



Mission Écologie, développement et mobilité durables

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2021

Écologie, développement et mobilité durables

Programme 203 – Infrastructures et services de transports

Programme 205 – Affaires maritimes

Programme 113 - Paysages, eau et biodiversité

Programme 159 – Expertise, information géographique et météorologie

Programme 174 – Énergie, climat et après-mines

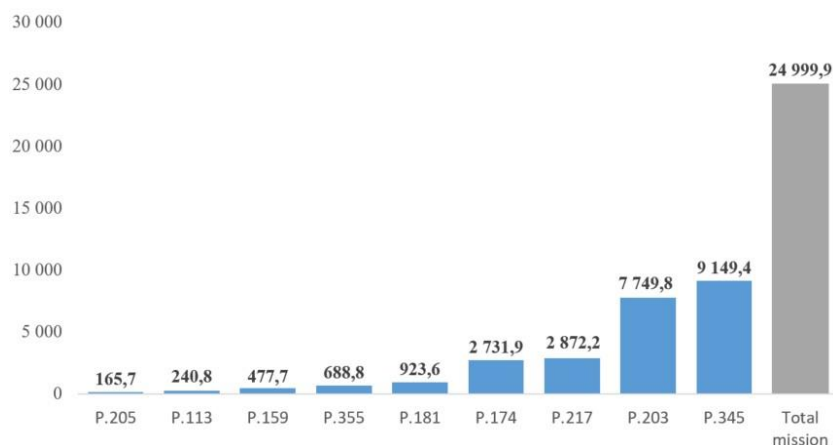
Programme 181 – Prévention des risques

Programme 217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables

Programme 345 – Service public de l'énergie

Programme 355 – Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État (crédits évaluatifs)

Graphique n° 1 : Mission EDMD - exécution 2021 (CP, en M€)



Synthèse

La mission *Écologie, développement et mobilité durables (EDMD)* concourt à la mise en œuvre de politiques publiques nombreuses (transport, énergie, protection de l'environnement et de la biodiversité, lutte contre les pollutions, prévention des risques naturels et technologiques). Elle comprend neuf programmes budgétaires et 36 opérateurs lui sont rattachés à titre principal.

Une exécution marquée par le soutien à l'économie

En 2021, les dépenses de la mission s'élèvent à 25,5 Md€¹ en AE et 25,0 Md€ en CP, soit une hausse respective de 49,3 % et de 49,4 % à périmètre courant par rapport à 2020 (mais stable à périmètre constant).

Comme 2020, la gestion 2021 se caractérise par des crédits ouverts très supérieurs aux crédits initiaux. Cet écart s'explique par des facteurs habituels comme l'importance des fonds de concours (principalement en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France - AFITF) mais aussi par des facteurs propres à l'année 2021, notamment des mesures de soutien aux ménages et à l'économie (dont les 100 € de chèque énergie exceptionnel).

Une partie des crédits ouverts n'a pas pu être consommée sur la gestion, se traduisant par un **taux global d'exécution des crédits ouverts de 85 % (contre 78 % en 2020)**. Ce taux doit cependant être relativisé car il résulte essentiellement de la sous-exécution des dépenses sur fonds de concours et assimilés : si l'on neutralise en particulier 2,4 Md€ dus à l'opération de recapitalisation de la SNCF et les fonds de concours non-consommés, le taux d'exécution passe à 90 % en AE et à 97 % en CP, niveau comparable à celui de 2020.

Dans le cadre du plan de relance, des mesures d'urgence en réponse à la crise et au-delà, les mesures de soutien à l'économie se sont élevées à près de 2 Md€ : dispositif MaPrimeRénov', aides à l'acquisition de « véhicules propres », compensation des baisses de recettes des opérateurs (dont l'AFITF, qui a par ailleurs porté des investissements en hausse). Intervient aussi dans ce cadre l'opération exceptionnelle de recapitalisation de la SNCF (1,6 Md€ en fonds de concours effectivement attribué à la régénération ferroviaire) mentionnée plus haut.

¹ 25,8 Md€ après retraitement des REJB début février 2022.

Certaines des mesures prises ont été complétées par l'appui du programme 362 – *Écologie* de la nouvelle mission *Plan de relance* pour accélérer la montée en puissance de certains dispositifs (notamment aide à la conversion automobile et MaPrimeRénov'). L'examen de la gestion de 2021 confirme, à l'échelle de la mission, la nécessité de clarifier l'articulation du Plan de relance avec les autres programmes concernés, notamment lorsqu'un opérateur assure les décaissements, et d'améliorer l'information sur son avancement et l'évaluation de son efficacité.

Des changements de périmètre significatifs

La gestion 2021 a été marquée par l'élargissement du périmètre de la mission, notamment par des mesures de rattachement au budget général, recommandées par la Cour : la suppression du compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition Énergétique*, budgétisé sur les programmes 174 et 345, la suppression du CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* (CAS SNTCV), budgétisé sur le programme 203, ainsi que la budgétisation sur le programme 181 du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier.

Il convient de souligner les interactions entre les programmes et actions de la mission EDMD et le programme 362 – *Écologie* du plan de relance, doté de 18,3 Md€ sur les 30 Md€ du volet « Écologie » du Plan de relance de 100 Md€ lancé en septembre 2020. L'articulation entre la mission et ce programme n'a pas eu d'autre logique que celle d'ouvrir des crédits pour répondre en opportunité à des besoins jusqu'alors non couverts (extension de dispositifs, abondements d'appels à projets...), et de surcroît décorrélés du dispositif de performance de la mission, sur des périmètres pourtant proches sinon identiques.

Des dépenses d'intervention principalement en faveur d'entreprises

Les dépenses d'intervention représentent près des trois quarts des dépenses de la mission. Cette part a été augmentée par la réintégration au budget général des dépenses portées auparavant par le CAS *Transition énergétique* et par le fonds Barnier. Elles sont à 80 % destinées aux entreprises (soutien aux énergies renouvelables, péages SNCF Réseau, péréquation tarifaire pour l'électricité dans les zones non interconnectées). Les dépenses de fonctionnement courant ne représentent que 3,2 % des AE et 3,5 % des CP de la mission.

Les dépenses d'investissement identifiées dans le seul titre 5 ont baissé d'un tiers en AE (1 144 M€, soit un niveau proche de celui de 2019) et ont crû de 19 % en CP. Elles représentent respectivement 4,5 % et 5 % des crédits de la mission. Elles financent principalement des infrastructures routières, soit au titre de l'entretien lourd, soit au titre du développement

de nouvelles infrastructures. À l'échelle de la mission, d'autres investissements en matière de transports sont financés par l'AFITF ou le groupe public ferroviaire (qui bénéficie de crédits au travers du titre 6).

Masse salariale et emplois

Le taux de consommation des crédits ouverts, qui est de 99,1 %, reste élevé même s'il est légèrement inférieur à celui de 2020 (99,2 %). Le montant des crédits consommés s'établit à 2 647,9 M€. Le titre 2 représente 10,6 % des CP consommés de la mission. L'exécution de la masse salariale traduit une relative solidité des prévisions. Sur le volet des emplois, le dépyramidage au détriment des emplois de catégorie A s'est poursuivi en 2021 et les travaux sur la gestion des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) engagés depuis plusieurs années n'ont toujours pas abouti.

Des dépenses fiscales importantes dont le pilotage ne progresse pas significativement

Le coût des 61 dépenses fiscales de la mission (trois dispositifs de plus par rapport à 2020) est chiffré à 4,69 Md€ pour 2021. L'ensemble des dépenses fiscales de la mission représente près du quart du montant des crédits de paiement consommés par la mission en 2021.

Les deux principales dépenses fiscales sont cotées défavorablement dans le « budget vert ». Elles représentent plus de la moitié du coût total : le tarif réduit pour le gazole utilisé comme carburant par les véhicules de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes (1,41 Md€) et le tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles (1,15 Md€). La suppression de ce dernier, qui devait intervenir en cours de gestion, a été repoussée au 1^{er} janvier 2023. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), remplacé comme dispositif d'incitation à la rénovation énergétique par MaPrimeRénov' sur la gestion, s'éteint progressivement. Mais les crédits MaPrimeRénov' hors plan de relance n'atteignent pas les montants qu'a pu historiquement représenter le CITE.

Par ailleurs, il faut reconnaître que la capacité d'évaluation des dépenses fiscales par le MTE a progressé avec les travaux de préparation du jaune relatif au « Budget vert »² ; pour autant, l'objectif de rationalisation de ces dispositifs fiscaux, notamment ceux non chiffrés ou de faible montant, n'a pas été mis en œuvre.

² Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexe au projet de loi de finances pour 2022

Recommandations

1. Compléter le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP) de la mission EDMD par un état des investissements en faveur des transports financés sur crédits budgétaires et sur crédits de l'AFITF. (Recommandation réitérée), (MTE) ;
2. Subordonner toute modification des dispositifs de bonus-malus automobile et d'aide à la conversion à une étude d'impact et approfondir l'évaluation de l'efficacité environnementale de ces dispositifs. (Recommandation réitérée), (DGEC) ;
3. Revoir les modalités de budgétisation et de paiement des charges du service public de l'énergie pour mettre fin à une gestion des échéanciers de dépenses guidée par des considérations d'opportunité budgétaire. (Recommandation réitérée), (DGEC et DB) ;
4. Compléter le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP) du programme 345 par un état des flux entrants de nouveaux contrats de soutien aux énergies renouvelables, justifiés au premier euro. (Recommandation nouvelle), (DGEC) ;
5. Procéder à une évaluation des impacts environnementaux et économiques des dépenses fiscales les plus coûteuses rattachées à la mission, et proposer une rationalisation des dépenses non chiffrées ou dont le nombre de bénéficiaires est réduit. (Recommandation réitérée), (MTE et MACP) ;
6. Engager ou poursuivre l'évaluation des coûts et des économies résultant de la reprise au sein de l'administration centrale de la gestion des fonds sans personnalité juridique confiée à des tiers. (Recommandation modifiée), (DGEC).

Sommaire

Synthèse	3
Recommandations	6
Introduction	9
Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire	10
I - La programmation initiale	10
II - La gestion des crédits et sa régularité	14
III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes.....	22
IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	37
Chapitre II Points d'attention par programme	43
I - Programmes 203 et 355 : l'appui marqué au ferroviaire ; le plan de relance en soutien des investissements	43
II - Programme 174 : une cohérence limitée, une articulation à trouver avec les crédits du plan de relance.....	48
III - Programme 345 – Service public de l'énergie : un périmètre complété et clarifié, des réformes à poursuivre	56
IV - Programme 217.....	63
V - Autres programmes : 113 (biodiversité), 181, 205, 159	65
Chapitre III Des moyens croissants aux politiques de la mission	70
I - Des dépenses fiscales en légère baisse à périmètre constant mais dont le poids reste important et le pilotage à améliorer	70
II - Une méthode de budgétisation environnementale à améliorer	75
III - Le rôle majeur des opérateurs au sein de la mission.....	78
IV - Les fonds sans personnalité juridique : une réduction du nombre de comptes concernés, une reprise en interne de la gestion à évaluer	81
V - L'évolution de la dépense totale sur moyenne période.....	82
Annexes	84

Introduction

La mission *Écologie, développement et mobilité durables (EDMD)* est une mission ministérielle constituée de neuf programmes, rattachés à la ministre de la transition écologique (MTE).

Les programmes de la mission sont les suivants :

- 113 – *Paysages, eau et biodiversité*
- 159 – *Expertise, information géographique et météorologie*
- 174 – *Énergie, climat et après-mines*
- 181 – *Prévention des risques*
- 203 – *Infrastructures et services de transports*
- 205 – *Affaires maritimes*
- 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*
- 345 – *Service public de l'énergie*
- 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau*

La mission regroupe 36 opérateurs de l'État et assure le financement de six autorités indépendantes.

En exécution, les dépenses de la mission s'élèvent, en 2021, à 25,5 Md€ en AE et 25,0 Md€ en CP. Les dépenses fiscales de la mission sont chiffrées à 4,7 Md€.

Les emplois autorisés du ministère représentent 36 438 ETPT. Ils ont été exécutés à hauteur de 36 289 ETPT. Aux emplois ministériels peuvent être ajoutés les emplois rémunérés par les opérateurs de l'État rattachés à titre principal à la mission (plafond d'emplois fixé à 19 266 ETPT pour 2021).

La mission *EDMD* porte des politiques publiques variées dans les domaines des transports, de l'écologie, de l'énergie et des risques naturels et technologiques, partagées avec des opérateurs de l'État. En complément des subventions et des transferts (1,5 Md€), plusieurs d'entre eux sont affectataires de ressources fiscales à hauteur de 5,3 Md€.

La première partie de la présente note analyse l'exécution budgétaire 2021 au niveau de la mission. La deuxième partie analyse les principaux enjeux de l'exécution par programme. La troisième partie vise à mettre l'exécution budgétaire en perspective notamment par une présentation des autres moyens qui financent les politiques publiques portées par la mission.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

Par rapport à la LFI 2020, les crédits de la mission ont augmenté en 2021 de façon importante à périmètre courant, de 61,1 % en AE et de 56,5 % en CP (+ 8 066,17 M€ en AE et + 7 483,39 M€ en CP). Cette hausse est majoritairement le fait de mesures de périmètre avec la suppression du compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition Énergétique*, budgétisé sur les programmes 174 et 345, la suppression du CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* (CAS SNTCV), budgétisé sur le programme 203, ainsi que la budgétisation sur le programme 181 du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier, précédemment géré de façon extrabudgétaire. Ces mesures de rattachement au budget général répondent aux recommandations exprimées par la Cour dans les NEB des années passées, et devraient permettre d'améliorer la lisibilité de l'action de l'État dans la politique publique des transports, de l'énergie et de la prévention des risques naturels.

S'agissant des années 2021 et 2022, il convient de souligner les interactions entre les programmes et actions de la mission *EDMD* et le programme 362 – *Écologie* du plan de relance, doté de 18,3 Md€ sur les 100 Md€ (dont 30 Md€ pour le volet « Écologie ») du plan prévu pour 2021-2022. Afin de disposer d'une vision complète, le lecteur se référera utilement à la NEB dédiée à la mission *Plan de relance*.

**Tableau n° 1 : évolution des crédits initiaux à périmètre courant
et à périmètre constant entre 2020 et 2021 (en M€)**

<i>(en M€)</i>	Autorisations d'engagements				Crédits de paiement			
	LFI 2020	LFI 2021	Evol périmètre courant	Evol périmètre constant	LFI 2020	LFI 2021	Evol périmètre courant	Evol périmètre constant
P 113	195,82	229,23	17,06%	17,06%	202,02	229,25	13,48%	13,48%
P 159	506,52	481,93	-4,85%	-1,35%	506,52	481,93	-4,85%	-1,35%
P 174	2 488,61	2552,04	2,55%	-13,67%	2 398,80	2 464,55	2,74%	-14,08%
P 181	820,98	1239,00	50,92%	0,12%	821,16	988,94	20,43%	-4,78%
<i>dont HT2</i>	772,86	1189,59	53,92%	-0,03%	773,04	939,53	21,54%	-5,24%
<i>dont T2</i>	48,12	49,41	2,69%	2,69%	48,12	49,41	2,69%	2,69%
P 203	3 143,04	3919,00	24,69%	14,32%	3 167,66	3 696,91	16,71%	6,42%
P 205	159,78	154,88	-3,07%	-3,07%	161,01	159,07	-1,21%	-1,21%
P 217	2 878,59	2847,11	-1,09%	-1,09%	2 906,79	2 867,37	-1,36%	-1,36%
<i>dont HT2</i>	193,17	201,10	4,11%	4,11%	221,37	221,36	0,00%	0,00%
<i>dont T2</i>	2 685,42	2646,00	-1,47%	-1,47%	2 685,42	2646,00	-1,47%	-1,47%
P 345	2 596,25	9149,38	252,41%	-1,96%	2 673,25	9149,38	242,26%	-4,78%
P 355	408,8	692,00	69,28%	69,28%	408,8	692,00	69,28%	69,28%
Total Mission	13 198,40	21 264,57	61,11%	2,53%	13 246,01	20 729,40	56,50%	-0,30%
<i>dont HT2</i>	10 464,85	18569,15	77,44%	3,55%	10 512,47	18 033,99	71,55%	-0,01%
<i>dont T2</i>	2 733,55	2695,42	-1,40%	-1,40%	2 733,55	2 695,42	-1,40%	-1,40%

Source : Cour des comptes – les retraitements effectués pour disposer d'une structure constante ont consisté à retraiter les montants de la LFI 2020 au format 2021, en tenant compte des mesures de périmètre et des transferts observés en LFI 2021.

Le programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité* connaît une hausse importante de 17,06 % en AE et 13,5 % en CP, après une hausse modérée en LFI 2020 de 0,86 % en CP. En l'absence de mesures de périmètre, cette hausse est notamment liée à la revalorisation de la SCSP de l'Office français de la biodiversité (+ 10 M€) et de certains dispositifs en matière de biodiversité, tels que la politique de la forêt et le renforcement des aires protégées.

Le programme 159 – *Expertise, information géographique et météorologie* connaît une baisse de crédit de 4,9 %, principalement liée au transfert de l'action 14 relative à l'économie sociale et solidaire vers le

programme 305 – *Stratégies économiques* (- 19,5 M€ en AE et CP) et le rattachement du centre national des ponts de secours au Cerema (+ 1,38 M€ en AE et CP décidé par amendement parlementaire). À périmètre constant, les crédits sont comparativement stables.

Le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* connaît une hausse limitée à périmètre courant et une baisse marquée à périmètre constant. A périmètre courant, la hausse est liée à des mesures de périmètre avec la suppression du CAS *Transition énergétique* dont une partie des crédits échoit au P.174 (+ 67,5 M€ en AE et CP³), ainsi que la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime budgétée sur le P.174 (+ 350 M€ en AE et CP). A périmètre constant, la baisse porte principalement sur l'aide aux « véhicules propres », néanmoins compensée par les crédits du Plan de relance.

Le programme 181 – *Prévention des risques* connaît une forte hausse à périmètre courant, du fait de la budgétisation du fonds Barnier. Dans ce cadre, les ressources du fonds Barnier, précédemment plafonnées à 131,5 M€ (hors frais d'assiette) ont été largement augmentées, avec une demande de 205M€ en AE et CP dans le PLF 2021, finalement portée à 415 M€ en AE et 205 M€ en CP suite à un amendement du gouvernement lors de la première lecture du PLF à l'Assemblée Nationale. Cet abondement vise notamment à couvrir par des AE dites « complémentaires » l'engagement des actions éligibles au fonds décidées en 2020 ou avant, mais qui n'auront pu être engagées au 31 décembre 2020 faute d'avoir accompli toutes les procédures, et à financer notamment l'expérimentation « mieux reconstruire après une inondation » lancée pour une durée de trois ans⁴. À périmètre constant, le programme comporte également une mesure ponctuelle en faveur de l'ASN pour prendre en charge le coût du renouvellement du bail de son siège.

Le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, a connu en 2021 plusieurs évolutions de périmètre : la budgétisation du CAS SNTCV, celle de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), ainsi que le transfert du réseau routier alsacien et d'une partie du domaine public fluvial aux collectivités. Cette budgétisation se substitue aux financements par voie de taxes affectées mis en place avant 2021. A

³ Il s'agit du montant indiqué par les documents budgétaires (PAP du programme 174 pour 2021). Toutefois, seule une partie des 35,2 M€ consacrés à la ligne « études » provient effectivement du CAS *Transition énergétique*. La mesure de périmètre est donc plus faible.

⁴ Cette expérimentation fait suite à la tempête Alex qui a causé d'importantes inondations dans les Alpes-maritimes en 2020.

périmètre constant, les crédits sont en hausse du fait d'investissements routiers et de mesures tendanciennes.

Le programme 345 – *Service public de l'énergie*, connaît en 2021 une évolution majeure (+ 252 % en AE et + 242 % en CP) du fait de la suppression annoncée du CAS *Transition énergétique*. A périmètre constant, les crédits sont légèrement en baisse.

Les crédits budgétaires du programme 205 – *Affaires maritimes* et du programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie du développement et de la mobilité durable* sont comparativement stables.

Le programme 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État*, exclusivement dédié au remboursement de la dette de la SNCF Réseau reprise par l'Etat en 2020, n'appelle pas de commentaire particulier.

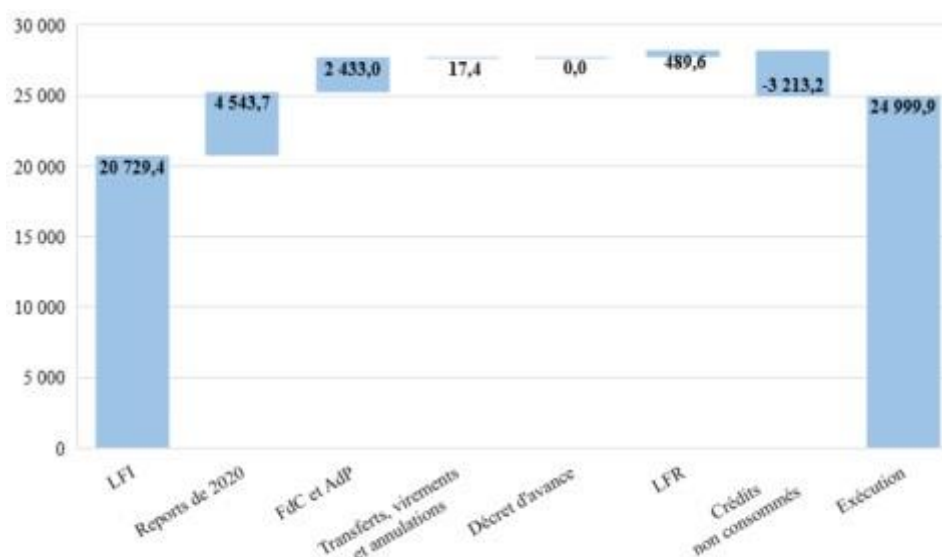
Les programmes 113, 181, 205 ont reçu un avis favorable avec réserves de la part du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du fait respectivement des dépenses prévues pour l'organisation en France du congrès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN⁵), de l'affichage d'une insuffisance de CP dans la programmation qui semble artificiellement majorée et enfin, de la non prise en compte de dépenses de remise état d'un navire, de surcroît avec la nécessaire priorisation de crédit pour répondre à l'engagement politique de soutien aux armateurs ferries dans le cadre de la crise sanitaire.

Les programmes 203 (hors BOP CRET), 159, 174, 345 et 217 ont reçu un avis favorable du CBCM, reflet d'une programmation jugée soutenable.

⁵ Le report à septembre 2021 était d'ores et déjà acté, accompagné de l'estimation du surcoût induit par deux reports successifs.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M €)



Comme les années précédentes, les crédits ouverts (28,2 Md€ en CP) sont largement supérieurs aux crédits initiaux de la loi de finances (+ 36 %). Cet écart s'explique par des facteurs habituels comme l'importance des fonds de concours (principalement en provenance de l'AFITF) mais aussi par des facteurs propres à l'année 2021, notamment des mesures de soutien aux ménages et à l'économie (chèque énergie exceptionnel de 100 €, subvention à la compagnie Brittany Ferries, compensation d'une partie des baisses de recettes de l'AFITF).

A - Une mise en réserve modérée suivie d'une annulation complète

Conformément à la circulaire n° 1BE-20-3927, les taux de mise en réserve appliqués aux programmes de la mission ont été de 4 % pour les crédits hors titre 2 (comme en 2020) et de 0,5 % des crédits de titre 2. En application de la lettre-plafond, des exonérations ont concerné en particulier des crédits au titre de la budgétisation du fonds Barnier (P.181), de dépenses auparavant imputées sur le CAS Transition énergétique (P.174 et P.345) et sur le CAS SNTCV. Les crédits relevant des missions Plan d'urgence face à la crise sanitaire, Plan de relance et Investissements d'avenir ont été exonérés de mise en réserve. Des exonérations ou

atténuations de réserve ont été appliquées à quelques lignes contraintes, en augmentant la réserve sur d'autres lignes ou programmes⁶.

Au total, la réserve initiale s'est élevée à 379,6 M€ en CP hors titre 2 et à 13,5 M€ en AE et CP de crédits de titre 2.

Rapporté à l'ensemble des crédits ouverts en LFI 2021 (P.355 inclus), le montant total des mises en réserve s'est élevé à 3,2 % en AE et 2,2 % en CP⁷. Le taux effectif de mise en réserve des crédits de titre 2 est au taux nominal, comme depuis 2018.

Tableau n° 2 : Montant et taux de mise en réserve initiale et de « surgel » par rapport aux crédits de LFI (2013-2021)

	AE hors titre 2	CP hors titre 2	Titre 2 (AE-CP)
2021 en M€	593,74	392,75	13,48
2021 en %	3,20 %	2,18 %	0,50 %
2020	2,75 %	3,99 %	0,51 %
2019	2,85 %	2,79 %	0,50 %
2018	2,7 %	2,7 %	0,5 %
2017	11,08 %	11,10 %	0,71 %
2016	10,36 %	11,35 %	0,69 %
2015	7,77 %	7,74 %	0,72 %
2014	7,70 %	7,52 %	0,86 %
2013	9,52 %	9,17 %	0,96 %

Source : Cour des comptes. A compter de 2021, le P.355 est intégré à l'assiette de calcul.

⁶ Notamment pour le P.203, exonération totale des crédits destinés à SNCF Réseau et augmentation de la réserve sur une autre ligne du même programme (ligne de compensation fret) ; pour le P.205, atténuation de la mise en réserve des crédits destinés aux exonérations de charges aux armateurs de la flotte de commerce ; pour le P.217, exonération totale des loyers et des charges.

⁷ Un taux effectif de mise en réserve des crédits hors titre 2 de la mission est évalué à plus de 3,6 %, compte tenu des exonérations mentionnées plus haut.

La totalité de la réserve (en CP) a été annulée ou libérée dans l'année, de façon semblable à 2019 et 2020. Un dégel de la réserve a notamment été mobilisé pour répondre au besoin du chèque énergie exceptionnel (P.174), au financement du congrès de l'UICN (P.113) ou dans le cadre des arbitrages de fin de gestion du P.203, en plus de financements complémentaires en LFR ; pour le P.345, le dégel intégral a permis de financer le dernier versement de la compensation CSPE aux opérateurs. Les 157 M€ d'AE restantes correspondent à la réserve sur financement du déficit des TET et ont été dégelées après la fin de gestion (cf. le paragraphe 1.2.2).

Tableau n° 3 : Mouvements intervenus sur la réserve en 2021

<i>(En M€)</i>	AE hors titre 2	CP hors titre 2	Titre 2 (AE-CP)
<i>Total des crédits gelés dans l'année</i>	593,74	392,75	13,48
<i>Total des annulations dans l'année</i>	-33,11	-73,03	0
<i>Total des crédits libérés dans l'année</i>	-403,41	-319,23	-13,48
<i>Total restant gelé</i>	157,23	0	0

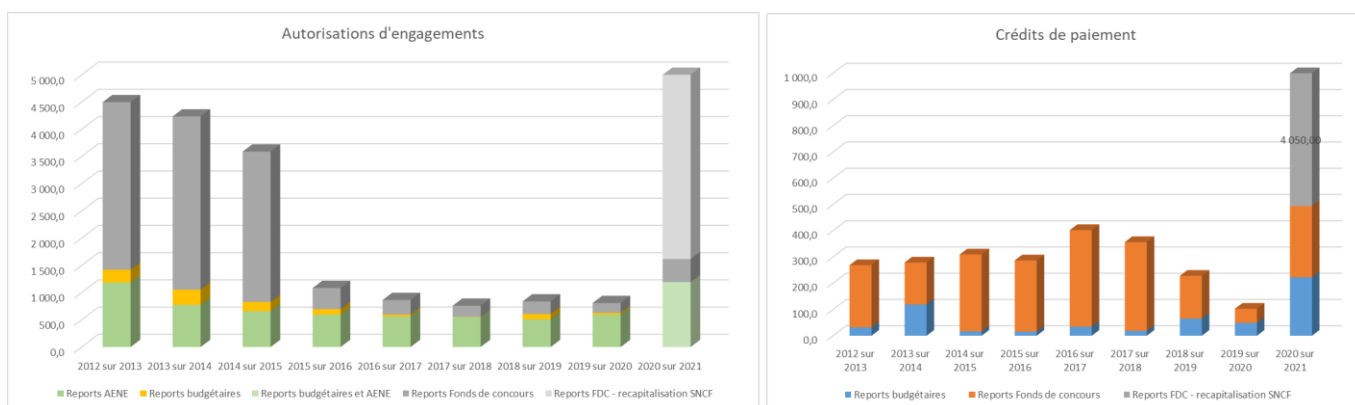
Source : MTE

B - Des reports principalement issus des fonds de concours

Les reports de crédits de 2020 vers 2021 de la mission se sont élevés à 5 666 M€ en AE et 4 543 M€ en CP. Ils se composent de crédits budgétaires, de fonds de concours et d'autorisations d'engagement affectées et non engagées (AENE) :

- pour les fonds de concours : 4 473 M€ en AE et 4 321 M€ en CP ;
- pour les autres sources : 1 119 M€ en AE et 2 227 M€ en CP.

Le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* représente à lui seul 99 % des reports en CP et 90 % en AE. Les reports entrants comprennent les crédits liés à la recapitalisation de la SNCF rattachés en fin d'année 2020 et non dépensés (soit 4,05 Md€ en fonds de concours).

Graphique n° 3 : évolution des reports de crédits (en M€)

Source : Cour des comptes. Les données de reports de 2016 sur 2017, de 2017 sur 2018, de 2018 sur 2019 ont été retraitées pour neutraliser des reports « exceptionnels » dont principalement en AE, 446 M€ sur le programme 345 les trois années citées. Pour les crédits de paiements, l'échelle est tronquée pour faciliter la lecture et la comparaison entre le dernier exercice et les précédents.

Même en tenant compte de cette seule opération, les reports d'AE et de CP de 2020 sur 2021 ne poursuivent pas la tendance observée depuis plusieurs années, s'expliquant par une fin de gestion où la consommation a été moindre qu'espérée (par effet du confinement notamment pour le P.203 et de dépenses en attente sur le chèque énergie pour le P.174). Le report hors fonds de concours dépasse le milliard d'euros en AE et près de 500 M€ en CP. En AE hors fonds de concours, l'augmentation est portée par le programme 203 à la fois du fait d'une hausse des projets en cours (notamment sur le volet routier, avec l'aide du plan de relance) et par un changement de méthode consistant à intégrer l'ensemble des AE des projets jusqu'à leur mise en service.

Les reports de 2021 sur 2022 resteront élevés. En fin d'exercice, il demeure notamment 2 405 M€ (AE+ CP) de solde de FDC rattachés en fin de gestion 2020 au titre des mesures en faveur de la SNCF et versés sur plusieurs exercices. Les programmes 174, 203 et 205 présentent des montants de crédits disponibles non consommés importants. Ils portent des mesures de relance ou de soutien à l'économie. Ils ont été autorisés à déroger à la règle des 3 % de report, à l'exception du programme 203 dont les crédits non consommés sont essentiellement des FDC reportables de droit. De plus, le programme 181 est autorisé à déroger à la règle des 3 % de report en raison de la budgétisation en 2021 du fonds Barnier (43 M€ non consommés à la clôture de la gestion 2021).

C - Des mouvements réglementaires réduits

Comme en 2020 et 2019, au stade de la réserve initiale, il n'a pas été nécessaire de procéder à des redéploiements entre programmes de la mission. Durant l'été 2021, une levée partielle de la réserve de précaution a été opérée sur les programmes 113 et 203, couverte notamment par des annulations réalisées en juillet 2021 sur les autres programmes.

Les programmes de la mission ont été concernés par plusieurs décrets de transfert et de virement. Les virements sont d'ampleur limités. Le programme 217 bénéficie au final de plusieurs transferts pour un solde positif de 15,7 M€ en AE et 15,9 M€ en CP (14,6 M€ en AE et 18,7 M€ en CP à l'échelle de la mission). Ces montants sont du même ordre de grandeur qu'en 2018 et 2019, et ont porté également sur des montants limités, ce qui atteste un bon fonctionnement de l'auto-assurance à l'échelle des programmes (facilitée par ailleurs par l'apport de crédits notamment au travers du plan de relance).

D - Des ouvertures de crédits, en particulier pour le chèque énergie « exceptionnel »

Tableau n° 4 : Annulations et ouvertures par programme en LFR

	Annulation ou ouverture (HT2) en M€		Taux d'annulation ou d'ouverture / LFI (HT2)		Taux d'annulation ou d'ouverture / crédits disponibles (HT2)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 113	-2,92	-13,48	-1,27 %	-5,88 %	-1,19 %	-5,20 %
P 159	-6,05	-6,05	-1,26 %	-1,26 %	-1,26 %	-1,26 %
P 174	514,93	417,69	20,18 %	16,95 %	16,35 %	14,16 %
P 181	-33,28	-25,14	-2,69 %	-2,54 %	-2,73 %	-2,55 %
P 203	94,16	94,95	2,40 %	2,57 %	0,74 %	0,90 %
P 205	33,31	32,14	21,51 %	20,21 %	14,47 %	13,74 %
P 217	-6,83	-7,64	-0,24 %	-0,27 %	-0,24 %	-0,26 %
P 345	0,00	0,00	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
P 355	-2,90	-2,90	-0,42 %	-0,42 %	-0,42 %	-0,42 %
Total 2021	590,41	489,57	2,78 %	2,36 %	1,91 %	1,74 %
Dont ouverture en LFR						
	663,11	565,50	3,12 %	2,73 %	2,15 %	2,00 %

Source : Cour des comptes

Au total, le solde des ouvertures et des annulations en LFR s'élève à 590,4 M€ en AE et 489,6 M€ en CP hors titre 2, soit moins de 2 % des crédits disponibles. Ce niveau d'ouverture est en retrait par rapport à 2020 mais reste sans commune mesure par rapport aux années antérieures à 2018 marquées au contraire par des annulations, avec de plus des reports entrants importants.

Les principales ouvertures ont porté sur :

- le programme 174 avec la décision d'adresser en décembre 2021 un chèque énergie exceptionnel (ouverture de 533,3 M€ en AE et 436,1 M€ en CP) ;

- le programme 203 (94 M€ en AE et 95 M€ en CP en LFR accompagné du dégel intégral de la réserve) notamment pour financer le dégel des redevances TER et TET, compenser la perte de recettes de l'AFITF par subvention budgétaire et financer le protocole transactionnel avec la société GETLINK ;

- le programme 205 notamment pour accompagner le versement d'une subvention à l'entreprise Brittany Ferries.

Les principales annulations, outre les annulations de réserve de précaution, ont porté sur les programmes 181 (solde de la réserve initiale, économies réalisées par l'ASN sur le coût du renouvellement du bail de son siège), 174 et 113.

A noter que la gestion 2022 portera 62,6 M€ d'annulations d'AE de fonds de concours du programme 203, intégrant une correction technique de 25 M€, liée à des difficultés d'utilisation de Chorus⁸. Les données du tableau ci-dessus sont donc susceptibles d'être ajustées.

E - Des fonds de concours toujours très importants

En 2020, la mission EDMD concentrait 57 % des crédits issus de fonds de concours et d'attributions de produits abondant le budget de l'État (6,81 Md€ sur 11,97 Md€) et 6 des 27 rattachements supérieurs à 25 M€⁹.

En 2021, la mission reçoit une nouvelle fois une grande part des fonds de concours et attributions de produits, pour un montant de 3,31 Md€ en AE et 2,43 Md€ en CP (hors reports, cf. 1.2.3), représentant 11,7 % des crédits de paiements de la LFI. En tenant compte des reports, ces montants

⁸ La date tardive du dernier décret d'annulation des FDC rend difficile la réalisation dans Chorus du bilan de l'année N-1 (demandé le 13/01 pour les reports cette année).

⁹ Annexe au projet de loi de finances pour 2022 – État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits.

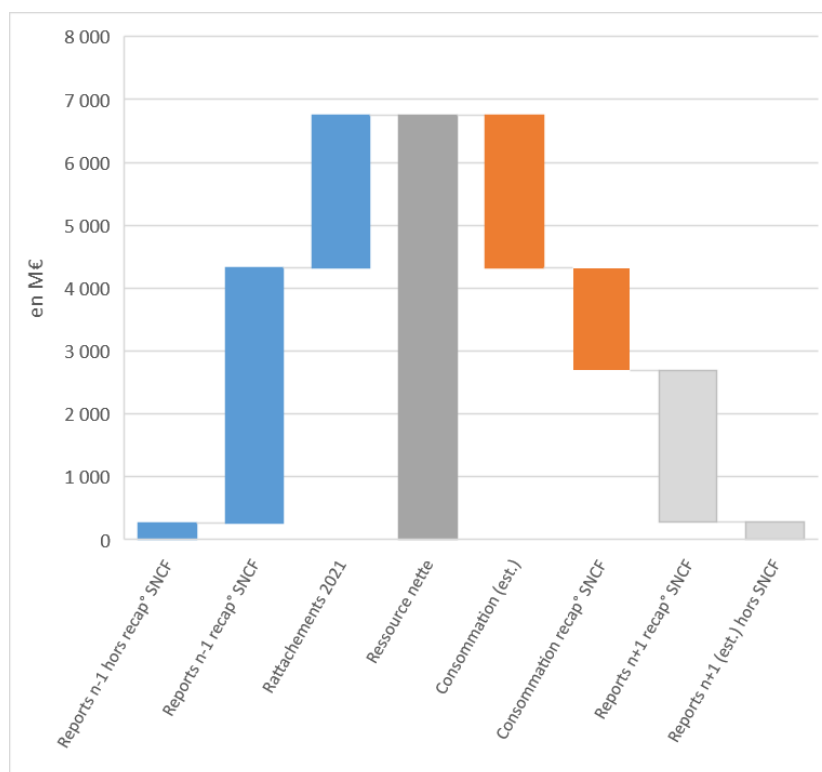
sont augmentés de 4,05 Md€ de crédits relatifs à une opération unique, visant à recapitaliser le groupe SNCF et ayant donné lieu à un rattachement dans les derniers jours de l'année 2020.

Les montants de fonds de concours ont été supérieurs de 1,16 Md€ en AE et 0,24 Md€ en CP aux prévisions initiales (présentées dans le PAP2021) notamment du fait de rattachements sur le programme 203 (en particulier sur les lignes AFITF).

Les fonds de concours en provenance de l'AFITF et au bénéfice du seul programme 203 atteignent 1,8 Md€, soit les 74 % des fonds de concours de la mission (hors opération de recapitalisation). S'agissant de l'AFITF, de l'usage des fonds de concours et des opérations de clôture, un point particulier est développé dans la partie 2.

L'essentiel de la sous-exécution des dépenses sur fonds de concours se concentre mécaniquement sur le programme 203 (pour environ 2,69 Md€ en CP). D'une part sur les 4,05 Md€ de l'opération liée à la SNCF, 2,41 Md€ sont désormais programmés pour une dépense ultérieure. D'autre part, s'agissant des autres fonds de concours non dépensés, selon la DGITM, elle porterait sur 120 M€ touchés tardivement de la SNCF (20 M€ dépensés en 2021) et par ailleurs sur une sous exécution se concentrant sur les routes du fait de difficultés techniques et en moyens humains pour engager les dépenses. Cependant, l'exécution sur les fonds de concours apparaît forte (de plus de 90 %) compte tenu de l'augmentation des ressources liées au plan de relance.

Graphique n° 4 : exécution des crédits de paiement de fonds de concours en 2021



Source : Cour des comptes, d'après Chorus et données d'exécution hors titre 2 des crédits de paiements de fonds de concours de la mission transmises par le ministère. Les 4,05 Md€ de fonds de concours SNCF rattachés fin 2020 et dont la part non consommée est reportée automatiquement sont présentés dans cette rubrique pour faciliter la compréhension du devenir de ces montants, rattachés mais échappant de fait au réexamen des crédits budgétaires habituels.

**

La gestion infra-annuelle des crédits de la mission a été moins perturbée qu'en 2020 malgré la persistance des difficultés liées aux conditions sanitaires. Néanmoins, l'activité a été marquée par les abondements conséquents en cours d'année, en réponse aux impératifs de soutien aux ménages et à l'activité économique.

Hors éléments liés au plan de relance, la gestion apparaît maîtrisée à la faveur d'un dialogue de gestion plus fluide notamment avec le MACP.

Les programmes de la mission ont globalement fait bon usage de l'auto-assurance, en ayant recours toutefois à des mouvements à l'échelle du ministère et non uniquement de la mission. Les taux de consommation corrigés d'éléments atypiques (en particulier la recapitalisation SNCF) sont élevés. Néanmoins, dans le cadre du retour à la normale, les actions marquées par une sous exécution devront faire l'objet d'un pilotage plus serré et d'une évaluation de leur efficacité (mesures relatives aux « véhicules propres », investissement dans les infrastructures existantes, dispositif MaPrimeRénov', etc.).

Le tableau en annexe n° 4 détaille par programme les dépenses supplémentaires portées par la mission, induites par la crise sanitaire et ses conséquences économiques, qui approchent au plus les 2 Md€ hors opération de recapitalisation de la SNCF. Le dispositif MaPrimeRénov' vient significativement augmenter le montant présenté par rapport à 2020. Les effets de la crise sanitaire recensés concernent l'ensemble de la mission et expliquent le niveau important des ouvertures de crédits. S'agissant des moindres dépenses liées notamment à la période de confinement et évaluées à moins de 100 M€, elles sont majoritairement le fait du programme 203. Les conséquences des arrêts de travail Covid et des confinements sur les chaînes de décision sont des facteurs envisagés, sans exclure cependant que la sous-consommation soit aussi révélatrice d'un effet de saturation des équipes (du fait des réductions d'effectif) dans le domaine routier après plusieurs années de hausse des crédits.

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

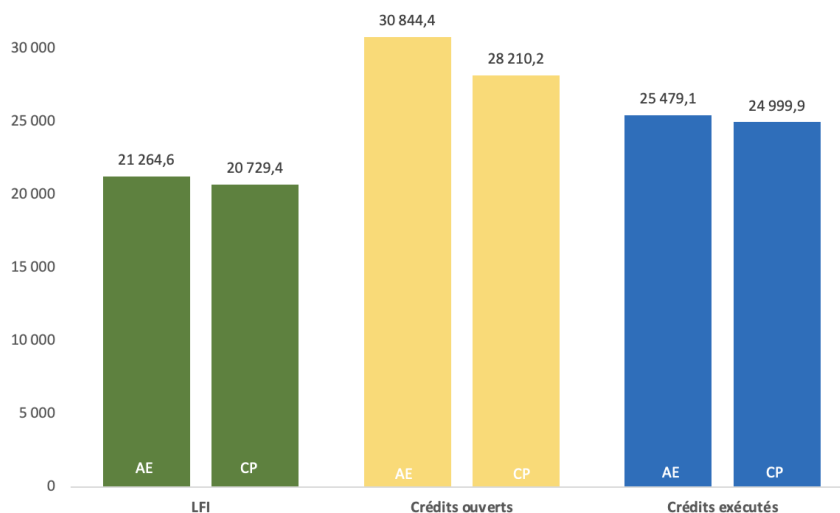
A - Une exécution fortement impactée par les ouvertures de crédits en cours de gestion

En 2021, l'exécution de la mission s'élève à 25,48 Md€ en AE et 25,00 Md€ en CP. Elle se caractérise par un fort taux de consommation des crédits et par une augmentation significative des dépenses par rapport à 2020 (+ 49,4 % en CP), ce qui s'explique principalement par des mesures de périmètre, et en premier lieu l'intégration au budget général des dépenses auparavant portées par le CAS *Transition énergétique*.

1. Un taux de consommation sur crédits ouverts variable selon les programmes

Comme en 2020, la gestion 2021 se caractérise par **un taux de consommation des crédits nettement supérieur aux crédits inscrits en LFI, proche de 120 %** (contre 130 % en 2020), du fait du volume important de fonds de concours et d'ouvertures de crédits en cours de gestion (cf. *supra* 1.2.4 et 1.2.5).

Graphique n° 5 : évolution des crédits 2021 (crédits initiaux, crédits ouverts, crédits exécutés, en M€)



Source : données Chorus ; graphique Cour des comptes

Il n'en est pas de même pour les crédits ouverts : une partie des crédits ouverts n'a pas pu être consommée sur la gestion, entraînant un **taux global d'exécution des crédits ouverts de 85 %** (82 % en AE et 88 % en CP), certes supérieur à celui de 2020 (78 %), mais bien inférieur à celui de 2019 (99 %).

Ce taux doit cependant être relativisé car il résulte essentiellement de la sous-exécution des dépenses sur fonds de concours : si l'on neutralise les 2,69 Md€ de fonds de concours non-consommés, dont 2,4 Md€ sont dus à l'opération de recapitalisation de la SNCF, le taux d'exécution est de 90 % en AE et 97 % en CP (ce dernier taux étant proche du niveau de 2019, et du niveau de 2020 hors recapitalisation de la SNCF). Seul le programme

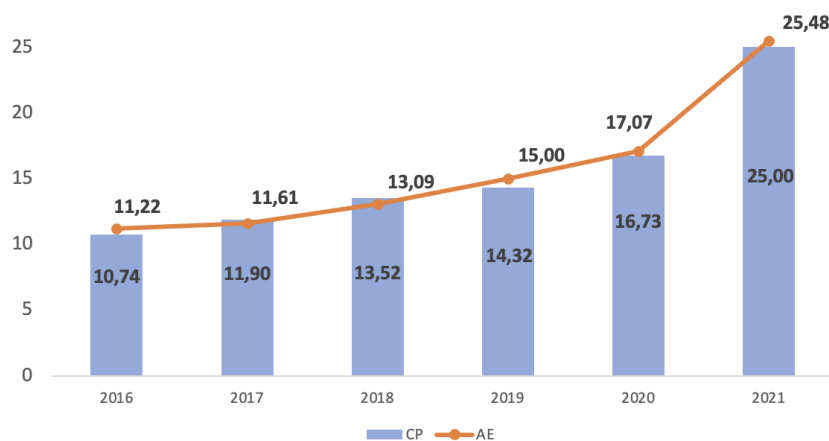
205 – *Affaires maritimes* a un taux de consommation significativement bas (72 %), ce qui s’explique principalement par la crise sanitaire (report de crédits ouverts pour financer une partie de la subvention exceptionnelle au profit de Brittany Ferries, sous-consommation sur les exonérations de charges patronales dédiées au soutien à la flotte de commerce) ; les montants concernés étant toutefois réduits (moins de 10 M€).

2. Une hausse des dépenses liée à la budgétisation des dépenses du CAS *Transition énergétique* et du fonds Barnier ainsi qu’aux évolutions du programme 203

En 2021, l’exécution de la mission s’élève à 25,48 Md€ en AE et 25,00 Md€ en CP, soit une hausse respective de 49,3 % et 49,4 % par rapport à 2020, à périmètre courant.

Cette nouvelle hausse s’inscrit dans un mouvement de hausse continue des dépenses depuis 2016, mais à un rythme plus soutenu au regard des montants financiers concernés par rapport aux années précédentes : l’augmentation est quatre fois plus forte en 2021 qu’en 2020.

Graphique n° 6 : évolution des crédits exécutés de la mission en Md€ (2016-2021)



Source : données Chorus ; tableau Cour des comptes

La principale évolution de la gestion 2021 par rapport à la gestion précédente porte sur le programme 345 – *Service public de l’énergie*, qui passe de 2,9 Md€ à 9,1 Md€ en CP. Cette augmentation résulte de la

suppression du CAS *Transition énergétique*, les dépenses concernées (5,8 Md€ en 2020¹⁰, 6,3 Md€ en 2021) étant désormais portées principalement par le programme 345 qui regroupe l'ensemble des dépenses liées aux charges du service public de l'énergie.

Le programme 203 connaît également une forte augmentation, passant de 6,6 Md€ à 8,1 Md€ en AE (+ 23 %) et de 5,9 Md€ à 7,7 Md€ en CP (+ 31 %). Cela résulte principalement de l'opération de recapitalisation de la SNCF ainsi que des mesures du plan de relance (*cf.* partie 2.1.).

Enfin, l'augmentation du programme 181 – *Prévention des risques*, de 36 % en AE et 15 % en CP, s'explique par la réintégration du budget général du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier (415 M€ en AE et 205 M€ en CP).

En cours de gestion, hors report de crédits et fonds de concours, le principal mouvement concerne le programme 174 – *Energie, climat et après-mines* et l'ouverture en deuxième loi de finances rectificative d'une campagne exceptionnelle du « chèque énergie », pour 533 M€ en AE et 436 M€ en CP. Une ouverture a également eu lieu sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, à hauteur de 94 M€, qui doit être lue en parallèle du dégel de fin de gestion pour 130 M€, l'ensemble devant notamment financer le dégel des redevances TER et TET et compenser une perte de recettes de 100 M€ de l'AFITF.

¹⁰ Le CAS *Transition énergétique* représentait un montant de 6,7 Md€ en 2020, mais 0,9 Md€ concernait le désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'énergie, qui n'a plus lieu d'être en 2021.

Tableau n° 5 : évolution des crédits consommés à périmètre courant et à périmètre constant

	Crédits consommés 2020 (en M€)	Crédits consommés 2021 (en M€)	% évol 2020-2021		Valeur évol 2020-2021 (en M€)	
			Périmètre courant	Périmètre constant	Périmètre courant	Périmètre constant
P 113	190,6	240,8	26,34%	26,34%	50,2	50,2
P 159	519,5	477,7	-8,05%	-4,37%	-41,8	-22,7
P 174	2 828,3	2 731,9	-3,41%	-15,55%	-96,4	-439,9
P 181	804,7	923,6	14,78%	-5,62%	118,9	-45,2
P 203	5 909,1	7 749,8	31,15%	25,84%	1840,7	1527,0
P 205	159,9	165,7	3,63%	3,63%	5,8	5,8
P 217	2 948,8	2 872,2	-2,60%	-2,60%	-76,6	-76,6
P 345	2 974,1	9 149,4	207,64%	10,05%	6175,3	299,0
P 355	400,0	688,8	72,20%	72,20%	288,8	288,8
Total Mission	16 734,8	24 999,9	49,4%	7,3%	8 264,9	1 586,4

Source : données Chorus : tableau Cour des comptes– les retraitements effectués pour disposer d'une structure constante ont consisté à retraiter les montants de la LFI 2020 au format 2021, en tenant compte des mesures de périmètre et des transferts observés en LFI ou en exécution 2021

3. À périmètre constant, une augmentation des crédits due à une opération majeure

À périmètre constant, l'augmentation est moindre (7,28 %) mais elle est supérieure à celle constatée en 2019 (5,16 %). Les programmes 203, 345 et, dans une moindre mesure, 355 portent la majeure partie de l'augmentation. S'agissant du programme 345, l'augmentation du soutien aux zones non interconnectées explique la hausse. Le montant total de l'augmentation comprend l'opération de recapitalisation de la SNCF (premier versement de 1 645 M€ en 2021) qui, neutralisée, conduirait en réalité à constater une très légère diminution des crédits de la mission.

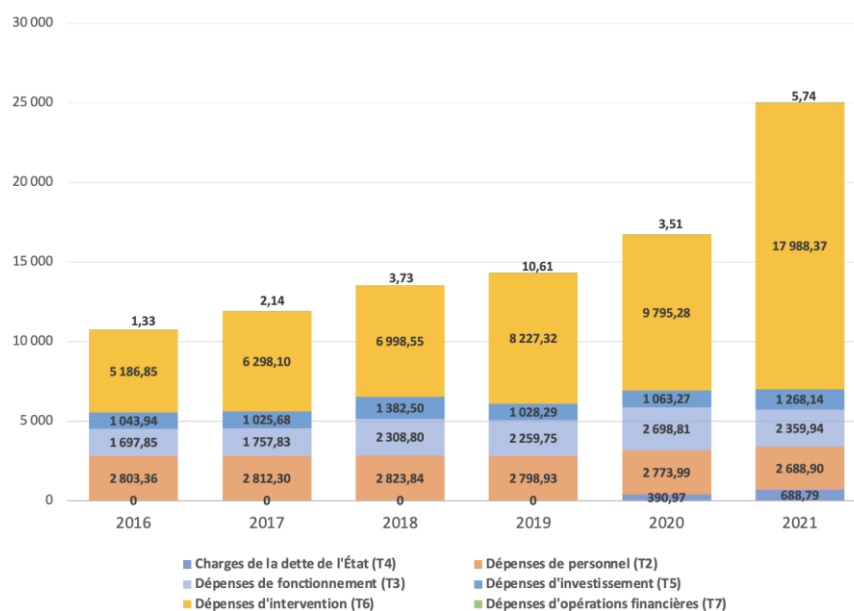
B - Des dépenses d'intervention représentant plus des deux tiers des crédits de la mission

Les dépenses d'intervention représentent une part prépondérante des dépenses de la mission (cf. annexe 3), en augmentation de plus de 80 % par rapport à la gestion précédente en crédits de paiement. Elles constituent

dorénavant 73 % des dépenses de la mission, contre un peu plus de la moitié l'année précédente.

Cette évolution est due à la réintégration au budget général des dépenses portées auparavant par le CAS *Transition énergétique* et par le fonds Barnier.

Graphique n° 7 : les dépenses 2016-2021 de la mission par titre (CP, en M€)



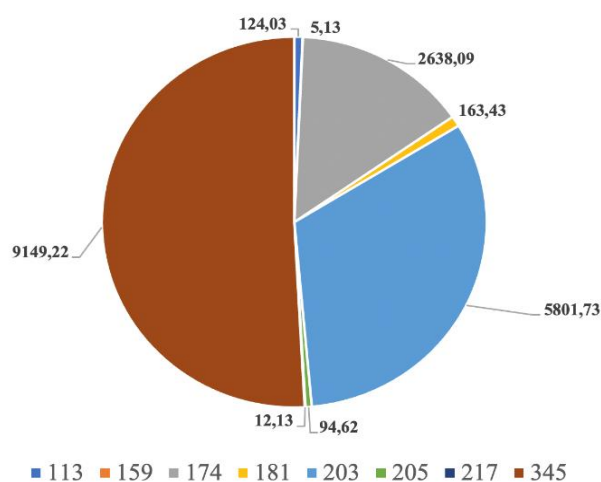
Source : Cour des comptes, d'après Chorus.

1. Des dépenses d'intervention (titre 6) en forte progression

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 18,7 Md€ en AE et à 18,0 Md€ en CP, en hausse de plus de 80 % par rapport à 2020 (respectivement 10,3 Md€ et 9,8 Md€). Cette augmentation significative est due principalement à la réintégration du CAS *Transition énergétique* pour 6,3 Md€ : le programme 345 – *Service public de l'énergie* porte dorénavant plus de la moitié (51 %) des dépenses d'intervention de la mission. Les autres dispositifs d'intervention sont concentrés sur deux programmes (174 – *Énergie, climat et après mines* et 203 – *Infrastructures et services de transport*), représentant l'autre moitié (48 %). C'est ce

dernier programme qui porte l'autre part de l'augmentation, avec un accroissement de 35 % en AE et 38 % en CP.

Graphique n° 8 : répartition des dépenses de titre 6 par programme en 2021 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Les dépenses en crédits de paiement destinées aux entreprises¹¹ représentent, en 2021, plus de 80 % des dépenses d'intervention de la mission, en hausse significative par rapport à 2020 (plus quatorze points). Elles sont portées en quasi-totalité par les programmes 203 – *Infrastructures et services de transport* (concours de l'État à l'équilibre des péages de SNCF Réseau pour les circulations des trains express régionaux et des trains d'équilibre du territoire, pour 2,33 Md€, régénération ferroviaire pour 1,66 Md€) et 345 – *Service public de l'énergie* (soutien aux énergies renouvelables électriques pour 5,77 Md€, soutien à l'injection de biométhane pour 496,0 M€, solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain pour 2,14 Md€, soutien à la cogénération pour 677,6 M€).

¹¹ Catégorie 62.

Tableau n° 6 : répartition des dépenses d'intervention 2021 de la mission par catégorie

	AE		CP	
	En M€	En %	En M€	En %
Transferts aux ménages	2 620,79	14%	2 467,96	14%
<i>Dont P. 174</i>	<i>2 614,31</i>	<i>14%</i>	<i>2 462,50</i>	<i>14%</i>
Transferts aux entreprises	15 159,87	81%	14 878,24	83%
<i>Dont P. 203</i>	<i>5 675,70</i>	<i>30%</i>	<i>5 486,17</i>	<i>31%</i>
<i>Dont P. 345</i>	<i>9 149,22</i>	<i>49%</i>	<i>9 149,22</i>	<i>51%</i>
Transferts aux collectivités territoriales	572,08	3%	350,56	2%
Transferts aux autres collectivités	314,30	2%	291,61	1%
Total	18 667,04	100%	17 988,37	100%

Source : Cour des comptes, d'après Chorus.

En raison du poids des transferts aux entreprises, la part des transferts aux ménages ne représente plus que 14 % des dépenses d'intervention de la mission, contre un quart en 2020. Ces derniers sont portés quasi-exclusivement par le programme 174 – *Énergie, climat et après mines*, et recourent principalement cinq dispositifs : le bonus automobile (325,1 M€), la prime à la conversion (70,0 M€¹²), MaPrimeRénov' (709,9 M€), le chèque énergie (1,10 Md€) et les prestations aux anciens mineurs et à leurs ayants-droit versées par l'ANGDM (249,3 M€).

Le montant des « transferts aux collectivités territoriales » connaît une augmentation, de 407 M€ en AE et 178,3 M€ en CP. La réintégration du fonds Barnier, qui porte à 178,6 M€ en AE et 112,7 M€ en CP les dépenses pour les collectivités du programme 181 – *Prévention des risques* d'une part, et la hausse des dépenses consacrées au sein du programme 203 – *Infrastructures et services de transport* aux transports collectifs (209,0 M€ en exécution contre 21 M€ en 2020) d'autre part, expliquent cette évolution.

Le montant des « transferts aux autres collectivités », de 314,3 M€ en AE et 291,6 M€ en CP, est en baisse par rapport à l'exécution 2020 (respectivement 492,2 M€ et 447,7 M€), principalement du fait de la baisse

¹² Bonus et PAC sont en 2021 en partie portés par le 362, d'où une baisse faciale de l'ordre de 700 M€.

de la dotation exceptionnelle à destination de l'AFITF, d'un montant de 100 M€ en 2021 contre 250 M€ en 2020 (cf. partie 2.1).

2. Des emplois et des dépenses de personnel (titre 2)

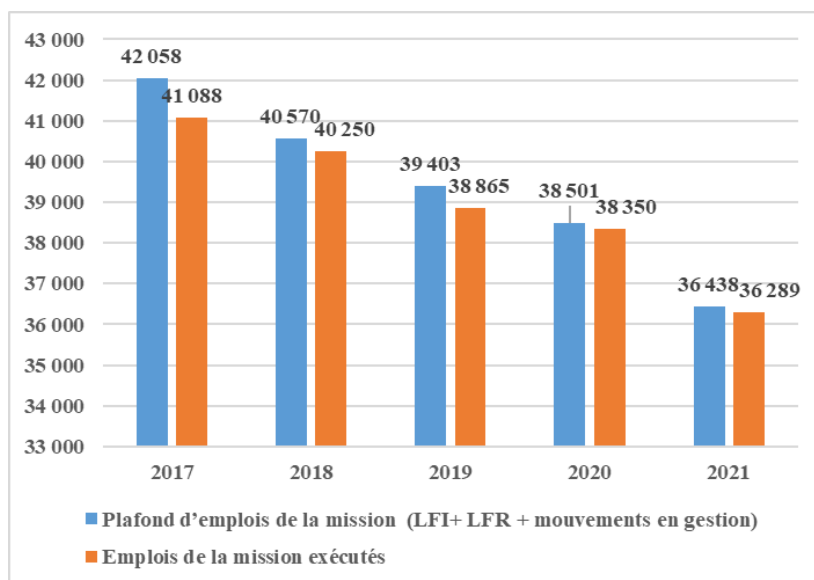
Le titre 2 représente 10,8 % des CP consommés de la mission. Les dépenses de personnel sont portées uniquement par deux des neuf programmes de la mission : le programme support 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie du développement et de la mobilité durables* essentiellement et, dans une moindre mesure, le programme 181 – *Prévention des risques*, mais uniquement pour les emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Tableau n° 7 : évolution 2019-2021 des crédits de personnel et des emplois de la mission

	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI+ LFR 2021 transferts inclus	Exécution 2021	% évol. 2020- 2021	% réalisation LFI-LFR
<i>Titre 2 (en M€)</i>	2798,93	2 773,99		2688,9	-3,07 %	99,1 %
Emplois (en ETPT)	38 865	38 350	36 438	36 289	-5,37 %	99,59 %

Source : Cour des comptes d'après Chorus et données Ministère.

Le plafond d'emplois qui s'établit à 36 438 ETPT a été exécuté au même niveau qu'en 2020 (99,6 % au périmètre de gestion) et s'établit à 36 289 ETPT. L'écart entre le plafond d'emplois et son exécution représente moins de 1 % des emplois exécutés. Les crédits de masse salariale ont été totalement consommés.

Un plafond d'emplois en diminution constante**Graphique n° 9 : plafond d'emplois et exécution
(en ETPT pour la mission)**

Source : Cour des comptes et données ministère pour 2021. Pour les années 2015 à 2017 incluses, le plafond d'emplois au périmètre de gestion comprend les programmes 217, 181 et 337.

Le plafond d'emplois du pôle ministériel a connu une diminution de 49 % depuis 2008 (73 986 ETPT), en raison notamment d'importantes modifications de son périmètre d'intervention. En exécution, les effectifs se sont toujours situés en-dessous du plafond. Cette baisse des effectifs s'explique à la fois par la contrainte pesant sur les effectifs de la fonction publique d'État et par les transferts ou les abandons de missions, principalement portés par les services déconcentrés¹³.

¹³ Cf. NEB précédentes pour le détail des années antérieures.

Tableau n° 8 : évolution du plafond d'emplois entre 2017 et 2021

en ETPT	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2020/2021
Plafond d'emplois (LFI ou LFR)	41 391	40 328	39 373	37 355	36 203	-1 152
Transferts prévus en gestion	667	242	30	1 146	235	-911
Exécution du plafond d'emplois	41 088	40 250	38 865	38 350	36 289	-2 061
Ecart entre plafond et exécution	-970	-320	-538	-151	-149	

Source : Ministère. NB : Le tableau est présenté au format de gestion (soit P181+ P217+ P337 en 2015, 2016 et 2017, et P181+ P217 en 2018 à 2021). Les plafonds d'emplois résultent des LFI 2017, des LFR 2018, 2019 et 2020 et de la LFI 2021.

Les principales raisons de la diminution du plafond d'emplois entre 2020 et 2021 (- 1 143 ETPT) sont les suivantes :

- l'impact des schémas d'emploi (- 795 ETP) ;
- les mesures de transfert et de périmètre, soit - 319 ETPT ;
- des amendements à hauteur de - 29 ETP.

L'écart entre le plafond d'emplois et son exécution est resserré (149 ETPT) comme en 2020. Cet écart correspond au niveau frictionnel de vacance des effectifs. Cette diminution résulte notamment des dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 qui prévoient de ramener la vacance sous plafond, c'est-à-dire l'écart entre les plafonds votés par le Parlement et la consommation effective des emplois, à un niveau proche de 1 %.

2020 avait été marqué par des transferts importants vers le programme 354 du ministère de l'intérieur liés à la création de secrétariats généraux communs des DDI (SGCD). 2021 voit le retour de niveaux plus faibles, comprenant encore 197 ETPT transférés vers le programme 354 pour la même raison qu'en 2020. Ce mouvement est conforme en ampleur à ce qui avait été annoncé l'année dernière.

Le schéma d'emploi a pour sa part, évolué en cours de gestion 2021 et a été ajusté de -779 à -720 ETP (+ 70 A, - 372 B, - 418 C)¹⁴. À l'instar de 2020, le schéma d'emploi a été respecté puisque la diminution globale des effectifs atteint - 744 ETP, soit une sur-exécution de 24 ETP (contre 13 en 2020).

¹⁴ Avec + 10A d'allègement au titre de la renégociation des contrats photovoltaïques et de -8A pour renforcer l'ANAH.

Tableau n° 9 : évolution du schéma d'emploi entre 2017 et 2021

Schéma d'emploi en ETP	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021
Sorties totales	3 353	3 238	3 188	3 114	3 127	3484
<i>dont sorties pour retraite</i>	1 671	1 524	1 417	1 328	1 465	1387
Entrées	2 631	2 437	2 377	2 339	2 348	2740
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-722	-801	-811	-775	-779	-744

Source : Ministère. NB : sur le programme 181 (porteur des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire), l'exécution 2021 voit des sorties équilibrées par les entrées à 1 ETP près.

Depuis 2013, le ministère a toujours systématiquement respecté (voire sur-exécuté certaines années), les objectifs qui lui étaient assignés en matière de réduction d'effectifs.

La poursuite en 2021 du « dépyramidage » comme en 2020

La déqualification de la structure des emplois (ou « dépyramidage », correspondant à un moindre recrutement d'agents de catégorie A que prévu et à des recrutements d'agents de catégorie B et C excédentaires), qui avait repris en 2020, s'est poursuivie en 2021, malgré un schéma d'emploi initial visant à limiter ce phénomène.

Tableau n° 10 : réalisation du schéma d'emploi par catégorie d'emplois en 2021 (en ETP)

Catégories	Schéma d'emploi initial	Exécution du schéma	Différence schéma exécuté/ initial
A	41	-31	-72
B	-372	-416	-44
C	-448	-297	151
TOTAL en ETP	-779	-744	35

Tableau n° 11 : écart entre schéma d'emploi initial et exécuté par catégorie d'emplois en ETP (2014-2021)

Catégories	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2014-21
A	-200	-20	-30	-127	-144	29	-117	-72	-681
B	-128	-108	-25	-37	71	-59	-14	-44	-344
C	312	125	155	163	118	25	118	151	1167

Source : Cour des comptes, d'après ministère.

Sur moyenne période, le ministère a eu tendance à « détruire » des emplois de catégorie A au-delà des cibles tandis qu'il « créait » plus d'emplois de catégorie C, en contradiction avec les besoins exprimés par le ministère en personnels qualifiés. La Cour recommande, depuis 2018, l'établissement d'un plan ministériel de gestion prévisionnelle des ressources humaines : cette démarche engagée en 2021 est toujours en cours après des retards¹⁵. Par ailleurs, l'outil RenoiRH-SD n'est pas encore développé pour ce qui concerne la masse salariale mais peut néanmoins être utilisé pour consolider les analyses utiles au pilotage.

La réduction des effectifs est de plus de 10 % sur les cinq dernières années. L'attrition observée n'a été fondée ni sur une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, ni sur une recherche de meilleure adéquation entre les missions et les moyens, et ce à plusieurs niveaux : de l'administration centrale, des services déconcentrés, des opérateurs rattachés ou non à la mission, d'externalisations (par exemple auprès de la Caisse des dépôts et consignations).

Une masse salariale et des crédits de titre 2 presque intégralement consommés

Pour la mission, la consommation a atteint 2,6 Md€, ce qui porte le taux de consommation des crédits de titre 2 à 99 %. Compte tenu de la particularité des emplois et de la masse salariale rattachés au programme 181 ainsi que du poids du programme 217 dans les crédits de titre 2 (98,6 %), les analyses détaillées concernant la masse salariale et les crédits de titre 2 seront présentées dans la partie consacrée au programme 217 (cf. *infra*, point 2).

3. Des dépenses de fonctionnement courant en hausse pour les AE et en baisse pour les CP

Les dépenses de fonctionnement courant représentent 3,2 % des AE et 3,5 % des CP de la mission.

¹⁵ La Cour a en effet recommandé au ministère d'élaborer, au plus tard en 2020, un plan ministériel de GPRH, incluant la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) dans son rapport sur le *bilan de l'organisation de l'administration centrale des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires – Recommandation n°3* (21 décembre 2018).

Tableau n° 12 : répartition des dépenses de fonctionnement de la mission par catégories

	AE		CP	
	En M€	En %	En M€	En %
Subventions pour charges de service public	1 476,54	65%	1 476,17	63%
Fonctionnement courant	806,01	35%	883,77	37%
Total	2 282,55		2 359,94	

Source : Cour des comptes, d'après Chorus.

L'augmentation en AE est due principalement aux conséquences tirées de l'imputation des dépenses relatives au programme immobilier du ministère en titre 5 au sein du programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Une baisse de 340,6 M€ avait été enregistrée sur le programme 217 en 2020 pour cette raison. En neutralisant cette baisse, les crédits en AE sont relativement similaires à la gestion précédente.

Inversement, l'exécution en baisse des CP est due à l'absence, cette année, du paiement des indemnités dans le cadre de la fermeture de la centrale de Fessenheim, qui avait augmenté l'exécution de 370,2 M€ la gestion précédente.

À noter par ailleurs, la légère baisse de l'enveloppe des subventions pour charges de service public (SCSP). La mission compte 36 opérateurs, dont 13 perçoivent une subvention pour charges de service public, représentant 5,7 % des AE et 5,9 % des CP de la mission (1476,54 M€ en AE et 1 476,17 M€ en CP, en baisse respective de 3,3 % par rapport à 2020). Comme en 2020, les programmes 181 – *Prévention des risques*¹⁶ et 159 – *Expertise, information géographique et météorologique*¹⁷ constituent à eux seuls quasiment trois quarts (72 %) de ces dépenses (en CP) et le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* représente 18 % des SCSP de la mission (en l'espèce à Voies navigables de France – VNF).

¹⁶ La subvention de 551,6 M€ à l'ADEME représente plus de 87 % des SCSP du programme.

¹⁷ Le programme 159 est composé à 95 % des SCSP versées aux opérateurs suivants : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA, 191,1 M€), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN, 89,2 M€) et Météo-France (185,1 M€).

4. Dépenses d'investissement (titre 5)

Les crédits d'investissement exécutés s'établissent en 2021 à 1 144,4 M€ en AE (en baisse d'un tiers par rapport à 2020, mais proches du niveau de 2019) et à 1 268,1 M€ en CP (en hausse de 19 % par rapport à 2020)¹⁸. Ils représentent respectivement 4,5 % et 5 % des crédits de la mission.

Les dépenses d'investissement sont composées à plus de 99 % d'immobilisations corporelles et se concentrent à plus de 94 % en CP sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*. Elles financent des infrastructures routières (entretien lourd et nouvelles infrastructures). Une grande partie de ces investissements est financée par des fonds de concours en provenance de l'AFITF. Les opérations concernant les routes et leur développement (actions 01) concentrent la majeure partie de la diminution des autorisations d'engagement en 2021.

Les autres dépenses d'investissement sont principalement portées par les programmes 205 – *Affaires maritimes* (pour 10,6 M€ en AE, relatifs notamment aux dispositifs de signalisation maritime et dispositifs de contrôle et de surveillance, ainsi que pour des systèmes d'information) et 181 – *Prévention des risques* (programmes informatiques, notamment refonte du système d'information de l'inspection des installations classées et de son intégration dans un portail unique, ainsi que crédits « Plan Séisme Antilles » et réhabilitation de digues par le fonds Barnier).

5. Des dépenses d'opérations financières exceptionnelles (titre 7) portées principalement par les programmes 181 et 113

Les dépenses d'opérations financières de la mission s'élèvent à 7,43 M€ en AE et 5,74 M€ en CP. Il s'agit principalement de dotations en fonds propres versées par le programme 181 – *Prévention des risques* à Météo France à hauteur de 2,1 M€ en AE et 0,9 M€ en CP, crédits non-programmés en LFI, afin de financer les renouvellements des réseaux d'observation de l'établissement, et par le programme 113 – *Paysages et eau et biodiversité* aux parcs nationaux.

¹⁸ Ces mouvements sont dus principalement à la politique routière portée par le 203 : moindre engagement sur des projets de développement (d'où baisse des AE), mais poursuite d'importants projets lancés les années précédentes (d'où hausse des CP).

6. Des dépenses de titre 4 (charges de la dette) portées exclusivement par le programme 355

Les crédits du programme 355 correspondent aux charges financières résultant de la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État, soit 688,8 M€ (AE = CP) en 2021, en hausse de 72 % par rapport à 2020.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Les charges à payer et les restes à payer

1. Des charges à payer automatiques stables hors éléments exceptionnels

Pour 2021, le montant des charges à payer automatiques est estimé à 94 M€ (102,5 M€ en 2020), restant toujours inférieur à 2017, où elles s'établissaient à 174,73 M€. Comme les années précédentes, le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* concentre la majorité des charges à payer automatiques de la mission (64 %), en baisse sensible néanmoins par rapport à 2020.

Le niveau reste donc maîtrisé. S'agissant du programme 203, le montant indiqué renvoie à des dépenses « frictionnelles » (demandes faites après la date de fin de gestion, pièces de dossier manquantes, échéances de paiement début janvier etc.), donc liée principalement à l'activité en fin d'année. A ces montants s'ajoutent des charges à payer complémentaires et supplémentaires, en forte suite à la disparition d'éléments propres au programme 345 et à une baisse de celles relevant du programme 203.

Tableau n° 13 : Montant total des charges à payer automatiques, complémentaires et supplémentaires 2019 -2021

En M €	2019			2020			2021 (provisoire)			Évolution 2021/2020
	CAP auto.	CAP compl. + suppl.	Total CAP	CAP auto.	CAP compl. + suppl.	Total CAP	CAP auto.	CAP compl. + suppl.	Total CAP	
P 113	3,83	0,05	3,88	3	0,7	3,7	3,08	0,26	3,34	-10%
P 159	0,32	0,1	0,42	0,3	0,01	0,4	0,27	0,13	0,4	0%
P 174	0,46	64,22	64,69	0,5	8,5	9	8,8	1,73	10,53	17%
P 181	3,24	0,73	3,97	5,4	1,1	6,5	12,98	0,59	13,57	109%
P 203	38,67	24,16	62,83	85	17,9.	102,9	60,45	17,4	77,85	-24%
P 205	1,7	0,31	2,01	1,6	0,4.	2	1,14	0,32	1,45	-28%
P 217	4,14	26,76	30,9	6,7	24,7	31,4	7,29	1,26	8,55	-73%
P 345	2,55	396,32	398,88	0	486,7	486,7	0	0	0	-100%
P 355	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	0	0	0	-
	54,91	512,66	567,57	102,5	540,1	642,6	94	21,69	115,69	-82%

Source : Cour des comptes, d'après MTE.

2. Des restes à payer en augmentation notamment du fait de la rebudgétisation du fonds Barnier

Fin 2021, les restes à payer (RAP) sont en hausse de 802 M€ (estimation) et atteignent 6,93 Md€, contre 6,15 Md€ en 2020 (+ 13 %).

Tableau n° 14 : Évolution du montant des restes à payer (en M€)

En M€	2020	Evolution 2021 (est.)	2021 (est.)	Evol. 2020-2021 en %	% de la mission	% de la LFI HT2 2021
P.113	99,19	-11,18	88,01	-11,3 %	1,2 %	38 %
P.159	10,77	-5,67	5,11	-52,6 %	0,1 %	1 %
P.174	546,96	90,59	637,54*	16,6 %	9,0 %	26 %
P.181	185,92	628,39	814,32	338,0 %	11,5 %	82 %
P.203	4 564,53	375,62	4 940,15	8,2 %	70,0 %	134 %
P.205	19,69	0,99	20,68	5,0 %	0,3 %	13 %
P.217	659,27	-107,99	551,27	-16,4 %	7,8 %	19 %
P.345	38,28	-38,28	0,00	-100,0 %	0,0 %	0 %
P.355	-	-	-	-	-	-
Total mission hors 355	6 124,61	932,47	7 057,08	15,2 %	100,0 %	35 %

Source : Cour des comptes d'après les données MTE et PAP 2022, l'évaluation la plus récente pour l'année 2021 par programme étant retenue. * Une valeur de 429 M€ est présentée par le responsable de programme en appliquant un taux de chute de 208 M€ sur les campagnes du chèque énergie 2020 et 2021 ; cette appréciation n'est pas retenue à ce stade.

Le programme 203 représente plus des deux tiers des restes à payer de la mission ; comme les années précédentes, ils excèdent les crédits de paiements ouverts en LFI ; la hausse observée reflète l'augmentation des engagements permis par le plan de relance (cf. 2.). Le programme 181 connaît une forte hausse qui reflète la rebudgétisation du FPRNM. L'évolution du programme 174 est toujours marquée par la conduite de programme dont le pilotage génère des restes à payer (dont le chèque énergie et MaPrimeRénov'). Le programme 345 ne présente plus de restes à payer car il a à la fois changé de périmètre et depuis le 1^{er} janvier 2021 ne porte que des dépenses qui s'exécutent en autorisations d'engagement et crédits de paiement égaux.

B - Des provisions pour litiges proches de 2 Md€

Les provisions pour litiges, tous programmes et services (centraux et déconcentrés) confondus, ont été évaluées par le ministère à fin 2021 à 1,90 Md€ (en augmentation de 27 % par rapport à 2020, près de 75 % de plus

depuis 2019), à mettre en regard de 4,50 Md€ de requêtes présentées devant le juge sur ces cas. La hausse des contentieux provisionnés est liée notamment à de nouvelles affaires (contentieux de série en matière d'énergie renouvelable, en lien avec l'abandon de projets, dégradations, lors de manifestations, des parcs éoliens). Par ailleurs, les litiges non provisionnés cumulent 2,83 Md€ de requêtes (contre 2,29 Md€ en 2020 soit, pour des requêtes d'un montant total de 2,29 Md€ (en augmentation de 24 % par rapport à 2020). La part du risque contentieux provisionnée en 2021 par rapport au risque financier total est de 22 %, en léger recul par rapport à 2021 (28,9 %).

L'évaluation comptable des provisions pour litiges fait l'objet de règles interministérielles dans le cadre de la procédure de certification des comptes de l'État : les litiges pour lesquels la demande est inférieure à 1 M€ sont provisionnés de façon forfaitaire ; pour les autres, une estimation du risque, que l'État soit condamné ou transige, est réalisée ; lorsque le risque est estimé supérieur à 50 %, le contentieux est provisionné dans une proportion variable. Par ailleurs, le ministère ne provisionne qu'à partir du dépôt de la requête devant le juge. Les recours administratifs préalables ne sont donc pas recensés pour les provisions. Un élargissement du périmètre de recensement des risques au stade pré-contentieux pour les dossiers à fort enjeux financiers permettrait une évaluation des risques plus complète.

Les documents budgétaires (PAP et RAP) comportent peu d'informations relatives aux contentieux provisionnés, hétérogènes suivant les programmes, et ne mentionnent pas le niveau de provisions atteint globalement. L'inscription des provisions relève d'une opération comptable et non budgétaire. Pour autant, le budget doit permettre de faire face aux risques avérés et le Parlement doit être clairement informé.

C - Une articulation budgétaire entre le programme 174 et la mission *Plan de relance* à réviser

Selon les termes de la circulaire de la direction du budget en date du 10 novembre 2020, le plan de relance se substitue désormais au Grand plan d'investissement. Les initiatives du GPI¹⁹ relevant de la mission ont trouvé leur suite dans le plan, qui y a ajouté d'autres actions.

Le Plan de relance prévoit une enveloppe de 100 Md€ consacrée à la relance de l'économie d'ici 2022. La mission *Plan de relance* est structurée autour de trois programmes, dont le programme 362 – *Écologie*

¹⁹ Réduction du nombre de « passoires énergétiques » (P.174), accompagnement du remplacement de véhicules polluants (P.174), soutien à la rénovation du réseau routier et ferré (P.203), développement de fonds gérés par l'ADEME (P181)

doté de 18,3 Md€. Ses objectifs rejoignent ceux des programmes de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

L'articulation entre les crédits portés par la mission et ceux du Plan de relance est un enjeu d'efficacité et de lisibilité de l'action publique²⁰. Les actions concernées se recoupent parfois. Des mesures sont ainsi prévues au sein du programme 203 – *Infrastructures et services de transports* comme au titre du programme 362 – *Écologie* pour régénérer le réseau ferroviaire ou routier et développer les mobilités douces (notamment le « plan vélo »). Les recoupements sur les dispositifs du programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* sont encore plus forts. Sur le périmètre de la mission *EDMD*, le Plan de relance a par ailleurs participé au financement de mesures en faveur de l'eau, de la biodiversité et des aires protégées (par versement direct aux agences de l'eau, à l'OFB et au conservatoire du littoral), en interaction avec les actions du programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité* et un soutien à l'investissement porté par le programme 205 – *Affaires maritimes* (cf. 2.).

La Cour avait estimé dans la NEB pour 2020 que le suivi des reports et la difficile articulation avec les mesures liées au Plan de relance appelaient un dialogue permanent pour assurer la traçabilité et le suivi des crédits. Le MTE avait précisé qu'une « *attention particulière [avait] été apportée depuis septembre [2020] à la programmation des crédits relance et à son ajustement régulier en lien avec la direction du budget, les directions métiers et leurs opérateurs* ». L'examen de la gestion 2021 confirme à l'échelle de la mission la nécessité de clarifier l'articulation du Plan de relance avec autres programmes, notamment lorsqu'un opérateur en assure le décaissement, et d'améliorer la publication d'information sur son avancement et l'évaluation de son efficacité.

Les programmes 174 et 362 ont tous deux participé au financement des aides au renouvellement du parc automobile (bonus, primes à la conversion). Ces dispositifs se caractérisent par la difficulté de prévision en particulier dans un contexte de crise du marché automobile et de volatilité de la demande (cf. 2.2). Ceci se reflète dans les évolutions contraires (réduction et augmentation de crédits) rencontrées en cours d'année. La nécessité d'une évaluation de l'impact de ces dispositifs est réaffirmée par la Cour.

Une attention particulière est nécessaire, s'agissant de MaPrimeRénov'. En effet, en loi de finances initiale pour 2021, ce dispositif a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 740 M€ en AE = CP

²⁰ Ce constat a également été porté par la Cour dans une communication à la commission des finances du Sénat, *La préparation et la mise en œuvre du Plan de relance*, Février 2022.

au sein du programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*, mais également de 2 Md€ d’AE et 915 M€ de CP au sein du programme 362 – *Écologie* de la mission *Plan de relance*. Ces ouvertures visaient à accompagner une extension de son périmètre aux propriétaires bailleurs, aux copropriétés et à tous les ménages. La clé de répartition entre le programme 362 et le programme 174, fixée par une convention de gestion entre l’État et l’ANAH signée le 20 avril 2021, prévoyait que cette extension reposerait sur le programme 362, le programme 174 continuant à couvrir les dépenses de l’ancien périmètre et le programme 362 couvrant le reliquat éventuel. Fin 2021, il est apparu que cette clé de répartition pouvait ne pas avoir été respectée. Les crédits inscrits sur le programme 174 n’ont pas suffi à satisfaire le besoin des premiers bénéficiaires, nécessitant un appel insuffisamment retracé aux crédits du programme 362. Dans le même temps, les dépenses au profit des nouveaux publics sont moins dynamiques que prévu. L’engagement annoncé de consacrer 2 Md€ supplémentaires à cette politique, uniquement sur les nouvelles catégories de bénéficiaires, ne paraît pas pouvoir être atteint : *a minima*, un meilleur suivi apparaît nécessaire comme la reformulation des objectifs en termes financiers et de publics visés (cf. 2.).

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programmes 203 et 355 : l'appui marqué au ferroviaire ; le plan de relance en soutien des investissements

En 2021, 7 749,85 M€ de crédits de paiement ont été consommés sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, soit 31 % des CP de la mission. Ces crédits augmentent de 31 % par rapport à 2020, hausse largement soutenue par la seule opération de recapitalisation de la SNCF et dans une moindre mesure par le Plan de relance.

A - Un accroissement des interventions dans le domaine ferroviaire

La structuration du programme 203 demeure marquée par le poids des concours à SNCF réseau (plus des deux tiers des crédits en LFI). Suite à la disparition du CAS *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs* (CAS SNTCV), le déficit de financement d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) est internalisé au sein du programme, ce qui constitue une évolution notable et durable. Le programme porte par ailleurs pour trois ans les crédits de recapitalisation de la SNCF (4,05 Md€). Le titre 6 atteint 5,8 Md€ (74,9 % des crédits) contre 4,2 Md€ (71,3 %) en 2020.

Au-delà des évolutions tendanciennes ou contractualisées, les principaux changements entre la LFI pour 2020 et le PLF pour 2021 ont porté sur une hausse du plafond de dépense de 249 M€ (+ 7,9 %, à périmètre constant), une augmentation des crédits pour le fret ferroviaire (170 M€, en réponse notamment aux crises sociale puis sanitaire rencontrées), une augmentation des concours ferroviaires obligatoires (+ 78 M€), et une augmentation des financements pour le transport aérien relevant du programme (+ 4 M€).

Les crédits en LFI ont été diminués de 25 M€, dont 20 M€ pour prendre en compte le transfert du réseau routier alsacien et d'une partie domaine public fluvial.

La prise en compte de l'impact potentiel de la crise a motivé certaines souplesses par rapport aux années antérieures dont le réexamen en gestion de l'équilibre des dépenses et recettes de l'AFITF, le dégel de la réserve (comme en 2020) en plus de crédits supplémentaires en LFR.

Le niveau de consommation des crédits est plus élevé en 2021 qu'en 2020, avec un taux global d'exécution de 73 %. Cependant, ce taux doit être corrigé de l'opération de recapitalisation de la SNCF (4,05 Md€ rattachés fin 2020 et non totalement affectés). Hors ce facteur, 94 % des crédits ont été consommés, dont 97 % des crédits budgétaires et 91 % des fonds de concours (valeurs semblables à 2020). Le taux de consommation reste amoindri par les effets de la crise sanitaire qui a pu ralentir certaines procédures, mais peut-être aussi par un effet de saturation des capacités des équipes à mettre en œuvre les dépenses, sous l'effet conjugué de la hausse des crédits²¹ et de la baisse des effectifs ; une analyse complète reste à faire par les ministères.

B - Des transferts diversifiés du programme au domaine ferroviaire

Les impacts économiques découlant de la crise sanitaire ont été multiples sur le système ferroviaire. Des adaptations ont été mises en œuvre (augmentation de subventions à la SNCF, recapitalisation en cours). La priorité donnée à la régénération ferroviaire a été réaffirmée. De plus, suite à la suppression du CAS SNTCV, le programme a réinternalisé le déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire. Les transferts du programme 203 à la SNCF ont crû de 9 % en 2021 (à 2,33 Md€) ; le détail est présenté en annexe 9.

S'agissant de l'opérations de recapitalisation, il a été indiqué à la Cour que « *Le versement du montant de 4,05 Md€ à SNCF Réseau s'étale sur la période 2021-2023. Un montant de 1,645 Md€ a déjà été versé en 2021. Un versement de 1,761 Md€ en 2022 et de 0,644 Md€ en 2023 sont prévus, soit la totalité des 4,05 Md€ sur la période 2021-2023.* » Cette dépense s'appuie sur des crédits budgétaires rattachés au programme 203, ayant vocation à être reportés massivement deux années consécutives. Dans le cadre du présent exercice, il n'a pas été établi comment cette

²¹ Les fonds de concours AFITF, complétés des crédits du plan de relance, étaient en augmentation (1 783 M€ contre 1 576 M€ en 2020).

trajectoire pluriannuelle, a été déterminée et décidée, l'information du Parlement sur ce point restant faible²².

Cette trajectoire a été déterminée afin de mettre en cohérence les versements avec la programmation des travaux de SNCF Réseau. Seule la signature du contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau – à venir – actera cette chronique qui aura été insuffisamment présentée en amont de l'abondement fin 2020 du fonds de concours.

En 2021, outre l'opération de recapitalisation, la ligne 203-41-06 a été complétée de 140 M€ issus des produits de cession des filiales de la SNCF. A la différence des années précédentes, aucun dividende de la SNCF n'a été versé en 2021 (cf. annexe 9).

C - Une hausse des dépenses de l'AFITF insuffisamment assurée à moyen terme, même avec le plan de relance

La programmation des investissements pour le programme 203 concerne essentiellement l'AFITF. La trajectoire décennale de dépenses inscrite dans la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoit 13,7 Md€ de dépenses effectives pour les « programmes d'investissement prioritaires » (cf. annexe 9 pour plus d'éclairage sur les ressources et les dépenses). Le budget initial prévoyait des engagements en forte hausse : 4,35 Md€ d'AE contre 2,60 Md€ exécutés en 2020. Avec huit budgets rectificatifs, l'AFITF a vu ses engagements prévus fluctuer à la hausse (jusqu'à 4,66 Md€ d'AE) pour s'établir près du niveau initial (4,43 Md€).

Une subvention du Plan de relance de 599 M€ a soutenu la hausse attendue des dépenses. Dans le même temps, l'AFITF a vu baisser certaines de ses recettes du fait de la crise sanitaire (taxe sur les billets d'avion, redevances domaniales, recette du CAS *Radars*), mais aussi d'autres facteurs (notamment l'absence de contribution volontaire de sociétés concessionnaires d'autoroute²³). Ces baisses ont été compensées par une

²² La trajectoire apparaît avoir été présentée à l'occasion du PLF au travers d'une réponse à une question parlementaire (AN-FIN-RELANCE 045), après le premier versement de 1,645 Md€. La Cour avait relevé qu'aucune des administrations associées à la contradiction en 2020 n'avait été en mesure de fournir la notification de cette opération par le MACP à la Commission européenne. Ce constat reste valable.

²³ Du fait d'un précontentieux sur la taxe d'aménagement du territoire.

subvention de 100 M€ du programme 203 et par la modification des plafonds d'affectation des amendes radar²⁴.

L'année 2021 a de nouveau prouvé la réactivité des différentes parties pour ajuster les ressources de l'AFITF en cours d'année. Cependant, le rapport prévu à l'article 60 de la LFR3 de 2020 n'a toujours pas été rendu, ce qui est l'indice de l'absence de réponse durable aux problèmes de ressources rencontrés. La pérennisation des ressources de l'agence reste toujours un point d'attention au vu des restes à payer en croissance (13,9 Md€²⁵, + 1,4 Md€) et des trajectoires de la LOM.

Depuis le passage de l'agence du statut d'organisme « transparent » à celui d'organisme « non transparent », la Cour a déjà critiqué le principe même de l'AFITF, constaté des difficultés liées à sa gouvernance (cf. NEB EDMD 2018) et une incertitude persistante sur ses ressources à moyen terme. A cela s'ajoutent des difficultés de fonctionnement.

- Malgré le déploiement d'un nouveau système informatique financier, l'AFITF et le responsable du programme 203 n'ont pas été en mesure de fiabiliser le suivi des conventions « historiques ».
- Un audit a relevé que malgré les efforts consentis pour améliorer le dispositif de contrôle interne et la qualité du travail des agents, la maîtrise des risques comptables et financiers est insuffisante, surtout dans le contexte d'une croissance des actes de gestion, à effectif constant.

La Cour considère qu'il serait nécessaire soit de doter l'AFITF de moyens à la hauteur des enjeux, soit d'envisager sa rebudgétisation.

D - L'investissement dans les transports hors titre 5 et sur titre 5 du programme 203

Les investissements en faveur des transports s'appuient à la fois sur des crédits budgétaires (programme 203, titre 6), des fonds de concours, des établissements publics (notamment AFITF, Société du Grand Paris), certains bénéficiant de versements du programme 203 (titre 5), de cofinancements dans le cadre des CPER²⁶ ou de taxes affectées.

²⁴ Qui a ainsi compensé la baisse de collecte : 278 M€ prévus au budget initial, 271 M€ finalement reçus.

²⁵ Dont 1,27 Md€ au titre du plan de relance.

²⁶ Sur le plan des AE, depuis 2015, le responsable du programme 203 signale que « les dotations annuelles du CPER sont significativement inférieures aux dotations moyennes attendues se déduisant des contrats signés et de la période de réalisation du

Le plan de relance a soutenu ces apports. S'agissant de l'investissement routier (cf. annexe 9), qui est l'une des cinq priorités inscrites dans la LOM, le Plan de relance a bien pris le relais du Grand plan d'investissement, les dépenses ont crû, mais la fin de gestion depuis deux ans dénote une difficulté des services à suivre le rythme attendu

La fragmentation budgétaire nuit à l'appréciation des efforts de l'État. En réponse à la recommandation énoncée dans la NEB pour 2020 à ce sujet, le ministère a rappelé le contenu actuel des PAP et RAP et indiqué la remise au SGG d'un rapport annuel en application de l'article 3.II de la LOM (sur les investissements de l'État dans les transports) ainsi qu'un enrichissement du RAP concernant 2021. Les deux derniers points n'ont pas encore pu être vérifiés. La Cour réitère sa recommandation visant l'enrichissement de l'information donnée.

Recommandation n° 1 : (MTE) Compléter le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP) de la mission EDMD par un état des investissements en faveur des transports financés sur crédits budgétaires et sur crédits de l'AFITF. (Recommandation réitérée)

E - Programme 355

L'État s'est engagé²⁷ à reprendre 35 Md€ de dette SNCF Réseau, en deux étapes : 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022. La reprise des 25 Md€ au 1^{er} janvier 2020 a eu lieu comme prévu par la loi de finances. La seconde tranche est effectivement prévue en LFI 2022. D'un point de vue budgétaire, si le remboursement du principal de la dette reprise est une opération de trésorerie qui ne requiert pas l'inscription de crédits, les crédits du programme 355 correspondent aux charges d'intérêt résultant de la reprise de dette. Ce programme augmentera donc à l'occasion de la reprise complémentaire de dette en 2022.

Les variations par rapport au PLF sont mineures : les crédits du programme ont été exécutés en dépenses comme prévu en LFR 2 pour 2021 à hauteur de 689 M€ (-3 M€ par rapport à la prévision du PLF 2021), contre 400 M€ au titre de l'année 2020.

CPER. Cette insuffisance de financement a conduit à décaler des projets matures sur le plan technique ou administratif. Le plan de relance décidé par le gouvernement en 2020 permet toutefois d'accélérer et de rattraper une partie de ce retard de financement. »

²⁷ Annonces du Premier ministre du 25 mai 2018.

La reprise de la dette a été encadrée par un dispositif, présenté notamment à l’occasion de la loi de finances 2020 en ces termes : « *Le mécanisme retenu repose sur la conclusion de prêts croisés entre la Caisse de la dette publique (CDP) et SNCF Réseau. Les caractéristiques de ces deux prêts sont identiques et représentatives de celles de la dette de SNCF Réseau. Aux termes du PLF pour 2020, l’État pourra se substituer à SNCF Réseau comme débiteur de la CDP. Ce mécanisme, bien que complexe, permettra d’augmenter les fonds propres de SNCF Réseau et ainsi de mettre fin à la dérive de la trajectoire financière de SNCF Réseau.* »²⁸

Parmi les particularités de la gestion de ce programme, il est rappelé qu’une partie des emprunts est à taux variable ou indexé sur l’inflation ; la charge budgétaire sur ces emprunts dépend de l’évolution des taux, qui ne sont pas sous le contrôle de l’administration. Les dépenses du programme 355 constituent une recette pour la première section du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l’Etat » au côté des crédits du programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l’État (crédits évaluatifs)* (se reporter à la NEB relative à ces comptes).

La gestion au titre de 2021 n’appelle que donc peu de commentaire. Elle apparaît dans son fonctionnement bien distincte des autres programmes de la mission *EDMD*.

II - Programme 174 : une cohérence limitée, une articulation à trouver avec les crédits du plan de relance

En 2021, 2 731,91 M€ de CP ont été consommés sur le programme 174, soit une diminution de 4,3 % par rapport à 2020 (- 96,41 M€). Cette baisse est principalement due aux actions concernant l’aide à l’acquisition de « véhicules propres », dont la diminution (-752,05 M€) est plus forte que l’augmentation des dépenses du « chèque énergie » (+ 435,42 M€, marquées notamment par une ouverture exceptionnelle de crédits en LFR) et de MaPrimeRénov’ (+ 254,92 M€).

La gestion 2021 a vu le périmètre du programme complété par des transferts en provenance du CAS *Transition Énergétique*, supprimé fin 2020 (études sur les énergies renouvelables, interconnexion France-Irlande) et en provenance du programme 345 – *Service public de l’énergie*

²⁸ PLF 2020, transports, Avis n° 144 (2019-2020) de MM. Didier MANDELLI, Jean-Pierre CORBISEZ, Michel VASPART et Mme Nicole BONNEFOY, fait au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 21 novembre 2019 <https://www.senat.fr/rap/a19-144-3/a19-144-33.html>

(Médiateur national de l'énergie, coûts de portage des contentieux CSPE). L'augmentation des dépenses liées à cette modification est limitée, de 65,7 M€ selon le PAP 2021. Cette estimation, qui comprend, outre le budget du Médiateur de l'énergie et du Fonds d'interconnexion, l'ensemble des crédits liés aux études relatives à l'énergie (et non seulement les études pour les énergies renouvelables, provenant du CAS *Transition Énergétique*), devrait en réalité être inférieure.

Il en résulte un programme dont la cohérence et la lisibilité ne sont pas avérées. L'action 01 « Politique de l'énergie » porte des sous-actions diverses et peu liées entre elles, comme les crédits de l'ANDRA, concernant la gestion des déchets radioactifs, et des mesures sociales d'accompagnement de la fermeture des centrales à charbon. L'action 02 « Accompagnement transition énergétique » comprend, outre MaPrimeRénov', le chèque énergie, dont la vocation est avant tout sociale et non environnementale²⁹.

Outre ces changements de périmètre, la gestion 2021 est marquée par une articulation complexe entre les crédits communs et les crédits du plan de relance. Les dispositifs d'aide à l'acquisition de « véhicules propres » et MaPrimeRénov' sont concernés (*cf. infra*).

A - Des aides aux « véhicules propres » intégrées au plan de relance pour plus d'un milliard de dépenses

Le programme 174– *Énergie climat et après-mines* porte notamment les crédits du bonus automobile et de la prime à la conversion, ces deux actions étant également abondées par le programme 362 – *Écologie* de la mission *Plan de relance*. L'ASP traite les demandes, reçoit les crédits et assure la mise en paiement. Le CAS dédié aux « véhicules propres » a été clos fin 2019. En 2021, les aides aux « véhicules propres » ont représenté 17,5 % (505 M€³⁰) des crédits de paiement du programme 174.

Le bonus automobile et la prime à la conversion (PAC) ont fait l'objet d'une dotation totale de 507 M€ sur le programme 174 (et de 1 277 M€ en AE et 732 M€ en CP sur le programme 362 initialement),

²⁹ En 2021, seuls 597 chèques, soit 0,02 % du total, ont été utilisés dans le cadre de travaux de rénovation et d'efficacité énergétiques.

³⁰ Frais de gestion par l'ASP inclus qui s'élèvent pour l'ensemble du dispositif à 6,52 M€ en CP payés en 2021 (dont une partie au titre de 2020, le dernier trimestre au titre de 2021 n'étant payé qu'en 2022). Le rapport entre les coûts de gestion et le nombre de bénéficiaires atteint 17 €, en légère baisse par rapport à 2020, plus élevé que ceux observés avant 2018.

comparable aux estimations des besoins en PLF. En fin d'exercice, il apparaît que 505 M€ ont été consommés sur le programme 174 (pour les bonus automobile) et plus de 710 M€ sur le programme 362.

Le déroulement de l'année a été marquée par des dépenses plus dynamiques sur le bonus alors que dans le même temps la PAC l'était moins. D'un commun accord, la direction du budget et la DGEC ont ventilé les dépenses entre les programmes 174 et 362 différemment de ce qui était prévu dans la convention initiale³¹. Les crédits PAC sous-utilisés ont été redéployés sur le bonus. Le dégel de la réserve a abondé cette ligne pour 15,12 M€. En outre, une partie de la trésorerie disponible à l'ASP en début d'année a contribué de façon importante à répondre au besoin. L'appui sur trois sources de financement (deux programmes et la trésorerie disponible à l'ASP), les changements de barèmes et le décalage des paiements du fait du temps de traitement des aides rendent difficiles l'analyse, entre prévision et réalisé, et les comparaisons interannuelles.

Le gouvernement s'est appuyé sur ces dispositifs pour amplifier le soutien à l'industrie automobile face à la crise. En réponse aux effets du deuxième confinement sur la filière automobile, les barèmes des aides qui devaient être durcis au 1^{er} janvier 2021 ont été prolongés jusqu'au 30 juin 2021³². Au-delà du seul traitement de la crise, des mesures ont été adaptées en direction des publics de professionnels (renforcement des aides pour les véhicules utilitaires légers, les véhicules lourds électriques et/ou à hydrogène), l'outre-mer (majoration de 1 000 € du bonus pour un véhicule neuf) et l'usage du vélo³³.

³¹ Convention tripartite du 4 février 2021.

³² Au 1^{er} juillet, le bonus pour les voitures neuves a été réduit de 1 000 €, les véhicules Crit'Air 2 exclus de la prime à la conversion et les plafonds d'émissions de CO₂ applicables ont été abaissés.

³³ Extension de la prime à la conversion à l'achat de vélo à assistance électrique ou de vélo cargo à assistance électrique, en échange de la mise au rebut d'un véhicule polluant. Extension du bonus à l'acquisition d'un vélo-cargo. Les conditions de soutien au vélo sont donc bien différentes de celles rencontrés durant un temps dans ces dispositifs. Cf. notamment les NEB 2017 et 2018 relatives au CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres*.

Tableau n° 15 : Synthèse sur les bonus et primes à la conversion en 2021, comparaison avec 2020, utilisation des crédits de paiement

Prime à la conversion	Prévu 2021*	Réalisé 2021 (174, 362, ASP)	Variation prévue 2021/réalisé 2021	Réalisé 2020	Variation réalisé 2021/2020
Montant (M€)	400	294	-27 %	643,6	-54 %
<i>Dont 174</i>		70			
<i>Dont trésorerie ASP</i>		101			
Nombre bénéficiaires	148 000	112 723	-24 %	166 934	-32 %

Bonus	Prévu 2021*	Réalisé 2021 (174, 362, ASP)	Variation prévue 2021/réalisé 2021	Réalisé 2020	Variation réalisé 2021/2020
Montant (M€)	738	1070	45 %	643,6	66 %
<i>Dont 174</i>		429			
<i>Dont trésorerie ASP</i>		53			
Nombre bénéficiaires	197 000	270 214	37 %	117 196	131 %

Source : DGEC * en loi de finances initiales.

NB 1 : la trésorerie ASP correspond à des crédits déjà délégués à l'ASP et mobilisés pour assurer les paiements. NB 2 : parmi l'ensemble de ces primes, 55 % des véhicules acquis sont des véhicules électriques ou hybrides rechargeables (26 % en 2020).

La prévision de dépenses sur ce dispositif est confrontée à la difficulté d'anticiper les évolutions du marché automobile et les réactions des consommateurs. Les mesures en direction des poids lourds et autobus électriques, innovantes et sur un marché encore à structurer, ont suscité peu de demandes à ce stade (moins de cinquante) mais représentent tout de même une dépense de près de 5 M€. Hors mesures liées à la crise, les montants collectés au titre du malus et les dépenses au titre des aides sont du même ordre.

Le bonus, la prime à la conversion et le malus en 2021

En 2021, 1,6 million de voitures particulières neuves ont été immatriculées soit un niveau comparable à 2020 et une baisse de 25 % par rapport à 2019. Dans ce contexte, 536 596 véhicules (dont près de 430 000 voitures neuves) ont fait l'objet d'un malus (soit 26,2 % des immatriculations de voitures neuves), pour une recette de 536,7 M€.

L'essentiel des 270 214 bonus ont été attribués à des véhicules particuliers neufs (plus de 15 % des immatriculations neuves de cette catégorie) et 112 723 primes à la conversion. Les aides cette année excèdent de loin le montant collecté au titre du malus.

Le CGDD a produit en 2021 une évaluation socio-économique *ex post* de la prime à la conversion en 2020³⁴ (après un travail équivalent sur les années 2018 et 2019). Sous réserve de plusieurs hypothèses, il est conclu notamment que « *la mesure présente un bilan économique et environnemental positif estimé à 90 millions d'euros* »³⁵ et « *dans le cadre du plan de relance, en juin et juillet 2020, l'assouplissement des critères d'éligibilité a favorisé la mise au rebut de véhicules essence ; de plus, la prime bonifiée, réservée jusqu'alors aux ménages très modestes, est devenue accessible à trois quarts des ménages, ce qui a contribué au soutien du secteur automobile en permettant de remplacer davantage de véhicules, mais a amoindri le ciblage du dispositif et donc son efficacité.* ». Un approfondissement des travaux est actuellement lancé par le Comité d'évaluation du plan de relance, en association avec le CGDD ; le bonus sera intégré à cette évaluation.

Comme souligné les années précédentes dans la NEB de la présente mission, la gestion de cette aide peut être améliorée en stabilisant les conditions d'accès aux aides et en tenant compte des premières évaluations sur l'efficacité du dispositif, s'agissant tant des objectifs environnementaux que sociaux. L'assouplissement des critères d'éligibilité dans le cadre du plan de relance conduit vraisemblablement à faire de cette mesure un instrument de soutien à l'industrie automobile avant tout. Le recours à deux programmes différents (dont un hors de la mission) est une réponse opérationnelle mais qui induit une difficulté dans la présentation du suivi des dépenses.

³⁴ Prime à la conversion des véhicules : bilan économique et environnemental pour 2020, novembre 2021, CGDD

³⁵ En 2020, plus de 640 M€ ont été dépensés sur ce dispositif.

2 (DGEC) : Subordonner toute modification des dispositifs de bonus-malus automobile et d'aide à la conversion à une étude d'impact et approfondir l'évaluation de l'efficacité environnementale de ces dispositifs. (Recommandation réitérée)

B - Une augmentation significative du chèque énergie, du fait d'une meilleure exécution et d'une ouverture exceptionnelle de crédits en fin de gestion

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 verte³⁶. Après deux années d'expérimentation, il a été généralisé en 2018 et élargi en 2019. Attribué en tenant compte du niveau du revenu fiscal de référence (RFR) et de la composition des ménages, il varie entre 48 et 277 € et concerne en 2021 environ 5,8 millions de bénéficiaires.

Les crédits prévus en LFI 2021 prévoyaient 853,6 M€ en AE et 755,8 M€ en CP, soit une baisse de 3,2 % en AE et 8,1 % en CP par rapport à 2020. Ils s'appuyaient sur un taux d'usage global de 88 %, répartis en 78 % consommés en 2021 et 10 % en 2022. A ces ouvertures initiales se sont ajoutés les montants prévus par la loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative, visant à apporter un complément exceptionnel de 100€ pour les mêmes bénéficiaires que le chèque énergie classique. A ce titre, 575,5 M€ en AE et 525,9 M€ en CP ont été ouverts, portant l'ensemble des crédits du chèque énergie pour 2021 à 1 429,1 M€ en AE et 1 281,7 M€ en CP.

L'exécution a été conforme aux attentes, avec un taux de 89,6 % en AE et 87,6 % en CP, en nette augmentation par rapport à la gestion précédente. Les difficultés rencontrées l'année passée, liées à la crise sanitaire (difficultés rencontrées par La Poste dans l'acheminement des chèques) n'ont pas eu lieu, et la pré-affectation des chèques est en augmentation. La Cour relève toutefois que le taux d'usage du chèque a, comme les précédentes années, été légèrement surestimé : il a été recalé à 86,5 % en fin de gestion.

³⁶ Articles L.124-1 et suivants du code de l'énergie.

C - MaPrimeRénov' : une montée en puissance progressive, une articulation avec le plan de relance à préciser

Le dispositif MaPrimeRénov' est issu de la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) afin d'améliorer l'impact environnemental de cette aide et de la rendre contemporaine aux travaux. Son montant est déterminé en fonction des économies d'énergie et de la production de chaleur et de froid renouvelable, en non plus en fonction du montant des travaux (arrêté du 14 janvier 2020).

Destinée en 2020 aux ménages aux revenus modestes, cette prime a été ouverte en 2021 à l'ensemble des ménages, qui ont continué à bénéficier du dispositif fiscal du CITE, ainsi qu'à de nouveaux bénéficiaires comme les copropriétés, et a été complétée par des dispositifs de « bonus » lors de l'atteinte de certaines performances énergétiques. Elle est distribuée par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui a, du fait de cette montée en charge, vu ses effectifs croître dans le même temps que ses dépenses de fonctionnement.

La LFI prévoyait des crédits à hauteur de 740 M€ en AE et en CP. Il faut toutefois ajouter les crédits du plan de relance pour avoir une vue complète de MaPrimeRénov' : en 2021, 2 Md€ en AE et 1 115 M€ en CP ont été ouverts pour MaPrimeRénov' au sein du programme 362 – *Ecologie* de la mission *Plan de relance*³⁷. Sur ce total de 1 855 M€ de CP ouverts, 1 298 M€ ont été consommés, soit un taux d'exécution de 70 %.

Les crédits consommés sont en nette augmentation par rapport à 2020 (+ 185,3 %), à la fois du fait de l'extinction du CITE et de l'extension des conditions d'éligibilité à la prime de transition énergétique ; sur le seul programme 174, l'augmentation est significative mais plus mesurée (+ 55,8 %).

Tableau n° 16 : crédits consacrés à MaPrimeRénov' au sein du budget général de l'État (2020-2021)

	LFI 2021	Exécuté 2021	Variation	Exécuté 2020	Variation 2021/2020
Montant (M€)	1 855	1 298	-30,0 %	455	+ 185,3 %
<i>Dont 174</i>	<i>740</i>	<i>709</i>	<i>-4,2 %</i>	<i>455</i>	<i>+ 55,8 %</i>
<i>Dont 362</i>	<i>1 115</i>	<i>589</i>	<i>-47,2 %</i>	<i>0</i>	

Source : Cour des comptes

³⁷ S'agissant du P362, le ministère conteste ces chiffres, arguant d'une meilleure exécution (1,41 Md€ d'AE consommées pour 1,44 Md€ d'AE ouvertes en 2021), en contradiction avec les documents budgétaires, et sans apporter d'éléments étayant cette rectification.

Pour comparer les exercices 2020 et 2021, il faut toutefois ajouter la dépense fiscale du CITE, dont l'objet est le même que la prime de transition énergétique. On constate que l'accroissement est plus limité (+ 3,8 %), signe que l'augmentation des crédits affichée grâce au Plan de relance doit être fortement nuancée.

Tableau n° 17 : crédits budgétaires et dépense fiscale consacrés à la rénovation énergétique (2020-2021)

En M€	Prévisionnel 2021 MPR + CITE	Prévisionnel 2020 MPR + CITE	Variation 2021/2020
Montant	1 598	1 539	+ 3,8 %
<i>Dont MPR</i>	<i>1 298</i>	<i>455</i>	
<i>Dont CITE</i>	<i>300</i>	<i>1 084</i>	

Source : Cour des comptes

L'articulation concrète entre les crédits communs et ceux du Plan de relance n'est pas claire. D'après les documents budgétaires et une convention entre l'Etat et l'ANAH du 20 avril 2021, la clé de répartition devait permettre une distinction entre les dépenses de rénovation pour les publics déjà bénéficiaires de MaPrimeRénov' en 2020 (principalement les ménages modestes et très modestes), au titre des crédits de droit commun portés par le programme 174, et les dépenses pour les nouveaux publics, intégrés au sein du programme 362. Ce n'est que dans un second temps que les crédits « relance » pouvaient être destinés aux anciens bénéficiaires.

L'exécution 2021 semble toutefois démontrer que 82,9 % des dépenses MaPrimeRénov' dans leur globalité ont servi aux anciens publics : au moins 1 050 M€ auraient ainsi été destinés aux ménages modestes et très modestes, soit l'ensemble des crédits du programme 174 ainsi que plus de la moitié des crédits concernés du programme 362, et non pas simplement le reliquat.

La clé de répartition entre les deux programmes recèle une autre contradiction. Les documents budgétaires indiquent que l'extinction du CITE vient abonder à hauteur de 350 M€ les crédits du programme 174 de MaPrimeRénov', ce transfert étant défini comme une mesure de périmètre. Or, les publics bénéficiant des crédits du programme 174 sont les mêmes que pour la gestion 2020 : ils n'étaient déjà plus concernés par le CITE. Il n'y a donc pas extension du périmètre proprement dit en 2021 pour le programme 174, mais une montée en charge du dispositif. Il semble plus pertinent de considérer que l'extinction du CITE est venue abonder une partie des crédits du plan de relance.

La LFI 2022 a prévu une ouverture, au sein du programme 174, de 1 700 M€ en AE et 1 390 M€ en CP. En ajoutant les crédits pour 2022 du programme 362 (0€ en AE et 565,6 M€ en CP), le total des crédits en CP

MaPrimeRénov' est en augmentation de 5 %. La montée en puissance de la prime de transition énergétique aura ainsi été relativement lente.

Pour 2022, la Cour recommande donc un suivi et une articulation plus clairs entre les crédits portés et consommés au sein du programme 174 et ceux portés par le programme 362. La note d'exécution budgétaire consacrée à l'analyse des crédits de la mission Plan de relance, et en particulier celle relative au programme 362 – *Ecologie*, énonce les recommandations visant cet objectif.

III - Programme 345 – Service public de l'énergie : un périmètre complété et clarifié, des réformes à poursuivre

Le périmètre du programme a évolué de manière significative en 2021 avec la réintégration au budget général des dépenses portées auparavant au sein du CAS *Transition énergétique* par les programmes 764 et 765, dont la majeure partie se trouve désormais au sein du programme 345. Dans le même temps, les dépenses non liées au règlement des charges de service public de l'énergie, qu'elles soient portées par le programme 345 ou le CAS *TE*, ont été transférées au programme 174 – *Énergie, climat et après mines* : il s'agit des dépenses relatives au Médiateur de l'énergie, au contentieux « Messer » (relatif à l'ancienne contribution au service public de l'électricité), au développement des interconnexions et aux études techniques, financières et juridiques préalables au lancement des appels d'offre relatifs à l'installation d'éoliennes en mer (cf. annexe n°5).

Les actions provenant du CAS *TE* ont été réparties comme suit entre le programme 345 et le programme 174 :

**Tableau n° 18 : répartition des dépenses auparavant portées
par le CAS TE entre les programmes 174 et 345**

	P. 174	P. 345
Soutien aux énergies renouvelables électriques		X
Soutien à l'injection de biométhane		X
Soutien aux EnR dans les ZNI		X
Soutien aux effacements de consommation		X
Frais d'intermédiation compte TE		X
Développement des interconnexions	X	
Etudes techniques, financières et juridiques préalables aux appels d'offres d'éoliennes en mer	X	

Source : Cour des comptes

En conséquence, les crédits portés par le programme ont sensiblement augmenté (bien que certaines dépenses, comme le soutien à la cogénération, soient en baisse, cf. annexe n°6) : 9 149,4 M€ de crédits de paiement ont été consommés sur le programme 345, soit plus du tiers (37 %) des CP de la mission, contre 18 % en 2020.

A - Charges de service public : un système peu lisible à réformer

Les charges de service public sont supportées par les différents acteurs du secteur de l'énergie et permettent de financer des dispositifs de soutien au développement des EnR ou d'assurer la péréquation tarifaire sur l'ensemble du territoire.

Alors que les années précédentes, les crédits relatifs à la compensation des charges supportées par les opérateurs étaient répartis entre le CAS *TE* et le programme 345 – *Service public de l'énergie*, créés en 2015, ils sont désormais rassemblés au sein du programme 345, le CAS *TE* ayant été supprimé par la loi de finances initiale pour 2020. Cette réforme a entraîné une forte augmentation des crédits du programme (les CP prévus en LFI sont passés de 2 673 M€ en 2020 à 9 149 M€ en 2021).

Cette évolution a contribué à améliorer la lisibilité et le suivi de ces dispositifs. Elle n'a néanmoins pas conduit à une évolution des mécanismes de budgétisation et de paiement des compensations des charges de service public, contrairement aux recommandations déjà formulées par la Cour. Les paragraphes suivants résument les principaux constats (cf. annexe n°7 pour une analyse plus détaillée).

Un mécanisme sur trois années glissantes

Les crédits inscrits en LFI 2021 intègrent les compensations au titre de trois exercices : les charges constatées de l'année N-2, la mise à jour de l'évaluation des charges de l'année N-1 et l'évaluation des charges de l'année N. À titre de simplification, il pourrait être envisagé de limiter l'ajustement sur deux années, en n'opérant pas une réévaluation des charges en N+1.

Un calendrier de paiement à cheval sur deux exercices budgétaires

Les dispositions de l'article R. 121-33 du code de l'énergie prévoient que 11/12^{èmes} des charges dues pour une année N sont payées au cours de l'année N, de février à décembre. Le 1/12^{ème} restant est payé en janvier N+1. Ce calendrier de paiement est un héritage de l'ancien mécanisme de compensation lorsque les fournisseurs d'électricité devaient reverser le produit de la CSPE à la CDC. Il n'y a plus de justification et il

paraîtrait possible désormais d'organiser le paiement des compensations prévisionnelles entre janvier et décembre de l'année N.

Un traitement dérogatoire réservé à EDF sur la base de dispositions réglementaires peu claires

Le ministère estime que les dispositions de l'article R. 121-33 autorisent EDF à déroger à la règle des 11/12^{èmes} et à ajuster le calendrier de paiement des compensations. Cependant, à supposer que la règle des 11/12^{ème} ne s'applique pas à EDF, les textes ne précisent pas quelles sont les règles applicables à cette entreprise. Il est de plus à souligner que l'article R.121-33 n'a plus d'objet.

Le ministère, qui souscrit à l'amélioration de la lisibilité et du suivi des charges qu'une telle réforme des charges de service public entraînerait, considère toutefois que le système actuel réduit les fluctuations inter-annuelles des charges de service public, qui dépend de facteurs exogènes, en premier lieu le prix de l'énergie. Les travaux de réflexion qui devaient être engagés avec la direction du budget sur ce sujet n'ont pas abouti. Le contexte actuel d'augmentation du prix de l'énergie rendrait caduque, selon le ministère, un tel débat.

La Cour constate pourtant que cette souplesse que s'octroie le ministère entraîne chaque année des soldes de compensation supérieurs à 1/12^{ème} du total des charges (sauf en janvier 2021 pour 2020). Ainsi, le solde versé en janvier 2022 s'est élevé à 2 080 M€ au lieu de 920 M€.

La Cour invite donc le ministère et la direction du budget à clarifier les règles de budgétisation et de paiement des compensations afin d'améliorer la lisibilité du dispositif et éviter les ajustements de calendrier de paiement non justifiés. Une telle réforme de la budgétisation et de paiement des charges du service public de l'énergie devrait viser à :

- limiter l'ajustement sur deux années, en supprimant la réprévision des charges en N+ 1 ;
- mettre fin au système de paiement des charges prévisionnelles sur deux exercices, en organisant le paiement des compensations prévisionnelles entre janvier et décembre de l'année N ;
- clarifier réglementairement les règles de budgétisation et de paiement des compensations et retenir la même règle pour tous les opérateurs, y compris EDF.

Du fait de la réintégration du CAS *TE* au budget général et de la clôture subséquente du compte « Transition énergétique », une modification de l'article R. 121-33 devrait dans tous les cas intervenir.

3 (DGEC et DB) : Revoir les modalités de budgétisation et de paiement des charges du service public de l'énergie pour mettre fin à une gestion des échéanciers de dépenses guidée par des considérations d'opportunité budgétaire. (Recommandation réitérée)

B - Une plus grande transparence sur les engagements en soutien aux énergies renouvelables à poursuivre

L'intégration des dépenses du CAS *Transition énergétique* relatives au soutien aux énergies renouvelables n'a pas conduit à une budgétisation en AE différente des CP. Ce mécanisme, comme l'a relevé la Cour dans les NEB précédentes, pose pourtant un problème de transparence sur les engagements liés au financement des énergies renouvelables : alors que ces engagements ont une durée de vie potentiellement longue, la méthode de budgétisation en AE = CP ne permet pas l'inscription en AE du véritable montant des engagements juridiques de l'année budgétaire, mais seulement des charges annuelles de soutien, sans appréciation de la valeur globale de l'engagement pris.

Les montants en jeu sont pourtant significatifs. Le troisième rapport comité de gestion des charges de service public de l'électricité (CGCSPE³⁸), paru en juillet 2021, évalue le coût total des engagements pris par l'État depuis le début des années 2000 au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques et à la cogénération au gaz naturel à un montant compris entre 153 Md€ et 172 Md€, dont 45 Md€ ont déjà été payés. Eu égard aux dates d'engagement et à la durée des contrats, entre 108 Md€ et 126 Md€ resteraient à payer d'ici 2047. Alors même que les hypothèses des scénarios sont les mêmes que l'année précédente, les engagements de l'année conduisent à des montants totaux à payer supérieurs de 6 à 10 Md€ par rapport aux chiffres de 2020. Les nouveaux engagements de 2020, estimés à 7,4 Md€ selon l'hypothèse la plus basse³⁹, devraient décroître et passer à 5,1 Md€ en 2021 et 5,7 Md€ en 2022.

L'information du Parlement sur l'impact financier des dépenses de soutien à la transition énergétique a été améliorée depuis 2019, suivant en cela les recommandations de la Cour⁴⁰. Les engagements de l'État sont

³⁸ Comité institué par la loi de transition énergétique du 17 août 2015 et codifié à l'article L. 121-28-1 du code de l'énergie.

³⁹ Donc selon un prix moyen de l'électricité haut, à 56 € / MWh en 2028 ; il s'agit de la même hypothèse que dans le précédent rapport du CGCSPE.

⁴⁰ Recommandation n° 3 de la NEB 2018 et recommandation n° 5 de la NEB 2017.

dorénavant inscrits en annexe du compte général de l'État, au sein des engagements hors bilan au titre du « service public de l'énergie » (cf. annexe n° 7). Au 31 décembre 2020, le montant inscrit est de 118,5 Md€, en hausse de 10 Md€ par rapport à la gestion précédente : 102,0 Md€ (+ 6 %) pour les engagements relatifs au soutien aux EnR électriques ; 4,6 Md€ (- 17 %) pour la cogénération gaz ; 11,8 Md€ pour le biométhane, montant en augmentation significative par rapport aux chiffres d'avril 2020 (+ 114 %) du fait de la hausse du volume prévisionnel de biométhane ainsi que d'une trajectoire différente de prix à partir de 2025. Par ailleurs, les PAP et les RAP sont enrichis de ces informations. Elles ont ainsi figuré pour la première fois dans le PAP du programme 345 pour le PLF 2021 et dans le RAP du CAS *Transition énergétique* en avril 2021. La diffusion des travaux du CGCSPE auprès des parlementaires a par ailleurs été engagée.

Le ministère a de plus conduit des travaux de réflexion, avec la direction du budget, sur les modalités d'une comptabilité budgétaire des engagements pris annuellement au titre des contrats de soutien à la production d'énergie renouvelable. Selon le ministère, une telle réforme serait difficile à mettre en place, juridiquement et techniquement, au regard de la durée des contrats, du caractère indirect de l'engagement de l'Etat et de l'imprévisibilité des paramètres qui président au respect desdits contrats. Le ministère a toutefois reconnu l'importance de mieux rendre compte des engagements de long terme pris au titre du soutien aux énergies renouvelables. Un accord conclu en novembre 2021⁴¹ entre la DGEC et la direction du budget prévoit de : renforcer les travaux du CGCSPE « en intégrant une évaluation prospective des engagements pour l'année suivante et pour une période de cinq ans » ; « poursuivre les progrès réalisés » s'agissant de l'information, notamment parlementaire ; actualiser annuellement les trajectoires prévisionnelles de développement des EnR ; suivre sur un pas de temps infra-annuel les dépenses de soutien aux énergies renouvelables.

La Cour relève les améliorations apportées à l'information du Parlement sur les engagements de soutien aux EnR, qui permettent une plus grande visibilité. Le Parlement est par ailleurs directement associé puisqu'il se prononce sur l'approbation de l'annexe au compte général de l'État lors du vote de la loi de règlement⁴². La Cour prend également note des pistes d'amélioration engagées par le ministère, et constate que la deuxième, relative aux améliorations des documents budgétaires, est en réalité déjà effective. La Cour relève également les difficultés juridiques et techniques à mettre en place une budgétisation en AE / CP.

⁴¹ Aucune date précise n'est indiquée.

⁴² Article 37, III. de la LOLF.

Toutefois, l'objectif d'association du législateur en amont des décisions d'engagement de soutien des nouvelles installations de production d'énergies renouvelables n'est pas atteint, alors que le Parlement ne se prononce actuellement que sur les crédits correspondant aux échéances annuelles des contrats. Par ailleurs, alors même que l'article D. 121-34 du code de l'énergie prévoit la présence d'un sénateur et d'un député au sein du CGCSPE, aucun parlementaire ne participe effectivement aux travaux du Comité, en l'absence de base légale⁴³.

Pour faire approuver par le Parlement le volume global, la direction du budget estime toujours possible de mettre en place une comptabilité budgétaire des engagements pris annuellement au titre des contrats de soutien à la production d'énergies renouvelables. A la connaissance des rapporteurs, la réflexion proposée par la Cour dans la NEB précédente sur un mécanisme de plafonnement des charges engagées dans les contrats et donc de la compensation maximale versée, permettant d'inscrire un montant d'AE maximal au sein du budget de l'État, n'a pas été menée par le ministère : l'accord de novembre 2021 n'en fait pas mention. La Cour invite le ministère et la direction du budget à poursuivre les travaux sur la mise en place d'un mécanisme d'autorisation d'engagement adapté au soutien aux énergies renouvelables.

Dans l'attente d'une décision définitive sur une refonte de la méthode de budgétisation, les axes proposés dans l'accord de novembre 2021 devraient être précisés. Si la contribution de la politique publique à la réalisation effective des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie est déjà indiquée, les flux entrants de nouveaux contrats, justifiés au premier euro selon le scénario de prix retenu, pourraient par exemple figurer dans les documents budgétaires (PAP et RAP). Le suivi infra-annuel proposé représente par ailleurs une amélioration significative dont il convient d'assurer la réalisation.

4 (DGEC) : Compléter le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP) du programme 345 par un état des flux entrants de nouveaux contrats de soutien aux énergies renouvelables, justifiés au premier euro. (Recommandation nouvelle)

⁴³ La participation d'un parlementaire à une telle instance est régie en particulier par l'article LO. 145 du code électoral, modifié par la loi organique du 15 septembre 2017 : seule une disposition législative peut prévoir la participation d'un parlementaire dans un organisme extraparlamentaire.

C - Des indicateurs de performance à redéfinir

Les objectifs, indicateurs et cibles du volet performance du programme 345, au nombre de deux, proviennent du CAS *Transition énergétique* : « contribuer à porter à 40 % la part des énergies renouvelables (EnR) dans la production d'électricité en 2030 » ; « contribuer à l'injection annuelle de 6 TWh de biométhane à l'horizon 2023 »⁴⁴.

Il s'agit d'objectifs généraux de politique énergétique. Ces deux objectifs gagneraient ainsi à être complétés par de réels indicateurs de performance qui prendraient en compte l'efficacité des actions entreprises pour réaliser ces objectifs. En lien avec la partie précédente, il serait également souhaitable qu'ils soient assortis d'éléments de chiffrage des besoins de soutien public associés à l'atteinte des objectifs de développement des EnR.

Par ailleurs, l'indicateur 1.1 de l'objectif 1, relatif au pourcentage reflétant la part des EnR dans la production d'électricité, intègre un biais méthodologique. En effet, comme le relèvent les PAP successifs, le calcul de l'indicateur se fonde sur l'ensemble de la production électrique renouvelable, y compris la production à partir d'énergie hydraulique qui ne fait pas l'objet d'un soutien national et représente plus de la moitié de la production électrique renouvelable. En outre, il n'est pas prévu d'effectuer de correction climatique alors que la production électrique à partir d'énergies renouvelables est très variable d'une année sur l'autre en fonction des conditions météorologiques ou des aléas rencontrés sur la filière nucléaire, dont la disponibilité influe sur la production totale. Le seul retraitement porte sur les données concernant les bioénergies et l'hydraulique de façon à prendre en compte le fait qu'une fraction de l'électricité produite n'est pas renouvelable (fraction non renouvelable de la biomasse et part de l'hydroélectricité issue du pompage). Les améliorations constatées dans les documents budgétaires pour 2022 avec l'indication de la puissance installée des trois principales filières d'énergies renouvelables ne semblent pas suffisantes pour optimiser la démarche de performance.

La Cour invite le ministère à n'intégrer dans le calcul que la production électrique strictement renouvelable, de manière à fiabiliser l'indicateur et permettre un réel pilotage des crédits.

⁴⁴ Fixé l'année dernière à 8 TWh, l'objectif a été finalement réduit à 6 TWh pour être mis en cohérence avec l'objectif figurant dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour 2019-2028.

IV - Programme 217

En 2021, le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* a consommé 2872,2 M€ de crédits de paiement. Les crédits de titre 2, soit 2 647,9 M€ représentent 92 % des CP du programme.

Hors-titre 2, une exécution qui a pu absorber les surcoûts liés à la crise sanitaire

Les crédits de paiement consommés sur le programme hors titre 2 sont de 224,32 M€. L'année 2021 a de nouveau été marquée par des dépenses liées à la crise sanitaire d'un montant global de 1,24 M€ (contre 3,94 M€ en 2020), consacrées à la poursuite des dispositifs d'extension du télétravail (0,94 M€) ainsi qu'à la protection sanitaire des personnels (0,31 M€). Ces surcoûts, contenus par rapport à ceux enregistrés en 2020, ont pu être compensés par des économies réalisées sur certains postes de dépenses dont les frais de déplacements et les dispositifs de formations régionales et nationales. La réserve de précaution a été annulée dans sa totalité.

Il convient par ailleurs de noter le changement de maquette budgétaire, conduisant à regrouper l'ensemble des actions du P217 HT2 sous une seule et unique action.

L'exécution du programme 217 HT2 ne reflète pas la répartition des crédits demandés dans le PAP 2021, notamment s'agissant des titres 3 et 5. Les crédits de titre 3 sont sous-exécutés en AE et en CP, quand les crédits de titre 5 sont sur-exécutés en CP. Cet écart s'explique par des opérations de ré-imputations effectuées sur le Crédit-Bail Immobilier (CBI) de la tour Séquoia, occupée par le MTE, pour distinguer ce qui relève de l'investissement (titre 5) de ce qui relève des frais financiers, et des coûts d'exploitation et d'entretien (titre 3).

Titre 2

Les ouvertures de crédits s'élèvent à 2 672,1 M€ et la consommation à 2 647,9 M€, soit un reliquat de 24,2 M€ et un taux de consommation des crédits ouverts de 99,1 %, niveau semblable à celui de 2020. Ce solde de gestion tient compte du dégel de la réserve de précaution (8,96 M€ hors CAS et 4,27 M€ de CAS).

Le montant total des dépenses de personnel hors CAS 2021 augmente de 0,98% par rapport à l'exécution 2020 retraitée et s'élève à 1 807,75 M€ (contre 1 858 M€ en 2020, soit -50,25 M€).

L'évolution de la masse salariale du programme en 2021 est due notamment aux facteurs suivants :

- mesures de transfert et de périmètre 2020 de -55,78 M€ impactant la gestion 2021 en raison principalement des débasages/rebasages des dépenses liées aux transferts en gestion entrants/sortants ;

- d'autres débasages de dépenses au profil atypique à hauteur de - 12,07 M€, mêlant des jours indemnisés au titre des comptes épargne-temps en 2020, le retraitement des dépenses de masse salariale impactées par la crise sanitaire en 2020 (le versement de la prime exceptionnelle covid-19, des rémunérations accessoires et des indemnités de service fait), des mesures d'accompagnement de réformes ;

- les mesures catégorielles (10,23 M€ hors CAS) dont la poursuite du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », les diverses mesures liées à la mise en œuvre du RIFSEEP, IFSE et CIA ou la revalorisation des primes de la filière technique comprenant notamment la convergence des B techniques vers les B administratifs ;

- le glissement-vieillesse-technicité (GVT) en diminution par rapport à 2020 de 9,2 M€, soit 0,3 % de la masse salariale consommée ;

- la ligne « Autres » de la rubrique « Autres variations » comprend en particulier l'impact du refus de transfert d'agents au ministère de l'intérieur dans le cadre de la constitution des secrétariats communs départementaux donnant lieu à une dépense supplémentaire correspondant à des postes en surnombre (4,6 M€).

La masse salariale des OPA mis à disposition des collectivités territoriales représente 9,84 M€ en 2021, remboursée à l'Etat par les collectivités bénéficiaires du transfert à hauteur de 8,67 M€. Le ministère a souligné que le processus de rattachement des fonds de concours OPA a été piloté de manière à limiter le risque inhérent et qu'il a fait l'objet d'adaptations ayant permis d'obtenir un rattachement en gestion de la majorité des montants appelés.

V - Autres programmes : 113 (biodiversité), 181, 205, 159

A - Programme 205 : l'exploitation de sous- consommations pour soutenir un indispensable investissement

En 2021, 165,7 M€ de crédits de paiement ont été consommés sur le programme 205 – *Affaires maritimes*, en augmentation de 3,6 % par rapport à 2020. Rapportée aux crédits ouverts, l'exécution n'est que de 71 % compte tenu de sous-consommations sur les aides aux ferries et de crédits (restant à décaisser dans l'attente de participations de financeurs extérieurs) qui font l'objet d'une demande de reports sur 2022 et ayant motivé une demande de déplafonnement.

En 2021, les crédits ouverts ont suivi une trajectoire tendancielle pluriannuelle (2018-2022, en accompagnement de la réorganisation des affaires maritimes notamment) et ont été complétés de crédits supplémentaires soutenant le plan de modernisation.

Le soutien aux compagnies de ferries (annoncé dès le 15 septembre 2020 par le Premier ministre) s'est notamment traduit par une aide s'adossant à l'exonération déjà existante de la contribution patronale à certaines entreprises. De plus, des crédits supplémentaires ont été attribués au programme à l'occasion de la dernière LFR pour financer en particulier une aide de 45 M€ d'aide pour le compte de la BAI (Brittany Ferries). L'action 3 (portant l'exonération de charges patronales) a été marquée par un surplus en 2020 et 2021 du fait à la fois de la dynamique complexe de la demande et de changements de méthode dans l'élaboration des échéanciers.

Le programme a en partie exploité les sous-consommations rencontrées sur les aides pour soutenir des investissements (achats de moyens nautiques), identifiés mais non prévus dans la programmation annuelle. Le responsable de programme souligne l'apport notable du plan de relance sur les investissements dédiés aux CROSS (surveillance trafic maritime, 20 M€) et à la signalisation maritime (achat de deux navires prévu à hauteur de 25 M€).

B - Programme 159 – *Expertise, information géographique et météorologique* : une exécution centrée sur les opérateurs

Le programme 159 affiche en 2021 un taux de consommation de 99,8 % en crédits de paiement à hauteur 477 M€, tenant compte de l'annulation de 3,5 M€ en AE et CP en LFR⁴⁵. Il est composé à plus de 95 % de subventions pour charge de service public versées aux opérateurs suivants : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France. Les SCSP versées à ces opérateurs sont en baisse sur ces dernières années (cf. annexe 11).

La gestion 2021 a été marquée par la signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le Cerema, pour la période 2021-2024, le précédent étant échu depuis 2019. Ce COP intègre notamment des dispositions budgétaires et comptables quant au fonctionnement de l'établissement, et était particulièrement attendu dans un contexte où la SCSP de l'établissement est en baisse constante depuis sa création en 2014. Le Cerema a également connu le transfert au sein de l'établissement du centre national des ponts de secours (CNPS), qui s'est traduit par un abondement de 1,38 M€ en AE et CP lors du débat parlementaire, soit une SCSP de 191,1 M€.

La SCSP de Météo-France est en légère baisse. L'établissement poursuit le renouvellement de ses systèmes, avec la mise en service à l'été 2021 de deux nouveaux supercalculateurs, qui doivent permettre d'améliorer sensiblement les capacités de prévision. L'indicateur 3.1 « Performance des modèles de prévision numérique du temps et de la procédure de vigilance météorologique » sera scruté avec attention dans les prochaines années.

L'IGN voit sa SCSP augmenter à 89,2 M€. L'IGN mène actuellement, avec le projet Lidar HD, un chantier d'ampleur pour un coût total de 60 M€ sur 5 ans, visant à mettre en place et coordonner la constitution et la diffusion d'un nouveau référentiel de données 3D, issu d'acquisitions lidar aéroporté. Ce projet, porté au COP 2020-2024 signé avec l'État, bénéficie de financements issus notamment du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) et du plan de relance.

⁴⁵ Loi de finances rectificative n°2021-1549 du 1^{er} décembre 2021

C - Programme 113 – Paysages, eau et biodiversité : une multiplicité des actions au bénéfice de la biodiversité, des aires protégées et du littoral

En 2021, 240,78 M€ de crédits de paiement ont été consommés sur le programme 113, en hausse de 26 % par rapport à 2020, pour un taux d'exécution de 93,4 % en AE et 92,9 % en CP.

Le programme a notamment porté l'organisation du congrès de l'UICN, qui s'est tenu en septembre 2021 à Marseille après deux reports dus à la crise sanitaire, pour un coût réajusté à 24,2 M€, contre 20 M€ prévus dans la convention d'accueil entre le MTE et l'UICN et seulement 17,5 M€ de financements initialement arrêtés. La prise en charge de cet événement s'est avérée complexe en gestion, ayant nécessité un dégel de la réserve à hauteur de 7,6 M€, puis en fin de gestion une annulation en CP.

L'Office français de la biodiversité (OFB) voit sa SCSP augmenter de 10 M€, pour un total de 51,2 M€ en 2021 conformément aux engagements pris par l'Etat à la création de l'établissement. Pour autant, le solde budgétaire de l'OFB est à nouveau déficitaire en 2021⁴⁶. L'OFB est un organisme récent, créé en janvier 2020, et qui vient de signer un contrat d'objectifs et de performance avec l'Etat. En 2021, les ressources attendues de l'OFB proviennent principalement des Agences de l'eau (372,89 M€ prévus en 2021), de la SCSP susmentionnée, et de crédits issus du plan de relance. A compter de la gestion 2021, une fraction de taxe affectée aux agences de l'eau qui alimente le programme Ecophyto géré par l'OFB est plafonnée et intégrée au sein de la norme de dépenses pilotables (+ 41 M€), sans changer l'enveloppe totale de versement des Agences de l'eau à l'OFB.

Le programme a renforcé ses actions en faveur des aires protégées, et de la biodiversité, avec une augmentation de 30 M€ des dépenses sur ces actions par rapports à 2020 (actions 113-07-42 à 113-07-45), incluant une dotation en fonds propres de 3,7 M€ en CP au profit des Parcs nationaux (contre 1,4 M€ en 2020), l'augmentation de l'aide versée à l'Office national des forêts et aux réserves naturelles nationales. *A contrario*, est relevée une sous-exécution de 3 M€ en CP sur la sous-action « Natura 2000 » malgré des crédits prévisionnels à la baisse (28,6 M€ en PLF 2021, contre 33,73 M€ en PLF 2020). Cette ligne connaît régulièrement des sous-exécutions, et sert d'ajustement au profit d'autres sous-actions du programme, du fait de la multiplicité des acteurs et des projets.

⁴⁶ Estimé à - 25,3 M€ dans un premier temps, il serait finalement de - 6,0 M€ en compte financier, selon la direction du budget.

Ces mesures de renforcement doivent être évaluées à l'aune de l'engagement pris en Conseil de défense écologique à atteindre d'ici fin 2022, de 30 % d'aires protégées, dont un tiers sous protection forte, bien loin du résultat attendu pour 2021, soit seulement 1,8 % du territoire national sous protection forte, d'après le PLF 2022.

La Cour relève la non perception par le programme des fonds de concours de la part des Agences de l'Eau, attendus à hauteur de 6 M€. Le ministère indique que ces crédits n'ont pas été rattachés au programme faute de besoin des projets préalablement identifiés, et notamment le projet de restauration écologique du fleuve Sélune finalement pris en charge directement par l'Agence de l'eau Seine-Normandie.

Les opérateurs du P.113 sont également bénéficiaires de crédits du plan de relance sur la période 2021-2023, soit 260 M€ annoncé pour les agences de l'eau (dont 255,3 M€ en AE et 56,4 M€ en CP exécutés en 2021), et 85,32 M€ pour l'OFB (dont 61,5 M€ AE et 12,5 M€ CP exécutés en 2021), incluant pour ce dernier les crédits dédiés à l'entretien et la modernisation des réseaux d'eau et des stations d'assainissement outre-mer, 19 M€ pour les parcs nationaux (dont 6,7 M€ en AE et 2,8 M€ en CP exécutés en 2021) et 25 M€ pour le Conservatoire du littoral (9,6 M€ en AE et 3,6 M€ en CP exécutés en 2021). Ces crédits ont fait l'objet de conventions de gestion dédiées, pour le financement de projets entrant dans le périmètre d'action de ces opérateurs et donc dans le périmètre du programme, sans clé de répartition définie entre crédits communs et crédits relance, outre un critère temps de capacité à engager et dépenser rapidement les sommes octroyées au titre du plan de relance.

D - Programme 181 : la réintégration des dépenses du fonds Barnier au budget général

En 2021, 1 047,0 M€ en autorisations d'engagement et 882,6 M€ de crédits de paiement (hors titre 2)⁴⁷ ont été consommés sur le programme 181, soit un taux de consommation respectivement de 87,3 % et de 93,1 % des ressources disponibles. Deux nouvelles actions ont été créées : l'action 13 permet de rassembler la subvention pour charges de service public de l'INERIS, située auparavant dans différentes sous-actions, et améliorant le pilotage du programme ; l'action 14 porte les crédits du fonds pour la prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit également fonds Barnier.

⁴⁷ 41 M€ de crédits de titre 2 financent la masse salariale de l'Autorité de sûreté nucléaire.

Ces crédits sont en augmentation de 37 % en AE et de 15 % en CP par rapport à la gestion précédente, principalement du fait de la réintégration au budget général du fonds Barnier. En plus d'une ouverture à 205 M€ en AE=CP pour la reprise de ce fonds⁴⁸, 50 M€ d'AE supplémentaires ont été ouvertes concernant les conséquences de la tempête « Alex » dans les Alpes-Maritimes (octobre 2020), et une dotation de 160 M€ d'AE dits « complémentaires » a été créée en 2021 pour couvrir des opérations n'ayant pas été concrétisées par un acte juridique, mais représentant un engagement moral de l'Etat. En tout, l'action 14 porte donc 415 M€ d'AE et 205 M€ de CP.

Les crédits du fonds Barnier ont été exécutés à hauteur de 72,3 % en AE et 79,1 % en CP. Il s'agit d'une exécution plus faible qu'initialement prévue pour les AE, du fait principalement d'une faible consommation des AE complémentaires dont le solde non-engagé, s'élevant à 77 M€ en fin de gestion, ne sera pas reporté sur la gestion 2022. S'agissant des CP, si le taux de consommation est plus faible que les années précédentes (79,1 % contre plus de 90 %), le total des engagements (162,1 M€) est supérieur à la moyenne de la période 2015-2020 (environ 125 M€). Un report automatique est prévu pour les reports des crédits non-consommés, mais une attention particulière devrait toutefois être portée pour que seuls les crédits strictement nécessaires en fassent l'objet.

Les autres ressources du programme sont constituées principalement des subventions pour charges de service public (dont quasiment 90 % relèvent d'un opérateur unique, l'ADEME), qui représentent dorénavant 75 % des crédits exécutés, contre 86 % en 2020.

Certains décalages temporels pour des travaux (comme ceux financés par le fonds de concours « Plan Loire Grandeur Nature ») mis à part, la crise sanitaire n'a pas eu d'effet sur les dépenses portées par le programme, selon le ministère.

⁴⁸ Auparavant de 131,5 M€, le plafond du fonds passe ainsi à 205 M€ en 2021 (et à 235 M€ en 2022).

Chapitre III

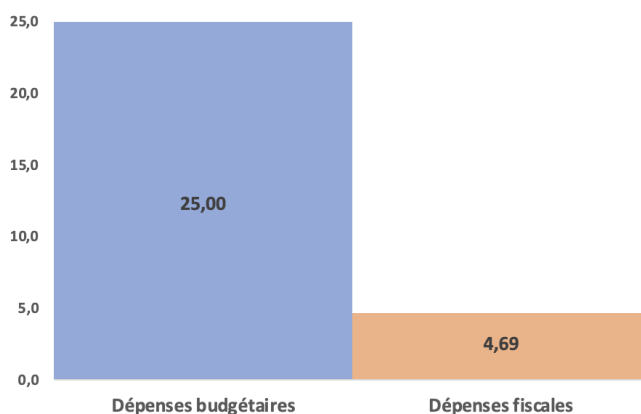
Des moyens croissants aux politiques

de la mission

I - Des dépenses fiscales en légère baisse à périmètre constant mais dont le poids reste important et le pilotage à améliorer

Le nombre de dépenses fiscales principales rattachées à la mission s'élève à 61 en 2021. Sur la période 2008-2021, leur nombre a augmenté de huit, avec des variations parfois importantes selon les années (34 en 2015, mais 49 en 2018). Pour 2021, il convient de souligner le rattachement au P.174, et donc à la mission *EDMD*, d'une dépense fiscale notable, le tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles (DF 800201), précédemment portée par la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Graphique n° 10 : dépenses fiscales et budgétaires 2021 de la mission (Md€)



Source : Cour des Comptes d'après données Chorus (pour les dépenses budgétaires) et données Voies et Moyens du PLF 2022 (pour les dépenses fiscales)

Si trois dépenses fiscales nouvelles ont été créées en 2021, cette augmentation est plus faible qu'en 2020 (six dépenses fiscales avaient été créées sur le seul programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*») et que ce qui a été voté pour 2022, soit 69 dépenses fiscales.

Le chiffrage de leur coût en 2021 s'élève à 4 690 M€ d'après les *Voies et moyens*, annexé au PLF 2022, en hausse de 494 M€ par rapport au chiffrage du PLF 2021. Ce total est en baisse de 617 M€ par rapport au chiffrage de 2020 hors rattachement de la DF 820201- *Tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles*.

Des dépenses équivalentes à près du quart des crédits budgétaires concentrées sur deux programmes

L'ensemble des dépenses fiscales de la mission représente près du quart du montant des crédits de paiement consommés par la mission en 2021. A périmètre constant de la mission, c'est-à-dire principalement hors crédits auparavant portés par le CAS *Transition énergétique*, ce rapport est d'un tiers, équivalent à celui de la gestion 2020.

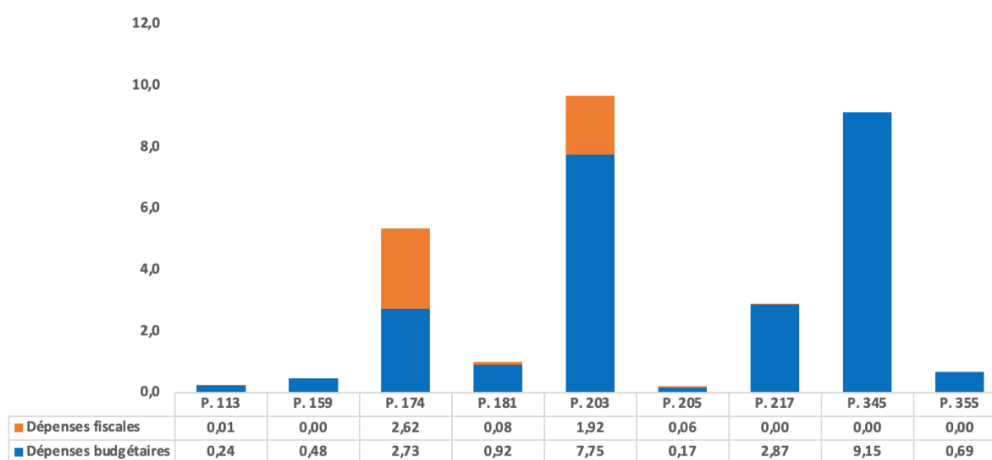
Les deux principales dépenses fiscales représentent plus de la moitié du coût total (2,56 Md€). Il s'agit du tarif réduit pour le gazole utilisé comme carburant par les véhicules de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes (1,41 Md€) et du tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles (1,15 Md€). Elles sont toutes

deux cotées défavorablement dans le « budget vert », comme $\frac{3}{4}$ des dépenses fiscales de la mission (cf. partie suivante).

Deux programmes, le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* et le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, portent la majorité des dépenses fiscales. Alors que la répartition des montants était équilibrée en 2020, 56 % du montant des dépenses fiscales relèvent désormais du premier, et 41 % du second. S’agissant du programme 174, le coût des dépenses fiscales qui y sont rattachées représente à peu près les crédits budgétaires du programme.

Cette répartition a varié avec le temps, bien que sur la période 2010-2021, les dépenses fiscales de la mission ont toujours été composées quasi-exclusivement, en montant, par celles rattachées à ces deux programmes. La part des dépenses fiscales du programme 203 dans le total des dépenses de la mission a ainsi augmenté de 10 % à 41 %, tandis que celle du programme 174 a été significativement réduite, passant de 87 % à 56 %.

Graphique n° 11 : dépenses budgétaires et fiscales 2021 par programme (Md€)



Source : Cour des Comptes, données Chorus s’agissant des dépenses budgétaires et Voies et moyens du PLF 2022 pour les dépenses fiscales

La principale raison de ces évolutions tient à la part croissante prise par trois dépenses fiscales relatives à la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) : le tarif réduit appliqué au gazole pour le transport routier de marchandises supérieur à 7,5 tonnes, principale dépense fiscale de la mission, dont le coût est passé de 292 M€ en 2010 à 1 408 M€ en 2021 (avec un pic à 1 510 M€ en 2020), soit + 482 % (mais

en baisse de 7 % entre 2020 et 2021) ; le tarif réduit appliqué au gazole pour le transport public collectif de voyageurs, dont le coût est passé de 30 M€ en 2010 à 197 M€ en 2021, soit + 657 % (la dépense est stabilisée à environ 200 M€ en 2020 et 2021) ; et la création, en 2013, du tarif réduit de TICPE utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS⁴⁹, dont le coût est passé de 13 M€ en 2014 à 626 M€ en 2021 (PLF 2022)⁵⁰.

Par ailleurs, les évolutions sont dues aussi à la création, en 2015, du taux réduit de taxe intérieure de consommation sur la fourniture d'électricité (TICFE)⁵¹ et de la variation du coût du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) – précédemment CIDD –, passé de 2 100 M€ en 2008 à 300 M€ en 2021.

Deux faits saillants marquent la gestion 2021. D'une part, la suppression de la dépense fiscale relative au gazole non routier (GNR) autre que celui utilisé pour les usages agricoles, prévue pour le 1^{er} juillet 2021 aux termes de l'article 16 de la LFI 2020⁵², a été repoussée au 1^{er} janvier 2023, en loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 ; l'estimation prévue de 600 M€ a ainsi été revue, passant à 1 150 M€, ce qui explique principalement le différentiel d'estimation entre le PLF 2021 et le PLF 2022. D'autre part, le CITE, remplacé comme dispositif d'incitation à la rénovation énergétique par MaPrimeRénov' sur la gestion, est progressivement éteint : le montant dédié aux travaux effectués les années précédentes s'élève à 300 M€ en 2021 et est estimé à 150 M€ pour 2022⁵³. Il s'agissait jusqu'en 2019 de la principale dépense

⁴⁹ ETS : *emissions trading schemes*, permis d'émissions négociables.

⁵⁰ La dépense a été scindée en 2020 en trois dépenses fiscales : Tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS (DF 830201), tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite carbone (DF830202), et tarif réduit pour les charbons utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie (DF840201). Le chiffre cumule les trois dépenses fiscales.

⁵¹ Pour l'électricité consommée par les transports collectifs ferroviaires et routiers, dont le coût est chiffré à 200 M€ en 2021

⁵² Une telle suppression avait déjà été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2019, avant d'être retirée à la suite du mouvement des « gilets jaunes ».

⁵³ Sont concernés les travaux qui ne pouvaient pas être couverts par MaPrimeRénov' au premier semestre 2021, le dispositif n'ayant pas encore été élargi à l'ensemble des bénéficiaires actuels.

fiscale de la mission⁵⁴. Il convient toutefois de noter que les crédits MaPrimeRénov' hors Plan de relance, exécutés à hauteur de 709 M€ en 2021 et prévus à 1 700 M€ en 2022, n'atteignent pas les montants qu'a pu historiquement représenter le CITE (1 950 M€ en 2018 pour les travaux effectués en 2017).

Hors cotation de leur impact environnemental (cf. partie suivante), la Cour constate qu'en 2021, à nouveau, aucune dépense fiscale n'a fait l'objet d'une évaluation spécifique. L'impact économique n'est en particulier pas évalué. Cinq dépenses fiscales rattachées à la mission ne sont pas chiffrées. 22 dépenses fiscales concernent moins de 300 bénéficiaires, parmi lesquelles 15 affichent un nombre nul de bénéficiaires d'après les indications du PLF 2021. La moitié des dépenses fiscales n'ont pas de nombre de bénéficiaires déterminé, alors même que, pour certaines d'entre elles, le coût concerné peut être significatif : c'est le cas du tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS (DF 830201), qui représente pourtant 467 M€. Certaines indications sont erronées : d'après le PLF 2022, l'impact budgétaire de la DF 970104 (réduction du malus quand le foyer comprend au moins trois enfants accueillis au titre de l'aide sociale) est estimé à 10 M€ en 2021, pour aucun ménage bénéficiaire.

Au regard du nombre, du coût et de l'absence d'évaluation des dépenses fiscales, la Cour réitère la recommandation de l'année passée.

5 (MTE et MACP) : Procéder à une évaluation des impacts environnementaux et économiques des dépenses fiscales les plus coûteuses rattachées à la mission, et proposer une rationalisation des dépenses non chiffrées ou dont le nombre de bénéficiaires est réduit. (Recommandation réitérée)

⁵⁴ Au total, sur les années 2014-2019, le CITE a représenté une dépense de 8 311 M€ pour un coût moyen par bénéficiaire de 1 353 € (source MTE/DGEC).

II - Une méthode de budgétisation environnementale à améliorer

D'après le « budget vert », l'ensemble des dépenses (budgétaires et fiscales) de la mission favorables à l'environnement représenterait 18,1 Md€, soit près de la moitié (48 %) de l'ensemble des dépenses favorables du budget de l'Etat⁵⁵. Les dépenses défavorables s'élèveraient à 4,9 Md€, soit la moitié de l'ensemble des dépenses défavorables du budget de l'État, et les dépenses à l'effet incertain, dites « mixtes », en représenteraient 85 % (4,0 Md€ sur 4,7 Md€). Le poids de cette mission dans le « budget vert » de l'État est donc majeur.

S'agissant de la lisibilité du document, si certaines précisions méthodologiques ont été apportées dans le PLF 2022, le document ne propose pas de comparaison des agrégats des données exécutées 2020 et des prévisions 2021 consolidées⁵⁶, ce qui ne permet pas d'en faire un réel outil de suivi.

Les crédits budgétaires et taxes affectées ayant un impact sur l'environnement représentaient 22,9 Md€, dont 16,9 Md€ seraient favorables (soit 45 % des dépenses favorables du budget de l'Etat), et 2,2 Md€ défavorables (22 % des dépenses défavorables).

Certaines cotations peuvent susciter des interrogations sans commentaire d'aide à la lecture : des dépenses fiscales soutenant l'utilisation du gazole pour le transport collectif de passagers ou utilisées pour le transport ferroviaire financent le recours à des énergies fossiles et sont jugées favorables en raison du soutien au report modal ; les crédits du chèque énergie, mesure à vocation d'abord sociale pour lutter contre la précarité énergétique, sont considérés comme favorables à l'environnement, alors qu'ils ne participent pas à adapter le bâti au changement climatique. En cas de révision de la cotation de cette seule mesure⁵⁷, le montant total des crédits budgétaires considérés comme

⁵⁵ Sur la totalité du budget de l'État proposé en PLF 2021 (488,4 Md€), seuls 41,8 Md€, soit moins de 10 %, sont considérés comme ayant un impact environnemental, qu'il soit favorable, défavorable ou mixte. S'agissant des dépenses fiscales, qui représentent un total de 90,3 Md€ pour 475 dépenses fiscales, 107 d'entre elles, soit 11,0 Md€, sont considérées comme ayant un impact environnemental.

⁵⁶ Contrairement, par exemple, aux PAP ou au tome 2 de Voies et moyens.

⁵⁷ La Cour a dans plusieurs rapports conclu au caractère défavorable de dépenses budgétaires ou fiscales. Voir notamment *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, communication à la commission des finances du Sénat, 2016 ou plus récemment *Les politiques de lutte contre la pollution de l'air*, 2020, et *Le*

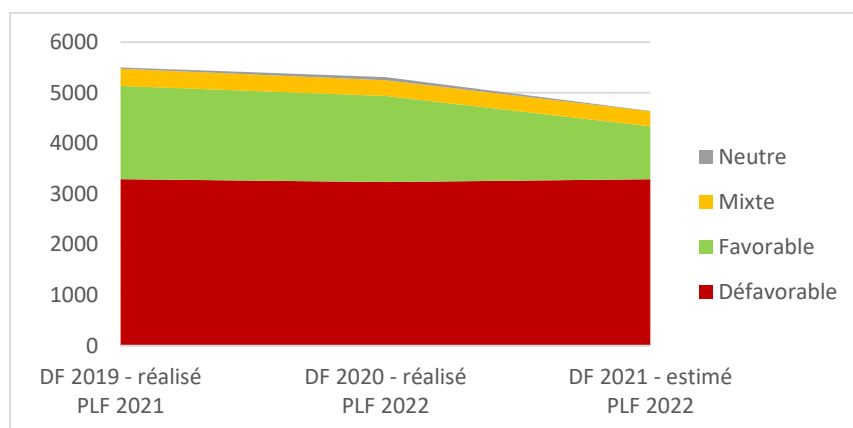
favorables à l'environnement pourrait ainsi être inférieur d'au moins 800 M€⁵⁸. Par ailleurs, la convention qui associe les crédits affectés à certains établissements (CRE, ACNUSA) ou opérateurs (INERIS), en réalité des dépenses de fonctionnement, à des dépenses favorables à l'environnement, peut sembler discutable. Enfin, les dépenses en soutien aux énergies renouvelables, qui représentent un quart des dépenses de la mission, sont cotées favorablement sur l'axe « adaptation au changement climatique » ; pour autant, l'axe « biodiversité » n'est pas renseigné, alors que l'installation d'éoliennes peut par exemple causer des dommages aux milieux et aux espèces.

Les dépenses fiscales de la mission favorables à l'environnement représentaient 1 235 M€ ; en réalité, d'après le coût établi en PLF 2022, ce montant est plus faible, de 1 043 M€. Les dépenses défavorables à l'environnement sont plus de deux fois plus élevées : 2 648 M€ en prévision (« budget vert » pour 2021), 3 278 M€ d'après les chiffres du PLF 2022⁵⁹. Cette différence significative entre le coût prévu et le coût provisoire s'explique principalement par des dépenses fiscales favorables à l'environnement plus réduites en gestion (CITE et tarif réduit d'électricité pour les transports collectifs notamment), et par le report de la suppression de la dépense relative au GNR autre que celui utilisé pour les usages agricoles, conduisant à maintenir une dépense fiscale défavorable à l'environnement. Sur la période 2019-2021, le graphe suivant illustre la prépondérance de dépenses fiscales défavorables, dépenses qui restent relativement stables sur la période. Les dépenses fiscales considérées comme favorables à l'environnement représentent moins du quart du total (22,2 %), tandis que celles qui sont néfastes en représentent plus des deux-tiers (69,8 %). Les dépenses fiscales emportent plus de la moitié des crédits jugés défavorables de la mission.

chèque énergie Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, février 2022.

⁵⁸ Il s'agit du coût du chèque énergie « classique », le chèque énergie « exceptionnel » ne pouvait pas être pris en compte dans les estimations d'octobre 2020.

⁵⁹ Ces calculs proviennent du retraitement des cotations « budget vert » du PLF 2021 avec les chiffres actualisés du montant 2021 des dépenses fiscales d'après le PLF 2022.

Graphique n° 12 : cotation des dépenses fiscales sur 2019-2021 (M€)

Source : PLF 2021 et 2022 – Jaune sur le budget vert, et données opendata associées

La méthodologie du « budget vert » n'a pas permis de rationaliser les dépenses fiscales de la mission. Le ministère indique s'inspirer de cette cotation pour établir un tableau de synthèse permettant d'analyser les mesures proposées en loi de finances et d'en déduire des propositions concernant les dépenses fiscales. Pour le PLF 2022, un aménagement de la déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipement répondant à des enjeux écologiques (DF 230103), favorable à l'environnement, a ainsi été proposé, mais il s'agit d'une dépense fiscale dont le coût est considéré comme négligeable. D'après le « budget vert » de 2022, le coût prévu des dépenses fiscales défavorables à l'environnement est en augmentation de 100 M€, tandis que celui des dépenses favorables baisse d'autant.

La Cour encourage le ministère à approfondir la démarche de budgétisation « verte » des crédits budgétaires et dépenses fiscales. La présentation de l'exécution du « budget vert » constituerait un progrès. Il pourrait être envisagé l'actualisation des cotations environnementales au vu de l'amélioration de l'évaluation des impacts sur l'environnement des actions visées.

III - Le rôle majeur des opérateurs au sein de la mission

La mission se caractérise par le poids et le rôle des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques portées par le ministère (cf. annexe 11 pour des compléments).

Le périmètre des opérateurs principaux de la mission comprend 34 établissements publics, un GIP et une association (cf. annexe n° 10), identique à 2020 qui avait connu plusieurs évolutions.

A - Évolution des ressources

Les subventions pour charges de service public représentent 5,9 % des crédits de la mission, soit 1 476,17 M€ versés aux opérateurs de la mission en 2021 (en baisse de 3,5 %). Elles sont portées pour l'essentiel par le programme 181 – *Prévention des risques* avec l'ADEME notamment (571,3 M€) et le programme 159 – *Expertise, information géographique et météorologique* (464 M€, en intégrant les transferts survenus en cours de gestion au titre du fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines). En plus des SCSP, une partie des crédits de la mission financent des mesures portées par les opérateurs. Rapporté aux crédits de la LFI, les programmes 159, 174, 181, 113 et 205 voient plus de 25 % (18 % pour l'ensemble de la mission) de leurs crédits de LFI finançant les opérateurs.

Le principal mode de financement des opérateurs de la mission reste les taxes affectées pour un montant évalué à 5,3 Md€ en LFI 2022⁶⁰, stable au global, la baisse de la fraction de TICPE à l'AFITF (-300 M€) étant contrebalancée par des hausses sur la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes et les redevances aux agences de l'eau. L'EPSF n'est pas attributaire de taxes affectées en 2021. Près de 80 % du volume des taxes affectées des opérateurs de la mission sont destinées à l'AFITF (1,9 Md€) et aux agences de l'eau (2,2 Md€). Les autres établissements concernés sont notamment la Société du Grand Paris (SGP) et Voies navigables de France.

Les taxes affectées aux opérateurs de la mission représentent environ 32 % du total des taxes affectées à l'ensemble des opérateurs de l'État, pourcentage stable par rapport à 2020.

⁶⁰ 5,34 Md€ en exécution 2020, 5,31 Md€ en prévision 2021, 5,25 Md€ en prévision 2022, Voies et moyens Tome 1 2022.

B - Évolution des dépenses

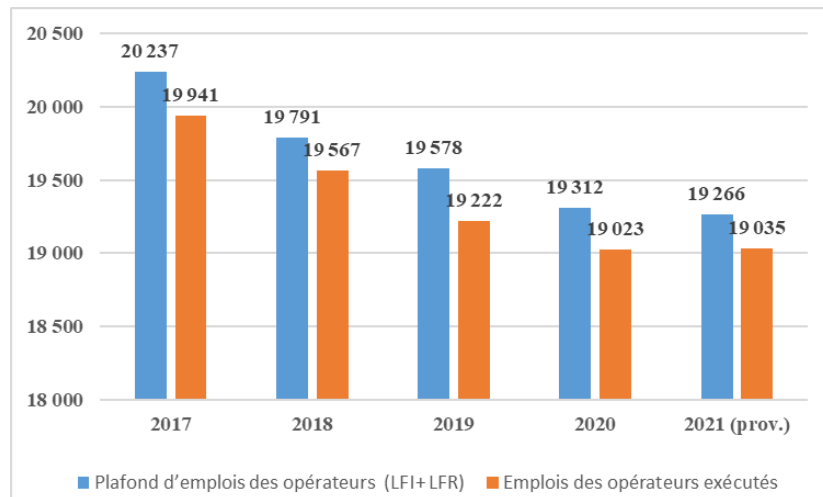
Entre 2019 et 2020, les dépenses des opérateurs rattachés à un programme de la mission avaient crû de 1 Md€ atteignant 11,8 Md€. En 2021, les dépenses des opérateurs présenteraient une hausse plus limitée, de l'ordre de 600 M€, en particulier du fait de la hausse des dépenses de l'AFITF (+ 226 M€) et de diverses dépenses dans le cadre du plan de relance, par exemple en lien avec l'eau.

Aucun opérateur rattaché à la mission n'a fait l'objet d'un prélèvement de fonds de roulement en 2021.

La Cour demande l'actualisation des données relatives aux dépenses des opérateurs, ou à défaut la confirmation qu'elles ne seront disponibles que dans le rapport annuel de performance (RAP) 2021.

C - Évolution des effectifs

Graphique n° 13 : plafond d'emplois et exécution des emplois des opérateurs (en ETPT)



Source : MTE.

En LFI 2021, le nombre maximal d'emplois rémunérés par les opérateurs de la mission a été fixé à 19 266 ETPT. L'exécution 2021 (provisoire) montre une sous exécution (-1,2%) du même ordre qu'en 2020.

La plupart des opérateurs ont connu à périmètre constant des baisses d'effectifs plus ou moins marquées, avec des mouvements internes complexes et diversifiés. Par exemple, le Cerema a perdu de 2017 à 2021 de 72 à 158 ETP par an (tout en augmentant en parallèle les effectifs hors plafond). Les agences de l'eau connaissent une baisse limitée mais continue de leurs effectifs, couplée à des problèmes de mobilité et de vieillissement au vu de la pyramide des âges. L'ADEME, après plusieurs années de baisse, a connu en 2021 une légère hausse de son plafond d'emplois. Exception dans ce panorama, la Société du Grand Paris bénéficie d'une hausse dynamique de son plafond d'emplois depuis cinq ans, avec une sous-exécution, en 2021, de 789 ETPT pour un plafond de 875, soit la moitié de la sous exécution à l'échelle de la mission.

Compte tenu de la date limite d'adoption des comptes financiers fixée au 15 mars, le MTE n'a pas été en mesure de collecter et de transmettre en temps utile toutes les données permettant d'actualiser l'analyse sur l'exécution des effectifs.

D - Exercice de la tutelle

Sur les 36 opérateurs que compte la mission, 30 disposent désormais d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) signé.

Les signatures des COP de l'OFB, de l'ANDRA, de l'ENTPE (et peut-être l'ENPC) sont attendues pour 2022. Le COP du Cerema a été adopté par le conseil d'administration en septembre 2021.

La progression du nombre de COP sera bientôt arrêtée, puisqu'il n'en est pas envisagé pour trois des opérateurs (voir annexe n° 10). Cette position est compréhensible pour GEODERIS (un GIE) et le CITEPA (une association), mais pas pour la SGP. Pour cette dernière, le MTE indique que la définition dans la loi n°2010-597 des objectifs rend « *moins nécessaire l'appui sur un contrat d'objectifs* » ; de plus, toujours selon le MTE, l'audition du futur président du directoire par le Parlement et l'existence de comité de pilotage permettent un suivi au plus haut niveau de l'Etat. La Cour prend acte de cette réponse mais relève qu'aucun des items mentionnés ne permet par exemple de suivre les moyens de fonctionnement de l'établissement ou son efficacité avec les mêmes repères qu'un COP.

IV - Les fonds sans personnalité juridique : une réduction du nombre de comptes concernés, une reprise en interne de la gestion à évaluer

Pour des précisions sur les fonds qui se rattachent, par leur objet, au périmètre de la mission, le lecteur se reportera à l'annexe n° 12 ainsi qu'aux analyses des précédentes NEB.

La gestion 2021 a permis des améliorations dans la gestion des fonds sans personnalité juridique. La loi de finances initiale pour 2021 a prévu la réinternalisation par la DGEC du traitement de versement des fonds CSPE, TSSG (tarif spécial de solidarité sur le gaz) et « Biométhane »⁶¹, liés à l'ancien mécanisme de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE dite « historique ») actuellement gérés par la Caisse des dépôts et consignations. S'il reste des paiements au titre de ces comptes du fait des reprévisions par la CRE pour les charges des exercices précédents, ils ont été clôturés en 2021. De même, le fonds Barnier a été réintégré au sein du budget de l'Etat le 1^{er} janvier 2021 (*cf. infra*). Enfin, le fonds « Enveloppe spéciale transition énergétique » devrait prendre fin le 30 juin 2022, et la clôture du compte « Transition énergétique » est prévue, bien que la DGEC n'ait pas fourni d'indications précises à ce sujet.

Pour le fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs (FICE), le ministère a réaffirmé dans le cadre de l'instruction de la présente note son opposition à l'intégration de ce fonds au budget général, au nom de l'indépendance des commissaires enquêteurs. Comme la Cour le rappelle régulièrement, cet argument n'est pas recevable dans la mesure où ce sont les tribunaux administratifs qui fixent le montant de l'indemnité sur la base du barème défini par l'État. Le ministère a toutefois indiqué qu'une réflexion était en cours pour clôturer progressivement le compte « en prévoyant, en contrepartie, d'apporter des garanties de versement aux commissaires enquêteurs ». La direction du budget a confirmé qu'une telle clôture devrait intervenir en 2022.

S'agissant des deux autres fonds relevant du périmètre de la mission, il n'est pas constaté d'évolution pour clarifier leur situation, soit en les réintégrant au sein du budget de l'État, soit au contraire en en confiant la gestion pleine et entière à un organisme tiers.

S'agissant du compte « Service public de l'énergie », la Cour a recommandé en 2017 et 2018 de « dénoncer la convention de gestion avec la Caisse des dépôts et consignations relative au Service public de

⁶¹ Article 90 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

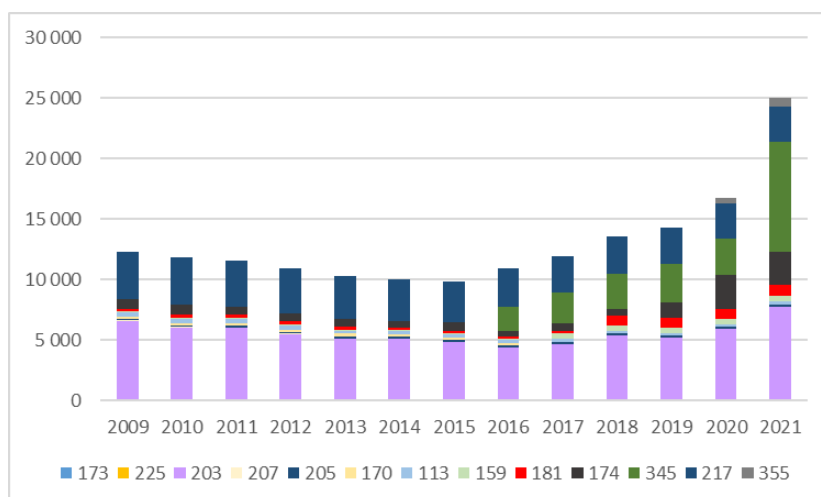
l'énergie » et a invité en 2019 ainsi qu'en 2020 le ministère à estimer le coût d'une reprise en interne. Le ministère considère qu'au regard de la baisse des frais de gestion liés au compte et des faibles moyens humains disponibles en interne, une telle reprise n'est pas souhaitable. Contrairement à ce qu'il avait indiqué en 2020, et au regard de l'absence de volonté du ministère de mettre fin à la convention de gestion, aucun travail de réflexion pour une gestion en régie n'a été conduit ni une analyse de l'impact financier d'une telle reprise fournie.

Compte tenu du caractère significatif des frais de gestion des fonds sans personnalité juridique malgré la clôture prévue ou effective de sept des neuf comptes concernés, la Cour a invité dans la *NEB 2020* le ministère à poursuivre son analyse comparative d'une gestion interne par rapport à une gestion extra-budgétaire, intégrant l'impact financier. Aucun document attestant d'une telle démarche n'a été fourni. La Cour précise sa recommandation pour inviter le ministère à effectuer cette analyse.

6. (DGEC) : Engager ou poursuivre l'évaluation des coûts et des économies résultant de la reprise au sein de l'administration centrale de la gestion des fonds sans personnalité juridique, confiée à des tiers. (Recommandation modifiée)

V - L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

À périmètre courant, les dépenses budgétaires de la mission ont augmenté de 103 % entre 2009 et 2020. Elles ont diminué régulièrement entre 2009 et 2015, avant d'augmenter à nouveau à partir de 2016, à la faveur de la création du programme 345 – *Service public de l'énergie* et particulièrement de l'intégration en son sein en 2021 des missions du CAS *Transition énergétique*.

Graphique n° 14 : crédits budgétaires exécutés 2009-2021 (CP, M€)

Source : Cour des comptes d'après les RAP de la mission et les données Chorus pour 2021

La construction d'une vision consolidée et pluriannuelle de l'évolution de la dépense totale des politiques publiques portées par la mission est cependant indispensable du fait du volume important des crédits budgétaires de la mission, de la multiplicité des actions, du dynamisme de leurs évolutions, du risque macroéconomique généré par certains de ses opérateurs. Ainsi, la Société du Grand Paris porte un programme à l'origine de plusieurs milliards d'euros de dépenses par an, en ayant recours à l'emprunt et qui générera une dette qui pourrait dépasser 35 Md€.

La seule consommation des crédits budgétaires apparaît donc insuffisante pour approcher la dépense totale des politiques publiques portées par la mission du fait de la fragmentation budgétaire. Comme depuis quelques années, il est proposé une vision consolidée⁶² (cf. annexe 13), qui fait apparaître depuis 2014 un quasi doublement des dépenses pouvant être associées au sens large à la mission EDMD, à un niveau voisin de 40 Md€ de dépenses annuelles.

⁶² En y adjoignant, des dépenses estimées des fonds sans personnalité juridique (FSPJ), et des dépenses du budget annexe relatif au contrôle et à l'exploitation aériens (BACEA), ces deux derniers étant connexes, au moins pour partie, aux politiques de développement durable portées par la mission.

Annexes

Annexe n° 1 Liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Annexe n° 2 Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

Annexe n° 3 Présentation graphique globale de la mission

Annexe n° 4 Impact de la crise sanitaire en M€

Annexe n° 5 Répartition des transferts des crédits provenant du CAS Transition énergétique entre les programmes 345 et 174

Annexe n° 6 Des dépenses en diminution pour les charges de soutien à la cogénération

Annexe n° 7 Charges de service public de l'énergie : un système peu lisible à réformer

Annexe n° 8 Comptabilisation en engagements hors bilan des compensations de charges de service public

Annexe n° 9 Éléments complémentaires sur le programme 203

Annexe n° 10 Etat des lieux des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs

Annexe n° 11 Compléments sur les opérateurs

Annexe n° 12 Les fonds sans personnalité juridique de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*

Annexe n° 13 Evolution de la dépense totale sur moyenne période – périmètre élargi

**Annexe n° 1 Liste des publications récentes de la
Cour des comptes en lien avec les politiques
publiques concernées par la NEB**

Mars 2022, L'entretien des routes nationales et départementales

Mars 2022, La préparation et la mise en œuvre du plan de relance

Février 2022, Le chèque énergie. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Décembre 2021, La politique de développement des biocarburants

Décembre 2021, L'analyse des coûts du système de production électrique en France

Novembre 2021, Le réseau ferroviaire français : des évolutions significatives mais des choix nécessaires à venir (Note - Les enjeux structurels pour la France)

Novembre 2021, Les choix de production électrique : anticiper et maîtriser les risques technologiques, techniques et financiers (Note - Les enjeux structurels pour la France)

Octobre 2021, Réseau de transport d'électricité (RTE)

Octobre 2021, L'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Septembre 2021, Le déploiement par l'ANAH du dispositif « MaPrimeRénov' » : premiers enseignements (audit flash)

Juillet 2021, Évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (2010-2019) (rapport public thématique)

Mars 2021, ENEDIS : Contrôle des comptes et de la gestion

Mars 2021, Rapport public annuel, tome I

- *La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé*

Janvier 2021, Contrôle des comptes et de la gestion de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour les exercices 2013 à 2019.

Janvier 2021, Les relations entre l'État et ses opérateurs (Rapport demandé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale)

Juillet 2020, Les politiques de lutte contre la pollution de l'air (58-2 commission des finances du Sénat)

Juillet 2020, La filière EPR

Juillet 2020, les leviers de la politique foncière agricole (référé)

Avril 2020, La structuration de la filière forêt bois, ses performances économiques et environnementales (58-2 Assemblée nationale) ;

Février 2020, Le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages : une mutation à approfondir et à mettre en œuvre (rapport public annuel 2020)

Février 2020, L'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires (58-2 communication à la commission des finances du Sénat)

Novembre 2019, Le grand port maritime de la Guyane

Novembre 2019, La gestion des ressources humaines de la SNCF

Novembre 2019, La société Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc (ATMB) et la société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) (référé)

Octobre 2019, Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence (rapport public thématique)

Juillet 2019, L'aval du cycle du combustible nucléaire (rapport public thématique)

Avril 2019, Le plan de relance autoroutier, référé

Février 2019, Rapport public annuel, tome 2 :

- *Les trains Intercités : une réforme à achever*
- *La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager*

Mars 2019, La valorisation des données de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), Météo France et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, de l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) : l'enjeu de l'ouverture des données publiques (référé)

Décembre 2018 : SNCF Réseau (rapport public thématique)

26 juillet 2018 : Le terminal multimodal du Havre (référé)

14 juin 2018 : L'exercice de la tutelle de l'État sur les opérateurs de la biodiversité (référé)

16 mars 2018 : La route Centre Europe Atlantique (référé)

Mars 2018 : Le soutien aux énergies renouvelables (Communication à la commission des finances du Sénat)

Février 2018, Rapport public annuel, tome 1 : Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables ; l'ENSM : un avenir à clarifier

Annexe n° 2 Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(MTE) : Compléter le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP) de la mission EDMD par un état des investissements en faveur des transports financés sur crédits budgétaires et sur crédits de l'AFITF.	Comme le mentionne la LOM, la DGITM considère que les investissements dans les transports relèvent essentiellement de l'AFITF. En effet les crédits budgétaires issus de la loi de finances (LF) servent principalement à financer des dépenses d'intervention ou de fonctionnement. C'est le cas des concours versés à SNCF Réseau, des subventions pour charges de service public (SCSP) pour Voies navigables de France (VN), l'Autorité de régulation des transports (ART) et l'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) ou encore pour le financement du dragage des accès des grands ports maritimes. Pour le mode routier, les crédits budgétaires financent également la partie entretien courant du réseau routier national (RRN) qui peut être assimilé à du fonctionnement. Si l'AFITF verse des crédits fonds de concours au P203 qui sont exécutés, pour l'essentiel, au niveau local par les services déconcentrés du ministère, il ne s'agit pour autant que de crédits provenant initialement de l'agence. Ainsi, le périmètre de cette recommandation recouvre concrètement celui de l'AFITF.	La recommandation vise à compléter l'information donnée et non à se substituer à l'existant. Il n'est pas ignoré que des éléments sont déjà disponibles. Leur lecture pour comprendre l'apport de la mission aux investissements visés manque de fluidité. L'annonce d'une mise en œuvre plus avancée pour le RAP concernant l'année 2021 marque une bonne prise en compte de la recommandation. Il n'est cependant pas encore possible d'en évaluer l'effectivité. Les difficultés rencontrées cette année par l'AFITF et la dynamique des montants consacrés aux investissements rendent d'autant plus nécessaire une information accessible.	<i>Mise en œuvre en cours</i>

		<p>S'agissant de l'AFITF, je tiens à vous préciser que les PAP et RAP actuels du P203 contiennent, au moins partiellement, les éléments demandés. En effet la partie « opérateur » des PAP et RAP donne un compte rendu des financements prévus (PAP) et mis en place (RAP) par l'agence.</p> <p>Le bilan détaillé de l'exercice pour l'AFITF est un document public disponible : https://www.afit-france.fr/rapports-dactivite-40.</p> <p>Par ailleurs, s'agissant des crédits fonds de concours du P203 versés par l'agence, les PAP et les RAP actuels donnent également des éléments de prévision et de réalisation.</p> <p>Enfin, en application de l'article 3.II de la Loi d'Orientation des Mobilités, un rapport annuel présentant ces éléments doit être élaboré et remis au Parlement. Pour 2021, ce rapport a été constitué par la DGITM et remis au Secrétariat Général du Gouvernement.</p> <p>Cependant afin de clarifier le rôle de l'AFITF dans le cadre de PAP/RAP, cette recommandation sera mise en œuvre pour le prochain RAP concernant l'année 2021. Dans la partie opérateur de l'AFITF un tableau de synthèse reprendra de façon exhaustive les investissements mis en place par l'agence.</p>		
2	(2021, DGEC et DB) : Revoir les modalités de budgétisation et de paiement des charges du service public de l'énergie pour mettre fin	L'expertise de la recommandation de la Cour de la NEB précédente sur la modification des conditions de traitement des charges de service public de l'énergie est en cours. Des échanges au sein de l'administration ont lieu dans le cadre de la rédaction en cours du	La DB et la DGEC ont dans le cadre de la NEB fait part des efforts entrepris. Selon elles, les mesures telles que modélisées et testées n'aboutissaient pas à une évolution mieux	<i>Mise en œuvre incomplète</i>

	<p>à une gestion des échéanciers de dépenses guidée par des considérations d'opportunité budgétaire.</p>	<p>décret en Conseil d'Etat pour réviser la partie règlementaire du code de l'énergie suite à la suppression du CAS TE.</p> <p>Le MTE a pris note de la recommandation de la Cour et va expertiser, en lien avec la Direction du Budget, une potentielle évolution des mécanismes actuels de budgétisation et de paiement des compensations des charges de service public notamment eu égard aux pistes de réflexions de la Cour telles que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Limiter l'ajustement sur deux années en n'opérant pas une prévision des charges en N+ 1 ; - Mettre fin au système de paiement des charges prévisionnelles sur deux exercices en organisant le paiement des compensations prévisionnelles entre janvier et décembre de l'année N ; - Clarifier réglementairement les règles de budgétisation et de paiement des compensations et retenir la même règle pour tous les opérateurs y compris EDF. <p>La DGEC rejoint la Cour des comptes sur le fait que ces propositions de modifications iraient dans le sens d'une amélioration de la lisibilité et du suivi de ces charges. Toutefois, il convient de rappeler que l'adoption de telles mesures ne résoudrait pas, voire risquerait d'amplifier, la problématique des fluctuations inter-annuelles des charges de service public de l'énergie en fonction de paramètres exogènes comme les prix de l'énergie (par exemple, on constate un</p>	<p>contrôlée des charges. Par ailleurs, bien qu'ayant annoncé réfléchir aux différentes pistes, les deux directions n'ont pas été en mesure de fournir des éléments de réflexion ou comptes rendus de travail.</p>	
--	--	---	--	--

		<p>écart de 3Md€ entre les charges pour 2021 et pour 2022). Les dispositions actuelles ont en effet l'avantage de lisser les variations en gestion glissante avec, au besoin et conformément à l'interprétation de l'article R.121-31, des ajustements en LFR basés sur les reprévisions de la CRE.</p> <p>En effet, la DGEC tient à rappeler que l'ouverture de crédits en LFR 2020 de 470,4 M€ pour anticiper la hausse des charges payables en 2021 en raison de l'évolution à la baisse des prix de l'énergie fin 2019 et en 2020, a eu pour but légitime de limiter une dérive trop importante du report de charges et d'éviter de faire peser une trop lourde augmentation des charges sur la trésorerie d'EDF. A défaut de prise en compte en LFR, les sous-compensations au titre des années antérieures pouvaient impacter très sensiblement la soutenabilité des budgétisations LFI des années suivantes uniquement fondées sur une évaluation au titre des charges prévisionnelles de l'année considérée. A contrario, l'augmentation des prix de l'énergie en 2021 a engendré une baisse des charges. Toutefois, il a été jugé opportun d'annuler aucun crédit sur le P345 en LFR 2021 pour réduire le report de charges du dernier versement de 2021 en janvier 2022.</p>		
3	(DGEC) : Subordonner toute modification des dispositifs de	non communiquée		<i>mise en œuvre incomplète</i>

	bonus-malus automobile et d'aide à la conversion à une étude d'impact et approfondir l'évaluation de l'efficacité environnementale des dispositifs. (Recommandation réitérée)		La Cour constate que le CGDD a conduit de façon répétée des travaux d'évaluation sur la prime à la conversion (2018, 2019 et 2020). Le comité d'évaluation du plan de relance vient de lancer un appel à projets pour approfondir cette évaluation et l'élargir au bonus. Cependant, l'appropriation des résultats de ces travaux dans le pilotage des dispositifs n'apparaît pas clairement. En outre, l'évaluation ex-ante des modifications répétées du dispositif reste indiscernable.	
4	(MTE et MACP) : Procéder à une évaluation des impacts environnementaux et économiques des dépenses fiscales les plus coûteuses rattachées à la mission, et proposer une rationalisation des dépenses non chiffrées ou dont le nombre de bénéficiaires est réduit. (Recommandation réitérée)	non communiquée		
5	(2021, MTE) : Engager ou poursuivre l'évaluation des coûts	Concernant la recommandation de reprise en interne du fonds « Service public de l'énergie », elle a été mise en œuvre partiellement	Le ministère ne souhaite pas la reprise en interne de la gestion des fonds restants, et en	<i>Mise en œuvre incomplète</i>

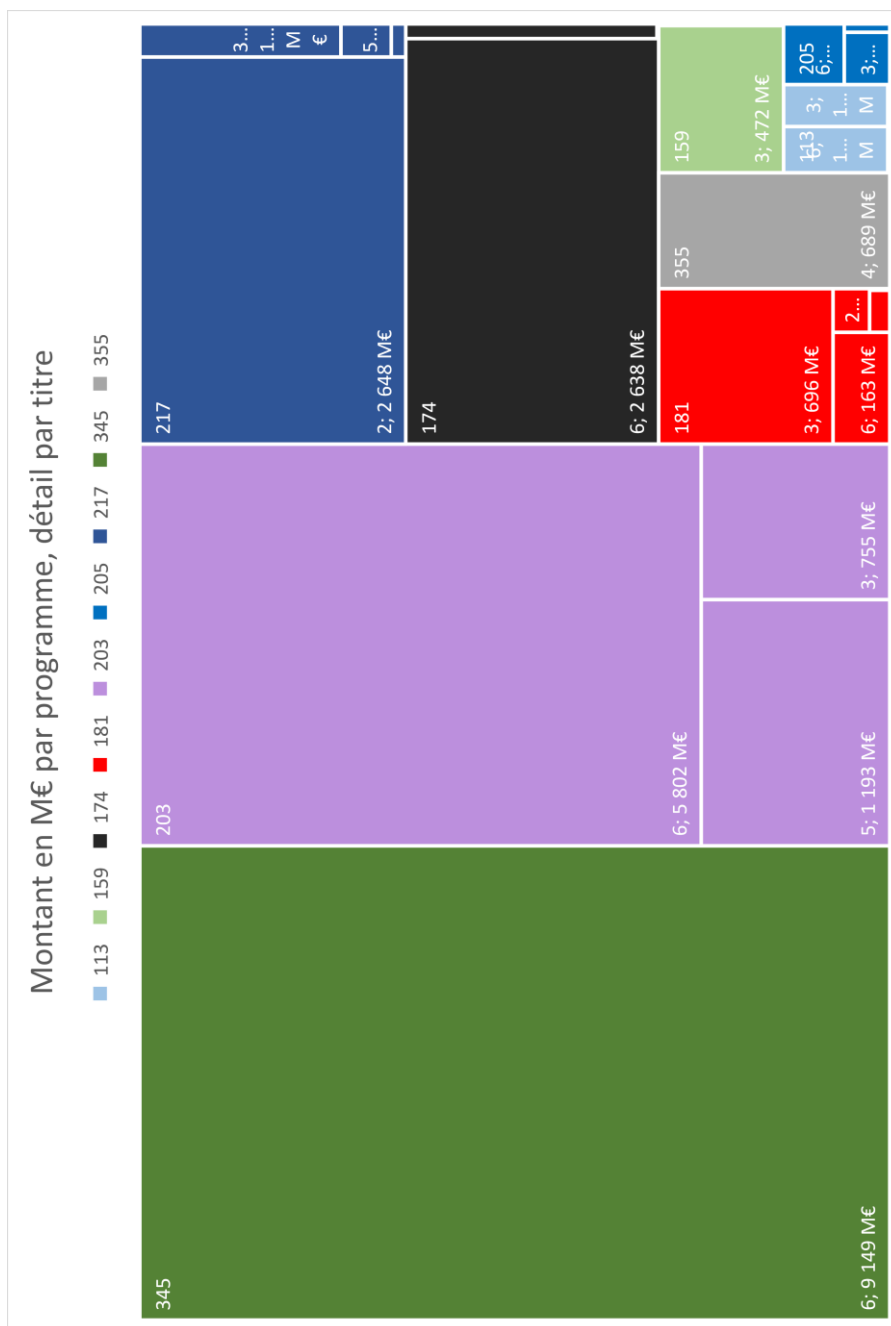
	<p>et économies de la reprise en interne de la gestion du fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs, du fonds de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs et du fonds « Service public de l'énergie » afin d'en assurer, le cas échéant, sa mise en œuvre</p>	<p>sur le volet de la gestion des remboursements des charges négatives. Avec la nouvelle convention de mandat, une des missions de la CDC sur la gestion des remboursements des charges négatives a été transférée en interne au MTE.</p> <p>Sur les versements mensuels aux opérateurs, la reprise en interne n'est pas jugée souhaitable à plusieurs égards :</p> <p>Le nombre de versements mensuels à plus de 150 tiers qui porte sur plusieurs milliards d'euros annuellement justifie de faire appel aux compétences particulières de la Caisse des dépôts et consignations qui dispose de par ses missions des outils techniques, des moyens humains et des compétences permettant d'assurer ce type de missions. Les frais de gestion par la CDC, qui s'élevaient à 113 k€ en 2018, 124 k€ en 2019, 154 k€ en 2021, représentent environ moins de 0,002% de ces dépenses d'intervention.</p> <p>En outre, ces dépenses sont amenées à fortement diminuer en raison de la clôture des trois comptes historiques et l'arrêt de la gestion en double programme (absorption P764 par le P345). Les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations en 2022 s'élèvent désormais à 67 k€, on constate une diminution considérable de 87 k€ entre 2021 et 2022.</p>	<p>particulier du fonds « Service public de l'énergie » ; il reprend les mêmes arguments que pour la gestion précédente, sans pouvoir démontrer avoir évalué précisément le coût d'une telle gestion en interne. S'agissant du fonds « Service public de l'énergie », le remboursement des charges négatives a toutefois bien été repris en interne.</p>	
--	---	--	--	--

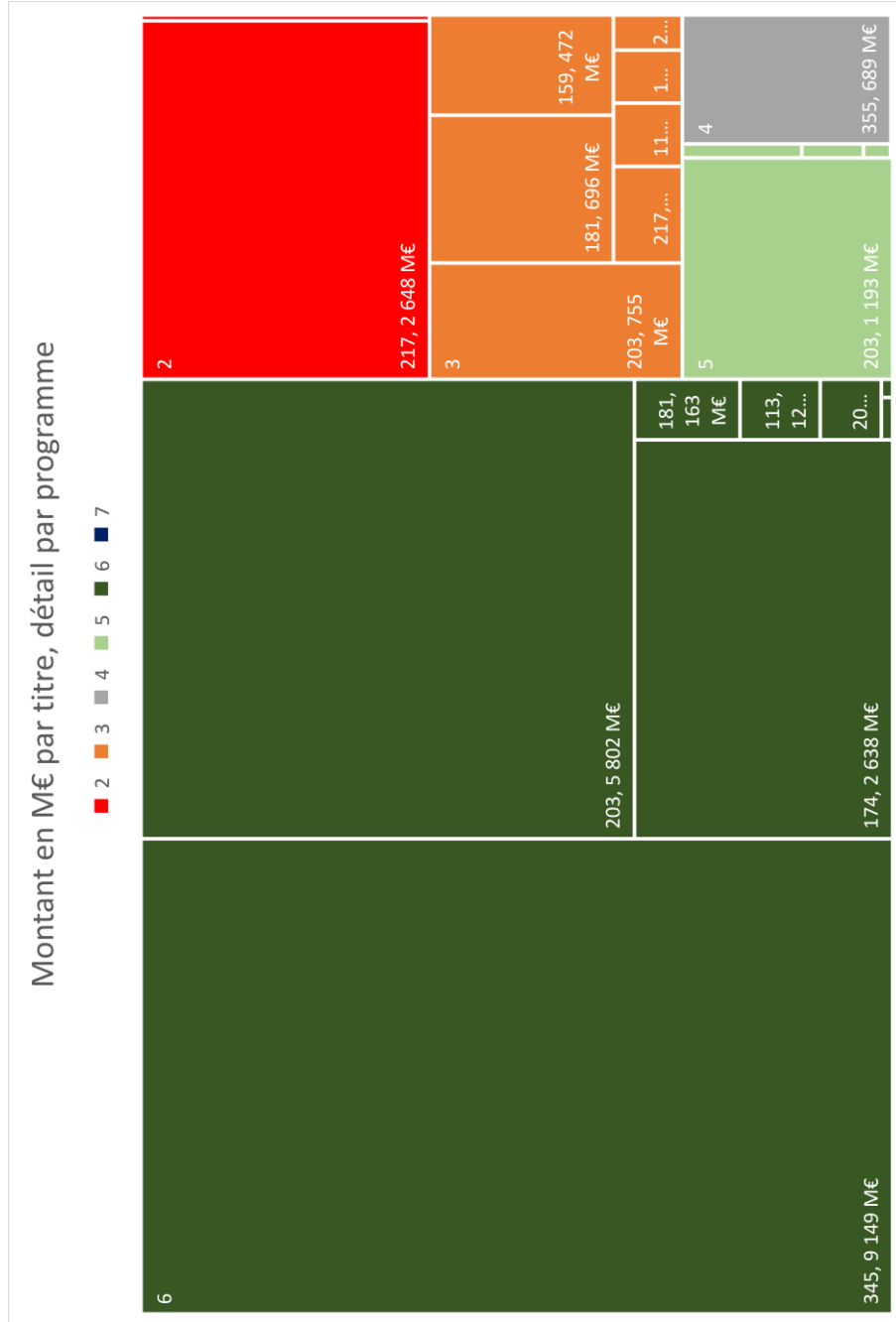
		Ainsi, mettre un terme à la convention de gestion par la CDC engendrerait une désoptimisation disproportionnée en termes de moyen humains et de développement de compétences internes au MTE de gestion de versements et de mise en paiement alors que ces compétences sont disponibles à la CDC moyennant des frais raisonnables au regard du montant dudit programme et des enjeux.		
--	--	---	--	--

** Totalemment mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

Pour mémoire, la NEB relative au compte d'affectation spéciale « service nationaux de transport conventionnés de voyageurs » n'avait pas donné lieu à de recommandation au titre de 2020. En 2019, il était recommandé la suppression du CAS.

Annexe n° 3 Présentation graphique globale de la mission





Annexe n° 4 Impact de la crise sanitaire en M€**Tableau n° 19 : dépenses supplémentaires en M€**

Prog.	Intitulé de la dépense	CP 2020	CP 2021	Commentaire 2021
174	Soutien à la demande en véhicules propres du plan automobile (bonus écologique, prime à la conversion)	468,84	(0 à) 506	L'ensemble de la dotation du 174 a été consommée en AE et CP. Elle est complétée par une dotation sur le programme relance qui permet notamment de répondre au fort dynamisme des dépenses de bonus automobile.
174	Dispositif MaPrimeRénov		(0 à)709	L'ensemble de la dotation du 174 a été consommée en AE et CP. Elle est complétée par une dotation sur le programme relance qui permet notamment de répondre au fort dynamisme des dépenses de rénovation énergétique. Il apparaît toutefois étrange de considérer que les crédits concernés sont en lien avec la crise sanitaire : le dispositif qu'ils abondent existait dès le 1 ^{er} janvier 2020, et connaît simplement une montée en charge progressive.
203	Plan de relance DGITM	0,00	(600)	Versé à l'AFITF pour la relance et assimilable au moins pour partie à une mesure en réponse à la crise (dans un contexte où par ailleurs des recettes sont en baisse)
203	LFR 2020 subvention budgétaire AFITF	250,00	(100)	
203	Redéploiement CAS amendes radar pour l'AFITF	180,00	(150)	
203	LFR 2020 complément péages fret	20,40	-	
217	Extension du télétravail	3,03	0,94	
217	Mesures de protection sanitaires	0,91	0,3	
217	Primes Covid titre 2	1,59	-	
217	Non application du jour de carence à/c du 24/03/2020 jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire	0,70	-	

181	Compensation perte de recettes INERIS	1,50	0,00	Il n'a pas été nécessaire de procéder à un versement complémentaire en compensation de pertes COVID à l'INERIS en 2021
159	Pertes de ressources opérateurs : prélèvements sur FDR	11,90	0,00	
205	Dépenses de personnel et de fonctionnement	0,77	0,00	
205	Compensation moindres recettes établissements d'enseignement	0,66	0,00	
205	Subvention exceptionnelle aux entreprises de transport maritime	25,00	36,90	aide soutien entreprise ferries BAI 45M euros
113	Subventions exceptionnelles		0,375	Aide financière versée aux centres de soins de la faune sauvage fragilisés par la crise de covid-19.
113	Subventions exceptionnelles	0,95	0,95	Soutien aux seuls cirques animaliers et les autres établissements itinérants
Total		966,25	jusqu'à 2 105 M€	Suivant le périmètre retenu, certaines des mesures recensées pouvant répondre à plusieurs objectifs

Source : MTE, estimation Cour des comptes

Tableau n° 20 : moindres dépenses en M€

Programme	Intitulé de la dépense	CP 2020	CP 2021	Commentaire 2021
181	Ralentissement des dépenses au titre du Plan Loire Grandeur Nature	0,50	0,50	Ralentissement des dépenses au titre du Plan Loire Grandeur Nature
181	Réduction des dépenses de formation de l'inspection des installations classées, réduction des frais de déplacement	1,00	0,50	Réduction des dépenses de formation de l'inspection des installations classées, réduction des frais de déplacement
159	Dépenses de fonctionnement et frais de déplacement	4,80	-	
203	Sous exécution	310,00	(0-100 M€)	(causes multifactorielles)

MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES 99

217	frais de déplacement	1,38	-	
217	les dispositifs de formations interrégionales et nationales	0,86	-	
217	restauration collective	1,06	NR	Economies non valorisées
217	indemnités de service fait	3,40	NR	Economies non valorisées
113	sous-exécution des services déconcentrés (reliquat en CP)	7,00	-	
113	Report congrès UICN et des marchés afférents (sept 2021 au lieu de juin 2020)	7,30	-	
205	Exonérations de charges	7,13	4,67	prévisions échéanciers moindres que budgétisations du fait COVID
205	Aide ferries		15,86	sous-consommation aides ferries
205	Dernière tranche Patrouilleur Méditerranée		1,4	entreprise retardée du fait du COVID dans la livraison du PAM
Total		344,43	(25 à 100 M€)	

Source : MTE, estimation Cour des comptes

**Annexe n° 5 Répartition des transferts des crédits
provenant du CAS Transition énergétique entre les
programmes 345 et 174**

	Actions du programme (exercice 2021)	Transfert en provenance du :	
		CAS TE	P. 345
Programme 345	Soutien aux énergies renouvelables électriques	X	
	Soutien à l'injection de biométhane	X	
	Mécanismes de solidarité avec les ZNI ⁶³		
	Soutien aux EnR dans les ZNI	X	
	Soutien à la cogénération		
	Soutien aux effacements de consommation	X	
	Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique ⁶⁴		
	Frais financiers et de gestion de contrat		
	Frais d'intermédiation compte SPE		
	Frais d'intermédiation compte TE	X	
Programme 174	Médiateur de l'énergie		X
	Contentieux « Messer »		X
	Développement des interconnexions	X	
	Etudes techniques, financières et juridiques préalables aux appels d'offres d'éoliennes en mer	X	
	Accompagnement transition énergétique		
	Lutte contre le changement climatique		
	Gestion économique et sociale de l'après-mines		

⁶³ Les zones insulaires non interconnectées au réseau électrique métropolitain français (ZNI) désignent les îles françaises dont l'éloignement géographique empêche ou limite une connexion au réseau électrique continental : la Corse, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna et les îles du Ponant et Chausey.

⁶⁴ La plupart de ces dispositifs ont disparu avec la création du chèque énergie (directement versé par l'État aux bénéficiaires). La majeure partie d'entre eux recoupe la compensation des versements au fonds de solidarité logement, pour 21 M€ (montant comparable aux 22 M€ de la gestion précédente).

Annexe n° 6 des dépenses en diminution pour les charges de soutien à la cogénération

Depuis 2016, le dispositif de soutien à la cogénération au gaz⁶⁵ a été revu pour laisser place à un dispositif de complément de rémunération limité aux installations de moins de 1 MW, le tarif d'achat étant réservé aux installations de moins de 300 kW. Les contrats les plus coûteux arrivent ainsi progressivement à terme, et il a été mis fin au 31 décembre 2016 à la prime transitoire rémunérant la disponibilité des installations de plus de 12 MW. Par ailleurs, la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie⁶⁶ (PPE) ne prévoit pas de nouveau soutien à la cogénération au gaz naturel, sans remettre en cause les engagements existants.

En 2020, contrairement à ce qu'indiquait le ministère, une augmentation du soutien à la cogénération était perceptible. Toutefois, l'exercice 2021 amorce effectivement la diminution des charges de soutien à la cogénération au gaz. Les dépenses concernées passent de 748 M€ en 2020⁶⁷ à 678 M€ en 2021. Les charges prévisionnelles de service public de l'énergie liées au soutien à la cogénération au titre de 2022 s'élèvent à 646,1 M€ selon la CRE⁶⁸, montant par conséquent voté en LFI pour 2022.

⁶⁵ Les installations de cogénération permettent la production combinée de chaleur et d'électricité à partir de gaz naturel ou d'autres ressources.

⁶⁶ Décret du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie. NOR : TRER2006667D.

⁶⁷ Ce qui était plus élevé qu'en 2018 (699 M€) et 2019 (726 M€).

⁶⁸ Délibération 2021-230 du 15 juillet 2021.

Annexe n° 7 Charges de service public de l'énergie : un système peu lisible à réformer

Les charges de service public représentent dorénavant la totalité des crédits du programme 345 – *Service public de l'énergie*. Elles sont évaluées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en application de l'article L. 121-9 du code de l'énergie.

Les modalités de prise en compte de ces évaluations dans le budget de l'État et dans l'établissement des échéanciers de paiement aux opérateurs sont particulièrement complexes.

Un mécanisme complexe sur trois années glissantes

Les crédits initiaux de l'année N prennent en compte l'évaluation par la CRE des charges prévisionnelles au titre de l'année N (2021), mais également la mise à jour des charges prévisionnelles de l'année N-1 (2020) ainsi que celle des charges réellement constatées de l'année N-2 (2019).

Selon ce mécanisme, les crédits prévisionnels inscrits en LFI 2021 au titre de l'année 2021 feront l'objet d'une mise à jour en LFI 2022. Leur montant définitif sera constaté en LFI 2023.

Les PAP mentionnent bien ce mécanisme sur trois ans mais ne donnent aucune précision permettant de distinguer, dans les crédits inscrits au PLF, les trois catégories de charges (charges prévisionnelles de l'année N, charges prévisionnelles actualisées de l'année N-1 et charges constatées de l'année N-1) et les montants correspondants.

Au-delà de l'amélioration de l'information donnée aux parlementaires, une piste de simplification serait de limiter l'ajustement des prévisions de charges à deux années et non plus trois. Les crédits budgétaires de l'année N intégreraient ainsi les charges prévisionnelles au titre de l'année N et la régularisation des charges au titre de l'année N-2. Le secrétariat général du ministère avait indiqué réfléchir à cette solution, mais il ressort de l'instruction qu'aucun groupe de travail n'a été mis en place avec la direction du budget pour engager réellement la réflexion.

Le décalage entre le calendrier de paiement et l'année budgétaire, facteur supplémentaire de complexité

Le montant des charges de service public dues pour l'année N ne sont pas payables dans leur intégralité au cours de l'année N.

En application des dispositions de l'article [R. 121-33](#) du code de l'énergie, 11/12^{èmes} des charges dues pour une année N sont payées au

cours de l'année N, de février à décembre. Le 1/12^{ème} restant est payé en janvier N+ 1.

Ce calendrier qui entraîne le paiement sur la gestion suivante d'un volume significatif de dépenses n'a plus de justification : dans l'ancien dispositif de compensation entre les opérateurs électriques, ce report était motivé par le souhait de ne pas peser sur la trésorerie du fonds de gestion de la Caisse des dépôts et consignations dès lors que celle-ci n'encaissait la CSPE qu'avec un retard dû, en premier lieu, au délai de paiement des factures d'électricité par les consommateurs et en second lieu, au délai avec lequel les fournisseurs d'électricité en reversaient le produit à la Caisse.

Désormais, le CAS TE et donc le fonds de gestion de la Caisse des Dépôts et consignations ne sont plus alimentés par la CSPE et pour l'État, l'enjeu de trésorerie du délai d'encaissement du produit de la CSPE n'a plus la même portée.

L'alignement du calendrier de paiement sur l'année budgétaire simplifierait significativement le dispositif et accroîtrait sa lisibilité. Certes, il y aurait toujours des ajustements de paiements en N+ 1 liés à la prise en compte des dépenses effectives mais le calendrier des dépenses prévisionnelles serait quant à lui concentré sur l'année N.

L'absence de justification d'un traitement spécifique d'EDF

Le ministère estime que la règle des 11/12^{èmes} ne s'applique pas à EDF, et qu'il dispose de ce fait d'une certaine souplesse pour ajuster le calendrier de versement des compensations à l'entreprise. Dans les faits, cela a conduit à un solde de dépenses à payer en N+ 1 variable mais systématiquement supérieur à 1/12^{ème}. En 2021,

Cette pratique repose sur une interprétation contestable des dispositions de l'article [R.121-33](#) du code de l'énergie, il est vrai peu claires, qui précisent que les paiements à EDF doivent « prioritairement » honorer les déficits de recouvrement des charges des années antérieures⁶⁹.

La Cour estime que ces dispositions se contentent d'indiquer que le remboursement de la dette CSPE à l'égard d'EDF (cf. *infra*) doit précéder

⁶⁹ « Lorsque la compensation annuelle due à un opérateur est inférieure à 10 % du montant total des charges déterminé conformément à l'article R. 121-31, le montant des sommes à lui reverser mensuellement est égal au douzième de la compensation due au titre de la période considérée. Dans le cas contraire, le montant reversé mensuellement compense prioritairement la différence mentionnée au b du I de l'article R. 121-31 faisant l'objet d'un échéancier prévisionnel de compensation, et les intérêts correspondant prévus à l'article L. 121-19-1 ».

le remboursement des charges de service public mais ne remet pas en cause la règle des 11/12^{èmes}.

En tout état de cause, le paiement de la dernière échéance du remboursement de la dette à l'égard d'EDF paraît rendre caduques ces dispositions. Il serait souhaitable que le ministère en tire les conséquences et se saisisse de l'occasion pour clarifier l'échéancier de paiement des compensations aux opérateurs.

Une sous-estimation des crédits initiaux et des soldes de dépenses à payer importants

Les crédits en LFI doivent permettre en principe de couvrir à la fois le reliquat de charges de l'année N-1 et les charges payables en année N (soit 11/12^{èmes} du montant évalué par la CRE).

En réalité, les crédits initiaux n'ont pas permis de couvrir ces dernières années l'ensemble de ces charges. Les PAP ne donnent pas d'indication sur la nature et le volume des charges non couvertes ni ne précisent les raisons de la sous-estimation des crédits initiaux.

La justification avancée par le ministère et la direction du budget pour ces baisses de crédits était la prise en compte par anticipation des délibérations de la CRE intervenant en cours d'exercice budgétaire et ajustant les évaluations du montant des charges de service public.

En réalité, les délibérations de la CRE prises au cours de l'année d'exécution budgétaire (N) n'ont aucun impact sur le montant des charges à payer au titre de l'année N qui est déterminé par la délibération prise en année N-1⁷⁰. Les ajustements décidés par la CRE en N ne sont pris en compte que par la LFI N+ 1.

En conséquence, les baisses de crédits intervenues en LFR n'ont pas pour effet d'anticiper la mise en œuvre des décisions mais de modifier le calendrier de paiement des charges pour des questions d'opportunité budgétaire. La DB et le ministère estiment que la rédaction actuelle des dispositions de l'article R.121-33 sur l'application de la règle des 11/12^{èmes} à EDF leur autorise cette souplesse.

⁷⁰ Cette absence d'ajustement « en temps réel » permet de ne pas faire peser sur les petits opérateurs des changements en cours d'année qui pourraient avoir un impact sur leur trésorerie.

Annexe n° 8 Comptabilisation en engagements hors bilan des compensations de charges de service public

Les compensations de charges de service public font l'objet depuis 2018 d'une comptabilisation chaque année en engagements hors bilan (EHB) dans le compte général de l'État. L'exercice prospectif de l'évaluation des compensations de charges est quant à lui effectué sur la base de différents scénarios, dont le scénario de prix de marché correspondant aux hypothèses (macroéconomiques et d'évolution du mix électrique français et européen) retenues pour l'élaboration de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), avec notamment l'hypothèse d'un prix de marché de l'électricité qui s'établirait à environ 56 €/MWh en 2028⁷¹. Les éléments comptabilisés à ce stade dans les engagements hors bilan de l'État ne concernent que la métropole continentale.

Ces engagements hors bilan correspondent à l'évaluation sur le long terme des engagements existants à fin d'année pour les différents dispositifs de soutien à la production d'énergies renouvelables électrique, à la cogénération en métropole continentale et à l'injection de biométhane. Il s'agit de comptabiliser la somme, pour tous les contrats de soutien aux EnR, des charges de service public qu'ils induisent sur toute leur durée, pouvant aller jusqu'à vingt ans. Sont pris en compte dans cette évaluation tous les contrats en cours au moment de la clôture comptable, ainsi que tous ceux qui n'ont pas encore pris effet mais sur lequel l'État s'est engagé⁷².

Le Comité de gestion des charges de service public de l'électricité (CGCSPE) a été institué par la loi pour la transition énergétique et la croissance verte du 17 août 2015, avec pour vocation d'éclairer les citoyens et parlementaires sur les engagements pluriannuels pris au titre de ces charges. Le rapport qu'il rend chaque année permet d'affiner l'évaluation des engagements hors bilan (hors biométhane)⁷³.

Au 31 décembre 2020, les engagements hors bilan sont évalués à 118,5 Md€ en euros courants (hors actualisation) pour le soutien en métropole continentale, soit 10,3 Md€ de plus qu'à la fin de l'année 2019,

⁷¹ Cette hypothèse n'a pas varié depuis la gestion précédente.

⁷² Notamment tous les contrats d'installations désignées lauréates d'appels d'offres qui ne sont pas encore mises en service au moment de la clôture de l'exercice annuel mais qui induiront des charges de service public sur les années à venir

⁷³ Depuis sa mise en place, le Comité a rendu trois rapports, en juin 2019, en juillet 2020 et en septembre 2021.

en se fondant sur l'hypothèse prix de marché 56€/MWh en 2028, décomposés comme suit :

- 102,0 Md€ de soutien de production d'énergies renouvelables électriques ;
- 11,9 Md€ de soutien de production de biométhane injecté ;
- 4,6 Md€ de soutien de cogénération au gaz naturel.

S'agissant des politiques dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental, le rapport et le ministère indiquent qu'un modèle de calcul des charges est en cours d'élaboration, mais aucune évaluation précise n'était disponible.

Le troisième rapport du CGCSPE affine ces montants d'engagement. Il évalue le coût total des engagements pris par l'État entre le début des années 2000 et la fin de l'année 2020 en matière de dispositifs de soutien aux énergies renouvelables électriques, à la cogénération au gaz naturel en métropole continentale, et financés au titre des charges de service public de l'énergie, entre 153 et 172 Md€ (hors biométhane injecté). Sur ces montants, entre 108 et 126 Md€ restent à payer dans les années à venir et, eu égard aux dates d'engagements et à la durée des contrats, jusqu'en 2047 selon le scénario de prix de marché retenu. Le montant déjà payé, environ 45 Md€, représente environ un quart du coût global de ces engagements. Sur ces 153 à 172 Md€, les filières représentant le principal coût demeurent le photovoltaïque prémoratoire (environ 39 Md€), l'éolien terrestre (entre 31 et 38 Md€), l'éolien en mer (entre 23 et 27 Md€) et le photovoltaïque post-moratoire (entre 20 et 23 Md€). Ces quatre filières représentent plus des trois quarts du coût total des dispositifs de soutien. Le coût des engagements induits par les contrats de soutien à l'injection de biométhane représente environ 11 Md€, soit environ 11 % du soutien aux EnR électriques et à la cogénération au gaz naturel.

Tableau n° 21 : évaluation de l'impact financier des engagements existants à fin 2020⁷⁴

M€ (euros courants)	Scénario 56		Scénario 42	
	Total soutien	Reste à payer	Total soutien	Reste à payer
Solaire pré-moratoire	39 111	20 782	39 470	21 141
Éolien terrestre	31 740	20 327	38 608	27 195
Éolien en mer	23 030	23 030	27 246	27 246
Solaire post-moratoire	20 388	16 313	23 945	19 869
Biomasse et biogaz	12 867	9 084	13 846	10 062
Cogénération au gaz naturel	8 890	3 815	9 197	4 122
Hydraulique	4 496	2 728	5 119	3 351
Autres électriques	1 437	1 037	1 586	1 185
Solaire pré-moratoire	39 111	20 782	39 470	21 141
Éolien terrestre	31 740	20 327	38 608	27 195
TOTAL EnR électriques et cogénération	141 959	97 116	159 016	114 173
Biométhane injecté	11 411	10 983	12 625	12 197
TOTAL	153 370	108 099	171 641	126 370

Source : Rapport du Comité de gestion des charges de service public de l'énergie sur la gestion 2020. Base de données CRE et MTE.

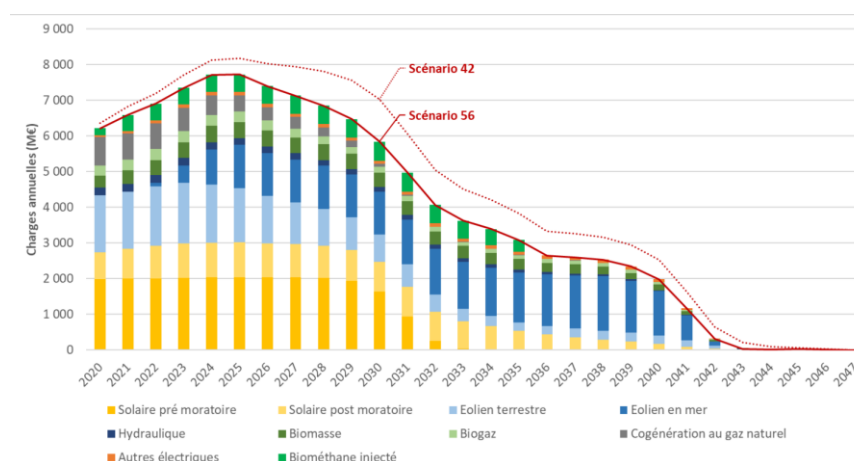
Les engagements pris par l'État au cours de l'année 2020 se situent entre 7,4 et 10,3 Md€ pour les énergies renouvelables électriques, tous dispositifs confondus, soit 1,4 à 1,8 Md€ de plus que ceux pris au cours de l'année précédente, et un peu moins de 4 Md€ pour le biométhane.

Le reste à payer des engagements pris avant fin 2020 se traduit par des charges annuelles, qui croîtront entre 2021 et 2025 sous l'effet de la

⁷⁴ Selon deux hypothèses d'évolution des prix de gros de l'électricité (56€/MWh et 42€/MWh en 2028).

mise en service de projets déjà engagés, et en particulier des projets éoliens en mer, avant de connaître une baisse notable, d'environ 40 %⁷⁵ entre 2029 et 2033, sous l'effet de l'arrivée à échéance relativement concentrée des contrats photovoltaïques pré-moratoire et des contrats éoliens terrestres. Ces charges devraient décroître moins fortement entre 2033 et 2037, puis diminuer sous l'effet de l'arrivée à échéance des contrats éoliens en mer. Ces évolutions, différenciées en fonction des deux scénarios, sont retracées dans le graphique suivant.

Graphique n° 15 : Charges correspondant aux restes à payer à horizon 2047



Source : Rapport du Comité de gestion des charges de service public de l'énergie sur la gestion 2020. Base de données CRE et MTE.

Une variation de 1 € / MWh à la hausse ou à la baisse des prix de marché sur la période 2020 à 2047 se traduit par une variation des restes à payer au titre des engagements pris jusqu'à fin 2020 pour le soutien aux énergies renouvelables électriques et à la cogénération en métropole d'environ 1,5 Md€ dans les deux scénarios, soit environ 1 % des engagements restant à payer. Cette même variation sur les prix du gaz a un impact similaire en proportion sur les charges induites par le soutien au biométhane injecté. Une hausse des prix de marché induit une augmentation du coût évité et se traduit *in fine* par une baisse des engagements restant à payer.

⁷⁵ D'après les estimations de l'année précédente, la baisse devait être plus marquée, de 50 %.

Les montants induits par les nouveaux contrats engagés à compter du 1^{er} janvier 2021 et nécessaires à l'atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) viendront s'ajouter à ces charges. D'après le Comité, la hausse des prix du gaz et de l'électricité pour 2021-2023 devrait conduire à diminuer les charges que dans les scénarios établis.

Annexe n° 9 Éléments complémentaires sur le programme 203

A – Des transferts entre programme 203 et domaine ferroviaire

Les redevances d'accès au réseau versées au titre des trains express régionaux (TER) et au titre des Intercités ou « trains d'équilibre du territoire » (TET) et la compensation Fret constituent à elles seules 32 % des dépenses du programme 203 (recapitalisation de la SNCF comprise). Ces dépenses, obligatoires pour l'État, ont été intégralement payées en 2021. Le transfert entre concours TET et TER correspond à la prise en compte des transferts de lignes TET vers les TER.

**Tableau n° 22 : Principaux concours du programme 203 à la SNCF
(hors subvention à la régénération au réseau ferré national) –
montants en M€**

<i>Domaine fonctionnel</i>	LFI 2021	Annu- lation	Transfert	Dépense 2021	Taux/LFI 2021	Dépense 2020	Évolution 2021/2020
<i>41-02 subvention SNCF réseau (TER)</i>	2 093,9	-	-260,3	1 833,6	87,57 %	2034,9	-9,89 %
<i>41-03 Subvention SNCF réseau (TET)</i>	260,5	-	260,3	520,8	199,92%	253,1	105,77%
<i>41-05 Compensation fret</i>	110,4	-	79,4	189,8	171,92%	149,0	27,38%
Total	2 464,8	0	79,4	2 544,2	103,22%	2332,2	9,09%

Source : MTE et Chorus

Aux dépenses d'intervention suivies en 2020 s'ajoutent en 2021 d'autres dépenses qui renforcent le caractère « ferroviaire » du programme 203 :

- le financement des trains d'équilibre du territoire (TET) suite à la suppression du CAS SNTCV pour 289,4 M€ (action 203-44-06)⁷⁶ ;
- la recapitalisation de la SNCF (4,05 Md€, au bénéfice de SNCF Réseau) est complétée de 650 M€ pour constituer un plan d'investissement en faveur de la régénération ferroviaire. L'action 203-41-06 a ainsi été exécutée à hauteur de 1,665 Md€ cette année.

Depuis 2017, le programme 203 sert de véhicule au reversement à SNCF Réseau des dividendes de SNCF Mobilités auxquels renonce l'Etat.

⁷⁶ En 2020, les dépenses de ce CAS représentaient 276,2 M€ en CP. Le solde du CAS a été reversé au budget général.

Elle prend la forme d'un fonds de concours, versé au programme 203, qui le reverse en intégralité à SNCF Réseau (Cf. NEB EDMD 2020 pour la critique de la Cour sur ce circuit).

Tableau n° 23 : Subvention des investissements de régénération du réseau ferré national (provenant du dividende) en M€

2017	2018	2019	2020	2021	2022 (prévisions)
295,70	274	537	762	0	111

Source : Ministère des transports et JPE (justification au premier euro) 2022

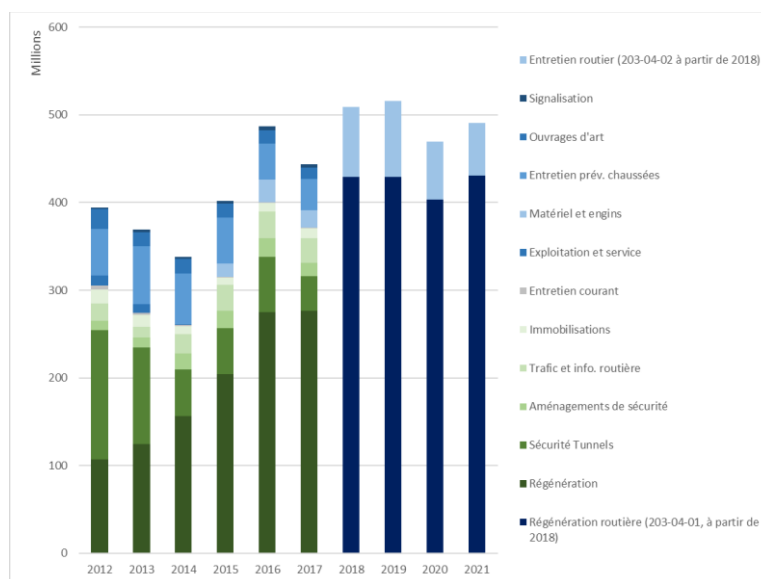
B – Les investissements routiers dans le programme 203

L'investissement routier se stabilise à un niveau supérieur aux années antérieures à 2016.

L'entretien et la modernisation des réseaux est l'une des cinq priorités inscrites dans la LOM. La gestion 2021 est dans la continuité de l'accroissement des dépenses de rénovation du réseau routier observé depuis 2017. Mise en avant dans le Grand Plan d'Investissement, sur la période 2018-2022, une dépense supplémentaire de 700 M€ était attendue. Si la reprise des dépenses en faveur du mode routier initiée en 2015 se confirme, ce montant pourrait être approché sans être atteint. Le plan de relance a pris le relais du GPI, les dépenses ont crû, mais la fin de gestion depuis deux ans semble montrer une difficulté des services à suivre le rythme attendu tant en engagements qu'en paiements ; les causes en seraient multiples.

En 2021, les engagements et dépenses (tous titres confondus) pour ce mode se montent à 1 661,8 M€ en AE et 1 663,1 M€ en CP (contre 1 734,7 M€ en AE et 1 427,2 M€ en CP en 2020). Ces montants se répartissent entre les investissements de développement et l'entretien ou la régénération du réseau.

Graphique n° 16 : évolution de la structure des investissements d'entretien routier et de régénération (en CP, titre 5 du programme 203)



Source : Cour des Comptes, d'après restitution Chorus. La modification de nomenclature appliquée au programme 203 en 2018 a conduit à une réduction du nombre de domaines fonctionnels.

Les dépenses en entretien routier et en régénération routière, en titre 5, sont en légère hausse avec 533,0 M€ en AE et en CP à 491,1 M€ en CP. L'entretien routier (action 203-04-02) avec 325,0 M€ en CP (tous titres), connaît une hausse de 6% par rapport à 2020 mais reste en deçà de son niveau de 2019.

Tableau n° 24 : dépenses en faveur de la route, hors développement routier, tous titres confondus (en M€)

	2018		2019		2020		2021	
203-04-01 (entretien routier) et 203-04-02 (régénération routière)								
titre	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
3	316,4	298,8	358,7	316,9	355,9	327,4	372,6	370,7
5	488,9	508,9	504,9	515,6	505,4	469,2	533,0	491,1
6	6,7	6,7	5,7	6,1	5,5	5,5	10,6	9,8
total	812	814,4	869,3	838,7	866,8	802,1	916,2	871,5

Source : Cour des Comptes, d'après restitution Chorus au 19/01/2022

Annexe n° 10 État des lieux des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs

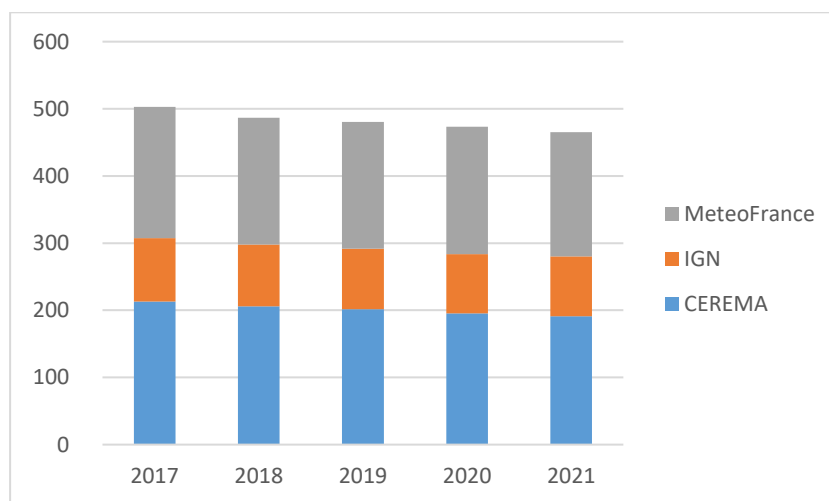
Programme	Opérateurs	Statut de l'établissement	Existence d'un COP	Signature en 2020	Signature en 2021	Commentaires	Financement
P 217	Ecole nationale des Ponts et Chaussées (ENPC)	EPSCP	oui			En cours de renouvellement.	
	Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE)	EPSCP	oui			En cours de renouvellement.	
P 203	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	EPA	oui		X	COP 2019-2023	Taxe affectée
	Voies navigables de France (VNF)	EPIC	oui		X	COP 2020-2029	SCSP
	Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	EPA	oui			COP 2020-2022	
	Société du Grand Paris (SGP)	EPIC	non			Pas de COP envisagé.	taxe affectée
P 159	Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)	EPA	Oui	X		COP 2020-2024	
	Météo-France	EPA	Oui			COP 2019-2022	
	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	EPA	non			COP 2021-2024 adopté par le CA de septembre 2021. En attente du vote du PJJ 3DS pour la signature.	
P 113	Agences de l'Eau (6 établissements)	EPA	oui	X		COP 2019-2024	taxe affectée
	Parcs nationaux de France (11 établissements)- <i>En 2020, création du parc national des forêts</i>	EPA	10 COP signés sur 11			Les COP 2019-2023 de dix Parcs nationaux ont été signés. Le COP du Parc national de Forêts, créé en 2019, sera élaboré lors du renouvellement des contrats des autres parcs.	
	Office français de la biodiversité (OFB)- <i>créé en 2020, issu de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS</i>	EPA	non			En cours de signature	
	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	EPA	oui		X	COP 2021-2025	contributions des agences de l'eau + SCSP
	Établissement public du Marais Poitevin (EPMP)	EPA	oui	X		COP 2020-2022, signé fin 2020.	taxe affectée
P 181	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	EPIC	oui	X		COP 2020-2024.	
	Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	EPIC	Oui		X	COP 2021-2025	
	GEODERIS - Groupement d'Intérêt Public INERIS/BRGM	GIP	non			Pas de COP envisagé.	
P 174	Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)	EPA	Oui	X		COP 2020-2022	
	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	EPIC	Oui			COP 2022-2026 en cours de signature	
	Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)	Association	non			Pas de COP envisagé.	
P 205	Ecole nationale supérieure maritime (ENSM)	EPSCP	oui			COP 2018-2022	

Annexe n° 11 Compléments sur les opérateurs

A - Opérateurs du programme 159

Le P.159 est composé à plus de 95 % de subventions pour charge de service public versées aux opérateurs suivants : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France. Les SCSP versées à ces opérateurs sont en baisse sur ces dernières années, la SCSP du Cerema ayant baissé de 10 % entre 2017 et 2021, celles de Météo-France et de l'IGN de 5 % sur la même période. L'année 2021 fait exception avec une légère hausse de la SCSP de l'IGN.

Graphique n° 17 : montant prévisionnel des SCSP portées par le P159 depuis 2017 (en M€)



Source : CP des actions 159-011, 159-012 et 159-013, prévus dans les PAP depuis 2017

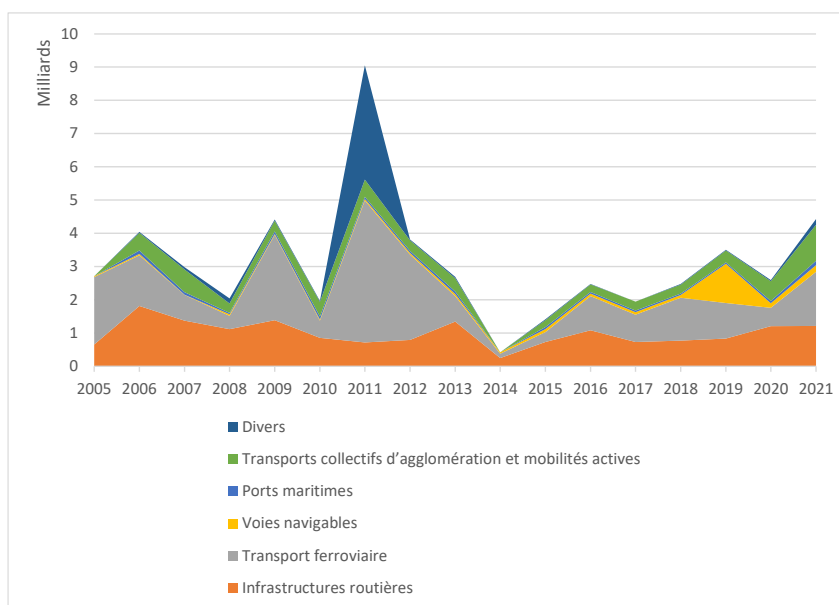
B - Opérateur du programme 203 - L'AFITF Une trajectoire financière qui reste à confirmer

Les dépenses

2021, comme seconde année d'exécution de la LOM marque une accélération nette des engagements et dans une moindre mesure des paiements.

Malgré des incertitudes sur les ressources, les engagements passés ont atteint 4,43 Md€ (contre 4,35 Md€ au budget initial). Les engagements sur les transports collectifs (1 083 M€) ont excédé le budget initial, compensant la moindre avancée des dossiers ferroviaires (1 212 M€).

Graphique n° 18 : évolution des engagements de l'AFITF (2005-2021)



Source : MTES. 2,4 Md€ en 2011 correspondent au financement par l'AFITF du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe poids lourds

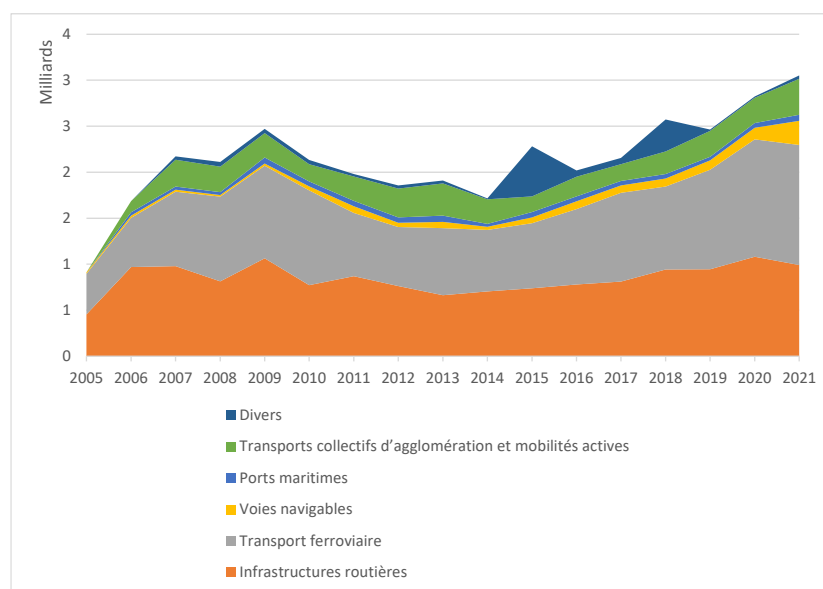
Les engagements totaux ont été en forte hausse par rapport à 2020. Les engagements nouveaux ont été de 4 426 M€, soit 1 831 M€ de plus qu'en 2020 (+ 70 %). Cette hausse provient de l'augmentation de la ligne dédiée aux transports ferroviaires, après une année particulièrement basse en 2020. La hausse des soutiens aux transports collectifs d'agglomération et mobilités actives lui permet d'atteindre un niveau inédit (à 1 083M€). La

ligne dédiée aux infrastructures routières se maintient à un niveau élevé (1212 M€), comparable aux niveaux antérieurs à 2013.

Du Conseil d'orientation des infrastructures à la Loi d'orientation des mobilités

L'augmentation des besoins de paiement de l'AFITF a été au cœur des réflexions du conseil d'orientation des infrastructures (COI) en 2017 et 2018. Sur la base du rapport de ce conseil remis le 1^{er} février 2018, le Gouvernement a présenté un scénario préférentiel en matière d'investissement dans les transports envisageant entre 2,5 et 3 Md€ de dépenses par an. La Cour avait souligné dans la NEB 2017 de la mission *EDMD* les faiblesses des projections financières élaborées au regard des hypothèses de restes à payer à consolider et d'une prise en compte insuffisante de deux projets majeurs (liaison ferroviaire Lyon-Turin et canal Seine-Nord Europe). La programmation annexée à la loi d'orientation des mobilités (LOM), prévoit que l'AFITF sera dotée de 13,4 milliards d'euros sur la période 2018-2022 pour investir dans les infrastructures de transport, soit un peu moins de 2,7 Md€ par an, puis de 14,3 Md€ sur la période 2023-2027, soit un peu moins de 2,9 Md€ par an. Les montants prévus par la LOM correspondent de fait à un effort financier très significatif de la part de l'État, puisqu'ils représenteront une hausse de 40 % des crédits qu'il consacrera aux infrastructures de transport.

Graphique n° 19 : évolution des paiements de l'AFITF (2005-2020)



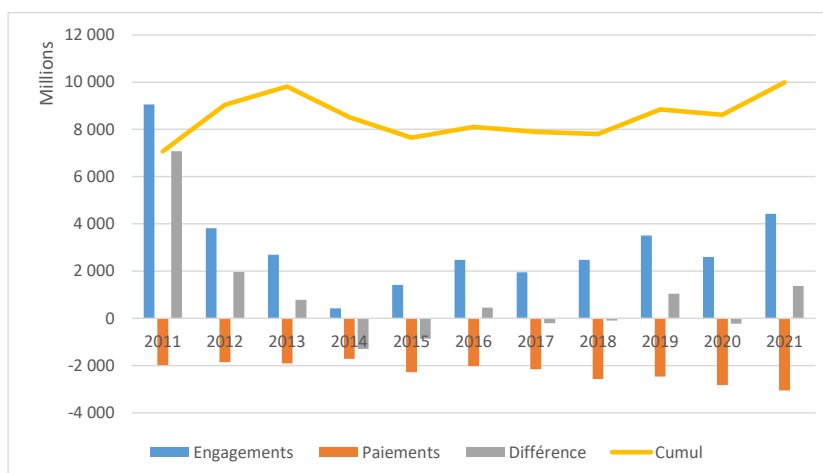
Source des données : MTEs

Les paiements sont en hausse de 8 % à 3 051 M€ (+ 227 M€ par rapport à 2020). Cette hausse se concentre sur les voies navigables (+ 130 M€) et les transports collectifs (+ 115 M€). Sur la période 2018-2021, l'AFITF a payé 10,9 Md€, ce qui apparaît en ligne avec les engagements de la LOM à ce stade, malgré les interrogations persistantes sur les ressources (cf. ci-après).

Les opérations ferroviaires et routières ont connu des baisses (opérations orientées fret, opérations routières particulières) partiellement compensées par des hausses (relance ferroviaire, intervention sur le réseau routier existant) ; le plan de relance a permis une hausse globale pour les rubriques des transports en commun et mobilités actives (+ 203 M€ en AE). Les dépenses sont inférieures au niveau initialement estimé (3,05 Md€ exécutées contre 3,39 Md€ au budget initial) mais sont tout de même en hausse par rapport à 2020 (2,8 Md€ exécutés). Malgré les différents aléas, la trésorerie en fin d'année est comparable à celle du début d'année.

Le flux de fonds de concours provenant de l'AFITF va principalement vers le programme 203 (1,79 Md€), 36 M€ étant dirigés vers d'autres programmes.

Graphique n° 20 : évolution de l'écart entre engagements et paiements (2011-2021)



Source des données : MTES. NB : la courbe « Cumul » ne donne pas l'évaluation du stock complet des restes à payer (environ 12,5 Md€ fin 2020).

L'AFITF a connu des à-coups très importants avant 2015 dans ses engagements. De 2016 à 2020, engagements et dépenses se sont

équilibrées, assurant une stabilité relative du stock d'engagement sur le moyen terme. L'année 2021 correspond à une accélération des engagements.

Les ressources

Les ressources de l'agence marquent une progression de 9 % (+ 426 M€). Cette hausse est principalement financée par les subventions du plan de relance (P315, 599 M€) ou du programme 203 (100 M€). Elle compense une baisse du produit de la TICPE (1 285 M€ en 2021 contre 1 587 M€ en 2020). Cette année démontre la pertinence des interrogations sur la soutenabilité des dépenses au regard des évolutions inscrites dans la LOM. Le produit des amendes perçues au titre du CAS radars a finalement augmenté (+ 104 M€), suite à une révision partielle des modalités d'attribution pour renforcer la part de l'AFITF.

Du fait de la crise et de l'effondrement du secteur aérien, l'AFITF n'a pu bénéficier d'une partie de la taxe sur les billets d'avion avec l'« éco contribution » sur le transport aérien prévue initialement (230 M€ attendus)⁷⁷.

Un opérateur toujours transparent

Comme la Cour l'a rappelé dans son référé du 10 juin 2016 relatif à l'agence, cet opérateur a un rôle limité de caisse de financement sans réelle autonomie décisionnelle.

Une entorse au principe d'universalité budgétaire

Le principe d'universalité budgétaire s'oppose à l'affectation d'une recette à une dépense en dehors des situations évoquées à l'article 16 de la LOLF. Or l'AFITF reverse par voie de fonds de concours au programme 203 une grande partie de ses recettes constituées pour l'essentiel de ressources fiscales et non fiscales de l'État.

Un contournement des articles 15 et 17 de la LOLF

L'article 17 de la LOLF prévoit que les fonds de concours sont constitués par « *des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques* ». Formellement, les versements faits par l'AFITF au programme 203 par voie de fonds de concours sont bien des fonds à caractère non fiscal. Mais en réalité, une partie des sommes versées provient de ressources fiscales affectées à l'AFITF et sont donc des fonds d'origine fiscale. L'article 17 est donc contourné.

⁷⁷ Plafonnement prévu à l'article 81 de la loi n° 2019-1749 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Le même article précise que « *l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante* ». L'absence de réelle autonomie de gestion de l'AFITF permet de douter d'une véritable intention de l'AFITF distincte de celle de son ministère de tutelle qui bénéficie d'une grande partie des crédits de l'établissement.

Ces contournements de l'article 17 s'accompagnent de celui de l'article 15 relatif à la gestion des reports de crédits sans emploi en fin de gestion et à l'absence de limitation aux reports de crédits issus de fonds de concours. Cette pratique fait de l'AFITF un instrument de contournement du principe d'annualité budgétaire.

Sur un plan moins formel, il peut être relevé que la séparation entretenue entre le programme 203 et l'AFITF contribue à rendre moins visible les efforts en faveur des infrastructures. Ainsi, la part de TICPE et des amendes radars affectée à l'AFITF dépasse les investissements de celles-ci en faveur du domaine routier. Or, en incluant les dépenses du programme 203 pour ce mode, une plus grande proximité des montants pourrait apparaître.

La faiblesse des moyens de fonctionnement mobilisés (3-4 ETP) pour l'AFITF malgré la hausse des crédits et la croissance du nombre de conventions à gérer est aussi à signaler. L'appui sur l'expertise et sur les agents de la DGITM pour le suivi des opérations est indispensable, mais souligne d'une autre façon la transparence de l'activité de l'agence.

Annexe n° 12 Les fonds sans personnalité juridique de la mission Écologie, développement et mobilité durables

Les fonds sans personnalité juridiques sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou par d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Souvent créés par la loi, ils reçoivent des moyens financiers qui sont fréquemment des recettes affectées, et leurs dépenses correspondent à un objet précis. Ils ont donné lieu à des critiques récurrentes de la Cour, notamment dans le cadre des travaux de certification, ou encore dans le Rapport sur le budget de l'État en 2018.

Au nombre dorénavant de quatre - Fonds « Enveloppe spéciale transition énergétique » (ESTE), fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs (FICE), fonds de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, fonds « Service public de l'énergie » (SPE) – contre neuf en 2020⁷⁸, ces fonds connaissent des cadres de gestion et des modes de financement différents.

Des fonds aux objectifs variés

Le Fonds « Enveloppe spéciale transition énergétique » a été créé par le II de l'article 20 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Il soutient les initiatives des territoires en matière de transition énergétique et peut aussi intervenir en bonifiant les aides publiques accordées à certains projets finançables par le fonds chaleur et le fonds déchets. Le dispositif est aujourd'hui clos et n'accueille plus de nouveaux projets.

Le Fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs (FICE), institué par la loi du 12 juillet 1983⁷⁹, est chargé de verser aux commissaires enquêteurs les indemnités mentionnées à l'article L. 123-18 du code de l'environnement et à l'article R. 11-6-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le Fonds de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) a été institué par l'article 58 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificatives pour 2013 et codifié à

⁷⁸ Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « Fonds Barnier ») a été intégré au programme 181. Les fonds « Transition énergétique », « Contribution au service public de l'électricité » (CSPE dite « historique »), « Tarif spécial de solidarité du gaz » (TSSG) et « Biométhane » sont censés avoir été fermés au cours de la gestion 2021. Le fonds « ESTE » et le FICE devraient être clôturés en 2022.

⁷⁹ Ce cadre a été modernisé par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

l'article L. 542-12-3 du code de l'environnement. Il a pour objet de financer les études nécessaires à la conception des installations de stockage, notamment la conception de Ci géo. Il est géré par l'ANDRA.

Des cinq Fonds liés au financement de la transition énergétique « Service public de l'énergie » (SPE), « Transition énergétique », ainsi que les fonds historiques « Contribution au service public de l'énergie historique », « Tarif social de solidarité sur le gaz » (TSSG) et « Biométhane », liés à l'ancien mécanisme de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité afférentes aux consommations effectuées jusqu'au 31 décembre 2015, il ne reste plus que le fonds « SPE ». Le ministère doit toutefois fournir des précisions à ce sujet.

Le Fonds « SPE » et « Transition énergétique » sont issus de la réforme des charges de service public de l'énergie en 2016, qui a permis la budgétisation de ces charges au sein du programme 345 et du CAS *Transition énergétique* créés à cet effet. Ils sont utilisés pour rembourser aux opérateurs les charges de service public qu'ils supportent. Le fonds « TE » est censé avoir été clôturé, ou être en cours de clôture, du fait de la fin du CAS TE.

Des cadres de gestion et des modes de financement différents et complexe

Les cadres de gestion des différents fonds diffèrent. L'ESTE relève depuis 2016 des mandats de gestion prévus par l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives. Ses opérations sont donc intégrées dans la comptabilité générale de l'État.

Le fonds de l'ANDRA et le FICE ont tous deux été créés antérieurement à la loi de 2014.

Pour les comptes liés au financement de la transition énergétique et nés de la réforme de la CSPE de 2015, les conventions ont été négociées postérieurement à la publication de la loi de 2014 et auraient donc dû s'y conformer.

Les fonds sont également marqués par une pluralité de modes de financement. Certains sont directement abondés par le budget général (ESTE, Service public de l'énergie) alors que d'autres bénéficient de recettes externes : contributions des maîtres d'ouvrage pour le FICE ; contributions des producteurs de déchets nucléaires pour le Fonds de l'ANDRA.

La plupart d'entre eux relèvent d'une stricte logique de débudgétisation, ce que la Cour a rappelé déjà à plusieurs reprises. Ils se caractérisent par leur transparence à l'égard de l'État. Les gestionnaires de ces comptes n'ont en effet qu'un pouvoir de décision limité.

Pour l'ESTE, le SPE et le FICE, la CDC ne fait qu'assurer une gestion administrative et financière minimale de paiement :

- Dans le cas de l'ESTE, les décisions d'orientation dans le cadre de comités de pilotage, qui se traduisent par l'affectation d'enveloppes financières aux différentes actions, sont prises par les ministres chargés de l'écologie, de l'économie et du budget. Les décisions d'engagement sont prises par le ministre chargé de l'écologie.
- Dans le cas du FICE, le barème des indemnisations des commissaires-enquêteurs est fixé par l'État et le volume des vacations relève de la compétence des tribunaux administratifs.
- Pour le Fonds SPE, les frais de gestion sont arrêtés annuellement par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie.

Le fonds relatif aux études Cigéo géré par l'ANDRA fait l'objet d'une comptabilisation distincte. Il ne vise qu'à isoler des dépenses et des recettes qui relèvent du champ de spécialité de l'établissement, sans qu'il soit assuré que cet objectif n'aurait pu être atteint par une solution internalisée.

Pour la plupart des fonds sans personnalité morale, les frais de gestion prélevés sont significatifs. Ainsi, concernant l'ESTE, les frais de la CDC étaient de 1,93 M€ selon les travaux de la Cour de la NEB précédente. Le ministère n'a pas souhaité répondre aux questions concernant les frais de gestion. Pour les fonds liés à la transition énergétique, les frais de gestion de 2020 s'élevaient à 124 800€ et le prévisionnel pour 2021 est de 154 712 €, dont un tiers environ concerne le fonds « SPE » ; les frais de gestion devraient toutefois significativement diminuer en 2022 (prévisionnel de 67 732 €). S'agissant des autres fonds, la Cour n'a pas eu communication des frais de gestion 2020. Elle demande que ces informations lui soient transmises.

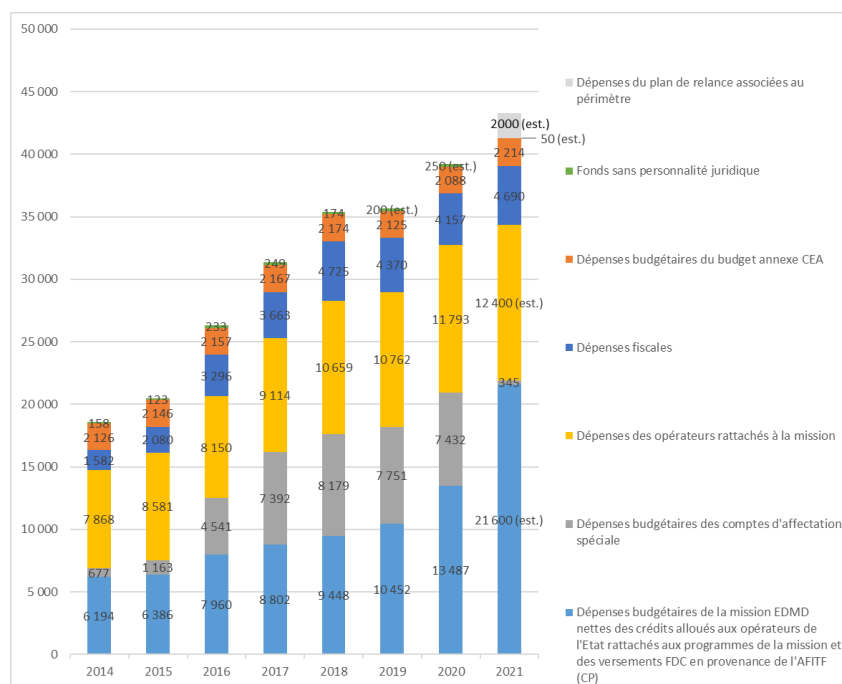
Annexe n° 13 Évolution de la dépense totale sur moyenne période – périmètre élargi

La seule consommation des crédits budgétaires apparaît insuffisante pour approcher la dépense totale des politiques publiques portées par la mission du fait de la fragmentation budgétaire. Comme depuis quelques années, il est proposé une vision consolidée⁸⁰, qui fait apparaître un quasi doublement des dépenses pouvant être associées au sens large à la mission EDMD. En 2021, sont ajoutées une partie des dépenses exécutées par le programme 362 porteur du plan de relance sur des mesures initiées et en partie directement payées par les programmes de la mission EDMD (soutien aux « véhicules propres », MaPrimeRénov', eau, biodiversité).

Une consolidation des données pour les années 2014 à 2021 sur un périmètre élargi est présentée dans le graphique suivant.

⁸⁰ En y adjoignant, des dépenses estimées des fonds sans personnalité juridique (FSPJ), et des dépenses du budget annexe relatif au contrôle et à l'exploitation aériens (BACEA), ces deux derniers étant connexes, au moins pour partie, aux politiques de développement et mobilité durables portées par la mission.

Graphique n° 21 : évolution de la dépense totale des politiques publiques portées par la mission depuis 2014 en M€



Source : Cour des comptes (compilation de diverses sources). 2021 inclus les mouvements liés à la recapitalisation de la SNCF. Les crédits budgétaires versés à des opérateurs autres que ceux rattachés aux programmes de la mission (ASP, ANAH notamment) sont présents dans la catégorie dépenses budgétaires.

Sur un premier périmètre⁸¹, les dépenses liées aux politiques portées par la mission sont estimées à 38,5 Md€ en 2021, contre 29,4 Md€ en 2020, 25,6 Md€ en 2019 (et 15,6 Md€ en 2014). La création d'actions en particulier rattachées au programme 345 ou plus récemment au programme 174 sous-tend la croissance des crédits budgétaires. La hausse des dépenses des opérateurs est en particulier portée par la Société du grand Paris. La hausse des dépenses fiscales s'explique notamment par la montée en puissance du crédit d'impôt transition énergétique (avant 2021) et des différents régimes de réduction ou d'exonération de TICPE.

⁸¹ Consolidation des crédits budgétaires, des dépenses des opérateurs et des dépenses fiscales.

En 2021, l'intégration des CAS TE et CAS SNTCV ainsi que la prise en compte des dépenses liées à la recapitalisation de la SNCF expliquent le saut des crédits budgétaires.

Sur un périmètre élargi, incluant les dépenses liées aux CAS, au BACEA, aux FSPJ et au plan de relance, ce sont 40 Md€⁸² en 2020 (43 Md€ estimé pour 2021) qui ont été consacrés au champ de la mission (contre 19 Md€ en 2014). La hausse de l'ensemble entre 2020 et 2021 s'explique par les fortes dépenses liées à l'ancien CAS TE, aux mesures portées par les programmes 174 et 362, et à la hausse des investissements (portée directement par le programme 203 ou au travers de l'AFITF).

La croissance du poids des CAS a été nette⁸³ avant leur intégration progressive ces trois dernières années. Cette intégration permet de réduire la fragmentation, les crédits budgétaires présentant désormais plus de la moitié des montants considérés sur un périmètre élargi.

⁸² Montant réévalué par rapport à la NEB 2020 par prise en compte des comptes définitifs des opérateurs, par réintégration de flux auparavant omis vers des opérateurs non rattachés à la mission (et fortement croissant ces dernières années), par correction des reports entrants.

⁸³ Le saut entre 2015 et 2016 puis entre 2016 et 2017 correspond pour l'essentiel à l'introduction et la croissance du CAS *Transition énergétique* (0 en 2015, 3,94 Md€ en 2016, 6,35 Md€ en 2017).