de véhicules propres ont été mobilisées pour venir en aide à un secteur automobile sinistré du fait des conséquences de la crise sanitaire**

À la suite de la clôture, le 31 décembre 2019, du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres », les crédits consacrés au financement des aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs ou d'occasion émettant peu de CO<sub>2</sub> (bonus) ainsi qu'à la mise au rebut de véhicules fortement émetteurs de CO<sub>2</sub> (prime à la conversion)<sup>1</sup> sont retracés à l'action 03 « Aides à l'acquisition de véhicules propres » du programme 174. En 2021 et en 2022, une partie des crédits ouverts à l'action 07 « Infrastructures de mobilités vertes » de la mission « Plan de relance » sera également consacrée au financement de ces aides.

Le Gouvernement considérait que le succès des dispositifs compromettrait l'équilibre du CAS dont les recettes étaient alimentées par une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules les plus polluants (« malus »).

*a) Stimulé par des ouvertures de crédits intervenues dans le contexte de crise, le montant des aides à l'acquisition de véhicules propres poursuit son ascension*

En 2019, dernière année d'existence du CAS, contrairement aux années précédentes, les dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres avaient fait l'objet d'une exécution des dépenses supérieure aux prévisions inscrites en loi de finances initiale : 1 149,6 millions d'euros contre 860 millions d'euros, soit un écart de 33,7 % et 289,6 millions d'euros. Cette évolution constituait **une rupture après une série d'exercices marqués par des sous-exécutions récurrentes**.

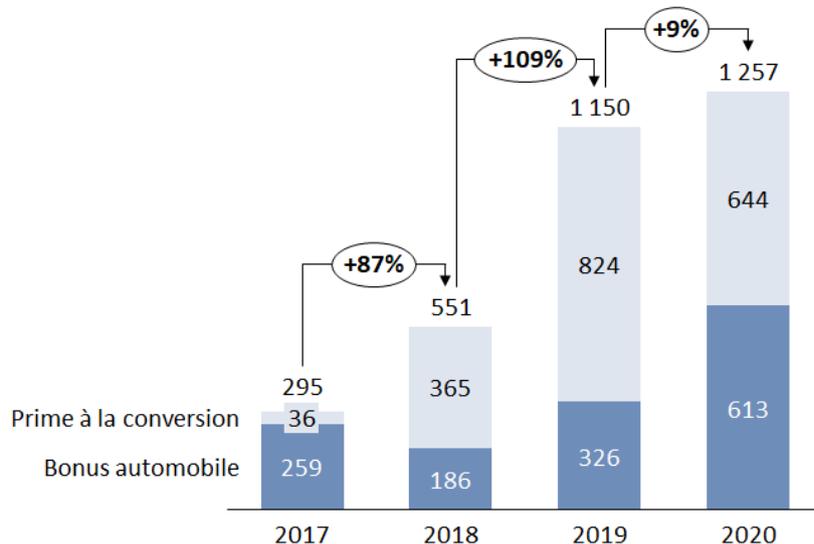
En 2020, l'exécution budgétaire relative aux dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres a atteint **1 257,2 millions d'euros** en CP, soit un montant **supérieur de 460,2 millions d'euros (+ 58 %)** aux CP inscrits en loi de finances initiale. Par rapport à l'exécution budgétaire 2019, une hausse de **107,6 millions d'euros (+ 9,4 %)** est constatée.

Les dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres ont été **les principaux leviers** employés par le Gouvernement **pour soutenir la filière automobile** durement frappée par les répercussions de la crise. Aussi, ces dispositifs ont bénéficié d'**ouverture de crédits** en cours d'année à hauteur de **623 millions d'euros** dans le cadre de l'adoption de la loi n° 2020-935 de finances rectificative de juillet 2020.

---

<sup>1</sup> 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.

### La hausse des dépenses consacrées aux aides à l'acquisition de véhicules propres entre 2017 et 2020



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

Les crédits consacrés aux aides à l'acquisition de véhicules propres ont atteint **des montants indéniablement significatifs**. Le rapporteur spécial s'en félicite mais estime néanmoins, **compte-tenu des enjeux de la transition énergétique du parc de véhicules et des incertitudes qui demeurent quant à la reprise économique du secteur automobile, qu'une impulsion encore plus décisive pourrait être apportée** par les pouvoirs publics, au premier rang desquels, l'État.

*b) Les conditions de délivrance des bonus ont été assouplies ce qui s'est traduit par une forte augmentation des aides distribuées et une hausse significative des crédits ouverts et consommés pour les financer*

Pour financer les bonus, **395 millions d'euros de crédits avaient été prévus en loi de finances initiale** pour 2020. Pour soutenir la filière automobile face aux conséquences de la crise sanitaire le **dispositif** du bonus écologique a été très significativement **renforcé à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020**. Le montant des aides a alors été relevé et le dispositif élargi. Aussi, **la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a ouvert 228 millions d'euros** de crédits supplémentaires pour porter le total à 623 millions d'euros.

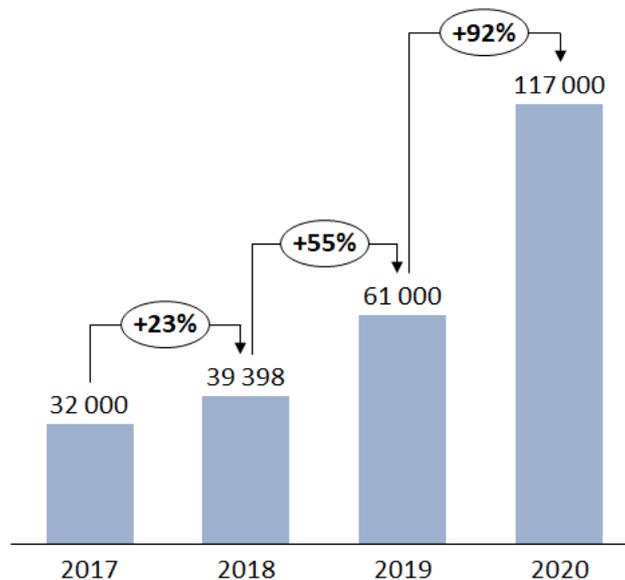
En 2020, l'**exécution budgétaire en CP s'est élevée à 613,6 millions d'euros**, soit **218,6 millions d'euros de plus que les crédits inscrits en loi de finances initiale (+ 55,3 %)** et un montant **supérieur de 287,5 millions d'euros à l'exécution 2019 (+ 88,2 %)**.

Jusqu'en 2018, le nombre de bonus distribués était systématiquement inférieur aux prévisions. Il a néanmoins fortement augmenté depuis 2019. Il a progressé pour concerner **32 000 véhicules** en 2017, **39 398 véhicules** en 2018 puis **61 000 véhicules** en 2019 avant d'atteindre **117 000 véhicules en 2020** soit **une augmentation très significative de + 265,6 %** qui explique la hausse des crédits nécessaires pour assurer le financement du dispositif.

**70 080 bonus, soit 398,7 millions d'euros de CP exécutés**, ont été versés à **des personnes physiques** et **41 689, soit 205,7 millions d'euros de CP**, l'ont été à **des personnes morales** pour l'achat de voitures particulières et de véhicules utilitaires légers (VUL).

Au titre du bonus pour l'achat **des deux ou trois roues et des quadricycles à moteur électrique**, **8 000 aides** ont été attribuées en 2020 contre un peu plus de 12 000 en 2019.

**Véhicules ayant fait l'objet d'un bonus  
entre 2017 et 2020**



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

*c) Les primes à la conversion sont en recul par rapport à 2019 et marquées par une sous-exécution budgétaire*

La prime à la conversion a été mise en place le 1<sup>er</sup> avril 2015 pour accélérer la mise au rebut des vieux véhicules les plus polluants.

Après une mise en route poussive, (3 230 primes en 2015, 9 652 en 2016 et 7 907 en 2017), le Gouvernement a réformé le dispositif en 2018 et l'a intégré dans l'initiative n° 3 « Accompagner le remplacement des véhicules polluants » du volet « Transports mobilités » du **Grand Plan d'Investissement (GPI)**. Cette évolution a notamment consisté à étendre la gamme des véhicules susceptibles d'être mis au rebut. Elle s'est aussi traduite par un renforcement de la prime versée pour l'achat d'un véhicule thermique peu polluant ou d'un véhicule électrique d'occasion.

En 2017, le Gouvernement s'était fixé pour objectif d'attribuer 100 000 primes en 2018 et 500 000 au cours du quinquennat. Si c'est objectif a paru ambitieux à l'époque, il s'est vite révélé sous-évalué. **L'assouplissement des critères de la prime a provoqué une montée en puissance** accélérée du dispositif que le Gouvernement n'avait pas anticipée. Rien qu'en 2018, près de 300 000 demandes avaient été enregistrées et plus de 255 000 primes distribuées. Dans le cadre du GPI, le Gouvernement a relevé son **objectif à un million de primes versées sur la durée du quinquennat**.

**En 2019, les crédits exécutés au titre de la prime à la conversion avaient été particulièrement dynamiques.** Ils avaient atteint **823,5 millions d'euros** alors que 596 millions d'euros de crédits avaient été prévus à cet effet en loi de finances initiale.

Devant le succès rencontré par la prime à la conversion, et **pour des raisons strictement budgétaires, le Gouvernement avait décidé de durcir ses conditions d'attribution au 1<sup>er</sup> août 2019. Il ne prévoyait de distribuer que 200 000 primes en 2020.** Toutefois, pour répondre aux conséquences de la crise sur les ventes de véhicules, **il finalement décidé de renforcer le dispositif à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020 et jusqu'au 2 août de la même année, mais dans une limite de 200 000 primes. 123 000 primes ont bénéficié de ces dispositions** avant le retour aux anciens critères plus restrictifs.

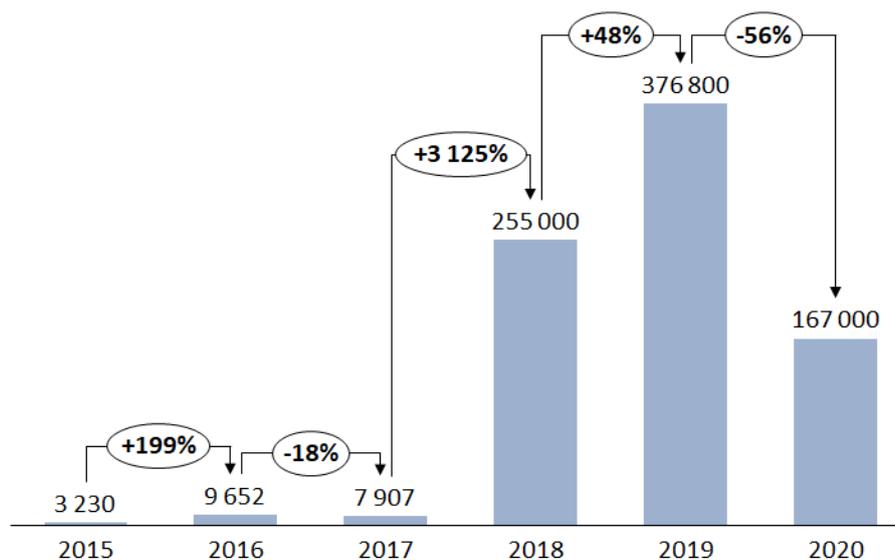
Cette mesure s'est traduite dans les crédits consacrés au dispositif. **Alors que 405 millions d'euros de crédits avaient été inscrits en loi de finances initiale pour 2020, 395 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts** à l'occasion de la troisième loi de finances rectificative, portant le montant total à **800 millions d'euros**.

**Un retard pris par l'agence des services de paiement (ASP) dans le traitement des aides a entraîné une sous-consommation des crédits. Aussi, en 2020 les crédits exécutés, en AE et en CP se sont élevés à 643,6 millions d'euros, soit un montant supérieur de 238,6 millions d'euros aux crédits**

inscrits en loi de finances initiale (- 58,9 %) et **inférieur de 176,5 millions d'euros aux crédits exécutés en 2019 (-21,5 %)**.

Le bilan annuel pour l'année 2020 fait état de **167 000 primes à la conversion** versées.

### L'évolution du nombre de primes à la conversion distribuées entre 2015 et 2020



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

**Du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 31 décembre 2020, 772 000 primes** ont été versées. Ce constat est encourageant dans la perspective de la nécessaire transition énergétique du parc automobile français.

### 3. Une sous-exécution des crédits affectés au chèque énergie qui s'expliquerait par des problématiques d'acheminement postal liées à la crise sanitaire

Titre spécial de paiement destiné à accompagner les ménages modestes pour le paiement de leurs factures d'énergie, le chèque énergie a été créé par l'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte. C'est une aide sociale attribuée de façon automatique sur la base d'un critère fiscal qui tient compte à la fois du niveau du revenu fiscal de référence (RFR) et de la composition des ménages (nombre d'unités de consommation, UC). Il remplace les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Après une phase d'expérimentation, le chèque énergie a été généralisé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

À l'automne 2018, en réponse au mouvement des gilets jaunes, le **Gouvernement avait décidé de proposer au Parlement d'étendre le bénéfice du chèque énergie** aux ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenus, **ce qui avait porté le nombre de bénéficiaires à 5,7 millions** en 2019 contre 3,6 millions en 2018.

Alors que les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2020 s'élevaient à 881,9 millions d'euros en AE et 822,1 millions d'euros en CP avec l'hypothèse ambitieuse d'un taux d'usage de 86 %, les niveaux d'exécution effective se sont révélés nettement plus bas. Le taux d'usage 2020 a été ramené à 84 % prenant en compte 10 % de consommation de crédits en 2021.

Seuls 826,7 millions d'euros d'AE ont été consommés en 2020, soit un montant inférieur de 55,2 millions d'euros aux crédits inscrits en loi de finances initiale (- 6,2 %) et 13 millions d'euros de moins que les crédits exécutés en 2019 (- 1,5 %). **687,4 millions d'euros de CP** ont été exécutés en 2020, soit **un montant inférieur de 134,7 millions d'euros aux CP inscrits en loi de finances initiale (- 16,4 %)** et inférieur de 7,2 millions d'euros aux CP exécutés en 2019 (- 1,0 %).

Cette situation de sous-consommation trouverait son **origine dans les difficultés d'acheminement postal** liées aux conséquences de la crise sanitaire.

Les dépenses au titre du chèque énergie en 2020 ont permis de rembourser des titres de la campagne 2020 pour 587,9 millions d'euros (72,4 %) et des titres de la campagne 2019 pour 71,8 millions d'euros (9,0 %). Ils ont également permis d'accompagner 51 483 logements au titre de l'aide spécifique aux résidences sociales pour 9,7 millions d'euros de chèques énergie, contre 10,2 millions d'euros en 2019, soit une baisse de 4,9 %.

Quand bien même le chèque énergie peut être considéré comme un progrès par rapport aux anciens tarifs sociaux, **de nouveaux efforts doivent être conduits pour que davantage de foyers modestes se saisissent de cette opportunité.**

#### ***B. DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ CONTINUE DU PLAFOND D'EMPLOIS, LA QUESTION DE LA DÉQUALIFICATION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE SE POSE DE NOUVEAU***

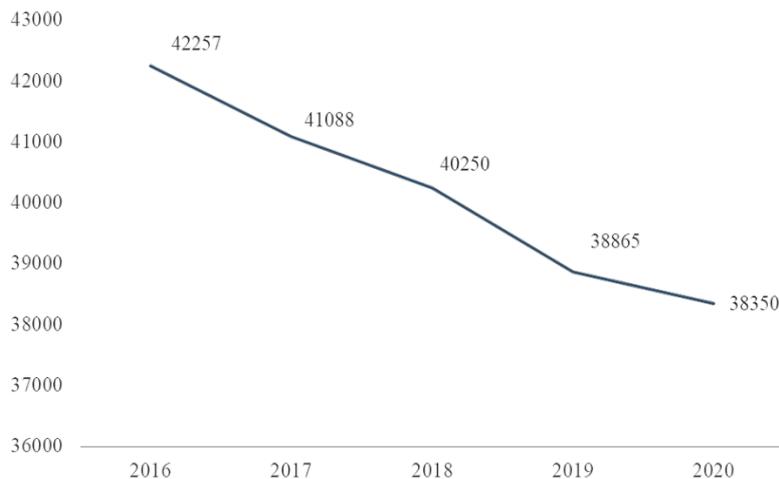
Les dépenses de personnel (**titre 2**), qui représentent **16,5 % des CP** exécutés de la mission (2,78 milliards d'euros), sont réparties entre le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement durable et de la mer » et le programme 181 « Prévention des risques », auquel sont rattachées les dépenses de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). **La quasi-totalité des crédits et des emplois sont imputés sur le programme 217 (2,77 milliards d'euros).** Les crédits de titre 2 représentent d'ailleurs 94 % des CP du programme 217.

**Le plafond d'autorisations d'emplois (PAE), fixé pour 2020 à 38 501 ETPT, est respecté.** En exécution, il s'est élevé à **38 350 ETPT**, soit une sous-exécution de 151 ETPT, contre une sous-exécution de 86 ETPT en 2019.

Depuis 2016, le PAE de la mission a diminué de 9 %, passant de 42 257 ETPT à 38 350 ETPT.

#### Exécution du plafond d'emplois de la mission entre 2016 et 2020

(en ETPT)



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

Le plafond d'emplois de la mission a donc connu une diminution de 3 907 ETPT ces cinq dernières années.

Par ailleurs, si le **schéma d'emplois a été ajusté en cours de gestion, passant de - 797 ETP à -762 ETP, il a également été respecté** : l'exécution atteint - 775 équivalents temps plein (ETP), soit une sur-exécution de 13 ETP (contre 5 en 2019).

Le rapporteur spécial partage cependant une nouvelle fois les inquiétudes formulées par la Cour des comptes<sup>1</sup> s'agissant de la **déqualification de la structure des emplois du ministère.**

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission.

En effet, depuis 2014, la sur-exécution des schémas d'emplois est allée de pair avec un moindre recrutement d'agents de catégories A et B que prévu et davantage de recrutements d'agents de catégorie C. Si ce procédé permet une moindre consommation de crédits de personnel, il participe d'un processus de « **dépyramidage** » ou de déqualification dont les **effets en matière de perte de compétences** sont particulièrement dommageables en termes de gestion des ressources humaines.

Si cette tendance était moins marquée en 2019, elle reprend néanmoins en 2020 : la Cour estime ainsi que depuis 2014, 609 emplois de catégorie A ont été détruits au-delà des cibles pour « créer » 1 016 emplois de catégorie C. Or, **le ministère a besoin plus que jamais de personnels qualifiés pour mener la transition écologique en cours et exercer ses missions**. La Cour des comptes recommande ainsi la mise en place d'un plan ministériel de gestion prévisionnelle des ressources humaines pour remédier à ce problème.

Hors titre 2, les CP consommés sur le programme 217 s'élèvent à 215 millions d'euros, comprenant 4 millions d'euros de dépenses exceptionnelles liées principalement aux dispositifs d'extension du télétravail, qui ont été partiellement compensées par des économies sur les frais de déplacements (1,4 million d'euros) et la restauration collective notamment (1,1 million d'euros).

### ***C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » EST MARQUÉE PAR LE REPORT DU CONGRÈS MONDIAL POUR LA NATURE***

190,6 millions d'euros de CP ont été consommés en 2020 sur le programme 113, soit une **augmentation de 19,5 % par rapport à 2019** (+ 31,2 millions d'euros). Cette augmentation résulte principalement de :

- la budgétisation de **3,2 millions d'euros dédiée à l'organisation du congrès mondial pour la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)**, sur un budget total de 6,2 millions d'euros ;

- la budgétisation d'une subvention pour charges de service public de 41,2 millions d'euros à l'Office français de la biodiversité.

Toutefois, les CP consommés sont inférieurs de près de 10 % aux crédits prévus initialement pour 2020, comme l'indique le tableau ci-dessous. Près de 21 millions d'euros n'ont pas été consommés en 2020.

Cette sous-consommation résulte en premier lieu du report du congrès mondial de la nature de l'UICN, qui a entraîné une modification des paiements des marchés publics d'organisation : seuls 3,3 millions d'euros ont été consommés sur les 6,2 millions d'euros prévus initialement.

En outre, la Cour des comptes relève que la crise sanitaire a impacté la gestion budgétaire des services déconcentrés, justifiant une sous-consommation de CP pour 7 millions d'euros.

Les crédits non consommés ont fait l'objet d'une demande de report en 2021 pour couvrir les dépenses liées à l'organisation du congrès de l'UICN, qui se tiendra du 3 au 11 septembre à Marseille.

### Évolution des crédits par action du programme 113

(en millions d'euros et en %)

		2019	2020			Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019	
		Exécution	Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 – Sites, paysages, publicité	AE	5,4	6,6	6,6	5,2	- 1,4	- 21,3 %	- 0,3	- 4,7 %
	CP	5,1	6,6	6,6	5,1	- 1,5	- 22,6 %	+ 0,0	+ 0,5 %
02 – logistique, formation et contentieux	AE	7,1	5,7	5,7	1,8	- 3,9	- 68,0 %	- 5,3	- 74,5 %
	CP	7,2	5,7	5,7	1,1	- 4,6	- 80,6 %	- 6,1	- 84,8 %
07 – Gestion des milieux et biodiversité	AE	154,4	183,6	192,8	189,3	- 3,5	- 1,8 %	+ 34,9	+ 22,6 %
	CP	147,1	189,8	199,0	184,4	- 14,7	- 7,4 %	+ 37,3	+ 25,3 %
<b>Total programme</b>	AE	<b>167,0</b>	<b>195,8</b>	<b>205,1</b>	<b>196,3</b>	<b>- 8,7</b>	<b>- 4,3 %</b>	<b>+ 29,3</b>	<b>+ 17,6 %</b>
	CP	<b>159,4</b>	<b>202,0</b>	<b>211,3</b>	<b>190,6</b>	<b>- 20,7</b>	<b>- 9,8 %</b>	<b>+ 31,2</b>	<b>+ 19,5 %</b>

LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement inclut les FDC et ADP constatés.

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

**D. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » A ÉTÉ FAIBLEMENT IMPACTÉ PAR LA CRISE SANITAIRE**

**Évolution des crédits par action du programme 181**

(en millions d'euros et en %)

		2019	2020		Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019		
		Exécution	Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	AE	78,2	95,4	99,4	92,2	- 7,1	- 7,2 %	+ 14,0	+ 17,9 %
	CP	94,1	90,5	94,5	99,0	+ 4,4	+ 4,7 %	+ 4,8	+ 5,1 %
09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	AE	58,6	60,8	61,3	59,3	- 2,0	- 3,2 %	+ 0,7	+ 1,2 %
	CP	58,8	65,8	66,3	59,6	- 6,7	- 10,0 %	+ 0,8	+ 1,4 %
10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	AE	44,2	37,2	42,0	35,3	- 6,7	- 15,9 %	- 8,9	- 20,1 %
	CP	41,9	37,2	41,9	39,0	- 2,8	- 6,7 %	- 2,9	- 6,8 %
11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites	AE	35,1	38,8	38,8	37,0	- 1,8	- 4,6 %	+ 1,9	+ 5,3 %
	CP	32,9	38,8	38,8	35,5	- 3,3	- 8,5 %	+ 2,6	+ 8,0 %
12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	AE	583,8	588,8	588,8	571,8	- 17,0	- 2,9 %	- 12,0	- 2,1 %
	CP	583,8	588,8	588,8	571,5	- 17,3	- 2,9 %	- 12,3	- 2,1 %
<b>Total programme</b>	AE	<b>800,0</b>	<b>821,0</b>	<b>830,3</b>	<b>795,7</b>	<b>- 34,6</b>	<b>- 4,2 %</b>	<b>- 4,3</b>	<b>- 0,5 %</b>
	CP	<b>811,5</b>	<b>821,2</b>	<b>830,3</b>	<b>804,7</b>	<b>- 25,6</b>	<b>- 3,1 %</b>	<b>- 6,9</b>	<b>- 0,8 %</b>

LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement inclut les FDC et ADP constatés.

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

804,7 millions d'euros de CP ont été consommés sur le programme en 2020, soit 764,7 millions d'euros hors titre 2 (40 millions d'euros de crédits de titre 2 sont consacrés à la masse salariale de l'Autorité de sûreté nucléaire). Le programme n'a été que faiblement impacté par la crise sanitaire : une subvention de 1,5 million d'euros a été versée à l'INERIS afin de compenser partiellement les pertes de recettes commerciales engendrées par la crise.

En 2019, 7 millions d'euros de crédits avaient été ajoutés au programme par la voie d'un amendement parlementaire, afin d'indemniser 75 copropriétaires de l'immeuble le « Signal », à Soulac-sur-Mer. Toutefois, ces crédits ont été reportés à 2020 en l'absence de base légale pour le versement de cette indemnisation. L'article 64 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 est venu combler ce vide juridique, en prévoyant la possibilité pour les copropriétaires de cet immeuble de prétendre à l'indemnisation en compensation de la perte de l'usage de leur bien depuis l'arrêté municipal portant ordre d'évacuation et interdiction d'occupation, pris en 2014.

Ces crédits ont toutefois fait l'objet d'un surgel en 2020, et la dépense en faveur de l'indemnisation, qui doit être présentée par les copropriétaires avant le 31 décembre 2021, est désormais portée par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité ».

**E. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, LE PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » ET LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »**

**1. La consommation des crédits du programme 345 est marquée par le versement anticipé et intégral de l'indemnité initiale due à EDF au titre du protocole Fessenheim**

En 2020, le périmètre du programme 345 a évolué de façon significative avec **le transfert vers le programme 174 des crédits du chèque énergie**. Par ailleurs, une action 08 « contentieux » permet désormais de retracer les coûts opérationnels et de traitement des dossiers relatifs aux contentieux de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE). Aussi, **en 2020, le programme 345 regroupait :**

- **les charges liées à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain ;**
- **des crédits destinés à protéger les ménages en situation de précarité énergétique à l'exception des dépenses relatives au chèque énergie désormais retracées au sein du programme 174 ;**
- **le soutien à la cogénération ;**
- **le budget du médiateur de l'énergie ;**
- **les crédits relatifs à la part fixe du protocole d'indemnisation d'EDF pour la fermeture de la centrale de Fessenheim ;**
- **le portage des coûts opérationnels de traitement des dossiers liés aux recours relatifs à l'ancienne CSPE.**

**2 974,1 millions d'euros de CP ont été consommés sur le programme 345 en 2020, soit 17,7 % des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », en hausse de 16,4 % par rapport à 2019<sup>1</sup> et de 11,3 % par rapport aux crédits prévus en loi de finance initiale. En 2020, le taux d'exécution des CP s'élève à 99,8 % contre 97,9 % en 2019.**

**Ces évolutions s'expliquent principalement par le versement de l'indemnité initiale due à EDF au titre du protocole lié à la fermeture de la centrale de Fessenheim. Comme évoqué *supra.*, et conformément à une recommandation de la Cour des comptes, le ministère a versé, dès 2020,**

---

<sup>1</sup> Après retraitement des crédits relatifs au chèque énergie.

l'intégralité de l'indemnité initiale. Aussi, **des CP complémentaires ont été ouverts** à l'occasion de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 **pour couvrir le versement de l'indemnité de 370,2 millions d'euros.**

**Exécution des crédits votés du programme 345  
« Service public de l'énergie » en 2020 (CP)**

*(en euros)*

	<b>2019 (exécuté)</b>	<b>2020 (LFI)</b>	<b>2020 (exécuté)</b>	<b>Exécution 2020 / exécution 2019 (en %)</b>	<b>Exécution 2020 / LFI 2020 (en %)</b>
01- Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 703 823 756	1 760 136 129	1 782 982 798	+ 4,6 %	+ 1,3 %
02- Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	56 890 000 <sup>1</sup>	32 872 957	24 905 994	- 56,2 %	- 24,2 %
03- Soutien à la cogénération	725 871 151	748 514 928	748 514 928	+ 3,1 %	-
05- Frais de support	62 613 832	40 724 800	41 330 800	- 34,0 %	+ 1,5 %
06- Médiateur de l'énergie	4 850 000	5 000 000	4 850 000	-	- 3,0 %
07- Fermeture de la centrale de Fessenheim	-	77 000 000	370 191 157	-	+ 380,8 %
08- Contentieux	-	9 000 000	1 301 777	-	- 85,5 %
<b>Total programme</b>	<b>2 554 044 814<sup>2</sup></b>	<b>2 673 248 814</b>	<b>2 974 077 454</b>	<b>+ 16,4 %</b>	<b>+ 11,3 %</b>

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

**Le poste majeur de dépenses** du programme 345 demeure plus que jamais **la solidarité avec les zones non interconnectées** au réseau métropolitain, qui permet d'offrir aux consommateurs qui vivent dans ces territoires des prix de l'électricité comparables à ceux de la France métropolitaine.

<sup>1</sup> Après retraitement des crédits relatifs au chèque énergie.

<sup>2</sup> Idem.

Après une forte hausse de 12,4 % en 2019, **les crédits consacrés à ce mécanisme de péréquation ont de nouveau connu une augmentation**, plus modérée cette fois, **de 4,6 %** en 2020, passant de 1 703,8 millions d'euros à 1 783,0 millions d'euros, soit 79,2 millions d'euros supplémentaires. Ce poste de dépense a fait l'objet d'une **légère sur-exécution** de 22,8 millions d'euros (+ 1,3 %) en 2020.

En lien avec le développement de nouvelles installations renouvelables, **les crédits destinés à la solidarité avec les ZNI devraient de nouveau augmenter en 2021** de 73,2 millions d'euros.

S'il est difficile d'agir sur certains paramètres de ces dépenses très dynamiques (prix des combustibles, taux de recours aux installations thermiques, etc.), **il était en revanche nécessaire de procéder à une baisse de la rémunération des capitaux investis dans les ZNI**, laquelle avait été fixée à 11 % par un arrêté du 23 mars 2006, ce qui paraissait excessif dans le contexte actuel. **Un arrêté du 6 avril 2020<sup>1</sup> a enfin remédié à cette situation** : chaque projet bénéficiera désormais d'un taux de rémunération nominal avant impôt spécifique fixé en fonction de quatre critères et après délibération de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Il paraît également indispensable de veiller au bon dimensionnement des installations construites dans les ZNI.

À l'image de l'évolution constatée en 2019 (une hausse de 27 millions d'euros, soit de 3,9 %), **les dépenses relatives au soutien à la cogénération ont connu une augmentation modérée de 3,1 %** et 22,6 millions d'euros pour atteindre 748,5 millions d'euros, un montant conforme aux crédits inscrits en loi de finance initiale pour 2020.

Comme prévu par la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), **le dispositif de soutien à la cogénération a été abrogé le 21 août 2021**. Les contrats en cours ne sont pas affectés par cette évolution réglementaire mais **les crédits consacrés à ces compensations devraient diminuer à compter de l'exercice 2021**.

---

<sup>1</sup> 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.

**2. Pour sa dernière année d'existence le CAS « Transition énergétique » (TE) a été marqué par une révision du calendrier des versements des compensations de charges de service public de l'électricité**

**Supprimé depuis le 31 décembre 2020** en application des dispositions de l'article 89 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, le CAS « TE » comportait, en 2020, deux programmes :

**Le programme 764 « Soutien à la transition énergétique »** a financé :

- **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 renouvelable ;

- **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**, soit 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.

**Le programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique »** finance quant à lui :

- **le remboursement du déficit de compensation** des charges de service public de l'électricité accumulé auprès d'EDF au 31 décembre 2015 (dette « CSPE historique ») ;

- **les versements au profit de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** correspondant à des demandes de remboursement partiel au profit des entreprises qui bénéficiaient du plafonnement de l'« ancienne » CSPE<sup>1</sup> au titre de leurs consommations pour les années 2013 à 2015.

**La loi de finances initiale pour 2020 avait prévu un niveau de recettes de 6 309,9 millions d'euros, en recul de 13 % par rapport à la loi de finances pour 2019.** Le CAS « TE » est principalement financé par une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). **Le montant de TICPE affecté au CAS en loi de finances initiale a été revu à la hausse pour 476,8 millions d'euros à l'occasion de la loi de finances rectificative n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 pour tenir compte de l'ouverture de nouveaux crédits sur le programme 764 à hauteur de 446,8 millions d'euros et d'une diminution de 30 millions d'euros des recettes attendues relatives à la mise aux enchères des garanties d'origine.**

---

<sup>1</sup> Ces dispositifs étaient prévus à l'article L. 121-21 du code de l'énergie.

Comme prévu, le CAS a perçu 1 million d'euros au titre d'une fraction de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques, dite « taxe charbon ».

À l'image de la situation constatée en 2018 et en 2019 (4,8 millions d'euros perçus sur les 32 millions escomptés), le CAS « TE » n'a en revanche perçu que 2,6 millions d'euros de revenus tirés de la mise aux enchères de garanties d'origine, contre une prévision inscrite en loi de finances initiale de 32 millions d'euros.

L'exécution budgétaire 2020 du CAS « TE » affiche un taux de consommation des crédits élevé de l'ordre de 99,4 %. Le montant des AE consommés s'élève à 6 733,0 millions d'euros, soit un montant supérieur de 423,1 millions d'euros à la prévision initiale (+ 6,7 %) et une très légère hausse de 29,2 millions d'euros (+ 0,4 %) par rapport aux AE consommés en 2019. Les mêmes constats valent pour la consommation des CP avec des augmentations respectives de 422,2 millions d'euros (+ 6,7 %) et 28,0 millions d'euros (+ 0,4 %).

La surconsommation constatée en 2020 provient du fait que le Gouvernement a choisi d'adapter le calendrier des échéances de versements des compensations pour charges de service public de l'électricité. Anticipant une augmentation des charges de service public à compenser aux opérateurs en 2021 du fait de l'impact de la crise sur le marché de l'électricité, le Gouvernement a décidé de limiter au maximum les versements de compensations en année N+1 (en février 2021). Ainsi, alors qu'en 2019, plus d'un milliard d'euros de dépenses (soit 22 % des compensations de charges de l'année 2019) avaient été exécutées en février 2020, seules 42 millions d'euros des dépenses de compensations relatives à l'exercice ont été versées en février 2021, soit seulement 1 % des compensations dues.

Afin de mettre en œuvre ce nouveau calendrier de versements, 446,8 millions d'euros ont ainsi été ouverts sur le programme 764 à l'issue de la promulgation de la loi n° 2020-1473 de finances rectificative du 30 novembre 2020. Cette dotation de crédits complémentaires a accru de 7 % les crédits ouverts en loi de finances initiale sur le programme.

L'année 2020 est également marquée par la fin du remboursement de la dette « CSPE historique » qui était due à EDF. Cet événement constitue l'origine principale de la diminution de 13 % des crédits inscrits en loi de finances initiale entre les exercices 2019 et 2020. Elle explique la diminution de 51,2 % des crédits inscrits et consommés en 2020 sur le programme 765.

**Exécution des crédits votés du compte d'affectation spéciale  
« Transition énergétique » par programme en 2020 (CP)**

*(en euros)*

	<b>2019 (exécuté)</b>	<b>2020 (LFI)</b>	<b>2020 (exécuté)</b>	<b>Exécution 2020 / exéc. 2019 (en %)</b>	<b>Exécution 2020 / LFI 2020 (en %)</b>
Soutien aux énergies renouvelables électriques	4 708 020 547	5 104 260 667	5 611 747 132	+ 19,2 %	+ 9,9 %
Soutien à l'effacement de consommation électrique <sup>1</sup>	60 557 008	40 000 000	5 968 717	- 90,1 %	- 85,1 %
Soutien à l'injection de bio-méthane	94 033 857	248 539 333	217 542 087	+ 131,3 %	- 12,5 %
Fonds d'interconnexion	-	20 300 000	-	-	- 100 %
<b>Total programme 764</b>	<b>4 862 611 412</b>	<b>5 413 100 000</b>	<b>5 835 257 936</b>	<b>+ 20 %</b>	<b>+ 7,8 %</b>
Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité	1 839 000 000	896 800 000	896 800 000	- 51,2 %	-
Remboursements d'anciens plafonnements de CSPE	2 402 432	-	-	- 100,0 %	-
<b>Total programme 765</b>	<b>1 841 402 432</b>	<b>896 800 000</b>	<b>896 800 000</b>	<b>- 51,2 %</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL CAS</b>	<b>6 704 013 844</b>	<b>6 309 900 000</b>	<b>6 732 057 935</b>	<b>+ 0,4 %</b>	<b>+ 6,7 %</b>

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

**La hausse des crédits affectés au soutien à l'injection de bio-méthane entre 2019 et 2020 s'explique par l'augmentation des volumes de gaz injectés dans le réseau ainsi que des raccordements d'installations de production.**

<sup>1</sup> Les appels d'offres visant à développer les capacités d'effacement de consommation électrique seront organisés à partir de 2018, d'où un montant nul pour 2016 et 2017. L'ancien dispositif de soutien aux effacements, financé par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), perdure en 2017.

**F. SI SA GESTION BUDGÉTAIRE DEMEURE EN VOIE D'AMÉLIORATION, LE CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACÉ) » A CONNU, EN 2020, UNE SOUS-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE DE SES CP DU FAIT DES RÉPERCUSSIONS DE LA CRISE SANITAIRE**

**1. Le CAS FACÉ permet le financement d'aides à l'électrification rurale**

Le CAS FACÉ retrace, **en dépenses, les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODÉ)** : les collectivités ou syndicats d'électrification détenteurs de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux de distribution.

Le CAS est alimenté **en recettes par une contribution des gestionnaires des réseaux de distribution** publique d'électricité, assise sur le nombre de kilowattheures (kwh) distribués à partir d'ouvrages exploités en basse tension l'année précédente. Fixé par arrêté, le taux de cette contribution est fixé dans **une logique de péréquation** entre zones urbaines et rurales.

Aussi, pour l'année 2020, l'arrêté du 8 septembre 2020<sup>1</sup> avait fixé 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).

Le CAS comprend **deux programmes** :

- **le programme 793 « Electrification rurale »**, qui concentre **98,7 % des AE et des CP du CAS**, vise à financer **le renforcement, la sécurisation et l'extension des réseaux d'électrification rurale** ;

- **le programme 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 »** finance des actions de **production décentralisée d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI)**, en particulier dans les collectivités ultramarines, ainsi que dans les sites isolés.

---

<sup>1</sup> 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.

La politique de **regroupement des communes** et la création de **communes nouvelles** a conduit certaines d'entre elles à dépasser les 5 000 habitants, seuil à partir duquel une commune n'est plus automatiquement éligible aux aides du FACÉ. Pourtant, beaucoup d'entre elles continuent à présenter les mêmes caractéristiques rurales que par le passé.

Aussi, il apparaît **regrettable que les modifications réglementaires intervenues à la fin de l'année 2020<sup>1</sup>**, qui étaient prévues dans le cadre de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 relative aux communes nouvelles, **n'aient toujours pas permis d'établir une nouvelle définition de la ruralité**. Il était notamment envisagé de donner davantage de latitude au préfet pour étendre le bénéfice des aides du FACÉ aux communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants si leur densité est très faible.

Il est à noter qu'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 millions d'euros de CP en 2021 en faveur de la résilience des réseaux électriques en milieu rural.

## **2. L'exécution budgétaire du CAS révèle une forte sous-consommation des CP liée aux conséquences de la crise sanitaire**

Alors qu'en 2016 et en 2017 le CAS FACÉ s'était vu attribuer 377 millions d'euros en AE et en 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, en 2020 et reconduit en loi de finances initiale pour 2021.

En 2020, **la consommation des crédits du CAS a légèrement augmenté de + 2,6 % en AE pour atteindre 353,3 millions d'euros mais a nettement diminué, à hauteur de - 22,3 % en CP par rapport à la consommation des crédits constatée en 2019, en atteignant 296,7 millions d'euros**.

Les crédits consommés en AE ont été très légèrement inférieurs, à hauteur de - 1,9 %, aux crédits votés en loi de finances pour 2020. En revanche, **le montant des crédits exécutés en CP a été très nettement inférieur, à hauteur de - 17,6 %, à celui des crédits adoptés en lois de finances initiale. Le taux de consommation des CP relatif aux crédits adoptés en loi de finances initiale s'élève ainsi à 82,4 % contre 106,0 % en 2019**.

---

<sup>1</sup> Le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020.

En prenant en compte la totalité des crédits ouverts en 2020, y compris les crédits de reports (41,1 millions d'euros en AE et 292,1 millions d'euros en CP), la consommation des crédits s'est établie à 91,4 % en AE (contre 89,0 % en 2019) mais à seulement 45,5 % en CP (57,0 % en 2019).

Cette sous-consommation de crédits s'expliquerait essentiellement par les effets de la crise sanitaire. Le premier confinement a entraîné d'importants retards dans les opérations tandis que le report des élections municipales a conduit à décaler dans le temps les programmations de travaux décidées par les AODÉ.

Les CP non consommés reportés en 2021 sont donc très significatifs. Ils s'élèvent à 355,4 millions d'euros contre 292,1 millions d'euros en 2020, soit une hausse de + 21,7 %.

#### Exécution des crédits du CAS par programme en 2020

(en euros et en %)

Programme		Crédits exécutés 2018	Crédits exécutés 2019	Crédits votés LFI 2020	Crédits exécutés 2020	Exécution 2020 / exéc. 2019 (en %)	Exécution 2020 / LFI 2020 (en %)
793 « Électrification rurale »	AE	387 517 668	343 314 597	355 200 000	350 436 557	+ 2,1 %	- 1,3 %
	CP	348 443 455	380 196 945	355 200 000	296 044 175	- 22,1 %	- 16,7 %
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	-200 758	1 134 374	4 800 000	2 840 114	+ 150,4 %	- 40,8 %
	CP	999 939	1 555 968	4 800 000	663 982	- 57,3 %	- 86,2 %
Total	AE	387 316 910	344 448 971	360 000 000	353 276 671	+ 2,6 %	- 1,9 %
	CP	349 443 394	381 752 913	360 000 000	296 708 157	- 22,3 %	- 17,6 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport annuel de performance pour 2020)

À l'instar des exercices précédents, les recettes du CAS affichent une relative stabilité. Leur montant supérieur aux AE doit permettre de contribuer à résorber progressivement le déséquilibre du CAS dû à des engagements pris antérieurement à sa création (voir *infra*). Le montant de ces recettes s'est élevé à 375,5 millions d'euros en 2020, soit 1,5 million d'euros de moins (- 0,4 %) que les 377,0 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Ce niveau est également légèrement inférieur (- 0,7 %) à celui qui avait été constaté en 2019 (377,97 millions d'euros).

Du fait de la sous-consommation en CP le CAS est en excédent de 78,8 millions d'euros en 2020 alors que, pour la raison inverse, il présentait un déficit de 3,8 millions d'euros en 2019. Le CAS avait par ailleurs déjà enregistré des excédents de 27,4 millions d'euros en 2018 et de 35,3 millions d'euros en 2017.

Le CAS présente par ailleurs **un montant d'engagements souscrits non couverts de 267,9 millions d'euros** qui constitue un héritage lié à la **reprise en 2012 d'engagements**, à hauteur de 410 millions d'euros, **pris avant cette date par EDF**. Il serait nécessaire de vérifier si certains de ces engagements concernent des projets toujours valides, et, si c'est le cas, de prévoir des crédits nécessaires pour les honorer.

**Équilibre du CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » en 2020 (en crédits de paiement)**

(en euros)

Programme	Recettes	Crédits exécutés	Solde
793 « Electrification rurale »		296 044 175	
764 « 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 »		663 982	
<b>Total</b>	375 520 104	296 708 157	+ 78 811 947

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport annuel de performance pour 2020)

### **3. Une sous-consommation significative des CP du programme 793**

La sous-exécution des CP liée aux répercussions de la crise sanitaire est très visible sur le programme 793. Les CP consommés n'ont représenté en 2020 que 83,4 % du montant initialement prévu en loi de finances et sont inférieurs de 22,1 % au montant consommé en 2019. Le taux de consommation des crédits s'était élevé à 107,0 % en 2019.

98,7 % des AE, ouverts en loi de finances initiale ont été consommés en 2020, soit un niveau légèrement supérieur à la consommation constatée en 2019 (96,6 %). Des demandes déposées entre la fin de gestion et la fin de l'année civile pour 16 millions d'euros n'ont pu être consommées avant la clôture budgétaire. Elles seront engagées en 2021.

Alors que ce programme avait longtemps fait l'objet d'une sous-exécution, le taux de consommation qui avait été constaté en 2019 venait corroborer ce que le sénateur Jacques Genest, relevait dans son rapport de contrôle sur la gestion et l'utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale : huit ans après sa création, « le FACÉ semble aujourd'hui avoir trouvé un certain rythme de croisière » dans l'instruction des dossiers et le paiement des aides<sup>1</sup>. Le bon résultat constaté en 2019 avait pour origine une amélioration de la gestion du FACÉ.

Si le taux de consommation élevé des AE constaté en 2020 confirme les progrès réalisés dans la gestion du CAS, les conséquences de la crise sanitaire sont malheureusement venues enrayer provisoirement cette dynamique positive en ce qui concerne l'exécution des CP. Il conviendra de mesurer la tendance de moyen terme concernant le taux de consommation des crédits du CAS pour confirmer les progrès réalisés dans ses modalités de gestion.

#### Exécution du programme 793 par action en 2020

(en euros et en %)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Crédits votés	Crédits exécutés	Taux de consommation	Crédits votés	Crédits exécutés	Taux de consommation
3 Renforcement des réseaux	164 200 000	162 499 478	99,0 %	164 200 000	137 882 071	84,0%
4 Extension des réseaux	41 600 000	32 366 389	77,8 %	41 600 000	29 014 698	69,8 %
5 Enfouissement et pose en façade	42 500 000	39 563 416	93,1 %	42 500 000	39 891 551	93,9 %
6 Sécurisation des fils nus (hors faible section)	48 700 000	46 258 716	95,0 %	48 700 000	37 666 946	77,3 %
7 Sécurisation des fils nus de faible section	52 500 000	49 806 773	94,9 %	52 500 000	41 618 767	79,3 %
8 Fonctionnement	200 000	304 156	152,1 %	200 000	313 588	156,8 %
9 Déclaration d'utilité publique (Très haute tension)	500 000	-	-	500 000	91 321	18,3 %
10 Intempéries	5 000 000	19 637 629	392,8 %	5 000 000	9 565 234	191,3 %
<b>Total</b>	<b>355 200 000</b>	<b>350 436 557</b>	<b>98,7 %</b>	<b>355 200 000</b>	<b>296 044 175</b>	<b>83,4 %</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport annuel de performance pour 2020)

<sup>1</sup> « Le FACÉ : un outil indispensable mais perfectible au service de la qualité de l'électricité dans le monde rural », Rapport d'information n° 422 (2016-2017) de M. Jacques Genest, fait au nom de la commission des finances le 15 février 2017.

Les crédits de l'action 3 « Renforcement des réseaux » représentent à eux seuls **46,2 % des crédits du programme**.

La sur-exécution des crédits liés au frais de fonctionnement du CAS portés par l'action 8 « Fonctionnement » s'explique par le développement du nouveau système de gestion informatisé des aides, qui a débuté en 2018.

L'action 10 « Intempéries » a fait l'objet d'une sur-exécution très importante, puisque 19,6 millions d'euros en AE et 9,6 millions d'euros en CP ont été consommés en 2020, alors que la loi de finances n'avait prévu que 5,0 millions d'euros pour cette action. Cet écart significatif s'explique par les besoins issus d'épisodes météorologiques intervenus en 2019 et en 2020.

#### **4. L'exécution des crédits du programme 794 reste marquée par une forte sous-consommation**

Depuis la création du CAS, le programme 794 fait systématiquement l'objet d'une sous-consommation budgétaire très significative. L'exercice 2020 ne fait pas exception.

Le rapporteur spécial considérait que le maintien des crédits du programme 794 au même niveau depuis la création du FACÉ posait problème. Le passage de 7,2 millions d'euros à 4,8 millions d'euros des crédits destinés à ce programme dans le cadre de la loi de finances pour 2019 devait limiter le phénomène de sous-consommation.

Ce résultat avait bien été constaté en 2019 dans la mesure où le **taux d'exécution des CP du programme 794 avait atteint 32,4 %**, soit un taux nettement supérieur aux 13,4 % de 2018. Toutefois, **en 2020, le taux de consommation des CP est retombé à 13,8 %**. Les CP consommés en 2020 ont été inférieurs de 57,3 % aux CP consommés en 2019.

La sous-utilisation chronique des aides du programme 794, qui s'explique par le faible nombre de demandes de subvention déposées par les AODÉ, dû aux difficultés que celles-ci rencontrent dans le montage des dossiers ainsi que pour les mener à bien dans les délais impartis, demeure un problème.

L'exécution des crédits du programme 794 dépend notamment largement du programme d'électrification de Mafate qui a pris du retard faute de l'obtention des autorisations attendues de la part des autorités préfectorales de la Réunion.

Il apparaît que les estimations de consommation de crédits sur le programme 794 sont structurellement surestimées. Le report d'AE significatif en 2021 (15,7 millions d'euros) est là pour en témoigner.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### • AUDITION DE MME BARBARA POMPILI, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE (26 MAI 2021)

Réunie le mercredi 26 mai 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, sur l'exécution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et les comptes d'affectation spéciale « transition énergétique » et « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ).

**M. Claude Raynal, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, afin d'évoquer l'exécution budgétaire en 2020 des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ).

Vous allez pouvoir revenir, madame la ministre, sur les crédits alloués à l'une des priorités stratégiques du Gouvernement qu'incarne votre ministère en abordant les programmes de la mission relatifs au paysage, à l'eau et à la biodiversité – programme 113 –, à l'énergie, au climat et à l'après-mine – programme 174 –, à la prévention des risques – programme 181 –, au service public de l'énergie – programme 345 –, à l'expertise, l'information géographique et la météorologie – programme 159 –, ainsi qu'à la conduite et au pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable – programme 217.

Vous pourrez également répondre à nos questions s'agissant de la suppression, à la fin de l'année 2020, du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », dont les crédits sont désormais budgétés au sein de la mission.

Nous pourrions aussi revenir sur l'articulation des crédits de la mission avec ceux alloués au sein de la mission « Plan de relance », qui comporte un programme dédié à l'écologie.

Je rappelle que cet échange s'inscrit dans un cycle d'auditions ministérielles organisées par notre commission dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de l'année 2020. Vous pouvez constater que nous avons centré ces questions sur les sujets réellement liés à l'environnement, à l'écologie et à la transition écologique de manière générale.

La semaine dernière, nous avons entendu Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du logement et, hier, M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué chargé des transports.

L'examen de l'exécution effective des crédits revêt pour nous un intérêt tout particulier, car il permet de nous informer sur l'utilisation des crédits votés par le Parlement et nous offre une visibilité sur les perspectives budgétaires à venir.

Cet exercice est d'autant plus important cette année que l'exécution 2020 de la mission a été très marquée par la crise sanitaire. La mission « Écologie » a en effet été particulièrement concernée par des ouvertures de crédits au cours de l'année 2020 dans les différents projets de loi de finances rectificative, notamment le troisième, pour près d'un milliard d'euros, sur lequel nous pourrions revenir.

**Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique.** – Je suis très heureuse de répondre à votre invitation à venir présenter les crédits de mon ministère.

Vous le savez, nous avons engagé une transformation profonde du pays pour le rendre plus écologique, plus résilient et apte à faire face aux immenses défis de notre siècle. Nous parlons des piliers de notre société, de l'énergie, de la biodiversité, de la prévention des risques.

Mon ministère a cette tâche singulière d'être le gardien du temps long, d'être celui qui conserve, malgré les tourments de l'époque, le cap fixé vers l'avenir en se donnant les moyens d'agir aujourd'hui.

Dès le début de la crise sanitaire, l'État a mobilisé des moyens sans précédent pour répondre à l'urgence, *via* des aides exceptionnelles, mais a dans le même temps cherché à faire en sorte de transformer l'économie pour la rendre plus écologique et plus résiliente. C'est cette responsabilité que je porte devant vous aujourd'hui.

Je sais – vous l'avez rappelé, monsieur le président –, que vous avez déjà auditionné mes collègues des transports et du logement. Je vais donc éviter les répétitions, mais je voudrais vous dire en quelques mots que le budget de mon ministère a connu une importante évolution de périmètre en juillet dernier, avec l'insertion du logement dans ses prérogatives. Ce sont 14,4 milliards d'euros qui viennent s'ajouter aux crédits de paiement prévus en loi de finances. Au total, de la loi de finances initiale aux lois de finances rectificatives, mon ministère est doté de 50,7 milliards d'euros pour conduire ces politiques.

Bien sûr, cet exercice budgétaire est éminemment différent des autres. Je ne crois pas qu'on ait vu, de mémoire de comptable public, quoi que ce soit qui puisse s'en approcher de près ou de loin.

Depuis le premier jour de cette crise sanitaire, mon ministère et ses agents sont au rendez-vous pour garder le pays debout malgré les confinements, limiter les impacts de la crise dans nos vies, relancer le pays et le tourner vers l'avenir.

3,8 milliards d'euros ont été ouverts en cours d'année pour accompagner les ménages, en suscitant la demande pour la transition écologique, qu'il s'agisse des enveloppes exceptionnelles pour la prime à la conversion et le bonus que nous avons mis en place dès juillet, et qui ont permis de voir la part de l'électricité tripler, ou du lancement, en 2020, de Ma Prime Rénov', qui permet aux Français de s'engager dans la voie de la rénovation de leur logement pour le rendre plus sobre, plus économe et plus écologique.

Ces dépenses exceptionnelles de temps de crise servent aussi à renforcer le soutien aux énergies renouvelables en venant compenser la baisse très temporaire des prix de l'énergie consécutive à la crise sanitaire. Nos dispositifs ont permis de soutenir les producteurs d'énergie renouvelable. Pour eux, nous avons ouvert 462 millions d'euros supplémentaires.

Tenir face à la crise, c'est aussi assurer la résilience de mes services. Les établissements publics relevant de mon ministère ont perdu une part importante de leurs recettes propres et ont pu compter sur le soutien de leur tutelle. C'est ma responsabilité en tant que ministre et, là aussi, je l'assume entièrement.

Bien sûr, jamais, malgré cette crise, malgré cette situation inédite et sidérante, nous ne nous sommes détournés des réformes structurelles des services. La consommation du plafond et l'exécution du schéma d'emplois sont tous deux conformes à ce qui nous était fixé. Les services déconcentrés poursuivent leurs évolutions, en Île-de-France comme en Corse, et nous préparons la réforme des fonctions support et, parce que la maison écologie se doit d'être exemplaire, nous avons pris à bras-le-corps le plan « service public écoresponsables ».

Vous le voyez, nous n'avons rien lâché de notre ambition réformatrice, et l'année 2020 a été l'occasion de poursuivre une gestion saine en apurant plusieurs dossiers qui attendaient depuis trop longtemps. Je pense aux dettes fiscales de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), au solde des financements de l'enveloppe spéciale de transition écologique, ou encore à l'indemnisation des copropriétaires de l'immeuble du Signal.

Je vous disais tout à l'heure que mon ministère a cette tâche à part de conduire le pays dans sa plus grande transformation depuis la révolution industrielle. C'est exactement ce que nous avons fait tout au long de l'année dernière, malgré la crise.

L'année 2020 a été particulièrement riche pour les politiques de mon ministère. Je pense d'abord au fil rouge de l'année, la Convention citoyenne pour le climat. Je pense aussi au plan de relance historique – vous l'avez mentionné, monsieur le président –, que nous avons lancé avec 30 milliards d'euros, dédié au verdissement de notre économie et à la sortie de crise par le haut, ou à la transformation de l'ADN du pays pour reconstruire en faisant le pari de l'avenir et le choix de l'écologie.

Les toutes premières mesures ont été engagées dès 2020, qu'il s'agisse des aides à l'acquisition de véhicules, des appels à projets pour la rénovation écologique des bâtiments de l'État ou pour la décarbonation de l'industrie.

À côté de ces deux grands marqueurs de l'année 2020, nous avons poursuivi partout, en tout temps, en tous lieux, notre mission de transformation, peut-être moins dans la lumière qu'un plan de relance ou qu'une convention démocratique inédite, mais toujours avec la même ambition et la même détermination.

Oui, cette année 2020 nous a permis d'avancer dans la protection de la biodiversité en créant enfin l'Office français de la biodiversité, en ouvrant le onzième parc national et deux nouveaux parcs naturels, en mettant fin à la présence de faune sauvage dans les cirques et en réduisant les captures de cétacés, en améliorant la prise en compte des écosystèmes dans l'installation des éoliennes au sol.

Tout cela, c'est la marque d'une société qui change à grande vitesse, qui évolue, qui dépasse le seul stade de la prise de conscience de la fragilité du vivant pour se mettre en ordre de bataille et la protéger partout.

Cette année, nous avons également avancé sur la prévention des risques qui pèsent sur la santé de nos concitoyens, ceux liés au plastique d'abord, dont chacun de nous ingère l'équivalent d'une carte bleue de 5 grammes chaque semaine. Avec la promulgation de la loi anti-gaspillage et de ses textes d'application, nous sommes dans la voie pour mettre un terme au plastique à usage unique.

Prévenir les risques sur la santé des Françaises et des Français, c'est aussi leur assurer à tous le droit à un air de qualité. 40 000 décès sont dus à la pollution de l'air chaque année en France. Personne ne peut s'y résoudre, et nous allons mettre progressivement en place 35 zones à faible émission (ZFE).

Pour mieux prévenir les risques naturels – sécheresse, inondations –, nous avons lancé le supercalculateur de Météo-France et, pour les Alpes-Maritimes, qui ont tant souffert des inondations, je vous confirme à nouveau que l'État sera présent aux côtés du territoire et de ses habitants.

Avec le fonds Barnier, nous allons racheter les biens situés dans des zones jugées trop dangereuses, biens qui ont été trop durement impactés, ou encore financer la reconstruction d'habitations plus résilientes lorsque c'est pertinent.

Les dispositifs que vous avez votés en loi de finances l'année dernière le permettront. Nos premières estimations indiquent un coût total de l'ordre de 120 millions d'euros. Elles pourraient être affinées au cours de la poursuite des diagnostics.

Cette année, nous avons également pu mettre un grand coup d'accélérateur sur la transition énergétique du pays, bien sûr avec l'adoption des grandes trajectoires et du cadre d'action que représentent la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la nouvelle stratégie nationale bas-carbone (SNBC), mais aussi avec la fermeture de Fessenheim et la signature des conventions d'accompagnement avec les collectivités territoriales.

En matière de transition énergétique, il faut bien sûr mentionner la création de Ma Prime Rénov'. 190 000 dossiers ont été déposés dès la première année. Il faut également citer la prime à la conversion exceptionnelle, le dispositif Coup de pouce vélo, qui a remis plusieurs millions de nos concitoyens en selle. C'est toujours le même esprit de solidarité, d'entraide et d'accompagnement qui a présidé au chèque énergie venant aider 5,5 millions de bénéficiaires à payer leurs factures.

Vous le voyez, cette année a été riche, dense, exigeante et ambitieuse. Nous avons tenu bon, nous avons avancé avec détermination et ambition. C'est bien sûr le fruit de l'effort budgétaire sans précédent, du travail des femmes et des hommes de mon ministère, qui portent au quotidien cette bataille pour l'avenir de notre planète et de notre pays - et je suis très fière d'eux.

Vous le savez, je suis personnellement attachée au contrôle parlementaire sur l'exécutif. L'évaluation fait partie des moments forts qui fondent le pacte de confiance qui nous lie. Je suis donc très heureuse d'être avec vous aujourd'hui.

Je suis à votre disposition pour répondre à toutes vos questions.

**M. Claude Raynal, président.** - Merci d'avoir fait une synthèse de 50 milliards de dépenses. Sans plus attendre, je donne la parole au rapporteur général.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** - Madame la ministre, je vous sens en pleine euphorie : une année riche, dense, exigeante, ambitieuse, un pays qui connaît sa plus grande transformation depuis la révolution industrielle, où l'on décarbone l'industrie : c'est un vrai bonheur vert ! Je ne comprends pas que les Français n'éprouvent pas le même engouement ni le même enthousiasme que celui que vous manifestez !

Mon unique question portera sur Ma Prime Rénov', mise en place en 2020 en faveur des ménages modestes. Elle a remplacé partiellement le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Un peu moins de 400 millions d'euros avaient été alors inscrits à ce titre dans le programme 174. On a, en cours d'année, avec le PLFR 3, ajouté 100 millions d'euros pour ce dispositif, puis, par décret, le 7 août 2020, 85 millions d'euros de crédit provenant de l'ANAH s'y sont ajoutés.

Dans le quatrième PLFR de novembre 2020, vous avez annulé les crédits compte tenu de la sous-consommation anticipée de la prime. En effet, sur les 575 millions d'euros ouverts en 2020, 450 millions d'euros seulement ont été consommés. Cette diminution de crédits résulte-t-elle de la crise sanitaire et des effets du confinement, ou s'agit-il de difficultés de pilotage ?

En 2021, la prime est généralisée. Elle est assise sur la mission « Écologie » pour près de 750 millions d'euros, et sur le plan de relance pour 2 milliards d'euros, dont 910 millions d'euros d'autorisations de crédits de paiement.

Comment envisagez-vous l'ouverture des crédits sur ces deux programmes ? Où en est-on dans la consommation des crédits ?

**Mme Barbara Pompili, ministre.** – Tout d'abord, nous sommes dans un moment de bascule et construisons quelque chose dans une période assez morose. Nous subissons un certain nombre de crises : sanitaire, économique, sociale. Beaucoup s'inquiètent de la crise écologique qui se manifeste déjà de nombreuses manières. Mon travail – notre travail à tous – est de redonner des perspectives et de l'espoir. La transition écologique est pour moi un défi que nous devons relever.

Si nous le faisons, nous pouvons créer de la croissance économique, du développement, des emplois, et redonner un peu de sens à ce que nous sommes en train de faire. La quête de sens est très importante.

Ma Prime Rénov' a effectivement connu un énorme succès. Nous réfléchissons d'ailleurs à la manière dont nous allons la poursuivre, puisque les crédits prévus notamment dans le cadre du plan de relance vont certainement être utilisés dès la première année du fait de la très forte demande.

Cet instrument fonctionnant bien, on a fait évoluer son financement. Jusqu'à présent, on finançait Ma Prime Rénov' *via* des subventions à l'ANAH, en autorisations d'engagement. On en a besoin avant les crédits de paiement. Auparavant, on avait des crédits de paiement équivalents, et cela faisait trop de trésorerie pour l'ANAH.

Au total, on est entre 700 000 et 800 000 primes cette année, alors que 500 000 étaient prévues. Plus de 250 000 sont déjà engagées, plus que sur toute l'année 2020. On a ce qu'il faut grâce au crédit du plan de relance, et nous allons réfléchir à la façon de continuer à aider les personnes qui font

appel à cette prime, dans le cadre du projet de loi Climat et résilience, que vous allez examiner dans les semaines qui viennent. L'« accompagnateur Rénov' » va permettre de réorienter les aides vers des rénovations complètes.

Elles ont ceci d'intéressant qu'elles permettent aux logements d'améliorer leurs performances énergétiques. L'argent engagé sera donc de l'argent bien utilisé et utile non seulement pour le bien-être de nos concitoyens, mais aussi pour la transition écologique.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Madame la ministre, le ministère respecte peu ou prou son schéma d'emplois d'année en année. Le plafond d'emplois est ainsi passé de 42 257 ETPT en 2016 à 38 350 en 2020. Une difficulté se pose cependant lorsqu'on examine la qualification de ces emplois. On constate en effet qu'il y a eu moins de recrutements de catégorie A que prévu et, à l'inverse, plus de recrutements de catégories B et C.

Gérer la transition écologique nécessite un certain nombre de compétences. En tout cas, c'est ce que l'on nous vend lorsqu'on nous dit que la transition écologique va apporter des emplois formés, qualifiés et contribuer à la croissance.

La Cour des comptes a relevé cette difficulté et a recommandé la mise en place d'un plan ministériel de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Quelle suite allez-vous donner à ces recommandations ?

Concernant le programme 345, la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) constitue un contentieux lourd en nombre de dossiers. Une action a été ouverte en 2020 à ce sujet. On observe que la consommation des crédits est faible. On parle de peu de crédits, mais de beaucoup de dossiers. L'enjeu financier va bien au-delà des crédits inscrits pour 9 millions d'euros en 2020. Ceux-ci ont atteint 1,3 million d'euros. S'agit-il d'un retard dans la mise en œuvre des opérations de recouvrement ? Avez-vous une vision sur le coût total des remboursements liés à ce contentieux ?

Par ailleurs, dans le domaine de l'énergie, la demande d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) exprimée lors du guichet de novembre 2020 pour 2021 était de 146 TWh. La loi a arrêté un plafond maximum de 150 TWh, mais un arrêté de 2018 le fixe à 200 TWh. Les demandes d'ARENH sont donc très supérieures à ce que prévoient les guichets. Que comptez-vous faire pour faire évoluer le niveau du plafond, notamment dans le cadre de la réorganisation du groupe EDF ?

D'autre part, vous avez évoqué la politique du ministère en faveur de la biodiversité. Pouvez-vous confirmer que la France accueillera bien le congrès mondial de la nature, en septembre prochain, à Marseille ?

Par ailleurs, le report de la fin de l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole non routier (GNR) a été annoncé pour la troisième fois. Comment vivez-vous

cette annonce ? On a le sentiment que l'économie l'a emporté sur l'écologie. Doit-on en déduire que la décision sera finalement enterrée ? Quel signal cela envoie-t-il à quelques jours du début des débats sur la loi Climat et résilience au Sénat ?

Enfin, un quotidien a titré sur le grand succès des primes à la conversion et du bonus que vous nous avez rappelé. Il en tirait la conclusion que le mécanisme allait s'arrêter de lui-même, faute de crédits. Or un projet de loi de finances rectificative va être déposé bientôt sur le bureau des assemblées. J'ai cru comprendre que les arbitrages à l'intérieur de la ventilation des crédits qui allaient être ouverts n'étaient pas arrêtés.

Pouvez-vous nous dire si des crédits seront ouverts ou non pour que l'engouement qu'ont connu le bonus et la prime à la conversion puisse perdurer, l'ensemble du parc n'étant pas encore converti ?

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Madame la ministre, j'ai noté avec plaisir que le Cerema avait été soutenu à hauteur de 2 millions d'euros pour compenser une part de la diminution de ses ressources propres. Pouvez-vous nous éclairer sur les perspectives de cet établissement, qui a été jusqu'à présent beaucoup sollicité financièrement ? Peut-on espérer une pause à l'avenir dans la trajectoire budgétaire drastique avec laquelle le Cerema compose depuis plusieurs années ?

En second lieu, la perspective de l'*open data* touche en particulier l'Institut géographique national (IGN) et Météo-France. Cela va générer des dépenses nouvelles et de moindres recettes pour ces établissements. Envisagez-vous un accompagnement financier, lesdits établissements, outre les réductions budgétaires qu'ils subissent, devant faire face à cette évolution logique, mais qui pose question financièrement ?

Enfin, s'agissant de Météo-France, la rationalisation importante de son réseau a fait débat dans les territoires. Il semble qu'une pause soit envisagée. Pouvez-vous nous le confirmer ? Le nouveau supercalculateur a été mis en service cette année. On sait tous que la question de la puissance de calcul est un élément essentiel pour la prévision météo. Il ne faut pas que la France décroche en Europe de ce point de vue !

À peine ce nouveau calculateur a-t-il été mis en place qu'il faut déjà réfléchir au suivant, les échéances se rapprochant. Nos amis Britanniques disposent d'un calculateur très puissant. La question se pose du financement d'un nouvel accroissement de la puissance de calcul de Météo-France. Quelle est votre vision sur le sujet ? Nous savons que l'investissement sera plus important que les 144 millions dépensés pour l'actuel supercalculateur.

Enfin, Météo-France est dotée d'un contrat budgétaire, particularité semble-t-il jugée utile par la direction du budget et par l'établissement. Ce modèle vous paraît-il pouvoir être reproduit à l'avenir ?

**M. Hervé Maurey.** – Madame la ministre, s’agissant de la rénovation énergétique, un rapport publié le 19 mai par l’Observatoire national de la rénovation énergétique souligne qu’environ un quart des travaux intervenus dans un peu plus de 3 millions de foyers n’ont pas apporté de gain énergétique voire, dans certains cas, auraient aggravé la consommation énergétique.

On ne sait ce qui était financé par des concours publics. Avez-vous des éléments sur ce point ?

Au-delà, existe-t-il un suivi de l’efficacité des aides publiques qui sont déployées en faveur de la rénovation énergétique ?

Par ailleurs, les certificats d’économie d’énergie (CEE) représentent aujourd’hui un budget de l’ordre de 4 milliards d’euros, c’est-à-dire bien plus que l’ensemble des crédits budgétaires. Je rappelle que ce sont des crédits hors budget. Il y a souvent eu, dans le passé - et il y en a encore aujourd’hui - des critiques par rapport à l’opacité du système. Des fraudes ont été mises en évidence dans certains rapports. Avez-vous des projets en la matière pour rendre le système plus vertueux ?

S’agissant des installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE), à la suite du rapport de la commission d’enquête chargée d’évaluer l’intervention des services de l’État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l’incendie de l’usine Lubrizol à Rouen, votre prédécesseur avait annoncé la création de 50 postes d’inspecteurs.

Dans la loi de finances pour 2020, seulement 30 postes ont été créés et 20 devraient l’être en 2022, selon les annonces de l’époque. Qu’en est-il ?

Enfin, une note publiée fin avril par la direction générale du Trésor estime, je cite, « *que les automobilistes ne payent pas le juste prix de leur circulation, à part sur les autoroutes et en milieu rural* » et qu’« *une tarification plus adaptée, notamment dans les zones urbaines et sur les autoroutes nationales devrait être envisagée* ». Cela signifie-t-il que l’on peut imaginer de nouvelles taxations des automobilistes ?

**M. Claude Raynal, président.** – Madame la ministre, vous avez la parole.

**Mme Barbara Pompili, ministre.** – Madame Lavarde, vous m’avez posé des questions sur le schéma d’emplois. Celui qui était prévu était de -762 ETP. Il a été respecté, s’établissant à -775 ETP, soit une sur-exécution de 13 ETP. Quant au plafond d’emplois, il était de 38 511 ETP. Il s’établit en exécution à 38 350, soit 151 emplois de moins que prévu.

Le sujet est complexe. On a poursuivi les réformes en redéployant des effectifs sur des priorités. Une revue des missions est en cours pour étudier les priorités et réorienter les personnels du ministère.

S'agissant des différentes catégories, la baisse est de 63 personnes pour la catégorie A, de 381 personnes pour la catégorie B, et de 331 personnes pour la catégorie C. La baisse des personnels de catégorie A est donc moins importante que celle des personnels de catégories B et C. Nous sommes en train de réaliser un effort de requalification. Nous travaillons sur les formations au sein du ministère pour apporter des qualifications adaptées aux priorités.

On veut aussi faire en sorte que la présence sur le terrain des agents du ministère soit plus visible afin de réaliser un travail de lien et éviter des incompréhensions vis-à-vis de l'action du ministère.

Des missions très larges ont par exemple été confiées par le législateur à l'Office français de la biodiversité (OFB). Elles vont de l'information à l'assistance aux différents acteurs, en passant par le contrôle.

Si on n'y prend garde, on risque de ne leur faire réaliser que du contrôle, ce qui peut forcément créer des tensions sur le terrain, alors que le travail qu'ils ont pu effectuer auprès des agriculteurs et des élus peut permettre d'éviter des contrôles et des sanctions. Ce travail de revue des missions est un travail de long cours, dont nous vous rendrons évidemment compte lorsqu'il aura produit ses effets.

Aujourd'hui, les personnels du ministère réalisent d'importantes tâches de réorganisation pour mieux adapter leur offre aux besoins qui existent.

S'agissant de la question du service public de l'énergie et, d'une manière générale, des contentieux CSPE, les dépenses étaient liées aux frais de gestion de ces contentieux. Sur la CSPE, on est à 2,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1,3 million d'euros en crédits de paiement. Nous travaillons avec les acteurs pour que les choses se passent au mieux. C'est un peu compliqué et tendu.

Quant à l'ARENH, c'est un sujet sur lequel nous devons prendre un certain nombre de décisions. On ne peut modifier le plafond, car il faut l'accord de la Commission européenne pour le faire. Nous sommes aujourd'hui en négociation plus large sur la réorganisation d'EDF. Nous espérons qu'elle aboutira dans les plus brefs délais. Elle aura des conséquences sur l'ARENH et sur nos contentieux en matière hydroélectrique.

Je peux difficilement vous en dire plus tant que ces discussions n'ont pas abouti. Si nous réorganisons EDF, l'ARENH sera remplacé par un autre système, qui est en cours de calage. C'est très frustrant de ne pouvoir vous en dire plus.

Je vous confirme que le congrès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) se tiendra bien à Marseille du 3 au 11 septembre prochains. Nous avons réussi à trouver un système où une

partie sera dématérialisée, mais ou une autre, plus importante, aura lieu en présentiel. Nous en sommes tous heureux. Ce sera un événement et un jalon important pour la COP 15, qui aura lieu en Chine un peu plus tard. C'est le moment de montrer ce que la France fait. Marseille sera une belle vitrine pour la transition écologique.

Concernant le gazole non routier, le principe est de ne pas abaisser l'ambition écologique de notre pays. J'insiste beaucoup là-dessus. On a aujourd'hui peu d'alternatives sur les chantiers en termes de matériels, et on travaille pour faire émerger d'autres possibilités pour les professionnels. C'est pourquoi nous maintenons la mesure de suramortissement. Nous souhaitons que 40 à 60 % des engins utilisent des carburants alternatifs. C'est une adaptation. Les travaux publics ont connu la crise et enregistré une baisse de 12 % d'activités en 2020. Voilà pourquoi nous mettons en place cette mesure, mais cela ne change rien à notre ambition ni à ce qu'on va mettre en place dans la loi Climat et résilience, qui concerne il est vrai la TICPE sur le gazole routier du transport de marchandises. Nous pourrions y revenir si vous le souhaitez.

S'agissant du bonus écologique et de la prime à la conversion, on a assez de crédits pour financer toutes les demandes en 2021. Le retour d'expérience démontre que le bonus fonctionne bien, la prime à la conversion un peu moins. À ce stade, cela équilibre les crédits que nous avons mis en place.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, on est à 818 000 primes à la conversion et à 312 000 bonus. Nous avons réussi à tripler la part de ventes de véhicules électriques en France l'année dernière, ce qui est assez exceptionnel, mais cela montre aussi qu'on est sur une tendance lourde, dans laquelle les constructeurs français ont d'ailleurs décidé d'investir beaucoup.

Cela entraîne un certain nombre de conséquences qu'il va falloir anticiper, car passer du thermique à l'électrique touche certains bassins d'emplois. Les besoins ne sont pas les mêmes, le nombre d'emplois non plus. Nous réfléchissons au travail sur les territoires pour que tout cela puisse devenir une chance, notamment grâce aux mesures que nous mettons en place pour favoriser l'implantation d'usines de batteries.

Nous travaillons également sur des énergies alternatives comme l'hydrogène et sur une plus grande utilisation de nos ressources pour développer l'autonomie de nos territoires.

Nous allons évidemment poursuivre ces aides pour changer de véhicule, notamment en améliorant certaines dans le cadre des zones à faibles émissions (ZFE), auxquelles nous prêterons une attention plus particulière. Celles-ci ne doivent surtout pas empêcher la mobilité, que ce soit celle des particuliers ou des professionnels. Je pense par exemple aux camionnettes des artisans. Nous travaillons sur une prime à la conversion qui pourrait être recalibrée pour s'adapter à leurs besoins.

Monsieur Capo-Canellas, concernant le Cerema, la crise sanitaire a constitué un lourd facteur d'insécurité pour l'activité des opérateurs à cause du décalage ou de l'annulation desancements de prestations qui étaient prévues et des difficultés de réalisation de certaines dues aux contraintes sanitaires.

Le suivi très serré des opérateurs qu'on a organisé en début de crise a mis en évidence une chute des ressources propres. Il a été décidé, en septembre, de lever la réserve du programme. C'est dans ce contexte que le Cerema a obtenu un soutien à hauteur de 2 millions d'euros en 2020.

Il s'avère finalement que, pour le Cerema comme pour d'autres opérateurs sous ma tutelle, l'impact du Covid en 2020 s'est traduit par une chute de ressources propres moins importante qu'initialement prévu, en raison essentiellement d'une reprise des commandes sur la fin de l'année et d'une très forte mobilisation des personnels.

La crise du Covid n'étant pas close, la situation reste évidemment évolutive. On s'attache donc à poursuivre un pilotage très resserré de la situation budgétaire.

S'agissant de la question de l'*open data*, je suis particulièrement sensible au modèle économique des établissements sous la tutelle de mon ministère, dans la mesure où l'ouverture des données publiques et leur gratuité de réutilisation impliquent une diminution de leurs ressources propres. Nous avons réalisé un effort considérable de modernisation des structures à tous les niveaux en termes d'organisation des méthodes de travail, tant à l'IGN qu'à Météo France. Le rythme de ces transformations a été très rapide.

En ce qui concerne l'IGN, mes services ont accompagné étroitement l'institut dans un important travail de réflexion qui conduit à repenser sa stratégie dans le monde numérique, ainsi que son modèle économique. Ce modèle s'inscrit dorénavant résolument dans la politique gouvernementale d'ouverture des données publiques. Je souhaite que l'IGN en devienne un acteur majeur. Il est en bonne voie pour le faire, comme en témoigne l'ouverture totale de ses données depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Cette transformation économique du modèle de l'IGN repose également sur le déploiement d'une géoplateforme de l'État, qui sera animée par l'institut. Je suis particulièrement sensible à ce projet, qui me paraît très intéressant et qui a bénéficié, dès 2020, de mesures financières d'accompagnement.

Ce n'est pas tout à fait la même chose pour Météo-France, qui dispose encore de redevances qui devraient s'éteindre en 2023. L'enjeu pour Météo-France est d'investir dans la mise à disposition de ces données. Cet investissement pourrait être en partie couvert par l'État.

Vous m'avez également parlé du supercalculateur. Météo-France vient d'en rendre deux nouveaux opérationnels, qui devront être renouvelés à l'horizon 2025, compte tenu du rythme d'obsolescence de ce type d'équipement. S'ils présentent un investissement lourd, ils constituent clairement un intérêt pour la collectivité, et notamment dans la période de changement climatique que nous connaissons, qui amène des modifications très rapides et très importantes du climat.

L'évaluation socio-économique menée en 2018 pour préparer l'acquisition des équipements actuels a montré un rapport bénéfice-coût de l'ordre de 12 pour les sommes investies. En pratique, cela se traduit par une meilleure anticipation des intempéries, qui permet d'en limiter les dommages, une optimisation de la gestion des barrages hydroélectriques ou encore un éclairage des décisions sur les stratégies d'adaptation au changement climatique.

Après 2025 et la fin de l'exploitation de l'équipement actuel, une hausse supplémentaire de puissance est à l'étude. Continuer à progresser dans l'anticipation de phénomènes dangereux est en effet primordial, en particulier dans le contexte du changement climatique dont j'ai parlé. La démarche a d'ores et déjà été lancée par l'opérateur. L'étude socio-économique est en cours. Son rendu est attendu pour le second trimestre 2021.

J'ai demandé à mes services d'accompagner Météo-France dans cette réflexion. L'investigation autour de solutions de mutualisation avec d'autres calculateurs, par exemple pour la recherche, en fait également partie.

Enfin, vous m'avez interrogée sur le contrat budgétaire de Météo-France. Ça a été le premier contrat hors Bercy, ce qui indique bien l'ouverture d'esprit et l'initiative de mon ministère. Il a réuni Météo-France, sa tutelle ministérielle et la direction du budget. Je crois que c'est effectivement un succès qui va dans le sens de l'esprit de la LOLF de fixer ainsi une perspective pluriannuelle claire permettant des transformations sans risque de rabout ou d'annulations de crédits. C'est une démarche qu'il est utile selon moi d'étendre, ce que nous envisageons à d'autres secteurs de la responsabilité du ministère, avec différents niveaux de discussions, en particulier avec l'IGN.

Comme je l'ai dit, je souhaite que Météo-France puisse bénéficier d'un fort infléchissement de l'effort de baisse d'effectifs dans la période à venir, afin de pouvoir consolider la transformation menée ces dernières années. La bonne conduite du contrat est un élément important que je souhaite mettre en avant dans la discussion avec mon collègue du budget pour la préparation des exercices à venir.

Monsieur Maurey, concernant l'efficacité des aides publiques, nous sommes en train, dans le cas des aides du plan de relance, de faire remonter ce qui a été fait sur le territoire. Beaucoup d'appels à projets ont été lancés et

ont donné des résultats dans les semaines qui viennent de s'écouler. Nous tenons à jour un tableau d'avancement des travaux. Nous pourrions très vite le mettre à votre disposition une fois que nous aurons avancé. On manque encore de recul.

S'agissant de la question du contrôle des CEE, le budget est passé de 1 million d'euros en 2019 à 5 millions d'euros en 2020, puis à 7 millions d'euros en 2021. Nous allons y consacrer les moyens nécessaires. On est en train de réviser les CEE, afin de revenir sur ce qui ne présentait pas un intérêt suffisant.

Pour ce qui est des inspecteurs d'ICPE, 30 postes complémentaires ont été mis à disposition en 2021. Ils ont été notifiés en janvier aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Elles ont eu la possibilité de les ouvrir et de lancer les recrutements. Ces 30 ETP supplémentaires seront complétés par 20 ETP en 2022, conformément aux annonces que nous avons faites lors du plan post- Lubrizol.

La plupart des recommandations de la commission d'enquête ont été mises en place, comme la création d'un bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels (BEA-RI), d'un paquet réglementaire renforçant les contrôles et les obligations des sites Seveso, publié à la date anniversaire de l'accident, le 26 septembre dernier, ou la mise en place d'un plan de renforcement des inspections avec des objectifs quantifiés et publics.

Je peux, si vous le souhaitez, vous fournir des chiffres plus précis, notamment à propos des effectifs d'inspecteurs mais, en tout cas, le nombre de contrôles d'ICPE, malgré la crise sanitaire, a été stabilisé à 19 200 en 2020.

L'objectif du plan post-Lubrizol est de réaliser 50 % de contrôles en plus en 2022 par rapport à 2018, objectif qui devra cependant tenir compte des contraintes dues à la crise sanitaire.

Quant aux tarifications plus adaptées concernant les routes nationales, il n'y a pas, à ce stade, de réformes prévues au-delà de ce que nous prévoyons aujourd'hui dans le projet de loi Climat et résilience, qui porte sur la possibilité, pour les régions qui le souhaitent, de mettre en place une taxe pour les poids lourds.

C'est vous qui en discuterez lors des débats. Je rappelle que ceux qui ne veulent pas le faire ne le feront pas. Ceux qui le souhaitent en ont le droit. C'est en tout cas la position du Gouvernement.

**M. Marc Laménie.** – Madame la ministre, ma question rejoindra celle de Christine Lavarde concernant les moyens humains.

Quelles sont donc les perspectives d'évolution des emplois du ministère dans nos départements et nos territoires respectifs ? Nous dialoguons en effet auparavant avec les DDE. Ce sont maintenant la direction départementale des territoires (DDT) et la DREAL qui ont pris le relais.

J'ai récemment suivi une expérience à propos du risque d'inondations que vous évoquiez. J'ai pu mesurer la qualité du travail qui est fait par la DDT Ardennes. J'ai assisté à beaucoup de réunions destinées à mettre en place des PPRI sur la Meuse, commune par commune. Il s'agit de procédures longues et lourdes, qui reposent sur le lien entre l'État et les collectivités locales, principalement les communes, d'où l'importance des effectifs des DDT sur le terrain, en lien avec les élus.

Beaucoup de départements, comme le Lot-et-Garonne ou la Charente-Maritime, connaissent des risques d'inondation. C'est un travail de longue haleine, qui mobilise à la fois des moyens humains et des moyens techniques importants, qui ont un large impact sur l'économie, l'habitat, et la sécurité des personnes et des biens.

**M. Michel Canévet.** – Madame la ministre, cette mission comprend aussi les affaires maritimes. Je reviens sur l'exonération des charges salariales pour les compagnies maritimes en vue d'affronter la concurrence internationale.

Le Premier ministre avait promis 30 millions d'euros de crédits en septembre dernier. Il n'a été inscrit que 25 millions d'euros et rien n'a été consommé. Il semblerait que 15 millions d'euros environ soient aujourd'hui prévus. On espère que ce dispositif, qui est important pour la compétitivité des entreprises de transport maritime, puisse perdurer dans le temps, afin que nos compagnies maritimes puissent continuer leur activité.

Par ailleurs, des crédits ont été prévus dans le cadre du plan de relance pour les investissements portuaires. Au-delà des grands ports maritimes, il nous paraît important que les grands ports régionaux puissent également en bénéficier.

Marc Laménie a évoqué à l'instant l'évolution des effectifs du ministère. Je ne suis pas de ceux qui pensent qu'il faut à tout prix les augmenter, pas plus que les dépenses, pour juger de l'efficacité de l'action d'une mission. Néanmoins, il faut qu'on arrive à ce que les procédures administratives soient moins tatillonnes dans un certain nombre de domaines liés à l'environnement.

J'ai en mémoire une commune qui voulait démolir un bâtiment qui abritait des nids d'hirondelles. Il a fallu plusieurs mois de procédures administratives pour trouver des compensations, alors que cela aurait pu être traité de façon extrêmement simple. Il en va de même pour les décisions de déboisement, où l'administration pourrait être plus efficiente.

Je voudrais aussi évoquer les questions de pauvreté, qui ont été abordées tout à l'heure dans l'hémicycle. Il existe un grand nombre de dispositifs qui viennent en aide à ceux qui en ont le plus besoin. Je pense ici en l'occurrence au chèque énergie. J'ai noté que le taux d'usage global du chèque énergie était passé de 86 % en prévision pour 2020 à 84 % dans la

réalisation du budget 2020. Qu'est ce qui explique, selon vous, le fait que moins de bénéficiaires l'utilisent ?

Le budget 2020 est par ailleurs le dernier budget qui concerne le compte d'affectation spéciale « transition énergétique ». Il en sera de même en 2021 pour le fonds Barnier, qui est rattaché aux crédits ministériels également, selon les recommandations de la Cour des comptes. Qu'en est-il de l'Afitf ? Ne serait-il pas plus utile, selon vous, qu'elle soit également supprimée et que les crédits dédiés aux investissements routiers soient rattachés au ministère, de façon à ce qu'on puisse mieux évaluer leur réalisation et qu'il n'y ait pas d'intermédiaire, dont on ne mesure pas toujours l'efficacité ?

Enfin, les véhicules électriques connaissent un véritable succès, mais beaucoup de nos concitoyens ont néanmoins du mal à acquérir un véhicule neuf, tout simplement parce que le marché de l'occasion répond sans doute mieux aux besoins d'un certain nombre, et ce malgré les aides qui sont octroyées. Ne vous semblerait-il pas important, pour faciliter la transition vers des véhicules propres, que l'État puisse également aider à l'acquisition de véhicules électriques d'occasion, ce qui permettrait à certains publics en difficulté, sous conditions de ressources, d'accéder à ces modes de transport plus vertueux ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Ma question porte sur le FACÉ. Le système d'information développé depuis 2017 pour servir d'interface avec les autorités organisatrices de la distribution d'électricité et améliorer la gestion du FACÉ n'est toujours pas opérationnel, comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'analyse de 2020.

La crise sanitaire ainsi que des dysfonctionnements en ont repoussé la mise en œuvre. L'évolution du cadre réglementaire survenue fin 2020, qui n'a pas été anticipée par la maîtrise d'ouvrage, a imposé le développement d'une deuxième version, qui devrait aboutir en 2021. Dans l'attente, les coûts de développement du système d'information dérivent fortement et seront significativement plus élevés que les prévisions initiales. Où en sommes-nous dans cette initiative ?

**Mme Barbara Pompili, ministre.** – S'agissant des effectifs, monsieur Laménie, l'idée est de les préserver au maximum sur le terrain. Pour vous donner un ordre d'idée, en 2021, nous avons perdu 740 personnes, 134 au niveau départemental, 458 au niveau régional et 122 au niveau central. On a essayé de suivre les orientations du Premier Ministre, qui étaient de renforcer le niveau départemental pour mettre en place toutes les politiques que nous souhaitons sur le terrain.

S'agissant de la prévention des risques, 30 ETP supplémentaires ont été affectés aux ICPE. Vous êtes loin d'être le seul à nous faire remonter ce besoin d'expertise et de soutien sur le terrain.

Vous avez évoqué les risques naturels et hydrauliques. Ils bénéficient de 37 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 38 millions d'euros en crédits de paiement, essentiellement en matière de fonctionnement et d'investissement concernant la prévision des crues. Nous avons mis en place 1 700 stations Vigicrue et doté différents opérateurs intervenant dans le domaine des risques naturels.

Par ailleurs, le fonds Barnier, en 2020, était pour sa dernière année un fonds extrabudgétaire géré par la Caisse centrale de réassurance. Il a été mobilisé à hauteur de 264 millions d'euros. La loi de finances pour 2021 a procédé, vous le savez, à sa budgétisation sur le programme 181, à hauteur de 205 millions d'euros, niveau majoré de 56 % par rapport aux ressources auparavant disponibles, hors trésorerie accumulée.

On a besoin, en ce qui concerne la gestion des risques, d'être présents sur le terrain, de pouvoir être réactifs et d'avoir les moyens de gérer ces questions. Ce n'est pas la même chose que l'affaire de l'immeuble du Signal. On est là sur des risques exceptionnels, mais c'est malheureusement de moins en moins le cas, alors que la gestion de l'immeuble du Signal relève de la politique de gestion du trait de côte, qui n'est pas quelque chose d'exceptionnel. On est sûr un *trend* prévisible, pour lequel nous allons mettre en place des mesures d'adaptation dans la loi Climat et résilience. Nous aurons l'opportunité d'en discuter très prochainement.

Michel Canévet m'a interrogée sur les ports. Vos questions relèvent un peu plus du ministre chargé des transports, mais aussi de la ministre chargée de la mer. Je vais avoir un peu de difficultés à vous répondre précisément.

Je peux néanmoins vous dire, s'agissant des charges salariales maritimes, qu'on a d'abord eu, en 2020, une sous-exécution notable des compensations d'exonérations de charges patronales en raison de la crise du Covid, avec 9,1 millions d'euros en moins sur les 81,12 millions d'euros budgétés initialement. Ils ont d'ailleurs été redéployés pour soutenir la modernisation et apurer une dette de l'État envers une société.

Un projet de modernisation des affaires maritimes lissé sur cinq ans bénéficie d'un montant annuel variant entre 6 et 7 millions d'euros. Il s'est élevé en 2020 à 6,9 millions d'euros avec, pour l'essentiel, l'acquisition d'un patrouilleur d'occasion destiné au contrôle des pêches et à l'environnement marin en Manche, pour 4,9 millions d'euros, le paiement du patrouilleur Méditerranée acquis fin 2019, et l'approfondissement des travaux destinés à la surveillance du trafic maritime.

Par ailleurs, un cofinancement du fonds pour la transformation de l'action publique à hauteur d'un million d'euros a permis d'initier la mise en œuvre des techniques d'intelligence artificielle dans plusieurs projets portés par la direction des affaires maritimes.

En ce qui concerne la crise sanitaire, elle a généré dans le domaine maritime 800 000 euros de dépenses supplémentaires dans les services déconcentrés. Je m'attacherai, monsieur le sénateur, à vous transmettre des éléments plus précis et en adéquation avec les questions que vous m'avez posées.

La question des procédures administratives est toujours compliquée. Nous essayons de les simplifier. Plusieurs mesures dans des lois précédentes ont essayé de faire de même afin de réduire le nombre de recours et faire en sorte que l'absolue nécessité de la protection de l'environnement n'empêche pas le développement des projets.

On demande à nos opérateurs et aux services du ministère de veiller à combiner tout cela. On voit que l'artificialisation continue malgré tous nos efforts collectifs. C'est un sujet dont on parlera dans le projet de loi Climat et résilience.

Les agents de mon ministère sont souvent le dernier rempart pour éviter des bêtises qu'on pourrait regretter ensuite, car on paye généralement très cher les atteintes à l'environnement. Ils peuvent parfois donner l'impression aux acteurs extérieurs d'être les « vilains petits canards ». Nous essayons, ce qui n'est pas évident, de faire en sorte que les règles soient les plus simples possible afin qu'ils puissent avoir les moyens de travailler correctement. C'est pourquoi ils doivent être présents sur le terrain pour bien comprendre aussi les enjeux de tel ou tel projet.

J'essaie de faire en sorte que les services de mon ministère ne soient pas considérés comme des empêcheurs de tourner en rond, mais plutôt comme des aides à la réalisation des objectifs, tout en tenant compte des indispensables mesures de protection de l'environnement.

C'est délicat, mais je crois qu'on peut y arriver et, contrairement à ce que certains pourraient croire, je ne pense pas que la multiplication des normes soit forcément nécessaire pour réussir à protéger l'environnement. Des simplifications peuvent aider et permettre de décriper des situations.

Vous avez également abordé le sujet du chèque énergie. Son taux d'usage augmente régulièrement. On ne connaît pas encore le taux définitif d'utilisation pour 2020. Le nombre de bénéficiaires est de 5,5 millions en 2020 et de 5,8 millions en 2021, pour le moment.

Concernant l'Atif, les dépenses s'élèvent à 2 824 millions d'euros en 2020, en augmentation de presque 400 millions d'euros par rapport à 2019, soit une croissance de 15 %. L'atterrissage budgétaire pour 2020 démontre que les choix financiers ont été pleinement conformes aux engagements qui ont été pris dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités (LOM), ce qui est une bonne chose. Je n'entrerai pas dans les détails de l'utilisation des moyens de l'Atif - régénération des réseaux routiers et fluviaux, poursuite des engagements en cours, financement

de LGV, renouvellement du matériel roulant et des trains d'équilibre du territoire.

J'entends votre question à propos de l'intégration dans le budget. Aujourd'hui, nous sommes attachés au suivi et à la pluriannualité de ce budget spécifique. Pour l'instant, nous ne sommes pas pour l'intégration du budget de l'Afitf.

Par ailleurs, les aides aux voitures électriques d'occasion sont déjà possibles. Vous avez raison : les voitures électriques neuves ne correspondent pas à des budgets de revenus moyens ou faibles. Les personnes qui achètent des voitures neuves, toutes catégories confondues, gagnent bien leur vie et ont un certain âge.

Pour pouvoir toucher tout le monde, et dans l'idée que la transition écologique ne laisse personne de côté, nous avons dit dès le départ que les aides pouvaient servir à l'achat de véhicules d'occasion. On peut arriver, en cumulant le bonus et les aides mises en place dans différentes ZFE, à 7 000 euros pour l'acquisition d'un véhicule d'occasion, y compris électrique.

On peut aujourd'hui trouver des voitures d'occasion à ce prix sur certains sites internet, ou en tout cas à des prix qui rendent l'achat abordable pour tous. C'est important : la transition écologique doit s'appliquer à tout le monde. On ne peut laisser des gens de côté. Ce n'est pas juste, et les conséquences sociales empêcheraient de mener les réformes nécessaires.

Quant au FACÉ, monsieur Mizzon, il a en effet connu des difficultés informatiques avec son développeur. C'est en train de s'arranger. Des traitements manuels ont été réalisés pour traiter les besoins urgents. Le système sera normalement opérationnel... très vite !

**M. Claude Raynal, président.** -Dès que l'on parle d'informatique en France, on s'aperçoit que nombre de systèmes ne fonctionnent pas !

Merci, madame la Ministre, de vous être prêtée à cette audition et au jeu des questions-réponses sur l'exécution du budget 2020.