



Mission Écologie, développement et mobilité durables

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

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

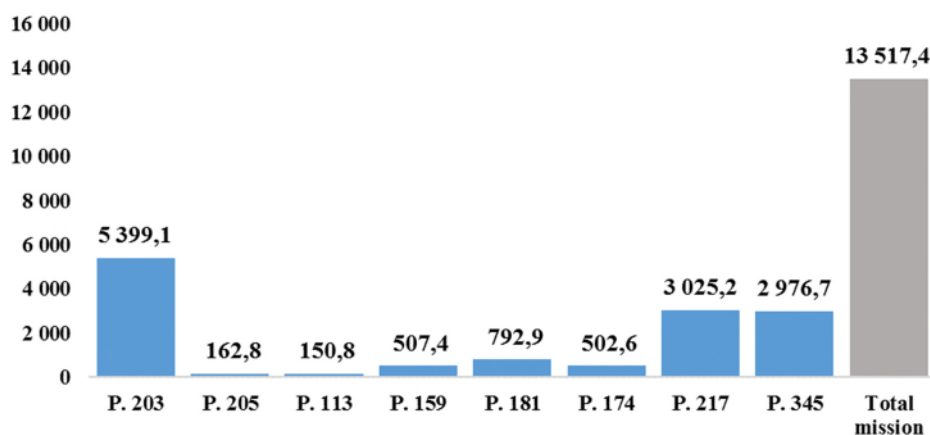
Programme 174 – Énergie, climat et après-mines

Programme 181 – Prévention des risques

Programme 345 – Service public de l'énergie

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

Graphique n° 1 : Exécution 2018 de la mission - (CP, en M€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus. Données non retraitées.

Synthèse

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* (EDMD) comprend huit programmes budgétaires et se voit rattacher trente-sept opérateurs à titre principal, qui concourent à la mise en œuvre de politiques publiques très diverses (transport, énergie, protection de l'environnement et de la biodiversité, lutte contre les pollutions, prévention des risques naturels et technologiques notamment).

Elle se caractérise d'abord par l'importance des moyens consacrés à ces politiques, tant sur le plan financier qu'humain.

Ainsi, en 2018, les moyens financiers consacrés aux politiques publiques relevant de la mission peuvent être estimés à 25,1 Md€. Ils sont composés majoritairement des dépenses des opérateurs (10,8 Md€) et de crédits budgétaires¹ (9,9 Md€) auxquels il faut ajouter 4,7 Md€ de dépenses fiscales. Les crédits budgétaires, qui constituent le cœur de l'analyse de la présente note, représentent donc moins de la moitié des moyens consacrés à ces politiques.

Les moyens humains sont également conséquents. En effet, aux 40 250 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) gérés sur le périmètre de la mission en 2018, il convient d'ajouter les 20 697 ETPT rémunérés par les opérateurs.

Une progression des crédits dans un périmètre modifié

Le cadre budgétaire a été marqué en 2018 par plusieurs évolutions des modalités de financement d'opérateurs majeurs de la mission. Ainsi, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), précédemment financée par l'affectation d'une fraction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), se voit désormais attribuer une subvention pour charge de service public (597,35 M€). À l'inverse, le financement des principaux opérateurs de la biodiversité (agence française pour la biodiversité, office national pour la chasse et la faune sauvage, parcs nationaux) est désormais assuré par une contribution (directe ou indirecte) versée par les agences de l'eau. Par conséquent, ces opérateurs

¹ Les données d'exécution de crédits budgétaires de l'État sont retraitées des subventions et transferts aux opérateurs de l'État, ainsi que des fonds de concours en provenance de l'Agence française pour le financement des infrastructures de transport (AFITF) afin d'éviter les doubles comptes.

ne perçoivent plus de subventions pour charges de service public en provenance du programme 113.

Au-delà de ces changements de périmètre, l'augmentation de 18 % des crédits initiaux de la mission profite essentiellement au programme 345 avec la généralisation du chèque énergie.

Les crédits budgétaires ouverts (14,47 Md€ en AE et 13,80 Md€ en CP) sont largement supérieurs aux crédits initiaux de la LFI en raison de l'importance des fonds de concours et des attributions de produits qui sont rattachés à la mission en gestion (1,92 Mds€ en AE et 2,21 Mds en CP dont les trois-quarts en provenance de l'agence de financement des infrastructures de transports de France – AFITF).

Une exécution budgétaire satisfaisante caractérisée par l'importance des dépenses de transfert

Le taux de consommation des crédits ouverts demeure élevé, s'établissant à 90,6 % en AE et 98,1 % en CP et s'explique notamment par un taux de mise en réserve revenu à un niveau raisonnable (3 % des crédits de la loi de finances initiale hors dépenses de personnel) et l'absence tant de mise en réserve supplémentaire que d'annulation de crédits en cours de gestion.

Si le cadre de gestion a été stabilisé, l'année 2018 a néanmoins été marquée par un transfert de crédits de 38 M€ en AE-CP du budget général sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aide à l'acquisition de véhicules propres* en vue de couvrir l'impasse budgétaire liée aux demandes de primes à la conversion excédant les prévisions et les crédits disponibles. La prise en charge, à partir de 2019, de la prime à la conversion par le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*, appelle à une vigilance accrue sur la soutenabilité de ce programme.

En 2018, les dépenses de transfert (7,08 Md€ en AE et 7 Md€ en CP) représentent, comme les années précédentes, plus de la moitié des crédits exécutés par la mission, en raison de l'importance des interventions de l'État dans le domaine des transports et de l'énergie (respectivement 46 et 36 % de ces dépenses).

La généralisation du chèque énergie s'est traduite par l'envoi de plus de 3,6 millions de chèques, pour un montant total de 539,7 M€ et un montant unitaire moyen de 150 €. Dans le domaine des transports, les concours de l'État à l'équilibre des péages de SNCF Réseau pour les circulations des trains express régionaux, des trains d'équilibre du territoire et des trains de fret représentent 67 % des dépenses d'intervention et ont atteint 2,27 Md€.

Le net accroissement des dépenses d'investissement et des dépenses fiscales

En matière d'investissement, une grande partie des dépenses budgétaires est consacrée au domaine routier, en cohérence avec la volonté exprimée par le Gouvernement d'accroître notamment les moyens consacrés à l'entretien et à la régénération. Au total, les dépenses d'investissement pour le domaine routier s'élèvent à 1,5 Md€ en CP, soit + 16 % par rapport à 2017.

Les actions des programmes d'investissement d'avenir relevant de la mission s'élèvent à 4,81 Md€ pour les PIA 1 et 2 et à 1 Md€ pour le PIA 3. La gestion de ces enveloppes relève essentiellement de l'ADEME. Par ailleurs, la mission met en œuvre trois enveloppes financières dans le cadre du Grand Plan d'Investissement, pour un montant total de 3,5 Md€ sur la période 2018-2022.

L'estimation actualisée du coût des dépenses fiscales pour 2018 s'élève à 4,7 Md€, en augmentation de 29 % par rapport à 2017 et de plus de 100 % par rapport à 2015.

Au regard de l'importance et de la progression des dépenses fiscales, la Cour insiste sur la nécessité de procéder à l'évaluation des dispositifs les plus importants, notamment en vue de s'assurer de leur cohérence avec les objectifs environnementaux de la mission.

Des observations récurrentes sur la gestion

Comme la Cour l'avait déjà précédemment observé dans la NEB 2017, et comme pour le CAS *Transition énergétique*, les modalités de budgétisation et de gestion du programme 345 continuent de respecter imparfaitement les principes d'annualité et de sincérité budgétaire. La gestion des restes à payer d'une année sur l'autre, induite par le calendrier de paiement défini dans le code de l'énergie, donne lieu à des reports de charges significatifs.

Enfin, la Cour note, comme en 2017, que plusieurs fonds sans personnalité morale relevant du périmètre de la mission dérogent au principe d'universalité budgétaire et pourraient être rebudgétisés, en particulier ceux déjà financés par des crédits budgétaires comme le compte « Service public de l'énergie ».

Dans le domaine des ressources humaines, la déqualification progressive de la structure des emplois du ministère (par un moindre recrutement des agents de catégorie A au profit de recrutements

supplémentaires d'agents de catégorie C) risque d'avoir des conséquences sur les compétences disponibles pour faire face à l'évolution des missions stratégiques du ministère de la transition écologique et solidaire.

Des risques sur le respect de la trajectoire des finances publiques à moyen terme

Des engagements sur les infrastructures de transport et le programme 345 – *Service public de l'énergie* pèsent sur le respect de la trajectoire des finances publiques à moyen terme.

La trajectoire financière de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est de plus en plus préoccupante. En effet, au-delà des constats récurrents de la Cour sur le niveau de dépenses de cet organisme, l'année 2018 a été marquée par une contraction de ses ressources (- 7 % par rapport à 2017) qui accroît les incertitudes sur sa capacité à prendre en charge de nouveaux engagements. Au-delà, la programmation des investissements de l'AFITF pour les dix prochaines années dépend des orientations qui seront retenues par la future loi d'orientation des mobilités (LOM).

S'agissant de la société du Grand Paris (SGP), la révision du coût à terminaison du Grand Paris Express (désormais estimé à environ à 38,4 Md€₂₀₁₂) contribue à accroître la contribution de la SGP aux dépenses des administrations publiques locales de près de 7 Md€.

Les engagements de l'État à reprendre 35 Md€ de dette de la SNCF n'ont pas eu d'impact budgétaire en 2018. C'est à partir de 2020 que les premiers remboursements à la charge de l'État devraient intervenir.

Il reste également des incertitudes sur le coût final de l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes. De même, le montant de l'indemnisation liée à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim n'est toujours pas arrêté, les crédits inscrits depuis 2017 en AE ne couvrant que la part fixe (446 M€).

La trajectoire des dépenses du programme 345 est aussi préoccupante. Entre la LFI 2017 et la LFI 2019, les crédits ont augmenté de 25 % en AP et 16 % en CP. Les projections pluriannuelles confirment la poursuite de cette tendance. La plupart des actions du programme sont concernées, que ce soient les mesures en faveur des zones non interconnectées, la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique avec le déploiement et l'élargissement du chèque énergie ou le soutien à la cogénération.

Les moyens budgétaires ainsi mobilisés justifient de la part du ministère une vigilance sur l'efficacité de ces différents dispositifs.

Recommandations

L'analyse des réponses apportées par le ministère aux recommandations formulées par la Cour dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) 2017 est présentée en annexe n° 2.

Sont récapitulées ici les recommandations formulées par la Cour au titre de l'analyse de l'exécution budgétaire 2018.

Recommandation n° 1. (MTES et MACP) Poursuivre l'amélioration du suivi des fonds de concours en veillant à la conformité aux principes budgétaires, des flux entre le programme 203 et l'AFITF et au besoin, en adaptant les outils prévus dans Chorus.

Pour mémoire, sont rappelées ci-dessous les recommandations communes à celles formulées dans la NEB relative au compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique* :

Recommandation n° 2. (DGEC, Budget) Mieux calibrer l'évaluation des crédits du programme 345 relatifs à la compensation des charges de service public de l'énergie, afin de limiter les reports de charges

Recommandation n° 3. (DGEC) Compléter les documents budgétaires afin d'améliorer l'information du Parlement sur le fonctionnement du dispositif de compensation de charges de service public de l'énergie.

Recommandation n° 4. (DGEC) Dénoncer la convention de gestion avec la Caisse des dépôts et consignations relative au service public de l'énergie.

Sommaire

Introduction.....	9
1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	11
1.1 La programmation initiale	11
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	15
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	24
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	40
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	45
2.1 Programme 203 – Infrastructures et services de transport....	45
2.2 Programme 345 – Service public de l'énergie	54
2.3 Programme 217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	63
2.4 Les faits saillants identifiés sur les autres programmes.....	66
3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE.....	71
3.1 Les dépenses fiscales.....	71
3.2 Les opérateurs	77
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	89
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir et le grand plan d'investissement.....	95
3.5 L'évolution de la dépense totale montre que moins de la moitié des politiques publiques de la mission sont financées directement par des crédits budgétaires.....	97
3.6 L'analyse de la performance	99

Introduction

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* (EDMD) est une mission ministérielle constituée de huit programmes, rattachés au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire (MTES).

Les programmes de la mission sont les suivants :

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

La mission regroupe 37 opérateurs de l'État et assure le financement de cinq autorités indépendantes (l'autorité de sûreté nucléaire, la commission nationale du débat public, l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, la commission de régulation de l'énergie et le médiateur national de l'énergie).

Au total, les dépenses de la mission s'élèvent, en 2018, à 13,11 Md€ en AE et 13,54 Md€ en CP.

Les dépenses fiscales de la mission sont évaluées à 4,73 Md€.

Les emplois autorisés du ministère représentent 40 328 ETPT. Ils ont été exécutés à hauteur de 40 250 ETPT. Aux emplois ministériels peuvent être ajoutés les emplois rémunérés par les opérateurs de l'État rattachés à titre principal à la mission (21 108 ETPT en exécution, sous et hors plafond confondus).

La mission *EDMD* porte des politiques publiques variées dans les domaines de transports, de l'écologie, de l'énergie et des risques naturels et technologiques qui sont largement partagées avec les 36 opérateurs de l'État rattachés à titre principal à la mission. En complément des subventions et des transferts (1,96 Md€) plusieurs d'entre eux sont affectataires de ressources fiscales estimées à 5,1 Md€, dont 2,1 Md€ pour

les six agences de l'eau, 1,7 Md€ pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), 0,58 Md€ pour la Société du grand Paris (SGP).

La première partie analyse l'exécution budgétaire 2018 au niveau de la mission, à la fois au regard de la programmation initiale et de l'exécution 2017. Elle ébauche pour la première fois une analyse rétrospective sur dix ans et s'intéresse aux perspectives associées à la trajectoire budgétaire.

La deuxième partie analyse les principaux enjeux de l'exécution par programme.

La troisième partie vise à mettre l'exécution budgétaire en perspective par une présentation des autres moyens qui financent la politique publique portée par la mission, par une analyse rétrospective de l'ensemble de ces moyens sur moyenne période et par une analyse de la démarche conduite en termes de performance.

1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Des crédits initiaux en augmentation

Par rapport à la LFI 2017, les crédits de la mission en LFI ont augmenté de façon importante de 18,64 % en AE et de 17,56 % en CP (+ 1 782,78 M€ en AE et + 1 689,42 M€ en CP). Cette hausse est principalement le fait des programmes 181 – *Prévention des risques*, 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable* et 345 – *Service public de l'énergie*. En sens inverse les programmes 113 – *Paysages, eau et biodiversité* et 205 – *Affaires maritimes* sont en nette diminution.

Tableau n° 1 : Évolution des crédits initiaux à périmètre courant et à périmètre constant

(en M€)	Autorisations d'engagements				Crédits de paiement			
	LFI 2018	LFI 2017	Évol. périmètre courant	Évol. périmètre constant	LFI 2018	LFI 2017	Évol. périmètre courant	Évol. périmètre constant
P 113	147,81	280,89	-47,38%	2,37%	147,81	280,89	-47,38%	2,37%
P 159	516,14	497,01	3,85%	-1,98%	515,13	497,08	3,63%	-2,00%
P 174	426,52	455,44	-6,35%	-6,35%	426,52	456,14	-6,49%	-6,49%
P 181	849,35	238,16	256,63%	0,23%	839,12	227,58	268,72%	0,27%
<i>dont HT2</i>	803,47	193,24	315,79%	0,12%	793,24	182,66	334,27%	0,17%
<i>dont T2</i>	45,89	44,92	2,15%	2,15%	45,89	44,92	2,15%	2,15%
P 203	3 209,09	3 124,22	2,72%	2,87%	3 141,52	3 145,81	-0,14%	0,01%
P 205	158,12	201,27	-21,44%	1,08%	158,12	197,89	-20,10%	3,28%
P 217	2 994,05	2 220,22	34,85%	0,30%	3 037,03	2 269,35	33,83%	0,10%
<i>dont HT2</i>	205,63	218,88	-6,05%	1,33%	248,62	268,01	-7,24%	-1,37%
<i>dont T2</i>	2 788,42	2 001,34	39,33%	0,23%	2 788,42	2 001,34	39,33%	0,23%
P 345	3 043,92	2 545,00	19,60%	19,60%	3 043,92	2 545,00	19,60%	19,60%
Total Mission	11 345,00	9 562,22	18,64%	5,24%	11 309,18	9 619,76	17,56%	4,36%
<i>dont HT2</i>	8 510,69	7 515,96	13,23%	7,01%	8 474,87	7 573,49	11,90%	5,81%
<i>dont T2</i>	2 834,30	2 046,26	38,51%	0,26%	2 834,30	2 046,26	38,51%	0,26%

Source : Cour des comptes - les retraitements effectués pour disposer d'une structure constante ont consisté à retraiter les montants de la LFI 2017 au format 2018, en tenant compte de la mesure de périmètre et des transferts observés en LFI 2018.

À périmètre constant, l'évolution est moindre mais reste importante (+ 5,24 % en AE et + 4,36 % en CP). Elle est concentrée sur le programme 345 – *Service public de l'énergie*.

1.1.2 Les principales évolutions concernent les programmes 181, 217 et 345

La LFI 2018 traduit la « rebudgétisation » des crédits de l'ADEME au sein du programme 181 – *Prévention des risques*. Préalablement financée par une affectation d'une part du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), l'ADEME perçoit maintenant une dotation budgétaire du programme 181, fixée à 609,2 M€ en LFI 2018. À périmètre

constant, les crédits de ce programme sont stables (+ 0,23 % en AE et + 0,27 % en CP).

Le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* connaît une augmentation très forte de ses crédits (+ 35 %) responsable de près de la moitié des augmentations de l'ensemble de la mission concentrée sur le titre 2. Ces augmentations résultent du regroupement au sein de ce programme des crédits du titre 2 précédemment budgétés sur le programme 337 – *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable*, suivant en cela une recommandation de la Cour.

Le programme 345 – *Service public de l'énergie* est en augmentation de 19,6 % (+ 499 M€). Cette augmentation résulte de l'augmentation combinée des surcoûts de production d'électricité dans les zones non interconnectées (+ 126,48 M€), du déploiement du chèque énergie (+ 256,74 M€) et l'augmentation des dépenses de soutien à la cogénération (+ 128,87 M€). Malgré tout, les crédits inscrits ne compensent pas la totalité des charges de service public payables pour l'année (voir *infra*, point 2.2.2).

À périmètre courant, les crédits du programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité*, sont en diminution de 47 % en AE et en CP (- 136,5 M€) en raison de la débudgétisation des subventions pour charges de service public. Cette débudgétisation est intervenue dans le prolongement de la loi du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui a élargi le principe « l'eau paye l'eau » à la biodiversité. À périmètre constant, ils augmentent légèrement (+ 2,37 %) en raison de la montée en puissance des dispositifs communautaires (notamment directive cadre sur l'eau, directive cadre sur les milieux marins (DCSMM) et sur les directives habitats naturels et oiseaux sauvages/Natura 2000).

Le programme 203 – *Infrastructures et services de transport* a vu son périmètre légèrement affecté par le transfert de 4,71 M€ vers le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales* (ajustement de la compensation due aux régions suite à la création de la redevance quai en 2014). À périmètre constant, ses crédits sont en augmentation de 2,87 % en AE, soit + 85 M€ (stables en CP) en raison de l'augmentation de la subvention d'équilibre au projet de concession de l'autoroute ferroviaire alpine (AFA) et des crédits pour l'entretien des ports.

Le programme 159 – *Expertise, information géographique et météorologie* s'est vu rattacher deux actions nouvelles en 2018 : l'action 14 « Économie sociale et solidaire » a permis de réunir sur une même

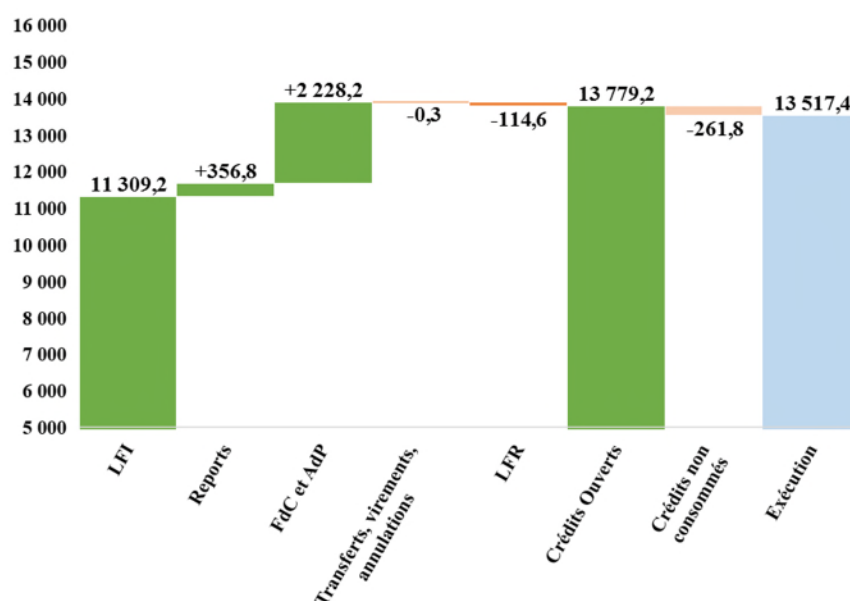
action les crédits dédiés à l'économie sociale et solidaire pour un montant de 14,91 M€ en AE et 13,90 M€ en CP. Ces crédits étaient auparavant rattachés aux programmes 134 – *Développement des entreprises et du tourisme* et 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Au sein de la mission EDMD, le programme 159 a bénéficié du transfert en base de 14,66 M€ depuis le programme 217 des crédits de fonctionnement du CGDD sur la nouvelle action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable*. À périmètre constant, les crédits de ce programme sont en diminution de 2 % (-19 M€ en AE et - 18 M€ en CP). Cette évolution résulte notamment de la baisse des dépenses de personnel des opérateurs suite à la mise en place d'un schéma d'emploi de - 188 ETP sur l'ensemble du programme.

Le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* est en diminution de 6,35 % en AE et 6,49 % en CP, soit respectivement - 28,9 M€ et - 29,6 M€, en raison de la baisse tendancielle du nombre d'ancien mineurs bénéficiaires des interventions portées par ce programme.

À périmètre courant, le programme 205 – *Affaires maritimes* a connu une baisse de plus de 21 % de ses crédits en raison du transfert de l'action *Pêche maritime et aquaculture* (- 44,8 M€) sur le programme 149 de la mission agriculture.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

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



Source : Cour des comptes, d'après Chorus. Données non retraitées.

L'importance des fonds de concours – principalement en provenance de l'AFITF –, mais également des reports (dans une moindre mesure) explique que, comme chaque année, les crédits ouverts sont très largement supérieurs aux crédits initiaux de la loi de finances.

1.2.1 Le retour à une mise en réserve initiale raisonnable

En application de la circulaire n°1BE-17-3661, le taux de la mise en réserve initiale a été réduit de 8 % à 3 % (hors titre 2) et maintenu à 0,5 % (titre 2) des crédits ouverts en LFI. La réserve initiale s'est ainsi élevée à 232,05 M€ en AE et 230,98 en CP de crédits hors titre 2, et à 14,17 M€ en AE et CP de crédits de titre 2.

Le taux effectif de mise en réserve des crédits initiaux hors titre 2 de la mission est donc de 2,7 %, légèrement inférieur au taux nominal de 3 %, en raison des modulations en fonction de la nature des dépenses couvertes

par les subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs de l'État. Le taux effectif de mise en réserve des crédits de titre 2 est égal au taux nominal, à la différence des années précédentes, où le programme 217 portait l'intégralité de la réserve des programmes 217 et 337.

Il n'y a pas eu de mise en réserve complémentaire en cours d'année.

Tableau n° 1 : Montant et taux de mise en réserve initiale et de surgel par rapport aux crédits de LFI (2013-2018)

	AE hors titre 2	CP hors titre 2	Titre 2 (AE-CP)
2018 en M€	232,05	230,98	14,17
2018 en %	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.

Rapporté à l'ensemble des crédits ouverts durant l'exercice, le montant total des mises en réserve s'est élevé à 1,71 % en AE et à 1,78 % en CP².

Hors titre 2, les crédits de la réserve ont été soit annulés soit libérés en fin d'année.

Tableau n° 2 : Mouvements intervenus sur la réserve en 2018

(En M€)	AE hors titre 2	CP hors titre 2	Titre 2 (AE-CP)
Total des crédits gelés dans l'année	232,05	230,98	34,17*
Total des annulations dans l'année	-126,11	-175,10	0
Total des crédits libérés dans l'année	-105,94	-55,88	-9,42
Total restant gelé	0	0	24,75

* inclus 20 M€ de blocage de la réserve en T2 CAS en date du 10 décembre 2018

Source : MTES

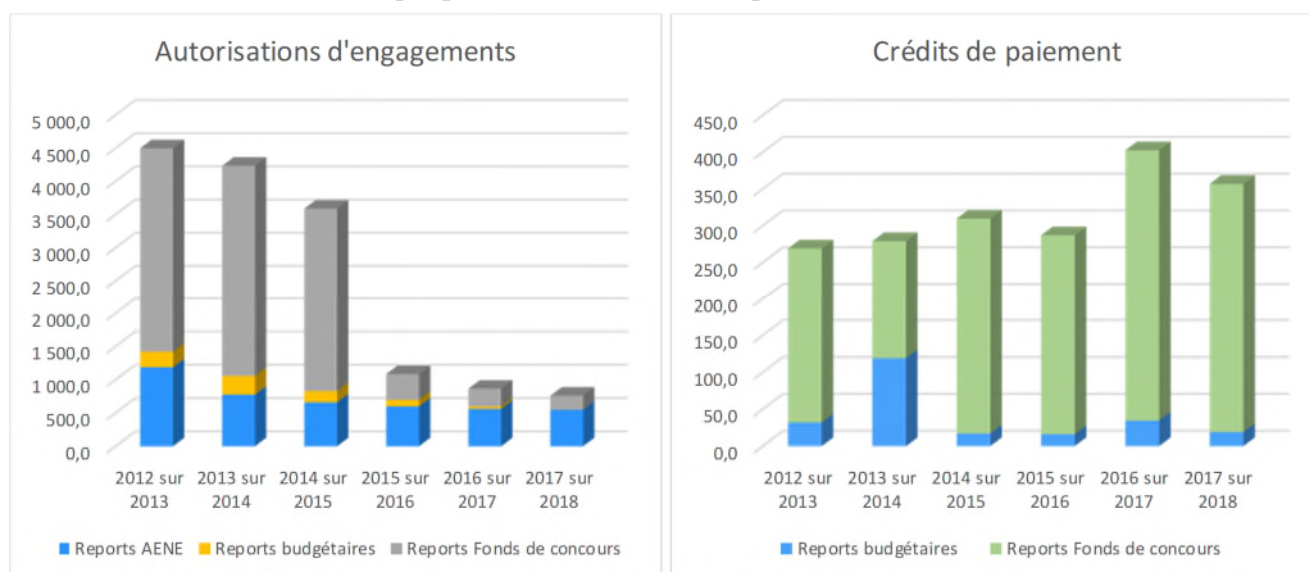
² Hors blocage de 20 M€ de la réserve T2 CAS intervenu le 10 décembre 2018.

1.2.2 Des volumes de reports de crédits en baisse en AE comme en CP

Les reports de crédits de 2017 vers 2018 de la mission se sont élevés à 1 204,79 M€ en AE et à 356,78 M€ en CP. Ils se composent de :

- Reports de crédits budgétaires : 450,43 M€ en AE (dont 446 M€ pour le seul programme 345 au titre des engagements non consommés en 2016 pour l'indemnisation de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim) et 19,02 M€ en CP (dont 7,8 M€ pour le programme 203 et 5,3 M€ pour le programme 217 hors titre 2).
- Reports de crédits de fonds de concours : 205,27 M€ en AE et 337,76 M€ en CP (dont 178,47 M€ en AE et 289,39 M€ en CP pour le seul programme 203) ;
- Reports d'autorisations d'engagement affectées et non engagées (AENE) sur tranches fonctionnelles : 549,09 M€ en AE uniquement, dont 542,93 M€ pour le seul programme 203.

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



Source : Cour des comptes. Les données de reports de 2016 sur 2017 et de 2017 sur 2018 ont été retraitées pour neutraliser deux reports « exceptionnels » en crédits budgétaires : en AE, 446 M€ sur le programme 345 ; en CP, 150 M€ sur le programme 174 (2016 sur 2017 uniquement).

Les reports d'AE de 2017 sur 2018 poursuivent les tendances observées sur le long terme. Les reports de fonds de concours continuent à

s'amoinrir, principalement par le fait des fonds en provenance de l'AFITF. Les reports d'AENE sont en légère baisse, signe d'une poursuite du « nettoyage » des tranches fonctionnelles. Les reports d'AE de crédits budgétaires sont désormais quasi nuls (hors les crédits en lien avec la fermeture du site de Fessenheim), notamment en raison de pratiques de gestion – en particulier du programme 203 - quiaturent la consommation en fin d'exercice.

Les reports de CP sont principalement composés de reports de fonds de concours. La fin de l'exercice 2017 avait été à ce titre difficile, le report imposé après arbitrage étant important (287 M€). Il avait porté sur la partie investissements neufs des crédits AFITF. Cette année, comme les années précédentes, une cible de fin de gestion semble avoir été décidée³ sur les crédits de fonds de concours, pour un montant de 280 M€⁴. Les services ont finalement eu confirmation le jeudi 20 décembre que la totalité de ces crédits pouvait être consommée. Malgré la préparation des services gestionnaires à une telle éventualité, l'intégralité de ces crédits n'a pu être consommée. 60 M€ de dépenses obligatoires n'ont pu être exécutées au 31/12/2018, ce montant représentant 1% des crédits ouverts du programme 203. Les résultats auraient pu être encore améliorés d'une part si la communication avait été anticipée et d'autre part si les conditions de programmation informatique des dates limites de mise en paiement avaient été plus souples.

1.2.3 Des mouvements réglementaires très limités en volume

Aucun décret de virement de crédits n'a été observé durant l'exercice entre les programmes de la mission.

En gestion, les programmes de la mission ont été concernés par quatorze décrets de transfert, pour un solde positif de 8,13 M€ en AE et négatif de 0,31 M€ en CP. Ces montants réduits par rapport à 2017 s'expliquent par une forte diminution des transferts de crédits sur le titre 2 du programme 217 pour un montant total net de 16,4 M€ (contre 818,6 M€ en 2017). Ce montant correspond pour l'essentiel au transfert de 213 ETPT du programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de

³ La communication de la cible de reports sur les fonds de concours au 29 octobre 2018 a été marquée par une incertitude sur le montant à retenir. Cette incertitude a été levée dans le courant du mois de novembre.

⁴ La cible de fin de gestion a été plus difficile à préciser, en raison de l'incertitude conjoncturelle sur les recettes de l'AFITF.

la mission *Administration générale et territoriale de l'État* vers le programme 217, pour un montant de 14,2 M€⁵.

Hors titre 2, les mouvements sont d'ampleur très limitée (moins de 5 M€ pour le plus important)

1.2.4 Les annulations en gestion, portées uniquement par la LFR, atteignent des niveaux nettement plus faibles que les années précédentes

Le schéma d'annulation de gestion 2018 a été porté par la seule LFR. En effet, la mission n'a fait l'objet d'aucun décret d'avance ou décret d'annulation à la différence des années précédentes. Les annulations ont donc porté sur la réserve.

Tableau n° 3 : Annulations et ouvertures par programme

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	-4,42	-4,42	-3,0%	-3,0%	-2,4%	-2,4%
P159	-5,51	-5,48	-1,1%	-1,1%	-1,1%	-1,1%
P174	25,50	85,50	6,0%	20,0%	5,6%	16,6%
P181	-41,73	-41,42	-5,2%	-5,2%	-5,3%	-5,3%
P203	-91,93	-89,90	-2,9%	-2,9%	-1,6%	-1,6%
P205	-2,30	-2,30	-1,5%	-1,5%	-1,4%	-1,4%
P217	-5,22	-6,51	-2,5%	-2,6%	-2,5%	-2,6%
P345	73,99	-50,06	2,4%	-1,6%	2,1%	-1,7%

⁵ Décret n° 2018-1050 du 28 novembre 2018.

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
total 2018	-51,63	-114,60	-0,6%	-1,4%	-0,4%	-1,0%
Dont annulations						
	-151,12	-200,10	-1,8%	-2,4%	-1,3%	-1,8%

Source : Cour des comptes.

Au total, le solde des ouvertures et des annulations en gestion⁶ s'élèvent à 51,6 M€ en AE et 114,6 M€ en CP hors titre 2 soit 1,0 % des crédits disponibles. Ce niveau d'annulation est faible par rapport aux années précédentes (en CP, 434 M€ en 2017, 361 M€ en 2016, 464 M€ en 2015), premier indice d'une gestion apaisée à l'échelle de la mission.

En AE, tous les programmes ont supporté des annulations, à l'exception des programmes 174 et 345. En CP, tous les programmes ont supporté des annulations, à l'exception du programme 174. En dehors des annulations de crédits mis en réserve, le programme 181 a fait l'objet d'un rétablissement de crédit de 25 M€ sur le PIA 1 et 2 de l'ADEME.

Les principales ouvertures ont porté sur :

- Le programme 174 : l'ouverture d'AE correspond pour l'essentiel à la couverture de l'impasse budgétaire lié aux demandes sur la prime à la conversion tandis que l'ouverture en CP est destinée, pour 60 M€, à couvrir les restes à payer des actions du Fonds de financement pour la transition énergétique (Enveloppe spéciale transition énergétique ou ESTE).
- Le programme 345 : l'ouverture d'AE a eu pour objet de limiter le montant des charges de service public à compenser en 2019⁷.

⁶ Incluant un redéploiement de 25 M€ au titre du PIA.

⁷ Cf. point 2.2.2.

1.2.5 Des fonds de concours majorant significativement les crédits ouverts

En 2017, la mission *EDMD* concentrait 41,8 % des crédits issus de fonds de concours et d'attributions de produits abondant le budget de l'État (1,75 Md€ sur 4,19 Md€) et 14 des 32 rattachements supérieurs à 25 M€⁸.

En 2018, la mission reçoit une nouvelle fois une grande part des fonds de concours et attributions de produits, pour un montant de 1,92 Md€ en AE et 2,21 Md€ en CP (hors report de 2017 à 2018 de 338 M€), représentant 19,5 % des crédits de paiements de LFI, cette proportion s'élevant à 69,1 % pour les crédits du programme 203.

Presque entièrement imputables à ce programme, les montants concernés ont, dans l'ensemble, été évalués au mieux au stade du projet de loi de finances au regard des incertitudes qui affectent leur rattachement. Les ressources de l'AFITF ont même été révisées à la baisse de 200 M€ en cours d'année, en raison de rentrées inférieures aux prévisions en matière d'amendes-radars.

Les fonds de concours en provenance de l'AFITF et au bénéfice du seul programme 203 atteignent 1 666 M€, soit les trois quarts de l'ensemble des fonds de concours de la mission en général.

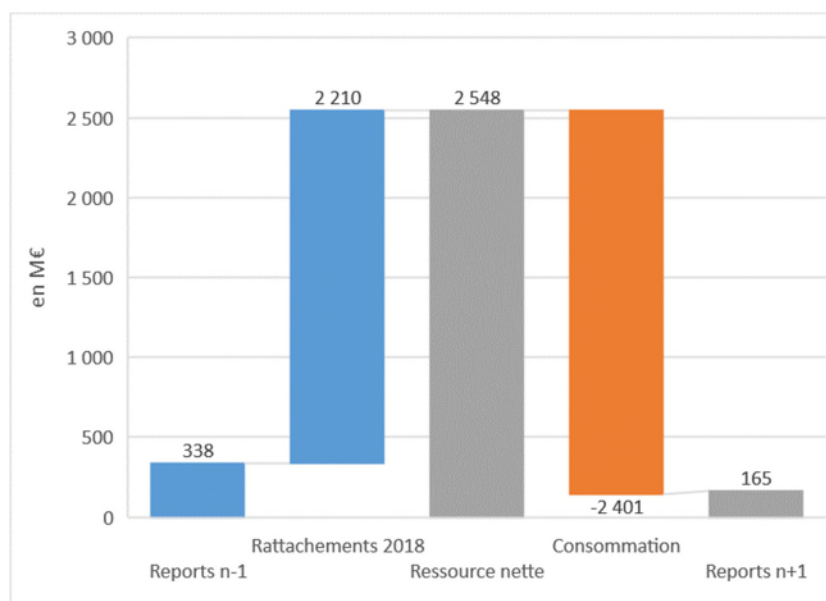
Il avait été constaté les années précédentes que le ministère n'utilisait pas les fonctionnalités de Chorus permettant de suivre la consommation des crédits de fonds de concours. Ce suivi était réalisé en dehors du système d'information financière de l'État. Depuis 2016, la Cour recommande l'amélioration du suivi des fonds de concours en utilisant les outils prévus dans Chorus et en mettant en conformité avec les principes budgétaires, les relations entre le programme 203 et l'AFITF. Même après adaptation de la nomenclature mise en œuvre par les services, les mouvements entre le programme et l'agence ne sont pas toujours aisément suivis sous Chorus. L'administration estime pour sa part que le suivi des fonds de concours est conforme aux principes budgétaires et que Chorus ne suffit de toute façon pas pour suivre les opérations cofinancées d'investissement routier. La Cour maintient donc sa recommandation et, dès lors que les fonctionnalités de Chorus ne permettraient pas d'y répondre, invite les services du ministère de l'action et des comptes publics à s'associer à sa mise en œuvre.

⁸ Annexe au projet de loi de finances pour 2019 – État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits (2017/2018)

Recommandation n°1 (MTES et MACP) : Poursuivre l'amélioration du suivi des fonds de concours en veillant à la conformité aux principes budgétaires, des flux entre le programme 203 et l'AFITF et au besoin, en adaptant les outils prévus dans Chorus.

Selon le ministère, les dépenses sur fonds de concours auraient représenté 2,4 Md€ en 2018, soit un taux de consommation des crédits ouverts de fonds de concours de 94 %.

Graphique n° 4 : Exécution des crédits de paiement de fonds de concours en 2018



Source : Cour des comptes, d'après données d'exécution hors titre 2 des crédits de paiement des fonds de concours de la mission transmises par le ministère.

La fongibilité infra annuelle entre fonds de concours et crédits budgétaires pour des raisons de trésorerie (notamment pour le programme 203) est mobilisée couramment, chaque année, à la fois depuis l'AFITF vers le programme 203, mais aussi en sens inverse. Par exemple, en début d'année, les AE du programme 203 sont mobilisées pour couvrir des dépenses devant être soutenues en fonds de concours par l'AFITF, celle-ci

n'étant pas en mesure de le faire à ce moment-là, faute de budget voté et de perception suffisante des recettes. Il en résulte pour le responsable de programme l'impossibilité d'engager totalement certains montants comme les redevances d'accès TET (« trains d'équilibre du territoire » ou *Intercités*) et TER (trains express régionaux). Une alerte à ce sujet a été formulée par le CBCM en avril 2018. Cette pratique n'apparaît en effet pas exempte de risque, ne serait-ce qu'en cas d'échec de rétablissement des opérations au 31 décembre – y compris pour des raisons étrangères aux responsables de programme. Par ailleurs, l'AFITF fait face à un risque de pénalités de retard conséquentes vis-à-vis de la SNCF du fait de paiements retardés. Cet indice d'une difficulté récurrente à gérer la trésorerie de l'agence devrait conduire à s'interroger sur l'existence même d'une fongibilité de ce type.

**

En conclusion, si le bilan de la gestion infra-annuelle des crédits de la mission apparaît plutôt positif en 2018, quelques améliorations pourraient encore être apportées.

Les programmes de la mission ont globalement fait bon usage de l'auto-assurance. Cette notion même est à évaluer non seulement au regard du taux de consommation global par programme mais surtout en fonction des volumes financiers sur lesquels le responsable de programme a une maîtrise réelle : les dépenses contraintes ou la part des subventions pour charges de service public en lien direct avec la masse salariale sont difficilement pilotables dans le cadre de l'exercice annuel.

En second lieu, la révision des modalités de fin de gestion paraît nécessaire sur plusieurs points : explicitation des modes de calcul des cibles de fin de gestion, définition d'un délai de communication opérationnelle compatible avec les délais de fin de gestion et de transmission de l'information aux opérateurs et aux services déconcentrés, réexamen de la chaîne de validation de modification du paramétrage des outils informatiques.

Enfin, il serait opportun de tirer profit de la responsabilisation accrue des responsables de programme et des expérimentations en matière d'assouplissement du contrôle budgétaire pour renforcer le contrôle interne budgétaire ministériel. Un double objectif de fluidification de la dépense et de maîtrise des risques est à poursuivre. Le CBCM a d'ores et déjà identifié plusieurs axes de travail comme la qualité de la programmation, les pratiques dans l'usage des tranches fonctionnelles, le suivi de la commande publique ou l'anticipation de l'évolution de la masse salariale. Tous ces

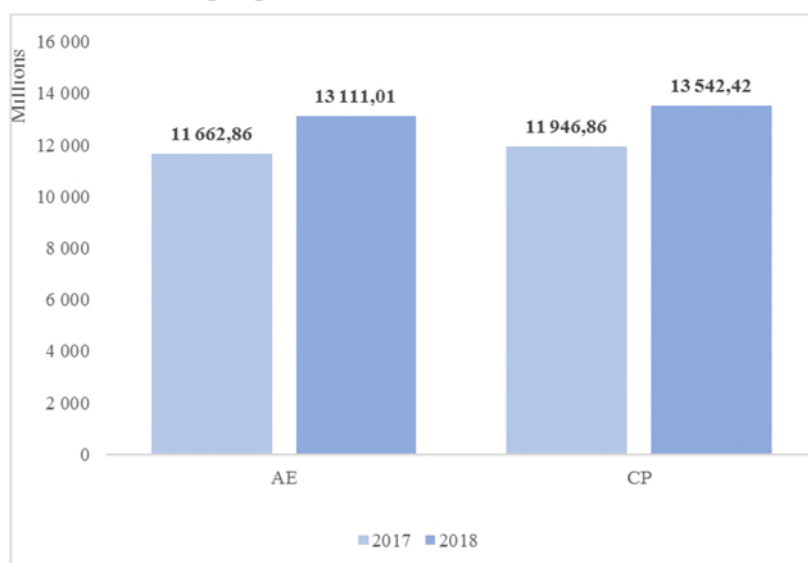
sujets méritent d'être approfondis dans le cadre d'une planification tenant compte de la charge de travail des services et des efforts en cours.

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

1.3.1 Une exécution 2018 en hausse à périmètre courant

1.3.1.1 Une consommation de crédits de paiement en hausse de 13 % à périmètre courant par rapport à 2017

Graphique n° 5 : Exécution 2017-2018 (M€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus. Les données du programme 181 sont retraitées du montant correspondant aux rétablissements de crédits au titre du redéploiement PIA (50,8 M€ en 2017 et 25 M€ en 2018).

En 2018, les dépenses de la mission s'élèvent à 13,11 Md€ en AE et 13,54 Md€ en CP, soit une hausse respective de 12,4 % et de 13,4 % à périmètre courant. En volume, ces augmentations d'AE sont portées principalement par les programmes 181, 345 et 203, tant en AE qu'en CP. Le programme 159 voit également sa consommation augmenter respectivement de 6,8 % en AE et de 5,8 % en CP. Le programme 174, qui

voit sa consommation d'AE augmenter de 7,9 %, voit en revanche sa consommation de CP diminuer de 20,9 %.

Pour les programmes 181, 345 et 159, l'augmentation de la consommation des crédits résulte des mêmes facteurs que celle des crédits de la loi de finances initiale : « rebudgétisation » du financement de l'ADEME, dont la subvention pour charge de service public effectivement versée s'élève à 597,35 M€⁹, surcoûts de production d'électricité dans les zones non interconnectées (+ 25,46 M€), déploiement du chèque énergie (+ 198,68 M€), augmentation des dépenses de soutien à la cogénération (+ 242,42 M€) et crédits dédiés à l'économie sociale et solidaire (+ 12,88 M€).

La consommation de CP du programme 203 est supérieure, en 2018, de 766,32 M€ à celle de 2017. Elle s'explique notamment par la dépense exceptionnelle de 325 M€ correspondant au remboursement de l'indemnité en une fois du contrat de l'écotaxe pour les poids lourds, mais également par la possibilité laissée à ce programme de consommer ses crédits ouverts jusqu'à la fin de l'année civile, contrairement aux années antérieures où une cible de reports était fixée par la direction du budget (287 M€ fin 2017).

À périmètre constant de 2018, les dépenses de la mission augmentent de 10,8 %.

Tableau n° 4 : Évolution des crédits consommés à périmètre courant et à périmètre constant

Crédits de paiement (en M€)	Crédits consommés 2018	Crédits consommés 2017	% évol 2017-2018	
			Périmètre courant	Périmètre constant
Programme 113	150,83	266,04	-43,3%	-0,3%
Programme 159	507,42	479,78	5,8%	0,2%
Programme 174	502,59	635,71	-20,9%	6,8%
Programme 181	817,86	197,57	314,0%	6,2%
Programme 203	5 399,08	4 632,77	16,5%	16,5%

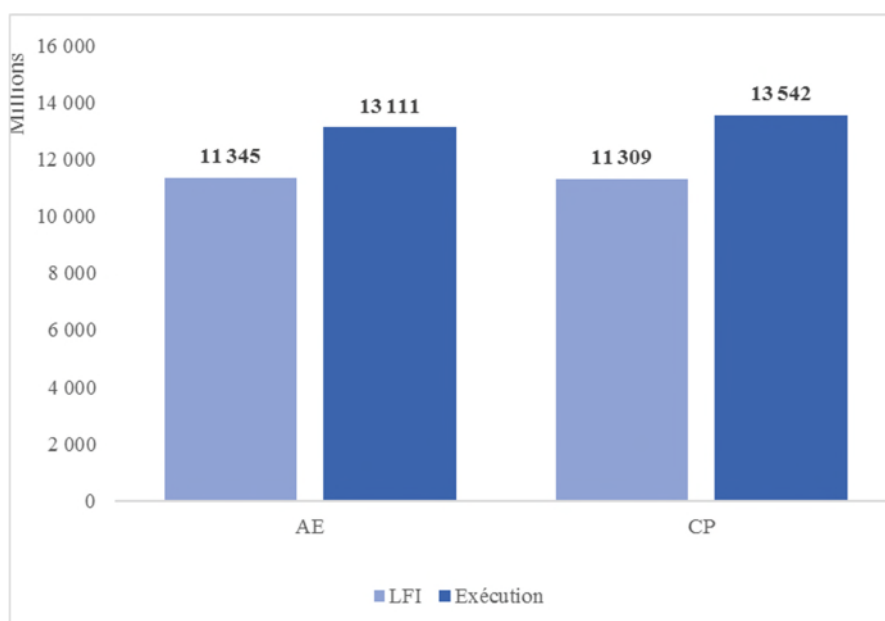
⁹ Les données d'exécution Chorus (572,35 M€) ont été retraitées du rétablissement de crédits de 25 M€ opéré en loi de finances rectificative au titre des PIA 1 et 2, qui a été imputé sur la subvention pour charge de service public de l'ADEME.

Crédits de paiement (en M€)	Crédits consommés 2018	Crédits consommés 2017	% évol 2017-2018	
			Périmètre courant	Périmètre constant
Programme 205	162,79	168,31	-3,3%	16,9%
Programme 217	3 025,17	3 022,83	0,1%	0,5%
Programme 345	2 976,68	2 543,86	17,0%	17,0%
Total Mission	13 542,42	11 946,86	13,4%	10,8%

Source : Cour des comptes, d'après Chorus. Les données du programme 181 sont retraitées du montant correspondant aux rétablissements de crédits au titre du redéploiement PIA (50,8 M€ en 2017 et 25 M€ en 2018). Les retraitements opérés pour établir un périmètre constant sont les suivants : Sur le programme 113, minoration des crédits 2017 de la différence constatée entre 2017 et 2018 sur l'action "gestion des milieux et biodiversité" ; sur le programme 159, ajout aux crédits 2017 des crédits de l'économie sociale et solidaire et du transfert entrant en provenance du programme 217 ; sur le programme 174, retrait aux crédits 2017 de la différence de la consommation relative à l'ESTE entre 2017 (225M€) et 2018 (60M€) ; sur le programme 181, ajout aux crédits 2017 du montant de la SCSP versée en 2018 à l'ADEME ; sur le programme 205, retrait aux crédits 2017 de la différence constatée entre 2017 et 2018 sur l'action 6 "Pêche maritime et aquaculture" ; sur le programme 217, retrait aux crédits 2017 du transfert sortant en 2018 vers le programme 159.

1.3.1.2 Un taux de consommation des crédits variable selon les programmes

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2018 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus. Les données du programme 181 sont retraitées du montant correspondant aux rétablissements de crédits au titre du redéploiement PIA (50,8 M€ en 2017 et 25 M€ en 2018).

Le total des crédits de paiement ouverts pour la mission a représenté 122,1 % des crédits inscrits en LFI, cette proportion s'élevant à 176,1 % pour le programme 203, 122,8 % pour le programme 113 et 120,6 % pour le programme 174 (cf. *supra*, 1.2).

98,1 % des crédits de paiement ouverts ont été consommés (soit près d'un point et demi de plus qu'en 2017), cette proportion s'établissant entre 83,10 % pour le programme 113 et plus de 99 % pour les programmes 159, 205 et 345.

90,51 % des autorisations d'engagement ouvertes ont été utilisées, cette proportion oscillant entre 82,37 % pour le programme 113 et 99,86 % pour le programme 159.

1.3.1.3 Une exécution supérieure au plafond fixé par la LPFP pour 2018

L'article 15 de la loi n°2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe à 10,39 Md€ le plafond de crédits alloués à la mission (hors contribution au CAS *Pensions*) à périmètre constant. L'exécution 2018 hors fonds de concours et CAS *Pensions* s'élève à 10,55 Md€, soit 167,2 M€ de plus que le plafond fixé.

Tableau n° 5 : Comparaison LPFP – Exécution 2018

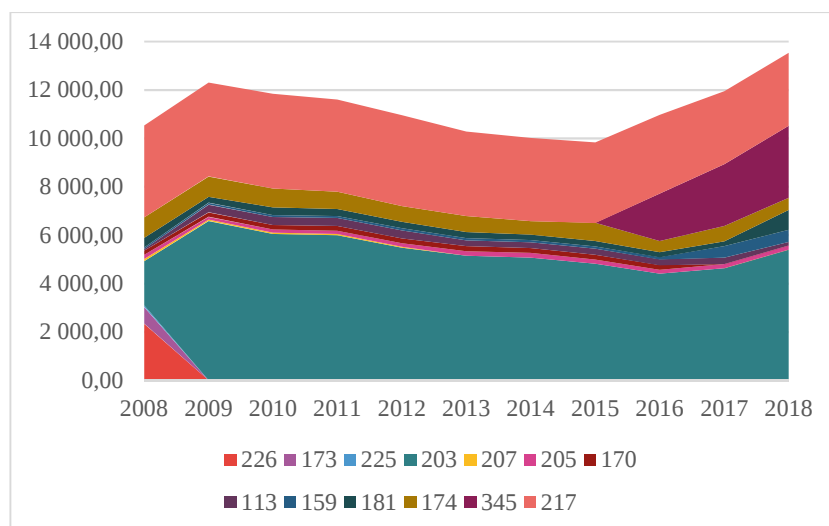
En CP (M€)	2018
<i>Norme LPFP (a)</i>	10 386,5
<i>Périmètre et transferts 2017 et 2018 (b)</i>	0,0
<i>Norme LPFP format 2018 (I=a+b)</i>	10 386,5
<i>Exécution 2018 (c)</i>	13 517,4
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	2 063,4
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	900,3
<i>Exécution 2018 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)</i>	10 553,7
<i>Écart Exécution-LPFP (III=I-II)</i>	-167,2

Source : Cour des comptes, d'après données Chorus et ministère. Hors redéploiements PIA sur le programme 181. 2018 étant le premier exercice de la LPFP 2018-2022, il a été considéré que la norme LPFP était identique à la norme LPFP format 2018.

1.3.2 Analyse rétrospective sur longue période de l'exécution de la dépense

La mission *Écologie, développement et aménagement durables*, devenue depuis *Écologie, développement et mobilité durables*, a été exécutée pour la première fois en 2008. Elle résultait, pour l'essentiel, de la fusion des deux anciennes missions *Écologie et développement durable*, et *Transports*, ainsi que de deux programmes de la mission *Politique des territoires* et de deux programmes de la mission *Développement et régulation économiques* dans leur périmètre 2007. Les principaux changements de périmètre intervenus au cours des dix dernières années sont présentées dans l'annexe n°3.

Graphique n° 7 : Évolution de la consommation de crédits de la mission 2008-2018 (CP, M€)



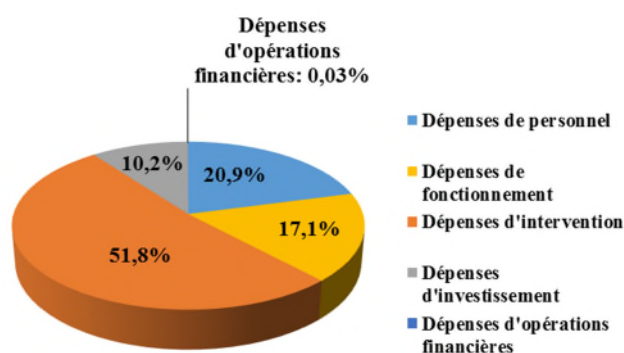
Source : Cour des comptes d'après les RAP de la mission. Crédits de paiement consommés, en M€, tous titres, hors PIA et après retraitement des redéploiements PIA opérés sur le programme 181

À périmètre courant, les dépenses de la mission ont augmenté de 29 % entre 2008 et 2018. Elles ont diminué régulièrement entre 2009 et 2015, avant d'augmenter à nouveau à partir de 2016, à la faveur de la création du programme 345.

À périmètre constant de 2018, elles ont diminué de 3 % (voir tableau en annexe n°3). Cette diminution est principalement portée par les programmes 174 (diminution des prestations sociales versées aux mineurs et aux anciens salariés des offices d'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie compte tenu de l'évolution démographique de cette population) et 217 (diminution des crédits de masse salariale en raison de la baisse des effectifs).

1.3.3 Exécution 2018 : analyse de la répartition de la dépense par titre

Graphique n° 8 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)

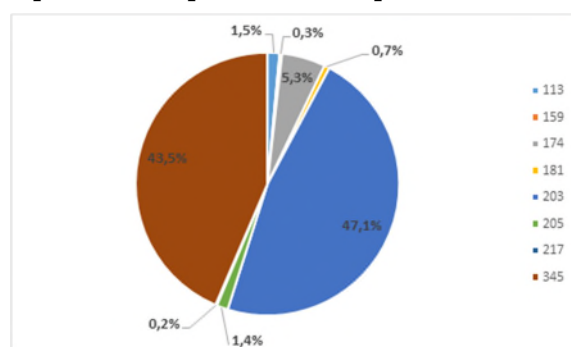


Source : Cour des comptes, d'après Chorus. Données non retraitées.

1.3.3.1 Les dépenses d'intervention (titre 6) représentent toujours plus de la moitié des crédits de paiement de la mission

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 7,08 Md€ en AE et à 7 Md€ en CP (contre respectivement 6,37 Md€ et 6,30 Md€ en 2017). En raison du large champ couvert par la mission, la destination des dispositifs d'intervention est très diverse. Néanmoins, ces dépenses sont principalement concentrées sur les programmes 203 et 345.

Graphique n° 9 : Répartition des dépenses de titre 6 par programme



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Les dépenses en crédits de paiement destinées aux entreprises (catégorie 62) sont extrêmement variées et représentent 85% du total de ces dépenses, tandis que les transferts aux ménages (catégorie 61) d'une part et aux collectivités territoriales et autres collectivités d'autre part (catégories 63 et 64) représentent respectivement 11 % et 5 % du total des crédits de paiement.

Tableau n° 6 : Répartition des dépenses d'intervention de la mission en 2018 par catégories

	AE		CP	
	En M€	En %	En M€	En %
Transferts aux ménages	876,76	12%	763,30	11%
Transferts aux entreprises	5 867,72	83%	5 913,80	85%
<i>Dont P. 203</i>	<i>3 228,14</i>	<i>46%</i>	<i>3 252,25</i>	<i>46%</i>
<i>Dont P. 345</i>	<i>2 536,80</i>	<i>36%</i>	<i>2 536,80</i>	<i>36%</i>
Transferts aux collectivités territoriales	122,09	2%	117,25	2%
Transferts aux autres collectivités	209,56	3%	204,21	3%
Total	7 076,13	100%	6 998,55	100%

Source : Cour des comptes, d'après Chorus.

Sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, les concours de l'État à l'équilibre des péages de SNCF Réseau pour les circulations des trains express régionaux, des trains d'équilibre du territoire et des trains de fret représentent 67 % des dépenses d'intervention et ont atteint 2,27 Md€.

Sur le programme 345 – *Service public de l'énergie*, les dépenses relatives à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées et aux dispositifs sociaux (chèque énergie notamment) représentent respectivement 21,7 % et 9,4 % des dépenses totales d'intervention et ont atteint respectivement 1,52 Md€ et 658,43 M€. Les crédits consacrés au soutien à la cogénération augmentent fortement par rapport à 2017 (+ 53,1 %) pour atteindre 698,95 M€.

Si elles sont moins importantes en volume, les dépenses d'intervention n'en représentent pas moins une part prépondérante des programmes 205, 174 et 113. Elles font l'objet d'une présentation en annexe n°4.

1.3.3.2 Les emplois et les dépenses de personnel (titre 2)

Le titre 2 représente 20,9 % des CP consommés de la mission. Les dépenses de personnel, portées uniquement par deux des huit programmes de la mission (les programmes 181 et 217) sont essentiellement concentrées au sein du programme support 217. Le programme 181 ne porte quant à lui que les emplois et la masse salariale de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Tableau n° 7 : Évolution 2017-2018 des crédits de personnel et des emplois de la mission

	Exécution 2017	LFI + LFR 2018	Exécution 2018	% évol. 2017- 2018	% réalisation LFI-LFR
Titre 2 (en M€)	2 812,30	2 834,30	2 823,84	0,41%	99,6%
Emplois (en ETPT)	41 088	40 328	40 250	-2,04%	99,8%

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Le plafond d'emplois, qui s'établissait à 40 328 ETPT, a été mieux exécuté que les années antérieures et s'est établi à 40 250 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 consommés à 99,6 %. D'ailleurs, l'exécution a nécessité un dégel partiel de la réserve initiale de précaution en vue de pouvoir assurer l'intégralité de la paie de décembre (cf. point 2.3.2).

Un plafond d'emplois très bien respecté

Tableau n° 8 : Évolution du plafond d'emplois entre 2015 et 2018

(en ETPT)	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017
Plafond d'emplois (LFI 2015, 2016, LFI 2017 et LFR 2018)	44 449	42 403	41 391	40 328	-1 063
Transferts prévus en gestion	-5	638	667	242	-425
Exécution du plafond d'emplois	43 561	42 257	41 088	40 250	-838
Écart entre plafond et exécution	-873	-784	-970	-320	

Source : Ministère et RAP

NB : Le tableau est présenté au format de gestion (soit P181+P217+P337 en 2015, 2016 et 2017, et P181+P217 en 2018). Les écarts entre les plafonds d'emplois votés et exécutés tiennent compte, en 2015, du gel de 10 ETPT pour le renfort de la SGP.

Les principales raisons de la diminution du plafond d'emplois entre les LFI 2017 et 2018 (- 586 ETPT) sont :

- l'effet des schémas d'emplois 2017 (année pleine) et 2018 (année courante), soit -755 ETPT ;
- les mesures de transfert (transfert entrant de 280 ETPT en provenance du ministère chargé de l'agriculture au titre du « décroisement »¹⁰ et transfert sortant de 80 ETPT vers le même ministère correspondant au transfert des effectifs de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture).

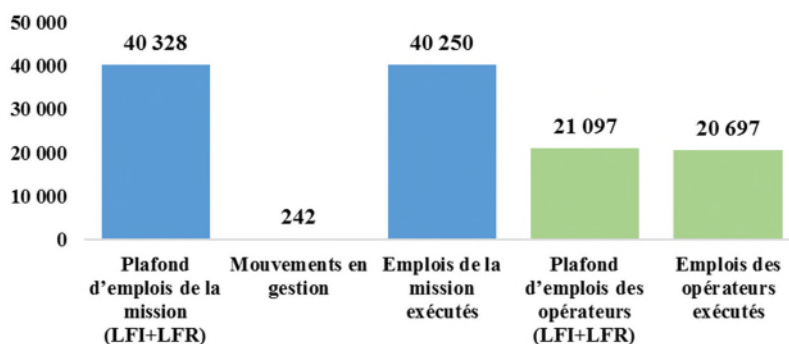
La diminution du plafond d'emplois 2018 a été portée à - 1 063 ETPT par la LFR de fin d'année (- 477 ETPT supplémentaires), en application anticipée de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, qui dispose qu'« à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale,

¹⁰ Il s'agit de la troisième phase de transfert des effectifs assurant des missions environnementales dans les domaines de la police de l'eau, la biodiversité, la prévention des risques ainsi que les effectifs supports liés à ces missions.

spécialisé par ministère, (...), ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. »¹¹. Cette disposition, appliquée à l'ensemble des plafonds d'emplois des ministères et des budgets annexes, a pour but de « ramener, dès l'exercice 2018, la vacance sous plafond, soit l'écart entre les plafonds votés par le Parlement et la consommation effective des emplois, à un niveau proche de 1 %. »¹² dans un souci de mise en cohérence des plafonds d'emplois et des crédits de masse salariale. Elle a également pour ambition de « donner toute sa portée à l'autorisation parlementaire (...) qui, du fait de vacances parfois structurellement importantes et qui se sont cumulées au fil des ans, était dans certains cas devenue déconnectée de la réalité des emplois et ainsi non contraignante. »

Dans ce contexte et à l'exception de l'année 2017, l'écart entre le plafond d'emplois et son exécution est en réduction constante depuis 2015 et s'établit à 320 ETPT pour l'année 2018. Cet écart correspond à un niveau frictionnel de vacance des effectifs résultant à hauteur de 30 % des agents mis à disposition des collectivités territoriales.

Graphique n° 10 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour l'État et ses opérateurs)



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

¹¹ Loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

¹² Exposé général des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 2018.

La poursuite de la déqualification de la structure des emplois du ministère en dépit d'un schéma d'emplois plus proche de la cible fixée

D'abord fixé à - 828 ETP, l'objectif du schéma d'emplois et de recrutement ministériel (SERM) a été ramené en gestion à - 797 ETP¹³.

Contrairement aux années précédentes où il était souvent exécuté au-delà de sa cible, le schéma d'emplois a été respecté d'un point de vue global puisque la diminution des effectifs atteint - 801 ETP, soit une sur-exécution de 4 ETP (58 en 2017).

Tableau n° 9 : Évolution du schéma d'emplois entre 2015 et 2018

(en ETP)	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
Sorties totales	3 273	3 139	3 366	3 024	3 238
<i>dont sorties pour retraite</i>	<i>1 564</i>	<i>1 490</i>	<i>1 677</i>	<i>1 463</i>	<i>1 524</i>
Entrées	2 445	2 249	2 638	2 196	2 437
<i>Variation des ETP (entrées moins sorties totales)</i>	<i>-828</i>	<i>-890</i>	<i>-728</i>	<i>-828</i>	<i>-801</i>

Source : Ministère

Cependant, comme les années précédentes, l'exécution du schéma d'emplois s'est traduite par une mesure de déqualification de la structure des emplois (ou « dépyramidage »), obtenue par un moindre recrutement d'agents de catégorie A pour recruter davantage d'agents de catégorie B et C.

¹³ Le ministère a en effet bénéficié du report de la sur-exécution du schéma d'emplois de 2017 à hauteur de 58 ETP de catégorie A, minorés cependant de 27 ETP de la même catégorie correspondant à un soutien supplémentaire octroyé en 2018 pour certains opérateurs sous tutelle du ministère (+20 ETP pour la SGP, +6 pour l'ANRU et +1 pour le CGLLS).

Tableau n° 10 : Modification de la structure des emplois de la mission EDMD après exécution du schéma d'emplois 2018 révisé (en ETP)

<i>Catégories</i>	<i>Schéma d'emplois</i>	<i>Exécution du schéma</i>	<i>Différence</i>
<i>A</i>	-62	-206	-144
<i>B</i>	-298	-227	71
<i>C</i>	-437	-319	118
<i>OPA</i>	0	-49	-49
<i>TOTAL</i>	-797	-801	-4

Source : Cour des comptes, d'après chiffres communiqués par le ministère.

En 2018, le ministère n'a procédé à aucun recrutement d'ouvrier d'État. La Cour considère donc que la recommandation qu'elle formulait depuis plusieurs années en la matière est mise en œuvre, mais restera attentive à ce sujet.

Tableau n° 11 : Déqualification de la structure des emplois du ministère (2014-2018)

<i>Catégories</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Total 2014-2018
<i>A</i>	-200	-20	-30	-127	-144	-521
<i>B</i>	-128	-108	-25	-37	71	-227
<i>C</i>	312	125	155	163	118	873
<i>OPA</i>	-24	-16	-43	-57	-49	-189

Source : Cour des comptes, d'après ministère. Note de lecture : les nombres mentionnés correspondent à l'écart entre la cible de schéma d'emplois initial et le schéma d'emplois réalisé par catégories.

Au total, entre 2014 et 2018, le ministère a ainsi « détruit » 521 emplois de catégorie A au-delà des cibles, tandis qu'il « créait » dans le même temps 873 emplois de catégorie C, en contradiction totale avec les besoins exprimés par le ministère en personnels qualifiés compte tenu de l'évolution de ses missions.

Ce constat récurrent de la Cour est partagé par le ministère, qui explique le phénomène de déqualification observé en 2018 à la fois par le caractère très peu pilotable des flux sortants de catégorie A et par la difficulté à recruter des agents de cette catégorie si le solde négatif est constaté trop tard dans l'année. À l'inverse, les besoins exprimés en agents de catégorie C, dont le recrutement est déconcentré et le plus souvent sans concours, peuvent être, selon le ministère, plus rapidement satisfaits en fin d'année.

La Cour s'interroge donc à nouveau sur l'incidence que cette mesure peut avoir, à long terme, sur la gestion des ressources humaines et invite le ministère à mieux respecter la structure du schéma d'emplois en exécution de manière à limiter les effets de déqualification et à poursuivre à cet effet les travaux qu'il lance en vue d'adapter son modèle de prévision des flux¹⁴.

La masse salariale et les crédits de titre 2

Pour la mission, les ouvertures de crédits de titre 2 ont atteint en fin de gestion 2,9 Md€¹⁵. La consommation a atteint 2,82 Md€ soit un reliquat de 32,17 M€, ce qui porte le taux de consommation des crédits de titre 2 à près de 99 % (98,1 % en 2017, pour un reliquat de 56,3 M€).

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 *infra* dans la partie consacrée au programme 217 (cf. *infra*, point 2.3.2).

¹⁴ Sur la base de ce constat, la Cour a recommandé au ministère d'élaborer, au plus tard en 2020, un plan ministériel de gestion prévisionnelle des ressources humaines (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 central des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires* (décembre 2018).

¹⁵ Après mise en œuvre de deux mesures de fongibilité asymétrique pour un montant total de 7,55 M€ et de plusieurs décrets de transfert pour un montant total de 16,40 M€.

1.3.3.3 Les dépenses de fonctionnement (titre 3)

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

	AE		CP	
	En M€	En %	En M€	En %
Subventions pour charges de service public	1 483,74	66%	1 484,92	64%
Fonctionnement courant	756,81	34%	848,88	36%
Total	2 240,55	1,00	2 333,80	1,00

Source : Cour des comptes, d'après Chorus. La consommation des crédits de la catégorie 32 (subventions pour charges de service public) a été retraitée des 25 M€ de rétablissement de crédits au titre du PIA qui ont été imputés sur l'ADEME.

Les dépenses de fonctionnement courant

Ces dépenses recouvrent des postes très divers, dont les principaux sont : l'immobilier (baux marchands, loyers budgétaires et charges connexes à la location), les redevances de financement des PPP, les frais d'étude et de recherche, les frais d'entretien, la sous-traitance de services ainsi que le paiement d'indemnités ou de dommages et intérêts. Elles comprennent aussi les intérêts moratoires.

Les intérêts moratoires payés par les programmes de la mission EDMD représentent 14,1 % des 36,13 M€ payés par l'ensemble des programmes du budget général, soit 5,1 M€. À lui seul, le programme 203 a été redevable, en 2018, de 4,65 M€ d'intérêts moratoires (91,2 % de ceux de la mission). Au regard des montants des dépenses obligatoires 2017 du programme (328 M€) et de la cible de reports fixée fin 2017 (287 M€), la Cour constate que les pratiques antérieures de cavalerie budgétaire ont entraîné des dépenses supplémentaires pourtant évitables à l'État.

Les dépenses de fonctionnement courant représentent 5,8 % des AE et 6,3 % des CP de la mission (848 M€). Les programmes 203 (financement de PPP et frais d'études et de recherche), 217 (support des programmes de la mission) et 174 (enveloppe spéciale de transition énergétique – ESTE – et interventions ANGDM), constituent près de 82 % de ces dépenses (en CP).

Les marchés d'assistance passés par l'administration centrale

Le 28 janvier 2018, le ministère a notifié à un cabinet d'avocats un marché destiné à procéder à un « *état des lieux de la fiscalité transports et à une analyse exploratoire des propositions formulées par les assises de la mobilité* ». D'après le CBCM, « *ce marché d'assistance avait pour objet [d'aider l'administration centrale] dans la rédaction de dispositifs fiscaux pour la future loi d'orientation des mobilités* ». Le CBCM souligne à juste titre « *qu'il est exceptionnel qu'une administration consacre un tel budget de 0,6 M€ en prestations d'assistance pour la rédaction d'un projet de loi.* »

Au-delà des montants en jeu, la Cour s'inquiète de voir que les administrations ont recours à des marchés de prestations intellectuelles pour la réalisation de ce qui constitue l'un de leurs cœurs de métier, la production normative, *a fortiori* sur des sujets régaliens tels que la fiscalité. Cela soulève la question des ressources disponibles en interne pour ce faire, et crée des risques potentiels de conflit d'intérêt pour le cabinet sollicité.

Les subventions pour charges de service public

La mission compte 37 opérateurs, dont 16 perçoivent une subvention pour charges de service public. Celles-ci représentent 11,3 % des AE et 11 % des CP de la mission (1 483,74 M€ en AE et 1 484,92 M€ en CP¹⁶). Les programmes 181 et 159 constituent à eux seuls 77,2 % de ces dépenses (en CP).

1.3.3.4 Les dépenses d'investissement (titre 5)

En augmentation par rapport à 2017, les crédits d'investissement exécutés s'établissent en 2018 à 968,15 M€ (contre 962,05 M€) en AE et 1 382,50 M€ (contre 1 025,68 M€) en CP et se concentrent à plus de 97 % sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*. Les dépenses d'investissement de ce programme financent très majoritairement des infrastructures routières, soit au titre de l'entretien lourd (dont la régénération), soit au titre du développement de nouvelles infrastructures. Une très grande partie de ces investissements est financée par des fonds de concours en provenance de l'AFITF.

¹⁶ Les données extraites de Chorus ont été retraitées de 25M€, correspondant au rétablissement de crédits du PIA annulés en LFR sur le P181 et imputés sur le compte budgétaire 32 (SCSP ADEME).

En 2018, le ministère et ses opérateurs représentent toujours plus de 30 % du nombre de projets d'investissements civils de l'État¹⁷. Ces projets sont soumis à la procédure de contre-expertise sous l'égide du secrétariat général pour l'investissement. En 2017, la Cour avait recommandé de soumettre à la procédure de contre-expertise les projets ayant fait l'objet d'une enquête publique modificative postérieurement à la parution du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013, en particulier le projet de canal Seine-Nord Europe, au besoin en précisant la rédaction du décret précité. Le ministère refuse de mettre en œuvre cette recommandation, au motif que le projet de canal Seine-Nord Europe a fait l'objet d'engagements financiers, ce qui l'exclurait du champ d'application du décret précité¹⁸.

1.3.3.5 Des dépenses d'opérations financières exceptionnelles (titre 7) portées principalement par le programme 113

Les dépenses d'opérations financières de la mission s'élèvent à 2,34 M€ en AE et 3,73 M€ en CP. Il s'agit à 98 % de dotations en fonds propres, portées essentiellement par le programme 113, à destination de l'établissement public des parcs nationaux, en vue de soutenir des dépenses d'investissement.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Les charges à payer et les restes à payer

1.4.1.1 Les charges à payer

Pour l'exercice 2018, le montant des charges à payer automatiques¹⁹ est estimé par le ministère à 67,28 M€, soit une diminution de 61,5 % par rapport à 2017, où elles s'établissaient à 174,73 M€. Comme les années précédentes, le programme 203 concentre 80 % des charges à payer

¹⁷ Source : Jaune budgétaire « Évaluation des grands projets d'investissements publics » annexé au projet de loi de finances pour 2019.

¹⁸ En vertu du 1^{er} alinéa de l'article 6 qui précise que « *Les dispositions du présent décret sont applicables à tout projet d'investissement pour lequel aucun acte d'engagement comptable et budgétaire autre que les dépenses relatives aux études préalables n'a encore été pris à sa date d'entrée en vigueur.* ».

¹⁹ Les charges à payer automatiques correspondent aux services faits certifiés mais non payés au 31 décembre de l'année.

automatiques de la mission, en diminution toutefois de plus de 63 % par rapport à 2017.

Cette forte diminution s'explique par l'absence de surgels de crédits et d'annulations en cours d'exercice.

S'ajoutent les charges à payer complémentaires²⁰ et supplémentaires²¹ pour un montant de 664,1 M€ (dont 591 M€ pour le seul programme 345), en diminution de 8 % par rapport à 2017.

Le montant total des charges à payer de la mission au titre de 2018 s'élève à 730,64 M€, en diminution de 18,8 % par rapport à 2017. Cette diminution s'explique également par les modalités de gestion mises en œuvre au cours de l'année.

Tableau n° 13 : Montant total des charges à payer automatiques, complémentaires et supplémentaires 2017 -2018

(En M€)	2017			2018			% des CAP totales 2018	Évol. 2017-2018 en %
	CAP auto.	CAP compl. +suppl.	Total CAP	CAP auto.	CAP compl. +suppl.	Total CAP		
P.113	5,67	0,4	6,07	2,72	0,35	3,07	0,42%	-49,38%
P 159	0,07	-	0,07	0,46	0,11	0,57	0,08%	715,71%
P 174	0,53	8,37	8,9	0,38	14,11	14,49	1,98%	62,80%
P 181	9,55	2,62	12,17	2,37	1,27	3,64	0,50%	-70,12%
P 203	146,21	32,97	179,18	54,05	25,52	79,56	10,89%	-55,60%
P 205	1,52	4,87	6,39	1,26	1,93	3,19	0,44%	-50,08%
P 217	11,09	31,47	42,56	4,69	29,59	34,28	4,69%	-19,46%
P 345	0,08	644,09	644,17	0,62	591,22	591,84	81,00%	-8,12%
Total mission	174,72	724,79	899,51	66,57	664,08	730,64	100,00%	-18,77%

Source : Cour des comptes, d'après CBCM

²⁰ Les charges à payer complémentaires correspondent aux services faits qui ont été constatés avant le 31 décembre de l'année mais n'ont pas été certifiés avant cette date.

²¹ Les charges à payer supplémentaires correspondent à des biens et/ou des services réceptionnés dans l'année mais dont le service fait n'a pas été saisi dans Chorus.

1.4.1.2 Les restes à payer

En fin de gestion 2018, les restes à payer (RAP)²² atteignent 5,14 Md€ contre 5,56 Md€ en 2017, soit une diminution de 483,25 M€, poursuivant ainsi la baisse du montant des restes à payer constatés au 31 décembre depuis 2016 (5,91 Md€). Le programme 203 représente un peu moins des trois-quarts des restes à payer de la mission (3,72 Md€) ; ces restes à payer excèdent les crédits de paiement ouverts en LFI, comme les années précédentes.

Tableau n° 14 : Évolution du montant des restes à payer

<i>En M€</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Évol. 2017- 2018 en %</i>	<i>Évol. 2017- 2018 en valeur</i>	<i>% de la mission</i>	<i>% de la LFI HT2 2017</i>
P 113	87,09	86,17	-1%	-0,92	1,68%	58,30%
P 159	0,23	13,49	5766%	13,26	0,26%	2,62%
P 174	285,11	225,34	-21%	-59,77	4,39%	52,83%
P 181	205,96	206,78	0%	0,82	4,02%	26,07%
P 203	4 193,09	3 716,45	-11%	-476,64	72,33%	118,30%
P 205	39,57	14,67	-63%	-24,90	0,29%	9,28%
P 217	809,377	754,82	-7%	-54,56	14,69%	303,60%
P 345	1,14	120,60	10479%	119,46	2,35%	3,97%
Total mission	5 621,57	5 138,32	-8,60%	-483,25	100%	60,68%

Source : Cour des comptes d'après les données Chorus fournies par le CBCM.

Bien qu'ils représentent une faible part du total des restes à payer de la mission (respectivement 0,26 % et 2,35 %), les programmes 159 et 345 connaissent une augmentation importante de leurs restes à payer. S'agissant du programme 159, cette hausse résulte d'une part de la fin du

²² Les restes à payer correspondent à des autorisations d'engagement consommées et non soldées par un paiement. Les restes à payer permettent ainsi l'évaluation précise des paiements qui devront intervenir sur un exercice ultérieur et qui s'imputeront sur l'exécution des budgets futurs.

paiement des développements sur un logiciel²³ (pour 9,3 M€) et des dispositifs de l'économie sociale et solidaire²⁴ (pour 4,9 M€).

À l'inverse, les programmes 174 et 205 voient leurs restes à payer diminuer respectivement de 21 % et de 63 % entre 2017 et 2018. Pour le premier, cela s'explique par la diminution des restes à payer sur l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE). Pour le second, cette diminution très sensible résulte de l'évolution du périmètre du programme entre 2017 et 2018. En effet, en 2017, plus de la moitié des restes à payer (20,94 M€) résultait, d'après le ministère, de la part « pêche et aquaculture »²⁵.

Les restes à payer du programme 217 résultent en majorité du crédit-bail de la Tour Séquoia et du bail emphytéotique administratif de la paroi Sud de la Grande Arche à La Défense.

1.4.2 Les provisions pour litiges

Les provisions pour litiges, tous programmes et services (centraux et déconcentrés) confondus, ont été évaluées par le ministère à fin 2018 à 1 147 M€ pour des requêtes d'un montant total de 2 317 M€. Le montant total des requêtes des contentieux non provisionnés en 2018 s'élève à 1 396,7 M€. La part du risque contentieux provisionné en 2018 par rapport au risque financier total²⁶ est donc de 30,9 %.

L'évaluation comptable des provisions pour litiges fait l'objet de règles interministérielles prévoyant des seuils ministériels de prise en compte des contentieux. Les litiges pour lesquels la demande est inférieure à 1 M€ dans les services déconcentrés et à 0,1 M€ en administration centrale sont provisionnés de façon forfaitaire, la provision correspondant aux 2/3 de la somme réclamée au juge. Les litiges pour lesquels la demande est supérieure à ces seuils sont provisionnés en fonction des risques de contentieux estimés par les services qui les traitent. Lorsque le risque est évalué à moins de 50 %, le contentieux n'est pas provisionné. De même, le contentieux n'est provisionné qu'à partir du dépôt de la requête devant le

²³ Version 4.1 du logiciel Prodige.

²⁴ Conventions pluriannuelles établies au titre des Pionniers de l'économie sociale et solidaire et des contrats à impact social.

²⁵ Transférée en 2018 sur le programme 149 – *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*.

²⁶ Le risque financier total est constitué de la somme des requêtes des contentieux provisionnés et non provisionnés.

juge. Les recours administratifs préalables ne sont pas recensés dans le cadre des provisions.

La Cour relève que l'application des règles de provisionnement mentionnées ci-dessus peut conduire à ne pas provisionner des contentieux financièrement importants au motif que le risque est estimé à moins de 50 % alors même que des contentieux moins importants se trouvent systématiquement provisionnés par application de la règle forfaitaire.

Par ailleurs, les documents budgétaires (PAP et RAP) ne comportent pas d'informations relatives aux contentieux provisionnés. Eu égard aux enjeux financiers, une meilleure information du Parlement est nécessaire même si les montants provisionnés, qui apparaissent en comptabilité générale, ne se traduisent pas automatiquement par une inscription budgétaire.

Les principaux contentieux font l'objet d'une présentation en annexe n°5.

1.4.3 Les incertitudes persistantes sur le respect de la trajectoire de dépenses de la LPFP

Plusieurs risques signalés en 2017 demeurent pleinement d'actualité sur le programme 203 (trajectoires financières de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) et de la société du Grand Paris).

L'évolution du programme 345 appelle également à la vigilance. Les crédits de ce programme connaissent en effet une très forte augmentation. Entre la LFI 2017 et la LFI 2019, les crédits ont augmenté de 25 % en AP et 16 % en CP. Les projections pluriannuelles confirment cette tendance.

La plupart des actions du programme sont concernées, en particulier les mesures en faveur des zones non interconnectées, la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique avec le déploiement et l'élargissement du chèque énergie et le soutien à la cogénération.

Les moyens budgétaires ainsi mobilisés justifient de la part du ministère une vigilance sur l'efficacité de ces différents dispositifs.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

Cette partie présente, par programme, les faits saillants de l'exercice budgétaire 2018 ainsi que les principaux sujets de long terme identifiés par la Cour.

2.1 Programme 203 – Infrastructures et services de transport

L'élaboration du PLF 2018 a été essentiellement fondée sur une reconduction des dotations non actualisées de la LFI 2017 pour cinq lignes de crédits importantes du programme (concours SNCF réseau, entretien routier, subvention pour charge de service public pour Voies navigables de France (VNF), entretien des ports, aides à la pince pour le fret²⁷).

Pour ces lignes, qui représentent la moitié des crédits de paiement du programme 203 en 2018, seuls deux événements ont été signalés entre les LFI 2017 et 2018 au-delà de l'évolution tendancielle :

- L'augmentation des crédits consacrés à l'entretien des ports de 19 M€²⁸,
- L'obtention de 60 M€ en AE pour le financement de la subvention d'équilibre au projet de concession de l'autoroute ferroviaire alpine.

5 399,08 M€ de CP ont été consommés en 2018 par le programme 203, ce qui représente 39,9 % des crédits de paiement de la mission.

Les dépenses d'intervention du programme 203 se répartissent entre des subventions d'investissement financées par l'AFITF (versées par le programme aux projets d'infrastructures de transport) et d'autre part des subventions de l'État aux établissements publics du domaine des transports (concours SNCF réseau, grands ports maritimes) voire à des collectivités.

²⁷ Aide au transbordement attribuée aux opérateurs qui vise à rendre le transport combiné plus attractif.

²⁸ L'augmentation se constate aussi dans les dépenses effectives : les CP directement identifiables sous l'intitulé « entretien des ports » ont progressé de 67,6 M€ (203-11-04) à 80,9 M€ (203-43-02). Le changement de nomenclature du programme 203 entre 2017 et 2018 peut toutefois rendre difficile la mise en évidence de certaines évolutions pour le programme.

2.1.1 Une meilleure consommation des crédits ouverts

L'évolution des modalités de gestion (réserve de précaution initiale limitée à 3%, absence de gel supplémentaire et d'annulations en cours d'année) a permis au programme 203 de disposer de crédits ouverts à hauteur de 5,5 Md€ contre 4,9 M€ en 2017. Cette disponibilité de crédits a été exploitée pour augmenter les dépenses en matière d'entretien et rénovation des réseaux routiers et ferroviaires notamment²⁹.

Le niveau des dépenses obligatoires à payer au 31 décembre a été réduit par cinq entre 2017 (295 M€ - hors charges supplémentaires et complémentaires) et 2018 (60 M€). Pour 2018, ce montant se répartit entre dépenses sur crédits de fonds de concours (44,6 M€) et budgétaires (15,3 M€).

En 2018, des mouvements de crédits internes au programme ont été réalisés à hauteur de 106,3 M€³⁰ en AE et 107,5 M€ en CP, soit l'équivalent de 2 % de l'ensemble des dépenses. Ces mouvements participent à l'optimisation des dépenses en cours d'année et au niveau final de consommation des crédits. Il est notable qu'à la différence des années précédentes, une tranche financière a pu être versée à la SNCF sur la ligne tarifs sociaux (7,8 M€) et sur la ligne subvention fret (10 M€), participant ainsi d'une gestion budgétaire plus ajustée.

2.1.2 Le financement de l'AFITF toujours en question

2018 est présentée comme une année de « pause » sur les grands projets d'infrastructures de transport par le MTES. Cette pause est en partie volontaire mais découle aussi de difficultés de conduite des grands projets. La programmation des investissements de l'AFITF pour les dix prochaines années est intégrée au projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), qui a été présenté le 26 novembre 2018 en Conseil des ministres et débattu au printemps 2019 au Parlement. Les enjeux relatifs à la trajectoire financière de l'AFITF font l'objet de plus amples développements dans la partie consacrée aux opérateurs au point 3.2.5.

²⁹ Le responsable de programme, tout en soulignant que les conditions de la gestion 2018 ont été plus favorables, permettant de « mieux répondre aux engagements pris au plan interministériel et ministériel pour les politiques de transports » ajoute que le « niveau des crédits mis en œuvre reste insuffisant pour répondre pleinement aux besoins recensés et confirmés par les audits tant internes qu'externes ».

³⁰ Cumul en valeurs absolues

La pause décidée dans l'attente de la loi (initialement prévue en 2018) s'est notamment traduite par :

- Le report d'engagement de l'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Etienne afin, selon le ministère, de réétudier la problématique des déplacements entre ces deux agglomérations dans une approche intermodale.
- Le report d'engagements des projets du tunnel de la liaison ferroviaire entre Lyon et Turin³¹ et du canal Seine Nord Europe, pour permettre un réexamen de leurs modalités de financement, en lien avec les partenaires cofinanceurs.

Ces deux derniers projets, ayant d'ores et déjà faits l'objet de déclaration d'utilité publique, ont suscité des interrogations sur les coûts engendrés et ont vu leur intérêt remis en cause par certains. Néanmoins, les dépenses relatives à ces projets se sont poursuivies en 2018³².

Dans les NEB 2015, 2016 et 2017, la Cour avait mis en garde l'État sur un éventuel recours à l'emprunt par la société de projet du canal Seine-Nord Europe. En effet, cela reviendrait à constituer de la dette publique éparpillée, au mépris des règles d'interdiction du recours à l'emprunt par les opérateurs de l'État et dans des conditions économiques plus défavorables que celles de financement de l'État.

Alors que ce schéma d'endettement de la société de projet est présenté comme un instrument permettant à l'État de se soustraire à ses engagements budgétaires, la Cour souligne son caractère inapproprié, du point de vue du principe d'universalité budgétaire, et risqué, du point de vue de la maîtrise des finances publiques. La Cour insiste d'autant plus que ce schéma est également évoqué pour assurer le financement d'autres grands projets d'infrastructures nationales de transport par l'État ou des collectivités.

³¹ 270 M€ d'AE ont été cependant engagés sur le budget de l'AFITF au titre du projet et des accès français en 2018. Les conditions de relance du projet apparaissent préservées.

³² Dans le cas du canal, l'année 2018 a constitué le premier exercice complet pour la société chargée de la réalisation du canal Seine-Nord Europe (SCSNE). 17,2 M€ HT été inscrit au budget (contre 186 M€ dans la ventilation initiale des coûts, présentée en 2017). Un doublement des dépenses est attendu en 2019. La SCSNE a bénéficié fin 2018 de 15,8 M€ des régions Hauts-de-France et Île-de-France.

2.1.3 Dans le domaine ferroviaire, des dépenses en augmentation pour répondre au besoin d'entretien et de régénération du réseau

Les redevances d'accès au réseau versées au titre des trains express régionaux (TER), ainsi qu'au titre des *Intercités* ou « trains d'équilibre du territoire » (TET) et la compensation fret constituent à elles seules 42% des dépenses du programme 203 (et 74% hors fonds de concours). Ce sont des dépenses obligatoires pour l'État, qui ont été intégralement payées en 2018.

2.1.3.1 Les concours de l'État en faveur du ferroviaire : des dispositifs obligatoires pour l'essentiel

Tableau n° 15 : Principaux concours du programme 203 à la SNCF (hors subvention à la régénération au réseau ferré national)

Domaine fonctionnel	LFI	Annulation	Transfert	Dépense 2018	Taux/LFI	Dépense 2017	Évolution 2018/2017
41-02 Subvention SNCF réseau (TER)	1 668,4			1 668,4	100%	1 650,3	+1,1%
41-03 Subvention SNCF réseau (TET)	527,7			527,7	100%	521,9	+1,1%
41-04 Subvention SNCF réseau (fret)	127,0	-74,8	-41,4	10,0	8%		
41-05 Compensation fret	79,2		-2,5	76,7	97%	52,4	+46,3%
Total	2 402,3	-74,8	-43,9	2 282,7	95%	2 224,6	+2,6%

Source : MTEs

La compensation fret vise à couvrir la différence entre le coût marginal d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et les redevances facturées aux entreprises ferroviaires de fret. La compensation fret découle de la tarification soumise à l'avis conforme de l'ARAFER et des trafics. Le montant versé en 2018 résulte du versement de la compensation prévue au titre de l'année 2018 (64,4 M€) complétée de 12,3 M€ au titre de 2017³³.

³³ Le contrat de performance 2017-2026 de SNCF Réseau prévoyait 72 M€ en 2017, 66 M€ en 2018. Les montants versés apparaissent en rapport avec la trajectoire prévue.

Le concours fret, versé par l'État à SNCF Réseau pour la première fois depuis 2012, est une contribution à la couverture de la quote-part des coûts fixes de l'établissement imputable au fret. Il ne s'agit pas d'un dispositif obligatoire et il sert traditionnellement de variable d'ajustement dans le cadre des contraintes budgétaires.

Tableau n° 16 : Compensation fret, concours fret, évolution 2010-2018, en M€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Concours fret	515	353	63	0	0	0	0	0	10
Compensation fret	230	224	257	137	136	37	90	62	77

Source : MTES

2.1.3.2 Un transfert de dividendes pour soutenir la régénération ferroviaire

L'exercice 2017 a été marqué par la création d'une subvention de régénération du réseau ferré national de 295,70 M€, versée par le programme 203 au profit de SNCF Réseau. Le montant en 2018 a été de 274 M€ et serait de 537 M€ en 2019 (valeur prévisionnelle)³⁴.

En réalité, cette subvention résulte de l'application du principe de réinvestissement des dividendes de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau, prévu par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et ses textes d'application, ainsi que par le contrat de performance 2017-2026 entre l'État et SNCF Réseau. Elle est financée par un fonds de concours en provenance de la SNCF, versé au programme 203, qui le reverse en intégralité à SNCF Réseau.

Le montant de cette dotation et son utilisation sont délibérés en conseil de surveillance de l'EPIC SNCF. Le montant de dividende de SNCF

³⁴ Le montant mentionné dans le PAP 2019, de 369 M€, a été revu à la hausse en raison des résultats positifs de SNCF Mobilités au titre de l'année 2017 et d'une révision du mode de calcul dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire (base du taux de reversement à 60% contre 40% sous-jacents au contrat, assiette de reversement revue).

Mobilités pris en compte dans le calcul de cette dotation est le montant perçu par la SNCF au cours des exercices budgétaires précédents³⁵.

2.1.3.3 La reprise de la dette de la SNCF : un impact nul en 2018

Selon les annonces du Premier ministre le 25 mai 2018 dans le cadre de la réforme du système ferroviaire, l'État reprendra 35 Md€ de dette de SNCF Réseau, dont 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022. Comme indiqué par France Trésor, un mécanisme de prêts miroirs entre SNCF Réseau et la Caisse de la Dette Publique (CDP) sera mis en place ; l'État, après autorisation du Parlement en loi de finances, assumera la charge de la dette. Cette méthode n'a pas conduit à des écritures en 2018 ou dans le cadre de la loi de finances pour 2019³⁶. Néanmoins, cet engagement devrait être d'ores et déjà être intégré aux trajectoires financières de l'État. Les premiers remboursements n'interviendraient cependant pas avant 2020 et n'auraient pas vocation étant donné le type de montage retenu à être rattachés au programme 203.

2.1.4 En matière d'investissement routier, poursuite de la relance de l'entretien et de la régénération

La loi de finances pour 2018 prévoyait un accroissement global des dépenses pour « *soutenir la rénovation du réseau routier* »³⁷ de 100 M€ financés par l'AFITF dans le cadre du Grand Plan d'Investissement (GPI). Sur l'ensemble de la période 2018-2022, une dépense supplémentaire de 700 M€ est attendue (cf. *infra*, point 3.4). Par ailleurs, la programmation des investissements de l'AFITF pour les dix prochaines années (intégrée au projet de loi d'orientation des mobilités) retient parmi cinq priorités l'entretien des réseaux, avec une augmentation des moyens mobilisés de 31 % sur la décennie 2018-2027 (dont +25 % sur le quinquennat).

Les dépenses d'investissements (titre 5) exécutées par le programme 203 recouvrent presque exclusivement des investissements dans le

³⁵ Le grand plan d'investissement comporte une action relative à la rénovation du réseau ferré national qui s'inscrit dans le cadre du contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau. Les dépenses d'investissement supplémentaires de SNCF Réseau en 2018 sont de 193 M€ et augmenteraient en 2019 à 365 M€. Ces investissements sont financés par l'ensemble des ressources du gestionnaire d'infrastructure.

³⁶ L'INSEE a décidé, en septembre 2018, de reclasser SNCF Réseau en administration publique à compter de l'année 2016. La dette de SNCF Réseau est donc maintenant comptabilisée comme dette publique.

³⁷ Projet annuel de performance, annexe au PLF 2018, p.11.

domaine routier. La tendance à la reprise des dépenses (tous titres confondus) en faveur du mode routier s'est initiée en 2015 avec une baisse relative en 2017. 2018 se caractérise par une reprise de la hausse à 1 358,1 M€ en AE et 1 502,8 M€³⁸ en CP (contre 1241,6 M€ en AE et 1299,2 M€ en CP en 2017). Ces montants se répartissent entre investissements de développement et l'entretien ou la régénération du réseau.

Les dépenses d'investissements en développement sont en hausse à 546,0 M€ en AE et 688,4 M€³⁹ en CP (contre 547,52 M€ en AE et 619,32 M€ en CP en 2017), correspondant pour environ la moitié d'entre elles aux engagements pris dans le cadre du volet routier des CPER 2015-2020.

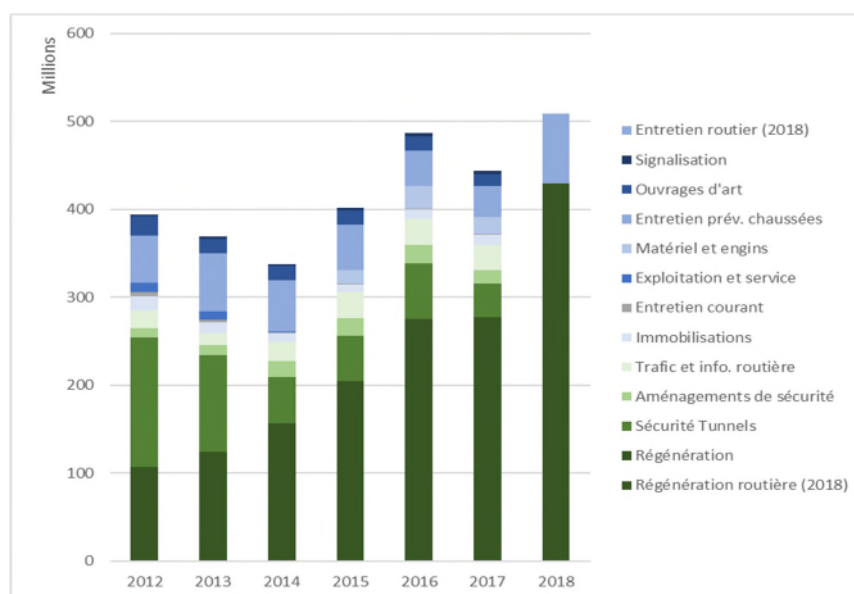
Les dépenses en entretien routier et régénération sont en nette hausse avec 487,6 M€ en AE et 507,7 M€ en CP (contre 450 M€ en AE et 443,6 M€ en CP en 2017). Cette évolution est principalement due à la hausse des seules dépenses d'investissement en régénération routière à 428,8 M€ en 2018.

³⁸ 1797,8 M€ en incluant le remboursement du PPP de l'écotaxe poids lourds

³⁹ 983,4 M€ en incluant cette dépense

Graphique n° 11 : Évolution de la structure des investissements d'entretien routier (en CP, titre 5 du programme 203)

Source : Cour des Comptes, d'après restitution Chorus. La modification de



nomenclature appliquée au programme 203 conduit à une réduction du nombre de domaines fonctionnels. Pour l'essentiel, les dépenses relevant des anciens domaines précédemment identifiés sous les intitulés « régénération », « sécurité des tunnels », « aménagements de sécurité » et « trafic et information routière » sont regroupées sous l'intitulé « régénération routière ». Les autres domaines suivis sont regroupés sous l'intitulé « entretien routier ».

L'examen de l'évolution des dépenses tous titres confondus confirme la hausse très sensible des moyens du programme consacré à l'entretien du réseau routier national et sa régénération entre 2017 et 2018.

Tableau n° 17 : Dépenses en faveur de la route, hors développement routier, tous titres confondus (en M€)

titre	2017		2018	
	0203-12-xx (ensemble des dépenses pour l'entretien et la régénération du RRN)		203-04-01 (entretien routier) et 203-04-02 (régénération routière) – évolution 2017-2018 entre parenthèses	
	AE	CP	AE	CP
3	240,3	232,7	316,4 (+76,1)	298,8 (+66,1)
5	450,2	443,7	488,9 (+38,7)	508,9 (+65,2)
6	3,5	3,5	6,7 (+3,2)	6,7 (+3,2)
<i>total</i>	<i>694,0</i>	<i>679,9</i>	<i>812,0 (+118,0)</i>	<i>814,4 (+134,5)</i>

Source : Cour des Comptes, d'après restitution Chorus

Les efforts entrepris depuis 2012 ne se traduisent pas encore dans l'indicateur composite de l'état des chaussées du réseau routier national. L'inertie forte – de plusieurs années – de cet indicateur a été signalée dans les NEB précédentes de la mission⁴⁰.

Tableau n° 18 : Indicateur de l'état du réseau routier national (IQRN)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (P)	2019 (P)
16,4	16,2	16,3	16,26	16,17	16,06	15,9	15,9

Source : Cour des Comptes, PAP 2019 (pour les valeurs à compter de 2016)

L'absence d'évolution positive de cet indicateur doit interroger à la fois sur le niveau des crédits consacrés (seront-ils désormais suffisants même avec le GPI?) et leur bonne utilisation.

L'augmentation des moyens est globalement effective en 2018, à hauteur des engagements du Grand Plan d'Investissement, mais devra se confirmer dans la durée.

⁴⁰ La méthodologie de calcul de l'indicateur a été ajustée en 2017, les valeurs de réalisation ont été recalculées depuis 2015, l'examen de la série longue doit tenir compte de cette modification.

En 2019, l'investissement supplémentaire dans le cadre du GPI passerait de 100 à 150 M€. Pour évaluer l'effet du GPI, il conviendra de bien distinguer l'usage de ces moyens entre investissement pour le développement du réseau et entretien, tout en maintenant la recherche d'une efficience aux effets mesurables sur le terrain.

2.2 Programme 345 – Service public de l'énergie

2 976,68 M€ de CP ont été consommés en 2018 par le programme 345, ce qui représente 22 % des crédits de paiement de la mission. Ces crédits sont en très forte augmentation (+ 17 % par rapport à l'exécution 2017) et les perspectives d'évolution sont préoccupantes.

2.2.1 La généralisation du chèque 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 verte⁴¹. Il est une aide sociale et n'entre pas dans le périmètre des charges de service public à la différence des tarifs sociaux. Il est attribué sur la base d'un critère fiscal unique, en tenant compte du niveau du revenu fiscal de référence (RFR) et de la composition des ménages (nombre d'unités de consommation, UC). Il varie entre 48 et 227 €.

L'année 2018 a été marquée par la généralisation du dispositif du chèque énergie, après deux années d'expérimentation, qui s'est traduite par une consommation globale⁴² de 557,2 M€ d'AE et 437,7 M€ en CP.

En 2018, ce sont 3 603 776 chèques qui ont été émis, pour un montant de 539,7 M€ en AE, et envoyés en avril 2018 aux bénéficiaires sur la base des fichiers transmis par la DGFIP. Sur ce volume, plus de 2,5 millions de chèques⁴³ ont été payés par l'ASP en 2018 pour un montant d'environ 384 M€, ce qui correspond à un montant moyen de 152,2 € par chèque.

⁴¹ Ces dispositions ont été codifiées aux articles L.124-1 et suivants du code de l'énergie.

⁴² Y compris les frais de gestion versés à l'ASP.

⁴³ 2 510 451 pour la campagne 2018 et environ 10 771 au titre du reliquat de la campagne 2017

2.2.1.1 Un taux d'usage moins important qu'anticipé

Les chèques sont valables jusqu'au 31 mars 2019, les acceptants peuvent en demander le remboursement à l'ASP jusqu'au 31 mai 2019. Par ailleurs, des réclamations sur les droits au chèque énergie au titre de la campagne 2018 peuvent être formées jusqu'au 31 décembre 2019.

Ce n'est qu'à cette date qu'on connaîtra le taux d'usage définitif pour cette première année de généralisation. Fin 2018, le taux d'usage du chèque s'élevait à 69,52 %⁴⁴. Selon la DGEC, ce taux est comparable à ce qui avait été observé au moment de l'expérimentation et montre une bonne appropriation du dispositif par les bénéficiaires. Néanmoins, un taux d'usage plus élevé avait été anticipé, conduisant à un taux d'exécution, par rapport à la LFI 2018, de 95,8 % en AE et de 75,3 % en CP.

Par ailleurs le dispositif spécifique d'aide pour les résidences sociales a pu être mis en place en totalité pour 9 535 logements, et de façon partielle pour 11 833 logements, pour un montant total de 1 304 256 €.

2.2.1.2 La fin des tarifs sociaux de l'énergie

Parallèlement à la généralisation du chèque énergie, les tarifs sociaux de l'énergie (tarif de première nécessité pour l'électricité-TPN, tarif spécial de solidarité pour le gaz-TSS) ont pris fin sauf à Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Les dépenses relatives aux tarifs sociaux sont par conséquent en diminution de plus de 48 % (231,8 M€ en AE et en CP, y compris la prise en charge par l'État d'une partie de la contribution des opérateurs au fonds de solidarité logement,). Cette tendance se prolonge en 2019.

2.2.1.3 Un dispositif encore amené à évoluer avec des crédits en forte augmentation

En 2019, le dispositif est amené à évoluer encore du fait de l'augmentation du montant du chèque de + 50 € en moyenne. Par ailleurs, les plafonds du revenu fiscal de référence ont été augmentés, passant de 7 700 à 10 700 € et permettant de toucher environ 2 millions de ménages en plus (soit 5,76 millions au total). Ainsi, le nombre de bénéficiaires du chèque énergie pourrait être supérieur au nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux (3,2 millions en 2016). Cela s'explique également par l'envoi automatique du chèque énergie à l'ensemble des bénéficiaires identifiés par l'administration fiscale. Les bénéficiaires n'ont aucune démarche à réaliser

⁴⁴ Il était de 75,33% au 31 mars 2019.

pour recevoir le chèque, qui leur est envoyé directement à leur domicile. À l'inverse, le dispositif des tarifs sociaux faisait appel à des croisements de fichiers ne permettant pas d'identifier tous les bénéficiaires potentiels.

L'impact budgétaire de ces évolutions est important : d'après les projections de la DGEC, les dépenses pourraient atteindre 875,5 M€ en 2022, en augmentation de 54 % par rapport à la LFI 2018.

2.2.1.4 Une gestion à consolider

Le chèque énergie est géré par l'Agence de services et de paiements (ASP) dans le cadre d'une convention de gestion pluriannuelle (2016-2018) conclue le 10 décembre 2015. Un comité de pilotage mensuel et des réunions hebdomadaires avec la DGEC permettent d'assurer le suivi de la mise en œuvre du chèque énergie. Six avenants à la convention initiale avec l'ASP ont été signés en trois ans.

Ces avenants ont augmenté sensiblement le budget prévisionnel associé aux frais de gestion de l'ASP, que ce soit pour les prestations internes ou externalisées. Ces augmentations sont liées au déploiement progressif du chèque énergie afin de promouvoir l'utilisation du nouveau dispositif et assurer l'assistance aux bénéficiaires.

Dans la NEB 2017, la Cour avait relevé des pratiques manquant de rigueur comme des désengagements d'AE non justifiés, des retards de facturation de la part de l'ASP entraînant des reports de crédits rendant difficile le suivi de l'exécution de la convention et de ses annexes. Elle avait donc formulé une recommandation destinée à améliorer le pilotage des dépenses de fonctionnement relatives à la gestion par l'ASP.

Le ministère a indiqué avoir renforcé le pilotage du dispositif par l'organisation de réunions périodiques dont certaines associent le CBCM. Il précise également travailler à l'établissement d'une nouvelle convention avec l'ASP. Cette nouvelle convention permettrait notamment d'inciter l'ASP à mieux piloter ses prestataires pour assurer une facturation dans les meilleurs délais et améliorer le suivi financier du dispositif. S'agissant plus particulièrement des développements informatiques sur lesquels des dépassements avaient pu être constatés, le MTES précise qu'un nouveau processus de validation des développements informatiques a été mis en place.

Ces éléments vont dans le sens préconisé par la Cour, laquelle ne réitère pas sa recommandation de 2017 mais suivra de manière attentive sa mise en œuvre effective.

2.2.2 Une gestion critiquable des charges de service public

La Cour ne peut que réitérer les observations des deux précédentes NEB relatives à la gestion budgétaire des charges de service public. La manière dont ces crédits sont programmés et exécutés révèle un respect imparfait des principes d'annualité et de sincérité et appellent *a minima* une nette amélioration des informations contenues dans les PAP.

2.2.2.1 L'évaluation des charges prévisionnelles par la Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Sur la base du mécanisme en années glissantes prévu par le code de l'énergie, les charges prévisionnelles pour l'année 2018 ont été évaluées par la CRE à 2 536,4 M€ et comprennent :

- Les charges prévisionnelles au titre de l'année 2018 ;
- L'écart entre prévision initiale et « reprévision » au titre de l'année 2017 ;
- L'écart entre charges réellement constatées au titre de l'année 2016 et les compensations prévues au titre de cette même année.

Comme les années précédentes, la Cour note que la budgétisation initiale (LFI 2018) des charges du programme 345 n'a pas été réalisée sur cette base. Elle a reposé sur la prise en compte des charges de service public de l'énergie dues « au titre » de la seule année 2018 et sur la régularisation des charges de l'année 2016. En revanche, la « reprévision » de l'année 2017 n'a pas été intégrée.

La Cour relève aussi que cette méthode de budgétisation diffère de celle utilisée pour les charges de service public relevant du CAS *Transition énergétique*. Une homogénéité de traitement de toutes les charges de service public de l'énergie reposant sur les évaluations de la CRE, serait souhaitable et permettrait de maintenir une forme de lisibilité du dispositif.

2.2.2.2 Un mécanisme de paiement sur deux années budgétaires

Un facteur de complexité supplémentaire résulte du décalage entre le calendrier de paiement et l'année budgétaire. En application des dispositions de l'article R. 121-33 du code de l'énergie, 11/12^{ème} des charges prévisionnelles dues pour une année N sont payées au cours de l'année N, de mars à décembre. Le 1/12^{ème} restant est payé en janvier N+1. L'État estime néanmoins que ces modalités ne s'appliquent pas à EDF. Selon son interprétation, les dispositions du code de l'énergie qui précisent

que le paiement à l'opérateur⁴⁵ doit « prioritairement » honorer les déficits de recouvrement des charges des années antérieures⁴⁶ le dispensent d'appliquer à EDF les mêmes modalités de paiement qu'aux autres opérateurs, pouvant entraîner pour EDF, un report de charges en N+1 supérieur à 1/12ème.

Ainsi, les charges payables en 2018 s'élèvent à 2 846,9 M€. Cette somme inclut les charges à compenser de l'année précédente, le paiement des charges d'intérêts dus à EDF au titre de 2018 et 11/12^{ème} des charges prévisionnelles de service public pour l'année, telles qu'évaluées par la CRE en juillet 2017. Le montant des crédits initiaux 2018 s'élevant à 2 458 M€, il en résulte un écart de 389 M€ par rapport aux charges payables en 2018. La DGEC et la DB justifient cet écart par la volonté d'éviter un phénomène de surcompensation potentiellement induit par les évaluations de la CRE produites en amont de la loi de finances.

2.2.2.3 Une exécution qui ne rend pas compte de la réalité des charges restant à compenser

La comptabilité budgétaire ne rend pas bien compte de la réalité des charges à payer du programme. Comme le programme 345 fonctionne en AE = CP, les CP restant dus ont été estimés à 0. Pourtant l'État est redevable d'un volume de compensations de charges de service public en 2018, qui n'aura pas été complètement honoré au 31 décembre 2018. Ces compensations restant à payer se sont élevées à 592 M€. Elles ont été payées au 15 janvier 2019 mais 331 M€ auraient dû être payés en 2018 d'après les évaluations de la Cour.

⁴⁵ L'article 121-31 ne vise pas spécifiquement EDF mais le cas où le montant total des charges dues à un opérateur est supérieur à 10% du montant total des charges. Or, seul EDF est dans cette situation.

⁴⁶ Il s'agit du paiement des annuités de remboursements et les charges d'intérêt dus à EDF au titre du déficit de compensation de CSPE. Les crédits correspondant sont imputés sur le programme 765 du CAS *Transition énergétique* et 345 de la mission *EDMD*.

Recommandation n°2 (pour mémoire cf. CAS TE) (DGEC, Budget) : Mieux calibrer l'évaluation des crédits du programme 345 relatifs à la compensation des charges de service public de l'énergie, afin de limiter les reports de charges.

Certes, la comptabilité générale inscrit bien une charge à payer pour retracer ce décalage. Néanmoins, compte tenu des montants en jeu, pour la bonne information du Parlement, il serait souhaitable que figurent dans les PAP des échéanciers de paiement permettant d'avoir une information consolidée sur la réalité des paiements effectués au titre d'une année N en année N et en année N+1 ainsi que sur les restes à payer.

Afin d'améliorer la lisibilité du mécanisme, la Cour invite également le ministère à adopter une programmation en AE $\neq$ CP, qui permettrait un suivi des restes à payer et des reports de charges.

Recommandation n°3 (pour mémoire cf. CAS TE) (DGEC) : Compléter les documents budgétaires afin d'améliorer l'information du Parlement sur le fonctionnement du dispositif de compensation des charges de service public de l'énergie.

Au-delà, la Cour invite la DGEC et la DB à envisager une évolution du mécanisme actuel de paiement. En effet, ce mécanisme, sur deux années budgétaires, est un héritage du passé, lié aux délais de recouvrement de l'ancienne CSPE (alors qu'elle correspondait à une contribution payée sur la facture d'électricité).

Il n'est plus justifié pour le programme 345 qui est soumis aux règles budgétaires classiques. Il serait dès lors possible de caler la budgétisation du programme 345 de l'année n avec les charges payables en année n selon l'évaluation de la CRE. Cette réforme nécessiterait une modification de la partie réglementaire du code de l'énergie. La première année de mise en œuvre d'une telle réforme impliquerait également une budgétisation exceptionnelle puisque le solde de l'année précédente (1/12^{ème}) devrait être réglé en même temps que la totalité des charges dues pour l'année considérée. Si la Cour ne sous-estime pas l'impact budgétaire que représente l'année de transition, cette évolution permettrait de rendre

moins complexe et moins opaque le mécanisme de compensation des charges de service public.

2.2.3 Les autres points d'attention du programme

2.2.3.1 Des dépenses en augmentation sur la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI)

Les dispositifs de péréquation tarifaire permettent aux consommateurs des ZNI⁴⁷ de bénéficier de prix de l'électricité comparables à ceux applicables en métropole continentale. Il en résulte, pour les opérateurs historiques⁴⁸, des surcoûts (surcoûts de production d'électricité et surcoûts d'achat d'électricité dans le cadre de contrats de gré à gré conclus entre un producteur tiers et un opérateur historique) qui font l'objet d'une compensation par l'État.

Les crédits initiaux relatifs à la péréquation tarifaire dans les ZNI ont augmenté de 9 % entre 2017 et 2018⁴⁹ et de 6 % entre 2018 et 2019. Cette progression devrait se poursuivre. Le ministère anticipe une augmentation des dépenses de 1 594,9 M€ en 2019 à 1 775,5 M€ en 2022, soit + 11,3 % en quatre ans⁵⁰. Ces charges dépendent notamment des prix des combustibles et du niveau du recours aux installations thermiques, qui est lui-même fonction des conditions d'hydraulicité de l'année donnée (les installations hydrauliques ayant des coûts de production moins élevés). Elles sont donc difficilement prévisibles et leur évolution d'une année sur l'autre peut être significative.

⁴⁷ Les zones insulaires non interconnectées au réseau électrique métropolitain français (ZNI) désignent les îles françaises dont l'éloignement géographique empêche ou limite une connexion au réseau électrique continental : la Corse, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna et les îles du Ponant et Chausey.

⁴⁸ EDF Systèmes énergétiques insulaires (EDF SEI), Électricité de Mayotte (EDM) et Électricité et Eau de Wallis-et-Futuna (EEWF).

⁴⁹ Dans le cadre de la LFI 2018, le montant des charges prévisionnelles résultant des évaluations de la CRE a été minoré de 9,8 M€ par une mesure budgétaire justifiée dans le PAP par « *des gains de productivité qui apparaissent possibles* ». *In fine*, l'exécution a été inférieure de 9,4 M€ aux crédits initiaux.

⁵⁰ Ces dépenses ne représentent qu'une partie des dépenses (hors dispositifs sociaux) pour charges de service public dans les ZNI. Les dépenses liées aux contrats d'achats en faveur des énergies renouvelables relèvent du CAS *Transition énergétique* pour un montant de 365,7 M€ au titre de 2019.

Le niveau de ces charges est également imputable aux modalités de rémunération des capitaux investis : cette rémunération a été fixée par l'arrêté du 23 mars 2006 au taux de 11 % pour l'ensemble des ZNI. Comme dans la précédente NEB, il est suggéré de procéder à un réexamen de ces conditions de rémunération. Une recommandation identique a été faite par la CRE dans la délibération du 13 juillet 2017 relative aux charges de service public de l'énergie ainsi que par la revue de dépenses « Péréquation tarifaire de l'électricité avec les zones non-interconnectées ».⁵¹

2.2.3.2 Des évolutions attendues sur les soutiens à la cogénération

Les charges de soutien à la cogénération au gaz⁵² devraient en revanche baisser à terme : depuis 2016, le dispositif de soutien a été significativement revu pour laisser la place à un dispositif de complément de rémunération limité aux installations de moins de 1 MW, le tarif d'achat étant réservé aux installations de moins de 300 kW. Les contrats les plus coûteux arrivent ainsi progressivement à terme, et il a été mis fin au 31 décembre 2016 à la prime transitoire rémunérant la disponibilité des installations de plus de 12 MW.

Par ailleurs, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2016-2018 a fixé une orientation visant à remplacer, lorsque cela est possible, les installations de cogénération au gaz par des installations utilisant la biomasse. Ces dernières présentent le double avantage d'avoir un rendement énergétique avantageux et, contrairement au gaz, de participer au développement des énergies renouvelables. La nouvelle PPE va plus loin et prévoit de cesser, sans remettre en cause les engagements existants, tout soutien à la cogénération au gaz naturel.

À ce jour néanmoins, les projections budgétaires pluriannuelles ne laissent apparaître qu'une inflexion à partir de 2020. Les dépenses continuent d'augmenter de manière importante d'ici là, passant de 691,5 M€ en 2018 à 919 M€ en 2020 (+ 33 %).

⁵¹ Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable, conseil général de l'économie, *Revue de dépenses, Péréquation tarifaire de l'électricité avec les zones non interconnectées*, 2017, 204 p.

⁵² Les installations de cogénération permettent la production combinée de chaleur et d'électricité à partir de gaz naturel ou d'autres ressources. Cette technique permet un rendement énergétique supérieur à celui obtenue par la production séparée d'électricité et de chaleur.

2.2.3.3 Le solde de la dette due à EDF d'ici 2020

Entre 2009 et 2015, les recettes issues de la CSPE ont été insuffisantes pour couvrir les charges. Ce déficit de compensation a été supporté uniquement par EDF, les autres opérateurs ayant été compensés pour l'intégralité des charges supportées.

Les modalités de remboursement de la dette à l'égard d'EDF ont été déterminées par l'article 5 (I c) de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative. Les intérêts sont portés par le programme 345 – *Service public de l'énergie*. Le remboursement du principal relève du CAS *Transition énergétique*.

L'échéancier de remboursement fixé par l'arrêté du 13 mai 2016 modifié prévoit des paiements jusqu'à fin 2020. Le montant des intérêts va passer de 87,2 M€ en 2018 à 62,5 M en 2019 puis à 40,6 M€ en 2020.

La recommandation n°9 de la Cour (en 2017) engageant la DGEC et la DB à revoir le périmètre des dépenses prises en charge au titre du CAS et du programme 345 pour apprécier en coûts complets les dépenses liées au remboursement de la dette cumulée vis-à-vis d'EDF va perdre de sa pertinence en 2020 avec la fin des échéances de remboursement. La Cour regrette que cette recommandation n'ait pas été mise en œuvre.

2.2.3.4 Les incertitudes sur le coût total de la fermeture de la centrale de Fessenheim

En vue de financer le projet de protocole d'indemnisation entre l'État et EDF relatif à la fermeture anticipée de la centrale nucléaire de Fessenheim, des AE, à hauteur de 446 M€, avaient été ouvertes dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2016 mais non-consommées en 2016 et en 2017, faute de signature du protocole d'indemnisation. Ces AE ont été reportées en 2018, pour la deuxième année consécutive. Des CP ont finalement été inscrits en LFI 2019 à hauteur de 91 M€.

Par ailleurs, les 446 M€ ne couvrent que la part fixe de l'indemnisation à verser par l'État au titre de la fermeture de la centrale de Fessenheim, telle qu'estimée dans le projet de protocole. L'évaluation de la part additionnelle variable reflétant notamment le bénéfice manqué pour EDF jusqu'en 2041 n'est pas déterminée, ce qui ne permet pas d'évaluer de façon satisfaisante les risques budgétaires auxquels l'État est exposé.

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

3 025,17 M€ de CP ont été consommés en 2018 par le programme 217, ce qui représente 22,4 % des crédits de paiement de la mission. Les crédits de titre 2, consommés à hauteur de 2 785,60 M€, représentent plus de 92% des CP du programme.

2.3.1 Hors titre 2, des risques pesant sur la soutenabilité du programme en raison du grand débat national

À ce jour, le programme 217 est le seul programme du budget général prenant en charge les dépenses afférentes au grand débat national. Si 0,83 M€ ont été dépensés à ce titre en 2018, ce sont potentiellement plusieurs millions d’euros de dépenses⁵³ qui risquent de peser en 2019 sur un programme fortement contraint par ailleurs (dépenses de loyers, fluides ou action sociale) et dont les crédits initiaux ont été réduits de 7 M€ en loi de finances initiale au profit du programme 181.

2.3.2 Une consommation quasi-intégrale des crédits du titre 2

Les ouvertures de crédits s’élèvent à 2 817,4 M€ et la consommation à 2 785,6 M€, soit un reliquat de 31,8 M€ (dont 24,6 M€ au titre du CAS Pensions), dépassant la réserve de précaution (13,9 M€). En cours de gestion, l’intégralité de la réserve initiale de précaution hors CAS Pensions a fait l’objet d’un dégel (9,3 M€) tandis que la composante CAS Pensions de la réserve (4,6 M€) a été majorée de 20 M€. Le solde de gestion constaté s’élève à 7,2 M€ dont 5,4 M€ hors CAS.

Plusieurs facteurs paraissent avoir contribué à la consommation quasi-intégrale des crédits de titre 2 hors CAS.

S’agissant des ressources, en dépit de la poursuite d’un pilotage fin des fonds de concours relatifs aux ouvriers des parcs et ateliers (OPA)⁵⁴, les encaissements ont été moins bons qu’en 2017.

⁵³ Le montant exact n’était pas connu lors de la rédaction de la présente note.

⁵⁴ Les fonds de concours relatifs à la participation des collectivités locales (métropole et outre-mer) à la rémunération des personnels au titre des transferts de services représentent 99 % du montant total des fonds de concours de titre 2.

La masse salariale des OPA mis à disposition des collectivités territoriales dans le cadre du transfert des parcs de l'équipement s'est élevée à 12,58 M€ pour l'année 2018 (soit une diminution de 18,5 % par rapport à 2017). 10,61 M€ ont été rattachés sous forme de fonds de concours sur un total de titres émis de 12,53 M€, (auxquels s'ajoutent 1,33 M€ de reliquats de titres émis mais non mandatés en 2017, payés et rattachés en 2018 à hauteur de 1,28 M€), soit un taux de rattachement de 85,8 %, en baisse de plus de six points par rapport à 2017 (et de neuf points par rapport à 2016). Le ministère continue de souligner la lourdeur du processus pour une assiette financière désormais très réduite. En outre, quelques collectivités estiment être obligées de payer au 31 décembre, alors que les sommes attendues doivent être rattachées au plus tard le 10 décembre, afin de participer à la couverture des paies de décembre. La Cour constate que le conseil régional de la Guadeloupe poursuit la démarche entreprise depuis plusieurs années en vue de régulariser les titres non réglés, par des rattachements pour un montant total de 1,14 M€ de titres émis au titre des années 2012 à 2018. La Cour invite donc les différents acteurs à poursuivre leurs efforts en vue de parvenir au règlement total des dettes passées.

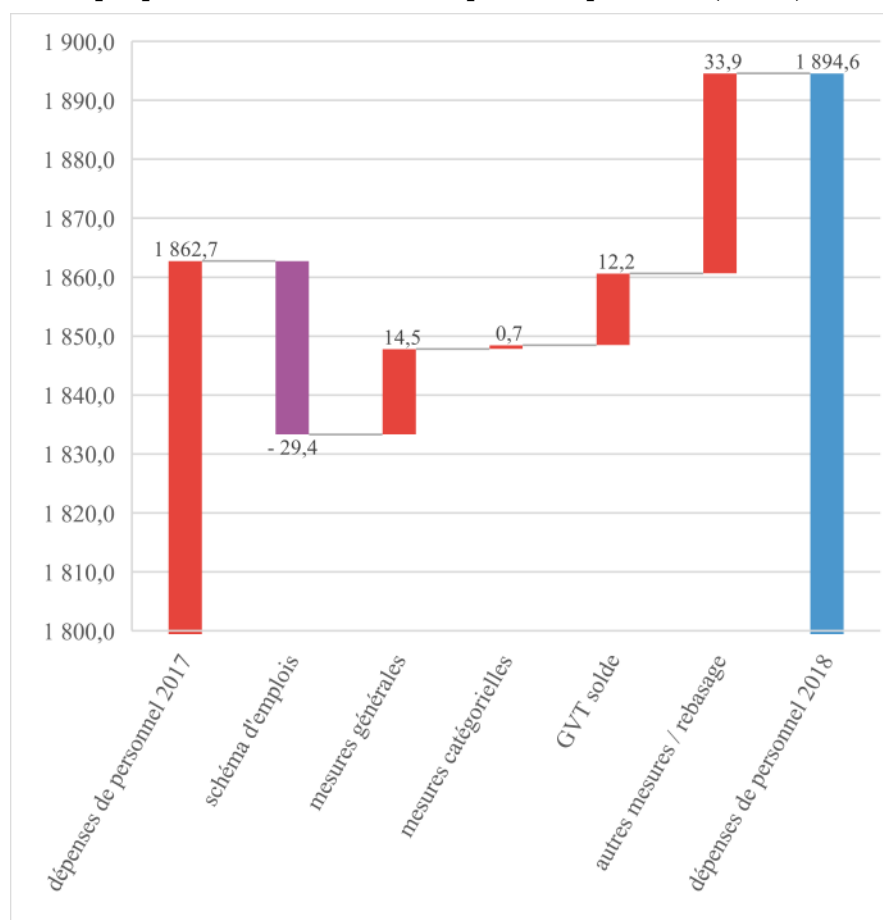
S'agissant des dépenses, les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale entre 2017 et 2018 sont, d'après le ministère :

- l'effet de la mise en œuvre de l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG à compter du 1^{er} janvier 2018 (13,72 M€),
- le glissement vieillesse technicité (12,16 M€),
- la mise en œuvre d'un complément indemnitaire annuel pour les personnels relevant du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) (6 M€)⁵⁵,
- une augmentation importante des montants payés au titre des heures supplémentaires effectuées notamment au titre de la viabilité hivernale (2,81 M€)⁵⁶,
- la traduction en paie 2018 de certains avancements d'échelon prononcés au titre de 2017 (1,5 M€).

⁵⁵ La mise en œuvre, du complément indemnitaire annuel (CIA) n'était pas possible avant 2018 en raison de la mensualisation intégrale des primes préexistantes. Le montant versé en 2018 a été repris en base de budgétisation pour 2019.

⁵⁶ En dépit des spécificités de l'exploitation routière en 2018 (travaux de nuit pour le Grand Paris Express, viabilité hivernale...) qui peuvent en partie expliquer cette augmentation, des travaux sont lancés avec les services déconcentrés (DIR) pour mieux en comprendre l'origine.

Graphique n° 12 : Variation des dépenses de personnel (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données MTES. Le tableau et les explications correspondantes figurent en annexe n°6.

En outre, des reports de charges sont prévus de 2018 sur l'année 2019. Ils portent sur la traduction en paie du plan de requalification des emplois de catégorie C en catégorie B et de catégorie B en catégorie A.

Enfin, un sujet indemnitaire mérite de retenir l'attention. Il s'agit des conséquences budgétaires d'une adhésion au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) des corps percevant actuellement l'indemnité de

service spécifique (ISS)⁵⁷. Cette indemnité est versée actuellement avec une année de décalage. De ce fait une éventuelle adhésion au RIFSEEP induirait le paiement de l'année de décalage de l'ISS qui est évalué à environ 116 M€. Aucune décision n'a encore été prise à ce jour en raison de l'impact budgétaire de cette mesure. La question doit être réexaminée en vue du projet de loi de finances pour 2020.

2.4 Les faits saillants identifiés sur les autres programmes

Compte tenu de l'importance relative des autres programmes de la mission (cf. annexe n°7), seuls les principaux faits saillants présentés sur les cinq autres programmes de la mission sont présentés ci-après.

2.4.1 Le financement de l'ADEME représente plus des trois-quarts des dépenses hors titre 2 du programme 181 – Prévention des risques

817,86 M€ de CP ont été consommés en 2018 par le programme 181, ce qui représente 5,9 % des crédits de paiement de la mission. Hors titre 2, ces dépenses comprennent 597,35 M€ de subvention pour charge de service public versée à l'ADEME⁵⁸ (soit 76,6 % de dépenses hors titre 2) suite à la « rebudgétisation » de son financement.

La fraction du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) précédemment affectée à l'ADEME (448,7 M€ en 2017) a ainsi été rebudgétisée.

2.4.2 Le rattachement, discutable, des crédits de l'économie sociale et solidaire au programme 159 – Expertise, information géographique et météorologie

507,42 M€ de CP ont été consommés en 2018 par le programme 159, ce qui représente 3,8 % des crédits de paiement de la mission. Les subventions pour charges de service public, versées principalement à trois

⁵⁷ Quatre corps sont concernés : les ingénieurs des travaux publics de l'État, les techniciens supérieurs du développement durable, les dessinateurs et les experts techniques des services techniques.

⁵⁸ Les données d'exécution Chorus (572,35 M€) ont été retraitées du rétablissement de crédits de 25 M€ opéré en loi de finances rectificative au titre des PIA 1 et 2, qui a été imputé sur la subvention pour charge de service public de l'ADEME.

opérateurs (le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – CEREMA –, l'Institut national de l'information géographique et forestière – IGN – et Météo-France), représentent 94,7 % des crédits consommés.

À l'occasion de plusieurs de ses contrôles récents, la Cour s'est étonnée du rattachement des crédits de l'économie sociale et solidaire au programme 159 (12,88 M€ de CP consommés en 2018), d'autant que le commissariat général au développement durable (responsable de programme) a dû réduire ses ambitions sur le volet social du développement durable. De surcroît, dans la mesure où les crédits de l'action « économie sociale et solidaire » continuent d'être gérés, concrètement, par le Haut-commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale (HCESSIS), le responsable du programme 159 n'a en réalité aucun pouvoir de pilotage.

2.4.3 La contribution du programme 174 – Énergie, climat et après-mines au compte d'affectation spéciale Véhicules propres

L'année a été marquée par un transfert de crédits de 38 M€ en AE-CP sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aide à l'acquisition de véhicules propres* opéré par la voie d'une décision attributive de subventions⁵⁹ depuis l'action « Après-mines » du programme 174, soit 10,6% des crédits initiaux de l'action. Ce transfert a visé à couvrir une impasse budgétaire crainte en cours d'année. La décision de transfert a été visée par le CBCM. Ce dernier a jugé le versement insoutenable mais est passé outre sa prévention en accord avec la direction du budget et compte tenu d'une décision du cabinet du Premier ministre de fin août 2018. La note d'exécution budgétaire relative au CAS analyse plus complètement la situation à l'origine de ce besoin mal anticipé et les divers moyens développés pour le couvrir ; elle souligne également la rupture du lien entre malus et bonus pouvant remettre en cause le bien-fondé du CAS.

Sur l'action « Après-mines », 40 M€ de crédits en AE-CP ont été redéployés à partir de la ligne interventions de l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) principalement pour cette raison. Sur les 390 M€ programmés en AE-CP sur cette action, 406,4 M€ ont été consommés en raison de ce transfert de crédits.

Une impasse budgétaire (5,9 M€ en AE et 3,4 M€ en CP) a été identifiée en conférence de fin de gestion, le programme ayant dû en outre

⁵⁹ Arrêté du 21 septembre 2018 portant ouverture de crédits, NOR: CPAB1825874A.

assumer la charge d'une campagne de communication sur la prime à la conversion⁶⁰ (1,3 M€), montant à ajouter au transfert de 38 M€ mentionné plus haut.

Ce transfert de charges a nécessité au final la levée de la réserve sur le programme 174 à hauteur de 12,4 M€ en AE-CP et une ouverture de crédits complémentaires en LFR sur le programme de 25,5 M€ en AE-CP⁶¹.

Les dépenses de la prime à la conversion précédemment portées par le programme 792 relèveront du programme 174 à compter de 2019. S'ajoutent à cette évolution la suppression des programmes 791 et 792 et la création de deux nouveaux programmes destinés à porter les dépenses relatives au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers (P797) et des personnes morales (P798).

Ce transfert reporte sur le programme 174 l'incertitude née des difficultés d'évaluation des demandes de prime à la conversion. Il offrira peut-être plus de souplesse pour faire face à l'aléa du nombre de demandes. Cependant, la capacité du responsable de programme à auto-assurer ce risque apparaît incertaine. La Cour observe qu'une stabilisation des règles de gestion de la prime, voire une modération de ses montants pourraient répondre à l'objectif d'une meilleure budgétisation de cette mesure.

2.4.4 Des interrogations sur la mise en œuvre des exonérations de charges patronales pour les armateurs de la flotte de commerce sur le programme 205 – Affaires maritimes

163,59 M€ de CP ont été consommés en 2018 par le programme 205, ce qui représente 1,2 % des crédits de paiement de la mission.

Hors investissement, le fait majeur de gestion porte sur le traitement des exonérations de charges patronales pour les armateurs de la flotte de commerce.

⁶⁰ D'autres dépenses ou besoins supplémentaires apparus en gestion ont contribué également à cette impasse notamment la prise en charge de débats publics, de contentieux ou de la compensation pour 0,5 M€ du désistement des États-Unis au financement du GIEC.

⁶¹ L'ouverture de CP s'élève à 85,5 M€ car elle intègre 60 M€ au titre de l'ESTE (cf. *infra*).

La loi n°2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a étendu le régime des exonérations de charges patronales pour les armateurs de la flotte de commerce dont le transport maritime est soumis à concurrence internationale. En réponse à la notification des autorités françaises au titre du régime des aides d'État⁶², la Commission européenne a rendu sa décision le 20 décembre 2018. Elle estime que le régime constitue une aide d'État compatible avec le marché commun et indique que le nouveau régime entre en vigueur pour une durée de 10 ans à partir de l'adoption de sa décision. Elle est en revanche muette sur une application à titre rétroactif depuis le 21 juin 2016⁶³. Or des armateurs semblent s'être auto-exonérés des charges sociales concernées dès cette date, ce qui génère une perte de recettes auprès des deux principaux organismes collecteurs (UNEDIC et ACOSS).

Sur la base de la décision de la Commission, 34,4 M€ ont été versés par l'État à l'UNEDIC et à l'ACOSS et les conventions annuelles avec ces organismes collecteurs ont été signées le 27 décembre 2018 alors qu'aucune dépense n'avait été enregistrée jusqu'alors sur le budget de l'État. Ces versements paraissent correspondre au montant des cotisations non versées par les armateurs depuis juin 2016 (17,6 M€ pour l'UNEDIC, 16,8 M€ pour l'ACOSS).

Début 2018, la Cour avait estimé que si la mesure était finalement mise en œuvre en 2018 avec effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur de la loi, le programme 205 serait confronté à une impasse de l'ordre de 43 M€, pour un montant budgétisé à 17 M€. Les travaux conduits par le ministère au cours de la gestion 2018⁶⁴ ont abouti à estimer le montant total des exonérations de charges à 85,23 M€. Ce montant correspond à la compensation d'une année normale (41,3 M€ pour l'ENIM, 26,4 M€ pour le non-ENIM ACOSS et UNEDIC) et au paiement des dettes constituées au 31/12/2017 sur le non-ENIM (8 M€). Pour faire face à ces charges, la réserve de précaution a fait l'objet d'un dégel partiel (2,1 M€) et des remboursements communautaires au titre du FEAMP (fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) ont été mobilisés pour 2,2 M€.

L'examen du PLF 2019 indique une prise en compte pour les exonérations non-ENIM de 30,6 M€ en AE et CP, soit un montant

⁶² Notification en date du 29 juillet 2016.

⁶³ Le ministère indique pourtant avoir explicitement demandé à la Commission d'autoriser l'entrée en vigueur du régime d'aides dès la promulgation de la loi.

⁶⁴ Reposant sur l'hypothèse d'un agrément total et rétroactif de la Commission concernant le dispositif.

légèrement inférieur à la prévision d'une année du dispositif et du montant restant à solder.

2.4.5 L'évolution des modalités de financement des principaux opérateurs du programme 113 – Paysages, eau et biodiversité

Les articles 135 et 137 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ont institué, à compter de 2018, un nouveau circuit de financement entre les agences de l'eau et certains opérateurs de l'eau et de la biodiversité (Agence française pour la biodiversité – AFB –, Office national de la chasse et de la faune sauvage – ONCFS –, parcs nationaux). Ainsi, il est prévu que les agences de l'eau versent :

- À l'AFB, une contribution annuelle comprise entre 240 et 260 M€ (243,32 M€ en 2018)
- À l'ONCFS, une contribution annuelle comprise entre 30 et 37 M€ (36,95 M€ en 2018)

Sur sa contribution annuelle, l'AFB verse elle-même aux établissements publics chargés des parcs nationaux, une contribution annuelle comprise entre 61 M€ et 65 M€.

Par conséquent, l'AFB, l'ONCFS et les parcs nationaux ne perçoivent plus de subventions pour charges de service public en provenance du programme 113.

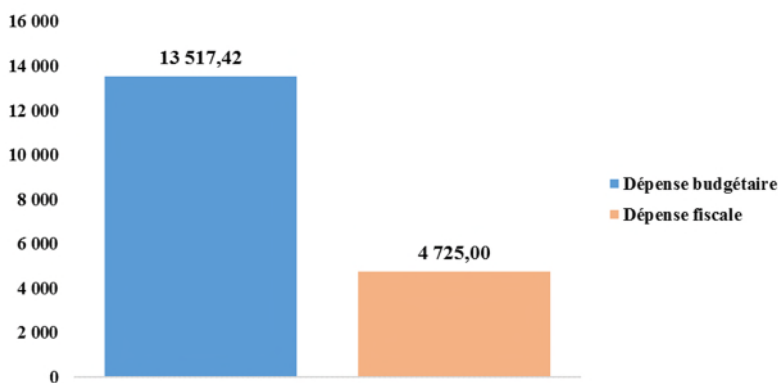
S'il est prévu que les mêmes modalités soient renouvelées en 2019, elles devront nécessairement être adaptées pour tenir compte du projet de fusion entre l'AFB et l'ONCFS, dont l'entrée en vigueur est envisagée pour le 1^{er} janvier 2020⁶⁵.

⁶⁵ Elle dépendra de l'adoption, par le Parlement, du projet de loi portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement. La procédure accélérée a été engagée par le Gouvernement sur ce texte, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 janvier 2019.

3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Les dépenses fiscales

Graphique n° 13 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission
(en M€)



Source : Cour des comptes d'après Chorus, tome II des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2019 et PAP 2019 de la mission.

3.1.1 Des dépenses toujours concentrées, équivalentes à près d'un tiers des crédits budgétaires de la mission

Le nombre de dépenses fiscales principales rattachées la mission s'élève à 45 en 2018 (cinq de plus qu'en 2017 et sept de plus qu'en 2015). Elles sont présentées en annexe n°8.

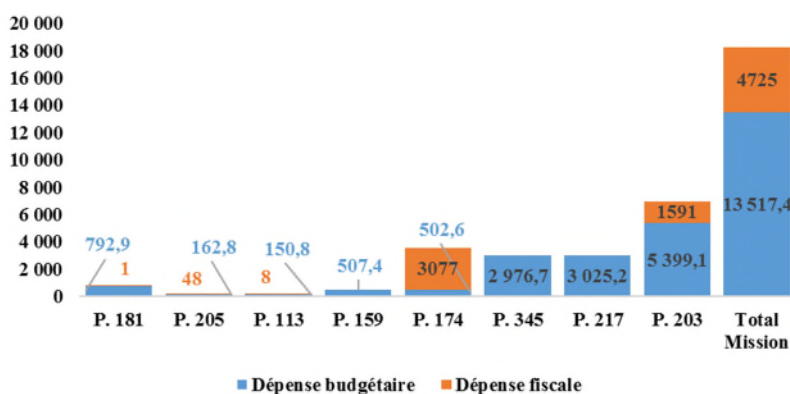
L'estimation actualisée de leur coût pour 2018 s'élève à 4 725 M€, en hausse de 493 M€ par rapport à l'estimation initiale fournie lors du PLF 2018, et de 1 062 M€ par rapport à l'évaluation définitive de ces dépenses fiscales en 2017 (3 663 M€), soit une augmentation de 29 %.

Depuis 2015, les dépenses fiscales de la mission ont été plus que multipliées par deux, passant de 2 080 M€ à 4 725 M€.

L'ensemble des dépenses fiscales de la mission représentent plus du tiers des crédits de paiement votés en loi de finances initiale pour la

mission. 65 % de ces dépenses fiscales relèvent du programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* (en baisse de trois points par rapport à 2017), tandis que 33 % relèvent du programme 203 – *Infrastructures et services de transports* (en augmentation de trois points par rapport à 2017).

**Graphique n° 14 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme
(en M €)**



Source : Cour des comptes d'après Chorus, tome II des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2019 et PAP 2019 de la mission.

Les dépenses fiscales relatives à la TICPE

Par rapport à 2017, ces évolutions résultent principalement de l'augmentation du coût de deux principales dépenses fiscales reposant sur la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) : le remboursement d'une fraction de TICPE sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers (+ 453 M€, soit + 25 %) et le taux réduit de TICPE au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre au sens de la directive 2003/87/CE⁶⁶ (+ 180 M€, soit + 11 %). Cependant, l'augmentation des dépenses fiscales applicables à la TICPE résulte notamment de l'augmentation de la composante carbone de ces TIC, qui est elle-même la conséquence des orientations arrêtées par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte s'agissant de l'évolution du prix de la

⁶⁶ Cette mesure a pour objet de préserver la compétitivité des entreprises grandes consommatrices d'énergie et relevant du régime européen d'échange de quotas EU ETS, en évitant une double taxation du carbone. Les taxes intérieures de consommation sur les activités de ces entreprises restent celles en vigueur au 31 décembre 2013.

tonne de CO₂. D'après le ministère, compte tenu du fait que le Gouvernement a renoncé aux hausses de fiscalité sur les produits énergétiques qui devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019, les dépenses fiscales devraient rester dans les mêmes ordres de grandeur que pour 2018.

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique, principale dépense fiscale de la mission

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) est toujours la principale dépense fiscale de la mission (41,3 % du coût total) et s'établit pour 2018 à 1 953 M€. Son coût augmente de 271 M€ par rapport à 2017 et représente plus du double de celui de 2015 (874 M€).

Le CITE a fait l'objet d'une analyse dans le cadre de l'évaluation des impacts environnementaux des dépenses vertes éligibles adossées à l'OAT verte. Cette étude conclut à un impact positif du CITE sur l'atténuation du changement climatique. D'après elle⁶⁷, les travaux déclenchés par le CITE en 2015 et 2016 devraient permettre de réduire les émissions de CO₂ du secteur résidentiel de 2,9 millions de tonnes sur la période 2015-2050, soit 7 % des émissions annuelles du secteur.

Cependant, le rapport de la mission IGF-CGEDD d'avril 2017⁶⁸ constatait que le CITE ne permettait pas de cibler les travaux permettant de réduire le plus les émissions de gaz à effet de serre et les consommations énergétiques (exemple des changements de fenêtres, qui ont induit une dépense de 630 M€ de CITE en 2015 alors que le rapport entre l'euro dépensé et l'économie induite est jugé très défavorable). La mission recommandait par conséquent que le CITE oriente davantage les efforts de rénovation des ménages vers les dépenses les plus efficaces d'un point de vue énergétique⁶⁹.

Il a été tenu compte d'une large partie de ces recommandations dans la loi de finances pour 2018, en recentrant le CITE sur les travaux les plus pertinents. Les portes d'entrée et les volets isolants ne sont plus éligibles au CITE à compter du 1^{er} janvier 2018. Les fenêtres et les chaudières fioul

⁶⁷ Avis rendu par le conseil d'évaluation de l'OAT verte, Dossier n° 1411-18-a du 29/11/2018.

⁶⁸ *Aides à la rénovation énergétique des logements privés*, IGF-CGEDD, Avril 2017.

⁶⁹ Dans son rapport d'enquête sur les politiques de soutien au développement des énergies renouvelables à destination de la commission des finances du Sénat, la Cour recommandait également un recentrage du CITE vers les équipements les plus performants, en limitant ceux recourant aux énergies conventionnelles.

sont exclues progressivement du dispositif fiscal⁷⁰. En parallèle, ont été introduites dans le CITE les dépenses d'audit énergétique et la part représentative des équipements dans les frais de raccordement à un réseau de chaleur et de froid, ainsi qu'un plafonnement des chauffe-eau thermodynamiques (à 3 000 €) afin de limiter les risques de surfacturation.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2019, le CITE a été élargi aux coûts de dépose de cuves à fioul et aux coûts de main d'œuvre pour l'installation d'équipement de chaleur (ou ECS) renouvelable⁷¹ pour les ménages aux revenus modestes et très modestes. Les fenêtres ont été réintroduites, avec des conditions d'éligibilité plus strictes que les années précédentes (taux réduit de 15 %, remplacement de simple vitrage, plafond de dépense par ouverture). Des critères d'éligibilité ont également été introduits pour les chaudières au gaz : seules les chaudières à très haute performance énergétique sont maintenant éligibles, dans la limite d'un plafond de dépense.

À compter du 1^{er} janvier 2020, le CITE ne devrait plus être déterminé en fonction du prix des travaux mais en fonction des économies d'énergie et de la production de chaleur et de froid renouvelable (montants forfaitaires à définir par type d'équipement ou de prestation). En outre, pour les ménages bénéficiaires des aides de l'ANAH, cette aide sera versée par l'ANAH sous forme de prime aux ménages. Pour les ménages non accompagnés par l'ANAH, le CITE sera maintenu sous la forme d'un crédit d'impôt forfaitaire (grille de montants d'aide en euros, en fonction du type de travaux).

3.1.2 L'absence de travaux d'évaluation et une ambition de pilotage qui n'a pas encore porté ses fruits

En 2018, aucune dépense fiscale de la mission n'a fait l'objet d'une évaluation spécifique. Toutefois, le CITE a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de l'évaluation des impacts environnementaux des dépenses vertes éligibles adossées à l'OAT verte (cf. *supra*).

Le degré de fiabilité de la méthode de chiffrage n'est considéré comme bon ou très bon que pour moins de la moitié (19 sur 44) des

⁷⁰ Après une période d'éligibilité au CITE à un taux réduit (de 15%) entre janvier et juin 2018, ces équipements ont été exclus à compter du 1^{er} juillet 2018.

⁷¹ Décret n° 2019-88 du 11 février 2019 fixant les conditions de ressources pour le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique au titre des coûts de dépose de cuve à fioul et de pose d'équipements de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire utilisant des énergies renouvelables

dépenses fiscales, pour un montant représentant toutefois 78 % de l'évaluation actualisée dans le cadre du PLF 2019 (81 % en 2017 et 86 % en 2016).

38 dépenses fiscales sont « non bornées », tant en ce qui concerne leur fait générateur que leur incidence budgétaire et le nombre de bénéficiaires n'est que trop rarement chiffré.

L'initiative de « revue » progressive des dépenses fiscales lancée par la direction des affaires financières du ministère s'est poursuivie en 2018⁷². Si elle a permis une meilleure préparation, en interne, des conférences fiscales (facilitation des arbitrages internes au ministère) et partant, de certaines dispositions de la loi de finances pour 2019 (meilleure anticipation des travaux, tant techniques que légistiques), elle porte à ce stade davantage sur les dispositifs fiscaux en eux-mêmes que sur les dépenses fiscales. Ainsi, alors que le ministère était invité, dans le cadre de ces conférences, à proposer le maintien, l'aménagement ou la suppression des dépenses fiscales relevant de son périmètre, aucune suppression n'a été proposée. Une seule demande d'évaluation spécifique a été formulée, sur l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires, dont le coût est estimé à 24 M€ pour 2018 (29 M€ en 2019).

3.1.3 Des dépenses fiscales toujours défavorables à l'environnement

La dernière mise à jour de l'état des lieux de la fiscalité environnementale a été publiée en janvier 2017. Ce rapport, élaboré par le Commissariat général au développement durable (CGDD), souligne que « *certaines dépenses fiscales nuisent indirectement à l'environnement* ». Ainsi, « *les dépenses fiscales défavorables à l'environnement sont presque*

⁷² Celle-ci s'appuie sur les travaux de la Cour (*L'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable*, Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2016) et la dernière mise à jour de l'état des lieux de la fiscalité environnementale. Elle a pour objectif d'impliquer davantage les directions d'administration centrale dans le pilotage et l'évaluation des dépenses fiscales. Un travail de recensement des dispositifs fiscaux (en y affectant le caractère favorable / défavorable à l'environnement donné par la Cour) a d'abord été conduit. Ils ont été classés par thématiques (Énergie / Transports / Pollution / Ressources (et biodiversité) / Logement) et rapprochés des objectifs des programmes principalement concernés par celles-ci.

*trois fois plus coûteuses pour le budget de l'État que celles favorables à l'environnement : 7,1 Md€ contre 2,3 Md€ en 2015. » Ce constat va dans le même sens que celui fait par la Cour en septembre 2016⁷³. Elle notait en effet que 14 des dépenses fiscales relevant de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* généraient des effets défavorables au développement durable, tandis que 23 dépenses fiscales lui étaient favorables.*

Pour le CGDD comme pour la Cour, « *les exonérations sectorielles de taxe intérieure de consommation (TIC) sont les principales subventions dommageables à l'environnement.* ». Pourtant, plus de la moitié des dépenses fiscales de la mission (24 sur 45) repose sur la TICPE. D'après le CGDD, les dépenses fiscales sur la TICPE « *illustrent l'une des difficultés auxquelles les pouvoirs publics sont confrontés lorsqu'ils souhaitent réduire ces subventions, dans la mesure où une partie d'entre elles sont destinées à des secteurs économiques faisant état de difficultés dans un contexte de concurrence internationale (agriculture, fret routier), tandis qu'une autre partie vise des secteurs favorables à l'environnement (transport en commun). Dans ces conditions, apporter une aide à ces secteurs peut s'avérer légitime, mais il serait plus efficace que cette aide transite par d'autres canaux : ainsi, elle ne jouerait pas pour les entreprises de ces secteurs comme une désincitation à limiter leur consommation de carburant, en raison des exonérations qui s'appliquent.* »

Or quatre nouvelles dépenses fiscales relatives à cet impôt ont été créées en 2017, après trois en 2016 :

- L'exonération destinée aux moteurs d'avions et de navires utilisés dans le cadre de la construction, du développement, de la mise au point, des essais ou de l'entretien des aéronefs et navires et de leurs moteurs ;
- Le tarif réduit sur le gaz naturel utilisé dans les véhicules routiers (GNV) ;
- Le tarif réduit pour le B100, carburant diesel synthétisé à partir d'acides gras ;
- Le tarif réduit pour l'E85, carburant essence comprenant entre 65 et 85 % d'alcool.

⁷³ *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, rapport remis au Sénat en novembre 2016:

Toutefois, les trois tarifs réduits de TIPCE paraissent avoir une visée environnementale, portant sur des carburants moins polluants ou d'origine renouvelable.

3.2 Les opérateurs

Le périmètre des opérateurs principaux de la mission comprend 34 établissements publics (28 EPA, 3 EPIC, 3 EPSCP), une association et un GIP. Si la liste de ces opérateurs n'a pas connu d'évolution notable en 2018, elle s'enrichit d'un nouvel opérateur à partir de 2019 : la société du canal Seine-Nord Europe (SCSNE)⁷⁴, conformément à une observation formulée par la Cour dans le cadre de la précédente note d'analyse budgétaire. Par ailleurs, l'AFB et l'ONCFS sont censés fusionner au 1^{er} janvier 2020 (cf. *supra*, point 2.4.5).

3.2.1 En dépit d'une baisse en 2018, les recettes issues d'impôts et taxes affectées sont toujours prépondérantes

En 2018, les financements sur crédits budgétaires en provenance des programmes de la mission représentent 1,96 Md€ en exécution (1,97 Md€ en LFI), en hausse de 42 % par rapport à 2017. À ces derniers s'ajoutent 5,1 Md€ de recettes affectées (4,8 Md€ prévus par la LFI 2018).

⁷⁴ La SCSNE est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé par l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 et placé sous la tutelle du ministre chargé des transports.

Tableau n° 19 : Évolution des ressources des opérateurs principaux de la mission (périmètre courant)

En CP, M€	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
Subventions pour charges de services publics	1 007,90	967,64	1 040,02	951,83	1 502,23	1 484,92
Transferts hors PIA	424,50	389,20	391,16	355,29	391,70	391,91
Dotations en fonds propres hors PIA	1,00	71,50	71,50	71,95	81,01	83,56
Impôts et taxes affectées	5 742,20	5 869,20	6 067,56	6 403,50	4 822,08	5 104,58
Concours bruts de la mission	7 175,60	7 297,54	7 570,24	7 782,57	6 797,02	7 062,83

Source : Cour des comptes, d'après données Chorus, ministère, Direction du budget (ITAF, données prévisionnelles connues au stade de l'examen du PLF 2019), Jaune budgétaire « Opérateurs » annexé au PLF 2019 et « Verte » budgétaire de la mission 2018. Quand les données d'exécution 2018 n'étaient pas disponibles, ce sont les données LFI qui ont été prises en compte.

Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs par la mission s'élèvent à 1 484,92 M€ en exécution. La progression par rapport à 2017 résulte principalement de la « rebudgétisation » du financement de l'ADEME. Vingt-deux opérateurs ne reçoivent aucune subvention pour charges de service public en provenance du budget général : l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), la Société du Grand Paris (SGP), les six agences de l'eau ainsi que l'Agence française pour la biodiversité, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et les parcs nationaux.

Le pilotage des SCSP paraît conforme à la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes publics et des opérateurs de l'État pour 2018⁷⁵. Comme pour les années précédentes, des échanges formalisés entre les responsables de programme et le CBCM ont permis d'évaluer la situation financière de chacun des opérateurs. Cette

⁷⁵ Circulaire n°DF-2B2O-17-3093 du 11 août 2017, laquelle prévoit entre autres l'ajustement des calendriers de versement des subventions aux prévisions de trésorerie des organismes et la pré-notification de la subvention nette de la réserve de précaution, calcul de cette réserve par application de taux différenciés pour la part de subvention couvrant des dépenses de personnels (0,5%) et pour celle couvrant des dépenses de fonctionnement (3%).

année, aucune diminution de SCSP n'a été mise en œuvre au regard des fonds de roulement disponibles.

Le montant des impôts et taxes affectés (ITAF) aux opérateurs représente 72 % des concours bruts apportés par la mission, en diminution de 10 points par rapport à 2017. À périmètre courant, leur montant diminue de plus de 20 % par rapport à 2017, et s'établit, en exécution, à 5,1 Md€⁷⁶. Cette évolution résulte principalement de la « rebudgétisation » du financement de l'ADEME et de l'évolution du financement de l'AFB, présentées *supra*.

En vue de maîtriser les ressources allouées aux opérateurs, un mécanisme de plafonnement des produits des impôts et taxes affectées (ITAF) a été prévu par l'article 46 (modifié) de la loi de finances pour 2012. La réduction de ce plafond a été mise en œuvre pour plusieurs opérateurs de la mission en 2018. Le principal opérateur concerné est l'AFITF. D'une part, le plafond de la fraction affectée du produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole diminue de 96 M€ pour s'établir à 1,03 Md€. D'autre part, celui de taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes diminue de 44 M€ pour s'établir à 476,8 M€, soit une diminution totale de 140 M€ des taxes affectées à cet opérateur⁷⁷. Le plafond des taxes affectées aux agences de l'eau diminue quant à lui de 20 M€ et s'établit à 2,28 Md€. Enfin, les plafonds des taxes affectées à l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)⁷⁸ et à Voies navigables de France (VNF)⁷⁹ diminuent chacun de 5 M€ pour s'établir respectivement à 65 M€ et 127,8 M€.

À l'inverse, seuls les plafonds des taxes affectées à la SGP ont été relevés (de 11 M€, dont 10 au titre de taxe sur les locaux à usage de bureau en Ile-de-France⁸⁰).

⁷⁶ Données prévisionnelles connues au stade de l'examen du PLF 2019.

⁷⁷ Cette diminution fait suite à un relèvement des plafonds de taxes affectées à l'AFITF en 2017 de 364 M€, dont 339 M€ aux fins d'un remboursement unique de la dette Dailly du contrat écotaxe (article 2-III de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017).

⁷⁸ Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base.

⁷⁹ Taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau, dite "taxe hydraulique".

⁸⁰ Après un relèvement de 15 M€ en 2017.

Les reversements au budget de l'État des fractions de produits supérieures au plafond (« écrêtements ») s'élèvent à 7,34 M€ et ne sont portés que par le droit de sécurité affecté à l'EPSF⁸¹.

Comme les années précédentes, les agences de l'eau ont contribué à l'équilibre du budget général par un prélèvement sur leurs fonds de roulement, pour 200 M€⁸² (175 M€ en 2015, 2016 et 2017⁸³).

3.2.2 Une augmentation globale des dépenses concentrée sur quelques opérateurs majeurs de la mission

Par rapport à 2017, les opérateurs de la mission prévoyaient une progression de plus de 11 % de leurs dépenses en 2018 pour s'établir, au global, à 10,77 Md€ (+ 1,1 Md€)⁸⁴. Cette augmentation résulte principalement de l'augmentation des dépenses de l'AFITF et de la SGP (respectivement + 518,6 M€ et + 490,9 M€), ainsi que de celles des agences de l'eau (+ 169 M€) et de l'AFB (+ 77,5 M€). À l'inverse, onze opérateurs prévoyaient une diminution de leurs dépenses en 2018.

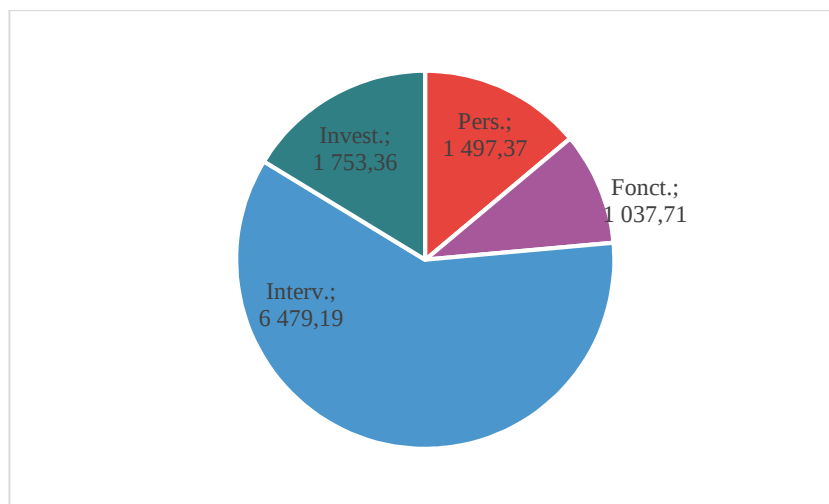
⁸¹ En 2017, les reversements au budget de l'État étaient de 179,23 M€ et concernaient quatre opérateurs rattachés à titre principal à la mission (ADEME, CELRL, EPSF et SGP).

⁸² Article 44 de la LFI pour 2018.

⁸³ I de l'article 32 de la LFI pour 2015.

⁸⁴ Source : budgets initiaux 2017 et 2018 des opérateurs présentés dans les PAP 2018 de la mission et Jaune opérateurs de l'État 2019 annexés aux projets de lois de finances.

Graphique n° 15 : Structure des dépenses prévisionnelles des opérateurs principaux de la mission par nature en 2018 (en M€)



Source : Cour des Comptes d'après le jaune « Opérateurs de l'État » annexé au PLF 2019.

Les charges de personnels augmentent de 1,2 % (soit + 17,2 M€). Cette augmentation résulte principalement de l'augmentation de la masse salariale des Écoles nationale des ponts et chaussées (ENPC) et des travaux publics de l'État (ENTPE) ainsi que de celle de la SGP. Quatorze opérateurs prévoient même de réduire leurs dépenses de personnel entre 2017 et 2018.

La prévision des dépenses de fonctionnement est en hausse de 43 M€ (soit + 4,3 %) et résulte principalement de l'augmentation attendue des dépenses de fonctionnement de la SGP (+ 71,6 M€). À l'inverse, neuf opérateurs prévoient une baisse de leurs dépenses de fonctionnement (pour un montant total cumulé de 40,8 M€).

Les dépenses d'intervention sont elles aussi en hausse (+ 776,56 M€, soit + 13,6%), essentiellement en raison de l'augmentation des dépenses d'intervention de l'AFITF (+ 518,6 M€), des agences de l'eau (+ 166,9 M€), de l'AFB (+ 78,6 M€) et de la SGP (+ 42,7 M€). Seule l'ANGDM prévoit une baisse de ses dépenses d'intervention (cf. *supra*, point 2.4.3).

Enfin, la hausse des investissements (+ 286,24 M€, soit + 19,5 %) est principalement due à l'augmentation des dépenses d'investissement de la SGP (+ 372,8 M€).

En 2017, la Cour avait recommandé de renforcer la contribution des opérateurs de la mission à la maîtrise de la dépense publique et d'en assurer un meilleur suivi. Le ministère a fait valoir les actions qu'il a d'ores et déjà entreprises, en lien avec le ministère des comptes publics, pour mettre en œuvre cette recommandation, notamment l'examen des documents de synthèse relatifs aux plafonds d'emplois et à la répartition des crédits ainsi que des comptes rendus de gestion en lien avec le contrôle budgétaire et suivi infra-annuel de la trésorerie des établissements. L'élaboration d'une base de données financières alimentée par l'Infocentre de la DGFIP attribués est prévue pour le 1^{er} semestre 2019 devrait être de nature à contribuer à éclairer le dialogue de gestion avec les opérateurs. Considérant que la mise en œuvre de sa recommandation est en cours, la Cour encourage les ministères à poursuivre les travaux dans ce sens.

3.2.3 Une diminution des effectifs

En LFI, le nombre maximum d'emplois rémunérés par les opérateurs de la mission⁸⁵ a été fixé à 21 097 ETPT. En exécution, il a été consommé à hauteur de 20 697 ETPT (voir annexe n°9).

À l'exception de l'ONCFS, qui a obtenu une autorisation exceptionnelle de dépassement de son plafond d'ETPT (+11 ETPT)⁸⁶ dans le cadre de la pérennisation de la brigade des loups, tous les opérateurs paraissent avoir respecté leur plafond d'emplois. En outre, la création de la Société du canal Seine-Nord-Europe (SCSNE) s'est faite à plafond d'emplois constant pour les opérateurs relevant du programme 203 (transfert de 13 ETPT de VNF vers le nouvel opérateur).

En ce qui concerne l'exécution, les effectifs totaux des opérateurs poursuivent la diminution déjà constatée en 2017 (-2%). Les effectifs sous plafond diminuent de 2 % (- 224 ETPT) tandis que les effectifs hors plafond baissent de 176 ETPT (- 3 %).

⁸⁵ Somme des effectifs sous plafond et hors plafond.

⁸⁶ Cette augmentation en 2018 sera compensée par une aggravation du schéma d'emploi initial de l'AFB (-6 en 2019 puis -5 ETPT en 2020)

3.2.4 Un exercice de la tutelle à renforcer

Sur les 36 opérateurs que compte la mission, moins de la moitié (16) disposent d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) signé ; deux l'ont été en 2018 : l'ENSM (COP 2018-2022) et l'ANDRA (COP 2017-2021).

Le COP est en cours d'élaboration ou de renouvellement pour 17 d'entre eux, pour certains depuis fort longtemps. C'est le cas notamment de VNF, dont le COP « en cours de renouvellement » depuis 2014, devrait voir ses travaux achever en 2019, à la suite d'une réunion de lancement qui n'a eu lieu que début octobre 2018. La Cour invite les tutelles à finaliser ce contrat dans les plus brefs délais maintenant.

Une remarque identique peut être faite pour l'IGN, alors que le précédent contrat s'est achevé en 2016. Si le ministère précise que la négociation d'un nouveau contrat de performance a été lancée à la toute fin 2017 et devrait être terminée au cours du second semestre 2019, cela paraît bien tardif au regard des enjeux majeurs d'évolution du modèle d'affaires de l'établissement, comme la Cour l'a rappelé dans son référé du 11 décembre 2018 sur *la valorisation des données de l'Institut national de l'information géographique et forestière, de Météo-France et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, de l'environnement, la mobilité et l'aménagement : l'enjeu de l'ouverture des données publiques*.

S'agissant des opérateurs de la biodiversité (Parcs nationaux, AFB et ONCFS), les travaux, initiés simultanément en novembre 2017, se sont poursuivis en 2018. Cependant, en raison de l'opération de fusion entre l'AFB et l'ONCFS, le COP du nouvel opérateur pourrait être présenté en décembre 2020.

L'élaboration du COP du CEREMA paraît avoir souffert des difficultés institutionnelles rencontrées par le centre. Les travaux, initiés début 2016, sont aujourd'hui suspendus en attendant que la transformation de l'établissement soit achevée. Le projet doit être présenté au cours du second semestre 2019.

Le COP de l'ENTPE, qui était censé couvrir la période 2016-2020 est toujours en cours d'élaboration fin 2018. Il couvrira finalement la période 2018-2020, et devrait être présenté pour approbation au conseil d'administration de mars 2019.

Quatre opérateurs de la mission, dont deux opérateurs majeurs relevant du programme 203 (l'AFITF et la SGP), ne sont toujours pas dotés d'un contrat d'objectifs et de performance, en dépit de leur substantielle

participation aux objectifs du programme 203 et de l'ampleur de leurs ressources. Les deux autres opérateurs sont le CITEPA et GEODERIS.

Il est d'autant plus surprenant que l'élaboration d'un COP pour la SGP ne soit toujours pas envisagée à ce stade, alors même que les derniers travaux de la Cour sur la SGP ont montré la nécessité de renforcer le rôle et la coordination des tutelles sur l'établissement.

Malgré une simplification relative du paysage des opérateurs, la Cour a observé, dans un récent rapport consacré à l'administration centrale du ministère ainsi que dans son référentiel du 14 juin 2018 sur l'exercice de la tutelle de l'État sur les opérateurs de la biodiversité⁸⁷, que des efforts supplémentaires restaient nécessaires pour parvenir à un exercice effectif et efficient de la tutelle par le ministère. Cette difficulté persistante dans l'exercice de cette mission est d'autant plus regrettable que la place des opérateurs, les moyens dont ils disposent et leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques relevant du ministère, n'ont jamais été aussi importants.

3.2.5 L'AFITF

3.2.5.1 Des inquiétudes grandissantes sur sa trajectoire financière

Les dépenses

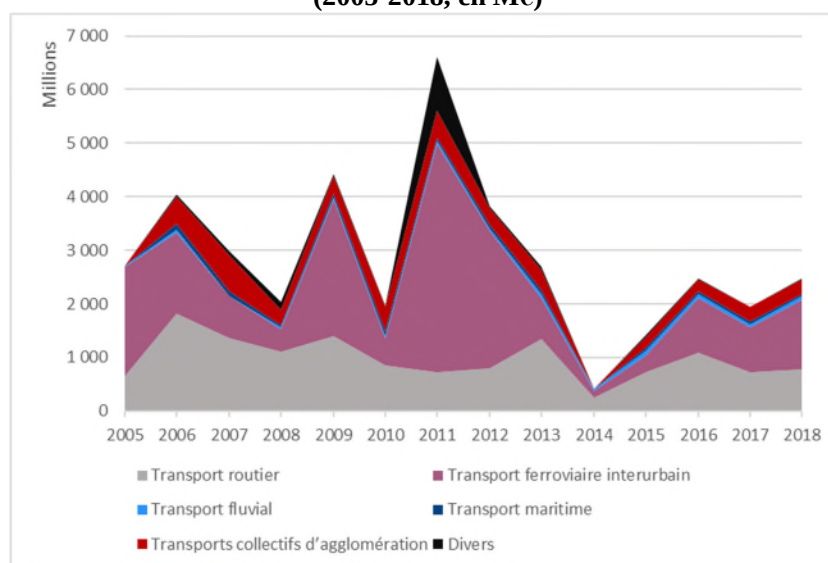
L'augmentation des besoins de paiement de l'AFITF a été au cœur des réflexions du conseil d'orientation des infrastructures en 2017 et 2018. Sur la base du rapport de ce conseil remis le 1^{er} février 2018, le Gouvernement a présenté un scénario préférentiel en matière d'investissement dans les transports envisageant entre 2,5 et 3 Md€ de dépenses par an. La Cour avait souligné dans la NEB 2017 de la mission *EDMD* les faiblesses des projections financières élaborées au regard des hypothèses de restes à payer à consolider et d'une prise en compte insuffisante de deux projets majeurs (liaison ferroviaire Lyon-Turin et canal Seine-Nord Europe). La réalisation de ces projets reste d'ailleurs à confirmer et leur coût à affiner. Dans l'attente de l'examen par le Parlement du projet de loi d'orientation des mobilités, les options en matière d'investissement restent provisoires. De plus, la couverture des engagements du volet mobilité multimodale des CPER demeure douteuse

⁸⁷ *Bilan de l'organisation de l'administration centrale des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires*, rapport non public, décembre 2018.

(enjeu d'environ 7 Md€) car principalement conditionnée à la trajectoire de dépense de l'AFITF.

L'examen de l'activité de l'AFITF montre une pause moins marquée qu'en 2014 même si le décalage de grands projets évite une trop forte hausse des engagements et des dépenses. Les engagements totaux n'ont pas évolué. Les engagements nouveaux ont été de 2 477 M€ en 2018, soit 533 M€ (+ 27 %) de plus qu'en 2017. Les transports ferroviaires interurbains concentrent l'essentiel de cette progression (+ 464 M€, soit + 56 % d'une année sur l'autre). Cette évolution est portée par l'augmentation de 370 M€ sur le matériel roulant des TET, de 137 M€ sur la liaison ferroviaire Lyon-Turin et ses accès, et de 56 M€ sur les opérations du volet ferroviaire des CPER⁸⁸.

Graphique n° 16 : Évolution des engagements de l'AFITF (2005-2018, en M€)



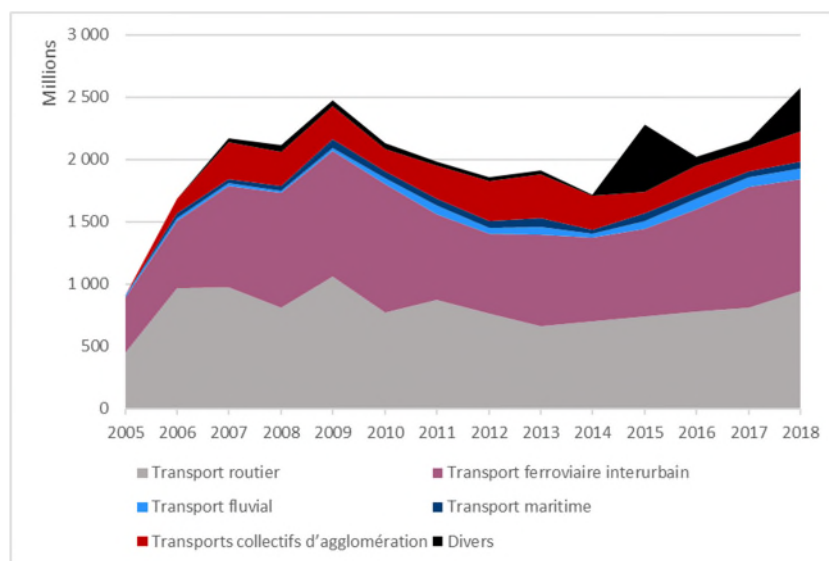
Source : MTES, données retraitées de 2,4 Md€ en 2011 au titre de l'engagement du financement de l'AFITF du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe poids lourds

Les paiements sont en hausse de 19 % à 2 572 M€ (+ 417 M€ par rapport à 2017). Cette hausse inclue la dépense exceptionnelle de 326 M€ de remboursement de l'indemnité en une fois du contrat de l'écotaxe pour les poids lourds. Le reste de la hausse se répartit entre les transports routiers

⁸⁸ Les opérations orientées fret connaissent une baisse de 91 M€.

(+ 130 M€, pour l'essentiel sur les interventions sur le réseau existant) et les transports collectifs d'agglomération (+ 64 M€).

**Graphique n° 17 : Évolution des paiements de l'AFITF
(2005-2018, en M€)**



Source : MTES

Les ressources

Outre les interrogations sur l'ampleur prises par les dépenses, l'année 2018 a vu croître celles sur les ressources de l'agence. Le produit des amendes perçues par la voie du système automatique de contrôle et sanction (les radars routiers) a baissé à cause d'une part d'une diminution tendancielle des infractions sur l'ensemble de l'année et d'autre part des dégradations exceptionnelles subies durant l'automne. L'agence ne bénéficie que du solde du produit des amendes radars (d'autres missions percevant en priorité cette ressource), elle subit donc seule toute évolution négative. Le rétablissement de cette recette est envisagé pour 2019 grâce à une révision des règles de répartition du produit favorable à l'AFITF. La fraction de la TICPE revenant à l'AFITF devait être soutenue par la hausse de la composante carbone mise en place par l'article 32 de la loi de finances pour 2014. Bien que la loi de finances pour 2019 prévoit bien une augmentation de cette fraction, son évolution en fait un sujet de soutenabilité à suivre.

3.2.5.2 Un opérateur de plus en plus 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. Les aléas qu'a connus l'agence en matière de gouvernance en 2018 ne font que renforcer ce constat. Toutefois, en dépit de l'approbation tardive du budget initial en raison de la vacance de la présidence et du renouvellement de certains de ses membres, des dépenses ont quand même pu être assurées au premier semestre, après obtention d'une dérogation auprès du CBCM.

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 près des deux tiers 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 de près des deux-tiers 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.

3.2.6 La SGP

L'année 2018 a été marquée pour la Société du Grand Paris par une reconnaissance des difficultés rencontrées, la mise en œuvre de plusieurs solutions pour y remédier (pour certaines préconisées par la Cour) et la

détermination à poursuivre le projet. Le coût à terminaison du Grand Paris Express est désormais estimé à environ à 35 Md€₂₀₁₂⁸⁹, ordre de grandeur exposé dans le rapport de la Cour des Comptes sur la Société du Grand Paris⁹⁰. La réévaluation des coûts du projet a pour effet d'accroître la contribution de la SGP aux dépenses des administrations publiques locales (APUL), initialement estimée à 15 Md€, de près de 7 Md€.

Le 22 février 2018, le Gouvernement a annoncé un nouveau calendrier dans le cadre d'un travail visant à consolider le projet. Les mises en service des différentes lignes ont été étalées entre 2024 et 2030. Le projet est confirmé dans son intégralité, malgré la hausse du coût à terminaison.

Le Gouvernement a confié au député Gilles Carrez une mission, qui s'est conclue par la remise d'un rapport le 6 septembre 2018. Suite à ce rapport identifiant 200 à 250 M€ de besoin de taxes affectées supplémentaires, une première série de mesures fiscales a été retenue dans la LFI 2019 de l'ordre d'une centaine de millions d'euros par an. Il est prévu que cet effort soit complété dès 2020. La LFI 2019 dispose en outre que désormais toute contribution supplémentaire à la charge de la SGP fasse l'objet d'une augmentation des ressources d'un même montant⁹¹.

Un renforcement des moyens humains de la SGP, exceptionnel par son ampleur, de plus + 200 ETPT dès 2019, a en outre été décidé afin que la SGP se structure convenablement.

S'agissant de l'exécution budgétaire pour la seule année 2018, les prévisions selon les données disponibles fin novembre estimaient à 5 031 M€ les engagements (contre 6 381 M€ inscrits au budget) du fait du report de la notification de marchés. Les crédits de paiement effectivement

⁸⁹ Hors contributions financières, soit 3,4 Md€ de plus.

⁹⁰ *La Société du Grand Paris*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2017

⁹¹ Article 167 II de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018. De plus, il est indiqué dans ce même article que le gouvernement devra fournir chaque année au Parlement un rapport sur l'évolution des ressources et des dépenses de la SGP. Ce rapport devra notamment indiquer les mesures mises en œuvre pour que l'encours en principal des emprunts contractés soit contenu sous 35 Md€. Pour mémoire, le 24 octobre 2018, la SGP et l'État ont signé une convention de financement pour un montant de 50 M€ sur des projets complémentaires au Grand Paris Express (schéma directeur des RER, prolongement de la ligne 11 de métro). À l'avenir, il conviendra que ce type de convention précise explicitement si le montant des dépenses qu'elle prévoit a nécessité de nouvelles ressources.

dépensés étaient estimés à 2 756 M€ (contre 2 924 M€ inscrits au budget), du fait de sous exécution des dépenses sous maîtrise d'ouvrage directe de la SGP et de sur exécution des dépenses hors maîtrise d'ouvrage directe de la SGP.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

Les fonds sans personnalité juridique⁹² 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 2017.

3.3.1 Plusieurs fonds sans personnalité juridique relèvent de la mission EDMD

Les fonds entrant dans le périmètre de la mission, déjà identifiés dans la NEB 2017, sont les suivants :

Enveloppe spéciale transition énergétique » (ESTE)

Ce fonds 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. Il soutient les initiatives des territoires en matière de transition énergétique et peut aussi bonifier les aides publiques accordées à certains projets finançables par le fonds chaleur et le fonds déchets. Conformément à une recommandation précédente de la Cour, le dispositif de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) est désormais fermé⁹³ et n'accueille plus de nouveaux projets.

⁹² Les fonds sans personnalité juridique sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou par d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Créés souvent par la loi, ils reçoivent des moyens financiers qui sont fréquemment des recettes affectées, et leurs dépenses correspondent à un objet précis.

⁹³ L'article 93 de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, qui a modifié la rédaction de l'article 20 de la loi du 17 août 2015, a prolongé le mandat spécial de gestion de l'ESTE à la CDC « *jusqu'à l'extinction de l'enveloppe spéciale* ». Ce même article autorise également « *Le ministre chargé de l'écologie et les préfets de région [...] chacun en ce qui les concerne [à] déléguer leur signature aux fonctionnaires et agents de l'État placés respectivement sous leur autorité* », ce qui ajoute à la complexité aux contrôles à réaliser par la CDC et par le CBCM sur la validité des délégations de signature.

L'ESTE est gérée par la Caisse des dépôts et consignations. Elle était dotée au 1^{er} janvier 2018 de 750 M en AE et 475 M€ en CP en provenance du programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*.

La gestion de l'ESTE ayant été circonscrite aux engagements des années 2015 à 2017 incluses, la Caisse des dépôts et consignations ne doit plus assurer que les paiements liés aux engagements de ces trois années. Les conventions de gestion entre l'État et la Caisse doivent donc être modifiées par avenants. Ceux-ci n'étaient pas encore signés fin mars 2019.

Une des principales questions soulevées par ce dispositif d'intervention est la couverture des restes à payer. Sur les 700 M€ nets d'engagement, les paiements cumulés nets s'élèvent à 218 M€⁹⁴, soit des restes à payer de 482 M€⁹⁵ pour une trésorerie disponible nette à la CDC estimée à 207 M€.

Dans le prolongement de la précédente note d'exécution budgétaire, où la Cour encourageait l'État à avoir une gestion très rigoureuse de la sortie du dispositif de l'ESTE, des travaux ont été menés pour estimer de la façon la plus fiable possible le taux de chute. En cas de dépenses éligibles inférieures aux prévisions, les DREAL ont ainsi recalculé le montant des subventions, afin de respecter le taux de subvention. Fin janvier 2019, environ 8,6 % du montant des conventions signées ont été soldés. Le taux de chute, correspondant aux actions non démarrées et à la réévaluation du montant des subventions, se monte à 12,4 % d'après le ministère.

Une mission relative à l'évaluation des besoins de paiement strictement nécessaires pour la clôture de l'enveloppe spéciale transition énergétique a également été confiée conjointement en août 2018 au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au contrôle général économique et financier (CGefi).

Compte tenu de l'accélération des paiements constatés depuis l'été 2018 sur les programmes TEPCV, une ouverture de 60 M€ de CP en LFR a été décidée en vue de couvrir les besoins de la gestion 2019 avec le reliquat de CP qui sera disponible au 31/12/2018. D'après la mission, ces 60 M€ représentent la moitié du montant des CP supplémentaires qu'il faudrait pour clôturer l'ESTE dans une hypothèse, extrêmement sévère et fort peu probable, d'abandon de toutes les actions qualifiées aujourd'hui de non démarrées au 31/12/2017 (soit 82 M €), avec application d'un taux

⁹⁴ 173 M€ à fin 2017 auxquels s'ajoutent les 45 M€ effectivement payés par la Caisse des dépôts et consignations en 2018.

⁹⁵ 527 M€ fin 2017 moins 45 M€ effectivement payés par la Caisse des dépôts et consignations en 2018.

de sous-réalisation uniforme de 16 % sur les actions réalisées. La mission propose donc de refaire, en juin 2019, une évaluation des CP nécessaires à la clôture définitive de l'ESTE, qui pourraient alors être ouverts en LFR 2019 ou LFI 2020. Les informations disponibles à cette période, avec une mobilisation plus grande des remontées des DREAL sur les opérations non démarrées, devraient permettre d'obtenir une évaluation solide, notamment en ce qui concerne le taux de chute.

Fonds de prévention des risques naturels (FNPRN)

Le FNPRN, dit fonds Barnier, a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement⁹⁶. Il est géré par la Caisse centrale de réassurance. En 2018, les délégations du fonds ont été de 174,2 M€ et les recettes de 137 M€.

Fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs (FICE)

Le FICE a été institué par la loi du 12 juillet 1983. Il 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 est géré par la CDC. Les informations financières relatives à l'exercice 2018 ne sont pas encore connues. En 2017, ce sont 7 884 versements de la part des maîtres d'ouvrage qui avaient été enregistrés pour un montant total de 18,53 M€ d'indemnités versées.

Service public de l'énergie (SPE)

Ce compte est issu de la réforme des charges de service public de l'énergie en 2016. Il est utilisé pour rembourser aux opérateurs les charges de service public qu'ils supportent⁹⁷.

Ce compte est géré par la Caisse des dépôts et consignations qui gère aussi le compte « Transition énergétique » ainsi que le compte « CSPE historique », utilisé pour les remboursements de CSPE payée au-delà d'un certain plafond. Des reliquats de versements doivent encore intervenir en 2019. Ces deux comptes sont alimentés par le CAS *Transition énergétique*.

Fonds destiné à financer les études nécessaires à la conception des installations de stockage des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue

⁹⁶ Article L561-3 du code de l'environnement

⁹⁷ Obligations d'achat de l'électricité, péréquation tarifaire

Ce fond a été institué par l'article 58 de la loi n°2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative 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 de Cigéo. Il est géré par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

3.3.2 Une grande diversité de cadres de gestion

Les fonds se caractérisent par la pluralité de leur cadre de gestion et de leurs modes de fonctionnement.

Depuis 2016, l'ESTE relève 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. Il en découle que l'ensemble des opérations de l'ESTE sont intégrées dans la comptabilité générale de l'État.

Dans d'autres cas, ces fonds ont été institués par des dispositions législatives spécifiques. C'est le cas du Fonds géré par l'ANDRA ou du FICE qui ont été créés avant la loi de 2014. De même, les comptes issus de la réforme de la CSPE en 2016 se fondent sur une disposition spéciale issue de la loi de finances rectificative pour 2015. Ces conventions, négociées postérieurement à la publication de la loi du 20 décembre 2014, auraient pourtant pu s'y conformer.

Certains ont des recettes qui leur sont directement versées par le budget général (ESTE, Service public de l'énergie), d'autres sont alimentés par des recettes externes : le fonds Barnier bénéficie du prélèvement sur le produit des primes ou cotisations annuelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophe naturelle, les recettes du FICE proviennent des contributions des maîtres d'ouvrage et le fonds de l'ANDRA pour les études Cigéo est alimenté par des contributions des producteurs de déchets nucléaires.

3.3.3 Une logique commune de débudgétisation pour la plupart des fonds

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 très largement par leur transparence à l'égard de l'État. Les gestionnaires de ces comptes n'ont en effet qu'un pouvoir de décision très limité.

Dans le cas de l'ESTE, la CDC ne fait qu'assurer une gestion administrative et financière minimale de paiement. 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.

Il en est de même s'agissant du compte « Service public de l'énergie ». Comme indiqué dans les précédentes NEB, l'intervention de la CDC se limite à un rôle de tenue de comptes de tiers et de simple caisse. La gestion pourrait d'autant plus facilement être assurée par la chaîne de dépense publique de droit commun, que les fonds sont issus du budget et ils impliquent déjà largement les services de l'État⁹⁸.

S'agissant du FICE, le barème des indemnisations des commissaires-enquêteurs est fixé par l'État et le volume des vacations relève de la compétence des TA. Le rôle du FICE se limite à collecter le montant des vacations auprès des maîtres d'ouvrage et à les reverser aux bénéficiaires.

Le fonds relatif aux études Cigéo géré par l'ANDRA fait l'objet d'une comptabilisation distincte ne visant qu'à isoler ses dépenses et ses recettes.

S'agissant du fonds Barnier, la proximité avec l'État apparaît encore plus grande. Le comité de gestion du fonds n'a qu'un rôle consultatif limité. En outre, les évolutions progressives du champ d'intervention de ce fonds l'ont conduit à prendre en charge des dépenses qui auraient dû être financées par des crédits budgétaires. C'est notamment le cas pour les dépenses d'élaboration des plans de prévention des risques naturels et de celles liées à l'information préventive. Enfin, la Cour a déjà pointé le versement de fonds de concours au budget général ou des prélèvements sur les réserves du fonds. Plus récemment, l'article 44 de la loi de finances pour 2018 a plafonné les recettes du Fonds « Barnier » à 137 M€, les recettes perçues en dépassement de ce plafond étant affectées au budget général.

Pour la plupart des fonds sans personnalité morale, les frais de gestion prélevés sont significatifs. C'était en particulier le cas en 2017 pour le Fonds Barnier où les frais de gestion de la CCR (0,37 M€) sont complétés par des frais d'assiette prélevés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) au taux de 4 % (soit 7,3 M€), taux déconnecté

⁹⁸ Chaque mois, la DGEC envoie un fichier de versement à la CDC avec la liste des opérateurs et le montant des compensations à verser.

des coûts réels pour cette direction. C'était également le cas pour le fonds d'indemnisation des commissaires enquêteurs avec un taux de frais de gestion de 3,28 %. Le ministère indique ne pas encore disposer, pour les fonds précités, des données 2018.

Les frais de gestion pour les comptes « Service public de l'énergie » et « transition énergétique »⁹⁹ se sont élevés à 20 196 € en 2018 (257 254 € en 2017). Cette somme intègre des régularisations des précédentes années. Les frais de gestion devraient s'élever à 113 832 € en 2019 pour prendre en compte les frais liés à la gestion des comptes « historiques ». La Cour ne dispose cependant pas des éléments permettant d'évaluer la pertinence des chiffres retenus et ne peut que constater la fluctuation importante d'une année à l'autre.

3.3.4 Une absence de remise en cause de ces fonds

La Cour note quelques évolutions positives dans la gestion de certains fonds. Comme indiqué précédemment, l'ESTE relève depuis 2016 du mandat de gestion. De même, les modalités de gestion du fonds Barnier se sont améliorées notamment avec la désignation de comptables assignataires des dépenses comme l'avait recommandé la Cour dans son référé du 2 mars 2017¹⁰⁰. Il faut aussi noter qu'à la différence d'autres fonds, sa gestion fait l'objet d'un rapport annuel annexé au projet de loi de finances, permettant d'améliorer l'information du Parlement.

Néanmoins, malgré les alertes répétées de la Cour, il n'est pas constaté d'évolution significative pour clarifier la situation de ces fonds, soit en les réintégrant au sein du budget de l'État, soit au contraire en en confiant la gestion pleine et entière à un organisme tiers.

Si de telles évolutions n'ont pas vocation à s'appliquer à l'ESTE du fait de sa mise en extinction, la question se pose pour les autres fonds relevant du périmètre de la mission.

Pour le fonds Barnier, le ministère a réaffirmé dans le cadre de l'instruction de la présente *Note* son opposition à l'intégration du fonds Barnier au budget général. Il souligne notamment que le caractère imprévisible des dépenses s'accommode mal des exigences de l'annualité budgétaire. Par ailleurs, il souhaite conserver le lien avec la nature des

⁹⁹ La gestion du programme 345 (compte SPE) et du CAS *Transition énergétique* (compte Transition énergétique) sont conjointes. La DGECC analyse les frais de gestion en termes de ratio de frais de gestion rapportés au nombre de campagnes de versements (24 dans l'année = 12 versements par compte).

¹⁰⁰ Référé n° S2016-3768 du 5 décembre 2016, publié le 2 mars 2017.

recettes existantes supposée asseoir la légitimité du dispositif et inciter les assurances à mettre en place des dispositifs de prévention.

Le ministère n'envisage pas non plus la budgétisation du FICE, notamment au nom de l'indépendance des commissaires enquêteurs. Cet argument n'est pas recevable dans la mesure où ce sont les tribunaux administratifs qui fixent le montant de l'indemnité sur la base du barème défini par l'État.

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

À ce jour, le ministère n'a toujours pas engagé les actions nécessaires à l'évolution du cadre de gestion. Il estime que le calendrier est incertain en raison des développements informatiques et du renforcement des moyens humains qu'une telle reprise nécessiterait, sans pour autant en préciser l'importance.

La Cour ne peut donc que réitérer sa recommandation également formulée dans le cadre de la NEB relative au CAS *Transition énergétique* (recommandation n°3).

Recommandation n°4 (pour mémoire cf. CAS TE) (DGEC) : Dénoncer la convention de gestion avec la Caisse des dépôts et consignations relative au service public de l'énergie.

3.4 Les programmes d'investissements d'avenir et le grand plan d'investissement

Les actions des programmes d'investissement d'avenir relevant de la mission s'élèvent à 4,81 Md€, dont 2,64 Md€ au titre du PIA 1 et 2,17 Md€ au titre du PIA 2. Après redéploiements, l'enveloppe financière des deux PIA a été ramenée à 4,41 Md€ fin 2017.

L'essentiel des enveloppes financières est porté par l'ADEME, les autres actions relevant de l'ANRU, de la Caisse des dépôts et consignations et de BPI France. En 2017, l'ADEME a été désignée gestionnaire de trois nouvelles actions issues du PIA 3 pour un montant de 1 Md€ : démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition ; concours d'innovation ; soutien des écosystèmes d'innovation performants.

Comme en 2017, le programme 181 a connu en 2018 une opération de rétablissement de crédits, de 25 M€, qui a été supportée en gestion par l'action relative à l'ADEME. Ce rétablissement a été effectué à partir de l'action *Démonstrateurs énergies renouvelables et décarbonées* opérée par l'ADEME dans le cadre du PIA 1-2, à l'occasion de la LFR de fin d'année. Ce rétablissement doit permettre le financement complémentaire de deux actions :

- un projet satellitaire visant à cartographier les sources et puits de CO₂ (phase 2 du projet Microcarb, 21 M€ sur le programme 172) ;
- et d'autre part une contribution à l'action *Transition numérique et modernisation de l'action publique* du PIA 2¹⁰¹ (4 M€ sur le programme 129).

Les redéploiements internes au PIA opérés dans le cadre de la LFR de fin d'année comportaient également un abondement à hauteur de 75 M€ de l'action PIA « Fonds écotechnologies », opéré par BPI France par délégation de l'ADEME.

La « rebudgétisation » de l'ADEME apparaît sans conséquence immédiate sur la conduite budgétaire de la mission EDMD (hors ADEME) au regard du PIA. Il conviendra dans les années à venir d'examiner un lien éventuel entre montant de la SCSP et les actions engagées par l'agence pour le suivi du PIA.

S'agissant du Grand Plan d'Investissement, dans le cadre de la LPFP 2018-2022, à partir de 2018, la mission EDMD met en œuvre trois enveloppes financières :

¹⁰¹ Le projet de loi de finances pour 2014 a créé le programme « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » doté de 126 M€ de crédits au titre des investissements d'avenir. Ces crédits viendront abonder un fonds « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique ». Un appel à projets a été lancé en vue de soutenir des initiatives permettant d'accélérer et d'amplifier le mouvement d'ouverture, de partage et de réutilisation des données publiques.

Tableau n° 20 : Volets du Grand plan d'investissement relevant de la mission EDMD

Investissements	Initiative GPI	Mise en œuvre
0,7 Md€	Soutenir la rénovation du réseau routier	Fonds de concours de l'AFITF au programme 203
2,1 Md€	Accélérer la rénovation du réseau ferré	Augmentation des dépenses d'investissement de SNCF Réseau, financée par l'ensemble des ressources du gestionnaire d'infrastructure, dont le programme 203
0,7 Md€	Développer le fonds chaleur, le fonds qualité de l'air, l'accompagnement des TPE-PME pour optimiser leurs flux matière-énergie-déchets-eau	Augmentation des fonds de l'ADEME, financée par une augmentation de la ressource État, programme 181

Source : MTES

Ces enveloppes représentent l'effort financier supplémentaire calculé en référence à la LFI 2017 pour contribuer sur la période 2018-2022 aux objectifs fixés par le GPI. Au titre de 2018, l'effort supplémentaire initialement visé pour le réseau routier était de 100 M€, de 240 M€ pour le ferroviaire¹⁰² et 164 M€ pour l'ADEME. Des comités de pilotage stratégique des différents volets du GPI, associant des personnalités qualifiées extérieures, ont été mis en place.

3.5 L'évolution de la dépense totale montre que moins de la moitié des politiques publiques de la mission sont financées directement par des crédits budgétaires

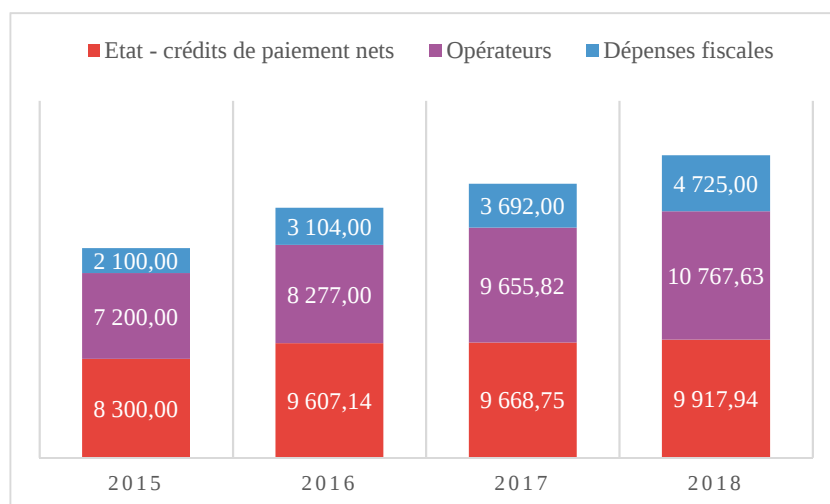
Le coût complet des politiques publiques portées par la mission (crédits budgétaires nets des subventions et transferts aux opérateurs de l'État et des fonds de concours en provenance de l'AFITF ; dépenses des opérateurs de l'État ; dépenses fiscales) peut être évalué à 25,13 Md€ en 2018.

¹⁰² Le PAP 2019 du programme 203 évoque une réalisation inférieure à 200 M€ en 2018 pour le domaine ferroviaire.

En 2018, les dépenses des opérateurs deviennent prépondérantes (43 %) par rapport aux dépenses budgétaires directes nettes (39 %), et le poids des dépenses fiscales progresse, pour atteindre 18 % du coût complet de la mission.

Cette situation traduit l'évolution constatée depuis plusieurs années, avec la croissance des parts respectives des dépenses des opérateurs et des dépenses fiscales dans les politiques publiques portées par la mission.

Graphique n° 18 : Évolution de la dépense totale des politiques publiques portées par la mission depuis 2015 (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes. Les données d'exécution de crédits budgétaires de l'État sont retraitées des subventions et transferts aux opérateurs de l'État, ainsi que des fonds de concours en provenance de l'AFITF.

La création du programme 345 sous-tend cette progression (0 en 2015, 3,0 Md€ en 2018).

La hausse des dépenses des opérateurs est notamment portée par la SGP, qui a vu ses dépenses fortement croître sur la période de 0,6 Md€ en 2015 à 2,8 Md€ (estimation) en 2018.

La hausse des dépenses fiscales s'explique notamment par la montée en puissance du crédit d'impôt transition énergétique ou des différents régimes de réduction ou d'exonération de TICPE.

3.6 L'analyse de la performance

Pour l'exercice budgétaire 2018, la circulaire 2PERF-17-3054 du 31 mars 2017, ainsi que le guide de la performance actualisé annexé, ont rappelé l'important travail de rationalisation mené lors du précédent triennal afin de réduire le nombre des indicateurs. La circulaire insiste sur la nécessité d'améliorer la pertinence des indicateurs de mission. Elle invite à porter l'attention sur la qualité de la déclinaison des indicateurs au niveau opérationnel, notamment dans les COP des opérateurs et à identifier les indicateurs qui assureraient une faible représentativité des politiques publiques. Par ailleurs, l'année 2018 était la première année du nouveau triennal, il a été demandé de prévoir une nouvelle cible pour 2020.

3.6.1 Une architecture relativement stable en 2018, des efforts de rationalisation à poursuivre

L'architecture des données de performance de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* pour l'année 2018 repose sur trois objectifs de mission, assortis de trois indicateurs et sur 25 objectifs de programmes assortis de 39 indicateurs (il y en avait 48 en 2017). Ils sont présentés en annexe n°11.

Les trois objectifs de mission sont les suivants :

- Améliorer la régulation dans les transports routiers et développer la part des modes alternatifs à la route, suivi par un indicateur sur la part modale des transports non-routier ;
- Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement, suivi par un indicateur reposant sur le nombre total pondéré de contrôle des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT) ;
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre, suivi par un indicateur relatif au volume d'émissions de gaz à effet de serre par habitant.

Le troisième objectif a été ajouté en 2018, suite à la loi n°2015-411 du 13 avril 2015¹⁰³ visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de

¹⁰³ La circulaire 2PERF-17-3054 du 31 mars 2017 précitée invitait à mettre en cohérence les indicateurs du niveau mission avec les nouveaux indicateurs de richesse esquissés par la loi n°2015-411 du 13 avril 2015 et détaillés dans le premier rapport remis par le Gouvernement au Parlement : taux d'emploi, effort de recherche, endettement, espérance de vie en bonne santé, satisfaction dans la vie, inégalité des

richesse dans la définition des politiques publiques. Issu du programme 174, il représente en effet une des politiques publiques emblématiques du ministère de la transition écologique et solidaire.

Compte tenu de l'étendue du ministère et de la diversité des politiques publiques qu'il met en œuvre, il serait délicat de déterminer un indicateur synthétique et l'ajout de cet objectif n'appelle pas d'observations particulières sur le principe.

L'articulation entre les objectifs et les indicateurs associés à ces objectifs pourrait être améliorée. Ainsi, l'indicateur associé à l'objectif n°1 porte sur la partie mode de transports de l'objectif mais pas sur l'objectif de régulation dans les transports routiers. La formulation de l'objectif pourrait être adaptée en ce sens. L'indicateur associé à l'objectif n°2 (Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection – en ETPT –), fondé sur les moyens humains dédiés au contrôle paraît, lui, peu pertinent pour refléter la performance de la politique conduite en matière de lutte contre les risques technologiques et les pollutions industrielles et agricoles.

S'agissant des programmes, l'objectif de réduction et de rationalisation des objectifs et des indicateurs s'est traduit par un aménagement limité.

Le programme 159 a été remanié en 2017 afin de regrouper les moyens mis à la disposition du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), de l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France. Dans le cadre du PLF 2018, des indicateurs transversaux ou propres à chaque opérateur ont été modifiés ou créés afin de correspondre à la nouvelle architecture du programme.

Par ailleurs, le transfert des ressources du CGDD vers le programme 159 a conduit dans le même temps au transfert depuis le programme 217 d'un objectif (mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur de la transition écologique vers un développement durable) et d'un indicateur de performance (nombre d'emplois dans les éco-activités).

Dans le programme 181, l'indicateur 4.2 « Connaissance de l'action de l'ASN » a été supprimé en 2018. Cet indicateur retraçait uniquement les évolutions de l'actualité dans le domaine du nucléaire et ne permettait pas de mesurer la performance.

revenus, pauvreté en conditions de vie, sorties précoces du système scolaire, empreinte carbone, artificialisation des sols.

Dans le programme 205, l'indicateur 1.2 relatif aux contrôles menés dans le cadre de la politique commune des pêches a été supprimé lorsque la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture a quitté le périmètre de la mission. La LFI 2019 prévoit de créer un nouvel indicateur de contrôle, propre à l'action conduite par les services des affaires maritimes (« Contrôles menés par le dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes (DCS) dans le cadre de la politique commune des pêches »).

S'agissant du programme 217, outre les changements liés au transfert du CGDD vers le programme 159, deux indicateurs ont été supprimés dans le cadre de la rationalisation et de la simplification du dispositif de performance. Il s'agit de l'indicateur 2.3 « taux moyen des émissions de CO₂ (en g/km) des voitures particulières » associé à l'objectif « être une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement » et de l'indicateur « nombre moyen de jours de formation par agent » associé à l'objectif « appliquer une politique des ressources humaines responsable ».

S'agissant du programme 345, les évolutions liées à la généralisation du chèque énergie et la fin des tarifs sociaux ont été reflétées en 2019 par un nouvel indicateur fondé sur le taux d'usage du chèque énergie, qui permet de mesurer le succès effectif de cette mesure auprès du public cible.

En 2019 également, l'indicateur 1.1 « Écart entre les réalisations et les prévisions de coûts pour les opérations mises en service » du programme 203 a été supprimé mais les informations concernant ces opérations sont intégrées dans la justification au premier euro.

L'indicateur 1.2 « Intérêt socio-économique des opérations », devient l'indicateur 1.1. Son périmètre est également modifié (harmonisation entre modes et entre indicateurs de coût en appliquant un seuil de 20 M€ à tous les modes pour déterminer les opérations éligibles au calcul de l'indicateur).

Enfin, le rapport de la Cour sur les indicateurs du programme 203¹⁰⁴ formulait plusieurs observations concernant la qualité et l'utilité inégales

¹⁰⁴ Cour des comptes, *Les indicateurs de coût du programme 203 (Exercices 2009-2016)*, observations définitives délibérées le 5 juillet 2017.

de ces indicateurs¹⁰⁵ et recommandait de supprimer deux indicateurs de coût, ce qui a été suivi d'effet.

3.6.2 Des améliorations possibles au regard des attentes portées par la LOLF

Les changements en 2018 reflètent les évolutions dans l'architecture ou le périmètre des programmes ainsi que la poursuite des efforts de simplification et de rationalisation des indicateurs. Des améliorations restent néanmoins possibles pour tirer le meilleur parti de cet exercice.

La Cour relève que le volet performance continue à mobiliser des indicateurs de moyens ou d'activité. À titre d'exemple, l'indicateur 1.2 « Préservation de la ressource en eau » du programme 113 repose sur le pourcentage de l'activité consacrée aux contrôles ramenée à l'activité totale des ETP des services de police de l'eau. Un tel indicateur présente un intérêt fort pour les services et reflète la manière dont l'État s'organise pour mener à bien ses missions ; il n'est pas certain en revanche qu'il trouve sa place dans le cadre de la démarche de performance.

Par ailleurs, au regard de l'exigence de simplicité et de lisibilité rappelée par la circulaire précitée, on note que l'objectif n°3 du programme 203 « Améliorer la régulation dans les transports routiers et développer la part des modes alternatifs à la route » comprend en réalité deux objectifs qui ne se recoupent que partiellement : la régulation dans les transports routiers ne vise pas uniquement à encourager des modes de transports alternatifs à la route mais aussi à renforcer la sécurité routière, protéger le patrimoine routier, garantir la concurrence entre entreprises, assurer le respect du droit du travail... De même, la formulation de l'objectif n° 1 du programme 159 « Veiller aux retombées collectives des activités techniques, scientifiques et économiques » paraît peu compréhensible. Le ministère indique que la présentation de cet objectif sera clarifiée dans le prochain PAP.

Dans le même sens, les précédentes NEB avaient souligné la technicité de certains indicateurs pouvant rendre difficile la compréhension pour des non-spécialistes. C'est le cas des sous-indicateurs constitutifs de

¹⁰⁵ Le rapport précité sur les indicateurs du programme 203 a souligné les principales fragilités des indicateurs et notamment leur volatilité, leur sensibilité aux facteurs exogènes, les difficultés liées à la prise en compte de données produites suivant un calendrier différent de celui de l'année civile, la confusion existant entre les notions de cible et de prévision, le recours à la notion dans moyenne dans des circonstances où celle-ci apparaît peu pertinente.

l'indicateur 2.2 du programme 203 concernant l'état des réseaux routier, ferroviaire et fluvial. Il en est de même pour les quatre sous-indicateurs constitutifs de l'indicateur d'efficience du fonds chaleur de l'ADEME (programme 174) qui impliquent le maniement et le calcul de données complexes.

La Cour invite enfin le ministère à veiller à l'homogénéité et à la cohérence des indicateurs des différents programmes. Tel qu'il est formulé, l'indicateur associé au CEREMA (« Renforcer les relations de partenariat et d'innovation avec les collectivités territoriales ») ne constitue pas un indicateur mais est lui-même un objectif. Il convient de clarifier sa rédaction, ce que le ministère s'est engagé à faire. On peut noter également que dans le cas du programme 203, le taux d'infractions et le taux de contrôle constituent des sous-indicateurs de l'indicateur « contrôle du transport routier » ; dans le cadre du programme 205, ce sont deux indicateurs distincts.

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

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

11 décembre 2018 : La valorisation des données de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), Météo France et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, de l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) : l'enjeu de l'ouverture des données publiques (référé)

Décembre 2018 : SNCF Réseau (rapport public thématique)

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

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

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

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

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

22 décembre 2017 : L'évaluation de la mise en œuvre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (référé)

Décembre 2017 : La Société du Grand Paris (Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale)

14 septembre 2017: Le transport de marchandises par le groupe SNCF mobilités

23 mars 2017: L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (rapport particulier)

2 mars 2017: Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (référé)

8 février 2017, Rapport public annuel, tome 1 :

- L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux
- Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser

8 novembre 2016: L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable (Communication à la commission des finances du Sénat)

29 août 2016: L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (référé)

9 mai 2016: L'action de l'État pour le développement des transports intelligents (référé)

10 février 2016: Rapport public annuel, tome 1 :

- Les éco-organismes : un dispositif original à consolider
- Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires
- Les certificats d'économies d'énergie
- Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes

21 janvier 2016 : Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale) et annexes

29 avril 2015 : La gestion des agences de l'eau (Référé)

Février 2015, Rapport public annuel, tome 1 : Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Poursuivre l'amélioration du suivi des fonds de concours en utilisant les outils prévus dans Chorus et en mettant en conformité avec les principes budgétaires, les relations entre le programme 203 et l'AFITF.	La DGITM considère que le suivi des fonds de concours (FDC) réalisé, tant en recette qu'en dépense, est déjà satisfaisant et conforme aux principes budgétaires. Au niveau des recettes, la codification par numéro de FDC et par le référentiel des recettes permet de réaliser le suivi des FDC encaissés par l'État et rattachés ultérieurement au P203. Au niveau des dépenses, le référentiel de la dépense par destination du P203 a été adopté, en accord avec la direction du budget et le CBCM du ministère, afin que chaque sous-action soit le reflet d'activités financées soit par crédits budgétaires (LFI), soit par des crédits FDC. Ce référentiel permet donc de déterminer directement à partir des données d'exécution Chorus par sous-action le suivi des dépenses par type de FDC. Par ailleurs, afin de répondre à un besoin spécifique exprimé par le gestionnaire des crédits d'entretien du réseau routier, un BOP central dédié à la partie FDC des dépenses de régénération du réseau routier a été créé en 2015 pour l'isoler de la partie LFI des dépenses d'entretien courant.	Mise en œuvre incomplète.

		Il est enfin à signaler que la DGITM ne peut se contenter de Chorus pour suivre les opérations cofinancées d'investissement routier. Un dispositif spécifique a été réalisé dans ce domaine. En effet, et comme cela a été signalé lors des NEB précédentes, Chorus ne permet pas actuellement de mettre en œuvre pleinement les dispositions sur le suivi des FDC issus de la LOLF ou du décret n° 2007-44 : • l'outil n'a pas repris l'historique des opérations d'investissement : les dépenses de ces opérations commencent en 2011 avec le passage à chorus ; elles sont donc incomplètes car les opérations d'investissement routier peuvent s'étendre sur une dizaine d'années (études, maîtrise foncière et travaux) ; • il n'a pas non plus repris l'historique des versements des tiers (FDC des collectivités) pour les opérations ; • il ne fait pas de lien entre les dépenses et les conventions de financement signées par les tiers d'une part et entre les versements des tiers et les conventions qu'ils ont signées d'autre part.	
2	Renforcer la contribution des opérateurs de la mission à la maîtrise de la dépense publique et en assurer un meilleur suivi.	Les opérateurs de la mission EDMD sont appelés à participer de manière importante à l'effort de réduction des dépenses publiques: entre 2018 et 2022, il est prévu que les effectifs des opérateurs relevant de la mission EDMD diminuent de -1 532 ETPT passant à 18 270 ETPT en 2022, (soit une diminution moyenne -7,7 %). Quant aux crédits de SCSP, leur montant doit diminuer significativement au cours de la même période, entre autres de: -36,2 M€ pour	Mise en œuvre en cours.

		l'ADEME, -18,1 M€ pour le CEREMA, - 14,4 M€ pour Météo France, soit des diminutions respectivement de -5,9%, de -8,8% et de -7,6%. L'enjeu est donc considérable aussi bien en terme d'effectifs que de crédits, puisqu'en 2018 selon la LFI le montant total de la SCSP prévue pour les opérateurs relevant de la mission EDMD s'élève à plus de 1,4 Md€ auxquels s'ajoute un montant de taxes affectées de 4,7 Md€. Situé à l'interface de la tutelle financière exercées par le Ministère chargé du budget et de la tutelle technique exercée par les directions "métier" du ministère, le Secrétariat général / DAF assure un pilotage transverse de cette réduction significative de moyens sur l'ensemble des programmes budgétaires tout en veillant à la soutenabilité financière des opérateurs qui y sont rattachés. L'examen des documents de synthèse relatifs aux plafonds d'emplois et à la répartition des crédits, en lien avec le contrôle budgétaire, permet de veiller à l'application du schéma d'emplois de chaque opérateur et de surveiller le niveau d'utilisation de l'enveloppe de SCSP tout en appréciant l'opportunité de verser l'intégralité des versements restant prévus. Cette approche budgétaire globale à partir des ressources publiques est complétée par la vision plus détaillée pour les dépenses -et plus exhaustive pour les ressources- y compris les ressources propres- que donnent le budget initial et les budgets rectificatifs établis par l'organisme et présentés en conseil d'administration. L'examen des comptes rendus de gestion en lien avec le Contrôle budgétaire et comptable ministériel complète encore ce suivi, dans l'intervalle des budgets rectificatifs. Ainsi la DAF contribue au pilotage de la dépense des opérateurs, en veillant tout particulièrement à ce que la marge dégagée par la réduction des	
--	--	--	--

		effectifs ne soit pas absorbée par une hausse des dépenses unitaires de personnel et permette aussi de financer les investissements nécessaires pour préparer les évolutions à venir. A cette fin, sont examinées chaque fois qu'elles sont disponibles les composantes de la masse salariale à partir de l'analyse de l'évolution des effectifs par "macrogrades" pour les agents publics- effets éventuels de repyramidage, recours à des contractuels - et des mesures catégorielles éventuelles venant en sus de celles qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique. De manière générale, est appréciée, à l'occasion du vote du budget des organismes, leur soutenabilité au sens le plus large : cohérence des crédits de paiement avec le niveau des engagements projeté, cohérence de ces crédits de paiement avec le niveau de la ressource constaté, solvabilité à court terme et niveau de trésorerie infra-annuel. Dans ce but, l'élaboration d'une base de données alimentée par l'Infocentre de la DGFIP devrait permettre de disposer de données financières régulièrement tenues à jour pour l'ensemble des opérateurs sur leurs dépenses et leurs ressources par nature, leur trésorerie, etc... La mise en place de cet outil d'analyse de la situation financière des opérateurs et de la consommation par programme des moyens budgétaires qui leur sont attribués est prévue pour le 1er semestre 2019. Elle devrait faciliter le pilotage budgétaire des opérateurs grâce à la vision consolidée par programme et actualisée chaque mois du niveau de leurs dépenses, de l'ensemble des ressources, de leur trésorerie, de leurs restes à payer sur les engagements non soldés etc... Ces éléments devraient ainsi	
--	--	--	--

		contribuer à éclairer le dialogue de gestion avec les organismes pour la construction de leur budget dans le cadre de la réduction programmée de leurs moyens d'origine budgétaire puis les arbitrages en cours d'exécution.	
3	Mettre fin au recrutement d'ouvriers d'État.	Le ministère n'a procédé à aucun recrutement d'ouvrier d'État en 2018.	Totalement mise en œuvre.
4	Soumettre à la procédure de contre-expertise les projets ayant fait l'objet d'une enquête publique modificative postérieurement à la parution du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013, en particulier le projet Seine-Nord Europe, au besoin en précisant la rédaction du décret précité.	Le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics impose une évaluation socio-économique préalable et une contre-expertise pour : « tout projet d'investissement matériel ou immatériel constituant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction » (cf. art 1 dudit décret). Le projet de canal Seine-Nord Europe n'entre pas dans cette définition dans la mesure où il s'agit uniquement d'une modification du tracé d'un canal. Par ailleurs, ce projet a fait l'objet d'engagements financiers mentionnés au 1er alinéa de l'article 6 comme entraînant l'exclusion du champ d'application du décret: « Les dispositions du présent décret sont applicables à tout projet d'investissement pour lequel aucun acte d'engagement comptable et budgétaire autre que les dépenses relatives aux études préalables n'a encore été pris à sa date d'entrée en vigueur. ».	Refus.
5	Améliorer le pilotage des dépenses de fonctionnement relatives à la gestion par l'ASP du chèque énergie.	Le MTES fait part des mesures prises pour répondre aux dysfonctionnement constatés, en termes de gouvernance (points réguliers avec l'ASP associant, pour certains, le CBCM ou d'amélioration des procédures (mise en place d'un processus de validation des développements informatiques). Il indique	Mise en œuvre en cours

		également travailler à la mise en place d'une nouvelle convention destinée notamment à assurer un meilleur suivi financier du dispositif.	
6	Mieux calibrer l'évaluation des crédits du programme 345 afin de limiter les reports de charges. (Recommandation commune avec le CAS Transition énergétique)	La DGEC indique que « <i>la gestion du programme demeure tributaire des délibérations de la Commission de Régulation de l'énergie. Toutefois, les services du Ministère s'efforcent d'éviter les retards de paiement tout en respectant les préconisations du code de l'énergie et des délibérations de la CRE</i> ». Le CBCM reconnaît que la budgétisation en AE=CP du programme 345 introduit un décalage entre dépenses budgétaires de l'année et charges encourues la même année. Il souligne néanmoins que la comptabilité générale inscrit bien une charge à payer pour retracer ce décalage. La DB estime que le dispositif mis en place respecte les dispositions du code de l'énergie, qui prévoit notamment, que le remboursement de la dette d'EDF intervient de façon prioritaire.	Non mise en œuvre.
7	Compléter les documents budgétaires afin d'améliorer l'information du Parlement sur le fonctionnement du dispositif de compensation des charges de service public de l'énergie. (Recommandation commune avec le CAS Transition énergétique)	Le MTES fait part de ses efforts pour améliorer la qualité de l'information fournie aux parlementaires tant dans le cadre des fascicules budgétaires que dans celui des réponses aux questions posées dans le cadre de l'adoption du PLF. Il relève également qu'un représentant de l'assemblée nationale a été désigné pour siéger au comité de gestion des charges de service public de l'électricité. La DB indique que les RAP comprennent des informations plus approfondies sur le mécanisme d'évaluation et d'exécution des charges de service public.	Mise en œuvre incomplète.

8	Dénoncer la convention de gestion avec la Caisse des dépôts et consignations relative au « service public de l'énergie ». (Recommandation commune avec le CAS Transition énergétique)	La DGEC indique cette solution est en cours d'analyse. Néanmoins, selon elle, mettre un terme à la convention nécessite au préalable le développement d'une application métier dédiée et la dotation de moyens humains supplémentaires.	Non mise en œuvre.
9	Revoir le périmètre des dépenses prises en charge au titre du CAS <i>Transition énergétique</i> et du programme 345 – <i>Service public de l'énergie</i> pour apprécier en coûts complets les dépenses liées au remboursement de la dette cumulée vis-à-vis d'EDF (remboursement en principal et intérêts). (Recommandation commune avec le CAS Transition énergétique)	Pas de réponse.	Non mise en œuvre.

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

Annexe n° 3 : Analyse rétrospective de l'exécution de la dépense sur longue période

Les principaux changements de périmètre intervenus au cours des dix dernières années sont :

- La création du programme 337 – *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable* en 2013 au sein de la mission *Égalité des territoires et logement* à la faveur d'une nouvelle répartition des portefeuilles ministériels. Il regroupe des effectifs inscrits jusqu'en 2012 dans le périmètre du programme 217, qui demeurent exécutés en gestion sur ce programme. Les deux programmes sont à nouveau fusionnés en 2018, suite à une recommandation récurrente de la Cour en la matière ;
- Le transfert des crédits consacrés à l'urbanisme du programme 113 – *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* au programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission *Égalité des territoires, ville et logement* en 2013;
- Le transfert du programme 207 – *Sécurité et circulation routières* à la mission Sécurité en 2013¹⁰⁶ ;
- La création d'une nouvelle action « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture »¹⁰⁷ sur le programme 205 – *Sécurité et affaires maritimes* en 2013, qui devient alors *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture*. Un mouvement contraire est effectué en 2018 ;
- La création du programme 345 – *Service public de l'énergie* en 2016, à la suite de la réforme des charges de service public, précédemment financées, de façon extrabudgétaire, par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ;
- Le regroupement, en 2017, dans un programme unique (159 – *Expertise, information géographique et météorologie*) des moyens de l'État dans les domaines de l'information géographique, de la météorologie et de l'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (le CEREMA, l'IGN et Météo-France).

¹⁰⁶ En conséquence, une partie des moyens en personnel œuvrant pour la sécurité routière a été rattachée à la mission Sécurité et le programme support 217 a été adapté.

¹⁰⁷ Rattachement de la politique de la pêche au ministère chargé de l'écologie.

Tableau n° 21 : Évolution de la consommation de crédits de la mission 2008-2018 (CP, M€)

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. 2008-2018	
												à périmètre courant	à périmètre constant 2018
226	2 337,09												
173	686,20												
225	72,37												
203	1 824,16	6 582,43	6 039,00	5 991,46	5 470,29	5 143,25	5 071,80	4 810,61	4 406,48	4 632,77	5 399,08	10%	10%
207	94,73	59,59	56,66	54,39	50,24								
205	170,42	112,94	133,25	127,45	139,53	182,29	185,58	174,62	158,19	168,31	162,79	-4%	-4%
170	174,34	184,30	191,66	195,34	203,68	211,35	199,23	195,55	190,24				
113	67,73	318,00	330,88	339,66	326,31	244,64	242,53	256,55	242,74	266,04	150,83	123%	-6%
159	60,98	80,30	72,31	80,43	94,73	94,26	94,94	93,28	92,33	479,78	507,42	116%	9%
181	392,88	245,27	314,43	285,79	261,36	241,89	226,40	226,10	200,17	197,57	817,86	108%	6%
174	848,48	838,92	788,81	709,61	642,44	664,49	546,57	747,71	464,21	635,71	502,59	-41%	-36%
345									1 955,47	2 543,86	2 976,68		0%
217	3 798,06	3 882,46	3 916,07	3 814,62	3 759,54	3 497,90	3 450,20	3 327,83	3 259,11	3 022,83	3 025,17	-20%	-16%
Total EDMD	10 527,43	12 304,22	11 843,06	11 598,73	10 948,12	10 280,04	10 017,26	9 832,25	10 968,94	11 946,87	13 542,42	29%	-2%

Source : Cour des comptes d'après les RAP de la mission. Crédits de paiement consommés, en M€, tous titres, hors PIA et après retraitement des redéploiements PIA opérés sur le programme 181

Les retraitements suivants ont été opérés sur les crédits consommés en 2008 pour pouvoir calculer l'évolution à périmètre constant de 2018 :

Sur le programme 113, ont été ajoutés aux CP consommés en 2008 ceux consommés en 2018 au titre de l'action "Gestion des milieux et biodiversité" (qui était portée par le programme 181 en 2008) (110,46M€) et retranchés ceux de l'action "Urbanisme et aménagement" 2008 (48,31M€) (portés par le programme 135 en 2018) ;

Sur le programme 159, ont été ajoutés aux CP consommés en 2008 ceux consommés la même année par le programme 170 ainsi que le montant de la SCSP versée au CEREMA en 2018 (204,22M€), les crédits consommés au titre de l'économie sociale et solidaire en 2018 (12,86M€) et les crédits de fonctionnement du CGDD 2018 (13,69M€) ;

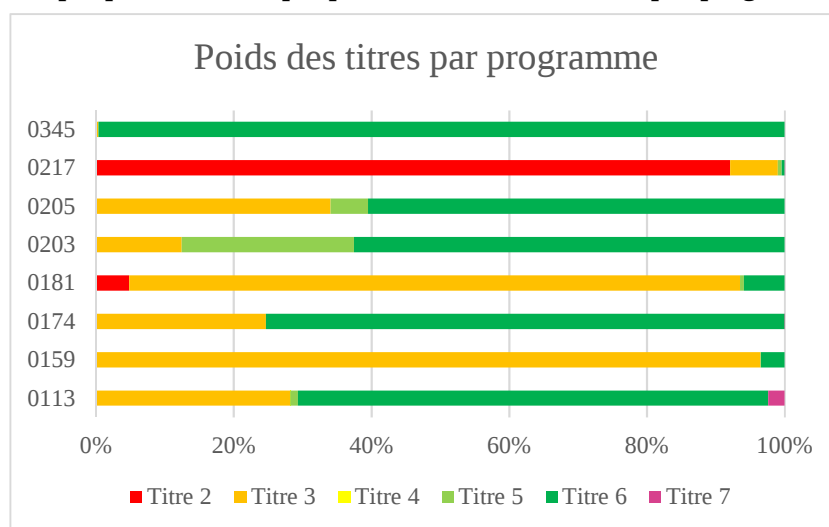
Sur le programme 181, ont été ajoutés aux CP consommés en 2008 le montant de la SCSP versée à l'ADEME en 2018(572,35M€) et retranchés ceux consommés en 2008 au titre de l'action "gestion des milieux et biodiversité" (190,88M€), portée en 2018 par le programme 113 ;

Sur le programme 174, ont été retranchés aux CP consommés en 2008 les 60M€ versés à la caisse des dépôts et consignations au titre de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) en 2018 ;

Sur le programme 217, ont été retranchés aux CP consommés en 2008 la SCSP versée au CEREMA en 2018 (204,22M€) ainsi que les crédits de fonctionnement CGDD en 2018 (13,69M€).

Il a été considéré que les crédits consommés en 2018 par le programme 345 l'auraient été à l'identique en 2008 si le programme avait existé cette année-là. Présentation des dépenses d'intervention des programmes 205, 174 et 113

Les dépenses d'intervention représentent une part prépondérante des programmes 205, 174 et 113.

Graphique n° 19 : Graphique n° 10 : Poids des titres par programme

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Sur le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*, les dépenses d'intervention s'élèvent à 378,44 M€ en AE et 378,41 M€ en CP, ce qui représente 5 % des AE et des CP de titre 6 de la mission, en baisse de 16 % par rapport à 2017. Elles restent majoritairement constituées des subventions versées par l'État à cinq organismes qui servent des prestations sociales aux mineurs et aux anciens salariés des offices d'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie. Ces prestations, qui sont des dépenses de guichet, suivent l'évolution démographique de la population bénéficiaire, et diminuent depuis 2008. La baisse est en partie due à la subvention versée à l'ANGDM (322,4 M€ en 2018 contre 338,5 M€ en 2017, soit - 4,6 %). On constate cependant un ralentissement de la diminution (- 10 % entre 2016 et 2017).

Sur le programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité*, les dépenses d'intervention s'élèvent à 104,05 M€ en AE et 102,99 M€ en CP, ce qui représente 1 % des AE et des CP de titre 6 de la mission (mais 68,3% de la totalité des dépenses du programme), en hausse de 8 % par rapport à 2017. Elles sont portées principalement par quatre dispositifs : Biodiversité (27,65 M€ en AE et 26,09 M€ en CP), Espaces protégés (36,75 M€ en AE et 37,11 M€ en CP), Milieux marins (14,49 M€ en AE et 13,06 M€ en CP) et Natura 2000 (19,14 M€ en AE et 20,72 M€ en CP), qui mobilisent à eux seuls 97% des AE et des CP consommés par le programme en matière de transfert. Ces dispositifs sont, pour la plupart, d'origine communautaire

(directive cadre portant stratégie pour les milieux marins et directives Natura 2000 relatives d'une part à la conservation des oiseaux sauvages et d'autre part à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages).

Sur le programme 205 – *Affaires maritimes*, les dépenses d'intervention s'élèvent à 98,30 M€ en AE et 98,50 M€ en CP, ce qui représente 1 % des AE et des CP de titre 6 de la mission, en baisse de 3 % par rapport à 2017. Elles portent principalement sur les dispositifs sociaux de soutien à la flotte de commerce (cf. 2.4.5, programme 205).

Annexe n° 4 : Contentieux et litiges

Les principaux contentieux ou cas potentiels à signaler sont les suivants :

Contentieux CSPE - Messer

Le recours introduit par la société Messer constitue la « tête de série » du contentieux tendant à la restitution de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) pour contrariété avec les directives européennes relatives aux accises¹⁰⁸. Il existe à ce jour 14 000 recours devant les juridictions auxquels s'ajoutent 55 000 réclamations préalables devant la CRE.

Suite aux conclusions de la CJUE saisie d'une question préjudicielle, le Conseil d'État¹⁰⁹ a accordé au requérant un remboursement partiel de CSPE de 4 430 euros, soit 7,42 % des 59 707 euros qu'il avait acquittés en 2009. Ce montant représente la part de la CSPE consacrée à des finalités autres que sa finalité environnementale (péréquation territoriale ou tarifs sociaux). En revanche, la requérante ne peut prétendre au reversement de la part de la CSPE correspondant à sa finalité spécifique, à savoir le financement des surcoûts liés à la production d'électricité à partir d'EnR et par cogénération.

Une provision de 1,2 Mds avait été constituée, tardivement, en 2017 pour faire face aux risques de condamnation. Suite à la décision du Conseil d'État, la provision pour litige a été ramenée à 350 M€¹¹⁰. En 2018, la provision pour litiges a été reprise, une provision pour charges a été comptabilisée à hauteur de 700 M€.

Direct Énergie

Un autre contentieux à fort risque budgétaire résulte de la demande de la société Direct Énergie de condamner l'État en réparation du préjudice qu'elle aurait subi en raison de l'illégalité des arrêtés fixant les tarifs

¹⁰⁸ La requérante contestait la CSPE sur le fondement de l'absence de finalité spécifique au sens des directives européennes concernant les autres impositions indirectes, existant en parallèle des accises. Selon elle, compte tenu de la pluralité des dépenses qu'elle finançait, la CSPE ne pouvait avoir une finalité spécifique.

¹⁰⁹ Conseil d'État, 3 décembre 2018, requête 399115

¹¹⁰ Une partie du rapport de la mission d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale relative à la gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État est consacrée à la gestion défailante de ce contentieux de masse et à la faiblesse des moyens mis en œuvre pour gérer les flux de demandes.

réglementés de vente de l'électricité et de gaz pour les années 2009 à 2013. Cinq requêtes ont été introduites à ce jour, l'une étant pendante devant le tribunal administratif de Paris et les autres devant le Conseil d'État. Le risque a été provisionné à hauteur de 609,6 M€.

Écotaxe poids lourds

À la suite de l'abandon de la taxe poids lourds, l'État a versé une indemnité de 14 M€ prévue dans le contrat de partenariat aux sociétés habilitées de télépéage (DKV, Telepass et RESSA), qui avaient choisi d'utiliser la technologie développée par Ecomouv' et de lui acheter ses équipements électroniques embarqués. La société DKV a néanmoins déposé une requête indemnitaire complémentaire de près de 19 M€ au titre du préjudice qui n'aurait pas été couvert par l'indemnisation perçue en 2015.

Les sociétés qui ont développé leur propre dispositif embarqué (Total, Axxes et Eurotoll) et pour lesquelles aucune indemnité n'était prévue au contrat, ont déposé des requêtes indemnitaires en août 2015 devant le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise pour un montant de 252 M€ au titre du préjudice qu'elles auraient subi en raison de l'abandon de l'écotaxe.

Le Tribunal a rendu quatre jugements le 18 juillet 2018. L'État a décidé d'interjeter appel de ces quatre jugements, qui considèrent que la résiliation du contrat de partenariat passé avec Ecomouv' était fautive. Dans l'un de ces jugements, le Tribunal a condamné l'État à verser à Axxès une somme de 10 141 931€, outre les intérêts, frais et débours. Ces sommes ont été versées en 2018.

Pour les trois autres requérantes, le Tribunal a ordonné une expertise afin d'évaluer leur préjudice. Ces expertises ont été engagées en octobre 2018 et sont au stade de la communication des pièces et mémoires.

Projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes

À l'issue de la remise du rapport de la Mission de médiation relative au projet d'aéroport du Grand Ouest le 13 décembre 2017, le Premier ministre a annoncé, le 17 janvier 2018, l'abandon du projet aéroportuaire du Grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes pour privilégier le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique et l'agrandissement de l'aéroport de Rennes-Saint-Jacques.

Saisi par le Gouvernement, le Conseil d'État a rendu le 26 avril 2018 un avis sur la possibilité de conclure un avenant au contrat de concession

entre l'État et la société Aéroports du Grand Ouest (AGO)¹¹¹ pour, d'une part, lui retirer les missions relatives à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et, d'autre part, lui confier des missions portant sur le réaménagement et l'exploitation à long terme des aéroports de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire Montoir.

Par cet avis, le Conseil d'État a considéré qu'une telle modification ne pourrait qu'être regardée, eu égard à son ampleur, comme changeant la nature globale du contrat initial en méconnaissance des règles de modification des contrats de concession. Le contrat de concession conclu avec AGO doit donc être résilié et le concessionnaire indemnisé.

Par ailleurs, le Conseil d'État a précisé que l'indemnisation d'AGO doit prendre en compte les fonds propres et les quasi-fonds propres réellement injectés, les frais raisonnablement encourus et justifiés par le concessionnaire pour la résiliation des contrats passés avec ses prestataires ainsi qu'un manque à gagner. Les discussions sont en cours avec AGO pour déterminer le montant de l'indemnisation sur ces bases. Toutefois, aucune dépense à ce titre n'a été prévue dans la trajectoire de la LPFP 2018-2022.

Enfin, en 2018 ont été payés 21 M€ AE/CP au titre du remboursement aux collectivités locales des sommes qu'elles ont versées pour la construction de l'aéroport de Notre Dame des Landes. Ces 21 M€ sont complétés par le remboursement direct de 8 M€ de fonds de concours (FDC) versés par les collectivités, non consommés par l'État et intégrés dans les reports de FDC de 2017 vers 2018.

¹¹¹ Contrat de concession approuvé par le décret n° 2010-1699 du 29 décembre 2010.

Annexe n° 5 : Les dépenses de titre 2 du programme 217

Les facteurs d'évolution de la masse salariale entre 2017 et 2018

Tableau n° 22 : Décomposition de l'évolution de la masse salariale du programme 217 entre 2017 et 2018

(en M€)	Grands étapes	Commentaires	Prévision 2018 P217 (PAP 2018)	Prévision 2018 P 217 (LFI 2018)	Exécution 2018 P 217 (données ministère)
0.1	Exécution N-1 hors CAS Pensions		1 872,2	1 894,3	1 894,3
0.2	Impact des mesures de transfert et de périmètre	Transfert d'effectifs et de la masse salariale correspondante à un opérateur par exemple.	9,2	9,3	9,3
	dont décroisement des effectifs MAA - MTES (phase 3)		13,2	13,2	13,2
	dont transfert des activités DRIHL en provenance du P156		0,0	0,0	0,0
	dont transfert de l'économie sociale et solidaire en provenance du P218		0,2	0,2	0,2
	dont transfert n°213 (provenance p305)		0,1	0,1	0,1
	dont renforcement de classes de BTS dans les lycées maritimes		0,7	0,7	0,7
0.3	Débasage de dépenses au profil atypique	Heures supplémentaires, grèves exceptionnelles, etc.	-8,9	-46,8	-40,8
1	Solde d'exécution N-1 retraité		1 872,8	1 856,6	1 862,7
2	Impact du schéma d'emplois N-1 (effet année pleine)	Effet année pleine des recrutements effectués en N-1	-4,4	-3,9	-3,9
3	Impact du schéma d'emplois N (effet année courante)	Effet sur l'année N des recrutements effectués en N	-22,9	-22,3	-25,5
4=2+3	Impact du schéma d'emplois		-27,3	-26,2	-29,4
5	Garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)	Estimation fondée sur l'évolution du traitement indiciaire brut sur 4 ans et sur celle de l'indice des prix courants hors tabac	0,0	0,0	0,0
6	Point fonction publique et mesures bas salaires	La mesure bas salaires correspond à un allègement dégressif des cotisations sociales salariales	0,7	15,1	14,4
7=5+6	Mesures générales		0,7	15,1	14,5
8	Mesures catégorielles		0,5	0,5	0,7
9	GVT positif		24,9	25,6	26,8
10	GVT négatif		-14,5	-14,4	-14,6
11= 9+10	GVT solde		10,4	11,2	12,2
12	Rebasage de dépenses au profil atypiques		7,3	13,0	28,7
	dont mesures d'accompagnement restructuration		3,0	3,0	2,7
	dont indemnité pour jours ART non pris		4,3	6,5	5,7
	dont fonds de concours OPA				12,8
	dont enveloppe CIA ministérielle			6,0	6,0
	dont recrutement exceptionnel de vacataires	Stabilisation du SIRH avant migration		0,7	0,7
	dont autres			-3,2	0,7
13	Autres variations			-1,1	5,2
14=1+4+7+8+11+12+13	Masse salariale 2016		1 864,2	1 869,2	1 894,6

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Les dépenses de personnel 2017 ont fait l'objet de deux principaux retraitements :

- Les mesures de transfert et de périmètre 2018 impactant le retraitement de l'exécution 2017, pour 9,25 M€, qui recouvrent :
 - la mise en œuvre de la troisième vague de décroisement des effectifs œuvrant sur les politiques environnementales qui relevaient précédemment du ministère de l'agriculture et de l'alimentation,
 - le transfert au profit ministère de l'agriculture et de l'alimentation des dépenses de personnel et des effectifs correspondants à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture.

- le débasage/rebasage des dépenses liées aux transferts en gestion entrants/sortants ainsi que les dépenses remboursées par fonds de concours au titre de la masse salariale des OPA (pour un montant total de 40,78M€).

Les effets des schémas d'emploi 2017 et 2018 en année pleine et année courante sont estimés par le ministère à - 29,4 M€.

Les mesures générales recouvrent d'une part la mesure de revalorisation de la valeur du point fonction publique intervenue au 1^{er} février 2017 à hauteur de 0,6% qui a généré une dépense supplémentaire de 0,72 M€ en extension année pleine sur 2018 et d'autre part l'effet de la mise en œuvre de l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG à compter du 1^{er} janvier 2018 (13,72 M€), soit un total de 14,43 M€.

Les mesures catégorielles s'élèvent à 0,69 M€ (hors CAS pensions) et portent sur les dispositifs suivants :

- la poursuite de l'application du plan pluriannuel de requalification des emplois de catégorie C en B et de catégorie B en A (0,28 M€ hors CAS pensions) ;
- la poursuite de la promotion exceptionnelle des personnels d'exploitation des travaux publics de l'État (0,23 M€) ;
- l'impact du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) en terme indemnitaire pour les ingénieurs en chef des travaux publics de l'État hors classe (0,003 M€) et la revalorisation de la prime de service et de rendement des techniciens supérieurs du développement durable (0,17 M€).

Le GVT (glissement vieillesse technicité) présente un solde positif de 12,16 M€.

Les autres mesures comprennent notamment la variation 2017/2018 du rétablissement des indus de rémunérations (3,74 M€), l'impact de la suppression de l'indemnité compensatrice CSG de 1998 et son remplacement par l'indemnité dégressive au 1^{er} mai 2015 (-1,74 M€), le versement de la provision initiale liée à la mise en place d'un conventionnement avec Pôle emploi pour le versement des allocations de retour à l'emploi (0,92 M€), la mise en œuvre du jour de carence à compter du 1^{er} janvier 2018 (-2,26 M€) et une évolution de la consommation des heures supplémentaires effectuées notamment au titre de la viabilité hivernale (2,81 M€).

Les personnels œuvrant pour les politiques de sécurité et d'éducation routières : une normalisation en cours

Dans le prolongement du rattachement des missions de sécurité et d'éducation routières au ministère de l'intérieur, les emplois, la masse salariale et les crédits de fonctionnement associés ont été progressivement transférés à partir de 2013 du programme 217 vers le programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, répondant ainsi à une observation de la Cour sur la sincérité de la présentation budgétaire de ces deux programmes.

Toutefois, alors que la loi de finances pour 2016 a procédé au transfert en base de 638 ETPT du programme 217 vers le programme 216, ces effectifs (à hauteur de 630 ETPT) et la masse salariale associée (à hauteur de 36,7 M€) ont été re-transférés en gestion du programme 216 vers le programme 217, tant en 2016 qu'en 2017.

Un accord est intervenu en juillet 2017 entre les ministères de la Transition écologique et solidaire et de l'Intérieur afin de procéder à un transfert en gestion des agents œuvrant sur les missions de sécurité routière, en deux phases, l'une au 1^{er} janvier 2018, l'autre au 1^{er} janvier 2019.

La première phase a donc eu lieu en 2018. Elle a concerné 408 agents, qui exercent à temps plein sur des missions de sécurité routière. Ils sont donc dorénavant gérés par le ministère de l'Intérieur.

La majorité du transfert des ouvriers des parcs et ateliers aux collectivités territoriales a été réalisée

Les ouvriers des parcs et ateliers (OPA) mis à disposition des collectivités territoriales pouvaient exercer un droit d'option pour rejoindre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. La période de droit commun d'exercice de cette option s'est achevée le 7 mai 2016, pour une prise d'effet au 1^{er} janvier 2017. Toutefois, les OPA qui n'ont pas demandé leur intégration dans la fonction publique territoriale à cette date peuvent encore la demander à tout moment, mais à titre individuel.

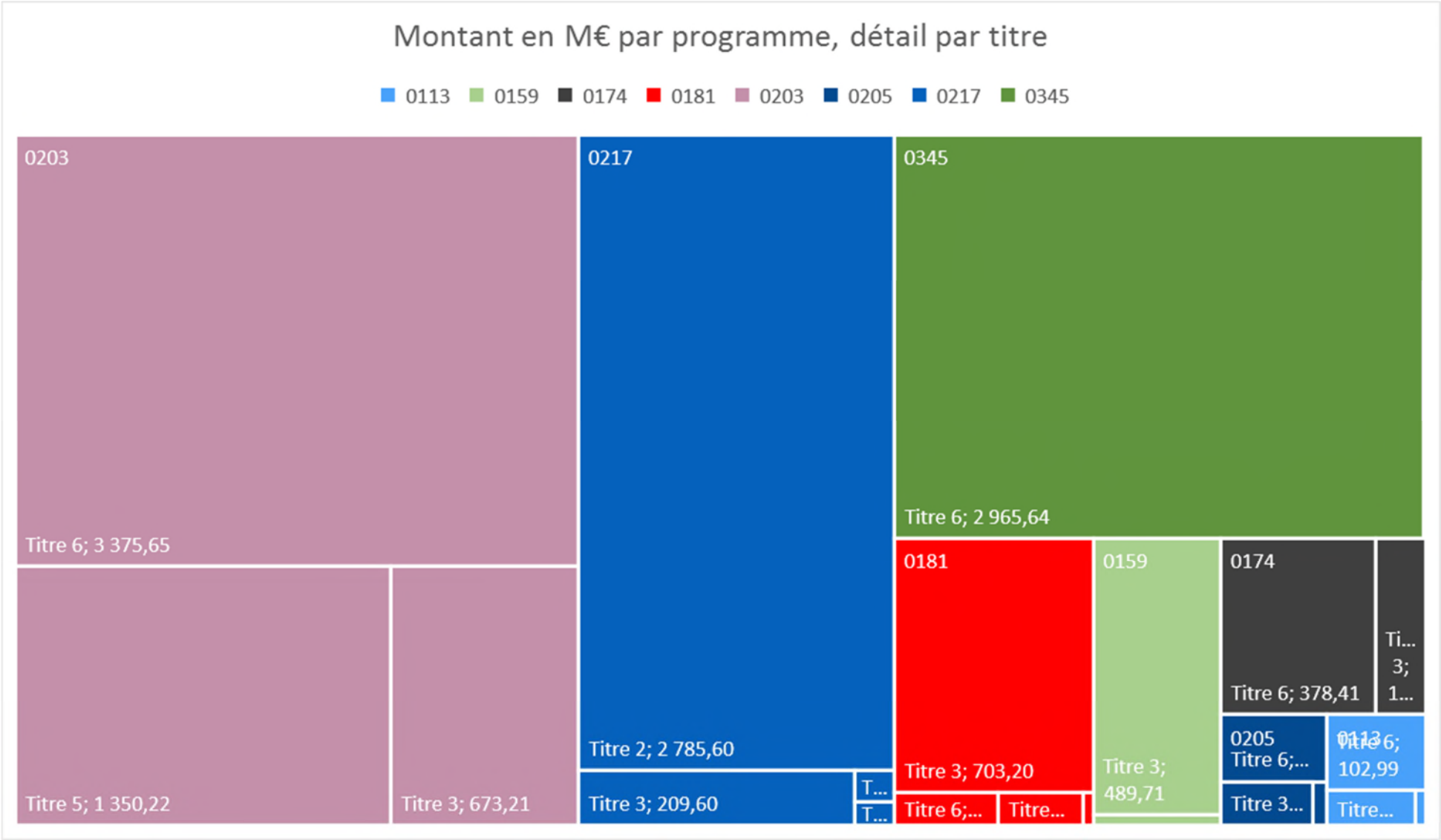
Le tableau ci-dessous retrace le bilan des options exercées par les ouvriers mis à disposition. Le taux global d'option s'établit, début 2019, à 83,5 %.

Tableau n° 23 : Bilan des options 2015-2019 des ouvriers mis à disposition des collectivités territoriales

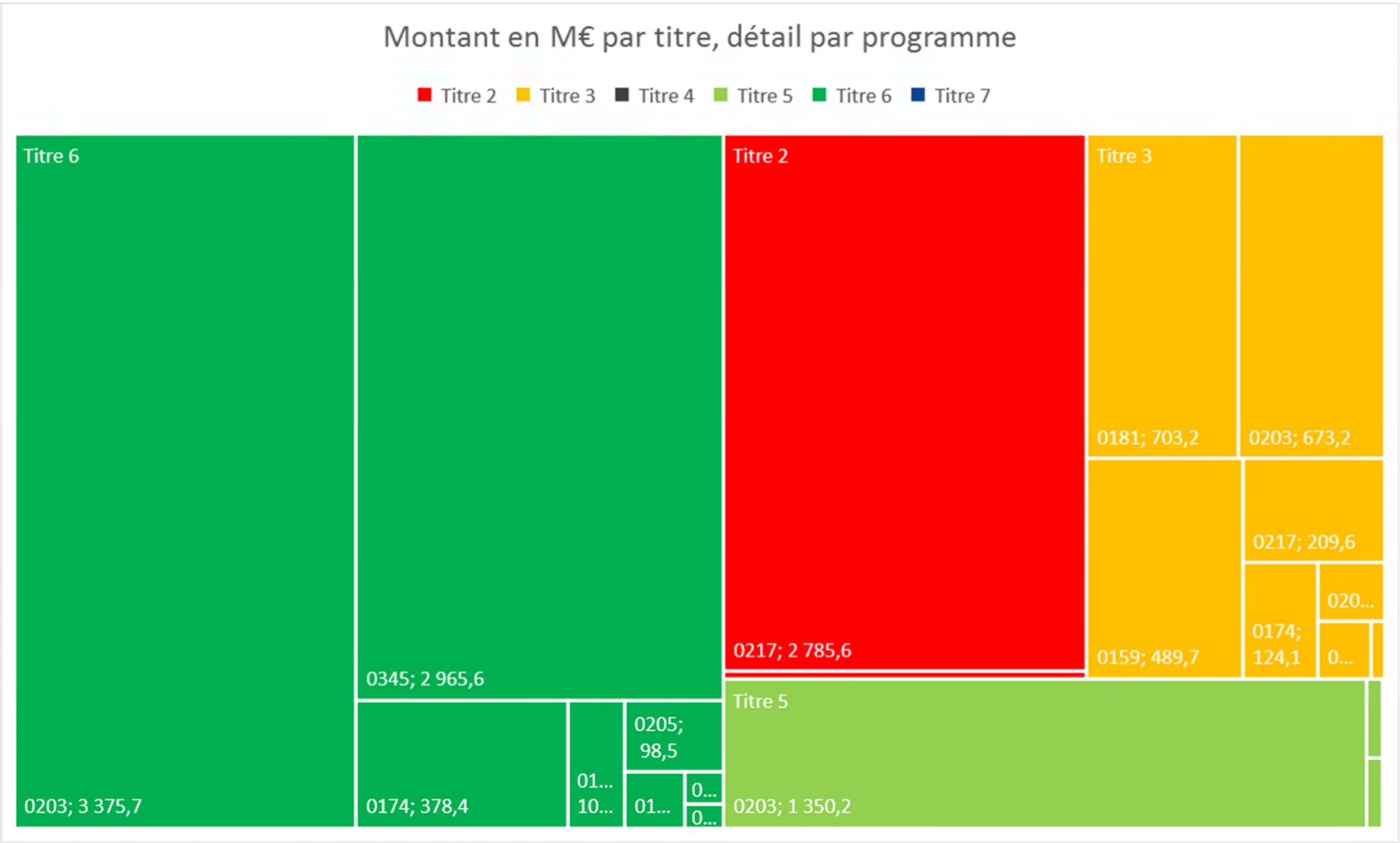
	Total OPA concernés	Options 2015	Options 2016	Options 2017	Options individuelles 2018	Options individuelles 2019	Total options 2015-2019
Nombre d'OPA	4 010	1 955	755	619	7	12	3 348

Source : Ministère.

Annexe n° 6 : Présentation graphique globale de la mission



Source : Cour des Comptes, d'après restitution Chorus



Source : Cour des Comptes, d'après restitution Chorus

Annexe n° 7 : Présentation des dépenses fiscales principales de la mission

Programmes	Nom de la dépense fiscale (Données en M€)	Impôt concerné	Année de création	Fiabilité	Fin de l'incidence budgétaire	Fin du fait générateur	2017			2018		Statistiques 2018				
							Evaluation initiale (PAP 2017 Sept. 2016)	Evaluation actualisée (PAP 2018 Sept. 2017)	Evaluation définitive (PAP 2019 Sept. 2018)	Evaluation initiale (PAP 2018 Sept. 2017)	Evaluation actualisée (PAP 2019 Sept. 2018)*	% initiale 2018 - actualisée 2018	Ecart initiale 2018 - actualisée 2018	% définitive 2017- actualisée 2018	Ecart définitive 2017 - actualisée 2018	% du total actualisé 2018
203 - Infrastructures et services de transport	Exo chambres de commerce maritime	IS	1942	Non estimée	Dépense non bornée	Dépense non bornée	NC	NC	NC	NC	NC					
	Taux réduit carburants taxis	TICPE	1982	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	35	35	34	42	43	2,38%	1	26,47%	9	0,91%
	Exo carburants transport marchandises sur voies navigables intérieures	TICPE	2011	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	40	40	40	44	45	2,27%	1	12,50%	5	0,95%
	Exo gaz naturel (biogaz)	TICPE	2016	Non estimée	Dépense non bornée	Dépense non bornée		NC	NC	NC	NC					
	Exonération destinée aux moteurs avions et navires utilisés dans le cadre de la construction, du développement, de la mise au point, des essais ou de l'entretien des aéronefs et navires et de leurs moteurs	TICPE	2017	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée			24		29		29	20,83%	5	0,61%
	Taux réduit gazole engins fonctionnant à l'arrêt	TICPE	2007	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	ε	ε	ε	ε	ε					
	Remboursement véhicules routiers	TICPE	1999	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	740	758	645	1 137	1 098	-3,43%	-39	70,23%	453	23,24%
	Remboursement transport public routier	TICPE	2001	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	121	135	109	182	167	-8,24%	-15	53,21%	58	3,53%
	Taux réduit applicable au gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant	TICPE	2016	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée		2	9	2	10	400,00%	8	11,11%	1	0,21%
	Taux réduit applicable au carburant constitué d'un mélange d'au minimum 90% d'alcool éthylique d'origine agricole, d'eau et d'additifs favorisant l'auto-inflammation et la lubrification, destiné à l'alimentation de moteurs thermiques à allumage par compression	TICPE	2016	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée		NC	ε	NC	ε					
	Tarif réduit sur le gaz naturel utilisé dans les véhicules routiers (GNV)	TICPE	2017		Dépense non bornée	Dépense non bornée					NC					
	Taux réduit de contribution au service public de l'électricité pour l'électricité utilisée pour le transport guidé de personnes ou de marchandises par rail ou par câble ou par autobus rechargeable ou électrique		2015	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	190	186	199	186	199	6,99%	13	0,00%	0	4,21%
	Exo plus-value bateaux transport fluvial marchandises	IR-IS	2011	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	1	1	ε	1	ε					
	Sous-total P 203 Dépenses principales						1 127	1 157	1 060	1 594	1 591	-0,19%	-3	50,09%	531	33,67%
205 - Affaires maritimes	Exo produits vendus par pêcheurs	TVA	1936	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	5	5	4	5	5	0,00%	0	25,00%	1	0,11%
	Etalement plus-values cession navires pêche	IR-IS	1997	Ordre de grandeur	2019	2010	3	3	3	3	3	0,00%	0	0,00%	0	0,06%
	Exo huiles végétales utilisées comme carburant des navires de pêche professionnelle	TICPE	2006	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	ε	ε	ε	ε	ε					
	Détermination résultat imposable en fonction tonnage navires	IS	2002	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	NC	NC	40	40	40					
	Sous-total P 205 Dépenses principales						8	8	47	48	48	0,00%	0	2,13%	1	1,02%
113 - Paysages, eau et biodiversité	Exonération en faveur des zones humides	TFPNB	2016	Non estimée	Dépense non bornée	Dépense non bornée					NC					
	Exo Natura 2000	TFPNB	2005	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	NC	1	1	1	1	0,00%	0	0,00%	0	0,02%
	Exo parc national Outre-mer	TFPNB	2006	Très bonne	2021	2016	ε	0	0	0	0		0		0	0,00%
	Réduction au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels (maintien et protection du patrimoine)	IR	2009	Très bonne	2020	2013	1	ε	ε	ε	ε					
	Déduction dépenses amélioration propriétés non bâties	IR	2005	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	ε	ε	ε	ε	ε					
	Exo 3/4 DMTG sur certains sites	Droit d'enregistre ment et timbre	2005	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	6	7	7	7	7	0,00%	0	0,00%	0	0,15%
	Sous-total P 113 Dépenses principales						7	8	8	8	8	0,00%	0	0,00%	0	0,17%

Programmes	Nom de la dépense fiscale (Données en M€)	Impôt concerné	Année de création	Fiabilité	Fin de l'incidence budgétaire	Fin du fait générateur	2017			2018		Statistiques 2018				
							Evaluation initiale (PAP 2017 Sept. 2016)	Evaluation actualisée (PAP 2018 Sept. 2017)	Evaluation définitive (PAP 2019 Sept. 2018)	Evaluation initiale (PAP 2018 Sept. 2017)	Evaluation actualisée (PAP 2019 Sept. 2018)*	% initiale 2018 - actualisée 2018	Ecart initiale 2018 - actualisée 2018	% définitive 2017- actualisée 2018	Ecart définitive 2017 - actualisée 2018	% du total actualisé 2018
181 - Prévention des risques	Dépenses pour travaux risques technologiques	TFPB	2003	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	1	1	1	1	1	0,00%	0	0,00%	0	0,02%
	Sous-total P 181 Dépenses principales						1	1	1	1	1	0,00%	0	0,00%	0	0,02%
174 - Energie, climat et après- mines	Dégrèvement travaux d'économie d'énergie HLM/SEM	TFPB	2005	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	NC	NC	52	NC	52					
	CIDD > CITE (Crédit d'impôt pour la transition énergétique)	IR	1999	Très bonne	2019	2018	1670	1 675	1 682	1 560	1953	25,19%	393	16,11%	271	41,33%
	Exo vente produits électricité solaire	IR	2008	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	2	1	1	1	1	0,00%	0	0,00%	0	0,02%
	Déduction exceptionnelle de 40% en faveur des acquisitions réalisées entre le 01.01.2016 et le 31.12.2017, de véhicules de 3,5 T et plus fonctionnant au gaz naturel ou au biométhane, ou exclusivement au carburant ED95	IR-IS	2015	Non estimée	2024	2019	NC	NC	NC	NC	NC					
	Exo sociétés immo pour commerce et indutrie et des sociétés agréés pour le financement des télécom.	IS	1969	Non estimée	Dépense non bornée	Dépense non bornée	NC	NC	NC	NC	NC					
	Réduction pour mise à disposition d'une flotte de vélos	IS	2015	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	NC	€	€	€	€					
	Taux 5,5% fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable	TVA	2006	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	55	55	57	55	57	3,64%	2	0,00%	0	1,21%
	Exo pour 10 ans pour les livraisons de fioul lourd d'une teneur en souffre supérieure à 1% utilisé dans les installations de cogénération équipées de dispositifs de désulfuration des fumées	TICPE	1992	Ordre de grandeur	2020	2007	€	€	€	€	€					
	Exo charbon pour entreprises valorisation biomasse	TICPE	2007	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	15	17	16	25	24	-4,00%	-1	50,00%	8	0,51%
	Exo produits énergétiques utilisés pour extraction et production gaz naturel	TICPE	2007	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	NC	NC	7	NC	10			42,86%	3	0,21%
	Exo gaz naturel ménages et réseaux chaleur	TICPE											0		0	0,00%
	Taux réduit butane propane utilisés comme carburants	TICPE	1993	Très bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	103	102	102	104	104	0,00%	0	1,96%	2	2,20%
	Taux réduit émulsion d'eau dans le gazole	TICPE	1999	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	€	0		0			0		0	0,00%
	Réduction sur gaz naturel utilisé comme carburant	TICPE	2007	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	180	156	156	155	165	6,45%	10	5,77%	9	3,49%
	Taux réduit GPL	TICPE	2007	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée	65	75	66	75	67	-10,67%	-8	1,52%	1	1,42%
	Taux réduit installations intensives en énergie et soumises aux quotas GES	TICPE	2013	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	310	350	307	515	487	-5,44%	-28	58,63%	180	10,31%
	Taux réduit (prod. Énergétiques, gaz naturel, charbon) installations intensives en énergie et activité exposée à un risque important de fuite carbone	TICPE	2014	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	220	18	8	22	11	-50,00%	-11	37,50%	3	0,23%
	Tarif réduit applicable au supercarburant d'une teneur en plomb < 0,005 g/l (...) et contenant jusqu'à 10% volume/volume d'éthanol, 22% volume/volume d'éther (...)	TICPE	2015	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	64	69	79	69	79	14,49%	10	0,00%	0	1,67%
	Tarif réduit pour le B100, carburant diesel synthétisé à partir d'acides gras	TICPE	2017	Non estimée					NC		NC					
	Tarif réduit pour l'E85, carburant essence comprenant entre 65 et 85% d'alcool	TICPE	2017	Bonne	Dépense non bornée	Dépense non bornée			66		67		67	1,52%	1	1,42%
	Déductibilité de la composante "air" de la taxe généralke sur les activités polluantes des contributions ou dons versés aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air	TGAP	1999	Non estimée	Dépense non bornée	Dépense non bornée			NC		NC					
	Sous-total P 174 Dépenses principales							2 684	2 518	2 547	2 581	3 077	19,22%	496	20,81%	530
217	Exo dons et legs aux assoc d'utilité publique de protection de l'environnement et de défense des animaux	Droit d'enregistre ment et timbre	1923	Ordre de grandeur	Dépense non bornée	Dépense non bornée	€	€	€	€	€					
	Sous-total P 217 Dépenses principales								0	€	0	-	0	-	0	0,00%
TOTAL DEPENSES FISCALES PRINCIPALES MISSION EDMD							3 827	3 692	3 663	4 232	4 725	11,65%	493	28,99%	1 062	100,00%

* Sauf pour le CITE, donnée issue du RAP 2018

Source : Cour des comptes d’après PAP 2011 à 2019 et RAP 2011 à 2017 de la mission EDMD, et Voies et moyens (tome 2) annexés chaque année aux lois de finances

Annexe n° 8 : Évolution des effectifs des opérateurs de la mission

Programmes	Emplois rémunérés par les opérateurs Données en ETP rémunérés par les opérateurs jusqu'en 2014 inclus, en ETPT à/c 2015	2008			2009			2010			2011			2012			2013			2014		
		Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL
217	ENPC - Ecole nationale des Ponts et Chaussées	416	56	472	423	75	498	421	87	508	344	102	446	322	104	426	319	121	440	315	143	458
	ENTPE - Ecole nationale des travaux publics de l'Etat	0	12	12	0	16	16	175	25	200	175	27	202	174	28	202	171	35	206	168	33	201
	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	416	68	484	423	91	514	596	112	708	519	129	648	496	132	628	490	156	646	483	176	655
203	AFITF - Agence de financement des infrastructures de transport de France	1	3	4	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
	VNF - Voies navigables de France	338	0	338	344	0	344	364	18	382	358	19	377	380	11	391	4 637	5	4 642	4 505	2	4 507
	SNCSNE - Société du Canal seine Nord Europe																					
	EPSF - Etablissement public de sécurité ferroviaire	95	0	95	97	0	97	101	0	101	100	0	100	92	0	92	92	0	92	107	0	107
	SGP - Société du Grand Paris							16	0	16	65	0	65	104	0	104	104	0	104	127	7	134
	Infrastructures et services de transport	434	3	437	442	0	442	482	18	500	524	19	543	577	11	588	4 833	5	4 838	4 739	9	4 748
159	IGN - Institut national de l'information géographique et forestière	1 689	3	1 692	1 631	8	1 639	1 616	4	1 620	1 571	7	1 578	1 709	14	1 723	1 650	22	1 672	1 622	26	1 648
	Météo-France	3 546	29	3 575	3 528	30	3 558	3 459	36	3 495	3 394	39	3 433	3 345	38	3 383	3 269	40	3 309	3 199	35	3 234
	CEREMA - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement Sur le programme 217 de 2014 à 2017 inclus																			3 091	2	3 093
	Expertise, information géographique et météorologique	5 235	32	5 267	5 159	38	5 197	5 075	40	5 115	4 965	46	5 011	5 054	52	5 106	4 919	62	4 981	7 912	63	7 975
113	AE - Agences de l'Eau	1 834	0	1 834	1 838	0	1 838	1 853	2	1 855	1 834	0	1 834	1 830	2	1 832	1 782	4	1 786	1 745	8	1 753
	AAMP - Agence des aires marines protégées	51	0	51	77	1	78	89	6	95	107	13	120	120	20	140	139	26	165	145	29	174
	GIP ATEN - Atelier technique des espaces naturels	16	0	16	16	0	16	17	5	22	17	4	21	17	4	21	17	4	21	16	5	21
	ONEMA - Office national de l'eau et des milieux aquatiques	853	0	853	892	1	893	903	1	904	896	0	896	898	0	898	862	0	862	876	2	878
	PN - Parcs nationaux + PNF - Parcs nationaux de France	722	0	722	775	4	779	820	7	827	853	11	864	840	27	867	804	45	849	808	41	849
	AFB - Agence Française pour la biodiversité Loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité																					
	ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage	1 698	0	1 698	1 714	0	1 714	1 736	38	1 774	1 677	38	1 715	1 629	38	1 667	1 603	45	1 648	1 575	52	1 627
	CELRL - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	107	0	107	113	7	120	112	20	132	113	17	130	120	23	143	120	26	146	125	26	151
	EPMP - Établissement public du Marais Poitevin			0			0			0	8	0	8	8	0	8	8	0	8	8	4	12
	Paysages, eau et biodiversité	5 281	0	5 281	5 425	13	5 438	5 530	79	5 609	5 505	83	5 588	5 462	114	5 576	5 335	150	5 485	5 298	167	5 465
	ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	846	285	1 131	894	308	1 202	923	279	1 202	947	258	1 205	955	228	1 183	952	203	1 155	937	207	1 144
	INERIS - Institut national de l'environnement industriel et des risques	568	79	647	571	71	642	570	64	634	583	51	634	578	39	617	572	44	616	561	49	610
GEODERIS - Groupement d'Intérêt Public INERIS/BRGM	30	0	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	
181	Prévention des risques	1 444	364	1 808	1 465	379	1 844	1 493	343	1 836	1 530	309	1 839	1 533	267	1 800	1 524	248	1 772	1 498	257	1 755
174	ANGDM - Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs	166	0	166	165	2	167	165	2	167	161	2	163	163	2	165	158	2	160	154	2	156
	ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	192	197	389	225	211	436	234	240	474	302	250	552	304	280	584	320	298	618	197	436	633
	CITEPA - Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique	19	0	19	19	1	20	19	0	19	18	4	22	18	4	22	19	6	25	19	6	25
	Énergie, climat et après mines	377	197	574	409	214	623	418	242	660	481	256	737	485	286	771	497	306	803	370	444	814
205	ENSM - Ecole nationale supérieure maritime										56	32	88	224	2	226	214	31	245	213	30	243
	Affaires maritimes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	56	32	88	224	2	226	214	31	245	213	30	243
Total mission EDMD		13 187	664	13 851	13 323	735	14 058	13 594	834	14 428	13 580	874	14 454	13 831	864	14 695	17 812	958	18 770	20 513	1 146	21 659

Programmes	Emplois rémunérés par les opérateurs Données en ETP rémunérés par les opérateurs jusqu'en 2014 inclus, en ETPT à/c 2015	2015			2016			2017			Prévision 2018 LFI			Exécution définitive 2018 (RAP)			Évolution 2017-2018 (%)			Évolution Prév. / Exéc. 2018 (valeur)		
		Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL	Sous plafond	Hors plafond	TOTAL
217	ENPC - Ecole nationale des Ponts et Chaussées	305	122	427	306	134	440	310	129	439	315	140	455	304	128	432	-2%	-1%	-2%	-11	-12	-23
	ENTPE - Ecole nationale des travaux publics de l'Etat	165	36	201	165	38	203	165	32	197	164	38	202	164	37	201	-1%	16%	2%	0	-1	-1
	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	470	158	628	471	172	643	475	161	636	479	178	657	468	165	633	-1%	2%	0%	-11	-13	-24
203	AFITF - Agence de financement des infrastructures de transport de France	4	0	4	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0				0	0	0
	VNF - Voies navigables de France	4 529	15	4 544	4 500	15	4 515	4 447	20	4 467	4 373	21	4 394	4 340	19	4 359	-2%	-5%	-2%	-33	-2	-35
	SNCSNE - Société du Canal seine Nord Europe																			0	0	0
	EPSF - Etablissement public de sécurité ferroviaire	103	0	103	100	0	100	103	0	103	107	0	107	103		103	0%		0%	-4	0	-4
	SGP - Société du Grand Paris	146	7	153	182	10	192	207	12	219	230	20	250	219	10	229	6%	-17%	5%	-11	-10	-21
	Infrastructures et services de transport	4 782	22	4 804	4 786	25	4 811	4 757	32	4 789	4 710	41	4 751	4 662	29	4 691	-2%	-9%	-2%	-48	-12	-60
159	IGN - Institut national de l'information géographique et forestière	1 600	36	1 636	1 566	47	1 613	1 535	49	1 584	1 507	63	1 570	1 493	31	1 524	-3%	-37%	-4%	-14	-32	-46
	Météo-France	3 149	34	3 183	3 062	39	3 101	2 957	42	2 999	2 925	60	2 985	2 893	41	2 934	-2%	-2%	-2%	-32	-19	-51
	CEREMA - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement Sur le programme 217 de 2014 à 2017 inclus	3 060	4	3 064	2 979	8	2 987	2 867	20	2 887	2 796	33	2 829	2 747	29	2 776	-4%	45%	-4%	-49	-4	-53
	Expertise, information géographique et météorologique	7 809	74	7 883	7 607	94	7 701	7 359	111	7 470	7 228	156	7 384	7 133	101	7 234	-3%	-9%	-3%	-95	-55	-150
113	AE - Agences de l'Eau	1 741	15	1 756	1 706	14	1 720	1 670	18	1 688	1 620	30	1 650	1 620	14	1 634	-3%	-22%	-3%	0	-16	-16
	AAMP - Agence des aires marines protégées	157	32	189	162	41	203															
	GIP ATEN - Atelier technique des espaces naturels	18	7	25	19	8	27															
	ONEMA - Office national de l'eau et des milieux aquatiques	872	4	876	861	4	865															
	PN - Parcs nationaux + PNF - Parcs nationaux de France	859	47	906	853	65	918	795	47	842	792	67	859	787	56	843	-1%	19%	0%	-5	-11	-16
	AFB - Agence Française pour la biodiversité Loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité							1 127	40	1 167	1 227	54	1 281	1 205	44	1 249	7%	10%	7%	-22	-10	-32
	ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage	1 551	59	1 610	1 528	70	1 598	1 494	80	1 574	1 471	81	1 552	1 471	65	1 536	-2%	-19%	-2%	0	-16	-16
	CELRL - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	135	28	163	140	31	171	140	28	168	140	28	168	140	22	162	0%	-21%	-4%	0	-6	-6
	EPMP - Etablissement public du Marais Poitevin	8	0	8	8	0	8	8	0	8	8	0	8	8	0	8	0%		0%	0	0	0
	Paysages, eau et biodiversité	5 341	192	5 533	5 277	233	5 510	5 234	213	5 447	5 258	260	5 518	5 231	201	5 432	0%	-6%	0%	-27	-59	-86
	ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	926	202	1 128	921	195	1 116	913	192	1 105	894	221	1 115	894	189	1 083	-2%	-2%	-2%	0	-32	-32
181	INERIS - Institut national de l'environnement industriel et des risques	554	49	603	541	49	590	523	47	570	522	58	580	513	42	555	-2%	-11%	-3%	-9	-16	-25
	GEODERIS - Groupement d'Intérêt Public INERIS/BRGM	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0		0	0		0				0	0	0
	Prévention des risques	1 480	252	1 732	1 462	244	1 706	1 436	239	1 675	1 416	279	1 695	1 407	231	1 638	-2%	-3%	-2%	-9	-48	-57
174	ANGDM - Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs	150	2	152	146	2	148	143	2	145	141	2	143	138	2	140	-3%	0%	-3%	-3	0	-3
	ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	201	376	577	278	396	674	291	384	675	308	362	670	290	388	678	0%	1%	0%	-18	26	8
	CITEPA - Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique	17	8	25	16	8	24	16	9	25	16	12	28	16	9	25	0%	0%	0%	0	-3	-3
	Énergie, climat et après mines	368	386	754	440	406	846	450	395	845	465	376	841	444	399	843	-1%	1%	0%	-21	23	2
205	ENSM - Ecole nationale supérieure maritime	223	16	239	229	9	238	230	16	246	235	16	251	222	4	226	-3%	-75%	-8%	-13	-12	-25
	Affaires maritimes	223	16	239	229	9	238	230	16	246	235	16	251	222	4	226	-3%	-75%	-8%	-13	-12	-25
Total mission EDMD		20 473	1 100	21 573	20 272	1 183	21 455	19 941	1 167	21 108	19 791	1 306	21 097	19 567	1 130	20 697	-2%	-3%	-2%	-224	-176	-400

Source : Cour des comptes d'après RAP de la mission EDMD et ministère

Annexe n° 9 : Les ressources de l'AFITF de 2014 à 2018

En M€	2014	2015	2016	2017	2018
Produit des participations de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes	313,63	326,43	330,57	351,44	347,47
Taxe d'aménagement du territoire	570,50	555,39	512,39	515,79	472,03
Produit des amendes perçues par la voie du système automatique de contrôle et sanction	202,68	233,31	351,54	408,85	248,21
Écotaxe Poids lourds (recette brute)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contribution Sociétés concessionnaires d'autoroutes		100,00	100,00	0,00	100,00
Dotation exceptionnelle issue du produit de la vente des participations de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TICPE		1 139,00	763,03	1 124,00	1 028,16
Subventions budgétaires	655,99	0,00	0,00	0,00	0,00
Avances du Trésor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Produits financiers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Produits divers ou exceptionnels, remboursements d'avances	0,00	1,43	0,52	0,14	35,43
Total	1 742,80	2 355,56	2 058,05	2 400,22	2 231,31

Source : MTES

Annexe n° 10 : Présentation des objectifs et des indicateurs de performance de la mission (PLF 2019)

Programme	Objectif	Indicateur	Sous-indicateur
P203	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports	Intérêt socio-économique des opérations	Intérêt socio-économique des opérations ferroviaires, fluviales et portuaires Intérêt socio-économique des opérations routières
	Améliorer la qualité des infrastructures de transports	Coût des opérations de régénération et d'entretien du réseau ferré	Coût kilométrique moyen des opérations de régénération Coût kilométrique moyen des opérations d'entretien
			État des structures de chaussées sur le réseau routier non concédé (moyenne des notes IQRN)
		État des réseaux routier, ferroviaire et fluvial	État des ouvrages d'art sur le réseau routier non concédé État des voies du réseau ferré national Taux de disponibilité du réseau fluvial principal
			Part modale des transports collectifs dans l'ensemble des transports intérieurs terrestres de voyageurs
	Améliorer la régulation dans les transports routiers et développer la part des modes alternatifs à la route	Part modale des transports non routiers	Part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises Part modale du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises
			% du trafic total % du trafic conteneurisé
		Part de marché des grands ports maritimes	Intensité des contrôles des entreprises du transport routier de marchandises Nombre de véhicules de transport routier de marchandises et de voyageurs en infraction rapporté au nombre de véhicules contrôlés en bord de route
		Contrôle des transports routiers	
P205	Renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement	Ratio entre le nombre de personnes sauvées et le nombre de personnes impliquées dans un accident maritime après une opération de sauvetage coordonnée par les CROSS	Part des personnes sauvées après une opération de sauvetage coordonnée par les CROSS
		Taux d'identification des sources à l'origine de rejets illicites et polluants en mer	Taux d'identification des navires à l'origine de rejets polluants et illicites en mer
			Pourcentage de navires étrangers contrôlés
		Contrôle des navires	Taux de contrôle des navires étrangers à inspection obligatoire au regard du ciblage communautaire Taux de navires français détenus dans un port étranger dans le cadre du memorandum d'entente de Paris sur le contrôle de l'Etat du port
	Promouvoir la flotte de commerce et l'emploi maritime	Taux des actifs maritimes (employés dans les domaines maritime et para-maritime) parmi les anciens élèves des établissements d'enseignement maritime 3 ans après l'obtention de leur diplôme de formation initiale	Taux d'actifs maritimes parmi les élèves sortis de l'ENSM
			Taux d'actifs maritimes parmi les élèves sortis des LPM
		Evolution de l'emploi et de la flotte de commerce maritime	Evolution du nombre de marins français (employés sur un navire battant pavillon français) Nombre total de navires de commerce sous pavillon français Jauge brute de la flotte de commerce sous pavillon français
	Mieux contrôler les activités maritimes et en particulier la pêche	Taux d'infractions constatées à la pêche	Taux d'infractions constatées dans le contrôle des pêches Pour information : Nombre de contrôles des pêches
			Nombre de jours de mer dédiés au contrôle des pêches réalisé par le DCS rapporté à l'objectif du nombre de jours de mer dévolu au DCS
		Contrôles menés par le dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes (DCS) dans le cadre de la politique commune des pêches	Nombre d'inspections au débarquement réalisé par le DCS rapporté à l'objectif de nombre d'inspections prévu pour le DCS

Programme	Objectif	Indicateur	Sous-indicateur
P113	Assurer la gestion intégrée de la ressource en eau	Masses d'eau en bon état	Bon état sur le paramètre biologique invertébré
			Bon état sur le paramètre ammonium
			Nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) mis en oeuvre
			Pourcentage de l'activité consacrée aux contrôles ramenée à l'activité totale des ETP des services de police de l'eau
	Préserver et restaurer la biodiversité	Préservation de la ressource en eau	Evolution de l'abondance des oiseaux communs, catégorie des oiseaux inféodés à certains milieux
			Nombre de sites Natura 2000 en phase d'animation
		Effort de protection des espaces naturels terrestres et maritimes	Pourcentage du territoire métropolitain sous protection forte
			Pourcentage des eaux sous juridiction, incluses dans le réseau national d'aires marines protégées
P159	Veiller aux retombées collectives des activités techniques, scientifiques et économiques	Production et diffusion des connaissances scientifiques et techniques	Nombre de publications destinées aux collectivités publiques par agent du Cérema
			Nombre de publications par chercheur de l'IGN
			Nombre de publications par chercheur de Météo-France
		Financement de l'établissement par des ressources propres	Pourcentage de ressources propres dans le budget du Cérema
			Pourcentage de ressources propres dans le budget de l'IGN
			Pourcentage de ressources propres dans le budget de Météo-France
	Cérema : devenir le centre de ressources et d'expertises partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales, en appui aux politiques publiques d'aménagement durable des territoires	Renforcer les relations de partenariat et d'innovation avec les collectivités territoriales	Part de l'activité du Cérema réalisée dans le cadre d'actions de partenariat et d'innovation (API) en relation avec les collectivités territoriales
	IGN : élaborer une description du territoire faisant autorité	Appétence pour les données de l'IGN	Volume de données consultées en ligne ou téléchargées via l'écosystème du Géoportail
	Météo-France : disposer d'un système performant de prévision météorologique et d'avertissement des risques météorologiques	Performance des modèles de prévision numérique du temps et de la procédure de vigilance météorologique	Pourcentage d'évènements détectés avec une anticipation supérieure à 3 heures
			Fiabilité de la prévision numérique du modèle à maille fine AROME (modifié)
P181	Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur de la transition écologique vers un développement durable	Nombre d'emplois dans les éco-activités	Nombre d'emplois dans les éco-activités
	Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement	Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT)	Nombre total pondéré de contrôles des installations classées (IC) sur effectif de l'inspection (en ETPT)
	Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement	Efficacité du fonds déchets	Efficacité du fonds déchets
	Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques	Nombre de communes couvertes par un PPR	Taux cumulé d'approbation des PPRN par rapport aux PPRN prévus.
	Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public	Prévention des inondations	Fiabilité de la carte vigilance crues
		Maîtrise des délais de publication des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire	Décisions de l'ASN de l'année N prises dans les délais prévus

Programme	Objectif	Indicateur	Sous-indicateur
P174	Maîtriser l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables	Efficience du fonds chaleur renouvelable de l'ADEME	Filière biomasse industrie euros/Tep
			Filière biomasse autres secteurs euros/Tep
			Filière solaire thermique euros/Tep
			Filière géothermie euros/tep
	Réduire les émissions de gaz à effet de serre	Emissions de gaz à effet de serre par habitant	Emissions de gaz à effet de serre par habitant
P345	Apporter une aide aux ménages en situation de précarité énergétique pour payer leurs factures d'énergie	Taux d'usage du chèque énergie	Taux d'usage du chèque énergie
P217	Être une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement	Ratio d'efficience bureautique	Ratio d'efficience bureautique
		Efficience de la gestion immobilière	Ratio entretien courant / SUB en administration centrale
			Ratio d'occupation (SUN / poste de travail) en administration centrale
	Appliquer une politique des ressources humaines responsable	Efficience de la fonction achat	Efficience de la fonction achat
		Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines	Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines
		Taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein des deux ministères	Taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein des deux ministères