

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2024

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2023,*

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

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 11a
Écologie, développement et mobilité durables

(Programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 181 « Prévention des risques »,
174 « Énergie, climat et après-mines », 345 « Service public de l'énergie », 217 « Conduite et pilotage des
politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » et 380 « Fonds d'accélération de la
transition écologique dans les territoires »)

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

Rapporteur spécial : Mme Christine LAVARDE

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 3, 291 et T.A. 3

Sénat : 32 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2023 : UNE EXÉCUTION PROCHE DES PRÉVISIONS À L'ÉCHELLE DE LA MISSION, QUI CACHE TOUTEFOIS DES DISPARITÉS IMPORTANTES ENTRE LES PROGRAMMES. ...	9
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	12
A. LE PROGRAMME 174 : UN MONTANT DE CRÉDITS CONSOMMÉ QUI RESTE EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ BIEN QU' AFFECTÉ PAR UN PHÉNOMÈNE DE SOUS-CONSOMMATION MASSIF.....	12
1. <i>Une exécution des crédits alloués à la prime de rénovation énergétique très inférieure aux prévisions</i>	<i>12</i>
2. <i>Portés par le bonus, les crédits consacrés aux dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules propres ont été très dynamiques.....</i>	<i>15</i>
3. <i>Les chèques énergie exceptionnels ont encore affecté les dépenses consacrées au dispositif en 2023</i>	<i>17</i>
4. <i>Une aide pour les travailleurs « gros rouleur » qui a été nettement moins coûteuse que prévu.....</i>	<i>19</i>
B. UN « REPYRAMIDAGE » BIENVENU DES EMPLOIS DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE EN 2023 POUR ÉVITER UNE PERTE DE COMPÉTENCES	19
C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » EST MARQUÉE PAR L'OUVERTURE DE CRÉDITS NOUVEAUX POUR LE RENFORCEMENT DES RÉSEAUX D'EAU.....	21
D. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » EN 2023 EST GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	22
E. UNE SOUS-CONSOMMATION IMPORTANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 380 « FONDS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES »	22
F. UN PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » PROFONDÉMENT AFFECTÉ PAR LA CRISE DES PRIX DE L'ÉNERGIE.....	23
G. LE CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ)	28

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Sur l'exercice 2023, les dépenses de la mission s'élevèrent à **41,3 milliards d'euros en AE et à 40,3 milliards d'euros en CP**, ce qui représente des augmentations respectives de **3,1 % et 11,8 % par rapport à l'exécution en 2022**. Au niveau de l'ensemble des programmes de la mission, l'exécution des crédits de la mission en 2023 s'est révélée quasiment conforme aux prévisions inscrites en loi de finances initiale : le taux d'exécution de la mission est de 100,3 % en AE, et de 100,04 % en CP. En comparaison, les crédits avaient fortement été surexécutés en 2022 (+ 65 % pour les AE et + 52,3 % pour les CP). **Toutefois, cette apparente stabilité masque des différences parfois importantes entre les programmes.**

2. **Tous les programmes n'ont en effet pas eu une exécution conforme aux prévisions.** En premier lieu, certains ont été surexécutés, et notamment ceux relatifs aux transports. Le programme 205 « Affaires maritimes, pêche et agriculture », a connu une dépense de 368,0 millions d'euros en AE et 356,6 millions d'euros en CP, alors que 257 millions d'euros en AE et 251 millions d'euros en CP étaient inscrits en loi de finances initiale. Le programme 203 « Infrastructure et services de transport » a connu également une consommation de 8,1 milliards d'euros en AE et 8,6 milliards d'euros en CP, contre des prévisions de respectivement 6,3 milliards d'euros et 6,2 milliards d'euros.

3. Inversement, plusieurs programmes ont été sous-exécutés. Alors que 21 milliards d'euros étaient inscrits en AE et CP sur le programme 345 « Service public de l'énergie », 20,2 milliards d'euros (AE et CP) ont finalement été consommés. Le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique » a été exécuté en AE conformément aux prévisions, mais en CP il a connu une sous-consommation de 198,3 millions d'euros, ce qui correspond à 39,7 % des crédits du programme. Un milliard d'euros inscrits sur MaPrimeRénov' (programme 174, « Energie, climat et après-mines ») n'ont pas non plus été consommés. Les sur-exécutions et sous-exécutions des différents programmes de la mission en 2023 se sont ainsi compensées les unes les autres pour aboutir à une exécution très proche des prévisions, et **il est nécessaire d'étudier chacun des programmes pour avoir un profil réel de l'exécution budgétaire.**

4. Le plafond d'autorisations d'emplois (PAE) de la mission, fixé pour 2023 à 35 478 ETPT, est respecté. En exécution, il s'est élevé à 35 166, soit une sous-exécution de 312 ETPT, contre une sous-exécution de 349 ETPT en 2022 et de 149 ETPT en 2021. L'année 2023 poursuit le processus de « requalification » des emplois du ministère de la transition écologique, initié en 2022 : 187 emplois de catégorie A ont été créés par rapport au schéma d'emploi initial, tandis que 207 emplois de catégorie C ont été supprimés par rapport à ce même schéma.

5. Avec 301,7 millions d'euros consommés alors que 500 millions d'euros étaient prévus, le taux d'exécution en CP du programme 380 « fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », dit « fonds vert », s'établit seulement à 67 %. De nombreux projets subventionnés n'ont en effet pas pu être engagés en 2023, et ne le seront qu'en 2024. Toutefois, l'annulation de crédits décidée en février 2024 sur le fonds vert, ainsi que la très importante mise en réserve des crédits décidée au même moment, à hauteur de deux-tiers des crédits restants, interroge fortement sur la capacité du fonds à accompagner les projets lancés en 2023 et à subventionner de nouveaux projets en 2024.

6. Portés par le dynamisme du dispositif du bonus électrique, les crédits consommés au titre des **aides à l'acquisition de véhicules propres ont progressé de 17 %** en 2023.

7. Jusqu'en 2023, les aides à l'acquisition de véhicules propres financées par les contribuables français revenaient à subventionner l'industrie automobile chinoise. Le rapporteur spécial avait alors vivement dénoncé cette situation, appelant le Gouvernement à concevoir d'urgence un mécanisme tenant compte de l'empreinte carbone des véhicules sur l'ensemble de leur cycle de vie. **À la fin de l'année 2023**, le Gouvernement avait fini par mettre en œuvre **un dispositif de conditionnement du bonus électrique qui répond à la recommandation qu'avait formulé le rapporteur**.

8. En 2023, les crédits consommés sur le programme 345 « Service public de l'énergie » se sont élevés à 20,2 milliards d'euros, en hausse de 67 % par rapport à 2022 en raison du **coût des mesures de soutien exceptionnelles** mises en œuvre pour atténuer les effets de la **crise des prix de l'énergie** qui s'est déclenchée à l'automne 2021. Ainsi, en 2023, 75 % des crédits consommés sur le programme 345 l'ont été pour financer le coût net de ces dispositifs d'aides aux consommateurs d'énergie.

9. **La crise des prix de l'énergie a profondément affecté le mécanisme de compensation des charges de service public de l'énergie (CSPE)** suivi sur le programme 345. Aussi, en 2023, en raison de l'augmentation inédite des prix de l'électricité sur les marchés de gros, le fonctionnement habituel des mécanismes de soutien à la production d'énergie renouvelable (EnR) s'est inversé pour constituer des prélèvements sur les revenus exceptionnels perçus par les producteurs. Le traitement individuel de la situation de chaque producteur a conduit le ministère de la transition énergétique à constater **des recettes exceptionnelles** à hauteur de **11,5 milliards d'euros** au cours de l'exercice 2023.

10. La situation de crise a mis en exergue les **imperfections du fonctionnement du programme 345**. Il n'est pas acceptable qu'en gestion, les versements effectués à EDF au titre des compensations de CSPE jouent le rôle de variable d'ajustement budgétaire du programme. En effet, par pure opportunité, pour lisser de façon pluriannuelle la consommation des crédits, l'État ajuste ses versements à EDF. Cette pratique, qui conduit à procéder à des reports de charges significatifs et très fluctuants d'une année sur l'autre, **entache l'autorisation budgétaire, le principe d'annualité ainsi que la sincérité des crédits** inscrits au programme 345 en loi de finances initiale.

11. La sortie de crise qui doit s'accompagner d'un bilan approfondi des conséquences de celles-ci sur le modèle actuel mais aussi des mesures dérogatoires qui ont été prises pour l'ajuster, semble être un moment idoine pour concevoir **une réforme du mécanisme de compensation des charges de service public de l'énergie** et de sa traduction budgétaire. Deux lignes directrices devraient guider cette réforme : **lisibilité et respect du principe d'autorisation budgétaire** donnée par le Parlement.

12. Au cours de l'examen du **projet de loi de finances pour 2023**, le rapporteur spécial s'était indigné de **l'insuffisance** manifeste **des informations** retracées dans le projet annuel de performances ainsi que dans les objets d'amendements déposés par le Gouvernement de l'époque, en cours d'examen, et qui avaient pourtant profondément bouleversé l'équilibre budgétaire du programme 345. Certes **l'information** contenue dans les annexes budgétaires a depuis été **améliorée** mais le rapporteur spécial regrette de constater à nouveau **des incohérences** manifestes de chiffres dans le contenu du rapport annuel de performances 2023.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2023 : UNE EXÉCUTION PROCHE DES PRÉVISIONS À L'ÉCHELLE DE LA MISSION, QUI CACHE TOUTEFOIS DES DISPARITÉS IMPORTANTES ENTRE LES PROGRAMMES.

Avec **41,3 milliards d'euros en AE et 40,3 milliards d'euros en CP**, le niveau de dépenses de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2023 est supérieur en AE et en CP de ce qu'il était en 2022 : il est en progression respectivement de **3,1 % et de 11,8 %**.

Cette hausse est cependant faible en comparaison de l'écart entre la prévision et l'exécution de la mission en 2022. En effet, à la fin de l'année, les dépenses de la mission s'étaient élevées à 40,1 milliards d'euros en AE et 36 milliards d'euros en CP, contre respectivement 24,3 milliards d'euros et 23,7 milliards d'euros en loi de finances initiale. Le taux d'exécution était alors de 165 % en AE et 152,3 % en CP.

En effet, la mission « Écologie, développement et mobilité durables » a connu de très nombreuses ouvertures de crédits dans le sillage des dispositifs d'aide exceptionnels mis en place pour répondre à la crise énergétique, à la suite de la guerre en Ukraine. En particulier, les crédits du programme 174 « Energie, climat et après-mines » avaient quasiment triplé (de 3,2 milliards d'euros en prévision à 9,2 milliards d'euros en exécution), et 3,7 milliards d'euros avaient été ouverts sur le programme 345 « Service public de l'énergie ».

Par conséquent, **alors que l'année 2022 était une année caractérisée par des mouvements de crédits majeurs au sein de la mission, l'année 2023 est davantage celle de la stabilisation et de la poursuite des « aides énergie ».**

Par conséquent, l'écart entre la prévision et l'exécution des crédits de la mission est loin d'être aussi important en 2023 qu'il l'était en 2022, même si cette apparente stabilité cache des différences significatives entre les différents programmes.

**Évolution des crédits de la mission
« Écologie, développement et mobilité durables »
entre 2022 et 2023**

(en millions d'euros)

Programme		2022		2023		Exécution /prévision 2023		Exécution 2022/2023	
		Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	En volume	En %	En volume	En %
203 « Infrastructures et services de transport »	AE	6 502,3	10 887,8	6 341,9	8 113,5	1 771,6	28,0	- 2 774,3	- 25,5
	CP	6 243,0	8 755,1	7 116,7	8 624,0	1 507,3	21,2	- 131,1	- 1,5
205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »	AE	197,1	263,1	257,0	368,0	111	43,2	104,9	39,9
	CP	197,7	240,0	251,0	356,6	105,6	42,1	116,6	48,6
113 « Paysages, eau et biodiversité »	AE	254,1	316,5	280,9	326,2	45,3	16,1	9,7	3,1
	CP	254,1	310,7	280,9	339,3	58,4	20,8	28,6	9,2
159 « Information géographique et cartographique »	AE	471,1	480,3	499,8	497,6	- 2,2	- 0,4	17,3	3,6
	CP	471,1	479,8	499,8	497,2	- 2,6	- 0,5	17,4	3,6
181 « Prévention des risques »	AE	1 074,4	1 029,4	1 146,9	1 107,2	- 39,7	- 3,5	77,8	7,6
	CP	1 079,2	1 041,1	1 149,9	1 109,3	- 40,6	- 3,5	68,2	6,6
174 « Énergie, climat et après-mines »	AE	3 620,2	11 184,4	5 792,9	4 864,3	- 928,6	- 16,0	- 6 320,1	- 56,5
	CP	3 197,3	9 218,0	5 563,8	4 986,8	- 577	- 10,4	- 4 231,2	- 45,9
345 « Service public de l'énergie »	AE	8 449,3	12 139,3	21 000	20 169,9	- 830,1	- 4,0	8 030,6	66,2
	CP	8 449,3	12 138,8	21 000	20 170,2	- 829,8	- 4,0	8 031,4	66,2
217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »	AE	2 886,9	2 966,6	2 989,8	2 965,5	- 24,3	- 0,8	- 1,1	0,04
	CP	2 929,5	3 015,5	3 006,9	2 994,4	- 12,5	- 0,4	- 21,1	- 0,7
355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État »	AE	836,0	824,4	900	905,4	5,4	0,6	81	9,8
	CP	836,0	824,4	900	905,4	5,4	0,6	81	9,8
380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires »	AE	-	-	2 000	1 999,4	- 0,6	- 0,03	-	-
	CP	-	-	500	301,7	- 198,3	- 39,7	-	-
Total	AE	24 291,1	40 091,8	41 209,2	41 317,0	107,8	0,3	1 225,2	3,1
	CP	23 657,3	36 023,4	40 269,0	40 284,8	15,8	0,04	4 261,4	11,8

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

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

À première vue, l'exécution des crédits de la mission en 2023 semble être, fait rare, quasiment conforme aux prévisions inscrites en loi de finances initiale. En effet, lorsque l'on considère les chiffres totaux, le taux d'exécution de la mission est de **100,3 % en AE, et de 100,04 % en CP.**

Cependant, cette correspondance entre la prévision et l'exécution n'est plus constatée à l'échelle des programmes :

- le programme 203, « Infrastructure et services de transport » a connu une consommation de 8,1 milliards d'euros en AE et 8,6 milliards d'euros en CP, contre des prévisions de respectivement 6,3 milliards d'euros et 6,2 milliards d'euros ;

- le programme 205 « Affaires maritimes, pêche et agriculture », a été exécuté à hauteur de 368,0 millions d'euros en AE et 356,6 millions d'euros en CP, contre des prévisions de 257 millions et 251 millions d'euros ;

- alors que 21 milliards d'euros étaient inscrits en AE et CP sur le programme 345 « Service public de l'énergie » 20,2 milliards d'euros (AE et CP) ont finalement été consommés ;

- le programme 174, « Energie, climat et après-mines » a également une sous-exécution importante. Alors que 5,8 milliards d'euros en AE et 5,6 milliards d'euros en CP étaient prévus en loi de finances initiales, ce sont 4,9 milliards d'euros en AE et 5 milliards d'euros en CP qui auront finalement été consommés. La majeure partie des crédits non consommés étaient inscrits sur le dispositif « MaPrimeRénov' » ;

- enfin, bien que le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique » a été exécuté en AE conformément aux prévisions, en CP il a connu une sous-consommation de 198,3 millions d'euros, soit de 39,7 % des crédits du programme.

Les sur-exécutions et sous-exécutions en 2023 des différents programmes se sont ainsi compensées les unes les autres pour aboutir à une exécution très proches des prévisions, mais cette égalité est seulement un hasard mathématique, et dit en réalité peu de choses de l'exécution réelle des crédits de la mission. Il convient donc d'examiner séparément chacun des programmes, pour avoir une véritable vue d'ensemble de l'exercice budgétaire de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2023.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LE PROGRAMME 174 : UN MONTANT DE CRÉDITS CONSOMMÉ QUI RESTE EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ BIEN QU'AFECTÉ PAR UN PHÉNOMÈNE DE SOUS-CONSOMMATION MASSIF

L'exécution des CP du programme 174 s'est élevée à **5 milliards d'euros** en 2023, soit une baisse de 45 % par rapport à 2022, année marquée par l'adoption de mesures exceptionnelles en cours de gestion pour répondre aux conséquences de la crise des prix de l'énergie. Ce montant de 5 milliards d'euros de dépenses sur le programme 174 reste cependant **très élevé si on le compare à la situation d'avant crise**. Ainsi, est-il par exemple, supérieur de 56 % aux crédits prévus sur le programme par la loi de finances initiale pour 2022 (3,2 milliards d'euros) ou encore de 79 % aux dépenses exécutées en 2021 (2,8 milliards d'euros).

Cette tendance à la hausse des dépenses effectivement réalisées sur le programme 174 a pour origine **le dynamisme des dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres et de MaPrimeRenov' ainsi que la création d'une indemnité carburant** ciblée à destination des travailleurs modestes.

L'exécution 2023 du programme 174 a aussi été marquée par les **annulations de 780 millions d'euros d'AE et de 1 092 millions d'euros de CP** par la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023. Ces annulations s'expliquent essentiellement par la **sous-consommation des crédits ouverts au titre de MaPrimeRenov' et de l'indemnité carburant**.

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

L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé **la prime de transition énergétique, mieux connue sous le nom de « MaPrimeRénov' »** en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et des aides « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH). **Depuis le 1^{er} janvier 2021, les propriétaires occupants aux revenus intermédiaires et supérieurs ont été intégrés au dispositif MaPrimeRénov'.**

Dans la loi de finances initiale pour 2023, **2,6 milliards d'euros étaient demandés en CP**, dont 2,3 milliards inscrits sur le programme 174, et 300 millions d'euros sur la mission « Plan de relance ».

L'exécution de MaPrimeRénov' sur le programme 174 est très inférieure aux prévisions : il n'est que 52,9 %, c'est-à-dire que près de la moitié des crédits ouverts initialement n'ont pas été consommés. La loi de finances de fin de gestion n° 2023-1114 pour 2023 a ainsi annulé la

somme de **1,1 milliard d'euros en CP** sur le dispositif d'aide à la rénovation énergétique.

Exécution des crédits de MaPrimeRénov' en CP entre 2021 et 2023

(en millions d'euros)

	2021 <i>Exécution</i>	2022 <i>Exécution</i>	2023 <i>Prévisions</i>	2023 <i>Exécution</i>	Taux d'exécution en 2023
MaPrimeRénov' (programme 174)	709	1 284	2 300	1 217	52,9 %
MaPrimeRénov' (programme 362)	589	870	300	287	95,7 %
Total	1 298	2 102	2 600	1 504	57,8 %

Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

Le Gouvernement de l'époque a justifié cette faiblesse de l'exécution principalement par la mobilisation de la trésorerie de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) : **585,3 millions d'euros de trésorerie** ont ainsi été fléchés en 2023 sur MaPrimeRénov'.

Cependant, cet argument ne suffit pas à lui seul à justifier de la faiblesse de la consommation des crédits de MaPrimeRénov'. La mobilisation de la trésorerie de l'ANAH demeure très inférieure à la sous-exécution constatée (1,1 milliard d'euros), et cette trésorerie provient elle-même de sous-consommations passées des crédits destinés à la prime de transition énergétique.

Les raisons de la sous-consommation des crédits de MaPrimeRénov' ont été détaillés au cours de plusieurs rapports récents¹. Le reste à charge des ménages modestes est encore trop important, la filière de la rénovation énergétique des bâtiments connaît des difficultés de structuration, et la fraude demeure un véritable problème.

Le rapporteur spécial avait particulièrement alerté sur ce dernier point lors de son rapport à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 : « Une augmentation des crédits consacrés à MaPrimeRénov', sans que les moyens dédiés à la lutte contre la fraude ne soient adaptés, peut conduire à

¹ Voir notamment le rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, Sénat, Rapporteur Guillaume Gontard, Président Mme Dominique Estrosi Sassone, juin 2023 ; Cour des comptes, Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population, Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2023.

une hausse des escroqueries, dont les conséquences sont dramatiques pour la confiance des ménages et qui peut considérablement réduire l'efficacité du dispositif. »¹

À cet égard, on peut rappeler que dans une étude réalisée en 2021 et 2022, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DFCCRF) a constaté à partir de 36 000 inspections réalisées un **taux de non-conformité de 25 %**. Le taux de conformité global était de 50 %, et un **quart des dossiers ne pouvait pas être vérifié**.

Au regard de l'ensemble de ces facteurs, **le pilotage de la prime de transition énergétique par le Gouvernement précédent soulève de nombreuses interrogations**. Alors que les gestes d'isolation simple sans changement de chauffage n'étaient plus finançables par MaPrimeRénov' depuis le début de cette année, il est à nouveau possible depuis le 15 mai 2024 de changer une fenêtre ou isoler une toiture sans réaliser de travaux complémentaires.

En effet, le 22 mai 2024, le ministre délégué au logement, Guillaume Kasbarian, indiquait lors de la séance des questions au Gouvernement au Sénat que les dossiers déposés sur le site de l'ANAH ont chuté de 85 % par rapport à l'année précédente en janvier et février 2024.

Là aussi, le rapporteur avait alerté sur cette situation dès son rapport sur la mission Écologie dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024 : *« L'obligation de changer un système de chauffage pour bénéficier d'une aide du pilier « Efficacité » soulève en revanche de nombreuses questions. On peut en effet imaginer que des ménages souhaitent refaire l'isolation de parties ciblées (toiture, murs) de leur logement sans changer de système de chauffage ou s'engager dans une rénovation globale. Il serait absurde d'obliger ces ménages à passer par un accompagnateur Rénov, ou de choisir de changer en plus un système de chauffage. »²*

Au-delà des problèmes de fond qu'illustrent ces décisions, **le changement régulier des règles et des financements de MaPrimeRénov' est à l'origine d'une forte incertitude dans le secteur de la rénovation énergétique, et ne crée pas un environnement favorable pour qu'un écosystème économique puisse vraiment se développer**.

Ainsi, après avoir annoncé une hausse historique, à 4 milliards d'euros, des crédits accordés à MaPrimeRénov' pour 2024 lors de l'examen du projet de loi de finances, **la prime est désormais l'une des principales politiques ciblées par les annulations de crédits et les mises en réserve décidées au début de cette année**. Avant cela, comme cela a été dit précédemment, MaPrimeRénov' avait déjà fait l'objet d'une annulation de crédits très importante en fin de gestion. **Ce mouvement de zigzag permanent**

¹ Mme Christine Lavarde, *Projet de loi de finances pour 2024 : Écologie, développement et mobilité durables, Rapport général, Tome III, novembre 2023*

² Mme Christine Lavarde, *Projet de loi de finances pour 2024 : Écologie, développement et mobilité durables, Rapport général, Tome III, novembre 2023*

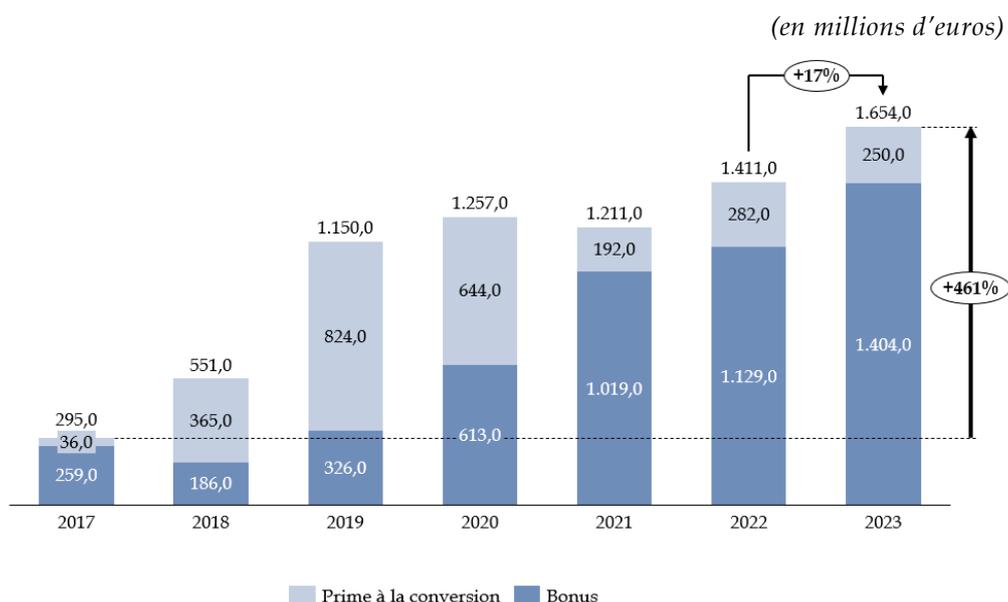
rend impossible toutes prévisions sur le dispositif, et donc la mise en place d'une véritable politique de rénovation énergétique des bâtiments.

2. Portés par le bonus, les crédits consacrés aux dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules propres ont été très dynamiques

Les crédits consacrés au financement des aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs ou d'occasion émettant peu de CO₂ (bonus) ainsi qu'à la mise au rebut de véhicules fortement émetteurs de CO₂ (prime à la conversion) sont retracés à l'action 03 « Aides à l'acquisition de véhicules propres » du programme 174.

En 2023, la consommation des crédits dédiés aux aides à l'acquisition de véhicules propres s'est élevée à **1,7 milliard d'euros¹, en hausse de 17 % par rapport à 2022** et alors que **seulement 1,3 milliard d'euros avaient été ouverts en loi de finance initiale pour 2023**. Le dynamisme inattendu du bonus explique la hausse des dépenses observées au cours de l'exercice.

L'évolution des dépenses consacrées au bonus et à la prime à la conversion entre 2017 et 2023

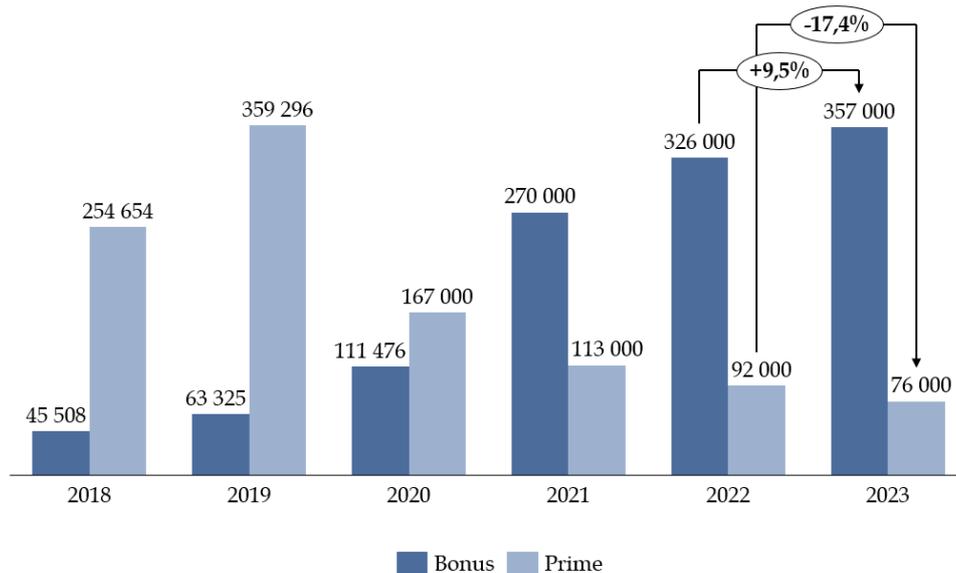


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

¹ Dont 1 654 millions d'euros au titre du bonus et de la prime à la conversion, 40 millions d'euros au titre de l'appel à projets « Écosystèmes des véhicules lourds électriques » et 3 millions d'euros destinés à subventionner l'installation d'infrastructures de recharge pour les véhicules électriques dans les stations-services rurales.

En 2023, 1,4 milliard d'euros ont été consacrés au dispositif du bonus, soit une hausse de près de 25 % en un an. S'agissant de la prime à la conversion, les crédits consommés ont représenté 250 millions d'euros, en retrait de 11 % par rapport à 2022.

Nombre de véhicules ayant fait l'objet d'un bonus ou d'une prime à la conversion entre 2017 et 2023



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

Jusqu'en 2023, les aides à l'acquisition de véhicules propres financées par les contribuables français revenaient largement à subventionner l'industrie automobile chinoise. Le rapporteur spécial avait dénoncé cette situation inacceptable lors de l'examen du PLF pour 2023. Elle avait notamment appelé le Gouvernement de l'époque à concevoir d'urgence un mécanisme tenant compte de l'empreinte carbone des véhicules sur l'ensemble de leur cycle de vie. Plus respectueuse des enjeux climatiques, une telle méthodologie doit aussi conduire à donner un avantage aux véhicules produits en France et en Europe, du fait d'un mix énergétique moins carboné qu'en Chine. Il aura encore fallu plusieurs mois pour que le Gouvernement de l'époque se saisisse réellement du sujet soulevé par le rapporteur.

En publiant un décret¹ et un arrêté² le 19 septembre 2023, le Gouvernement de l'époque a ainsi enfin mis en place, à compter du mois de janvier 2024, un dispositif permettant de conditionner l'éligibilité au bonus à l'obtention d'un score environnemental calculé, en plus des émissions à l'usage, au regard de l'empreinte écologique de chacune des étapes qui précèdent la mise en circulation du véhicule. Ayant vocation à être régulièrement actualisée à l'appui des instructions réalisées par l'Ademe, une première liste de véhicules éligibles en vertu de cette méthodologie a été publiée le 14 décembre 2023.

Comme elle a déjà pu le souligner au cours de l'examen du PLF pour 2024 et regrettant néanmoins le temps qu'il aura fallu pour mettre en œuvre cette mesure, **le rapporteur salue cette initiative indispensable.**

3. Les chèques énergie exceptionnels ont encore affecté les dépenses consacrées au dispositif en 2023

Sans que son régime soit modifié de façon structurelle à ce stade, le dispositif du chèque énergie a été sensiblement affecté par la crise des prix de l'énergie qui a débuté à l'automne 2021. Les pouvoirs publics ont recouru à ce mécanisme pour mettre en œuvre des aides complémentaires destinées aux ménages modestes, sous forme de chèques exceptionnels, ou visant spécifiquement certaines catégories de combustibles de chauffage en raison de l'augmentation des prix des énergies concernées.

Un **premier chèque énergie exceptionnel de 100 euros** avait été distribué à tous les bénéficiaires du chèque énergie (5,8 millions de ménages) à la fin de l'année **2021** pour **600 millions d'euros**. Un **deuxième chèque énergie exceptionnel**, cette fois **étendu** jusqu'au quatrième décile de revenus (12 millions de ménages) a été prévu par la seconde LFR pour 2022 pour **1,8 milliard d'euros**³.

Par ailleurs, la première et la seconde LFR pour 2022 ont également ouvert des crédits budgétaires, à hauteur de **230 millions d'euros pour chaque dispositif, afin d'instaurer des aides destinées à accompagner les**

¹ Décret n° 2023-886 du 19 septembre 2023 relatif au conditionnement de l'éligibilité au bonus écologique pour les voitures particulières neuves électriques à l'atteinte d'un score environnemental minimal.

² Arrêté du 19 septembre 2023 relatif à la méthodologie de calcul du score environnemental et à la valeur de score minimale à atteindre pour l'éligibilité au bonus écologique pour les voitures particulières neuves électriques.

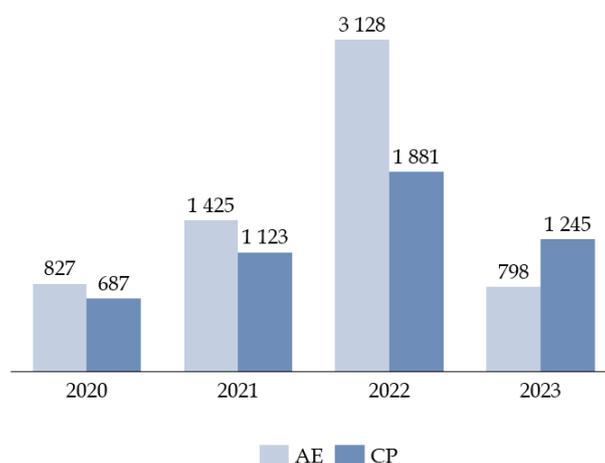
³ Le montant versé était de 200 euros pour les 5,8 millions de ménages bénéficiaires du chèque énergie de droit commun (deux premiers déciles de revenus) et 100 euros pour les autres ménages (troisième et quatrième déciles).

ménages qui se chauffent au fioul domestique¹ d'une part et au bois² d'autre part.

Ces différents **chèques énergies exceptionnels ont fortement majoré les crédits** habituellement consacrés au dispositif de droit commun du chèque énergie. Les effets liés à la consommation des chèques énergies exceptionnels attribués en 2022 expliquent les niveaux de crédits consacrés au chèque énergie en 2023 : **0,8 milliard d'euros en AE et 1,2 milliard d'euros en CP**, des montants certes inférieurs à 2022 mais encore sensiblement **supérieurs aux dépenses qui étaient consacrées au dispositif avant la crise**.

Évolution des crédits consacrés au chèque énergie entre 2020 et 2023

(en millions d'euros)



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

Pour la campagne 2023, il avait été fait l'hypothèse d'un taux d'usage global de 88 % se répartissant en 78 % consommés en 2022 et 10 % en 2024. En 2023, le taux d'usage de la campagne 2023 a atteint 77,8 %, en ligne avec l'objectif initialement visé.

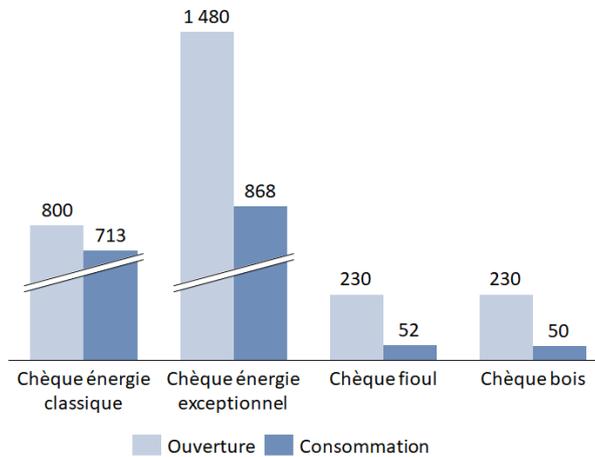
Le rapporteur spécial note par ailleurs que **les taux d'usage des chèques exceptionnels sont nettement plus bas que les taux constatés habituellement sur le dispositif de droit commun**.

¹ Le « chèque fioul » concerne les cinq premiers déciles de revenus, soit 1,6 million de ménages et correspond à une aide de 200 euros pour les bénéficiaires du chèque énergie et de 100 euros pour les autres.

² Le « chèque bois » s'adresse quant à lui aux sept premiers déciles de revenus, soit 2,6 millions de ménages, pour un montant de 50 à 200 euros en fonction des revenus, de la composition du ménage et du type de combustible bois utilisé. Ces aides sont cumulables avec le chèque énergie classique ainsi qu'avec le chèque énergie exceptionnel pour 2022.

Consommation des CP sur les différents « chèques énergie » de la campagne 2022

(en millions d'euros)



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

4. Une aide pour les travailleurs « gros rouleur » qui a été nettement moins coûteuse que prévu

Une remise généralisée sur les carburants avait été appliquée du mois d'avril au mois de décembre 2022 pour un coût total de 7,6 milliards d'euros. Cette remise généralisée a été remplacée au 1^{er} janvier 2023 par **une indemnité de 100 euros par bénéficiaire ciblée sur les travailleurs modestes qui utilisent leur véhicule individuel pour se rendre sur leur lieu de travail.**

Lors de l'examen du PLF pour 2023, une enveloppe de 700 millions d'euros avait été ouverte sur le programme 174 pour financer cette mesure. **Le coût total du dispositif était alors estimé à un milliard d'euros**, il avait été envisagé que le solde de 300 millions d'euros soit couvert par des reports de crédits. **Cependant le coût effectif de la mesure a été plus de deux fois moins élevé que l'estimation initiale** puisqu'il s'est limité à **434 millions d'euros.**

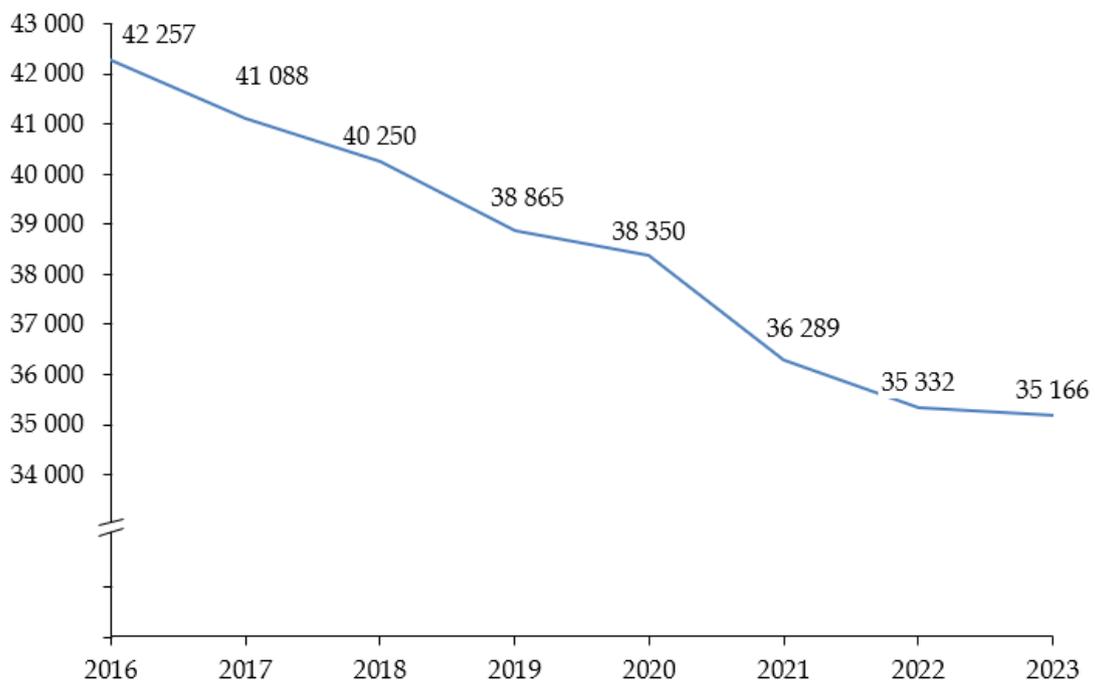
B. UN « REPYRAMIDAGE » BIENVENU DES EMPLOIS DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE EN 2023 POUR ÉVITER UNE PERTE DE COMPÉTENCES

Les dépenses de personnel (**titre 2**), qui représentent **7 % des CP** exécutés de la mission (2,802 milliards d'euros), relèvent pour la quasi-totalité du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement durable et de la mer », et sinon du programme 181 « Prévention des risques », auquel sont rattachées les dépenses de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Le plafond d'autorisations d'emplois (PAE) de la mission, fixé pour 2023 à 35 478 ETPT, est respecté. En exécution, il s'est élevé à **35 166**, soit une sous-exécution de 312 ETPT, contre une sous-exécution de 349 ETPT en 2022 et de 149 ETPT en 2021. Cette sous-exécution est attribuée, comme l'année précédente, à un nombre de sorties plus élevé qu'anticipé, ainsi qu'à la mise en œuvre de la circulaire du 10 mars 2021 visant à accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines.

Exécution du plafond d'emplois de la mission entre 2016 et 2023

(en ETPT)



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

L'exécution du plafond d'emplois de la mission a donc connu une diminution de 3 699 ETPT depuis 2019. Il faut relever que la diminution du plafond d'emplois s'élève même à près de **52,5 %** depuis 2008, année où le plafond d'emplois atteignait 73 986 ETPT – une diminution allant certes de pair avec les modifications du périmètre d'intervention du pôle ministériel.

Lors des rapports sur les lois de règlement des années précédentes, le rapporteur spécial avait partagé les inquiétudes formulées par la Cour des comptes¹ s'agissant de la **déqualification de la structure des emplois du ministère**.

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

L'année 2022 a marqué une inversion par rapport à cette tendance : 22 emplois de catégorie A ont été créés par rapport au schéma d'emploi initial, tandis que 54 emplois de catégorie C ont été supprimés par rapport à ce même schéma.

Cette tendance a été poursuivie et nettement renforcée en 2023, avec **la création de 187 emplois de catégorie A, et la suppression de 207 emplois de catégorie C**. Il convient de s'assurer que cette dynamique est pérenne. En effet **le ministère a besoin plus que jamais de personnels qualifiés pour mener la transition écologique en cours et exercer ses missions**.

C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » EST MARQUÉE PAR L'OUVERTURE DE CRÉDITS NOUVEAUX POUR LE RENFORCEMENT DES RÉSEAUX D'EAU

339,3 millions d'euros de CP ont été consommés en 2023 sur le programme 113, ce qui représente une **exécution supérieure de 20,8 % (+ 58,4 millions d'euros)** par rapport aux prévisions inscrites dans la loi de finances initiale pour 2023.

Cette exécution supérieure aux prévisions résulte pour l'essentiel de **l'ouverture de 50 millions d'euros (AE=CP) par le projet de loi de finances de gestion pour 2023 pour les agences de l'eau, afin de renforcer les réseaux d'eau et de lutter contre les fuites**. Ces crédits supplémentaires ont été ouverts à la suite d'un amendement du rapporteur général de la commission des finances, adopté en séance par le Sénat.

En 2022, la même somme avait également été ouverte pour ces mêmes opérateurs en fin de gestion à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, pour un total de 100 millions d'euros sur deux ans fléchés vers l'entretien du réseau d'eau.

¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, et années précédentes, de la mission.

Les sécheresses de l'été 2022 ont en effet fortement endommagé les infrastructures du réseau d'eau, et ont révélé l'ampleur et la gravité du taux de fuite du réseau : on estime que chaque année, 20 % du volume d'eau potable distribué chez les usagers est perdu, ce qui représente 1 milliard de mètres cubes d'eau. **La consommation des crédits ouverts à l'initiative du rapporteur général montre que ces crédits supplémentaires étaient bel et bien nécessaires à l'entretien du réseau d'eau.**

D. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » EN 2023 EST GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS

En 2023, 1 107,2 millions d'euros d'AE et 1 109,3 millions d'euros de CP ont été consommés sur le programme, et le taux d'exécution du programme est très proche de la prévision : 97,8 % des AE ont été consommés, ainsi que 95,8 % des CP. Cette légère sous-exécution concerne pour la majeure part le fonds de prévention des risques naturels majeurs (« fonds Barnier »).

Le fonds Barnier a bénéficié de 205 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2023, auxquels se sont ajoutés en gestion des reports de crédits (4,5 millions en AE et 50,6 millions d'euros en CP) et des redéploiements au sein du programme (35 millions d'euros en AE et 100 000 euros en CP), pour un total de 233 millions d'euros en AE et 239,5 millions d'euros en CP de crédits ouverts en gestion.

Le taux d'exécution du fonds a été de 83 % en CP en 2023, en légère amélioration depuis 2022 (78 %). Cette sous-consommation a été principalement causée par des difficultés dans les expropriations consécutives à la tempête Alex de 2020 dans les Alpes Maritimes, ainsi que par des retards de demandes de paiement de subventions du plan séisme Antilles.

E. UNE SOUS-CONSUMMATION IMPORTANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 380 « FONDS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES »

L'exécution des AE du programme 380, « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », dit le « fonds vert », est conforme aux prévisions. **En revanche, avec 301,7 millions d'euros consommés par rapport à 500 millions d'euros de prévus, le taux d'exécution en CP s'établit seulement à 67 %.**

Cette sous-consommation provient tout d'abord d'une clé de répartition pluriannuelle des crédits de paiement (uniforme, à 25 % par an sur quatre ans) qui n'étaient pas adaptée à la nature des dossiers engagés : de nombreux projets supposaient l'accomplissement de formalités préalables aux travaux, et ne pouvaient donc en réalité véritablement démarrer qu'en 2024.

La Cour des comptes qualifie ainsi « *d'arbitraire* » la clé de répartition retenue¹. **En revanche, il n'a pas été constaté de retards significatifs dans l'engagement des dossiers.**

La condition d'un minimum de 30 % d'économie pour les projets de rénovation énergétique n'a pas été systématiquement respectée : en 2023, il a été constaté qu'au moins 143 dossiers soumis à ce seuil ne le respecteraient, ce qui représente 8,8 % des dossiers de rénovation énergétique. En outre, la Cour des comptes relève que « *la plupart des projets financés n'étaient pas inscrits aux Contrats de réussite de la transition écologique (CRTE), les cahiers d'accompagnement prévoyant leur inscription a posteriori « autant que possible ».* »²

Le rapporteur réitère également ses critiques sur le cadrage budgétaire du fonds vert : de nombreuses politiques, en particulier celles concernant la protection de la biodiversité et l'adaptation au changement climatique, devraient être inscrites dans les programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 181 « Prévention des risques » existants de la mission Écologie. En 2024, la Stratégie nationale biodiversité a été intégrée, à raison, au programme 113, mais le programme 380 reste problématique au regard du principe de spécialité budgétaire.

Enfin, l'annulation de 430 millions d'euros de crédits de paiement sur le fonds vert en février 2024³, ce qui correspond à 38,2 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, ainsi que la très importante mise en réserve décidée au même moment, à hauteur de deux-tiers des crédits restants, **interroge fortement sur la capacité du fonds à accompagner les projets lancés en 2023, et à subventionner de nouveaux projets en 2024.**

F. UN PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » PROFONDÉMENT AFFECTÉ PAR LA CRISE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

En 2023, les crédits consommés, en AE et en CP, se sont élevés à **20,2 milliards d'euros**, en hausse de 67 % par rapport à 2022 en raison du **coût des mesures de soutien exceptionnelles mises en œuvre pour atténuer les effets de la crise des prix de l'énergie** qui s'est déclenchée à l'automne 2021. Ainsi, en 2023, **75 % des crédits** consommés sur le programme 345 l'ont été pour financer le coût net de ces dispositifs d'aides aux consommateurs d'énergie.

La crise des prix de l'énergie a profondément affecté le mécanisme de compensation des charges de service public de l'énergie (CSPE) suivi sur le programme 345. Aussi, **en 2023⁴, en raison de l'augmentation inédite des prix**

¹ Cour des comptes, Note sur l'exécution budgétaire de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » de 2023, avril 2024, page 72.

² Cour des comptes, Note sur l'exécution budgétaire de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » de 2023, avril 2024, page 74.

³ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

⁴ Du fait du calendrier de versement des CSPE.

de l'électricité sur les marchés de gros, le fonctionnement habituel des mécanismes de soutien à la production d'énergie renouvelable (EnR) s'est inversé pour constituer des prélèvements sur les revenus exceptionnels perçus par les producteurs. Les compensations habituellement versées par l'État aux installations de production se sont ainsi en partie muées en recettes publiques exceptionnelles.

La délibération de « réévaluation » des CSPE pour 2023 publiée au début du mois de novembre 2022 par la CRE¹ anticipait un phénomène d'une ampleur considérable puisque, hors dispositifs de soutien exceptionnels, le régulateur évaluait les CSPE pour 2023 à un montant négatif de 35,7 milliards d'euros. **Toutefois, la baisse plus rapide qu'anticipée des prix de l'énergie en 2023 a conduit à très nettement réviser à la baisse ces recettes exceptionnelles.** Aussi, dans sa délibération du 13 juillet 2023² modifiée par une délibération datée du 21 septembre 2023³, la CRE avait-elle réévalué les CSPE à compenser en 2023 à un montant négatif de « seulement » 10,7 milliards d'euros, soit une diminution de 25 milliards d'euros par rapport à l'estimation réalisée à la fin de l'année 2022. *In fine*, le traitement individuel de la situation de chaque producteur a conduit le ministère de la transition énergétique à constater **des recettes exceptionnelles à hauteur de 11,5 milliards d'euros au cours de l'exercice 2023.** Dans la mesure où le **financement des mesures de soutien exceptionnelles aux consommateurs a été intégré au dispositif de compensation des charges de service public de l'énergie**, ces recettes exceptionnelles ont été affectées en déduction du coût brut de ces mesures d'aides. C'est pourquoi, au sein du programme 345, les crédits consacrés au financement de ces dispositifs n'apparaissent qu'à hauteur de leur coût net.

¹ Délibération n° 2022-272 de la Commission de régulation de l'énergie du 3 novembre 2022 relative à la réévaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

² Délibération n° 2023-200 de la Commission de régulation de l'énergie du 13 juillet 2023 relative à la l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2024 et à la réévaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

³ Délibération n° 2023-293 de la Commission de régulation de l'énergie du 21 septembre 2023 portant modification de la délibération n° 2023-200 du 13 juillet 2023 relative à la l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2024 et à la réévaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

**Exécution des crédits votés du programme 345
« Service public de l'énergie » en 2023 (CP)**

(en millions d'euros)

	2022 (exécuté)	2023 (LFI)	2023 (exécuté)	Exécution 2023 / exécution 2022 (en %)	Exécution 2023 / LFI 2023 (en %)
09- Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole	4 371,4	0,0	1 375,9	- 68,5 %	+ 100 %
10- Soutien à l'injection de biométhane	518,1	34,3	44,2	- 91,5 %	+ 28,9 %
11- Soutien dans les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain	1 851,7	2 478,1	3 166,1	+ 71,0 %	+ 27,8 %
12- Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	564,0	376,7	214,1	- 62,0 %	- 43,2 %
13- Soutien aux effacements de consommation	46,7	72,0	63,0	+ 34,9 %	- 12,5 %
14- Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité	105,7	43,9	51,0	- 51,8 %	+ 16,2 %
15- Frais divers	60,9	73,3	87,7	+ 44,0 %	+ 19,6 %
17- Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	4 620,8	17 921,6	15 169,1	+ 287,8 %	- 15,4 %
18- Soutien hydrogène	-	0,0	0,0	-	-
Total programme	12 138,8	21 000,0	20 170,2	+ 66,2 %	- 4,0 %

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

La consommation de crédits sur l'action 09 « Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole » s'est élevée à 1,4 milliard d'euros en 2023 alors que la LFI n'avait pas prévu de crédits pour cette action. En 2023, la consommation des crédits alloués au dispositif de soutien à l'injection de biométhane (action 10 « Soutien à l'injection de biométhane ») s'est quant à elle établie à 43 millions d'euros. Le coût des dispositifs de soutien destinés aux zones non interconnectées (ZNI)¹ a augmenté en 2023 pour atteindre 3,2 milliards d'euros. En 2023, les montants de CSPE affectés à la cogénération

¹ Retracer à l'action 11 « Soutien dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain ».

(action 12 « Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques ») se sont établis à 214 millions d'euros.

Au cours de l'exercice 2023, **la grande majorité des crédits consommés sur le programme 345 ont servi à financer les dispositifs de soutien exceptionnels** mis en œuvre dans le cadre de la crise des prix de l'énergie. Ces crédits sont retracés au sein de l'action 17 « Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs ». En 2023, sur cette action, **9,9 milliards d'euros ont ainsi été dépensés au titre des mesures prises pour soutenir les consommateurs d'électricité et 5,3 milliards d'euros pour celles relatives au gaz**. Ces montants correspondent au **solde net du coût réel de ces mesures**, c'est-à-dire, après déduction des charges négatives dues par les producteurs d'électricité à base d'énergie renouvelables (voir *supra*).

Ainsi, **à la fin de l'année 2023, le coût brut des mesures de soutien était-il évalué à 26,7 milliards d'euros. Les 11,5 milliards d'euros de recettes exceptionnelles perçues des producteurs d'électricité en 2023 expliquent le montant de 15,2 milliards d'euros de crédits** du programme 345 consacrés au cours de cet exercice au titre des dispositifs d'aide exceptionnels des consommateurs d'énergie. En effet, selon le fonctionnement du mécanisme des compensation de CSPE, les charges négatives dues par des opérateurs qui, dans le même temps, devaient bénéficier d'une compensation du programme 345 d'un montant supérieur du fait de leur contribution, en tant que fournisseur d'énergie, aux dispositifs de soutien exceptionnels (10,2 milliards d'euros), ont été déduites des versements mensuels qui leur étaient dus. S'agissant des recettes exceptionnelles provenant des opérateurs qui étaient en situation de charges négatives nettes, c'est-à-dire les producteurs d'électricité redevables à l'État de primes négatives sans qu'ils ne bénéficient par ailleurs de compensations au titre des mécanismes d'aide exceptionnels aux consommateurs, un rétablissement de crédits de 1,3 milliard d'euros a été constaté sur le programme 345 au cours de la gestion 2023.

La situation de crise a mis en exergue les imperfections du fonctionnement du programme 345. Ainsi, comme le rapporteur a pu le souligner dans ses rapports précédents et à l'instar des positions défendues par la Cour des comptes dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », **il n'est pas acceptable qu'en cours gestion, les versements effectués à EDF au titre des compensations de CSPE jouent le rôle de variable d'ajustement budgétaire.** Par opportunité, pour lisser de façon pluriannuelle la consommation des crédits sur le programme 345 et pour ne pas avoir à demander au Parlement de modifier les crédits en cours d'année par des lois de finances rectificatives, d'une année sur l'autre, l'État ajuste les versements effectifs à EDF. Cette pratique conduit à procéder à des reports de charges significatifs et très fluctuants d'une année sur l'autre. **Elle entache l'autorisation budgétaire, le principe d'annualité ainsi que la sincérité des crédits inscrits au programme 345 en loi de finances initiale.**

De façon plus générale, outre son extrême complexité, son manque de transparence et les largesses excessives qu'il autorise à l'exécutif au regard du respect du principe d'autorisation budgétaire, **le fonctionnement du mécanisme des charges de service public a exposé au grand jour ses faiblesses dans le cadre de la crise**. Il n'a pas été conçu dans la perspective de prix de l'énergie très volatiles. Le rapporteur a appris que, notamment à l'invitation de la Cour des comptes, l'administration réfléchit à une réforme du dispositif. **La sortie de crise qui doit s'accompagner d'un bilan approfondi des conséquences de celles-ci sur le modèle actuel mais aussi des mesures dérogatoires qui ont été prises pour l'ajuster, semble être un moment idoine pour concevoir une réforme** du mécanisme de compensation des charges de service public de l'énergie et de sa traduction budgétaire. **Deux lignes directrices devraient guider cette réforme : lisibilité et respect du principe d'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.**

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, le rapporteur spécial s'était indigné de l'insuffisance manifeste des informations retracées dans le projet annuel de performance ainsi que dans les objets d'amendements déposés par le Gouvernement d'alors en cours d'examen qui avaient pourtant profondément bouleversé l'équilibre budgétaire du programme 345.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », **la Cour des comptes a elle-même mis en exergue l'ampleur de l'atteinte faite à l'autorisation budgétaire** à cette occasion : *« le Parlement a voté un montant d'enveloppe sans visibilité sur les fondamentaux qui l'expliquent puisqu'aucune information précise ne lui a été fournie. Le projet annuel de performance du programme 345 annexé au projet de loi de finances pour 2023 ne comportait en effet aucun détail alors même que les estimations de la CRE de juillet et novembre 2022 ne pouvaient plus servir de base pour déduire le montant de charges négatives pris en compte pour calculer le coût des mesures exceptionnelles. Cette information sur le coût des mesures de protection dans leur coût brut et sur le montant estimé des charges négatives n'apparaît pas non plus dans les amendements déposés ».*

Certes l'ancien Gouvernement a amélioré depuis l'information des annexes budgétaires du programme 345. Cependant, le rapporteur spécial regrette de constater à nouveau des incohérences manifestes de chiffres dans le contenu du rapport annuel de performance 2023. En effet, alors que le tableau récapitulatif des crédits consommés en 2023 sur les sous-action 17-01 « Mesures à destination des consommateurs d'électricité » et 17-2 « Mesures à destination des consommateurs de gaz » mentionnent respectivement 9,9 milliards d'euros et 5,4 milliards d'euros, les développements explicatifs qui figurent juste en dessous indiquent des chiffres différents : respectivement 11,8 milliards d'euros et 4,7 milliards d'euros.

G. LE CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ)

Le CAS FACÉ porte en dépenses les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODÉ)¹. En recettes, il est alimenté par une contribution des gestionnaires des réseaux de distribution publique d'électricité². Fixé par arrêté, le taux de cette contribution répond à une logique de péréquation entre zones urbaines et rurales.

Le CAS comprend deux programmes :

- le programme 793 « Électrification rurale », qui concentre 98 % des AE et 99 % des CP exécutés en 2023, vise à financer le renforcement, la sécurisation et l'extension des réseaux d'électrification rurale ;

- le programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries » finance des actions de production décentralisée d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI), en particulier dans les collectivités ultramarines, ainsi que dans les sites isolés.

Depuis 2018, le CAS se voit systématiquement attribuer 360 millions d'euros de crédits en LFI. En 2023, la consommation des AE (341 millions d'euros) a diminué de 13 % par rapport à 2022 tandis que celle des CP a progressé de 6 % (367 millions d'euros). La diminution du montant d'AE consommées en 2023 a principalement pour origine le niveau exceptionnellement élevé observé en 2022, lui-même lié à un phénomène de rattrapage des retards d'engagements constatés en 2021 du fait d'éléments conjoncturels tenant aux élections départementales et aux incertitudes concernant le cadre normatif du CAS.

Les taux de consommation des AE et des CP au regard des crédits adoptés en LFI sont respectivement de 95 % et de 102 %.

¹ C'est-à-dire les collectivités ou syndicats d'électrification détenteurs de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux de distribution.

² Assise sur le nombre de kilowattheures (kwh) distribués à partir d'ouvrages exploités en basse tension l'année précédente.

En prenant en compte la totalité des crédits ouverts en 2023, y compris les crédits de reports (10 millions d'euros en AE et 353 millions d'euros en CP), la consommation des crédits s'est établie à 91 % en AE mais à seulement 49 % en CP.

D'année en année, l'intégralité des crédits non consommés sont systématiquement reportés sur l'exercice suivant. Aussi, en 2024, les reports de crédits se sont élevés à 14 millions d'euros en AE et 354 millions d'euros en CP.

Exécution des crédits du CAS par programme en 2023

(en milliers d'euros)

Programme		Crédits exécutés 2021	Crédits exécutés 2022	Crédits votés LFI 2023	Crédits exécutés 2023	Exécution 2023 / exéc. 2022 (en %)	Exécution 2023 / LFI 2023 (en %)
793 « Électrification rurale »	AE	335 028,9	367 911,9	351 500,0	333 992,8	- 9,2 %	- 5,0 %
	CP	342 205,6	344 849,5	351 500,0	362 251,5	+ 5,0 %	+ 3,1 %
794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries »	AE	601,3	24 800,2	8 500,0	6 882,0	- 72,3 %	- 19,0 %
	CP	2 546,3	2 871,8	8 500,0	4 967,5	+ 73,0 %	- 41,6 %
Total	AE	335 630,2	392 712,1	360 000,0	340 874,8	- 13,2 %	- 5,3 %
	CP	344 751,9	347 721,2	360 000,0	367 219,0	+ 5,6 %	+ 2,0 %

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

Les recettes du CAS sont restées stables en 2023 à 378 millions d'euros. En 2023 le CAS présente un solde excédentaire de 11 millions d'euros.

Le CAS présente encore un montant d'engagements souscrits non couverts de 205 millions d'euros en 2023, héritage de la reprise en 2012 d'engagements, à hauteur de 410 millions d'euros, pris avant cette date par EDF.

**Équilibre du CAS « Financement des aides aux collectivités
pour l'électrification rurale » en 2023 (en crédits de paiement)**

(en milliers d'euros)

Programme	Recettes	Crédits exécutés	Solde
793 « Electrification rurale »		362 251,5	
794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries »		4 967,5	
Total	377 913,3	367 219,0	+ 10 694,3

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

En 2023, le taux d'exécution des crédits du programme 793 s'est élevé à 95 % pour les AE comme pour les CP. Cependant, si l'on retient l'ensemble des crédits ouverts sur le programme, fortement majorés par les reports structurels, la consommation de CP dépasse à peine 50 %.

Exécution du programme 793 par action en 2023

(en milliers d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Crédits votés	Crédits exécutés	Taux de consommation	Crédits votés	Crédits exécutés	Taux de consommation
3 Renforcement des réseaux	170 000,0	169 771,4	99,9 %	170 000,0	178 228,6	104,8 %
4 Extension des réseaux	30 000,0	22 451,6	74,8 %	30 000,0	31 228,1	104,1 %
5 Enfouissement et pose en façade	41 000,0	54 974,2	134,1 %	41 000,0	38 302,8	93,4 %
8 Fonctionnement	300,0	826,0	275,3 %	300,0	785,4	261,8 %
9 Déclaration d'utilité publique (Très haute tension)	500,0	0,0	0,0 %	500,0	0,0	0,0 %
10 Intempéries	9 700,0	459,0	4,7 %	9 700,0	12 945,8	133,5 %
11 Sécurisation de fils nus	100 000,0	79 510,6	79,5 %	100 000,0	100 760,8	100,8 %
Total	351 500,0	333 992,8	95,0 %	351 500,0	333 992,8	95,0 %

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

Depuis la création du CAS, les crédits du programme 794 ont toujours fait l'objet d'un phénomène de sous-consommation massif. Cette situation perdure en 2023 avec des taux d'exécution de 48 % pour les AE et de 12 % pour les CP si l'on prend pour référence la totalité des crédits ouverts au cours de l'exercice¹.

Les difficultés d'exécution des crédits du programme 794 s'expliquent toujours principalement par l'absence de projets d'ampleur en outre-mer, les difficultés à monter les dossiers ou encore par les retards du programme d'électrification du cirque de Mafate à la Réunion.

¹ Y compris les reports.