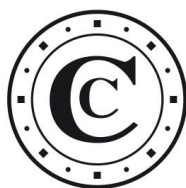


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Écologie, développement
et mobilité durables

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	16
A - Une mise en réserve modérée, largement mobilisée en gestion.....	17
B - Des reports principalement issus des fonds de concours.....	18
C - Des ouvertures de crédits significatives pour faire face aux conséquences de la crise énergétique	20
D - Des fonds de concours toujours très importants	20
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	22
A - Une exécution bouleversée par les ouvertures de crédits en cours de gestion	22
B - Des dépenses d'intervention, en forte progression, représentant dorénavant quatre cinquièmes des crédits de la mission.....	24
C - Des emplois toujours en baisse et des dépenses de personnel en hausse (titre 2)	26
D - Les autres dépenses restent minoritaires	31
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	32
A - Les charges à payer et les restes à payer	32
B - Des provisions pour litiges proches de 10 Md€	34
V - UNE MISSION D'ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE QUI LAISSE DE PLUS EN PLUS DE PLACE AUX CRÉDITS DÉFAVORABLES À L'ENVIRONNEMENT.....	35
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	39
I - LES PROGRAMMES 174 ET 345 : UNE EXÉCUTION BOULEVERSEE PAR LA CRISE ÉNERGÉTIQUE ; UNE LISIBILITÉ ET UNE COHÉRENCE À RETROUVER	39
A - Des dispositifs de soutien nombreux, coûteux et parfois portés successivement par les deux programmes.....	39
B - Programme 174 – <i>Énergie, climat et après-mines</i> : des dispositifs en forte hausse du fait de la crise énergétique, une cohérence devenue introuvable.....	41
C - Programme 345 – <i>Service public de l'énergie</i> : l'empilement de dispositifs gérés à flux tendus faisant peser des risques sur la soutenabilité.....	46
II - PROGRAMMES 203 ET 355 : APPUI MARQUÉ AU FERROVIAIRE ET PLAN DE SOUTIEN AUX TRANSPORTEURS ROUTIERS	53
A - Un programme 203 reposant majoritairement sur les fonds de concours dont l'utilisation est peu lisible.....	54
B - Un accroissement des interventions dans le domaine ferroviaire déjà prépondérant	55
C - Une aide aux transporteurs routiers versée à 85 %.....	56
D - Programme 355 : 35 Md€ de dette de SNCF Réseau portée par l'État.....	56

III - PROGRAMME 217 : AUGMENTATION DU TITRE 2 ET FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE POUR VENIR EN AIDE AUX OPÉRATEURS	57
A - Titre 2 : une augmentation due notamment à la revalorisation du point d'indice et au paiement anticipé de l'indemnité spécifique de service.....	57
B - Hors-titre 2, une exécution qui porte les versements exceptionnels aux opérateurs	59
IV - LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MISSION	59
A - Programme 205 – <i>Affaires maritimes</i> : l'aide aux ferries	59
B - Programme 159 – <i>Expertise, information géographique et météorologique</i> : une exécution centrée sur les opérateurs	59
C - Programme 113 – <i>Paysages, eau et biodiversité</i> : une part importante de crédits ouverts en fin de gestion	60
D - Programme 181 – <i>Prévention des risques</i> : renforcement de l'Ademe et montée en puissance du Fonds Barnier.....	63
CHAPITRE III DES MOYENS EN FORTE CROISSANCE MAIS DES MISSIONS DE MOINS EN MOINS LISIBLES	67
I - DES DÉPENSES FISCALES QUI ACCUSENT UN COÛT EN FORTE CROISSANCE	67
II - LE RÔLE MAJEUR DES OPÉRATEURS AU SEIN DE LA MISSION.....	71
A - Des ressources publiques stables hors plan de relance, provenant principalement des taxes affectées	71
B - Des dépenses des opérateurs à la hausse	72
C - Évolution des effectifs.....	73
D - Exercice de la tutelle.....	74
III - LES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE : UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE, UNE REPRISE EN INTERNE QUI RESTE À ÉVALUER.....	74
IV - DES DÉPENSES MULTIPLIÉES PAR TROIS ENTRE 2010 ET 2022 POUR UNE MISSION HÉTÉROCLITE	75
ANNEXES.....	79

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.

Un périmètre stabilisé, une augmentation modérée des crédits en LFI

Au stade de la programmation, les crédits de la mission s'élèvent à 21,6 Md€ en AE et 21,2 Md€ en CP, soit une hausse de 1,5 % en AE et de 2,5 % en CP par rapport à la programmation 2021. En l'absence de mesures de périmètre, cette hausse modérée des crédits de la mission masque des évolutions contrastées au niveau des programmes. Le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* connaît une hausse significative de 1,1 Md€ en AE et de 0,7 Md€ en CP, au bénéfice principalement du dispositif MaPrimeRénov'. Le programme 345 – *Service public de l'énergie* connaît une baisse de 0,7 Md€ en AE et CP, avec la diminution des dépenses de soutien aux énergies renouvelables.

Ces crédits sont complétés par les crédits du plan de relance, et en particulier du programme 362 – *Écologie*, qui irriguent les opérateurs de la mission et amplifient certaines mesures.

Une exécution marquée par des mesures exceptionnelles de soutien en réponse à la crise énergétique mais largement défavorables à l'environnement

En exécution, les dépenses de la mission s'élèvent, en 2022, à 40,1 Md€ en AE et 36,0 Md€ en CP, en augmentation très significative par rapport à 2021 (+ 44 % en CP). Les dépenses d'intervention sont en augmentation de 59 % par rapport à la gestion précédente en crédits de paiement. Elles constituent dorénavant plus de 79 % des dépenses de la mission.

Encore plus qu'en 2020 et 2021, la gestion 2022 se caractérise par un taux de consommation des crédits nettement supérieur aux crédits inscrits en LFI, proche de 170 % (contre 130 % en 2020 et 120 % en 2021), du fait du volume important de fonds de concours mais surtout d'ouvertures de crédits en cours de gestion.

Dès le décret d'avance du 7 avril 2022, la mission *EDMD* a bénéficié d'ouvertures de crédits à hauteur de 3,3 Md€ pour financer la remise carburant et des aides aux transporteurs routiers dans le cadre du plan de résilience annoncé le 16 mars 2022. Ces ouvertures ont été compensées – très partiellement à l'échelle de la mission – par des annulations de crédits de réserve, réouverts, à l'euro près en LFR 1 2022.

Au total, la mission a bénéficié d'ouvertures de crédits exceptionnelles en cours de gestion, à hauteur de 10,3 Md€ en AE et de 8,0 Md€ en CP hors titre 2. Ce niveau d'ouverture exceptionnellement élevé est lié aux mesures prises en cours d'année face à l'augmentation du prix de l'énergie. Inscrits dans le cadre des « boucliers tarifaires » gaz, électricité et carburant, et de chèques énergie, ces dispositifs ont principalement été portés par les programmes 174 et 345, pour un total de 10,55 Md€.

Les mesures exceptionnelles financées par la mission en 2022 sont massivement défavorables à l'environnement. En tenant compte de ces dépenses nouvelles, la part des dépenses défavorables à l'environnement dans le budget de 2022 passerait de 17 % à 39 %.

En soutenant des énergies fossiles (carburant, gaz, fioul), elles répondent à un besoin social et de court-terme et peinent à trouver leur cohérence au sein d'une mission dont la vocation première est l'accompagnement de la transition écologique et énergétique.

Une sous-consommation des crédits toujours importante, du fait des mesures exceptionnelles et des fonds de concours

Une partie des crédits ouverts n'a pas pu être consommée sur la gestion, entraînant un taux global d'exécution des crédits ouverts de 92,5 % (92 % en AE et 93 % en CP), certes supérieur à celui de 2021 (85 %) et de 2020 (78 %), mais bien inférieur à celui de 2019 (99 %).

Les CP non consommés se concentrent sur les programmes 203 et 174.

La sous-consommation s'élève à 1,2 Md€ sur le programme 203, principalement sous forme de fonds de concours qui demeurent la modalité privilégiée de financement des infrastructures de transports, notamment ferroviaires, par l'intermédiaire de l'AFITF. Une partie de cette sous-consommation reste due à l'opération de recapitalisation de SNCF Réseaux lancée fin 2020, et dont les derniers versements devraient intervenir en 2023.

Sur le programme 174, cette sous-consommation s'élève à 1,2 Md€ répartis entre le chèque énergie exceptionnel (700 M€, chèque « bois » compris), MaPrimeRénov' (150 M€), le bonus automobile (100 M€) et la mesure « fioul » (175 M€), soit près de 1 Md€ sur les seules mesures exceptionnelles.

Des entorses aux principes budgétaires

L'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission *EDMD* révèle plusieurs entorses aux principes budgétaires.

S'agissant du principe d'annualité, la portée de l'autorisation parlementaire est affaiblie par deux pratiques : le recours important aux fonds de concours d'une part, qui conduit à des reports de crédits de plusieurs milliards d'euros ; l'ouverture massive de crédits en fin de gestion en AE = CP, notamment ceux de la LFR 2 en faveur de dispositifs liés à la crise énergétique, d'autre part, et la sous-consommation des CP concernés. Or, la Cour avait recommandé, dans son rapport sur le budget de l'État pour 2021¹, de n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours. Cette recommandation ne peut qu'être réitérée au regard de la gestion 2022 de la mission *EDMD*.

Par ailleurs, l'utilisation des crédits dédiés aux charges de service public de l'énergie (SPE) de droit commun pour financer les boucliers tarifaires gaz et électricité génère un report massif de dépenses (2,1 Md€) sur l'exécution de l'année suivante. Si cette pratique est liée au paiement des échéanciers, son caractère récurrent, le niveau des reports ainsi effectués et leur évolution en augmentation constante ces dernières années traduisent une entorse au principe de l'annualité budgétaire.

¹ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État 2021*, juin 2022.

Par ailleurs, dans le domaine de l'énergie, une même mesure, la « remise carburant », s'est vue successivement portée par le programme 345 puis par le programme 174. Cette pratique n'est pas conforme au principe de spécialité budgétaire.

Enfin, la mission porte en 2022 une part importante de crédits à vocation sociale et de court terme, défavorables à l'environnement, en contradiction avec l'objectif d'une transition durable, écologique et énergétique. La Cour appelle l'attention du ministère sur le fait que cette mission n'a pas vocation à porter des dépenses relevant de la solidarité nationale, sauf à contrevenir à l'article 7-I, alinéa 2, de la LOLF, et qu'il convient de clarifier l'adéquation entre les objectifs et les moyens de la mission.

Des emplois en baisse, mais des dépenses de personnel en hausse

Malgré des crédits en hausse, les effectifs du pôle ministériel accusent en 2022 une nouvelle baisse, à 35 332 ETPT. L'année 2022 marque une stabilisation des emplois de catégorie A, après un « dépyramidage » marqué. Si les travaux sur la gestion des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) engagés depuis plusieurs années se poursuivent, ils ne devraient aboutir au mieux qu'en 2023.

Le taux de consommation des crédits ouverts, de 99,1 %, est stable par rapport à 2021. Le montant des crédits consommés s'établit à 2,8 Md€, en croissance par rapport à l'année précédente. Cette hausse résulte notamment de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et du paiement anticipé de l'indemnité spécifique de service dite « ISS » des corps techniques, dont le paiement devait initialement s'étaler sur six annuités.

Des dépenses fiscales en forte augmentation, dont le pilotage ne progresse pas significativement

Le coût des 68 dépenses fiscales de la mission est chiffré à 7,9 Md€ pour 2022, en hausse de plus de 3,0 Md€ par rapport à 2021. L'ensemble des dépenses fiscales de la mission représente près du quart du montant des crédits de paiement consommés par la mission en 2022.

Cette augmentation est due à une unique dépense fiscale en faveur de 40 armateurs leur permettant de bénéficier d'une taxation forfaitaire au tonnage en lieu et place de l'impôt sur les sociétés, du fait des bénéfices importants engrangés par le secteur. Cette dépense fiscale, estimée à 3,8 Md€ en 2022 et 2023, contre 0,4 Md€ en 2021, prend le 6^{ème} rang des dépenses fiscales les plus onéreuses du PLF 2023.

Le coût des autres dépenses fiscales est en faible baisse mais elles restent majoritairement défavorables à l'environnement. Il s'agit notamment du tarif réduit pour le gazole utilisé comme carburant par les véhicules de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes (1,25 Md€) et du tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles (1,15 Md€). La suppression de ce dernier, initialement prévue pour le 1^{er} juillet 2021, a été une nouvelle fois repoussée au 1^{er} janvier 2024.

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 Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2023 (« Budget vert ») ; pour autant, l'objectif de rationalisation de ces dispositifs fiscaux, notamment ceux non chiffrés ou de faible montant, n'a pas encore été mis en œuvre.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation maintenue) : 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 des dispositifs (*DGEC*).
2. (Recommandation maintenue) : 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 (*DGEC et DB*).
3. (Recommandation modifiée) : Compléter le projet annuel de performance (PAP) du programme 345 par un état des flux entrants de nouveaux contrats de soutien aux énergies renouvelables, justifiés au premier euro (*DGEC*).
4. (Recommandation maintenue) : 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 (*DGITM*).
5. (Recommandation maintenue) : 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 (*MTECT, MTE et MACP*).
6. (Recommandation maintenue) : 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 (*DGEC*).

Introduction

La mission *Écologie, développement et mobilité durables (EDMD)* est une mission interministérielle constituée de neuf programmes, rattachés au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), à la ministre de la transition énergétique (MTE), et au ministre de l'économie, de finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN).

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 2022, à 40,1 Md€ en AE et 36,0 Md€ en CP. Les dépenses fiscales de la mission sont chiffrées à 7,92 Md€.

Les emplois autorisés du ministère représentent 35 649 ETPT. Ils ont été exécutés à hauteur de 35 332 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 19 374 ETPT pour 2022).

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 (1,6 Md€), plusieurs d'entre eux sont affectataires de ressources fiscales à hauteur de 5,2 Md€.

La première partie de la présente note analyse l'exécution budgétaire 2022 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.

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

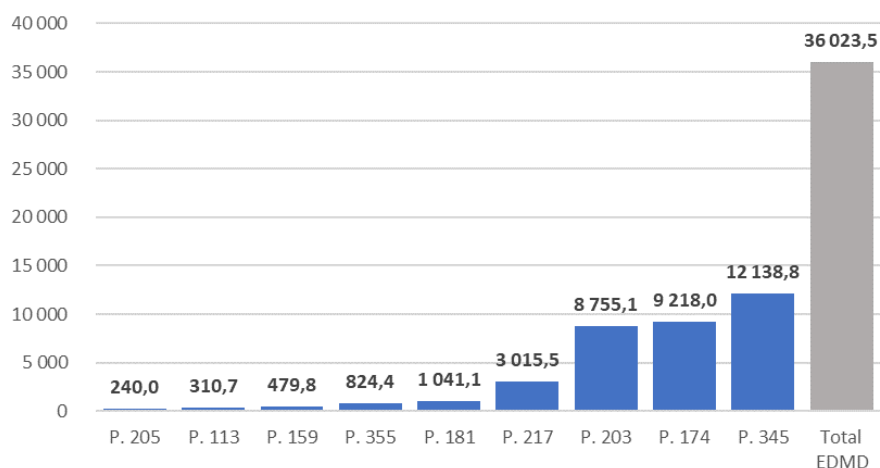
Programme 181 – Prévention des risques

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 2022 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

Aucun changement de périmètre ou de transfert significatif n'est intervenu en 2022 à l'échelle de la mission². Par rapport à la LFI 2021, les crédits de la mission en LFI 2022 ont augmenté de 1,47 % en AE et de 2,51 % en CP (soit 312,4 M€ en AE et 520,5 M€ en CP). Cette évolution modérée des crédits de la mission masque des évolutions contrastées au niveau des programmes, en particulier une hausse significative pour le programme 174 (de 1 068,1 M€ en AE et de 733,8 M€ en CP) et une forte baisse pour le programme 345 (de 700 M€ en AE et CP).

Pour les gestions 2021 et 2022, il convient de souligner les interactions entre les programmes et actions de la mission *EDMD* et le programme 362 – *Écologie* de la mission *Plan de relance*, doté de 18,3 Md€ sur les 100 Md€ (dont 30 Md€ pour le volet « Écologie ») du plan prévu pour 2021-2022³.

² Au contraire, la gestion précédente avait connu des changements de périmètre importants avec la suppression de trois comptes d'affectation spéciale (CAS) et la rebudgétisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier.

³ Voir les NEB pour la mission *Plan de relance* correspondantes.

Tableau n° 1 : évolution des crédits initiaux à périmètre courant et à périmètre constant entre 2021 et 2022 (en M€)

(en M€)	Autorisations d'engagements				Crédits de paiement			
	LFI 2021	LFI 2022	Evol périmètre courant	Evol périmètre constant	LFI 2021	LFI 2022	Evol périmètre courant	Evol périmètre constant
P 113	229,23	244,07	6,47%	id	229,25	244,08	6,47%	id
P 159	481,93	471,05	-2,26%	id	481,93	471,05	-2,26%	id
P 174	2552,04	3620,17	41,85%	id	2 464,55	3 197,33	29,73%	id
P 181	1239,00	1065,56	-14,00%	id	988,94	1 072,20	8,42%	id
dont HT2	1189,59	1014,89	-14,69%	id	939,53	1 021,53	8,73%	id
dont T2	49,41	50,67	2,54%	id	49,41	50,67	2,54%	id
P 203	3919,00	3824,71	-2,41%	id	3 696,91	3 869,52	4,67%	id
P 205	154,88	191,96	23,95%	id	159,07	192,65	21,11%	id
P 217	2847,11	2874,18	0,95%	id	2 867,37	2 916,77	1,72%	id
dont HT2	201,10	186,40	-7,31%	id	221,36	228,99	3,44%	id
dont T2	2646,00	2687,78	1,58%	id	2646,00	2687,78	1,58%	id
P 345	9149,38	8449,31	-7,65%	id	9149,38	8449,31	-7,65%	id
P 355	692,00	836,00	20,81%	id	692,00	836,00	20,81%	id
Total Mission	21 264,57	21 577,01	1,47%	id	20 729,40	21 248,92	2,51%	id
dont HT2	18569,15	18838,56	1,45%	id	18 033,99	18 510,47	2,64%	id
dont T2	2695,42	2738,45	1,60%	id	2 695,42	2 738,45	1,60%	id

Source : Cour des comptes

Le programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité* connaît une nouvelle hausse de 6,47 % en AE et en CP, après une hausse importante en 2021 de 17,06 % en AE et 13,5 % en CP. En l'absence de mesures de périmètre, elle résulte notamment de mesures nouvelles pour la gestion du trait de côte (+2 M€), de la politique de gestion durable des ressources minérales (+3,5 M€), des subventions à l'ONF (+2,3 M€) et de 5 M€ au titre de la stratégie nationale biodiversité.

Le programme 159 – *Expertise, information géographique et météorologie* connaît une relative stabilité de ses crédits.

Le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* connaît une hausse significative à périmètre courant et constant (+1 068,1 M€ en AE et +733,8 M€ en CP), due principalement à des dotations plus importantes sur MaPrimeRénov' et, dans une moindre mesure, sur le dispositif du chèque énergie.

Le programme 181 – *Prévention des risques* connaît une baisse des AE et une augmentation des CP. En AE, la baisse résulte principalement de deux mouvements à la baisse : la non-reconduction de 160 M€ d'AE dits « complémentaires » ouverts en LFI 2021 à titre transitoire dans le cadre de la rebudgétisation du fonds Barnier, et la non-reconduction des AE ouverts en LFI 2021 pour le renouvellement du bail du siège de l'ASN pour neuf ans. Ces baisses ne sont que partiellement compensées par l'augmentation en 2022 de la subvention pour charge de service public (SCSP) de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) à hauteur de 50,7 M€ en AE. En CP, la hausse s'explique principalement par l'augmentation de la SCSP de l'ADEME.

Le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, a bénéficié d'une hausse des CP en LFI de 4,67 %, portant principalement sur les crédits destinés aux concours

ferroviaires versés à SNCF Réseau (+98 M€, conforme à l'évolution tendancielle) et pour le financement des infrastructures aéroportuaires.

Le programme 345 – *Service public de l'énergie*, connaît en 2022 une baisse de 7,65 % de crédits en LFI (8,4 M€) par rapport à 2021 (9,1 Md€) en lien avec la baisse du soutien aux producteurs d'énergie renouvelable dans le contexte de hausse des prix de l'électricité déjà effectif à la fin de l'année 2021. Le montant de crédits initial a été porté en cours de gestion à 12,1 Md€ afin de financer les mesures exceptionnelles destinées à limiter l'impact sur les consommateurs de la hausse des prix de l'énergie (cf. infra).

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* ont vu leur montant augmenter significativement, en raison de dépenses additionnelles par rapport aux dépenses tendancielles : 7 M€ pour la poursuite des investissements “affaires maritimes 2022” (AM2022), 15 M€ pour le fonds d'intervention du maritime et 5 M€ dans le cadre de la réforme de l'École nationale supérieure du maritime.

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'État en 2020, a vu ses crédits augmenter à la suite de la reprise additionnelle de 10 Md€ de dette au 1^{er} janvier 2022.

Les programmes 113, 174, 205 et 217 ont reçu un avis favorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), reflet d'une programmation jugée soutenable.

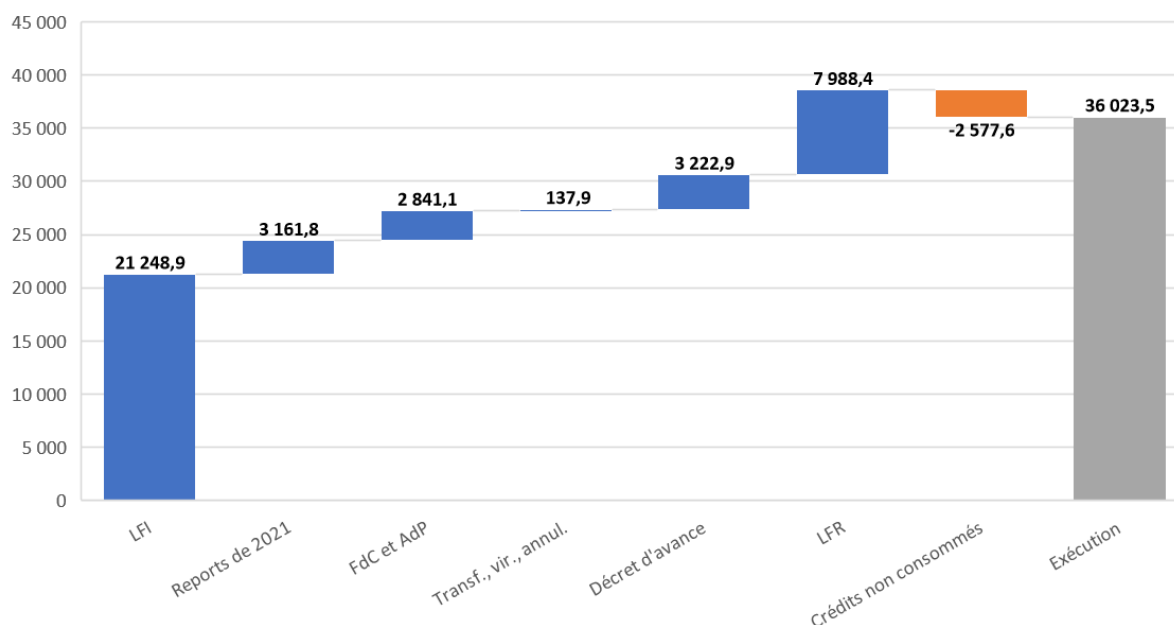
Les programmes 181 et 203 ont reçu un avis favorable avec réserves ou un avis réservé de la part du CBCM du fait respectivement, de la fragilité des prévisions du Fonds Barnier et de l'impasse budgétaire liée à l'engagement de la convention décennale TET (trains d'équilibre du territoire).

Les programmes 159 et 345, qui font l'objet d'une expérimentation confiant l'exercice du contrôle budgétaire à la Direction des affaires financières du ministère⁴, ont reçu respectivement un avis réservé, du fait du non financement du plan national des achats durables, et un avis favorable.

⁴ Dans le cadre de l'arrêté du 22 décembre 2021 portant expérimentation relative à l'organisation, au fonctionnement et aux missions des acteurs en charge de la gestion et du contrôle budgétaires

II - La gestion des crédits et sa régularité

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



Source : données Chorus ; tableau Cour des comptes

Les crédits ouverts, de 38,6 Md€ en CP, sont très supérieurs aux crédits initiaux de la loi de finances. L'écart est de 17,4 Md€ (soit +82 %) par rapport aux crédits ouverts par la LFI, après un écart de +36% en 2021, déjà élevé. Certains facteurs explicatifs, observés habituellement sur cette mission, demeurent en 2022 : il s'agit de l'importance des fonds de concours, principalement en provenance de l'AFITF, et des reports, ces derniers étant imputables aux fonds de concours. Cependant, la majorité de l'écart s'explique en 2022 par les mesures exceptionnelles de soutien aux ménages et aux entreprises, à hauteur d'environ 11 Md€.

Le décret d'avance du 7 avril 2022, contribuant au financement du plan de résilience annoncé le 16 mars 2022, a consacré plus de la moitié des crédits ouverts, soit 3,3 Md€⁵ sur 5,9 Md€, à la mission *EDMD*. Ces crédits ont transité principalement par le programme 345 – *Service public de l'énergie*, à hauteur de 2,99 Md€ (crédits ouverts, nets des annulations), pour mettre en œuvre la remise carburant de 15 ct€ HT/L. Une plus faible part, 340 M€, a transité par le programme 203 – *Infrastructures et services de transport*, pour financer l'aide exceptionnelle aux transporteurs routiers.

La LFR du 16 août 2022 a ouvert 44,3 Md€ de crédits de paiement, dont 6,1 Md€ pour la mission *EDMD*⁶. L'essentiel de ces crédits (5,3 Md€) a alimenté le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* afin de prolonger jusqu'à fin de 2022 la remise sur les carburants, de maintenir sur 2022 le bouclier tarifaire sur les prix de l'énergie, mis en place fin 2021, de

⁵ Le décret d'avance opère également des annulations de crédits sur la mission *EDMD* pour 107 M€.

⁶ Il n'y a pas eu d'annulation de crédits sur la mission.

soutenir les entreprises les plus touchées par la hausse du prix de l'énergie et d'accorder une aide d'urgence aux foyers se chauffant au fioul. Une plus faible part (700 M€) concerne le programme 345 pour les mesures de constitution de stocks de sécurité de gaz naturel ; ce montant a finalement été utilisé pour financer d'autres charges de service public de l'énergie (*cf. infra*). Enfin, 60 M€ ont transité par le programme 203 pour reconstituer la réserve utilisée pour le financement de la mesure de soutien aux transporteurs routiers dont la cible était une enveloppe de 400 M€. On notera également 1,36 Md€ d'AE sur le programme 203, en financement de la convention décennale relative au déficit d'exploitation des TET qui a été signée en 2022.

La LFR 2 du 1^{er} décembre 2022 a ouvert 12,9 Md€ (en CP) en faveur du pouvoir d'achat dans le prolongement des mesures votées en LFR1, dont 1,9 Md€ pour la mission⁷. L'essentiel de ces crédits de paiement (93 %) est affecté au programme 174. Ces crédits doivent financer notamment le chèque énergie exceptionnel annoncé par la Première ministre le 14 septembre 2022 (à hauteur de 1,5 Md€ en CP), la mesure dite « fioul » à hauteur de 230 M€ et la prolongation de la remise carburant. Par amendements, les parlementaires ont complété ces mesures en votant une aide de 230 M€ pour les ménages se chauffant au bois et la reconduction en 2023 de l'attribution MaPrimeRénov' sans conditions de ressources pour des travaux de rénovation globale. On notera également 84 M€ en CP sur le programme 203 et 83,2 M€ en AE et 79,2 M€ en CP sur le programme 113.

A - Une mise en réserve modérée, largement mobilisée en gestion

Conformément à la circulaire n° 1BE-21-4008, les taux de mise en réserve appliqués aux programmes de la mission ont été de 4 % pour les crédits hors titre 2⁸ et de 0,5 % des crédits de titre 2. Ces taux font l'objet d'une modulation pour les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs⁹. En application de la lettre-plafond, des exonérations ont concerné en particulier les crédits issus de la budgétisation du CAS *TET* sur le programme 203, du CAS *Transition énergétique* (CAS *TE*) sur les programmes 174 et 345 et du fonds Barnier sur le programme 181. Des exonérations ou atténuations de réserve ont été appliquées à quelques lignes contraintes, en augmentant la réserve sur d'autres lignes ou programmes¹⁰.

Au total, la réserve initiale s'est élevée à 442,8 M€ en AE et 430,0 M€ en CP hors titre 2 et à 13,7 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 2,35 % en AE et 2,32 % en CP. Le taux effectif de mise en réserve des crédits de titre 2 est au taux nominal, comme depuis 2018.

⁷ Une fois 33,5 M€ d'annulation déduits.

⁸ Taux de mise en réserve inchangé depuis 2020.

⁹ En application de la circulaire « opérateurs » de la direction du budget du 3 août 2021, pour tenir compte de la nature des dépenses supportées par les SCSP et appliquer un taux de 0,5 % sur la part des dépenses allouées aux dépenses de personnel et de 4 % sur les autres dépenses.

¹⁰ Notamment 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 des dépenses immobilières.

**Tableau n° 2 : montant et taux de mise en réserve initiale et de « surgel »
par rapport aux crédits de LFI (2013-2022)**

	AE hors titre 2	CP hors titre 2	Titre 2 (AE-CP)
2022 en M€	442,8	430,0	13,7
2022 en %	2,35 %	2,32 %	0,50 %
2021	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

En début de gestion, une partie des crédits de réserve a fait l'objet d'une annulation dans le cadre du décret d'avance du 7 avril 2022. La LFR 1 2022 a rouvert, à l'euro près, les crédits de réserve qui avaient été annulés.

La majeure partie de la réserve (en CP) a été annulée ou libérée dans l'année¹¹ : 36 M€ en CP (soit 8,1 %) étaient maintenus en réserve en fin de gestion, sur le programme 203 et 84,3 % des crédits ont fait l'objet d'un dégel en cours de gestion. Ces crédits ont été mobilisés pour le dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules propres (P.174), la prise en charge des surcoûts indemnisation des dégâts de grand gibier au titre du plan de résilience (P.113) et la SCSP de Météo-France (P.159). Pour le P.345, le dégel intégral a permis de financer le dernier versement de la compensation de charges de SPE à EDF en décembre 2022. Pour le P.203, le dégel partiel a permis de financer la compensation fret, qui relève d'une dépense obligatoire, dont la prise en charge sur crédits de réserve est contradictoire avec l'objet même de ces crédits.

B - Des reports principalement issus des fonds de concours

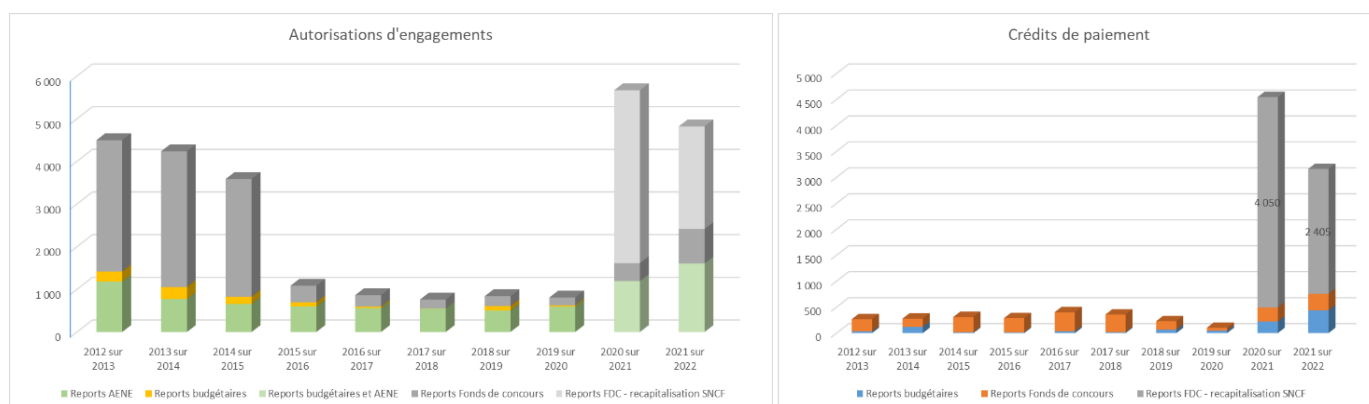
Les reports de crédits de 2021 vers 2022 de la mission se sont élevés à 4 820 M€ en AE et 3 162 M€ en CP. Ils se composent de crédits budgétaires, de fonds de concours et d'autorisations d'engagement affectées et non engagées (AENE) :

- pour les fonds de concours : 3 211 M€ en AE et 2 721 M€ en CP ;
- pour les autres sources : 1 609 M€ en AE et 441 M€ en CP.

Le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* représente à lui seul 88 % des reports en CP et 95 % en AE. Les reports entrants comprennent les crédits liés à la recapitalisation de la SNCF rattachés en fin d'année 2021 et non dépensés (soit 2,4 Md€ en fonds de concours).

¹¹ En 2019 et 2020, la totalité de la réserve avait été annulée ou libérée dans l'année.

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.

En neutralisant cette seule opération (en gris clair sur le graphique n°3), les reports d'AE et de CP de 2021 sur 2022 poursuivent le rebond observé en 2021, s'expliquant par une consommation moindre qu'espérée en fin de gestion.

Le report hors fonds de concours dépasse 1,6 Md€ en AE et s'élève à 440 M€ en CP. En AE, l'augmentation hors fonds de concours est portée par le programme 203 à 88 % sur lequel elle est liée à des AE non engagées (pour 1,21 Md€). En CP, hors fonds de concours, la moitié des reports (soit 218 M€) est due au programme 174.

Les reports de fonds de concours de 2022 sur 2023 resteront élevés mais devraient continuer à décroître. En fin de gestion 2022, il reste notamment 644 M€ (AE et CP) de solde de FDC rattachés en fin de gestion 2020 au titre des mesures en faveur de la SNCF et versés sur plusieurs gestions. Les programmes 203 et 174, qui portent des mesures de relance ou de soutien à l'économie, présentent des montants de crédits disponibles non consommés importants responsables à eux seuls de la quasi-totalité des crédits non consommés¹². 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.

¹² Non consommation :

- en CP : 1 196 M€ pour le P. 174 et 1 197 M€ pour le P. 203 ;
- en AE : 439 M€ pour le 174 et 3 041 M€ pour le P.203.

C - Des ouvertures de crédits significatives pour faire face aux conséquences de la crise énergétique

Tableau n° 3 : annulations et ouvertures par programme en LFR (1 et 2)

En M€ et en %	Annulation ou ouverture (HT2)		Taux d'annulation ou d'ouverture/LFI (HT2)		Taux d'annulation ou d'ouverture /crédits disponibles (HT2)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P113	92,00 M€	88,00 M€	37,69%	36,05%	25,92%	25,01%
P159	6,01 M€	6,51 M€	1,28%	1,38%	1,25%	1,35%
P174	7 960,32 M€	7 053,30 M€	219,89%	220,60%	68,49%	67,73%
P181	12,00 M€	11,73 M€	1,18%	1,15%	1,18%	1,10%
P203	1 488,86 M€	143,48 M€	38,93%	3,71%	10,69%	1,44%
P205	-5,88 M€	-5,91 M€	-3,06%	-3,07%	-2,16%	-2,20%
P217	6,21 M€	-1,70 M€	3,33%	-0,74%	3,18%	-0,72%
P345	700,00 M€	700,00 M€	8,28%	8,28%	5,77%	5,77%
P355	-7,00 M€	-7,00 M€	-0,84%	-0,84%	-0,84%	-0,84%
Total 2022	10 252,53 M€	7 988,41 M€	54,42%	43,16%	25,10%	22,35%
Dont ouverture en LFR						
	10 286,86 M€	8 030,95 M€	54,61%	43,39%	25,18%	22,47%

Source : Cour des comptes

Au total, le solde des ouvertures et des annulations en LFR1 et LFR2 s'élève à 10 252,5 M€ en AE et 7 988,4 M€ en CP hors titre 2, soit respectivement plus de 25 % et 22 % des crédits disponibles. Ce niveau d'ouverture exceptionnellement élevé est lié aux mesures prises en cours d'année face aux conséquences de la guerre en Ukraine. L'essentiel des ouvertures concernent les programmes P.174, P.203 (en AE principalement) et P.345 (cf. *infra*).

Si le décret d'avance du 7 avril 2022 portait l'annulation de tout ou partie des crédits des réserve des programmes de la mission, la LFR1 a reconstitué l'intégralité des réserves qui avaient fait l'objet d'annulation, à l'euro près.

Au total, on constate peu d'annulations (34,3 M€ en AE et 42,6 M€ en CP). Celles-ci concernent les programmes 181, 205 et 355 en AE et CP et le programme 217 en CP seulement.

D - Des fonds de concours toujours très importants

En 2022, la mission a reçu une nouvelle fois une grande part de fonds de concours, pour un montant de 3,662 Md€ en AE et 2,813 Md€ en CP, soit 13,4 % des crédits de paiements de la LFI¹³. En tenant compte des reports, ces montants sont augmentés de 3,211 Md€ en AE et 2,721 Md€ en CP et atteignent 6,872 Md€ en AE et 5,534 Md€ en CP.

¹³ Les attributions de produits ne représentent que 28 M€ en AE/CP sur toute la mission.

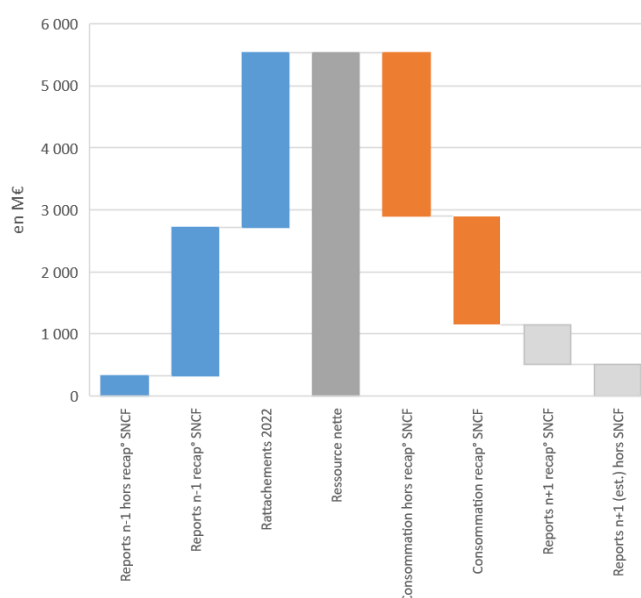
La quasi-totalité des fonds de concours est imputable au programme 203 : 99,1 % des rattachements 2022 et 98,7 % des reports.

Ces reports incluent 2,405 Md€ de crédits relatifs à une opération unique, visant à recapitaliser SNCF Réseau au titre du plan de relance. Fin 2020, un montant de 4,05 Md€ a été engagé à cette fin. Une première tranche de 1,645 Md € a été versée en 2021, puis 1,761 Md€ en 2022 et 0,644 Md€ prévu en 2023 (report sortant 2022).

En dehors des fonds affectés à la recapitalisation de la SNCF, les fonds de concours sont essentiellement ceux correspondant aux investissements portés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

L'essentiel de la sous-exécution des dépenses sur fonds de concours se concentre sur le programme 203. Une part importante des montants non exécutés provient toutefois d'opérations pluriannuelles, notamment le report de 2022 sur 2023 de 0,644 Md€ associé à l'opération de recapitalisation de la SNCF (cf. partie 2.2.1).

Graphique n° 4 : exécution des crédits de paiement de fonds de concours en 2022



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 (2,405 Md€ reportés de 2021 à 2022, 0,644 Md€ reportés de 2022 à 2023) 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.

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

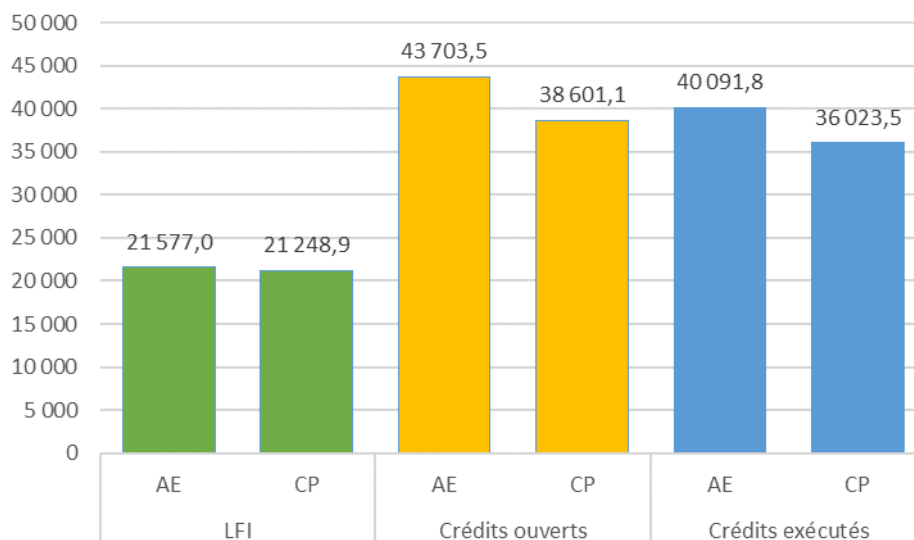
A - Une exécution bouleversée par les ouvertures de crédits en cours de gestion

En 2022, l'exécution de la mission s'élève à 40,09 Md€ en AE et 36,02 Md€ en CP. Elle se caractérise par des ouvertures de crédits en cours de gestion très importantes. Cumulées avec les fonds de concours et les reports, celles-ci représentent quasiment autant que le budget voté en LFI. Les dépenses sont en augmentation significative par rapport à 2021 (+ 44 % en CP).

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

Encore plus qu'en 2020 et 2021, la gestion 2022 se caractérise par un taux de consommation des crédits nettement supérieur aux crédits inscrits en LFI, proche de 170 % (contre 130 % en 2020 et 120 % en 2021), 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 2022
(crédits initiaux, crédits ouverts, crédits exécutés, en M€)**



Source : données Chorus ; graphique Cour des comptes

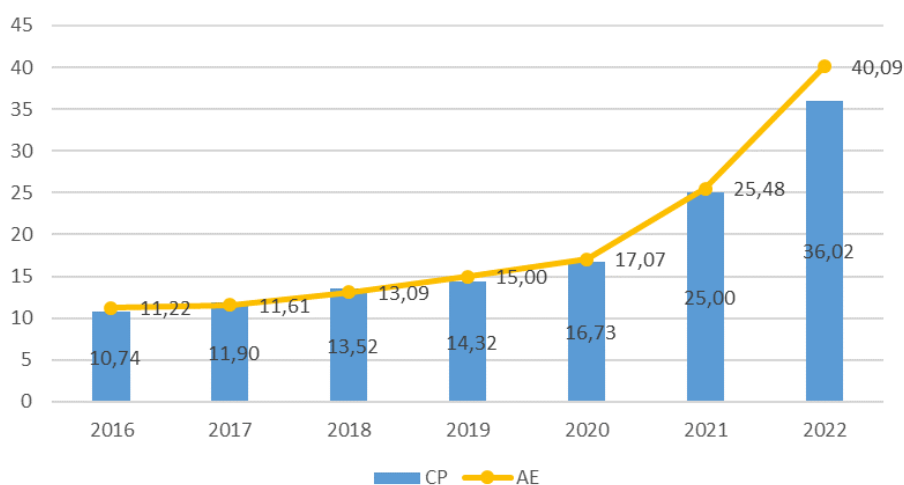
Il n'en est pas de même pour les crédits ouverts : une partie des crédits ouverts n'a pas pu être consommée sur la gestion, entraînant un taux global d'exécution des crédits ouverts de 92,5 % (92 % en AE et 93 % en CP), certes supérieur à celui de 2021 (85 %) et de 2020 (78 %), mais bien inférieur à celui de 2019 (99 %).

Cette consommation perfectible des crédits ouverts, notamment ceux de la LFR 2 en lien avec la crise énergétique (*cf. infra*), affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire et le respect du principe d'annualité budgétaire. Dans son rapport sur le budget de l'État (RBDE) 2021¹⁴, la Cour avait recommandé de n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours. Cette recommandation est toujours valable au regard de la gestion 2022 de la mission *EDMD*.

2 - Une hausse significative des dépenses liée aux mesures de soutien aux consommateurs du fait de la crise énergétique

En 2022, l'exécution de la mission s'élève à 40,09 Md€ en AE et 36,02 Md€ en CP, soit une hausse par rapport à 2021, respectivement, de 57,4 % et 44,1 %. Cette évolution est massive, comme pour la gestion de l'année précédente. Les facteurs explicatifs ne sont toutefois pas les mêmes. En 2021, il s'agissait d'une croissance essentiellement due à un changement de périmètre ; en 2022, elle résulte d'ouvertures de crédit très importantes en cours d'année du fait de circonstances exceptionnelles, liées notamment à la crise ukrainienne, et ses impacts en particulier sur les prix de l'énergie.

Graphique n° 6 : évolution des crédits exécutés de la mission en Md€ (2016-2022)

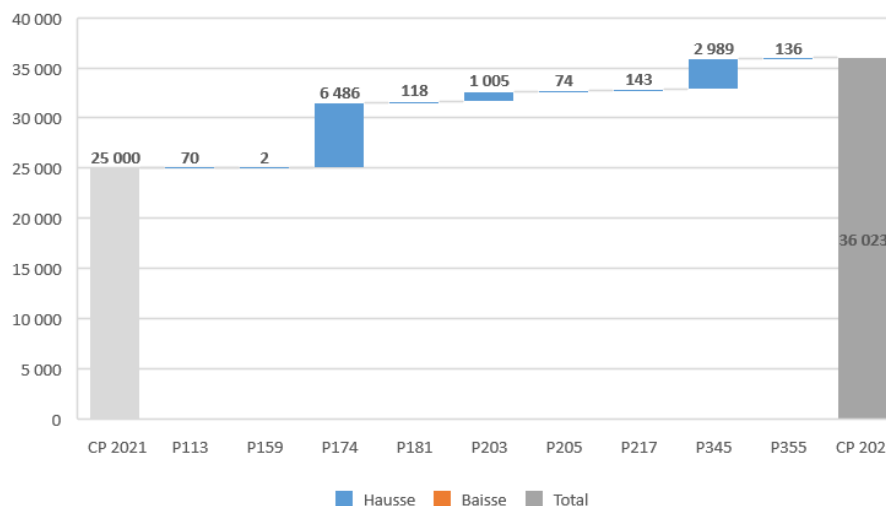


Source : Cour des comptes à partir des données Chorus

La principale évolution de la gestion 2022 par rapport à la gestion précédente porte sur le programme 174, qui passe de 2,73 Md€ à 9,22 Md€ en CP, soit une augmentation de 6,49 Md€ et une évolution de + 237 %. Le programme 345 connaît également une forte hausse, de 2,99 Md€, passant de 9,15 Md€ à 12,14 Md€ en CP (+ 32,6 %). Enfin, la troisième contribution à la hausse est celle du programme 203 qui passe de 7,75 Md€ à 8,76 Md€, soit une hausse de 1 Md€ (+ 13 %).

¹⁴ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État 2021*, juin 2022.

Graphique n° 7 : contribution des programmes à l'évolution 2021-2022 des crédits de paiement exécutés de la mission en M€

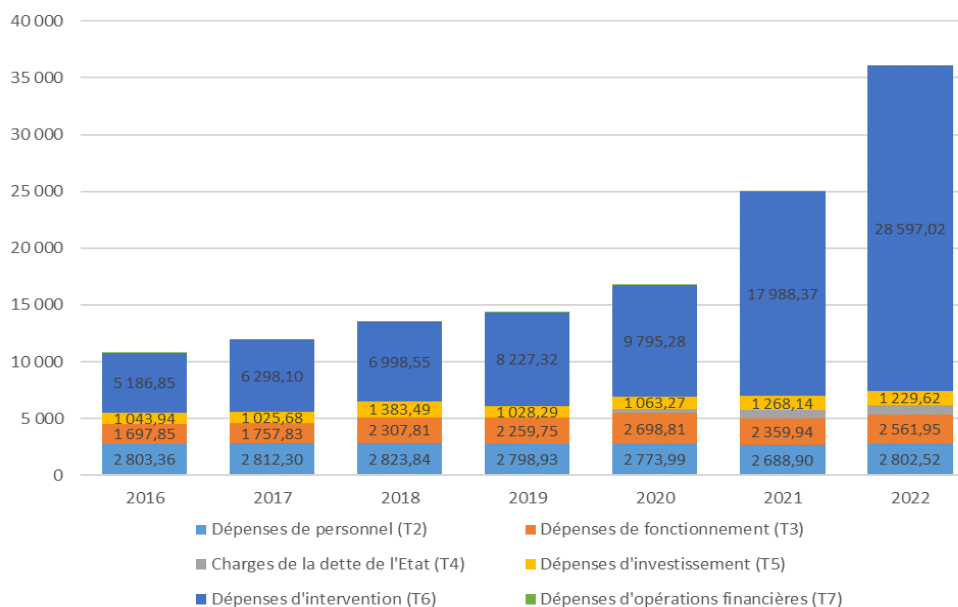


Source : Cour des comptes à partir des données Chorus

B - Des dépenses d'intervention, en forte progression, représentant dorénavant quatre cinquièmes des crédits de la mission

Les dépenses d'intervention représentent une part prépondérante des dépenses de la mission (cf. Annexe n° 3 :), en augmentation de 59 % par rapport à la gestion précédente en crédits de paiement. Elles constituent dorénavant plus de 79 % des dépenses de la mission.

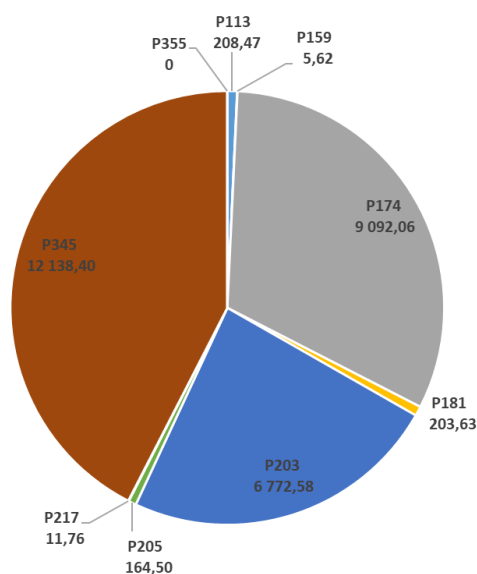
Graphique n° 8 : les dépenses 2016-2021 de la mission par titre (CP, en M€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 32,7 Md€ en AE et à 28,6 Md€ en CP, en hausse respectivement de plus de 75 % et 59 % par rapport à 2021. Cette augmentation significative est due aux dispositifs d'intervention de trois programmes (174, 345 et 203). Les évolutions du titre 6 sont responsables quasiment à elles seules de l'évolution des dépenses de la mission.

**Graphique n° 9 : répartition des dépenses de titre 6 par programme en 2022
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Les dépenses en CP destinées aux entreprises représentent, en 2022, 23,61 Md€ soit 83 % des dépenses d'intervention de la mission, comme en 2021. Ces dépenses sont portées pour plus de la moitié par le programme 345 (pour 12,14 Md€), pour plus d'un quart par le programme 203 (6,42 Md€) et pour un cinquième par le programme 174 (4,91 Md€). Les dépenses d'intervention financées par le programme 345 ont majoritairement financé les mesures de soutien aux consommateurs au titre des boucliers électricité, gaz et carburant (4,62 Md€), le soutien dans les zones non interconnectées (1,85 Md€), le soutien aux énergies renouvelables (4,37 M€), à l'injection de biométhane (518 M€) et à la cogénération (564 M€).

Tableau n° 4 : répartition des dépenses d'intervention 2022 de la mission par catégorie

	AE		CP	
	En M€	En %	En M€	En %
Transferts aux ménages	6 033,83	18%	4 156,04	15%
Dont P. 174	6 025,33	18%	4 148,38	15%
Transferts aux entreprises	25 602,97	78%	23 612,04	83%
Dont P. 174	4 912,87	15%	4 895,90	17%
Dont P. 203	8 411,50	26%	6 423,61	22%
Dont P. 345	12 138,40	37%	12 138,40	42%
Transferts aux collectivités territoriales	491,80	2%	372,22	1%
Transferts aux autres collectivités	598,15	2%	456,72	2%
Total	32 726,75	100%	28 597,02	100%

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Comme en 2021, la part des transferts aux ménages représente 14 % des dépenses d'intervention de la mission (contre un quart en 2020). Ils sont portés quasi-exclusivement par le programme 174 – *Énergie, climat et après mines* au profit principal de cinq dispositifs : le bonus automobile (627,58 M€), la prime à la conversion (149,78 M€¹⁵), MaPrimeRénov' (1 283,73 M€), le chèque énergie et les chèques exceptionnels¹⁶ (1 790,02 M€) et les prestations aux anciens mineurs et à leurs ayants-droit versées par l'ANGDM (240,49 M€).

Le montant des transferts aux collectivités territoriales a baissé de 80,28 M€ en AE et augmenté de 21,65 M€ en CP. Le montant des « transferts aux autres collectivités », de 598,15 M€ en AE et 456,72 M€ en CP, est en hausse significative par rapport à l'exécution 2021 (respectivement +283,85 M€ et +165,11 M€).

C - Des emplois toujours en baisse et des dépenses de personnel en hausse (titre 2)

Le titre 2 représente 8,0 % des CP consommés de la mission. Les dépenses de personnel sont portées 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* et, dans une moindre mesure, le programme 181 – *Prévention des risques*, uniquement pour les emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

¹⁵ Bonus et PAC sont en 2021 en partie portés par le 362, d'où une baisse faciale de l'ordre de 700 M€.

¹⁶ Hors mesure fioul.

**Tableau n° 5 : évolution 2020-2022 des crédits de personnel
et des emplois de la mission**

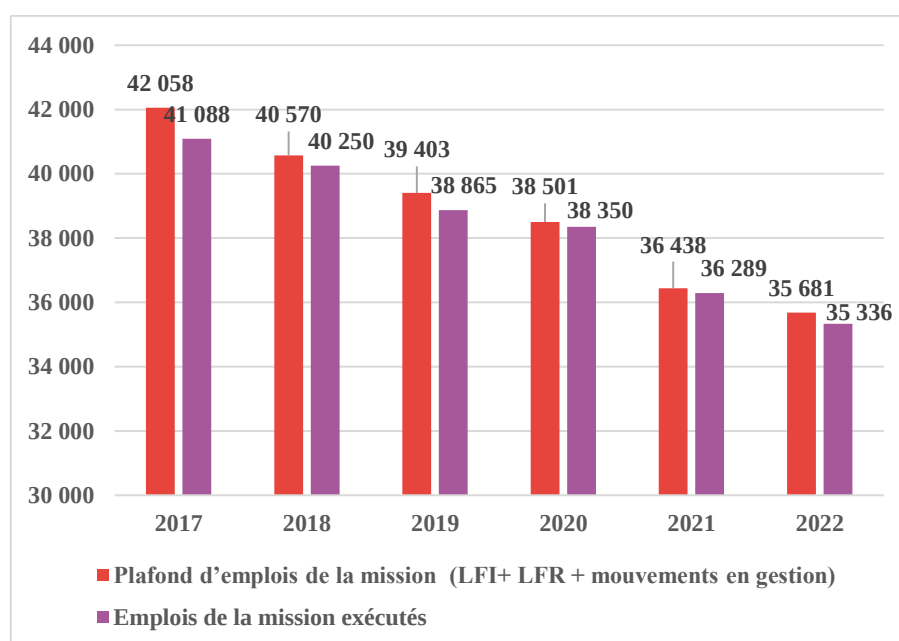
	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI+ LFR 2022 transferts inclus	Exécution 2022	% Évol. 2021-2022	% réalisation LFI-LFR
Titre 2 (en M€)	2 773,99	2 688,90	2 827,50	2 802,52	4,23 %	99,1 %
Emplois (en ETPT)	38 350	36 289	35 681	35 332	-2,64 %	99,02 %

Source : Cour des comptes d'après Chorus et données MTE. Le montant de T2 tient compte des mouvements de fongibilité asymétrique

Le plafond d'emplois qui s'établit à 35 681 ETPT a été exécuté à un niveau légèrement plus faible qu'en 2021 (99,0 % contre 99,6 % en 2021 au périmètre de gestion) et s'établit à 35 332 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° 10 : plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)



Source : Cour des comptes et données ministère pour 2022. Pour 2017, le plafond d'emplois au périmètre de gestion comprend les programmes 217, 181 et 337. À compter de 2018, le plafond d'emplois au périmètre de gestion comprend les programmes 217 et 181

Le plafond d'emplois du pôle ministériel a connu une diminution de 15 % depuis 2017. 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 déconcentrés.

Tableau n° 6 : évolution du plafond d'emplois entre 2017 et 2022

en ETPT	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évoluti on 2021/20 22
Plafond d'emplois (LFI ou LFR)	41 391	40 328	39 373	37 355	36 203	35 649	-554
Transferts prévus en gestion	667	242	30	1 146	235	32	-203
Exécution du plafond d'emplois	41 088	40 250	38 865	38 350	36 289	35 332	-957
Écart entre plafond et exécution	-970	-320	-538	-151	-149	-349	

Source : Ministère. NB : Le tableau est présenté au format de gestion (soit P181+ P217+ P337 en 2017, et P181+ P217 en 2018 à 2022). Les plafonds d'emplois résultent des LFI 2017, des LFR 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022

En gestion, le plafond d'emploi est affecté par un solde de transfert de 32 ETPT, intégrant notamment un transfert entrant de 12 ETPT au titre de la création de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) ; et par un amendement en LFR de - 20 ETPT au profit de l'ADEME.

L'écart entre le plafond d'emplois et son exécution s'accroît de nouveau (- 349 ETPT contre - 149 ETPT en 2021), après un resserrement continu de 2017 à 2021 (sauf en 2019). Le ministère attribue cette sous-consommation du plafond, d'une part, à un nombre de sorties plus élevé qu'anticipé qui aurait nécessité des recrutements plus importants, d'autre part, à la mise en œuvre de la circulaire relative à la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines¹⁷. Cette sous-consommation doit appeler la vigilance du ministère.

Le schéma d'emploi a, pour sa part, évolué en cours de gestion 2022 et a été ajusté de - 220 à - 204 ETP (-2 A, -71 B et -131 C)¹⁸. Le schéma d'emploi a été respecté puisque la diminution globale des effectifs atteint - 307 ETP, soit une sur-exécution de 103 ETP, plus importante qu'en 2021 (sur-exécution de 24 ETP) et qu'en 2020 (sur-exécution de 13 ETP).

¹⁷ Circulaire du Premier ministre du 10 mars 2021 visant à accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d'action de l'État dans les territoires.

¹⁸ Avec +3A d'allègement au titre du renfort de l'ASN, +2A au titre du renfort *Brexit* pour la DGAMPA et +11A au titre de la *task-force* résilience pour la DGECC.

Tableau n° 7 : évolution du schéma d'emploi entre 2017 et 2022

Schéma d'emploi en ETP	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Sorties totales	3 353	3 238	3 188	3 114	3 484	3 091	3 515
dont sorties pour retraite	1 671	1 524	1 417	1 328	1 387	1 308	1 284
Entrées	2 631	2 437	2 377	2 339	2 740	2 867	3 208
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-722	-801	-811	-775	-744	-224	-307

Source : Ministère

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 gestion 2022 marque une inflexion du « dépyramidage »

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), particulièrement marquée en 2020 et 2021, s'est infléchie en 2022, conformément au schéma d'emploi. Des ajustements en gestion ont notamment permis un renforcement de 11 ETP en A par rapport au schéma d'emploi initial, au titre de la « *task-force* résilience » pour la DGEC.

Tableau n° 8 : réalisation du schéma d'emploi par catégorie d'emplois en 2022 (en ETP)

Catégories	Schéma d'emploi initial	Schéma d'emploi ajusté en gestion	Exécution du schéma	Différence schéma exécuté/ initial
A	- 22	-2	0	+22
B	- 71	-71	-122	-51
C	- 131	-131	-185	-54
TOTAL en ETP	- 224	-204	- 307	-83

Source : Cour des comptes, d'après ministère

**Tableau n° 9 : écart entre schéma d'emploi initial et exécuté
par catégorie d'emplois en ETP
(2014-2022)**

Catégories	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2014- 2022
A	- 200	-20	- 30	-127	- 144	29	- 117	- 72	22	- 659
B	- 128	- 108	- 25	-37	71	-59	- 14	- 44	- 51	- 395
C	312	125	155	163	118	25	118	151	- 54	1 113

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. L'année 2022 marque non seulement une création d'emplois de catégorie A supérieure à la cible, comme cela avait également été le cas en 2019, mais également une sur-exécution du schéma d'emploi pour les emplois de catégorie C, marquant une rupture avec les années 2014-2021, pendant lesquelles ont été créés 1 167 emplois de catégorie C au-delà des cibles.

Le ministère a poursuivi en 2022 l'élaboration d'un plan ministériel de gestion prévisionnelle des ressources humaines, recommandée par la Cour depuis 2018. Ces travaux devraient s'achever en 2023¹⁹. La Cour invite le ministère à en assurer au plus vite la finalisation. Par ailleurs, l'outil RenoiRH-SD n'est pas encore développé pour ce qui concerne la masse salariale mais peut néanmoins être utilisé pour des analyses utiles au pilotage.

La réduction des effectifs, qui se poursuit, est de plus de 12 % 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).

Cette observation réitérée depuis plusieurs années, devrait conduire à engager une réflexion sur la capacité à terme de ces ministères à assumer l'ensemble des missions qui leur sont confiées au vu d'une attrition régulière des effectifs à l'échelon central et dans les services déconcentrés.

Une masse salariale et des crédits de titre 2 en augmentation

Pour la mission, la consommation des crédits de titre 2 a atteint 2,8 Md€, soit un taux de consommation de 99,1 %. 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).

¹⁹ 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).

D - Les autres dépenses restent minoritaires

1 - Des dépenses de fonctionnement courant en hausse

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) ont augmenté de 15,3 % en AE et 8,6 % en CP par rapport à 2021. Cette hausse est due principalement aux programmes 203, 181, 217 et 174 ; elle est plus marquée pour les dépenses courantes (31,5 % en AE et 12,4 % en CP).

L'augmentation des dépenses en AE est due notamment à des dépenses courantes en hausse de 202 M€ pour le programme 174, du fait principalement de la gestion des mesures exceptionnelles de soutien des ménages dans le contexte de la crise énergétique pour laquelle la Cour n'a pas eu d'éléments, mais également de la fin anticipée du remboursement relatif au protocole Fessenheim, une hausse de 44 M€ pour le programme 203 ainsi qu'à une hausse des dépenses de subventions pour charges de service public de 55 M€ du programme 181, en particulier au profit de l'ADEME.

La hausse des dépenses en CP est due principalement à : une hausse des dépenses courantes de 69,6 M€ pour le programme 203 et de 31,3 M€ pour le programme 174, en lien avec la crise énergétique, et une hausse de dépenses de subvention de 54,9 M€ pour le programme 181, principalement liée à l'augmentation de la SCSP versée à l'ADEME.

Les dépenses de fonctionnement courant représentent 2,6 % des AE et 2,8 % des CP de la mission.

2 - Les dépenses d'investissement (titre 5) en légère baisse

Les crédits d'investissement exécutés s'établissent en 2022 à 1 098,07 M€ en AE (en baisse de 4,1 % par rapport à 2021) et à 1 229,62 M€ en CP (en baisse de 3,0 % par rapport à 2021). Ils représentent respectivement 2,7 % et 3,4 % des crédits de la mission.

Les dépenses d'investissement (titre 5) sont composées à plus de 99 % d'immobilisations corporelles.

Elles se concentrent à 94 % en CP sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*. Elles financent (pour 98,5 % des montants) des infrastructures routières (régénération routière pour 456,34 M€, développement de routes pour 636,45 M€ et entretien routier pour 45,40 M€). Une grande partie de ces investissements est financée par des fonds de concours en provenance de l'AFITF.

Les autres dépenses d'investissement sont principalement portées par les programmes 217, au titre des investissements immobiliers à hauteur de 36,62 M€ en CP) et 181 – *Prévention des risques* pour 21,92 M€ (programmes informatiques, notamment refonte du système d'information de l'inspection des installations classées et intégration dans un portail unique, travaux relatifs aux digues de la Loire, achat de véhicules et matériels pour la surveillance des risques hydrauliques ainsi que crédits « Plan Séisme Antilles » et réhabilitation de digues domaniales par le fonds Barnier).

3 - Des dépenses d'opérations financières exceptionnelles (titre 7) imputées principalement par les programmes 113 et 181

Les dépenses d'opérations financières de la mission s'élèvent à 8,29 M€ en AE et 7,98 M€ en CP. Il s'agit principalement de dotations en fonds propres versées par le programme 113 – *Paysages et eau et biodiversité* pour 4,32 M€ en CP (4,64 M€ en AE) et le programme 181 – *Prévention des risques*, à hauteur de 3,25 M€ en AE et en CP pour la prévention des risques hydrauliques (2,25 M€) et l'Ineris (1 M€).

4 - Des dépenses de titre 4 (charges de la dette) imputées 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 824,41 M€ (AE = CP) en 2022, en hausse de 20 % par rapport à 2021. Cette hausse fait suite à la reprise additionnelle de 10 Md€ de dette par l'État au 1^{er} janvier 2022, portant à 35 Md€ le montant de dette porté par l'État.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Les charges à payer et les restes à payer

1 - Des charges à payer automatiques stables

Pour 2022, le montant des charges à payer automatiques est estimé à 79,6 M€ (94 M€ en 2021), restant toujours inférieur à 2017 (près de 175 M€). Comme les années précédentes, le programme 203 – *Infrastructures et services de transports* concentre la majorité des charges à payer automatiques de la mission (66 %), en baisse sensible néanmoins par rapport à 2021.

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 liées à l'activité en fin d'année. A ces montants s'ajoutent des charges à payer complémentaires et supplémentaires, en forte baisse suite à la disparition d'éléments propres au programme 345.

Tableau n° 10 : montant total des charges à payer automatiques, complémentaires et supplémentaires 2020-2022

En M€	2020			2021			2022			Évolution 2022/2021
	CAP auto.	CAP compl. +suppl.	Total CAP	CAP auto.	CAP compl. +suppl.	Total CAP	CAP auto.	CAP compl. +suppl.	Total CAP	
P 113	3	0,7	3,7	3,08	0,26	3,34	3,6	0,6	4,2	26%
P 159	0,3	0,01	0,4	0,27	0,13	0,4	0,3	0,1	0,4	6%
P 174	0,5	8,5	9	8,8	1,73	10,53	7,6	14,2	21,8	107%
P 181	5,4	1,1	6,5	12,98	0,59	13,57	4,7	4,0	8,8	-35%
P 203	85	17,9	102,9	60,45	17,4	77,85	52,2	27,6	79,9	3%
P 205	1,6	0,4	2	1,13	0,32	1,45	2,5	0,4	2,9	97%
P 217	6,7	24,7	31,4	7,29	1,26	8,55	8,6	1,26	9,9	15%
P 345	0	486,7	486,7	0	0	0	0	0	0	s.o.
P355	s.o.	s.o.	s.o.	0	0	0	0	0	0	s.o.
Total	102,5	540,1	642,6	94	21,69	115,69	79,6	48,2	127,8	10%

Source : Cour des comptes, d'après MTE

2 - Des restes à payer en forte augmentation

Fin 2022, les restes à payer (RAP) atteignent 11,74 Md€, contre 7,12 Md€ en 2021, soit une hausse de 4,63 Md€ en estimation (+ 65 %).

Tableau n° 11 : Évolution du montant des restes à payer (en M€)

En M€	2021	Évolution 2021 (est.)	2022 (est.)	Évol. 2021-2022 en %	% de la mission	% de la LFI HT2 2022
P 113	87,6	6,2	93,8	7,09%	0,84%	38%
P 159	5,0	0,5	5,6	10,63%	0,05%	1%
P 174	637,5	1 966,4	2 604,0	308,45%	23,28%	81%
P 181	814,0	- 11,3	802,7	-1,39%	7,18%	79%
P 203	4 935,5	2 137,3	7 072,8	43,31%	63,23%	183%
P 205	21,1	22,7	43,7	107,66%	0,39%	23%
P 217	614,5	- 51,0	563,5	-8,30%	5,04%	246%
P 345	-	0,6	0,6	-	0,01%	0%
P 355	-	-	-	-	0,00%	0%
Total	7 115,2	4 629,8	11 186,6	57,22%	100,00%	60%

Source : MTE

Le programme 174 connaît une très forte hausse (+246 %) avec des restes à payer à fin 2022 de 2,6 Md€. Ce montant est en grande partie constitué des restes à payer des différents dispositifs du chèque énergie (classique, exceptionnel, fioul, bois) qui s'élèvent à 1,6 Md€ et

des restes à payer de la prime de transition énergétique MaPrimeRénov' pour 0,9 Md€. Le montant des restes à payer réparti est de 2,0 Md€, compte tenu de l'application d'un taux de chute pour les différentes campagnes du chèque énergie 2021 et 2022 (classique, exceptionnel, fioul, bois), réduisant le montant des engagements non couverts de 0,6 Md€.

Les restes à payer du programme 203 augmentent encore nettement cette année (2,1 Md€, soit + 43,3 %) et représentent près des deux tiers des restes à payer de la mission ; comme les années précédentes, ils excèdent le montant des CP ouverts en LFI. Cette hausse est due en grande partie à la signature de la convention décennale au profit des TET (1,73 Md€ d'AE provenant de crédits initiaux et de reports, complétés par 1,3 Md€ d'AE ouvert en LFR) ainsi que des investissements soutenus par l'AFITF (+0,5 Md€ de restes à payer).

Le programme 345 ne présente plus de restes à payer depuis 2021 car depuis le 1^{er} janvier 2021, ses dépenses s'exécutent en AE=CP.

B - Des provisions pour litiges proches de 10 Md€

Les provisions pour litiges, tous programmes²⁰ et services (centraux et déconcentrés) confondus, ont été évaluées par le ministère à fin 2022 à 9,79 Md€, contre 1,9 Md€ fin 2021, à mettre en regard de 13,45 Md€ de requêtes présentées devant le juge sur ces cas.

Le contentieux engagé par EDF à l'encontre du décret et des arrêtés datés du 11, 12 et 25 mars 2022 relatifs à l'attribution de 20 TWh de volumes d'ARENH supplémentaires pour 2022 représente la majeure partie de ces provisions, à hauteur de 8,39 Md€, provisionné à 100 %. Si le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation, EDF poursuit désormais l'État devant le tribunal administratif de Paris pour obtenir la réparation intégrale des préjudices subis²¹.

Hors de ce contentieux, les provisions s'élèvent à 1,4 Md€, pour des requêtes à hauteur de 5,01 Md€.

Par ailleurs, les litiges non provisionnés²² cumulent 1,59 Md€ de requêtes, contre 2,83 Md€ en 2021. Une fois isolé le contentieux EDF, la part du risque contentieux provisionné en 2022 par rapport au risque financier est de 21 %, stable par rapport à 2021.

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. Le ministère provisionne à partir du dépôt de la requête devant le juge, et, depuis 2022, prend en compte les protocoles transactionnels en voie de ratification. 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, mais est jugé difficile par le ministère tant

²⁰ Ces chiffres incluent donc les contentieux émanant du programme 135, hors mission *EDMD*.

²¹ Communiqué de presse EDF daté du 5 février 2023.

²² L'analyse se limite ici aux litiges non provisionnés en administration centrale. La Cour ne dispose pas du détail des litiges non provisionnés en service déconcentrés.

du fait du large périmètre de provisions pour litiges susceptibles de relever du pôle ministériel que de l'absence fréquente de contre-expertise quant à la probabilité de devoir payer et au montant concerné.

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.

V - Une mission d'accompagnement de la transition écologique et énergétique qui laisse de plus en plus de place aux crédits défavorables à l'environnement

D'après le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF pour 2023 (« budget vert »), l'ensemble des dépenses, budgétaires et fiscales, de la mission favorables à l'environnement représenterait 17,9 Md€, soit près de la moitié (47 %) de l'ensemble des dépenses favorables du budget de l'État incluant celles de la mission *Plan de relance*²³. Les dépenses défavorables s'élèveraient à 5,63 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 la quasi-totalité (4,33 Md€ sur 4,7 Md€). Le poids de cette mission dans le « budget vert » de l'État est donc majeur.

L'analyse du budget vert invite à reconsidérer ces équilibres.

D'une part, certaines cotations y sont modifiées. C'est le cas de la cotation des dépenses d'infrastructures et services de transport ferroviaire, considérant que ces crédits financent majoritairement des rénovations de lignes ferroviaires et non la création de nouvelles lignes, et n'ont donc pas lieu d'être cotés défavorablement sur les axes « déchets et biodiversité ». Cette évolution fait basculer 2,6 Md€ de « dépense mixte » à « dépense favorable à l'environnement ». Le chèque énergie, qui représente une enveloppe de 0,84 Md€ en LFI 2022, est également reclassé de « favorable » à « neutre ». La cotation « favorable » avait été critiquée dans la NEB 2021 au regard du caractère exclusivement social de ce dispositif mais également en ce qu'il affaiblit le signal prix des énergies²⁴. Son reclassement en « défavorable » mériterait d'être considéré.

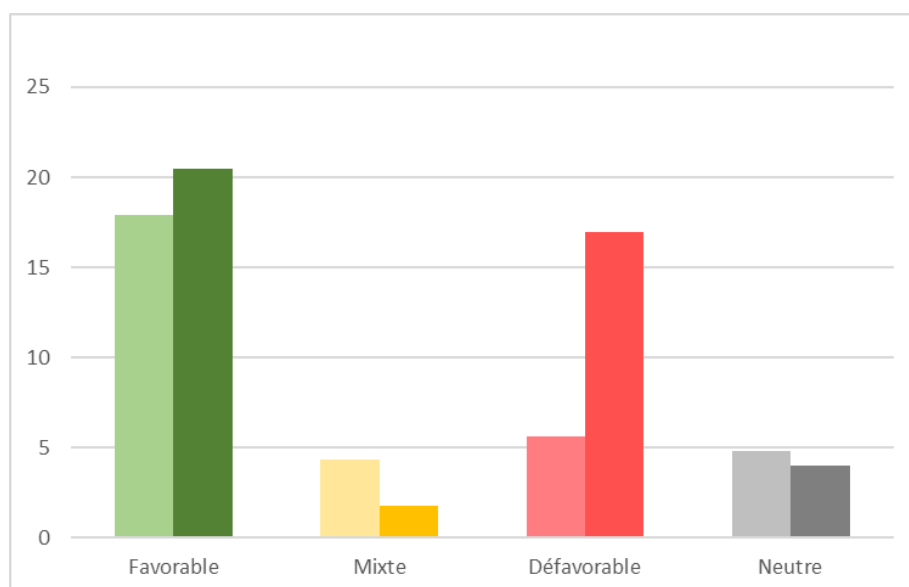
²³ L'évaluation menée porte sur l'ensemble des dépenses budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales, soit 586,6 Md€. Sur ce total, seuls 53,4 Md€, soit moins de 10 %, sont considérés comme ayant un impact environnemental, qu'il soit favorable, défavorable ou mixte.

²⁴ La Cour a conclu dans plusieurs rapports au caractère défavorable de dépenses budgétaires ou fiscales. Voir notamment *L'efficience 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 chèque énergie. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, février 2022.

D'autre part, il convient de tenir compte des ouvertures massives de crédits au cours de la gestion 2022 pour financer des dispositifs de soutien aux énergies carbonées. Le rapport 2023 présente la cotation des mesures décidées en décret d'avance et en LFR1 2022. Ces mesures concernent 8,96 Md€ de dépenses défavorables à l'environnement sur la mission *EDMD*, allouées en particulier à la remise sur les carburants. La LFR2 a également ouvert 1,7 Md€ en AE et 1,48 Md€ en CP pour la mise en place d'un chèque énergie exceptionnel, dont le chèque « bois », et 60 M€ complémentaires en AE et CP pour la remise carburant.

En tenant compte de ces éléments, les crédits ouverts font évoluer fortement la cotation prévisionnelle, la part des dépenses défavorables à l'environnement passant de 17 % à 39 % (voir graphique). Cette analyse ne tient pas compte des évolutions en gestion, et notamment du financement du bouclier tarifaire gaz sur des crédits du programme 345 alloués au soutien au énergies renouvelables²⁵ (voir annexe 6).

Graphique n° 11 : cotation environnementale prévisionnelle et corrigée des dépenses de la mission EDMD pour 2022 (en Md€)



Note : données issues du budget vert annexé aux PLF 2022 et 2023. En clair : cotations environnementales du PLF 2022. En foncé : cotations corrigées par la Cour pour tenir compte de l'évolution des cotations et des mouvements budgétaires en cours d'exercice 2022 (décret d'avance, LFR1 et LFR2 2022).

²⁵ Pour 2023, le PLF intègre le coût du bouclier tarifaire gaz et électricité, estimé à 45 Md€. La cotation environnementale ne porte que sur le solde du coût du bouclier tarifaire et des recettes attendues au titre des moindres charges de soutien au EnR (36 Md€), soit 8,9 Md€, défavorables à l'environnement. Ce montant est inférieur au seul bouclier tarifaire gaz, estimé à 11 Md€. Une telle cotation, si elle ne porte pas sur la gestion 2022, devrait énéanmoins inviter à clarifier la méthodologie associée pour refléter le poids réel des dépenses de soutien aux énergies fossiles défavorables à l'environnement.

Une telle évolution questionne l'objet même de la mission, qui porte en 2022 une part importante de crédits à vocation sociale et de court terme, défavorables à l'environnement, en contradiction avec l'objectif d'une transition durable, écologique et énergétique. Il n'est en particulier pas fait de différence entre les mesures qui pourraient relever de l'accompagnement à la transition écologique et énergétique, et celles qui ont vocation à protéger les ménages de hausses de prix. La Cour appelle l'attention du ministère sur le fait que cette mission n'a pas vocation à porter des dépenses relevant de la solidarité nationale, sauf à contrevenir à l'article 7-I, alinéa 2, de la LOLF, et qu'il convient de clarifier l'adéquation entre les objectifs et les moyens de la mission²⁶.

S'agissant de la lisibilité du document, si certaines précisions méthodologiques ont été apportées dans le PLF 2023, le document ne propose pas de comparaison des agrégats des données exécutées 2021 et des prévisions 2022 consolidées pour chacun des programmes et des missions²⁷, ce qui ne permet pas d'en faire un réel outil de suivi.

La cotation des crédits dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, est réalisée à une maille relativement large, principalement au niveau des actions budgétaires, voire des sous-actions. Si certains crédits budgétaires sont étudiés à des niveaux plus fins (au niveau des subventions pour certains programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ; au niveau des appels à projets pour les plans de relance de la mission *Investir pour la France*, etc.), ces analyses demeurent l'exception.

Ce niveau de cotation conduit à coter en bloc des dispositifs regroupés au sein d'une même action même si leur impact respectif diverge de l'impact dominant qui se dégage au niveau de l'action. Il en est ainsi, s'agissant de la mission EDMD, des crédits affectés à certains établissements (CRE, ACNUSA) ou opérateurs (ADEME, INERIS) ainsi que des pans entiers des crédits affectés aux dépenses de personnels, intégralement classés favorables pour l'environnement. Les dépenses en soutien aux énergies renouvelables, soit 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.

Pour rendre compte avec exactitude des efforts des services de l'État en faveur de la transition écologique et énergétique, les ministères pourraient procéder à une cotation au niveau budgétaire le plus fin possible. Ce niveau fin est celui de la « brique » budgétaire, c'est-à-dire l'unité de négociation et d'arbitrage dans le processus budgétaire, qui correspond à des opérations placées dans un sous-ensemble cohérent, comme un projet ou un opérateur bénéficiaire.

²⁶ La Cour avait déjà pointé la confusion induite par l'intégration en 2020 du chèque énergie parmi les actions destinées à l'accompagnement de la transition énergétique (dont MaPrimeRénov') portées par le programme 174. Cf. NEB EDMD 2020 et Cour des comptes, *Le chèque énergie*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, février 2022.

²⁷ Contrairement, par exemple, aux PAP ou au tome 2 des *Voies et moyens*. De surcroît, les données du budget vert annexé au PLF 2023 détaillant les cotations de la LFI 2022, ne sont disponibles sous un format exploitable ni sur budget.gouv.fr, ni sur data.economie.gouv.fr. Une telle mise à disposition permettrait *a minima* de reconstituer ces agrégats.

Cette cotation plus fine exigerait que les ministères y dédient les ressources, informatiques et humaines, nécessaires.

La méthodologie du « budget vert » n'a pas non plus 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. D'après le « budget vert » de 2023, le coût prévu des dépenses fiscales défavorables à l'environnement devrait baisser de 0,26 Md€, celui des dépenses mixtes augmenter de 0,1 Md€ et celui des dépenses fiscales favorables devrait baisser de 0,44 Md€.

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 », à l'échelle des programmes et mission constituerait un progrès. Le ministère indique qu'il est prévu de publier courant 2023 un corpus documentaire reprenant de manière détaillé l'ensemble des justifications qui sous-tendent les cotations du budget vert. Un tel document devrait aller dans le sens d'une plus grande transparence.

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Les programmes 174 et 345 : une exécution bouleversée par la crise énergétique ; une lisibilité et une cohérence à retrouver

A - Des dispositifs de soutien nombreux, coûteux et parfois portés successivement par les deux programmes

L'exécution 2022 de la mission *ÉDMD* a été marquée par les dispositifs de soutien nombreux, ouverts en cours de gestion, destinés à amortir les conséquences de l'augmentation des prix de l'énergie en direction des consommateurs. Inscrits dans le cadre des « boucliers tarifaires » gaz, électricité et carburant (cf. Annexe n° 4 :), ces dispositifs ont principalement été portés par les programmes 174 – *Énergie, climat et après-mines* et 345 – *Service public de l'énergie*, pour un total de 10,55 Md€.

Tableau n° 12 : ouvertures de crédits sur les programmes 174 et 345 au titre des dispositifs de soutien aux ménages et entreprises dans le cadre des boucliers tarifaires (en AE, en Md€)

Véhicule juridique	Mesure de soutien	P. 174	P. 345
Décret d'avance	Remise carburant		2,99
LFR 1		4,6	
	Mesure fioul	0,23	
	Constitution de stocks de sécurité de gaz naturel		0,7
LFR 2	Chèque énergie exceptionnel	1,8	
	Chèque bois	0,23	
	TOTAL	6,86	3,69

Source : Cour des comptes

La mesure dite « carburant » a fait l'objet d'ouvertures, en décret d'avance, sur le programme 345 puis, en LFR 1, sur le programme 174. L'ouverture de crédits sur des programmes liés à l'énergie est conforme aux principes budgétaires. Il est en revanche peu habituel qu'un dispositif soit pris en charge par un programme et ensuite par un autre au cours du même exercice. Si le ministère indique que le choix initial du programme 345 résulte de « *la spécialité de ce programme s'agissant d'un dispositif afférent à la tarification de l'énergie* », il précise également que le programme disposait en outre de marges de trésorerie suffisantes pour lui permettre d'absorber le coût d'une éventuelle hausse de la consommation de carburant par rapport aux hypothèses sous-jacentes retenues.

L'intervention de deux programmes interroge sur la définition exacte de leur périmètre et, partant, constitue une entorse au respect du principe de spécialité budgétaire. La suppression du CAS *Transition énergétique* le 1^{er} janvier 2021 et la clarification des actions entre programmes 345 et 174²⁸ avaient eu pour objectif de recentrer le programme sur les charges de service public de l'énergie, c'est-à-dire faisant l'objet d'une délibération de la CRE. Ce n'est pas le cas de la « mesure carburant », comme le démontre le choix ultérieur, en loi de finances rectificative, d'ouvrir les crédits sur le programme 174.

Si la Cour avait relevé dans la précédente NEB la plus grande lisibilité des dépenses de l'État permettant de financer les différents objectifs de politique énergétique regroupés dans les charges de service public, l'attention du ministère est appelée sur la nécessité de respecter le périmètre des programmes afin d'en maintenir la cohérence.

Aux ouvertures exceptionnelles de crédits, il faut ajouter les dépenses liées à la crise énergétique mais payées sur des crédits prévus en loi de finances initiale. Au titre des différents boucliers tarifaires, hors ouvertures en cours de gestion, les dépenses portées par le programme 345 sont ainsi de 1,63 Md€.

**Tableau n° 13 : dépenses liées à la crise énergétique hors ouvertures
au programme 345 (en Md€)**

	Dépenses hors ouvertures
<i>Bouclier électricité</i>	0,13
<i>Bouclier gaz</i>	1,3
<i>Remise carburants</i>	0,2
Total	1,63

Source : Cour des comptes

Ces dépenses ont été financées sans ouverture de crédit, à partir des financements destinés au paiement des charges de service public de l'énergie et au prix d'un report de charge important sur 2023, et d'une suspension provisoire des paiements des montants dus à EDF durant un trimestre, selon des modalités détaillées en Annexe n° 7 :.

²⁸ Article 89 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 supprimant le CAS TE et inscrivant toutes les charges de service public au sein d'un programme budgétaire dédié du budget général.

Par ailleurs, les 700 M€ ouverts sur le programme 345 en LFR 1 ont été consommés pour reprendre les versements à EDF dus au titre des charges de service public de l'énergie, au même titre que la totalité de la réserve (99,8 M€), ce qui a permis de verser à EDF un montant de 1,02 Md€ en décembre 2022. Au final, les mesures de soutien liées à la crise énergétique ont représenté un montant de 11,35 Md€ dont 9,75 Md€ en ouverture de crédits²⁹ et 1,6 Md€ en consommation des crédits initialement destinés aux charges de service public de l'énergie (soit 14 % des dépenses liées à la crise énergétique financés sur des crédits relatifs aux moindres charges de service public, et non sur des ouvertures).

B - Programme 174 – Énergie, climat et après-mines : des dispositifs en forte hausse du fait de la crise énergétique, une cohérence devenue introuvable

En 2022, 9 218,03 M€ ont été consommés sur le programme 174, soit plus du quadruple (augmentation de 337 %) de la consommation en 2021. Cette hausse significative est principalement due à l'ouverture de crédits liés à la « mesure carburant » et aux différents chèques (cf. *supra*), non-prévue en LFI. À périmètre constant toutefois³⁰, la hausse est plus limitée et portée principalement par des crédits en hausse pour MaPrimeRénov'.

La gestion 2022 est marquée, pour le programme 174, par une sous-consommation importante qui explique pour moitié la sous-consommation des crédits de la mission. En crédits de paiement, 1,2 Md€ n'ont pas été consommés, répartis entre le chèque énergie exceptionnel, chèque « bois » inclus (700 M€), MaPrimeRénov' (150 M€), le bonus automobile (100 M€) et la mesure « fioul » (175 M€).

Par ailleurs, les restes à payer sont en augmentation significative, évalués à 2,6 Md€ à fin 2022, soit quatre fois plus qu'à la fin de l'exercice précédent (0,6 Md€). Ils sont dus à quatre dispositifs différents : le chèque énergie exceptionnel (932,4 M€), le chèque « fioul » (178,1 M€), le chèque « bois » (174 M€), et MaPrimeRénov' (867 M€).

L'exécution 2022 démontre enfin la cohérence limitée et la faible lisibilité du programme 174. Au-delà de l'hésitation qui a présidé à l'ouverture des crédits « mesure carburant » sur ce programme (cf. *supra*), les nombreux dispositifs ne présentent pas de cohérence, en contradiction avec les dispositions de la LOLF³¹. L'action 02 se nomme toujours *Accompagnement transition énergétique* mais seule MaPrimeRénov' correspond à cet intitulé : le chèque énergie, le chèque énergie exceptionnel, la remise carburant, le chèque fioul et le chèque bois ont une vocation quasi-exclusivement sociale et non environnementale. Par ailleurs, l'action 01 *Politique de l'énergie* porte des sous-actions 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.

²⁹ 6,76 M€ pour le programme 174 et 2,99 M€ pour le programme 345 (le montant de 0,7 M€ ouverts pour la sécurisation des stockages de gaz n'est pas comptabilisé car il a été utilisé pour financer les charges de service public de l'énergie payées à EDF).

³⁰ C'est-à-dire hors mesure carburant et chèques exceptionnels.

³¹ Article 7-I, al. 6.

1 - MaPrimeRénov' : une montée en puissance du fait des crédits relance

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, de la rendre contemporaine aux travaux et de mieux cibler les bénéficiaires. 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 travaux³².

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 propriétaires-bailleurs ou les copropriétés, et a été complétée par des dispositifs de « bonus » pour 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.

En 2022, les critères d'attribution de l'aide n'ont évolué qu'à la marge : dorénavant, seules les habitations principales achevées depuis au moins 15 ans y sont éligibles, contre plus de deux ans précédemment. En revanche, dans le contexte de crise des prix de l'énergie, un renforcement des forfaits relatifs au remplacement de certains équipements de chauffage fonctionnant à partir d'énergie renouvelable est intervenu pour les ménages très modestes, modestes et intermédiaires, pour les dossiers déposés entre le 15 avril 2022 et le 31 mars 2023.

La LFI 2022 prévoyait des crédits à hauteur de 1,7 Md€ en AE et 1,39 Md€ en CP, soit une augmentation significative par rapport à 2021 (740 M€ en AE et en CP). En ajoutant les lois de finances rectificatives, l'ouverture totale de crédits est de 2,1 Md€ en AE et 1,42 Md€ en CP. Il faut toutefois prendre en compte les crédits du plan de relance, portés par le programme 362 – *Écologie* depuis l'exercice 2021, pour replacer l'augmentation dans son contexte : au total, MaPrimeRénov' a bénéficié d'ouvertures à hauteur de 2,36 Md€ en AE et 2,5 Md€ en CP en 2022

Sur ce total de 2,5 Md€ de CP ouverts, 2,1 Md€ ont été consommés, soit un taux d'exécution de 83,7 %.

Tableau n° 14 : crédits du budget général de l'État consacrés à « MaPrimeRénov' » (2021-2022)

<i>En M€ de CP</i>	Ouvertures 2022	Exécuté 2022	Taux d'exécution	Exécuté 2021	Variation 2022/2021
<i>Montant</i>	2 511	2 102	83,7 %	1 298	+61 %
<i>Dont 174</i>	1 419	1 284	90,4 %	709	+81 %
<i>Dont 362</i>	1 092	870	79,7 %	589	+48 %

Source : Cour des comptes

³² Décret n°2020-26 et arrêté du 14 janvier 2020.

La gestion 2022, dernière année de mise en œuvre du Plan de relance, n'a pas permis de clarifier l'articulation entre les crédits qu'il porte et ceux de la mission. L'administration fait toujours référence à la convention relative à l'utilisation des crédits du plan de relance du 4 février 2021 pour définir la répartition opérée, mais le taux d'exécution comparable sur les deux programmes comme l'absence de réelle clé de répartition utilisée en cours de gestion rendent caduques cette convention. En particulier, aucun suivi des crédits de droit commun et des crédits du plan de relance n'a été effectué au regard d'une répartition établie.

Enfin, pour apprécier les crédits globaux dédiés à la rénovation énergétique des logements privés, il est nécessaire de prendre en compte le CITE, dépense fiscale qui représente 100 M€ en 2022, portant à 2,6 Md€ le total de tels crédits ouverts, et 2,2 Md€ celui des crédits exécutés. Avec 2,3 Md€ de CP prévus pour MaPrimeRénov' en LFI 2023³³, l'augmentation des moyens de ce dispositif apparaît relative.

Ainsi, au regard tant des crédits globaux dédiés à la rénovation énergétique des logements privés que de l'absence de clé de répartition effective, les crédits « relance » ont servi principalement de vecteur de pérennisation des moyens de la rénovation énergétique des logements privé à hauteur d'environ 2,5 Md€.

2 - Une augmentation des crédits d'intervention du fait d'ouvertures exceptionnelles liées à la crise des prix de l'énergie

Le chèque énergie a été créé par l'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte³⁴. 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 concerne en 2022 environ 5,77 millions de bénéficiaires.

Les crédits prévus en LFI 2022 s'élevaient 883,9 M€ en AE et 800,1 M€ en CP³⁵, soit une hausse de 3,5 % en AE et 5,8 % en CP par rapport à la LFI 2021. Ils s'appuyaient sur une évaluation de 6,2 millions de bénéficiaires, finalement réduite à 5,8 millions en mai 2022³⁶, portant le budget définitif à 920,7 M€ en AE et 800,1 M€ en CP. Cette différence de 7 % entre l'estimé et le réalisé du nombre de bénéficiaires s'explique, selon le ministère, par les mesures de protection et de soutien mises en place pendant la crise sanitaire, telles le recours à l'activité partielle, les conditions du recours au chèque énergie dépendant des revenus de l'année N-2. Le nombre de bénéficiaires est finalement semblable à l'année passée : la Cour invite le ministère à utiliser des hypothèses plus solides pour la budgétisation des crédits concernés.

Le taux d'usage global est estimé à 87,5 % en 2022, dont 76,3 % consommés en 2022 et un peu plus de 10 % en 2023, tandis que le reliquat de la campagne 2021 s'élève à 8 % de taux de recours, contre 10 % estimé l'année passée. En revanche, le taux d'usage provisoire de la campagne 2022 est plus élevé que l'année passée, du fait d'un taux de pré-affectation plus important, d'un contexte de hausse des prix de l'énergie et d'une campagne de relance effectuée par l'administration en octobre 2022.

³³ Portés cette fois uniquement sur le programme 174, du fait de l'extinction du plan de relance et de l'absence définitive de CITE.

³⁴ Articles L.124-1 et suivants du code de l'énergie.

³⁵ Il s'agit des crédits d'intervention, hors résidences sociales et frais de gestion.

³⁶ Le nombre précis de bénéficiaires d'une campagne de chèque énergie est connu au mois de mars de l'année.

À ces ouvertures initiales, se sont ajoutés les crédits ouverts par les deux lois de finances rectificatives pour le chèque énergie exceptionnel (pour 12 millions de ménages), la mesure « fioul » (pour 1,6 million de bénéficiaires) et le chèque « bois » (pour 2,6 millions de ménages).

Tableau n° 15 : crédits (AE et CP) ouverts aux différents dispositifs de chèque énergie en 2022 (M€)

	Ouvertures 2022		Exécuté 2022		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Chèque énergie classique	920,7	800,1	828,1	712,9	89,9 %	89,1 %
Chèque énergie exceptionnel	1 800	1 480	1 800	867,6	100 %	58,6 %
Mesure fioul	230	230	230	51,9	100 %	22,5 %
Chèque bois	230	230	230	50	100 %	21,7 %
Total	3 180,7	2 740,1	3 026,3	1 881,2	97,8 %	68,3 %

Source : Cour des comptes

Au total, 3,18 Md€ en AE et 2,74 Md€ en CP ont été ouverts en 2022 pour les différentes mesures de soutien aux ménages sur ces dispositifs. Si la consommation est de 97,8 % en AE, elle est toutefois très inférieure en CP, de 68,3 %. Le déploiement des chèques exceptionnels a ainsi pu s'appuyer sur l'ingénierie existante, mais le faible taux d'exécution pour les différentes mesures génère d'importants restes à payer sur la gestion 2023. Ce faible taux d'exécution ne peut pas simplement s'expliquer par l'ouverture tardive en gestion des crédits, la mesure « fioul » ayant par exemple été prévue dès l'été. Bien que ces différents dispositifs aient été ouverts pendant la crise, il existe un enjeu fort de calibrage des crédits ouverts au regard de prévisions plus serrées de leur consommation, pour assurer la pleine portée de l'autorisation parlementaire, en particulier le respect du principe d'annualité budgétaire, et d'assurer plus de lisibilité dans le suivi de ces mesures.

3 - Des aides à l'acquisition de véhicules propres qui doublent, avec près d'un milliard d'euros de dépenses hors plan de relance

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 paiement³⁷.

³⁷ Le CAS dédié aux véhicules propres a été clos fin 2019. Cela visait à limiter les difficultés de trésorerie en gestion de l'ASP, générées par les particularités du pilotage de la mesure et le fonctionnement d'un CAS. Cette année montre que la gestion de trésorerie demeure difficile du fait de la volatilité des dispositifs.

En 2022, les aides aux véhicules propres ont représenté 10,6 % (978 M€) des crédits de paiement du programme 174, soit près du double de 2021 (505 M€), incluant des frais de gestion de l'ASP (7,45 M€ contre 6,52 M€ en 2021) et un rapport entre coûts de gestion et bénéficiaires en légère hausse (17,8 € contre 17 €).

Contrairement aux attentes, le ministère prévoyant une stabilité des dépenses par rapport à 2021, l'année 2022 a été marquée par un dynamisme significatif du bonus automobile. Alors que 506 M€ avaient été ouverts en LFI auxquels s'ajoutent 14 M€ de reports entrants, 426 M€ supplémentaires ont été ouverts en lois de finances rectificative³⁸ tandis que le nombre de bénéficiaires augmentait de 20,7 %. Sur les 946 M€ de CP ouverts, la consommation a été de 827,6 M€, soit une exécution de 87,5 %. La baisse prévue du barème du bonus n'est pas intervenue au 1^{er} janvier 2022, dans le contexte de la crise énergétique, offrant un recours facilité au dispositif.

La prime à la conversion est caractérisée par une stabilité dans les crédits ouverts et consommés, qui n'ont pas nécessité d'ouvertures en cours de gestion. Le dispositif a connu une diminution de 18,5 % du nombre de bénéficiaires sans que les critères d'éligibilité aient changé en 2022.

À l'instar du dispositif *MaPrimeRénov'*, une partie des dépenses est portée par le programme 362 – *Écologie* du plan de relance. Contrairement à ce qui était prévu dans la convention tripartite du 4 février 2021, aucune clé de répartition n'a été suivie en 2022, pas plus qu'en 2021, pour la ventilation des dépenses. Les crédits PAC sont en particulier redéployés sur le bonus. L'appui sur ces deux programmes ainsi que sur la trésorerie disponible à l'ASP, de même que le décalage des paiements du fait du temps de traitement des aides rendent difficiles l'analyse, entre prévision et réalisé, et les comparaisons interannuelles.

La prévision de dépenses sur ce dispositif est confrontée à la difficulté d'anticiper les évolutions du marché automobile et les réactions des consommateurs, sur une année marquée par une baisse de 7,3 % des immatriculations par rapport à 2021. Les mesures en direction des poids lourds et autobus électriques, innovantes et sur un marché encore à structurer, ont généré peu de demandes à ce stade, bien qu'en légère augmentation par rapport à 2021 (132 contre moins de 50).

La flexibilité de ce dispositif, sa popularité et son effet sur le prix d'achat en ont fait un levier de choix dans la réponse à la crise et à l'accompagnement de la promotion de nouvelles mobilités. Néanmoins, comme souligné dans les NEB *EDMD* précédentes, la gestion de cette aide pourrait être améliorée en stabilisant les conditions d'accès et en tenant compte des évaluations de l'efficacité du dispositif, conduites chaque année par le CGDD s'agissant tant des objectifs environnementaux que sociaux ; ces éléments ne semblent pourtant pas utilisés pour piloter les mesures, en particulier pour la prime à la conversion, alors même qu'un meilleur calibrage de la mesure, du point de vue territorial et social, pourrait être envisagé. Cela conduit la Cour à maintenir sa recommandation. En outre, les modifications fréquentes et la complexité du dispositif peuvent peser sur les coûts de gestion. Le recours à deux programmes différents (dont un hors de la mission) induit par ailleurs une difficulté dans la présentation du suivi des dépenses, résolue *de facto* par la fin du plan de relance.

³⁸ 405 M€ en LFR 1 et 21 M€ en LFR 2.

C - Programme 345 – *Service public de l'énergie* : l'empilement de dispositifs gérés à flux tendus faisant peser des risques sur la soutenabilité

La gestion du programme 345 a été marquée par la création des boucliers tarifaires (carburant, électricité, gaz) en cours de gestion qui ont profondément modifié l'exécution du budget 2022 (cf. *supra*). En conséquence, les crédits portés par le programme ont sensiblement augmenté : 12,138 Md€ de crédits de paiement ont été consommés sur le programme 345 (contre 9,149 Md€ en 2021), soit plus du tiers (34 %) des CP de la mission, contre 37 % en 2021 mais 18 % en 2020, à l'époque où une partie des crédits se trouvait sur le CAS *Transition énergétique* (cf. Annexe n° 5 :).

1 - Des risques d'insoutenabilité importants du fait du système peu lisible des charges de service public

Au final, les boucliers électricité (0,13 Md€) et gaz (1,3 Md€) ont fait l'objet d'une consommation des crédits du programme 345 en 2022 financés par la diminution des versements dus au titre des autres charges de service public, c'est-à-dire au prix d'un report de charges conséquent sur l'exercice 2023 (cf. *supra* et Annexe n° 6 :).

L'utilisation des crédits dédiés aux charges de SPE de droit commun pour financer les boucliers tarifaires gaz et électricité génère un report massif de dépenses (2,1 Md€) sur la gestion de l'année suivante. Le caractère récurrent, le niveau des reports ainsi effectués et leur évolution à la hausse constante ces dernières années traduisent une entorse au principe de l'annualité budgétaire. Le paiement des charges de SPE sur une période glissante de 12 mois, avec le dernier paiement d'1/12^{ème} payable en janvier N+1, et la facilité que s'accorde le ministère pour moduler les versements à EDF sur le fondement de dispositions peu claires du code de l'énergie, ne peuvent justifier le déplacement en année N+1 d'un tel niveau de crédits dont l'exécution avait été autorisée par le parlement pour l'année N.

Cette situation fait peser des risques de soutenabilité importants sur le programme du fait des particularités des charges de service public de l'énergie (cf. encadré et Annexe n° 7 :).

Le système des charges de service public

Ces charges 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 *Transition énergétique* 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. L'intégration des crédits portés par le CAS *TE* au budget général 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 et à 8 449 M€ en 2022). Cette évolution a contribué à améliorer la lisibilité et le suivi de ces dispositifs, altéré cependant par l'empilement des dispositifs de soutien aux consommateurs avec l'intégration momentanée de la remise carburant au sein du programme. Cette évolution n'a toutefois 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.

Un mécanisme sur trois années glissantes

Les crédits inscrits en LFI 2022 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 prévision 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 11/12èmes des charges dues pour une année N sont payées au cours de l'année N, de février à décembre. Le 1/12ème 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 11/12èmes et à ajuster le calendrier de paiement des compensations. Cependant, à supposer que la règle des 11/12ème 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 du fait de la suppression du compte « Transition énergétique » géré par la CDC.

Or, outre l'absence de base légale qui autoriserait de façon incontestable la modulation des paiements à EDF, l'utilisation des crédits du programme 345 à flux tendu lors de la gestion 2022, par le jeu des décaissements intervenant à des moments différents dans l'année et par le fait que le montant des crédits du programme se calcule sur trois années, interroge sur le maintien de ce dispositif de comptabilisation et paiement des charges de service public. L'administration a eu recours à la modulation des paiements à EDF dans un contexte économique où cet opérateur encaissait la même année des recettes importantes pour le compte de l'État au titre des charges de service public négatives mais qui ne seront comptabilisées dans le budget de l'État qu'à partir de 2023, le ministère appliquant à la programmation 2023 la délibération de la CRE de juillet 2022, corrigée en novembre de la même année³⁹. Le décalage

³⁹ Le montant des charges à compenser en 2023, évaluées dans le cadre de la délibération du 3 novembre 2022 par la CRE s'établit à un niveau négatif de -32,6 Md€. Le caractère négatif des charges s'explique par la forte baisse

entre la réalité économique observée en cours d'année et le calage budgétaire du programme sur les années précédant l'année en cours constitue un argument supplémentaire sur la nécessité de réformer le dispositif. La Cour appelle régulièrement à la réforme de ce mode de calcul des charges de service public de l'énergie (cf *infra*).

La nécessité de réformer le dispositif de comptabilisation et de paiement des charges de service public est d'autant plus nécessaire dans le contexte de forte volatilité des prix de l'énergie qui fait peser un risque sur la soutenabilité budgétaire du programme avec un niveau d'imprévisibilité sur les dépenses et les recettes pouvant se chiffrer en plusieurs dizaines de milliards d'euros en cas de retournements successifs de conjoncture en recettes escomptées provenant des ENR et en évaluation du montant des soutien aux consommateurs.

La protection des consommateurs dans un contexte de hausse des prix de l'énergie se traduit par des crédits du programme 345 en augmentation avec des dépenses compensées pour partie par les charges de service public négatives au titre du soutien aux ENR⁴⁰.

Le ministère rejoint la Cour sur le caractère inadapté du mode de fonctionnement traditionnel des charges de SPE avec une évaluation annuelle par la CRE en juillet portant sur trois exercices glissants. Il indique que, pour répondre au problème de la volatilité des prix de l'énergie, un mécanisme dérogatoire a été mis en place par la LFI pour 2023 permettant des délibérations de la CRE plus contemporaines des faits avec pour effet des révisions successives des échéanciers de versements⁴¹. En outre, s'agissant du paiement des charges, ce mécanisme dérogatoire prévoit un échéancier exceptionnel en 2023 pour permettre le paiement des charges liées aux dispositifs de protection des consommateurs⁴² (boucliers tarifaires gaz et électricité, amortisseur électricité) afin de limiter l'avance de trésorerie que doivent consentir les fournisseurs dans la mise en œuvre de ces mesures.

des charges relatives aux énergies renouvelables. La CRE prévoit ainsi que toutes les filières d'énergies renouvelables en métropole continentale représenteront des recettes pour le budget de l'État, pour une contribution cumulée de 30,9 Md€ au titre de 2022 et 2023.

⁴⁰ Dans sa délibération du 3 novembre 2022, la CRE qui a évalué à -32,6 Md€ le montant des charges de service public négatives à compenser en 2023, indique qu'elles ne pourront pas couvrir intégralement les mesures exceptionnelles de soutien aux consommateurs : « *La proportion restant à financer demeure cependant difficile à prévoir mais pourrait s'établir entre un tiers et la moitié des dépenses totales.* »

⁴¹ La LFI 2023 (article 181) prévoit la possibilité pour la CRE de délibérer tout au long de l'année, avec une prise en compte des délibérations dans l'année en cours. En effet, le paragraphe VII de l'article 181 prévoit que « *Par dérogation aux articles L. 121-9 et L. 121-37 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie peut, tout au long de l'année 2023, délibérer pour ajuster les montants des charges de service public de l'énergie pour l'année 2023, pour tenir compte notamment de l'évolution des prix de marché. A ce titre, la Commission de régulation de l'énergie peut demander aux fournisseurs de réactualiser leurs déclarations.* »

⁴² **Fin février** : paiement d'un acompte sur le bouclier tarifaire « gaz » aux fournisseurs de gaz de moins de 500 000 clients pour les pertes relatives aux mois de janvier et février 2023 ; les pertes évaluées du 1^{er} mars 2023 au 30 juin 2023 sont intégrées aux charges à compenser en 2023 sous forme d'acomptes mensuels jusqu'au 15 juillet 2023. Pour les autres fournisseurs de gaz, les pertes évaluées entre le 1^{er} janvier 2023 et le 30 juin 2023 sont intégrées aux charges à compenser en 2023 sous forme d'acomptes mensuels jusqu'au 15 juillet 2023.

Second semestre : un échéancier de versements sera établi pour les pertes du second semestre 2023 (et les mises à jour relatives au 1^{er} semestre) des fournisseurs de gaz. 15 mars : paiement d'un acompte sur le bouclier tarifaire et l'amortisseur « électricité » aux fournisseurs d'électricité pour les pertes relatives au 1^{er} trimestre 2023 ; les pertes évaluées du 1^{er} avril 2023 au 31 décembre 2023 sont intégrées aux charges à compenser en 2023 sous forme d'acomptes mensuels sur l'échéancier 2023. À partir de mi-juin, ajustement de l'échéancier pour les pertes liées aux bouclier tarifaire et amortisseur « électricité » à la suite de la délibération spécifique de la CRE de mai.

La possibilité donnée à la CRE de prendre des délibérations qui auront un effet au cours de l'année budgétaire est une évolution dont il reste à mesurer les effets. Le ministère considère nécessaire de prendre la mesure de la portée des dispositions dérogatoires expérimentées en 2023, avec la mise en œuvre des délibérations de la CRE portant effet sur l'année en cours, avant d'envisager une réforme pérenne de la budgétisation des charges de service public de l'énergie.

Pour les paiements, l'échéancier ne concerne que le paiement des charges liées aux boucliers tarifaires et ne comporte aucune avancée dans le traitement dérogatoire réservé à EDF.

Au-delà de ce mécanisme dérogatoire, 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. À ce stade, aucune modification structurelle des conditions de traitement des charges de service public de l'énergie n'est prévue. Les travaux de réflexion engagés avec la direction du budget sur ce sujet n'ont pas abouti. Le contexte actuel d'augmentation du prix de l'énergie rendrait caduc, 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 charges⁴³. Ainsi, le solde versé en janvier 2023 s'est élevé à 2 133 M€ au lieu de 1 011 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. Un bilan devrait en outre être effectué sur la mise en œuvre du dispositif dérogatoire prévoyant des délibérations de la CRE tout au long de l'année avec application immédiate. Dans l'attente des retours d'expérience sur ce dispositif, une réforme de la budgétisation et de paiement des charges du service public de l'énergie pourrait viser à :

- limiter l'ajustement sur deux années, en supprimant la reprévision 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 *Transition énergétique* 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.

⁴³ Sauf en janvier 2021 pour 2020.

2 - 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 pour les crédits portés par le programme 345. 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 significatifs. Dans son 4^{ème} rapport publié en février 2023, le comité de gestion des charges de service public de l'électricité⁴⁴ évalue, en fonction des scénarios retenus pour l'évolution du prix de marché de l'électricité, le coût total des engagements pris par l'État entre le début des années 2000 et fin 2021 au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques et à la cogénération au gaz naturel, à un montant compris entre 119 Md€ et 192 Md€, dont 49 Md€ ont déjà été payés. Eu égard aux dates d'engagements et à la durée des contrats, de 70 Md€ à 143 Md€ resteraient à payer d'ici 2048.

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 Cour⁴⁵. Les engagements de l'État sont 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° 8 :). Au 31 décembre 2021, le montant inscrit est de 148 Md€, en hausse de 29,5 Md€ par rapport à la gestion précédente : 102 Md€ pour les engagements relatifs au soutien aux EnR électriques, 11 Md€ pour le biométhane, 33 Md€ pour le soutien aux EnR et à la péréquation tarifaire en ZNI et 2 Md€ pour les boucliers tarifaires. 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 du PLF 2021 et du PLF 2022 ainsi que 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 lui, 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'État 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 2021⁴⁶ 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.

⁴⁴ Le CGCSPE a été 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.

⁴⁵ Recommandation n° 3 de la NEB pour 2018 et recommandation n° 5 de la NEB pour 2017.

⁴⁶ Aucune date précise n'est indiquée.

La Cour relève les améliorations apportées à l'information du Parlement sur les engagements de soutien aux EnR, qui donnent 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 relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (ex-loi de règlement)⁴⁷. Elle prend note des pistes d'amélioration engagées par le ministère et constate que la deuxième, relative aux améliorations des documents budgétaires, est déjà effective. Enfin, elle relève les difficultés juridiques et techniques à mettre en place une budgétisation en AE / CP.

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 légale⁴⁸, ce qui conduit le comité à restituer ses travaux aux parlementaires sous forme d'un webinaire organisé au début des travaux sur la LFI pour 2022⁴⁹.

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. 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 conduire les travaux relatifs à 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.

La Cour constate qu'à ce stade aucune information ne figure dans le PAP (2023) sur l'état des flux entrants des nouveaux contrats conclus en 2022. En revanche, le RAP 2021 comporte des informations chiffrées relative à l'estimation du montant total des engagements issus des contrats de soutien aux énergies renouvelables en 2021. Le ministère confirme son intention d'enrichir régulièrement les PAP et RAP d'information sur les flux entrants de nouveaux contrats de soutien aux énergies renouvelables et précise que l'absence de cette information dans le PAP 2023 s'explique par le manque de ressources disponibles en raison de la forte

⁴⁷ Article 37, III. de la LOLF.

⁴⁸ La participation d'un parlementaire à une telle instance est régie en particulier par l'article L. 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.

⁴⁹ Une séance dédiée a ainsi été organisée le 4 octobre 2022.

mobilisation liée à la mise en place des mesures exceptionnelles de soutien aux consommateurs. La Cour modifie en conséquence sa recommandation.

3 - 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* : un objectif n° 1 « contribuer à porter à 40 % la part des énergies renouvelables (EnR) dans la production d'électricité en 2030 », avec pour indicateur la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité; et un objectif n° 2 « contribuer à l'injection annuelle de 6 TWh de biométhane à l'horizon 2023 », avec pour indicateur le volume de biométhane injecté, complété par deux indicateurs supplémentaires en 2023 : la part des énergies renouvelables dans la consommation de gaz en 2030 ; la rémunération de référence moyenne des nouveaux contrats de soutien pour l'injection de gaz.

À ces deux objectifs hérités du CAS *Transition énergétique*, le ministère a ajouté deux nouveaux objectifs en 2023 : l'un est relatif à la contribution à la solidarité avec les zones non interconnectées et à l'atteinte à l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer à l'horizon 2030 (objectif n° 3) ; et l'autre à la contribution à porter à au moins 6,5 GW les capacités installées d'effacements en 2028 (objectif n° 4).

La Cour relève l'enrichissement apporté à la maquette du programme par l'ajout des nouveaux objectifs. S'agissant des deux premiers, il s'agit toutefois d'objectifs généraux de politique énergétique qui gagneraient à être complétés par des 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 n° 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 et 2023 avec l'indication de la puissance installée des trois principales filières d'énergies renouvelables ne semblent pas suffisantes pour optimiser la démarche de performance.

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

Enfin, il est relevé l'absence de mention dans les objectifs et indicateurs du programme de l'objectif assigné à la France par la directive 2009/28/CE de porter la part des énergies renouvelables (électriques et chaleur) dans la consommation finale brute d'énergie à 23 % en 2020. L'absence de réalisation de cet objectif a des répercussions financières qui devront être prises en charge par le programme 345 dans le cadre du transfert statistique prévu par la

directive. Le ministère indique avoir engagé depuis plusieurs mois des échanges approfondis avec plusieurs pays pour réaliser ces transferts, notamment avec l'Italie et la Suède afin de combler le retard de 62,7 TWh au titre de 2020 pour un montant d'environ 500 M€⁵⁰ qui serait pris en charge par le programme 345 si les accords étaient signés avec ces pays. Le ministère indique ne pas avoir réalisé de projection pour les années 2021 et 2022 et précise que la décision sur le principe de payer des transferts statistiques n'a pas été prise et que la commission européenne n'a, à ce stade, pas engagé de procédure d'infraction ni prononcé de pénalités ou d'astreintes financières.

La Cour invite le ministère à enrichir l'information des parlementaires, en inscrivant l'objectif assigné à la France par la directive 2009/28/CE, de porter la part des énergies renouvelables (électriques et chaleur) dans la consommation finale brute d'énergie à 23 % en 2020 parmi les indicateurs retraçant la réalisation de l'objectif n° 1 du programme et d'assortir cet indicateur de projections financières sur l'année N et les années précédentes à partir de 2020.

II - Programmes 203 et 355 : appui marqué au ferroviaire et plan de soutien aux transporteurs routiers

Le périmètre du programme 203 en 2022 est resté quasi-constant par rapport à celui de 2021⁵¹. En 2022, 8 755,15 M€ de crédits de paiement ont été consommés sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, soit 24,3 % des CP de la mission. Ces crédits augmentent de 13 % par rapport à 2021 (soit 1 005,30 M€), hausse résultant essentiellement du soutien additionnel au transport routier (+400,46 M€) et de l'accélération de la régénération ferroviaire (+448,70 M€). En AE, les crédits consommés s'élèvent à 10,89 Md€, soit une hausse de 34,9 % (2 818,24 M€). En plus des facteurs de hausse identifiés pour les CP, cette hausse significative est due pour plus de la moitié à la signature de la convention décennale pour les trains d'équilibre du territoire (TET). Le taux de non consommation des crédits disponibles, une fois neutralisées les opérations pluriannuelles, s'élèvent à 3,9 % en CP et 3,1 % en AE. L'Annexe n° 10 : fournit davantage de détails concernant la gestion des crédits du programme.

Le titre 6 atteint 6,77 Md€ de CP exécutés (77,4 % du total du programme) contre 5,8 Md€ (74,9 %) en 2021. Il s'agit pour 80 % d'interventions au profit du ferroviaire⁵². Le titre 5 s'élève à 1,16 Md€ (13,2 % des CP exécutés) et correspond en quasi-totalité à des investissements routiers inscrits aux CPER, de développement et de régénération. Enfin, le titre 3 s'élève à 827 M€ (9,4 % du total) consacré pour 62,9 % aux routes et pour 29,5 % à une subvention pour charges de service public pour Voies navigables de France (VNF).

⁵⁰ Environ 8 €/MWh.

⁵¹ Un seul changement est réalisé : la poursuite du transfert de la prise en charge d'une partie du domaine public fluvial géré par Voies navigables de France (VNF) au bénéfice de l'établissement public local Interdépartemental de Dordogne (Epidor) pour un montant d'environ 0,03 M€.

⁵² Concours SNCF Réseau (41-02, 41-03, 41-05) pour 2 641 M€, fonds de concours pour régénération ferroviaire pour 2 107 M€, fonds de concours pour les infrastructures tous modes de transports financées par l'AFITF et les collectivités pour 889 M€, financement des trains d'équilibre du territoire (TET) pour 312 M€, aides aux transports combinés pour 124 M€.

A - Un programme 203 reposant majoritairement sur les fonds de concours dont l'utilisation est peu lisible

Le programme 203 bénéficie de fonds de concours, dont le plus important est celui de l'AFITF et celui, temporaire, de SNCF Réseau lié à l'opération de recapitalisation de la SNCF (cf. infra)⁵³. L'utilisation de ces fonds de concours n'est pas directement retracée dans Chorus (voir l'encadré), ce qui rend sa lecture difficile.

Une difficile traçabilité des fonds de concours dans Chorus

Les données de Chorus identifient seulement 1 896 M€ de fonds de concours consommés pour le programme 203 en CP, au profit de la régénération ferroviaire. Or le ministère de la transition écologique indique que 4 375 M€ de crédits de paiements sur fonds de concours ont été exécutés.

L'écart s'explique par le fait que le processus de traitement de certaines dépenses sur fonds de concours conduit à perdre la mention du « type de fonds » dans Chorus. Une part importante des fonds de concours est imputé en recettes et dépenses sur des sous-actions dédiées à ce type de crédit (pour un total de 3 618,8 M€ d'AE et 2 772,2 M€ de CP encaissés en 2022). Ce mode opératoire facilite la gestion de plusieurs milliers d'opérations mais conduit à perdre la mention du « type de fonds », du fait d'une limite de Chorus. Le seul moyen d'identifier l'utilisation de ces fonds de concours est de sélectionner la liste des fonds dédiés.

Les éléments transmis par la DGITM ont permis de préciser la contribution des fonds de concours au programme 203 (cf. Annexe n° 10 :).

En 2022, 55 % des CP ouverts sur le programme 203 sont financés sur fonds de concours⁵⁴ (49 % en AE). Cette proportion se retrouve dans les exécutions puisque, d'après la DGITM, 4 375 M€ concernent des fonds de concours. Outre la régénération ferroviaire (2 107 M€ de CP), financée sur le fonds de concours SNCF Réseau⁵⁵, de nombreuses autres actions sont financées à 100 % sur fonds de concours, essentiellement AFITF (cf. Annexe n° 10 :), pour un total de 2 268 M€ en CP. Les plus importantes sont les suivantes : développement des routes (822 M€), régénération routière (605 M€), infrastructures de transport collectif (378 M€), infrastructures ferroviaires (288 M€). Ainsi, en CP, 44,7 % des interventions (titre 6), la quasi-totalité du titre 5 et un tiers du titre 3 sont financées sur fonds de concours.

⁵³ Il faut ajouter les autres financements comme ceux des collectivités locales, qui restent minoritaires.

⁵⁴ Soit 5,47 Md€, dont la moitié a été rattachée en 2022, et la moitié provient de reports entrants.

⁵⁵ La direction du budget précise que le fonds de concours à SNCF Réseau recouvre plusieurs opérations qui ne correspondent pas dans leur intégralité à des opérations de régénération :

- 1 761 M€ au titre des deux versements effectués en 2022 (pour respectivement 1 068 et 693 M€ en mars et en août) au titre de la part relative à l'année 2022 des 4,05 Md€ de recapitalisation versés par l'Etat au titre de la relance ferroviaire ; sur ces 1 761 M€, 23 M€ ont été spécifiquement alloués aux projets régionaux de développement au titre de l'entretien des lignes de desserte fine du territoire ;

- 211 M€ ont été versés à partir de produits de cessions du groupe SNCF, conformément aux engagements pris dans le cadre de la Relance et traduits dans le contrat de performance de SNCF Réseau ; sur ces 211 M€, 120 M€ provenaient d'actifs Gare & Connexions devant ensuite donner lieu à rétrocession et 91 M€ d'autres actifs ;

- 135 M€ au titre de la part mise à la charge de la SNCF des surcoûts du projet EOLE, dont le versement depuis SNCF SA vers SNCF Réseau a transité par le fonds de concours.

B - Un accroissement des interventions dans le domaine ferroviaire déjà prépondérant

La structuration du programme 203 reste marquée par le poids du ferroviaire : deux tiers des CP ouverts en LFI soit 2,56 Md€ et 58 % de l'ensemble des CP consommés, soit 5,04 Md€. Ces montants évoluent à la hausse par rapport à 2021 : +4 % pour les CP ouverts en LFI et +9,8 % pour les CP consommés.

Pour le programme 203, la notion d'évolution tendancielle peut se rapporter aux concours versés à SNCF Réseau : redevances d'accès TER, redevances d'accès TET⁵⁶ et compensation Fret⁵⁷ (41-02, 41-03, 41-05). Ces concours atteignent, en CP, 67 % du programme sur la base de la LFI 2022, soit 2,56 Md€. Les crédits de paiements consommés sont de 2,64 Md€, soit +3,3 % par rapport à 2021.

Dans le cadre du plan de relance décidé en septembre 2020 pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, SNCF Réseau bénéficie directement d'une enveloppe de 4,05 Md€. Cette somme vise à conserver les capacités de développement et d'investissements dans le réseau ferré national, en dépit de l'impact de la crise sur les capacités financières du groupe. Elle a été dans un premier temps versée au groupe SNCF à travers une augmentation de capital de la holding SNCF par l'État, qui a ensuite reversé intégralement ces fonds sur un fonds de concours de l'État qui finance ensuite SNCF Réseau selon un calendrier qui a été défini dans le cadre du contrat de performance signé en avril 2022⁵⁸. Le versement du montant de 4,05 Md€ s'étale sur la période 2021-2023. Ainsi, SNCF Réseau a déjà reçu 1,645 Md€ en 2021, puis 1,761 Md€ en 2022 et recevra le solde de 0,644 Md€ en 2023.

Les dépenses dans le secteur ferroviaire ont sensiblement augmenté (+448,70 M€ sur l'action 41), essentiellement du fait de la hausse des investissements dans la régénération ferroviaire, financés sur fonds de concours SNCF Réseau, qui passe de 1 665 M€ en 2021 à 2 107 M€ en 2022 (+442 M€).

⁵⁶ Suite à la disparition, déjà effective en 2021, 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.

⁵⁷ Les redevances d'accès TER et TET évoluent en effet selon l'indexation prévue dans la dernière version du contrat pluriannuel de performance entre l'État et SNCF Réseau. L'ART donne un avis conforme sur la tarification de SNCF Réseau y compris sur ces deux redevances. La compensation fret couvre le différentiel entre les péages versés par les entreprises françaises de fret et la couverture du coût marginal relatif à l'activité fret. Son versement revêt un caractère obligatoire en application du droit communautaire.

⁵⁸ Trois actions ont été prévues au titre de la recapitalisation de SNCF Réseau : le rétablissement des investissements de régénération du réseau pour compenser les effets de la crise sanitaire (2,3 Md€) ; l'engagement d'investissements visant à faciliter la gestion des ouvrages d'art et de prévenir leur détérioration et l'interdiction d'utilisation du glyphosate (1,5 Md€) ; la participation à la régénération de petites lignes de dessertes fines du territoire – LDFT (250 M€).

Le 17 mars 2022, l'État, autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire (TET), a signé avec SNCF Voyageurs une convention sur 10 ans, engageant 1,73 Md€ pour l'exploitation des TET⁵⁹ afin de développer cette offre et renforcer la qualité de service. Pour engager la convention décennale, 1 329,6 M€ d'AE (rien en CP) ont été ouverts en LFR 1 pour le complément nécessaire aux crédits déjà disponibles.

C - Une aide aux transporteurs routiers versée à 85 %

En réponse à la crise énergétique, le Gouvernement a décidé la mise en place d'une mesure exceptionnelle de soutien aux entreprises dont l'activité principale est le transport public routier, d'un montant de 400 M€, dont 340,5 M€ de crédits ouverts par le décret d'avance du 7 avril 2022, et 59,5 M€ provenant d'une annulation d'une partie de la réserve du programme 203⁶⁰. Il s'agit d'une aide directe calculée en fonction du nombre et de la catégorie des véhicules exploités (poids lourds, véhicules utilitaires légers, autocars, ambulances et véhicules sanitaires légers⁶¹). Les conditions et modalités d'attribution de l'aide ont été fixées par voie réglementaire⁶². La gestion du dispositif et le versement de l'aide ont été confiés à l'ASP.

D'après le ministère chargé des transports, au 14 décembre 2022, 23 203 entreprises ont bénéficié de l'aide, pour 393 075 véhicules. Au 28 décembre 2022, près de 342,5 M€ d'aides ont été versés, hors frais de gestion, les versements devant se poursuivre au début de 2023⁶³.

D - Programme 355 : 35 Md€ de dette de SNCF Réseau portée par l'État

Le principe, les modalités et le montant des reprises de dette ont été prévus dans le cadre des lois de finances des années considérées. Ainsi, l'article 229 de la loi de finance pour 2020 a posé le principe d'une reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État à hauteur de 25 Md€ à effet au 1^{er} janvier 2020, conformément aux engagements pris le 25 mai 2018 par le Premier ministre dans le cadre de la réforme du groupe public ferroviaire. De même, l'article 167 de la loi finances pour 2022 a posé le principe d'une reprise de la deuxième tranche de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 10 Md€, à effet du 1^{er} janvier 2022.

⁵⁹ La convention intègre l'ensemble du réseau des TET, soit près de 80 trains quotidiens, qui transportent chaque année près de 9 millions de passagers. Il est composé de trois lignes structurantes, quatre lignes d'aménagement du territoire et quatre lignes de nuit.

⁶⁰ En LFR1, 33,5 M€ de CP ont été ouverts pour reconstituer une partie de la réserve du P.203 utilisée pour l'aide au transport routier ; 26 M€ d'AE/CP ont également été ouverts pour financer une aide complémentaire pour le fret ferroviaire.

⁶¹ L'aide forfaitaire est fixée par type de véhicule : 300 € pour une ambulance, 400 à 750 € pour les véhicules de transport routier selon leur PTAC, 1 000 € pour un autocar et 1 300 € pour un véhicule tracteur de transport routier de marchandises.

⁶² Cf. décret 2022-511 du 8 avril 2022 modifié par le décret 2022-804 du 11 mai 2022.

⁶³ Un nombre important de véhicules exploités par les entreprises éligibles ne pouvaient être reliés à ces entreprises par les données de l'État car loués auprès d'un tiers, sans mention du locataire sur le certificat d'immatriculation. Cela a nécessité la mise en place d'un portail déclaratif spécifique et la mobilisation en nombre de personnel d'instruction. La quasi-totalité de ces demandes a été traitée à la fin de l'année 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 a donc augmenté à l'occasion de la reprise complémentaire de dette en 2022. Après 689 M€ exécutés en 2021, 824,4 M€ ont été exécutés en 2022. Les crédits ouverts au titre du programme 355 ont été ajustés à deux reprises, à la faveur des lois de finances rectificatives, afin de refléter au plus près la prévision d'exécution. Ils ont, dans un premier temps, été ramenés de 836 à 827 M€ dans le cadre de la première loi de finances rectificative avant d'être rehaussés à 829 M€ dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative (cf. Annexe 11 pour les détails).

III - Programme 217 : augmentation du titre 2 et fongibilité asymétrique pour venir en aide aux opérateurs

En 2022, le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* a consommé 3 015,6 M€ de crédits de paiement, en augmentation de 5,0 % par rapport à 2021. Les crédits de titre 2, soit 2 759,5 M€, représentent 91,5 % des CP du programme.

A - Titre 2 : une augmentation due notamment à la revalorisation du point d'indice et au paiement anticipé de l'indemnité spécifique de service

Les ouvertures de crédits de T2 s'élèvent à 2 811,8 M€, dont 27,6 M€ ont donné lieu à un mouvement de fongibilité asymétrique. Sur les 2 784,3 M€ restants, 2 759,5 M€ ont été consommés, en augmentation de 3,3 % par rapport à 2021. Le taux d'exécution des crédits, qui s'élève à 99,1 %, est stable par rapport à 2021. Le solde de gestion, de 24,79 M€ dont 1,6 M€ hors CAS *Pensions*, tient compte du dégel de la réserve de précaution (9,12 M€ HCAS et 4,31 M€ de CAS *Pensions*).

Le montant total des dépenses de personnel HCAS 2022 augmente de 7,43 % par rapport à l'exécution 2021 retraitée et s'élève à 1 917,82 M€ (contre 1 807,75 M€ en 2021).

L'évolution de la masse salariale du programme en 2022 est due notamment aux facteurs suivants :

- les mesures de transfert et de périmètre 2021 de -2,82 M€ impactant la gestion 2022 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 -19,8 M€, incluant le débasage de la garantie individuelle de pouvoir d'achat versée en 2021, des jours indemnités au titre des comptes épargne-temps en 2021, des mesures d'accompagnement de réformes ainsi que les indemnités de rupture conventionnelle ;
- les mesures catégorielles (24,54 M€ hors CAS) dont la poursuite du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCS), les diverses mesures liées à la mise en œuvre du RIFSEEP, IFSE et CIA, diverses mesures de revalorisation des régimes

indemnitaires des personnels ministériels, des mesures statutaires pour les catégories C, des actions de convergence indemnitaire pour les catégories A et B de la filière administrative ;

- les mesures générales (25,2 M€), incluant l'augmentation du point d'indice pour un coût de 23,27 M€⁶⁴, et la reconduction du dispositif de la GIPA ;
- le glissement-vieillesse-technicité (GVT) qui a présenté en 2022 un solde de 7,28 M€, soit 0,38 % de la masse salariale HCAS totale consommée ;
- l'indemnisation des jours de congés non pris en 2022, à hauteur de 8,22 M€ ;
- le versement des droits relatifs à l'indemnité spécifique de service et l'indemnité spéciale (soldes ISS) suite à la bascule au RIFSEEP des corps techniques (75,8 M€) et des IPEF (1,21 M€) ;
- d'autres dépenses parmi lesquelles celles couvertes par fonds de concours en 2022 (8,92 M€), les rétablissements des indus de rémunérations (-5,24 M€), l'aide exceptionnelle inflation (1,01 M€), la protection sociale complémentaire (4,3 M€) et la mise en œuvre de l'allocation forfaitaire de télétravail (2,97 M€).

L'année 2022 a ainsi donné lieu à deux événements non prévus au stade de la programmation, ayant nécessité l'ouverture en LFR de 110,1 M€ :

- la revalorisation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2022, soit un coût chiffré à 23,3 M€ pour le P.217 et à 14,7 M€ pour les opérateurs de la mission ;
- le versement aux profits des agents des corps techniques des soldes de l'indemnité spécifique de service (ISS) suite à la bascule au 1^{er} janvier 2021 des agents au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ; ces versements devant initialement s'étaler sur six annuités, pour un surcoût chiffré à 61,5 M€ pour le P.217 et à 23,1 M€ pour les opérateurs de la mission.

Les opérateurs ont bénéficié d'une prise en charge totale des surcoûts liés au versement des soldes d'ISS et partielle des surcoûts liés à la revalorisation du point d'indice, pour un montant total de 27,6 M€ pris en charge sur les crédits T2 du 217 par un mouvement de fongibilité asymétrique.

La masse salariale des OPA mis à disposition des collectivités territoriales représente à 9,06 M€ en 2022, remboursée à l'État par les collectivités bénéficiaires du transfert⁶⁵ à hauteur de 8,68 M€. Le ministère a mis en place un suivi de chaque étape et auprès des nombreux acteurs impliqués dans ce processus ayant permis d'obtenir un rattachement en gestion de la majorité des montants appelés.

⁶⁴ Le chiffrage présenté intègre, dans les mêmes proportions, la revalorisation de la population des OPA et des marins de commerce qui ne bénéficient ni de la revalorisation du point d'indice, ni de la revalorisation du SMIC, et pour lesquels le ministère a obtenu un financement complémentaire.

⁶⁵ Conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2009-1291.

B - Hors-titre 2, une exécution qui porte les versements exceptionnels aux opérateurs

Les crédits de paiement consommés sur le programme hors titre 2 s'élèvent à 256,1 M€, en hausse de 14,2 % par rapport à 2021. Cette augmentation est principalement le fait d'un mouvement de fongibilité asymétrique depuis les crédits de titre 2 vers des crédits de titre 3. Ces crédits ont été versés à plusieurs opérateurs de la mission, sous la forme de SCSP pour la prise en charge des versements ISS et de la prise en charge partielle de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique mentionnés supra.

IV - Les autres programmes de la mission

A - Programme 205 – *Affaires maritimes* : l'aide aux ferries

En 2022, 240,0 M€ de crédits de paiement ont été consommés sur le programme 205 – *Affaires maritimes*, en augmentation de 44,8 % par rapport à 2021 (+74,33 M€). Rapportée aux crédits ouverts, l'exécution est de 89,5 % . Il s'agit essentiellement de dépenses d'intervention (68,5 %) concentrées à 79 % (130,10 M€) sur l'action 3.

L'action 3 est la plus importante du programme en montant, avec plus de 141,2 M€ en AE/CP programmés initialement pour 2022 et 130,60 M€ de crédits de paiements exécutés. Le budget (AE=CP) est en forte hausse (+54,46 M€ par rapport à 2021) du fait des crédits spécifiquement identifiés pour déployer l'aide aux ferries dans le cadre de la crise du COVID, modifiée et étendue en 2022 par le dispositif de soutien à l'emploi aux entreprises d'armement maritime (SEAM) ainsi qu'à un soutien ponctuel et exceptionnel à l'entreprise Brittany Ferries à hauteur de 45 M€ (soutien initialement prévu en 2021 mais en partie reporté).

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

Le programme 159 affiche en 2022 un taux de consommation de 99,7 % en crédits de paiement à hauteur de 479,8 M€. Il est composé à plus de 95 % de subventions pour charge de service public (SCSP) versées au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et à Météo-France. L'enveloppe des SCSP effectivement versées aux trois opérateurs est en légère baisse, de -0,3% par rapport à l'année 2021.

La gestion 2022 a été marquée par l'augmentation de 3,5% du point d'indice de la fonction publique, se traduisant par des dépenses supplémentaires pour les opérateurs, non provisionnées dans leurs budgets initiaux. Ces surcoûts sont chiffrés pour la gestion 2022⁶⁶ à 2,6 M€ pour le Cerema, 1,3 M€ pour l'IGN et 3,15 M€ pour Météo-France. La crise énergétique s'est également traduite par des surcoûts évalués à 1,8 M€ pour Météo-France et 1 M€ pour le Cerema.

⁶⁶ Pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre. En année pleine, ces surcoûts sont doublés.

Une partie de ces surcoûts a fait l'objet d'une prise en charge par l'État :

- Météo-France a bénéficié d'une compensation exceptionnelle de 4,2 M€ depuis le programme 217 pour couvrir le surcoût du point d'indice et une partie des fluides, ainsi que du dégel de la réserve appliquée à sa SCSP, soit 6 M€, ces surcoûts ayant été jugés non soutenables pour l'opérateur. La SCSP de Météo-France sera revalorisée à compter de 2023 pour prendre en charge une partie de ces surcoûts ;
- l'IGN a bénéficié d'une compensation exceptionnelle de 1,3 M€ versée à partir du programme 159, par redéploiement de crédits du CGDD sur décision du responsable de programme par soucis d'équité avec Météo-France. La SCSP de l'opérateur sera revalorisée à concurrence du surcoût lié à l'augmentation du point d'indice de la fonction publique à compter de 2023 ;
- le Cerema a pu assumer les surcoûts enregistrés sur la gestion 2022. Il bénéficiera à compter de 2023 d'une revalorisation de sa SCSP.

Ces trois opérateurs bénéficient également de crédits transférés depuis le Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines (FAIRH) au titre de l'accompagnement de la transformation, à hauteur de 2,39 M€ en AE et CP pour Météo-France, 1,99 M€ en AE et CP pour le Cerema et 0,56 M€ en AE et CP pour l'IGN ainsi que de crédits du plan de relance.

Le programme 159 finance les moyens dédiés au CGDD pour élaborer et mettre en œuvre sa politique. La consommation sur cette action s'établit en 2022 à 17,4 M€ en AE et 17,0 M€ en CP, contre 13,4 M€ en AE et 13,5 M€ en CP en 2021. Cet accroissement relève à la fois d'une augmentation nette des crédits de fonctionnement (+1,9 M€ en AE, soit +23 % et +2,5 M€ en CP, soit +31 %), et des crédits d'intervention (+1,6 M€ en AE et +0,5 M€ en CP). Le CGDD assure notamment le suivi de la mise en œuvre du plan national pour les achats durables (PNAD 2022-2025) lancé le 15 mars 2022, au titre duquel il a reçu des virements à hauteur de 3 M€ en AE et CP en provenance des programmes 174 et 181⁶⁷, dont seuls 1,6 M€ ont été engagés. Le CGDD a piloté la création d'un dispositif de guichet vert pour les acheteurs soumis à la commande publique, le développement d'outils pour les acheteurs et des campagnes de promotion. Le PNAD vise à atteindre, d'ici 2025, 100 % des contrats de la commande publique⁶⁸ notifiés avec au moins une considération environnementale et 30 % avec une considération sociale.

C - Programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité* : une part importante de crédits ouverts en fin de gestion

En 2022, 316,5 M€ d'AE et 310,7 M€ de CP ont été consommés sur le programme 113, les CP enregistrant une hausse de 29 % par rapport à 2021, et de 63 % par rapport à 2020. Le taux d'exécution des crédits ouverts est de 91,6 % en AE et 88,6 % en CP, en tenant compte des REJB bloqués.

⁶⁷ Décret n°2022-935 du 27 juin 2022 portant virement de crédits.

⁶⁸ Le ministère indique que la commande publique représente plus de 8 % du PIB.

Une sous-exécution principalement due à une ouverture massive de crédits en fin de gestion

Le taux d'exécution, qui peut paraître faible, doit tenir compte de l'ouverture tardive, en LFR 2 d'un montant de 83,2 M€ en AE et de 79,2 M€ en CP, soit respectivement 34,1 % et 32,5 % de la dotation LFI du programme. Ces crédits sont affectés au financement :

- d'actions de renforcement des réseaux d'eau⁶⁹ en réponse à la sécheresse de l'été 2022, à hauteur de 50 M€ entièrement versés aux Agences de l'eau, pour 48,3 M€, et à l'OFB, pour 1,7 M€ ;
- du plan tourisme « Destination France » à hauteur de 7 M€ en AE et 9 M€ en CP ;
- de la compensation des dégâts de grand gibier.

Le plan en faveur du tourisme « Destination France » relève d'un plan interministériel décidé fin 2021, pour lequel 20 M€ en AE et 18 M€ en CP ont été ouverts sur la base de reports croisés en début d'année, et d'ouvertures en LFR 2 : ces dernières ne répondaient pas à un besoin de fin de gestion, l'exécution 2022 étant inférieure aux crédits disponibles en début d'année.

Le financement de la compensation au titre des dégâts de gibier, dont l'enveloppe totale est de 45 M€ sur 2022-2023⁷⁰, est également abondé par un dégel intégral de la réserve à hauteur de 8,76 M€ en AE = CP. L'information donnée aux parlementaires est restée très limitée. La compensation est composée en réalité de deux mesures distinctes :

- une prise en charge du surcoût de l'indemnisation des dégâts de grand gibier aux cultures⁷¹, du fait de l'augmentation du prix des céréales liée à la guerre en Ukraine. Annoncée dans le plan de résilience présenté en début d'année, cette aide est estimée à 18,6 M€ en AE et CP. Elle a été décaissée à 70 % avant la fin de gestion.
- le financement d'un « futur plan permettant de diminuer les dégâts entraînés par le gibier », selon les termes énoncés par le ministère, dont l'enveloppe reste floue. Les crédits prévus n'ont pas été engagés en 2022, et seront intégralement reportés à 2023.

S'agissant du financement additionnel du plan tourisme et du « futur plan permettant de diminuer les dégâts entraînés par le gibier », une ouverture en loi de finances pour 2023, dument étayée dans le PAP, eut été plus respectueuse de l'annualité budgétaire, et plus transparente pour les parlementaires et le grand public.

Les crédits ouverts en LFR 2 et non consommés ont vocation à être reportés, soit 18,3 M€ en AE et 29,7 M€ en CP.

Plus de 70 M€ en AE et CP ont ainsi été ouverts ou redéployés en gestion en réponse aux conséquences de la crise climatique et de la guerre en Ukraine. Ce montant couvre la compensation aux fédérations de chasseurs à hauteur de 18,6 M€, l'ajout de 50 M€ de crédits d'intervention à destination des agences de l'eau et de l'OFB pour lutter contre les fuites d'eau, ainsi qu'une aide de 1,4 M€ au profit du conservatoire du littoral au titre des conséquences des

⁶⁹ Cette enveloppe, qui ne figurait pas dans le projet de loi de finance rectificative, a été décidée au cours du débat parlementaire.

⁷⁰ Sur cette enveloppe, le ministère indique que 10 M€ seront abondés sur les crédits 2023 par levée de la réserve de précaution.

⁷¹ L'indemnisation des dégâts de grand gibier aux cultures est supportée par les fédérations de chasseurs dans le cadre de l'exécution de leurs missions de service public.

incendies de Gironde, Bretagne et Normandie, et pour contribuer au financement de travaux de reconquête naturelle et paysagère sur des sites dégradés sur l'ensemble du territoire.

Dans une moindre mesure, cette sous-exécution est également liée à des reports de fonds de concours en début de gestion : 9,86 M€ en AE et 10,08 M€ en CP avaient été reportés de 2021 vers 2022, auxquels viennent s'ajouter les rattachements prévus au cours de l'exercice pour une enveloppe de 18,05 M€ en AE et 19,25 M€ en CP. Ces crédits ont été consommés à hauteur de 11,18 M€ en AE et 9,30 M€ en CP, soit respectivement 62,0 % et 48,3 % des enveloppes disponibles, mais en forte augmentation par rapport aux consommations 2021 qui s'élevaient à 5,6 M€ en AE et 6,7 M€ en CP.

Un programme largement tourné vers les opérateurs

La direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) assure la tutelle de 20 opérateurs, et leur consacre la majeure partie de ses crédits, en complément des taxes affectées perçues directement par les Agences de l'eau et par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

Les SCSP ont été exécutées à hauteur de 57,85 M€ en AE et CP, contre 53,43 M€ en 2021. L'Office français de la biodiversité (OFB) a notamment bénéficié d'une augmentation de 1,8 M€ dans le cadre du transfert des laboratoires d'hydrobiologie des DREAL à compter du 1^{er} septembre 2022.

Les dépenses de transferts aux opérateurs, exécutés à hauteur de 119 M€ en AE et 124,5 M€ en CP ont plus que doublés, du fait notamment de l'abondement en LFR2 de 50 M€ au profit des Agences de l'eau et de l'OFB.

Les dotations en fonds propres restent minimales, exécutées à hauteur de 5 M€ en AE et 4,5 M€ en CP.

Les opérateurs du programme ont également bénéficiés de crédits du plan de relance.

La DEB n'a procédé à aucune compensation des surcoûts liés à l'augmentation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022 et à l'augmentation du prix de l'énergie. Les surcoûts de masse salariale pour les opérateurs sont évalués à 4,9 M€ pour 2022 et 9,8 M€ en année pleine. Les opérateurs les ont absorbés par redéploiement interne, y compris sur des crédits d'investissements dont le ministère indique, sans les chiffrer, qu'ils sont "*contrebalancés en 2022-2023 par le plan de relance*". La DEB ne prévoit pas d'augmentation des subventions en conséquence pour 2023, à l'exception de l'OFB dont la SCSP est revalorisée à hauteur de 25 M€ en 2023⁷². La Cour appelle la vigilance du Ministère sur de tels effets collatéraux et invite à les chiffrer précisément.

⁷² Le PAP 2023 précise que cette hausse est destinée à couvrir l'augmentation du point d'indice des agents, à résorber le déficit budgétaire de l'opérateur et à atteindre les objectifs fixés par son contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2021-2025.

D - Programme 181 – *Prévention des risques* : renforcement de l'Ademe et montée en puissance du Fonds Barnier

En 2022, 986,4 M€ en AE et 998,1 M€ de CP (hors titre 2) ont été consommés sur le programme 181. Une fois retraités des retraits d'engagement « bloqués »⁷³, les taux de consommation sont respectivement de 98,3 % et de 92,7 %. En AE, la quasi-totalité des sous-consommations relève de fonds de concours.

Les versements aux opérateurs, une forte revalorisation au profit de l'Ademe

Les subventions pour charge de service public allouées aux opérateurs du programme représentent le premier poste de dépense, soit 677,6 M€ en AE et CP ouverts en LFI, exécutées à hauteur de 659,0 M€, soit un taux d'exécution de 97,3 %. Le principal opérateur du programme, l'Ademe, voit sa SCSP augmenter de 50,7 M€ en AE et CP, pour atteindre 576,7 M€ en AE et CP, soit 87,5 % du montant total des SCSP versées. L'Ademe est notamment un acteur clé du plan de relance, pour une enveloppe de plus de 1,6 Md€ sur la durée du plan, des programmes d'investissement d'avenir et de France 2030.

Les autres opérateurs du programme, parmi lesquels l'Ineris, le BRGM, l'ANSES et Geoderis bénéficient d'une stagnation ou de faibles hausses de leur SCSP.

Des versements complémentaires ont été effectués aux opérateurs :

- par transfert : 12 M€ en AE et CP versés à l'Ademe pour abonder le Fonds tourisme durable, cette somme ayant été dégagée par dégel partiel de la réserve en fin de gestion ;
- sous forme de dotation en fonds propres : 2,25 M€ en AE et CP versés à Météo-France pour l'amélioration des moyens de prévision météorologique de la Corse et 1 M€ en AE et CP versé à l'Ineris pour poursuivre la mise en œuvre du plan post Lubrizol.

Pour la deuxième année consécutive, l'INERIS affiche un budget prévisionnel négatif de -1,8 M€⁷⁴, sur un total de dépenses de 72,4 M€, tenant compte d'une hausse des dépenses d'énergie. Le versement à l'INERIS de la quote-part due au titre de l'astreinte décidée par le Conseil d'État dans le cadre du contentieux relatif à la qualité de l'air, soit 2 M€, a été reporté en 2023.

Un impact réel mais limité de la conjoncture

La conjoncture inflationniste et les prix de l'énergie se sont traduits par des charges additionnelles sur l'État et ses opérateurs. Dans ce cadre, l'ASN a bénéficié de l'ouverture de crédits complémentaires en titre 2 en fin de gestion, pour le financement de l'indemnité "inflation", de l'impact de la hausse de l'indice minimum, de la hausse du point d'indice et de l'allocation du forfait télétravail, pour une enveloppe de 262 500 € en AE et CP. L'Ineris, dont les installations techniques sont fortement consommatrices, avait anticipé une augmentation de 25 % de ses charges d'énergie. Ce surcoût n'a pas fait l'objet de compensation.

⁷³ Retraits d'engagement juridiquement basculé (REJB) non éligible à un recyclage.

⁷⁴ Budget rectificatif voté par le CA en septembre 2022.

Le ministère indique que certaines dépenses ont été reportées du fait de difficultés d'approvisionnement, notamment dans le domaine de la prévention des risques hydrauliques, dont l'ampleur n'est pas évaluée.

Le Fonds Barnier se normalise et concentre l'essentiel des restes à payer

Le Fonds Barnier bénéficie en 2022 d'une enveloppe de 235 M€ en AE et 278 M€ en CP, incluant 43 M€⁷⁵ de CP reportés. Cette enveloppe est très supérieure aux recettes dont bénéficiait le Fonds avant sa budgétisation en 2021⁷⁶. Le volume d'AE connaît une baisse de 43,4 % du fait de la non-reconductibilité des 160 M€ d'AE dits « complémentaires » ouverts en 2021 pour couvrir des opérations n'ayant pas été concrétisées par un acte juridique, mais représentant un engagement moral de l'État, et de la baisse de l'enveloppe dédiée aux suites de la tempête Alex, passée de 50 M€ à 30 M€ en AE et CP. Elle couvre des actions de reconstruction par les collectivités territoriales et d'acquisition de biens dans des zones ayant vocation à devenir inconstructibles.

Les crédits du fonds Barnier ont été exécutés à hauteur de 97 % en AE et 78 % en CP, contre 72,3 % en AE et 79,1 % en CP en 2021. La consommation des CP affiche une forte croissance : 215 M€ en 2022, contre 162 M€ en 2021 et 125 M€ en moyenne sur la période 2015-2020. Cette forte consommation est à mettre en regard du volume de reste à payer du Fonds, qui s'élève à 598,42 M€, en très légère décroissance (602 M€ fin 2021), et appelle une vigilance sur la soutenabilité des restes à payer, dont l'échéancier est en cours de consolidation.

L'ASN affiche de forts besoins de personnels

Le programme 181 porte les crédits de personnels de l'ASN, exécutés à hauteur de 43,04 M€ en 2022, après un mouvement de fongibilité de 7,7 M€ (AE et CP) pour la prise en charge de personnels mis à disposition par l'IRSN. En 2022, l'ASN sature son schéma d'emploi (+7 ETP) et exécute son plafond d'emplois à hauteur de 444,12 ETPT pour une autorisation de 445 ETPT. Sur la période 2018-2022, l'ASN a créé 19 ETP, dont 5 attribués en cours de gestion 2022 à périmètre constant. Les besoins estimés sur la période 2023-2027 s'élèvent à 21 ETP.

⁷⁵ La budgétisation du Fonds s'est accompagnée d'un engagement de report automatique pendant 2 ans hors AE "complémentaires". Ces dernières, dont le solde s'élevait à 77 M€ à fin 2021 n'ont pas été reportées

⁷⁶ Recettes plafonnées à partir de 2018 à 131,5 M€ par an, net des frais de gestion, jusqu'à intégration au budget général de l'État au 1er janvier 2021

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (Recommandation maintenue) : 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 des dispositifs (DGEC) ;*
 - 2. (Recommandation maintenue) : 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 (DGEC et DB) ;*
 - 3. (Recommandation modifiée) : compléter le projet annuel de performance (PAP) du programme 345 par un état des flux entrants de nouveaux contrats de soutien aux énergies renouvelables, justifiés au premier euro (DGEC) ;*
 - 4. (Recommandation maintenue) : 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 (DGITM).*
-

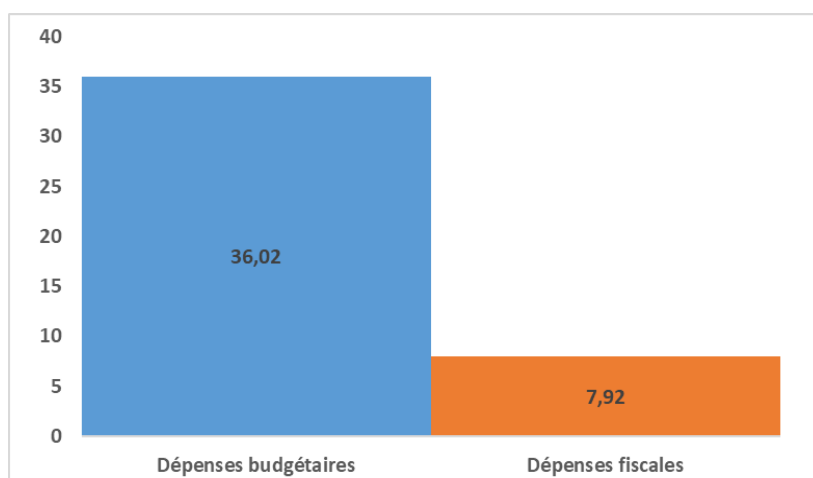
Chapitre III

Des moyens en forte croissance mais des missions de moins en moins lisibles

I - Des dépenses fiscales qui accusent un coût en forte croissance

Le coût total des dépenses fiscales de la mission pour 2022 est chiffré à 7,92 Md€ d'après le tome 2 des *Voies et moyens* annexé au PLF 2023. Les dépenses fiscales représentent 19,7 % des dépenses budgétaires de la mission pour 2022, ratio stable par rapport à 2021 mais résultat d'une forte hausse tant des dépenses budgétaires que des dépenses fiscales. Ces dernières augmentent en effet de 61,4 %, soit 3,01 Md€ par rapport au chiffrage révisé pour 2021 dans les *Voies et Moyens* annexé au PLF 2023. Une telle augmentation n'était pas prévue dans le *Voies et moyens* annexé au PLF 2022, qui chiffrait le coût des dépenses fiscales (DF) de la mission pour 2022 à 4,63 Md€, en légère baisse par rapport au montant évalué pour 2021 dans le PLF 2022, soit 4,70 Md€.

Graphique n° 12 : dépenses fiscales et budgétaires 2022 de la mission (Md€)



Source : Cour des Comptes d'après données Chorus (pour les dépenses budgétaires) et données Voies et Moyens du PLF 2023 (pour les dépenses fiscales)

Cette forte augmentation résulte principalement de celle de la DF 320119 « Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires », chiffrée à 52 M€ pour 2021 et 2022 dans le PLF 2022, et à respectivement 395 M€ et 3 810 M€ pour 2021 et 2022 dans le PLF 2023, soit une multiplication par 7,6 pour 2021 et par 73 pour 2022. Le montant estimé pour 2023 est maintenu au niveau élevé de 2022, soit 3 810 M€⁷⁷, ce qui porte cette dépense fiscale au 6^{ème} rang des dépenses fiscales les plus onéreuses du PLF 2023, et la première pour la mission. Instaurée en 2003, cette dépense fiscale concerne 40 armateurs et leur permet de bénéficier d'une taxation forfaitaire au tonnage, en lieu et place de l'impôt sur les sociétés, indexé sur les bénéfices. L'évolution du chiffrage relève ainsi, non d'une modification du dispositif⁷⁸ mais des importants profits enregistrés par le secteur en 2021 et 2022⁷⁹. Aucun commentaire n'est apporté ni dans le *Voies et moyens* annexé au PLF 2023, ni dans le PAP 2023 du programme 205. Un amendement visant sa suppression⁸⁰ a été rejeté au motif qu'il s'agit d'un dispositif mis en place dans le cadre d'une politique partagée à l'échelle européenne et mondiale, du fait du caractère aisément délocalisable de l'activité. Il impose le choix du mode d'imposition pour une durée de 10 ans, les armateurs devant payer le montant forfaitaire y compris lors d'exercices déficitaires. Le ministère souligne le risque de générer un désavantage compétitif pour les armateurs français vis-à-vis de leurs concurrents en cas de remise en cause du système.

Si l'on neutralise l'augmentation de la DF 320119, le coût des autres dépenses fiscales de la mission est en baisse de 406 M€ entre 2021 et 2022, selon les chiffrages du PLF 2023. Cette baisse relève :

- pour 208 M€ de l'extinction progressive du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE, DF 110222) au profit du dispositif MaPrimeRénov' d'incitation à la rénovation énergétique financé sur crédits budgétaires, l'année 2022 étant la dernière année d'incidence budgétaire du CITE ;
- pour 180 M€ d'une réévaluation à la baisse du Tarif réduit pour l'électricité consommée par les transports collectifs ferroviaires et routiers (train, métro, tramway, câble, autobus hybride rechargeable et électrique, trolleybus) (DF 820204).

Ces coûts représentent au total 8,4 % des dépenses fiscales de l'État et relèvent principalement de l'accise sur les énergies (3 628 M€) et des impôts sur les sociétés (3 811 M€).

Des dépenses fiscales concentrées sur trois programmes

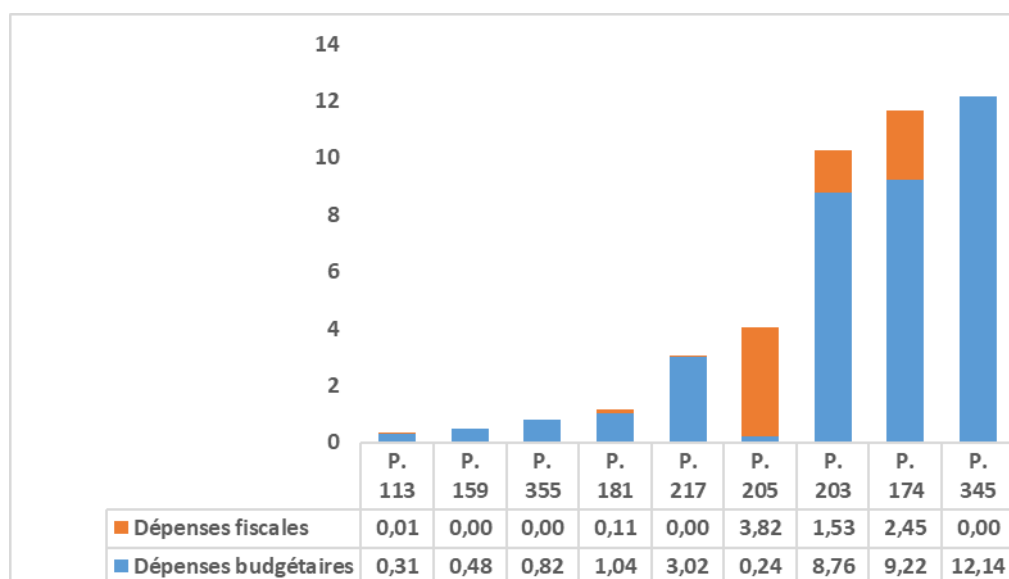
Les dépenses fiscales de la mission sont principalement portées par les programmes 174, 203 et 205 (cf. Graphique n° 13 :). Cinq dépenses fiscales concentrent 86,7 % du montant total des dépenses fiscales de la mission et 7,3 % du total des dépenses fiscales de l'État, au regard des chiffrages pour 2022 présentés dans le PLF 2023.

⁷⁷ Le MTECT souligne que le chiffrage de cette dépense fiscale en 2024 devrait revenir à son niveau nominal, de l'ordre de 50 M€.

⁷⁸ Le montant est chiffré par reconstitution de bases taxables à partir des données déclaratives fiscales. Sa fiabilité, évaluée dans le PLF 2022 à « bonne », est qualifiée dans le PLF 2023 de « très bonne ».

⁷⁹ Ces profits sont notamment le fait de la hausse du taux de fret. Le ministère reporte ainsi le prix du conteneur de 40 pieds : 1 500 \$ en juin 2020, 11 000 \$ en septembre 2021, 2 500 \$ en décembre 2022.

⁸⁰ Amendement 410 au PLFR 2 pour 2022 débattu en séance le 7 novembre 2022.

Graphique n° 13 : dépenses fiscales et dépenses budgétaires par programme

Source : Cour des comptes

Quatre de ces cinq principales dépenses fiscales sont cotées défavorables pour l'environnement. La DF 320119 relative aux entreprises de transport maritime, devenue conjoncturellement la dépense fiscale la plus onéreuse de la mission, est cotée « neutre », sans plus d'élément sur le scénario contrefactuel retenu permettant d'asseoir cette cotation.

Parmi ces cinq dépenses fiscales, seule la DF 800201 relative au gazole non routier (GNR) est bornée, avec une fin d'incidence budgétaire en 2023. Sa suppression, initialement prévue pour le 1^{er} juillet 2021 aux termes de l'article 16 de la LFI 2020⁸¹, a été repoussée au 1^{er} janvier 2023⁸², puis au 1^{er} janvier 2024⁸³.

⁸¹ 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 ».

⁸² Loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

⁸³ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, article 22.

Tableau n° 16 : les cinq principales dépenses fiscales de la mission EDMD

Prog	N° DF	Intitulé dans PLF 2023	PLF 2022		PLF 2023		
			prévision 2021	prévision 2022	montant 2021	prévision 2022	prévision 2023
205	320119	Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires	52	52	395	3810	3810
174	800201	Tarif réduit des gazoles non routiers autre que celui utilisé pour les usages agricoles	1150	1150	1115	1115	1115
174	800216	Tarif particulier pour le superéthanol E85, carburant essence comprenant au moins 65 % d'éthanol	193	193	256	256	256
203	800221	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes	1408	1408	1268	1247	1247
174	830201	Tarif réduit pour les gaz naturels consommés comme combustible dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS (niveau d'intensité énergétique au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	467	470	432	432	432

Source : Voies et Moyens tome 2, annexé aux PLF 2022 et 2023

Un dispositif de performance aveugle sur les dépenses fiscales les plus onéreuses

Les cinq dépenses fiscales les plus onéreuses de la mission ne sont rattachées à aucun des indicateurs de performance définis dans le tome 2 des *Voies et moyens* annexé au PLF 2023.

Aucune dépense fiscale n'a fait l'objet d'une évaluation en 2022, à l'exception de l'analyse de l'impact environnemental, qui reste cependant décorrélé de la chaîne décisionnelle.

Des dépenses fiscales très nombreuses, dont les estimations restent lacunaires

Le nombre de dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission s'élève à 68 en 2022⁸⁴, poursuivant la tendance à l'augmentation observée depuis 2008. Neuf nouvelles dépenses fiscales⁸⁵ s'ajoutent aux 61 existantes en 2021 ; deux ont été supprimées. Le montant des nouvelles DF est faible ou non chiffré, à l'exception du crédit d'impôt destiné à l'acquisition et à la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique (DF 110268), évalué à 7 M€ pour 2022. Les autres nouvelles dépenses fiscales concernent des exonérations de taxes à l'essieu, des exonérations de taxe sur la masse en ordre de marche sur les véhicules de tourisme et le plafonnement à 50 % du prix des véhicules du malus CO₂ sur les véhicules de tourisme.

Parmi les dépenses fiscales maintenues, deux restent non chiffrées et treize sont évaluées à moins de 0,5 M€. Dix-sept dépenses fiscales ont un nombre de bénéficiaires nul. Trente dépenses fiscales représentant un coût total de 2 350 M€ en 2022 ont un nombre de bénéficiaires non déterminé.

II - 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 n° 13 : pour des compléments). Le périmètre des opérateurs principaux de la mission comprend 34 établissements publics, un GIP et une association (cf. annexe 9), stable depuis 2020.

A - Des ressources publiques stables hors plan de relance, provenant principalement des taxes affectées

Les subventions pour charges de service public (SCSP) représentent 5,9 % des crédits de la mission, soit 1 568,62 M€ versés aux opérateurs de la mission en 2021 contre 1 476,17 M€ en 2021, soit une hausse de 5,9 %, après une baisse de 3,5% entre 2021. Elles sont portées pour l'essentiel par le programme 181 – *Prévention des risques* avec l'Ademe notamment (577 M€) et le programme 159 – *Expertise, information géographique et météorologique* (463 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, via des transferts et des dotations en fonds propres. 22 % des crédits budgétaires de la mission financent des opérateurs. Cette proportion s'élève à plus de 80 % en moyenne pour les programmes 159, 174, 181, 113 et 205.

⁸⁴ Sur un total de 465 dépenses fiscales.

⁸⁵ DF 930101, 930102, 930103, 940102, 940103, 940202, 940203 et 970106.

Le principal mode de financement des opérateurs de la mission reste les taxes affectées pour un montant évalué à 5,20 Md€ en LFI 2023⁸⁶, stable par rapport à l'exécution 2021. Cette stabilité masque une forte baisse de la Contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs au profit de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), contrebalancée par une hausse des taxes affectées au profit de l'AFITF. 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 (VNF).

Les taxes affectées aux opérateurs de la mission représentent environ 27 % du total des taxes affectées à l'ensemble des opérateurs de l'État, contre 32 % en 2021.

Les opérateurs du programme sont également bénéficiaires de ressources du plan de relance, soit pour leur propres besoins (ex. subventions pour rénovation thermique, subventions pour des actions biodiversité menées par les opérateurs eux-mêmes), soit pour assurer la mise en œuvre de dispositifs particuliers. L'AFITF, l'Ademe et les Agences de l'eau sont plus particulièrement sollicitées.

B - Des dépenses des opérateurs à la hausse

Entre 2020 et 2021, les dépenses des opérateurs rattachés à un programme de la mission avaient crû de 0,55 Md€ pour atteindre 12,3 Md€, après une hausse de 1 Md€ entre 2019 et 2020. En 2022, les dépenses des opérateurs poursuivraient cette tendance à la hausse, de l'ordre de 700 M€, en particulier du fait de la hausse des dépenses de l'AFITF et de l'Ademe, qui mettent en œuvre des dépenses du plan de relance.

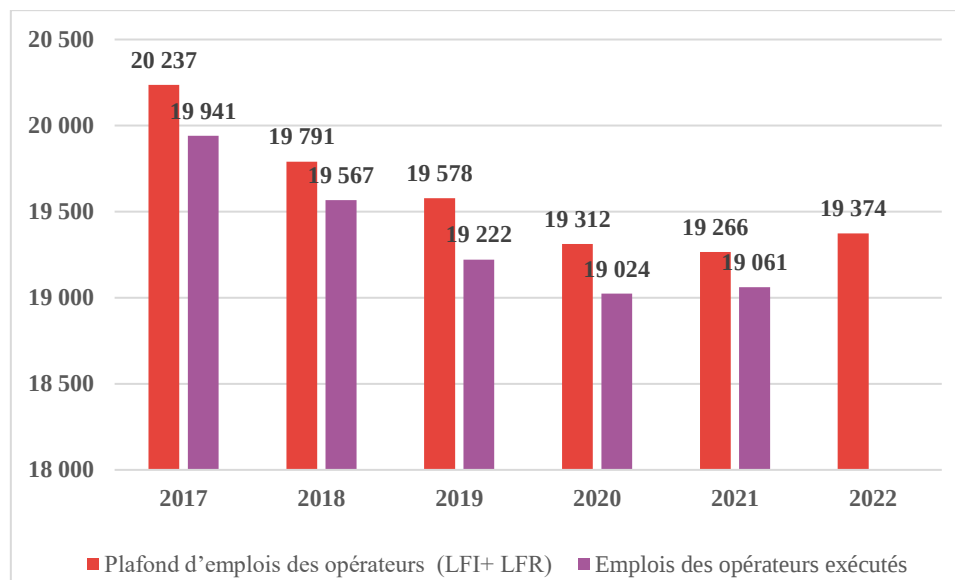
Aucun opérateur rattaché à la mission n'a fait l'objet d'un prélèvement de fonds de roulement en 2022.

Les données d'exécution consolidées des opérateurs ne sont pas disponibles à la date du présent document.

⁸⁶ 5,21 Md€ en exécution 2021, 5,30 Md€ en prévision 2022, 6,10 Md€ en prévision 2023, *Voies et moyens* Tome 1, 2023.

C - Évolution des effectifs

Graphique n° 14 : plafond d'emplois et exécution des emplois des opérateurs (en ETPT)



Source : MTE

En LFI 2022, le nombre maximal d'emplois rémunérés par les opérateurs de la mission a été fixé à 19 309 ETPT, contre 19 266 en LFI 2021, mettant fin à une trajectoire à la baisse depuis plusieurs années. La LFR 2 a réhaussé ce plafond à 19 374 ETPT, pour tenir compte de l'augmentation de 65 ETPT du plafond d'emploi de l'Ademe.

La plupart des opérateurs ont connu à périmètre constant des baisses d'effectifs plus ou moins marquées, avec des mouvements internes complexes et diversifiés. Deux opérateurs sont plus particulièrement concernés par des hausses d'effectifs :

- la Société du Grand Paris poursuit sa montée en puissance, avec un plafond d'emploi fixé en LFI 2022 à 1 025 ETPT, contre 875 en 2021, plafond qu'elle avait sous-exécuté à hauteur de 789 ETPT ;
- l'Ademe, dont le plafond d'emploi a continuellement baissé de 2012 à 2020, passant de 967 à 858 ETPT avant de remonter en 2021, bénéficie en 2022 d'un plafond réhaussé de 65 ETPT pour la mise en œuvre des mesures de France 2030.

L'Office français de la biodiversité et les Parcs nationaux, avec la création en 2019 du Parc de Forêts, bénéficient d'une légère hausse de plafond d'emploi. Les autres opérateurs accusent une relative stabilité, voire une baisse.

Les données d'exécution des plafonds d'emplois des opérateurs en 2022 ne sont que partiellement connues à la date du présent rapport. Selon les premiers éléments reçus, ils devraient de nouveau être sous-exécutés. En particulier, l'exécution du plafond d'emplois de l'Ademe pour 2022 s'est établie à 905,6 ETPT, en hausse de 38,6 ETPT par rapport à l'exécution 2021 mais toujours en deçà de l'autorisation parlementaire revalorisée en cours de gestion.

D - Exercice de la tutelle

Sur les 36 opérateurs que compte la mission, 32 disposent désormais d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) signé (voir le détail en Annexe n° 9 :)⁸⁷. Les quatre opérateurs n'en disposant pas sont :

- le Parc de Forêts, créé en 2019, et qui préparera son futur COP en 2023, pour la période 2024-2028 afin de s'aligner sur les échéances des autres parcs. Dans l'attente, le Parc de Forêts dispose d'un plan d'action triennal ;
- Geoderis, du fait de son statut de GIE ;
- le CITEPA, du fait de son statut associatif ;
- la Société du Grand Paris.

Pour cette dernière, le MTECT réitère la réponse apportée l'an passé considérant 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 MTECT, 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'État. La Cour prend acte de cette réponse mais relève que le suivi parlementaire ne permet pas de suivre les moyens de fonctionnement de l'établissement ou son efficience.

La Cour invite par ailleurs le ministère à mettre à jour le COP de l'Ademe, signé en 2020 pour la période 2020-2024, pour tenir compte de sa forte implication dans la mise en œuvre des plans France relance et France 2030, susceptibles de faire évoluer les objectifs de l'établissement.

III - Les fonds sans personnalité juridique : une amélioration significative, une reprise en interne qui reste 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° 13 : ainsi qu'aux analyses des précédentes NEB.

La gestion 2022 poursuit les améliorations conduites depuis 2021 dans la gestion des fonds sans personnalité juridique⁸⁸. Le fonds « Enveloppe spéciale transition énergétique » a pris fin le 30 juin 2022. Le fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs (FICE) doit être clôturé le 30 juin 2023⁸⁹ : les porteurs de projets paieront ainsi directement les commissaires enquêteurs après fixation de l'indemnité par les tribunaux administratifs, dès

⁸⁷ Les COP de l'OFB, de l'ANDRA, de l'ENTPE et de l'ENPC ont été signés en 2022. Le COP 2020-2022 de l'Etablissement public du marais Poitevin a été amendé et prolongé sur la période 2023-2025 ; il sera soumis à l'approbation du conseil d'administration en mars 2023. Le renouvellement des COP de Météo-France et de l'ENSM devrait avoir lieu en 2023.

⁸⁸ Réinternalisation du fonds Barnier ; réinternalisation du traitement de versement des fonds CSPE, TSSG (tarif spécial de solidarité sur le gaz) et « Biométhane », liés à l'ancien mécanisme de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE dite « historique »), gérés par la Caisse des dépôts et consignations.

⁸⁹ Décret n° 2022-1546 du 8 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des commissaires enquêteurs.

l'année 2023. La clôture du compte « Transition énergétique » est censée être intervenue en 2022, mais la DGECC n'a fourni aucune indication à ce sujet.

Il ne reste ainsi plus que deux fonds relevant du périmètre de la mission. Aucune évolution n'est intervenue en 2022 pour clarifier leur situation, soit en les réintégrant au sein du budget de l'État, soit en confiant la gestion pleine et entière à un organisme tiers.

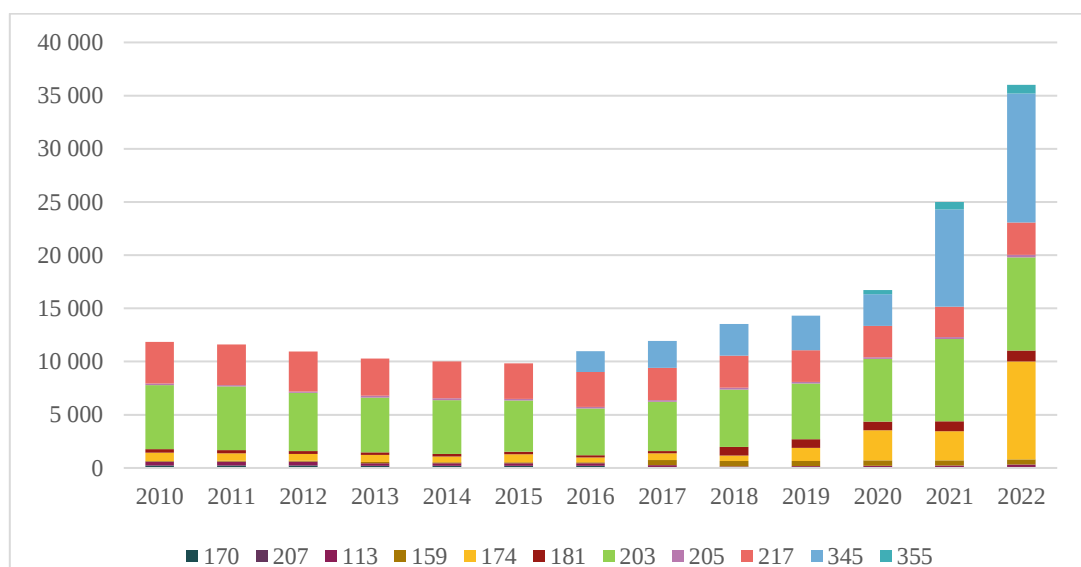
S'agissant du fonds institué au profit de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (dit « fonds ANDRA »), dont l'exigibilité a été prolongée en loi de finances pour 2022⁹⁰, l'administration considère qu'il s'agit d'une phase intermédiaire jusqu'à l'installation de Cigeo, qui permettra de revenir à un financement de nature contractuelle.

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 l'énergie* » et a invité en 2019, 2020 et 2021 le ministère à estimer le coût d'une reprise en interne. Le ministère, qui fait valoir une mise en œuvre partielle, n'a pour autant pas conduit une telle étude. La Cour réitère donc sa recommandation.

IV - Des dépenses multipliées par trois entre 2010 et 2022 pour une mission hétéroclite

À périmètre courant, les dépenses budgétaires de la mission ont été multipliées par trois entre 2010 et 2022. Elles ont diminué régulièrement entre 2010 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*, de l'intégration en son sein en 2021 des programmes du CAS *Transition énergétique*, et des mesures de soutien en réponse à la crise énergétique en 2022, en particulier sur les programmes 174 et 345.

⁹⁰ L'exigibilité du fonds est prolongée au plus tard jusqu'au 31 décembre 2025.

Graphique n° 15 : crédits budgétaires exécutés 2010-2022 (CP, M€)

Source : Cour des comptes d'après les RAP de la mission et les données Chorus pour 2022

La construction d'une vision consolidée et pluriannuelle de l'évolution de la dépense totale des politiques publiques portées par la mission est indispensable du fait des nombreuses sources de financements, notamment des taxes affectées aux opérateurs et des crédits alloués au volet écologie du plan de relance. La multiplicité des actions et des opérateurs doit être soulignée ainsi que le risque macroéconomique généré par certains d'entre eux. 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€ en 2031⁹¹.

L'Annexe n° 14 : propose une vision consolidée de la dépense totale des politiques publiques portées par la mission⁹². Cette analyse fait apparaître depuis 2014 un triplement des dépenses pouvant être associées au sens large à la mission EDMD, atteignant 54,2 Md€ en 2022. La croissance de ces moyens est à mettre en regard de l'importance, notamment avec la crise énergétique, des dépenses budgétaires et fiscales dites défavorables à l'environnement (cf. parties 1.5 et 3.1). Cohabitent ainsi au sein de la mission, au sens large, des moyens visant l'établissement de politiques de transition énergétique et écologique durable, et des initiatives disparates à vocation principalement sociale.

⁹¹ D'après le « scénario de base » du rapport relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la société du grand Paris » (2022).

⁹² En y adjoignant, des dépenses estimées des fonds sans personnalité juridique (FSPJ) connexes, au moins pour partie, aux politiques de développement durable portées par la mission.

RECOMMANDATIONS

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

5. (Recommandation maintenue) : 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 (*MTECT, MTE et MACP*) ;
 6. (Recommandation maintenue) : 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 (*DGEC*).
-

ANNEXES

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

- Novembre 2022, La prévention insuffisante du risque d'inondation en Île-de-France
- Octobre 2022, La rénovation énergétique des bâtiments
- Juillet 2022, L'établissement public de sécurité ferroviaire
- Juillet 2022, L'organisation des marchés de l'électricité
- Mai 2022, Les installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole
- Mai 2022, La sécurité de la navigation
- Mars 2022, L'entretien des routes nationales et départementales
- Mars 2022, La préparation et la mise en œuvre du plan de relance
- Février 2022, Sols argileux et catastrophes naturelles
- 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)

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 2021	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. 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. Le bilan détaillé de l'exercice pour l'AFITF est un document public disponible : https://www.afil-france.fr/rapports-dactivite-40. 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. 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. 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 2022. Dans la partie opérateur de l'AFITF un tableau de synthèse reprendra de façon exhaustive les investissements mis en place par l'agence.	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. Ces éléments sont insuffisants pour comprendre la répartition entre opérations « en propre » de l'AFITF et apports au P. 203. Cette recommandation, déjà formulée en 2022 avait donné lieu à l'annonce d'une mise en œuvre plus avancée pour le RAP concernant l'année 2021. Pour ce nouvel exercice, la réponse du ministère s'est limitée à décaler la date, annonçant désormais une prise en compte pour 2022.	Mise en œuvre en cours (depuis deux exercices)

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 des dispositifs. (Recommandation réitérée)	Le Commissariat général au développement durable (CGDD) a renouvelé en 2022 l'évaluation socio-économique ex-post sur les primes à la conversion attribuées en 2021, publiée en septembre. Les résultats font apparaître un gain socio-économique positif du fait des gains sur le plan environnemental, notamment en matière de réduction de la pollution (particules fines, NOx) et des émissions de CO2. Le bilan économique moyen des acquéreurs, autrement négatif, devient également positif suite au bénéfice de la prime à la conversion. Le renforcement des montants pour les ménages très modestes et les ménages modestes gros rouleurs, d'une part, l'incitation à la mise au rebut des véhicules les plus polluants, d'autre part, concourent à l'efficacité du dispositif. La prime à la conversion et le bonus écologique faisaient partie des « réformes prioritaires » répertoriées au baromètre de l'action publique qui affectent directement la vie quotidienne des Français. Ces dispositifs étaient également intégrés au plan de relance jusqu'à fin 2022. L'engagement du Gouvernement dans le suivi de ces dispositifs est réaffirmé par leur maintien dans les Politiques prioritaires du Gouvernement. Ils font ainsi l'objet d'un suivi renforcé et d'indicateurs d'avancement et de performance examinés à un rythme régulier dans le cadre de l'objectif global « Développer la part des voitures électriques ».	La Cour constate que le CGDD a conduit de façon répétée des travaux d'évaluation sur la prime à la conversion depuis 2018, également en 2021. De plus, les dispositifs concernés font partie d'objectifs prioritaires du gouvernement et sont donc suivis par des indicateurs d'avancement. Cependant, l'exploitation de ces travaux n'est pas claire : malgré les demandes de la Cour, l'appropriation des résultats de ces travaux dans le pilotage des dispositifs n'apparaît pas clairement. Par ailleurs, l'évaluation <i>ex ante</i> des modifications répétées du dispositif reste indiscernable.	<i>Mise en œuvre incomplète</i>
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)	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. Les circonstances rencontrées depuis 2021, avec des évolutions totalement inédites des prix à des niveaux et avec une amplitude jamais rencontrés, montrent qu'il faut aborder les modalités de gestion des charges de SPE avec une extrême prudence. Il faudra sans doute bien tenir compte du retour d'expérience de ces dernières années pour envisager une nouvelle approche plus résiliente.	Le ministère réitère des arguments présents dans les réponses aux recommandations des <i>NEB</i> précédentes. Depuis la fin de l'année 2022, le dispositif dérogatoire mis en place et exposé dans la présente <i>NEB</i> semble toutefois plaider pour une possible évolution des modalités de budgétisation concernées.	<i>Mise en œuvre incomplète</i>
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	Le ministère indique avoir pris note de cette recommandation et son intention d'analyser, en lien avec la direction du budget, les évolutions possibles du PAP pour en tenir compte.	La Cour constate qu'à ce stade aucune information ne figure dans le PAP (2023) sur l'état des flux entrants des nouveaux contrats conclus en 2022. En revanche, le RAP 2021 comporte des informations chiffrées relative à l'estimation du montant total des engagements issus des contrats de soutien aux énergies renouvelables en 2021.	<i>Mise en œuvre incomplète</i>

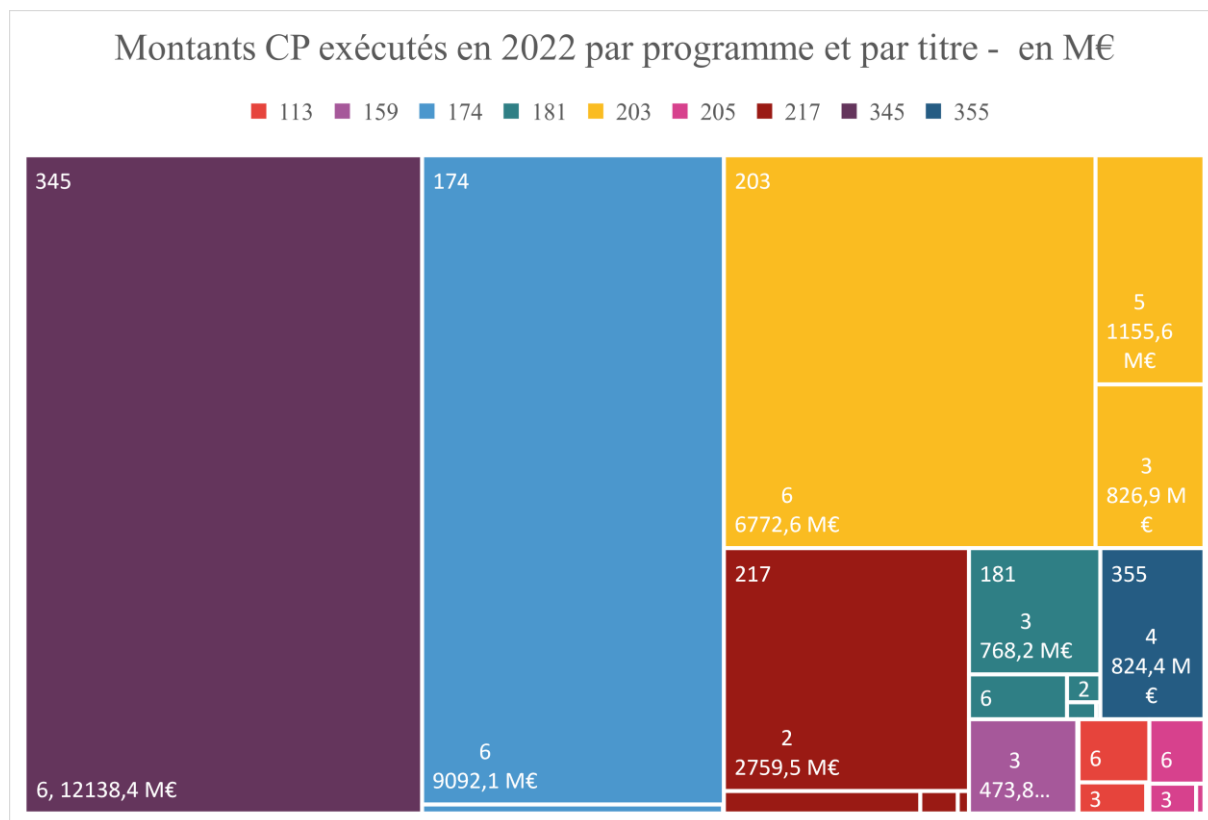
5	(MTE et MACP) : Procéder à une évaluation des impacts environnementaux et économiques des dépenses fiscales les plus coûteuses rattachées à la mission, et proposer une rationalisation des dépenses non chiffrées ou dont le nombre de bénéficiaires est réduit. (Recommandation réitérée)	En application de l'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, le Gouvernement a remis au Parlement, en annexe au projet de loi de finances pour 2022, un rapport sur « l'impact environnemental du budget de l'Etat ». Ce rapport a été élaboré par le Commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de la transition écologique, la direction du budget (DB), la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction générale du Trésor (DGT), rattachées au ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR). Ce document se substitue au rapport intitulé « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat », issu de la fusion de trois documents budgétaires en application de l'article 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Il offre ainsi une vision exhaustive et consolidée de l'information disponible en matière de moyens consacrés aux politiques environnementales. La troisième partie de ce rapport, dédiée à la fiscalité écologique, dresse un panorama de cette fiscalité, en s'appuyant sur la définition internationale en vigueur à Eurostat et à l'OCDE. Elle détaille certaines recettes et leur utilisation, les dépenses fiscales pouvant être qualifiées d'environnementales et les mesures d'accompagnement existantes. Les impacts de la fiscalité énergétique sur les ménages et les entreprises sont présentés, à partir de modèles développés par le Commissariat général au développement durable (CGDD). Sur la base de cet inventaire ainsi que des travaux de la Cour des comptes ayant mené à son rapport de septembre 2016 sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable, le Secrétariat général (SG) a élaboré une synthèse des constats de la Cour, à partir du tableau des annexes du rapport précité : • reprenant le recensement de l'ensemble des dispositifs fiscaux en matière de développement durable (y compris ceux ne relevant pas de la responsabilité des ministères du périmètre SG) ; • en y ajoutant une répartition selon les thématiques suivantes pour faciliter et organiser les arbitrages politiques futurs : Énergie / Transports / Pollution / Ressources (et biodiversité) / Logement ; • en les rattachant aux objectifs des programmes principalement concernés par ces thématiques ; • et en y affectant le caractère favorable / défavorable à l'environnement donné par la Cour des comptes. Cette synthèse, sous forme de tableau, a vocation à constituer une grille de lecture et d'analyse de toute	Les explications apportées par le ministère sont encourageantes quant à la volonté de faire du budget vert un outil de pilotage et de rationalisation des dépenses fiscales. La Cour des comptes s'attachera lors du prochain exercice NEB à vérifier l'utilisation effective du tableau de synthèse ainsi enrichi pour rationaliser les dépenses fiscales et en particulier celles non chiffrées ou dont le nombre de bénéficiaires est réduit..	Mise en œuvre en cours
---	--	---	---	-------------------------------

		mesure proposée par elles dans le cadre de la préparation des lois de Finances en vue de : • procéder à l'évaluation de l'efficience de dépenses lorsque cela semble nécessaire (par exemple si la prorogation d'un dispositif est proposée) ; • proposer une simplification/amélioration des mesures ; • inciter au rééquilibrage entre dispositifs favorables et défavorables en l'environnement ; • éviter la création de dispositifs redondants ; • apporter de la cohérence à l'ensemble en donnant une vision complète et transversale aux directions et non plus mono-sectorielle. En 2022, ce recensement qualifié des dépenses fiscales a été utilisé pour l'exercice de préparation des propositions des mesures à porter au PLF 2023 et permettre aux directions du MTE de prioriser leurs propositions d'aménagement des dépenses fiscales et d'en discuter en conférence fiscale avec la DLF.		
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),	La reprise en interne de la gestion des fonds liés à l'ancien régime des charges de service public de l'énergie a été opérée . Les comptes « CSPE », « biométhane » et « TSSG » ouverts à la Caisse des dépôts et consignations ont été clôturés engendrant une baisse des frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations. De plus, le CAS TE a été absorbé par le P345. Il ne reste ainsi qu'un seul fonds ouvert géré par la Caisse des dépôts et consignations. La note du MTE de 2020, qui étudiait la possibilité d'un nouveau dispositif de paiement des charges, esquissait comme piste de réflexion, l'intégration des compensations dans les paiements à échéance du ministère. Cependant, les travaux d'analyse mettaient également en lumière la complexité de gestion en régie. Par ailleurs, s'il est vrai que dans le circuit de la dépense, les versements incluent déjà les services de l'État, la mise en œuvre complète du processus de gestion et de paiement par le MTE impliquerait un surcroît de travail important et le besoin en conséquence d'ETP et de compétences adéquates. Pour compléter cette note d'analyse, l'impact financier des coûts et des économies qu'engendrerait une reprise en interne peut faire l'objet d'une estimation par les services. Toutefois, pour la DGEC, même s'il s'avérait que la reprise en interne coûte moins cher, mettre un terme à la convention de gestion par la CDC engendrerait une désoptimisation, en termes de moyens humains et de développement de compétences internes à la DGEC, de gestion de versements et de mise en paiement alors que ces compétences sont disponibles à la CDC. La DGEC maintient ainsi, à ce stade, sa position sur la reprise en interne de la gestion du fonds « Service public de l'énergie », le nombre de versements mensuels à plus	Si les arguments s'entendent pour le fonds de l'ANDRA, considéré d'un point de vue transitoire, ils sont de la même nature que pour les exercices précédents s'agissant du fonds « Service public de l'énergie », sans que le ministère ne démontre avoir évalué précisément le coût d'une gestion en interne.	<i>Mise en œuvre incomplète</i>

		de 150 tiers qui porte sur plusieurs milliards d'euros annuellement et présente un enjeu important de fiabilité, 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 S'agissant du « fonds de conception » géré par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), ce fonds est complémentaire de la taxe recherche. Le « fonds de conception » constitue en effet une étape intermédiaire mise en place par la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, afin de garantir l'indépendance de l'ANDRA. Une fois l'installation réalisée, il deviendra un « fond de construction » et sera alors géré de manière contractuelle avec les producteurs de déchets. Les producteurs et l'Andra se réunissent dans des cycles annuels de gestion pour débattre des objectifs et moyens nécessaires au projet. Le mécanisme permet soit de reporter des financements pour des dépenses à venir, soit, en cas d'imprévu nécessitant des moyens complémentaires, d'anticiper des financements à venir, sans dépendre des mécanismes et processus du budget de l'Etat, moins adaptés aux contraintes de gestion industrielle et de projet. Cela permet notamment d'adapter finement les ressources aux besoins du projet au fur et à mesure de l'avancement du projet et d'interroger les prévisions de l'Andra. Ce dispositif permet notamment d'adapter au cas par cas les ressources aux besoins du projet, et au fur et à mesure de son avancement, tout en interrogeant les prévisions de l'ANDRA. Il permet, en outre, une meilleure adéquation du principe pollueur-payeur par rapport à un système reposant sur une budgétisation classique des dépenses. La tenue des fonds internes à l'ANDRA, incluant les recettes des paiements des producteurs, mais également les recettes de contrats européens, ou de ventes de connaissances liées, lui permet d'effectuer un rendu-compte, aux producteurs de déchets et aux corps de contrôle qui en font la demande, sur le coût total du projet depuis 1983, et jusqu'à la mise en service du futur centre de stockage. Enfin, hormis des frais de collecte fixés par la loi, la gestion du fonds directement est directement opérée par l'ANDRA, ce qui ne génère pas de frais de gestion externes. S'agissant du fonds Enveloppe Spéciale de Transition Énergétique, celui-ci a été clôturé à l'été 2022.		
--	--	---	--	--

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

Annexe n° 3 : présentation graphique globale de la mission



Annexe n° 4 : présentation des principales mesures prises au titre du soutien aux consommateurs en lien avec l'augmentation des coûts de l'énergie

1) Remise-carburant :

Le dispositif introduit par décret en mars 2022⁹³ s'adresse à l'ensemble des usagers de véhicules qui utilisent l'un des carburants éligibles⁹⁴. Ce dispositif vise à abaisser le prix de carburant à la pompe, et à fournir une avance de trésorerie de 3 000 € à 6 000 € pour les petites stations-service. Pour la mise en œuvre de ce dispositif, le ministère a conclu une convention de mandat de gestion avec l'ASP. L'aide est versée directement aux metteurs à la consommation chargés de répercuter les effets de cette aide jusqu'aux consommateurs. A partir des volumes mis à la consommation déclarés usuellement par les metteurs à la consommation, l'ASP verse à ces derniers mensuellement une subvention égale au montant de la remise multipliée par le volume du carburant mis à la consommation ; l'aide est ensuite rétrocédée aux stations-service pour être répercutée jusqu'au consommateur final. Initialement prévue pour quatre mois, cette aide a été prolongée par la LFR1 d'août 2022 jusqu'au 31 décembre 2022. Le montant de l'aide a évolué au cours de l'exécution budgétaire de 18 centimes d'euros TTC par litre de carburant (hors outre-mer et Corse) du 27 mars au 31 août, à 30 centimes d'euros TTC par litre du 1^{er} septembre au 31 octobre et à 10 centimes d'euros TTC par litre du 1^{er} novembre au 31 décembre 2022⁹⁵.

Le dispositif a donné lieu à une consommation de crédits de 3,1 Md€ financés par le programme 345 et de 4,6 Md€ pris en charge par le programme 174.

2) Bouclier tarifaire pour l'électricité (article 181 de la loi de finances initiale pour 2022)

Afin de limiter les effets pour le consommateur des hausses des prix de l'électricité, le gouvernement a introduit à l'article 181 de la loi de finances initiale pour 2022 la possibilité pour les ministres chargés de l'économie et de l'énergie de s'opposer aux propositions tarifaires motivées de la CRE⁹⁶ dans le cas où celles-ci conduiraient à une hausse de plus de 4 % TTC des tarifs réglementés de vente pour les clients résidentiels et de fixer, par arrêté conjoint, un niveau de tarifs inférieur. Dans sa délibération du 18 janvier 2022 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité, la CRE proposait une évolution du niveau moyen des TRVe en France métropolitaine continentale de +36 % TTC. Le gouvernement a pris cinq arrêtés qui

⁹³ Décret n°2022-423 du 25 mars 2022 relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburant et décret n°2022-447 du 30 mars 2022 relatif à l'avance de trésorerie au bénéfice des stations-service pour faciliter la mise en œuvre de l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants

⁹⁴ Gazole, le gazole pêche, le gazole non routier (GNR), les essences (SP95, SP98-E5, SP-95-E10), le gaz pétrole liquéfié carburant (GPL-c), le gaz naturel véhicule (GVN) sous forme comprimée (GNC) ou liquéfiée (GNL), le super-éthanol (E85) et l'éthanol diesel (ED95) hors secteur aérien

⁹⁵ Le montant de la remise sur le carburant en Outre-Mer et en Corse a également évolué

- Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte : 15 centimes d'euros TTC/L du 27 mars au 31 août ; 25 centimes d'euros TTC/L du 1^{er} septembre au 31 octobre et 8,33 centimes d'euros TTC/L du 1^{er} novembre au 31 décembre 2022
- Corse : 17 centimes d'euros TTC/L du 27 mars au 31 août ; 28,25 centimes d'euros TTC/L du 1^{er} septembre au 31 octobre 2022 et 9,42 centimes d'euros TTC/L du 1^{er} novembre au 31 décembre 2022.

⁹⁶ Délibérations prises en application de l'article L. 337-4 du code de l'énergie

limitent la hausse des TRVe au 1^{er} février 2022 à 4 % TTC en moyenne pour l'ensemble des clients qui bénéficient des TRVe. Le dispositif ayant été prolongé par l'article 37 de la loi de finances rectificatives d'août 2022, le gouvernement a de nouveau fait usage de ces dispositions pour maintenir le blocage des TRVe dans les barèmes en vigueur depuis le 1^{er} août 2022. La hausse des tarifs réglementés de vente (TRVe) a ainsi été bloquée à +4 % en moyenne depuis le 1^{er} février 2022 pour tous les consommateurs éligibles (résidentiels, micro-entreprises, tous les consommateurs en Corse et outre-mer) et, s'agissant des offres de marché, uniquement pour les consommateurs résidentiels.

L'article 181 de la loi de finances pour 2022 ajoute également un dispositif de compensation des pertes de recettes induites par cette limitation à 4 % TTC de la hausse des TRVe. La compensation de ces pertes de recettes est imputable aux charges de service public de l'énergie évaluées par la CRE. L'article 181 de la loi de finances prévoit que les fournisseurs d'électricité ayant moins d'un million de clients résidentiels peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'un versement anticipé dont le montant est évalué par la CRE. Ce montant a été financé sur le programme 345 au cours de l'exercice 2022 à hauteur de 131,2 M€.

Le bouclier tarifaire électricité donne lieu à plusieurs contentieux en cours⁹⁷.

Hors programme 345, outre ce dispositif de blocage de la hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité, le bouclier tarifaire consiste également en deux autres mesures avec d'une part la baisse de l'accise sur l'électricité⁹⁸ (ex TICFE) au minimum communautaire au cours de l'année 2022 (à partir du 1^{er} février)⁹⁹ et d'autre part, l'augmentation de 20 TWh du volume d'ARENH livré en 2022 à un prix révisé de 46,2 MWh¹⁰⁰.

3) Bouclier tarifaire gaz « individuel » (article 181 de la loi de finances initiale pour 2022)

Par décret n°2021-1380 du 23 octobre 2021, les tarifs réglementés de vente du gaz naturel (TRVg) d'Engie ont été gelés à leur niveau TTC d'octobre 2021 jusqu'au 30 juin 2022. Cette mesure ne s'appliquait donc de manière obligatoire qu'à Engie pour ses clients résidentiels et petites copropriétés. L'article 181 de la loi de finances pour 2022 a étendu ce gel aux entreprises locales de distribution (ELD) dont les TRVg sont supérieurs à ceux d'Engie. L'article 181 de la loi prévoyant la possibilité de prolonger la période de gel, l'arrêté du 25 juin 2022 a modifié la date de fin de gel des TRVg jusqu'au 31 décembre 2022. L'article 27 de la LFR1 du 16 août 2022 a inscrit dans la loi le prolongement des TRVg à leur niveau d'octobre 2021 jusqu'au 31 décembre 2022.

⁹⁷ Plusieurs contentieux contre les tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) ont été initiés en 2022. Les TRVe étant au cœur des formules de calcul du bouclier tarifaire, ces contentieux pourraient avoir une incidence sur les évaluations budgétaires liées au bouclier tarifaire.

⁹⁸ Article 29 de la loi de finances initiale pour 2022.

⁹⁹ Soit 1€/MWh pour les clients résidentiels et assimilés et 0,5 €/MWh pour les autres.

¹⁰⁰ Jusqu'au début de 2022, le prix de l'électricité dans le cadre de l'ARENH était de 42 euros par mégawattheure pour une limite maximale de 100 TWh par an pouvant être demandée par l'ensemble des fournisseurs. En mars 2022, EDF a dû augmenter la quantité d'électricité au titre de l'ARENH aux autres fournisseurs, le plafond de l'ARENH ayant été augmenté, exceptionnellement pour 2022, de 100 à 120 TWh avec une tarification fixée à 46,2 € par Mwh pour les 20 derniers TRWh.

Le gel des TRVg s'applique pour les consommateurs résidentiels (consommant moins de 30 MWh/an) ainsi que les petites copropriétés (consommant moins de 150 MWh/an) disposant à titre individuel d'un contrat d'approvisionnement en gaz naturel au tarif réglementé.

Le dispositif prévoit une compensation des pertes des fournisseurs, calculée sur la base d'un montant unitaire correspondant à la différence, en euros par mégawattheure, entre le prix moyen hors taxes résultant de l'application des tarifs réglementés d'Engie qui auraient été appliqués en l'absence de gel et le prix moyen hors taxe du TRVg moyen gelé. Si la compensation doit intervenir en 2023, le dispositif prévoyait le paiement en 2022 d'un acompte pour certains fournisseurs. La loi de finances pour 2022 a créé à ce titre le cadre d'un versement anticipé pouvant couvrir les pertes jusqu'au 30 juin 2022, pour les fournisseurs ayant moins de 300 000 clients concernés par la mesure. La loi de finances rectificative pour 2022 a permis un versement avant le 30 novembre 2022, des charges prévisionnelles supportées entre le 1^{er} juillet 2022 et le 31 décembre 2022, pour les fournisseurs de moins de 500 000 clients concernés par la mesure. Pour les autres fournisseurs, les compensations seront versées en 2023.

Une convention de mandat de gestion pour les boucliers tarifaires électricité et gaz de l'article 181 a été conclue par le ministère avec la caisse de dépôt et consignations. Le bouclier gaz copropriété et logement social a lui fait l'objet d'une convention de mandat avec l'Agence de services et de paiement.

Le dispositif a donné lieu à une consommation des crédits du programme 345 à hauteur de 576,9 M€ en 2022.

4) Bouclier tarifaire « collectif » et logement social (décret du 9 avril 2022)

Le bouclier tarifaire sur le gaz, initialement réservé aux clients résidentiels individuels bénéficiant des TRVg, a été étendu aux personnes habitants des logements d'habitation en copropriété et des logements sociaux. En effet, le décret n°2022-514 du 9 avril 2022 relatif à l'aide en faveur de l'habitat collectif résidentiel face à l'augmentation du prix du gaz naturel a étendu le bouclier tarifaire gaz aux ménages chauffés collectivement au gaz naturel résidant en copropriété ou en logement social pour la période du 1^{er} novembre 2021 au 30 juin 2022 prolongée par la LFR 1 du 16 août 2022 jusqu'au 31 décembre 2022. Le dispositif comporte une aide équivalente à celle prévue avec le gel des TRVg. Les demandes d'aides sont formulées par les fournisseurs d'énergie (fournisseur de gaz, exploitant de chaufferie collective, gestionnaires de réseaux de chaleur) auprès de l'ASP pour le compte des gestionnaires des logements sociaux et copropriétés, qui répercutent cette aide sur les charges.

Le dispositif a été financé par le programme 345 pour un montant de 723,4 M€.

5) Dispositif de constitution de stocks de sécurité de gaz naturel :

La loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat met en place un mécanisme de constitution de stocks de sécurité de gaz naturel ouvrant droit à compensation des coûts associés pour respecter la trajectoire de remplissage prévue par la loi. La LFR 1 a ouvert 700 M€ de crédits qui finalement n'ont pas été mobilisés par ce mécanisme.

Annexe n° 5 : Le nouveau périmètre du programme 345 issu de la réforme de 2021

Le périmètre du programme 345 – *Service public de l'énergie* 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.

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

**Tableau n° 17 : 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	
Études techniques, financières et juridiques préalables aux appels d'offres d'éoliennes en mer	X	

Source : Cour des comptes

Annexe n° 6 : le financement des mesures des boucliers tarifaires par le programme 345

La gestion du programme 345 a été marquée par la création des boucliers tarifaires (carburant, électricité, gaz) en cours de gestion qui ont profondément modifié l'exécution du budget 2022.

Crédité d'un montant d'AE et de CP de 8,449 Md€ en LFI pour 2022 (contre 9,1 Md€ en LFI 2021), le programme 345 a été abondé de 2,990 Md€ (AE et CP) par décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance afin de financer la mesure de remise carburant et de 700 M€ par la loi n°2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 afin de financer un nouveau dispositif destiné à sécuriser les approvisionnements en gaz. Avec ces ouvertures de crédits en cours d'exercice, le montant total des AE et CP s'est élevé à 12,139 Md€. La totalité des crédits a été consommée au cours de l'exercice 2022.

Tableau n° 18 : ouverture de crédits sur le programme 345 en 2022

En M€	AE	CP
LFI	8 449,31	8 449,31
Décret d'avance	2 990	2 990
LFR	700	700
Total	12 139,31	12 139,31

Source : Cour des comptes

Sur un montant de 12,1 Md€ de crédits consommés sur le programme 345 en 2022 en AE et en CP, un montant de 4,6 Md€ a été consacré au financement des mesures exceptionnelles de soutien aux consommateurs en lien avec la crise énergétique soit 38 % du montant total des crédits du programme 345. Regroupés dans une nouvelle action du programme¹⁰¹, ces crédits ont permis de financer la mesure de remise carburants pour 3,1 Md€, le bouclier gaz pour 1,3 Md€ et le bouclier électricité pour 0,13 Md€.

L'enveloppe restante (7,5 Md€) a financé les charges de service public qui relèvent du périmètre traditionnel du programme formalisé par les actions 09 à 15. À périmètre constant¹⁰², les crédits consommés par le périmètre traditionnel du programme s'élèvent à 7,518 Md€ contre 9,149 Md€ en 2021, soit une baisse de 1,6 Md€ qui s'explique par un montant moins important des charges de service public liées au soutien des énergies renouvelables (4,3 Md€ en 2022 contre 5,6 Md€ en 2021). En effet, le niveau élevé des prix de l'électricité se traduit par un niveau de soutien moins important pour 2022 et des charges de service public négatives pour 2023.

¹⁰¹ Action n° 17 : « mesures exceptionnelles de protection des consommateurs ».

¹⁰² C'est-à-dire hors boucliers tarifaires gaz, électricité et mesure carburants et dispositif de sécurisation des stockage de gaz.

Tableau n° 19 : consommation des crédits du programme 345 exercice 2022

Actions	2021		2022	
	AE	CP	AE	CP
09. Soutien à la transition énergétique	5 684 456 767	5 684 456 767	4 371 407 337	4 371 407 337
10. Soutien à l'injection de biométhane	543 798 600	543 798 600	518 110 726	518 110 726
11. Soutien en ZNI	2 136 740 633	2 136 740 633	1 851 665 627	1 851 665 627
12. Soutien à la cogénération et autres moyens thermiques	677 625 077	677 625 077	564 032 180	564 032 180
13. Soutien aux effacements	6 000 000	6 000 000	46 694 021	46 694 021
14. Dispositifs sociaux ¹⁰³	28 335 124	28 335 124	105 677 373	105 677 373
15. Frais divers	72 419 229	72 419 229	60 943 670	60 512 710
17. Mesures exceptionnelles de soutien aux consommateurs (remise carburants, boucliers électricité et gaz)			4 620 782 042	4 620 653 093
TOTAL	9 149 375 430	9 149 375 430	12 139 312 976	12 138 753 067

Source : Cour des comptes (à partir de Chorus)

Le programme 345 a été sollicité pour financer des dispositifs de bouclier tarifaire qui se sont empilés tout au long de l'exécution budgétaire. Le bouclier tarifaire sur le gaz a été adopté en automne 2021 afin de geler le prix du gaz à son niveau d'octobre 2021. Le bouclier tarifaire sur l'électricité a été effectif en février 2022 et a consisté à limiter la hausse du prix de l'électricité à 4 %TTC pour les tarifs réglementés de vente. Initialement prévus jusqu'à la fin du premier semestre, les boucliers gaz et électricité ont été étendus jusqu'à la fin de l'année 2022 et ont été exécutés en AE et en CP à hauteur de 131,2 M€ pour le bouclier électricité et de 576,9 M€ pour le bouclier gaz. Ces montants représentent le paiement en 2022 de dispositifs d'avances de charges de service public, les boucliers donnant lieu à des charges qui seront versées durant l'année 2023¹⁰⁴.

¹⁰³ Compensation des versements au fond de solidarité logement ; Dispositif d'affichage déporté de la consommation d'énergie ; Autres dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

¹⁰⁴ Dans sa délibération n°2022-272 du 3 novembre 2022 relative à la réévaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023, la CRE évalue le montant des charges liées aux gels tarifaires à compenser pour 2023 s'élève à 3 024,9 M€ dont -296,1 M€ pour les fournisseurs d'électricité (ces charges intégrant les montants redevables par les fournisseurs au titre de 2023) et 3 321 M € pour les fournisseurs de gaz naturel.

Le bouclier gaz a été étendu en avril 2022 aux ménages chauffés collectivement et au logement social ; ce dispositif a fait l'objet d'une consommation d'AE et de CP de 723,4 M€ portant le montant total des crédits consommés en 2022 au titre du bouclier gaz à 1,3 Md€.

De plus, une remise sur les carburants, a été mise en œuvre du 27 mars au 31 décembre 2022, pour un montant de 3,1 Md € pris en charge par le programme 345.

Enfin, un dispositif de sécurisation du stockage gaz a été mis en place au second semestre, par la LFR1 d'août 2022 ; il a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 700 M€ qui ont été consommés pour payer les sommes dues à EDF (cf. infra).

Tableau n° 20 : soutien aux consommateurs (carburants, boucliers tarifaires électricité et gaz) financés par le programme 345 (exercice 2022)

En €	AE	CP
17.1 Bouclier ELECTRICITE	131 259 126	131 259 126
17.2 Bouclier GAZ	1 300 322 916	1 300 193 967
17.3 Remise CARBURANTS	3 189 200 000	3 189 200 000
	4 620 782 042	4 620 653 093

Source : Cour des comptes (à partir de Chorus)

Seule la mesure carburant a fait l'objet d'une prise en charge par le programme 345 à partir des crédits ouverts par le décret d'avance d'avril 2022 (2,99 Md€). Cette mesure a fait l'objet d'une consommation de crédits du programme 345 de 3,189 Md€ dont un montant de 95 M€ constitue un trop perçu pour lequel le ministère a pris deux titres exécutoires de 90 M€¹⁰⁵. L'ouverture de crédit de 2,990 Md€ intervenue avec le décret d'avance du 7 avril 2022 a permis de couvrir la quasi intégralité du besoin pour le premier semestre, le montant restant de 199,2 M€ a été financé par une diminution du versement des charges de service public de l'énergie.

Les boucliers tarifaires gaz et électricité ont été financés sans ouverture de crédit, à partir des financements destinés au paiement des charges de service public de l'énergie et au prix d'un report de charge important sur 2023 et d'une suspension provisoire des paiements des montants dus à EDF durant un trimestre.

Les dispositifs des boucliers tarifaires gaz et électricité ont été pris en charge financièrement par le programme 345 sans ouverture de crédits pour un montant total de 1,4 Md€ en AE et CP. La solution mise en œuvre par le ministère a consisté à effectuer un désengagement des échéances dues à EDF en milieu d'année et à modifier l'échéancier de

¹⁰⁵ Le ministère indique que les montants restants doivent financer les derniers paiements éventuels sur les dossiers en instance. Quelques dossiers restent encore à payer soit parce que les metteurs à la consommation se sont déclarés en fin d'année, soit parce que des dossiers ont été retenus par l'ASP pour vérification.

paiement d'EDF à partir du mois d'août, limitant les versements liés aux charges de service public de l'énergie aux opérateurs hors EDF. Cela a généré un report de charges de plus de 2 Md€ à payer en 2023. Le ministère considère qu'il peut user de la possibilité de moduler ainsi les versements à EDF du fait des dispositions du code de l'énergie ; cette interprétation n'est pas partagée par la Cour (*cf. infra*).

Le financement des boucliers gaz et électricité au cours de l'année a donné lieu à une gestion à flux tendue des crédits du programme qui s'est déroulée de la façon suivante, au cours des deux semestres :

1/ Le financement des boucliers au cours du 1^{er} semestre par le report de charges sur 2023 :

Si la compensation des charges de SPE liées aux boucliers tarifaires sera prise en charge en 2023, le dispositif prévoit cependant le versement dès le premier semestre 2022 d'un acompte de 80,02 M€ au titre du bouclier gaz versé aux fournisseurs de moins de 300 000 clients¹⁰⁶ selon la délibération de la CRE du 27 janvier 2022¹⁰⁷ et de 131 M€ pour le bouclier électricité versé aux fournisseurs ayant moins d'un million de clients résidentiels, selon l'évaluation de la CRE par délibération du 31 mars 2022¹⁰⁸.

Ce montant de 211,22 M€ a été pris en charge par le programme 345 par la diminution des versements des charges habituelles de service public de l'énergie dans le cadre du report de charges sortant de 2022 sur l'enveloppe 2023 du programme 345. Ce montant de reports sur 2023 était estimé en début d'exécution budgétaire à 1,4 Md€¹⁰⁹.

2/ Le financement des boucliers au 2^{ème} semestre par la suspension des paiements à EDF et le report de charges sur 2023

La prolongation des boucliers tarifaires à la fin de l'année 2022 et l'extension du périmètre du bouclier gaz aux ménages chauffés collectivement et aux logements sociaux n'ont pas donné lieu à une ouverture de crédits.

L'extension par la LFR1 au 31 décembre 2022 du bouclier gaz défini à l'article 181 s'est traduit par une consommation complémentaire de 499 M€¹¹⁰, portant à 576,9 M€ le montant total de crédits consommés au titre du bouclier gaz.

¹⁰⁶ Ce montant de 80,02 M€ a été versé aux petits fournisseurs en février 2022.

¹⁰⁷ Délibération n°2022-36 du 27 janvier 2022 portant décision sur l'acompte versé aux fournisseurs de moins de 300 000 clients en compensation du gel des tarifs réglementés de vente de gaz naturel.

¹⁰⁸ Délibération n°2022-99 du 31 mars 2022 portant évaluation des versements anticipés prévus à l'alinéa X de l'article 181 de la loi de finances pour 2022 vers les fournisseurs ayant moins d'un million de clients résidentiels.

¹⁰⁹ Montant estimé sans dégel de la réserve de précaution (source : avis sur DPU 7 février 2022).

¹¹⁰ Ce montant de 499 M€ a été versé aux petits fournisseurs en novembre 2022

À ce montant s'ajoute l'extension du dispositif aux ménages chauffés collectivement et logés dans des logements sociaux, estimée à 1,8 Md € puis à 1,5 Md€ (pour une consommation effective de 723,4 M€ en 2022) ce qui a conduit le ministère à suspendre durant trois mois en septembre, octobre et novembre¹¹¹ le paiement des mensualités dues à EDF ¹¹². Cette suspension des paiements à EDF devait conduire à l'augmentation du report des charges sur 2023 avec un montant estimatif passant de 1,4 Md € à 2,7 Md€.

Les versements à EDF ont repris en fin de gestion, par l'affectation de la réserve (99,8 M€), ainsi que le montant de 700 M€ ouverts par la LFR1 pour le dispositif, finalement non utilisé, de sécurisation du stockage de gaz¹¹³ et le solde des crédits disponibles, ce qui a permis de verser à EDF un montant de 1,02 Md€ en décembre 2022.

Malgré le versement de ce montant à EDF, le report de charges sortant sur l'exercice 2023 est conséquent et en hausse : 2,133 Md€ (contre 1,9 Md€ en 2021). Sur ce montant de charge de 2,1 Md€, la part à verser à EDF est prépondérante, avec un montant en nette augmentation depuis 2020 (2 Md€ fin 2022 à payer en 2023, 1,8 Md€ fin 2021 pour paiement en 2022, et 481 M€ fin 2020 pour paiement en 2021), soit un montant en hausse de 9 % par rapport à l'année antérieure et de 326 % par rapport au report de 2020 sur 2021.

¹¹¹ paiements au titre des mois d'août, de septembre et d'octobre 2022

¹¹² En janvier, le montant payé est constitué de la part d'EDF dans le report de charge de l'année N-1. En janvier 2022, le montant versé à EDF s'est élevé à 1,888 Md€. Le montant des mensualités entre février et décembre 2022 tel qu'il était retenu avant la modification de l'échéancier était le suivant : 507 M€/mois jusqu'au versement au titre d'octobre payé en novembre puis 155 M€ au titre de novembre payé en décembre.

¹¹³ La loi n°2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a inscrit 700 M€ supplémentaires sur le programme 345 afin de financer le mécanisme de constitution de stocks de sécurité de gaz naturel pour les opérateurs, prévu en application d'un règlement européen, par l'article 23 de la loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

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 (2022), mais également la mise à jour des charges prévisionnelles de l'année N-1 (2021) ainsi que celle des charges réellement constatées de l'année N-2 (2020).

Selon ce mécanisme, les crédits prévisionnels inscrits en LFI 2022 au titre de l'année 2022 feront l'objet d'une mise à jour en LFI 2023. Leur montant définitif sera constaté en LFI 2024.

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 charge de SPE 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}.

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 antérieures¹¹⁴.

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

A titre dérogatoire, le ministère a prévu qu'en 2023, la CRE aura la faculté de délibérer avec effet en cours d'année, pour l'évaluation des charges de service public liées aux boucliers tarifaires. Hors ce dispositif dérogatoire prévu pour 2023 et ne portant que sur les charges liées aux boucliers tarifaires, 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-1¹¹⁵. Les ajustements décidés par la CRE en N ne sont pris en compte que par la LFI N+ 1.

¹¹⁴ « 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 ».

¹¹⁵ 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 2028. 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 engagé¹¹⁶.

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 bilan¹¹⁷.

Au 31 décembre 2021, les engagements hors bilan sont évalués à 148 Md€ en euros courants (hors actualisation) pour le soutien en métropole continentale, soit 29,5 Md€ de plus qu'à la fin de l'année 2020, en se fondant sur l'hypothèse prix de marché 56 €/MWh en 2028, décomposés comme suit :

- 102 Md€ de soutien de production d'énergies renouvelables électriques ;
- 11 Md€ de soutien de production de biométhane injecté ;
- 33 Md€ de soutien aux ENR et à la péréquation tarifaire en ZNI ;
- 2 Md€ de soutien au titre des boucliers tarifaires.

¹¹⁶ 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

¹¹⁷ Depuis sa mise en place, le Comité a rendu quatre rapports, en juin 2019, en juillet 2020, en septembre 2021 et en février 2023.

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 disponible¹¹⁸.

Le quatrième rapport du CGCSPE affine ces montants d'engagement. Il évalue le coût total des engagements hors bilan pris par l'État entre le début des années 2000 et fin 2021 entre 119 Md€ et 192 Md€. Sur ces montants, entre 70 et 143 Md€ restent à payer dans les années à venir et, eu égard aux dates d'engagements et à la durée des contrats jusqu'en 2048 selon le scénario de prix de marché retenu. Sur ces montants, le soutien à la production d'électricité (énergies renouvelables et cogénération au gaz naturel) représente entre 105 Md€ et 174 Md€ à fin 2021 (90% du total) qui se décompose comme suit :

- entre 35 Md€ et 38 Md€ de soutien au photovoltaïque pré-moratoire ;
- entre 13 Md€ et 25 Md€ de soutien au photovoltaïque post-moratoire ;
- entre 12 Md€ et 44 Md€ de soutien à l'éolien terrestre ;
- entre 18 Md€ et 28 Md€ de soutien à l'éolien en mer ;
- entre 13 Md€ et 15 Md€ de soutien au biométhane

Dans son dernier rapport, le CGCSPE a retenu les deux scénarios habituels figurant dans ses précédents rapports annuels (« scénario PPE 56 » avec un prix à 56 €/MWh en 2028 ; et « scénario PPE 42 » avec un prix moyen de 42 €/MWh en 2028) auquel deux autres scénarios ont été ajoutés pour tenir compte du contexte de la forte augmentation des prix (« scénario PPE 56 haut » avec un prix annuel moyen sur la période 2022-2024 correspondant à la moyenne des prix de marché observée pour ces années lors du mois de décembre 2021 sur les marchés à terme¹¹⁹ et « scénario haut » identique au « scénario PPE 56 haut » sur la période 2022-2024 mais avec un prix observé pour l'année 2024 soit 90 €/MWh qui se maintient).

Les évaluations prévisionnelles des charges au titre des engagements pris à fin 2021 jusqu'en 2048 sont fortement sensibles aux évolutions des prix du marché. Le CGCSPE estime qu'une variation de 10 €/MWh à la hausse ou à la baisse des prix de marché sur la période 2022 à 2048 se traduit par une variation des restes à payer d'environ 14,3 Md€, soit de l'ordre de 12 % des engagements restant à payer.

De ce rapport, il ressort les éléments présentés ci-après.

¹¹⁸ Le CGCSPE indique que les caractéristiques spécifiques des charges de SPE en zones non-interconnectées (ZNI), et la diversité des zones concernées, ne lui permettent pas à ce jour de réaliser une évaluation similaire à celle qui est présentée dans son rapport publié le 3 février 2023, pour la métropole continentale. Il précise qu'un premier outil a été développé à l'occasion de l'examen du volet budgétaire de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie de la Réunion, pour lequel le Comité a rendu un avis le 10 décembre 2021 (source : quatrième rapport publié par le CGCSPE le 3 février 2023).

¹¹⁹ 256 €/MWh en 2022, 122 €/MWh en 2023 et 90 €/MWh en 2024

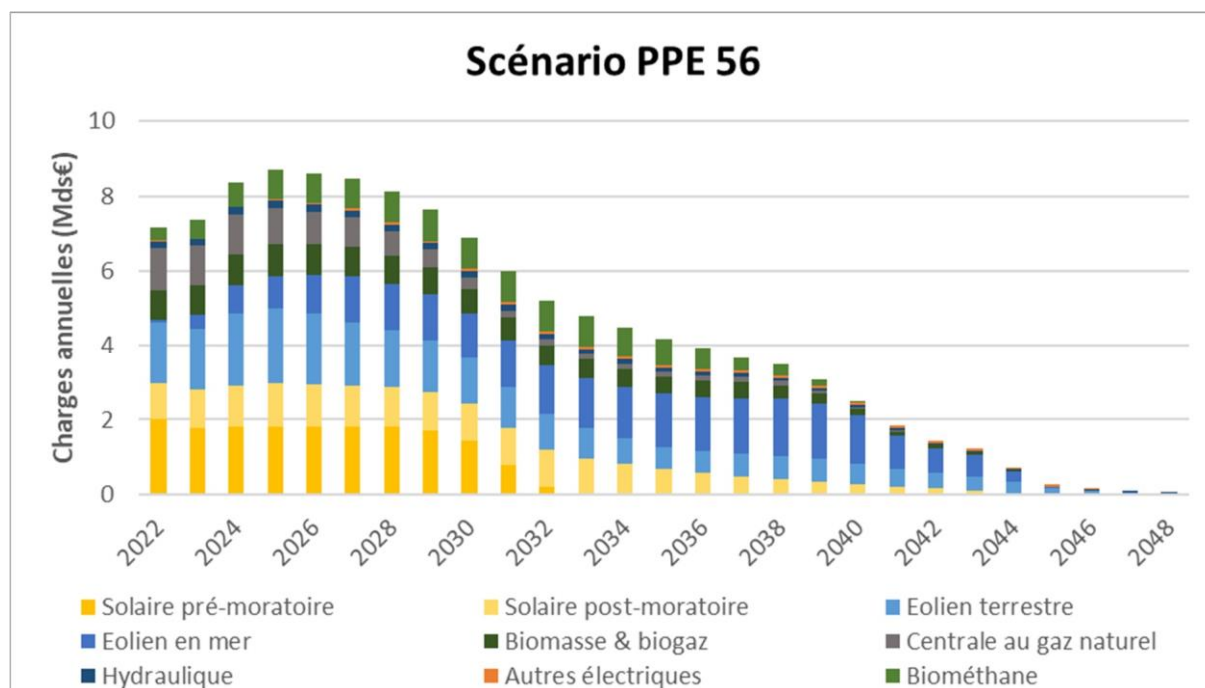
**Tableau n° 21 : évaluation de l'impact financier des engagements existants
à fin 2021**

M€ (euros courants)	Paiements passés à fin 2021	Scénario haut	Scénario PPE 56 haut	Scénario PPE 56	Scénario PPE 42
		Reste à payer	Reste à payer	Reste à payer	Reste à payer
Solaire pré-moratoire	20 119	15 232	15 875	17 035	17 381
Solaire post-moratoire	4 560	8 672	13 279	16 596	20 197
Eolien terrestre	11 609	875	14 316	23 648	32 249
Eolien en mer	0	18 245	23 759	24 419	28 202
Biomasse & biogaz	4 286	7 526	9 876	12 032	13 175
Centrale au gaz naturel	5 732	4 830	6 292	8 658	9 021
Hydraulique	1 769	470	1 748	2 892	3 529
Autres électriques	373	831	1 119	1 366	1 513
TOTAL EnR électriques et cogénération	48 447	56 680	86 263	106 646	125 267
Biométhane injecté	650	12 386	12 763	13 209	14 754
TOTAL toutes filières	49 097	69 603	99 730	122 620	142 904

Source : Rapport du Comité de gestion des charges de service public de l'énergie (février 2023)- Base de données CRE et MTE/DGEC)

Graphique n° 16 : charges correspondant aux restes à payer à l'horizon 2048 (scénario PPE 56)

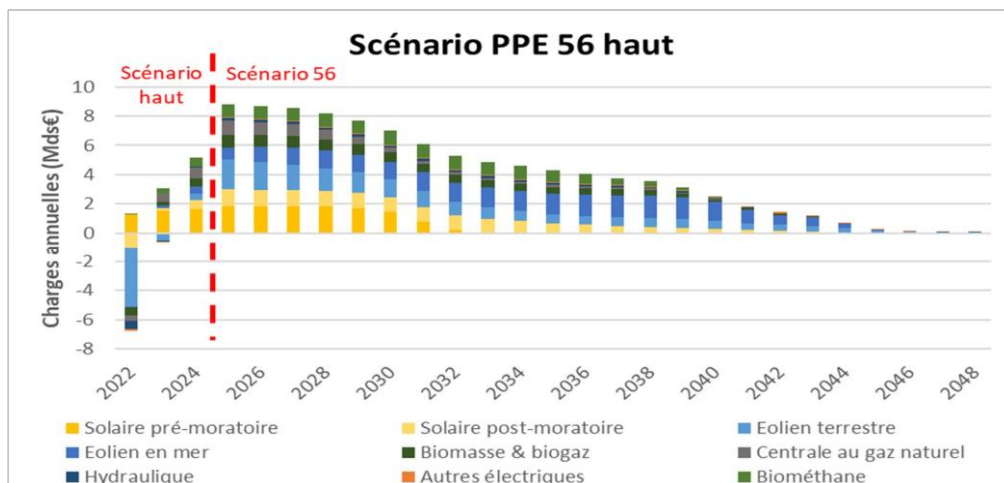
Chronique prospective à horizon 2048 des charges correspondant aux



Source : rapport du Comité de gestion des charges de service public de l'énergie (février 2023)- base de données CRE et MTE/DGEC

Le reste à payer des engagements pris avant fin 2021 dans le scénario PPE 56 se traduit par des charges annuelles qui croîtront entre 2022 et 2025 d'environ 7,2 à 8,7 Md€ (scénario PPE 56), sous l'effet de la mise en service de projets déjà engagés et en particulier des projets éoliens en mer avant de connaître une baisse notable, d'environ 36 % entre 2029 et 2032 (de 7,6 à 5,2 Md€), en particulier sous l'effet de l'arrivée à échéance des contrats photovoltaïques pré-moratoire et de l'arrivée à échéance progressive des contrats éoliens terrestres. Ces charges devraient décroître moins fortement entre 2033 et 2039 (entre 3 Md€ et 4 Md€ par an entre ces deux bornes), année après laquelle les charges annuelles diminueront sous l'effet notamment de l'arrivée à échéance des contrats éoliens en mer qui, en régime permanent, auront représenté de l'ordre de 1,4 Md€ par an.

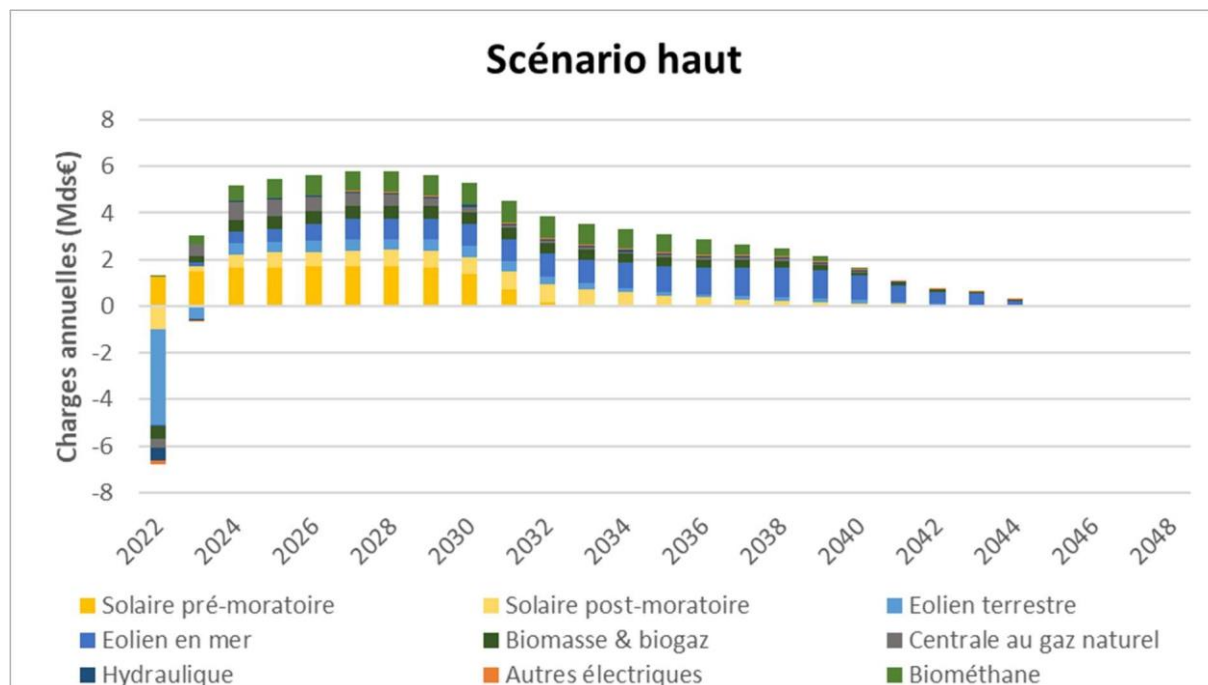
**Graphique n° 17 : charges correspondant aux restes à payer à l'horizon 2048
(scénario PPE 56 haut)**



Source : rapport du Comité de gestion des charges de service public de l'énergie (février 2023)- base de données CRE et MTE/DGEC

Le reste à payer total des engagements pris avant fin 2021 dans le scénario PPE 56 haut est significativement plus faible que dans le scénario PPE 56 bien que ces scénarios diffèrent uniquement sur la période 2022-2024. En effet celui-ci passe de 123 Md€ dans le scénario PPE 56 à 100 Md€ dans le scénario PPE 56 haut (baisse de 19%). Ce résultat s'explique surtout par le montant des charges au titre de l'année 2022 qui sont de l'ordre de -5,4 Md€ dans le scénario haut alors qu'ils sont de +7,2 Md€ dans le scénario PPE 56. Sur l'ensemble de la période 2022-2024, les charges totales sont de l'ordre de +2,1 Md€ dans le scénario PPE 56 haut alors qu'elles sont de +22,9 Md€ dans le scénario PPE 56.

**Graphique n° 18 : charges correspondant aux restes à payer à l'horizon 2048
(scénario haut)**



Source : rapport du Comité de gestion des charges de service public de l'énergie (février 2023)- base de données CRE et MTE/DGEC

Le reste à payer total des engagements pris avant fin 2021 dans le scénario haut se distingue de celui des scénarios PPE 56 et PPE 56 haut par une baisse des charges sur la période 2025-2048. Sur la période 2025-2030, le montant annuel des charges s'établit entre 5,3 Md€ et 5,8 Md€ alors qu'il s'établit entre 6,9 Md€ et 8,7 Md€ dans les scénarios PPE 56 et PPE 56 haut. Sur la période 2033-2039, le montant des charges annuel s'établit entre 2,1 Md€ et 3,5 Md€ alors qu'il s'établit entre 3,1 Md€ et 4,9 Md€ dans les scénarios PPE 56 et PPE 56 haut. Sur l'ensemble de la période 2025-2048, le reste à payer total dans le scénario haut diminue de 30,1 Md€ par rapport aux scénarios PPE 56 et PPE 56 haut.

Annexe n° 9 : état des lieux des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs

Programmes	Opérateurs	Statut de l'établissement	Existence d'un COP	Signé en 2020	Signé en 2021	Signé en 2022	Commentaires	Financement
P 217	Ecole nationale des Ponts et Chaussées (ENPC) Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE)	EPSCP EPSCP	oui oui			X X	COP 2022-2026 COP 2021-2025	
P 203	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) Voies navigables de France (VNF) Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) Société du Grand Paris (SGP)	EPA EPIC EPA EPIC	oui oui oui non		X X	X X	COP 2019-2023 COP 2020-2029 COP 2023-2025 Pas de COP envisagé.	Taxe affectée SCSP taxe affectée
P 159	Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) Météo-France Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	EPA EPA EPA	oui oui oui	X		X	COP 2020-2024 COP 2019-2022 COP 2021-2024 adopté par le CA de septembre 2021.	
P 113	Agences de l'Eau (6 établissements) Parcs nationaux de France (11 établissements)- <i>En 2020, création du parc national des forêts</i> Office français de la biodiversité (OFB)- <i>créé en 2020, issu de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS</i> Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) Etablissement public du Marais Poitevin (EPMP)	EPA EPA EPA EPA EPA	oui 10 COP signés sur 11 oui oui oui	X		X X	COP 2019-2024 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. L'ensemble des COP sera donc signé en 2024. Le COP 2021-2025, signé en janvier 2022 COP 2021-2025 Prolongation du COP sur la période 2023-2025 moyennant des mises à jour sur une version amendée	taxe affectée Contribution de l'OFB contributions des agences de l'eau + SCSP taxe affectée
P 181	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) GEODERIS - Groupement d'Intérêt Public INERIS/BRGM	EPIC EPIC GIP	oui oui non	X		X	COP 2020-2024. COP 2021-2025 Pas de COP envisagé.	
P 174	Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)	EPA EPIC Association	oui oui non	X		X	COP 2020-2022 a été signée tardivement en août 2020 et est prolongé d'un an, jusqu'en septembre 2023. COP 2022-2026 signé le 14 janvier 2022 Pas de COP envisagé.	
P 205	Ecole nationale supérieure maritime (ENSM)	EPSCP	oui				COP 2018-2022. Préparation en cours du COP 2023-2027.	

Annexe n° 10 : compléments sur le programme 203 – Infrastructures et services de transports

A – Programmation initiale et gestion des crédits

L'ouverture initiale de crédits en LFI s'élève à 3,87 Md€ en CP (3,82 Md€ en AE), en légère évolution, de 4,7 %, par rapport à 2021 (-2,4 % en AE).

Les reports ont baissé de 36,8 % en CP (16,8 % en AE), mais demeurent à un niveau élevé de 2,77 Md€ (4,60 Md€ en AE). Ils représentent 87,6 % des reports de la mission EDMD en CP (95,4 % en AE). Ils sont dus en grande partie à des reports de fonds de concours et ADP, pour 2,69 Md€ en CP (3,18 Md€ en AE). L'essentiel de ce montant est lié à l'opération de recapitalisation de la SNCF (cf. partie suivante) et correspond aux montants rattachés en fin d'année 2021 et non dépensés (soit 2,4 Md€). En AE, le report hors fonds de concours et ADP s'élève à 1,42 Md€. Il s'agit très majoritairement d'AENE (1,21 Md€¹²⁰).

L'apport des fonds de concours et ADP pour 2022 augmente par rapport à 2021, avec 2,81 Md€ de crédits ouverts en CP (3,65 Md€ en AE) soit +17,3% (+11,7% en AE). Les fonds de concours sont essentiellement ceux correspondant aux investissements apportés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui prévoyait 2 701 M€ de dépense hors programmation principale du plan de relance en 2022¹²¹. Plus de 750 M€ étaient également prévus en 2022 pour la programmation principale au titre des financements du plan de relance par l'AFITF. Ainsi le total des recettes et des dépenses prévues pour l'AFITF était de l'ordre de 3,5 Md€ pour 2022¹²².

Les ouvertures de crédits en cours d'année ont été très significatives contrairement à 2021. En LFR, 143,48 M€ ont été ouverts en CP et 1 488,86 M€ en AE, notamment du fait de la signature de la convention décennale pour les TET (cf. *infra*). Enfin les mouvements règlementaires s'élèvent à 362,84 M€ en CP (366 M€ en AE), essentiellement du fait du décret d'avance lié au plan de soutien aux transporteurs routiers (cf. partie 2.2.2.).

Le niveau de consommation des crédits est plus élevé en 2022 qu'en 2021, avec un taux global d'exécution de 88 % en CP. Les crédits de paiements non consommés s'élèvent ainsi à 1 202 M€. Cependant, ce montant doit être corrigé de l'opération de recapitalisation de la SNCF (cf. *infra*) : 644 M€ n'ont pas encore été versés et sont reportés en 2023. Par ailleurs, comme l'indique le ministère de la transition écologique, un autre fonds de concours SNCF de 168 M€ (contrat de performance SNCF Réseau) versé fin décembre 2022 doit être reversé en 2023. Une fois retranchés ces éléments dont la somme fait 812 M€, les crédits non consommés sont réduits à 385 M€ et représentent 3,9 % des crédits disponibles¹²³, soit un peu moins qu'en 2021. Sur la

¹²⁰ Cf. arrêté du 25 janvier 2022 portant report de crédits.

¹²¹ Ce montant comprenait la trajectoire financière inscrite dans la loi d'orientation des mobilités (LOM), soit 2 580 M€, à laquelle s'ajoutait l'engagement financier de l'État sur le Canal-Seine Nord-Europe et pour le bouclage des besoins annuels pour le tunnel ferroviaire Lyon-Turin en 2022.

¹²² Le budget initial pour 2022 de l'AFITF prévoyait 3 576 M€ de CP. Cependant, l'exécution 2022 de l'AFITF fait état d'une consommation en CP de 3 289 M€ au total, dont 730 M€ au titre du plan de relance.

¹²³ Selon le ministère : 143 M€ de crédits budgétaires soit 3,1% du total disponible et 247 M€ de FDC soit 4,5 % du total disponible.

partie budgétaire (taux d'exécution de 97 % comme en 2021), le ministère indique une demande de report se limitant à 116 M€ (contre 143 M€ disponibles) qui correspond au plafond de 3 % de la LFI 2022. Une partie de ce disponible (57,4 M€) s'explique par le report de plusieurs dépenses importantes concernant l'aérien (indemnisation fin concession aéroport Tahiti, resurfaçage des aéroports de Raiatea et Rangiroa, etc.). Surtout, comme l'an dernier, le blocage des REJB retire des AE du P203 depuis plusieurs années, ce qui conduit à rendre *in fine* inutilisables des CP les années suivantes.

Concernant les AE, la non consommation s'élève à 3 041 M€. Là encore il faut corriger des éléments pluriannuels mentionnés précédemment (812 M€), auxquels s'ajoutent, selon le MTECT, 119 M€ d'AE correspondant à des projets pluriannuels¹²⁴. Il faut par ailleurs considérer 1 666 M€ d'AENE (au 31/12) sur tranches fonctionnelles (à 99% sur FDC). Les AE non consommées s'élèvent ainsi à 434 M€, soit 3,1% des crédits disponibles¹²⁵. Ce montant peut être considéré comme relativement important. La plus grande partie des crédits disponibles en fin de gestion concerne le mode ferroviaire au sens large (incluant les transports collectifs urbains, les transports combinés et la sécurité ferroviaire) et la partie transport aérien imputée sur le P.203. Dans le budget initial 2023 de l'AFITF les dotations notamment sur le CPER ferroviaire et les transports combinés, avec la fin de la relance en AE, sont revenus à un niveau sensiblement plus faible et permettront donc vraisemblablement de consommer ces reports en 2023.

B – L'utilisation des fonds de concours

Les données de Chorus ne permettent pas directement d'identifier l'ensemble des consommations de crédits financés sur fonds de concours. Le tableau suivant, transmis par la DGITM, détaille ces consommations selon le domaine fonctionnel et le titre.

¹²⁴ 94 M€ d'AE concerne le reliquat du FDC Luxembourg pour le fer dont les AE ont été encaissées en une fois (convention dédiée) pour des dépenses s'étalant sur plusieurs années ; 25 M€ d'AE pour les infrastructures de transport combiné correspondant à une ancienne opération abandonnée doivent être soldés, ce qui sera réalisé en 2023.

¹²⁵ 365 M€ de fonds de concours soit 4,7% du total disponible et 69 M€ de crédits budgétaires soit 1,2 % des crédits disponibles.

Tableau n° 22 : consommation de crédits de paiements sur fonds de concours pour le programme 203 (en M€)

Domaine fonctionnel	Libellé domaine fonctionnel	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total général
0203-01	routes - développement	122,5	636,5	63,6	822,5
0203-04-01	Régénération routière	143,0	456,3	5,9	605,2
0203-41-01	Infra. ferroviaires	1,0	0,0	286,9	288,0
0203-41-06	Régénération ferroviaire			2 107,0	2 107,0
0203-42-01	Infrastructures fluviales	0,9	1,4	0,4	2,7
0203-43-01	Infra. portuaires	2,3	11,6	74,9	88,7
0203-44-01	Infra. transport coll.	0,6	0,0	377,4	378,0
0203-44-05	Infrastructures Vélo	0,1		23,8	23,9
0203-45-01	Infra. transports combiné	0,3	0,0	36,9	37,2
0203-50-01	Aires de contrôle routier	0,3	0,8	0,4	1,5
0203-51-01	infrastructur sécu ferrov	0,8	0,3	19,3	20,3
Total général		271,7	1 106,8	2 996,5	4 375,1

Source : MTECT/DGITM

En comparant aux crédits consommés totaux du programme 203, il apparaît que les domaines fonctionnels, mentionnés dans le tableau n°24, financés sur fonds de concours, le sont à 100 %.

La sous action régénération ferroviaire correspond au fonds de concours SNCF Réseau, et correspond à l'opération de recapitalisation de la SNCF. Le financement des autres sous actions, dont le montant s'élève à 2 268 M€, provient très majoritairement de l'AFITF, et pour une part minoritaire d'autres financeurs (collectivités locales, etc.).

Annexe n° 11 : compléments sur la reprise de la dette de SNCF Réseau

En 2020 puis en 2022, la reprise de dette a été mise en œuvre selon des modalités techniques analogues à celles retenues en 2007 pour la reprise de la dette du Service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD). Ces modalités impliquent notamment la conclusion de prêts croisés, aux caractéristiques identiques, entre la Caisse de la dette publique (CDP) et SNCF Réseau pour un montant de 25 milliards d'euros. Par une novation à l'un des contrats de prêt, l'État s'est substitué ensuite à SNCF Réseau comme débiteur de la CDP.

Ce mécanisme a permis de décharger immédiatement l'entreprise d'une part considérable des frais financiers qui étaient générés par sa dette massive, et de garantir un traitement équitable de l'ensemble des créanciers notamment obligataires de SNCF Réseau.

À la suite de ces opérations, les capitaux propres de SNCF Réseau ont été augmentés de 25 Md€ au 1^{er} janvier 2020 puis de 10 Md€ au 1^{er} janvier 2022 et sa structure financière a été améliorée, permettant d'assainir la situation financière de la société anonyme mise en place.

Enfin, l'État honorera chaque année les échéances en principal et intérêts du contrat de prêt le liant à la CDP, laquelle fera de même vis-à-vis de SNCF Réseau. Les intérêts versés par l'État à ce titre seront intégrés à la charge de la dette mais clairement identifiés sur un programme dédié au sein de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* et retracés dans le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ».

Le programme 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* fonctionne en miroir avec la première section du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ». Les dépenses du programme 355 constituent une recette pour la première section du compte de commerce dont elles contribuent à l'équilibre, au côté des crédits du programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* également versés à ce compte de commerce.

Les crédits portés par ce programme (tableau ci-dessous) visent à enregistrer la charge de la dette de SNCF Réseau, correspondant aux intérêts sur la dette reprise par l'État, selon le même échéancier de paiement. À cet effet, les engagements contractés par l'État envers SNCF Réseau reproduisent les caractéristiques des engagements de SNCF Réseau vis-à-vis de ses créanciers, au moment de la reprise de dette, avec une proportion identique en principal de chacun des emprunts de SNCF Réseau, de sorte que le total de dette représente 35 milliards d'euros de principal.

**Tableau n° 23 : évaluation de l'impact financier des engagements existants
à fin 2021**

En €	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées en 2020	Consommées en 2021	Demandées pour 2022	Consommés en 2020	Consommés en 2021	Demandés pour 2022
Charges de la dette de l'État	399 967 320	688 788 739	836 000 100	399 967 320	688 788 739	836 000 100

Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Après amortissement de 1,7 Md€ de principal en 2020 et de 1,3 Md€ en 2021, la structure des engagements en cours début 2022 est présentée ci-après par type d'emprunt (tableau ci-dessous). Le taux d'intérêt moyen début 2022 est de 3,22 % pour les emprunts à taux fixe et de 1,95 % pour les emprunts indexés sur l'inflation.

**Tableau n° 24 : structure des engagements en cours concernant la dette de SNCF
réseau reprise par l'État**

	1 ^{ère} reprise (en Md€)	2 ^{ème} reprise (en Md€)	Total (en Md€)	Total en %
Emprunts à taux fixes	20,4	9,3	29,6	92,5%
Emprunts à taux variables	0,7	0,3	0,9	3,0%
Emprunts indexés sur l'inflation	1,0	0,5	1,4	4,5%
Total	22,0	10,0	32	

Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Annexe n° 12 : compléments sur les opérateurs

A – Les effectifs sous plafond des opérateurs

Tableau n° 25 : plafonds d'effectifs des opérateurs de la mission 2017-2022 (LFI+LFR)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022	
113 - Paysages, eau et biodiversité	5 351	5 258	5 180	5 145	5 106	5 131	-220	-4%
Agences de l'eau	1 668	1 620	1 576	1 536	1 497	1 497	-171	-10%
CELRL	140	140	140	140	140	140	0	0%
EPMP	8	8	8	8	8	8	0	0%
OFB				2 659	2 638	2 634	-106	-4%
AFB	1 227	1 227	1 216					
ONCFS	1 513	1 471	1 443					
Parcs nationaux	795	792	797	802	823	843	48	6%
159 - Expertise, information géographique et météorologie	7 461	7 228	6 998	6 763	6 648	6 523	-938	-13%
MétéoFrance	3 020	2 925	2 831	2 736	2 641	1 581	-1 439	-48%
IGN	1 542	1 507	1 472	1 433	1 471	1 447	-95	-6%
CEREMA	2 899	2 796	2 695	2 594	2 536	1 495	-1 404	-48%
174 - Énergie, climat et après-mines	475	465	455	438	404	398	-77	-16%
ANDRA	314	308	302	291	263	260	-54	-17%
ANGDM	145	141	137	131	125	122	-23	-16%
CITEPA	16	16	16	16	16	16	0	0%
181 - Prévention des risques	1 443	1 416	1 389	1 356	1 352	1 426	-17	-1%
ADEME	910	894	878	858	867	941	31	3%
INERIS	533	522	511	498	485	485	-48	-9%
203 - Infrastructures et services de transports	4 788	4 710	4 846	4 908	5 059	5 199	411	9%
EPSF	107	107	107	106	106	106	-1	-1%
SGP	210	230	430	585	875	1 025	815	388%
VNF	4 471	4 373	4 264	4 172	4 078	4 068	-403	-9%
SCSNE			45	45			0	
205 - Affaires maritimes	237	235	234	232	232	232	-5	-2%
ENSM	237	235	234	232	232	232	-5	-2%
217 - Conduite et pilotage des politiques EDMD	482	479	476	470	465	465	-17	-4%
ENPC	317	315	313	310	307	307	-10	-3%
ENTPE	165	164	163	160	158	158	-7	-4%
TOTAL Opérateurs EDMD	20 237	19 791	19 578	19 312	19 266	19 374	-863	-4%

Source : Documents budgétaires. L'AFITF et GEODERIS (GIP) ne sont pas mentionnés dans le tableau, ne bénéficiant pas d'autorisation d'emploi sous plafond.

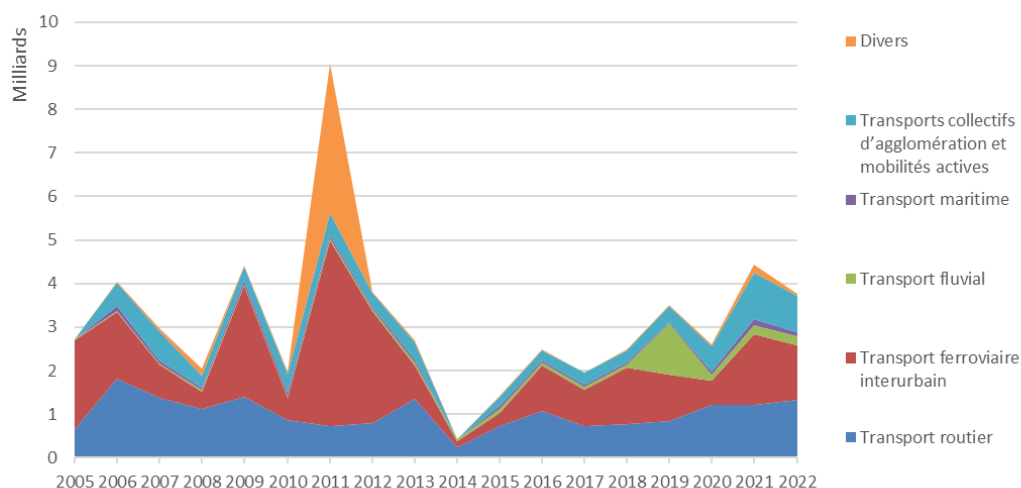
B - Opérateur du programme 203 - L'AFITF Une trajectoire financière qui reste à confirmer

Les dépenses

Après un pic en 2021, 2022 connaît un maintien à un niveau élevé des engagements même s'ils décélèrent, et une poursuite de la hausse des paiements, permettant de résorber l'écart important observé sur le précédent exercice.

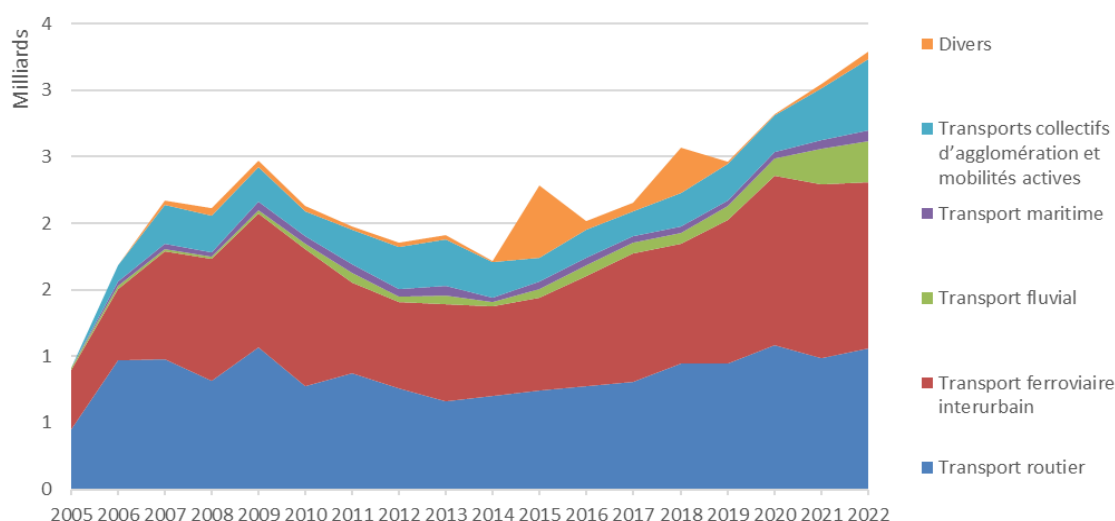
Malgré des incertitudes sur les ressources, les engagements passés ont atteint 3,77 Md€ (0,66 Md€ de moins qu'en 2021). Les engagements sur les projets ferroviaires interurbains (1 252 M€) et les transports collectifs (840 M€) marquent un léger ralentissement alors que ceux pour les transports routiers augmentent (1 317 M€).

Graphique n° 19 : évolution des engagements de l'AFITF (2005-2022)



Source : MTECT

Les paiements sont en hausse à 3 288 M€ (+ 237 M€ par rapport à 2021). Cette hausse se concentre sur le transport collectif d'agglomération et mobilités actives (+ 144 M€) et le transport routier (+ 69 M€). Sur la période 2018-2022, l'AFITF a payé 14,20 Md€, ce qui dépasse le montant de 13,4 Md€ prévu par la programmation annexée à la LOM, malgré les interrogations persistantes sur les ressources (cf. ci-après).

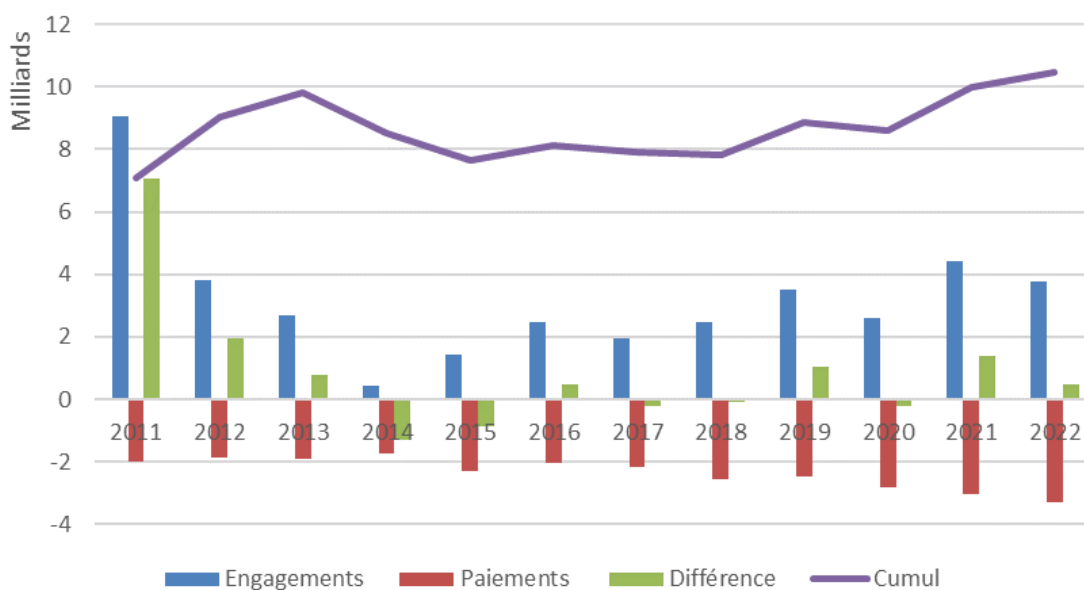
Graphique n° 20 : évolution des paiements de l'AFITF (2005-2022)

Source des données : MTECT

Le plan de relance a permis une hausse globale pour les rubriques des transports en commun et mobilités actives et le ferroviaire.

La trésorerie de l'AFITF est en baisse de 50 M€ en 2022, et s'élève à 117 M€.

Le flux de fonds de concours provenant de l'AFITF va principalement vers le programme 203 (2,05 Md€, en CP), 54 M€ étant dirigés vers d'autres programmes.

Graphique n° 21 : évolution de l'écart entre engagements et paiements (2011-2022)

Source des données : MTECT. NB : la courbe « Cumul » ne donne pas l'évaluation du stock complet des restes à payer (environ 14,3 Md€ fin 2022)

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 correspondait à une accélération des engagements. L'année 2022 a connu un rééquilibrage.

Les ressources

Les ressources de l'agence marquent une légère progression de 2 % (+ 49 M€) et atteignent 3,2 Md€ en 2022. Cette hausse est principalement financée par une hausse de 60 M€ des subventions du plan de relance (660 M€ contre 600 M€ en 2021) et surtout par la contribution, nouvelle¹²⁶, du secteur aérien, à hauteur de 138 M€, ainsi que la hausse de 34 M€ des redevances domaniales dues par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (370 M€ en 2022). Ces hausses compensent une baisse de 131 M€ du produit des amendes perçues par la voie du système automatique de contrôle et sanction (140 M€ contre 271 M€ en 2021) et une baisse de 37 M€ du produit de la TICPE (1 247 M€ contre 1 285 M€ en 2021).

Sur la période 2018-2022, les recettes cumulées s'élèvent à 13,9 Md€. Ce montant dépasse légèrement celui prévu par la programmation annexée à la loi d'orientation des mobilités (LOM), de 13,4 Md€ sur la période 2018-2022.

Graphique n° 22 : ressources de l'AFITF, 2021 et 2022



Source des données : MTECT

¹²⁶ Du fait de la crise et de l'effondrement du secteur aérien, l'AFITF n'avait pas pu bénéficier en 2021 d'une partie de la taxe sur les billets d'avion avec l'« éco contribution » sur le transport aérien prévue initialement.

Une soutenabilité financière qui demeure incertaine

La programmation annexée à la loi d'orientation des mobilités (LOM), prévoit un effort de financement accru pour l'AFITF avec 14,3 Md€ sur la période 2023-2027, soit un peu moins de 2,9 Md€ par an (contre 2,7 sur la période 2018-2022, qui ont été effectivement atteints). Cependant, le reste à payer de l'AFITF a encore augmenté en 2022 et s'élève à 14,3 Md€ (source MTECT). Le niveau de trésorerie est relativement bas. Les sources de financement sont multiples, et les niveaux de contribution de chacune évoluent chaque année significativement. En l'absence d'exercice de projection des financements, cette situation soulève des interrogations quant à la capacité de l'AFITF à tenir les engagements passés.

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.

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° 13 : 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 de quatre en 2022 - 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 2020¹²⁷, ces fonds connaissent des cadres de gestion et des modes de financement différents. Parmi eux, le fonds ESTE a été supprimé en 2022, et la suppression du fonds FICE est prévue en 2023.

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 1983¹²⁸, 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 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 Cigéo. 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.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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.

Les 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'autre 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, la Cour notait dans les précédentes *NEB* que les frais de gestion prélevés étaient significatifs¹²⁹. Toutefois, la Cour n'a pas eu communication, pour l'exercice 2022, des frais de gestion afférents et demande que ces informations lui soient transmises.

¹²⁹ Pour le FICE, le ministère indique que l'État a engagé 500 000€ en 2021 et 581 334,59€ en 2022.

Annexe n° 14 : 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 consolidée¹³⁰, qui fait apparaître des dépenses pouvant être associées au sens large à la mission EDMD depuis 2014 (cf. graphique ci-dessous). En 2022, comme 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).

Sur un premier périmètre¹³¹, les dépenses liées aux politiques portées par la mission sont estimées à 52,7 Md€ contre 38,4 Md€ en 2021, 29,0 Md€ en 2020 (et 15,6 Md€ en 2014)¹³². La hausse observée entre 2020 et 2021 s'expliquait 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 hausse des dépenses budgétaires et fiscales en 2022 relève principalement de dépenses conjoncturelles :

- s'agissant des dépenses budgétaires, la mission a porté, pour plus de 10 Md€, des dispositifs de soutien aux consommateurs et aux acteurs économiques (remise carburants, boucliers tarifaires gaz et électricité, chèques exceptionnels, etc.), qui relèvent de dispositifs sociaux défavorables à l'environnement ;
- s'agissant des dépenses fiscales, le saut observé en 2022 est lié aux bénéfices engrangés par le secteur des armateurs, qui bénéficient d'un dispositif dérogatoire forfaitaire lié au tonnage des navires en lieu en place de l'impôt sur les sociétés.

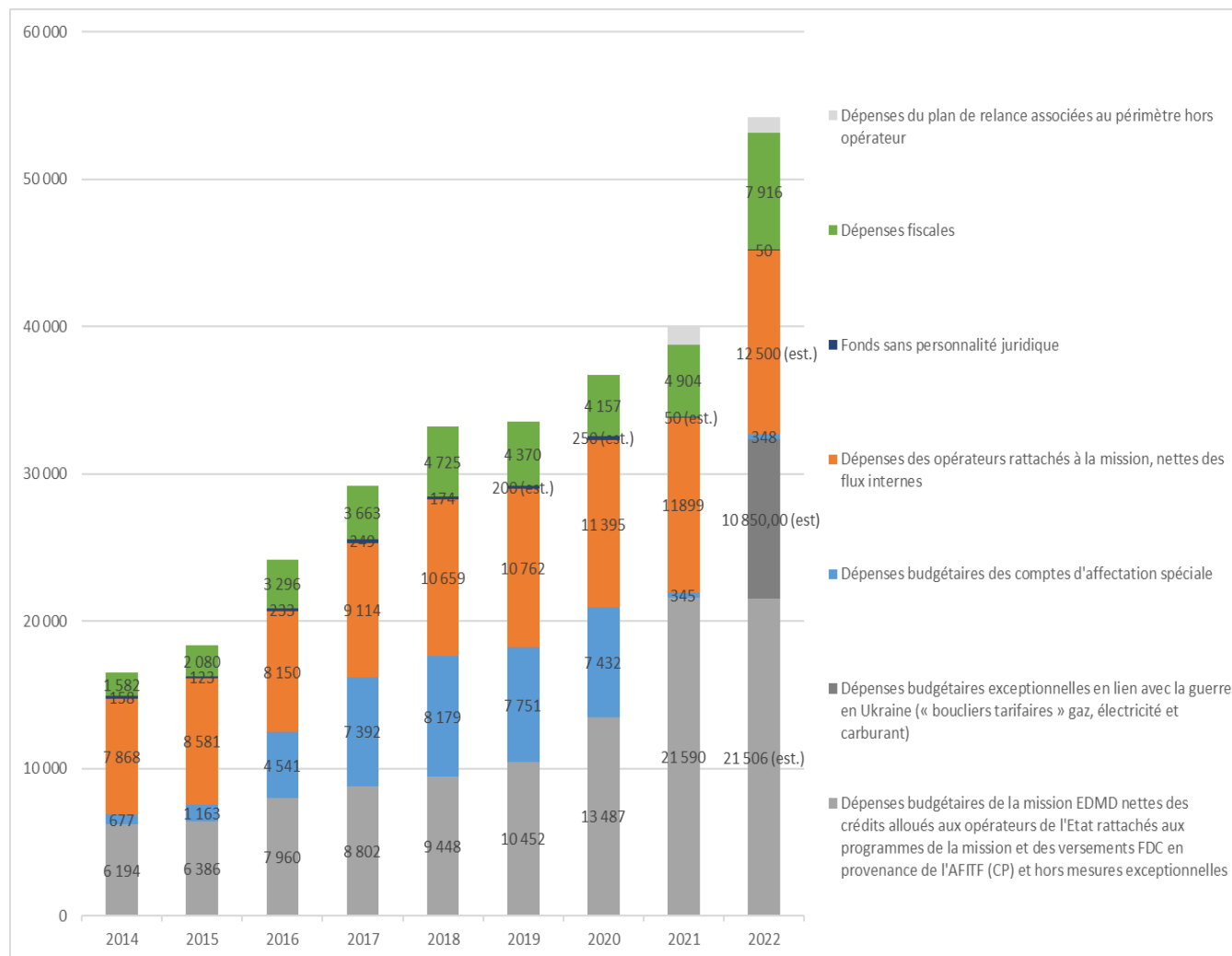
Ces dépenses conjoncturelles masquent l'augmentation constantes des dépenses des opérateurs de la mission, qui ont bénéficié en 2021 et 2022 de crédits du plan de relance. En 2022, cette croissance est notamment portée par l'AFITF, VNF et l'ADEME.

¹³⁰ En y adjoignant, des dépenses estimées des fonds sans personnalité juridique (FSPJ), connexes, au moins pour partie, aux politiques de développement et mobilité durables portées par la mission.

¹³¹ Consolidation des crédits budgétaires, des dépenses des opérateurs et des dépenses fiscales.

¹³² Des corrections ont pu être apportées à certains chiffres publiés l'année passée, notamment s'agissant des comptes des opérateurs, qui ne peuvent être qu'évalués à date de publication du présent rapport.

Graphique n° 23 : évolution de la dépense totale des politiques publiques portées par la mission depuis 2014 en M€



Source : Cour des comptes (compilation de diverses sources)

Note : En 2021 sont 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. 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).