



N° 286 rect.

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2022

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273)

TOME II

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

### PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES

PAR M. STÉPHANE DELAUTRETTE  
Député



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5     |
| <b>I. UNE HAUSSE ATTENDUE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181</b> .....  | 7     |
| A. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DES CRÉDITS .....   | 7     |
| B. UNE AUGMENTATION LIMITÉE DES EFFECTIFS.....  | 9     |
| C. UN PROGRAMME LARGEMENT CONSACRÉ À LA PRÉVENTION DES RISQUES.....   | 11    |
| 1. La prévention des risques technologiques, industriels et des pollutions .....                                | 11    |
| a. La prévention des risques technologiques et des pollutions.....  | 11    |
| b. Le financement de l’Ineris .....   | 12    |
| 2. Le dispositif de contrôle des installations nucléaires.....  | 13    |
| 3. La prévention des risques naturels et hydrauliques .....   | 15    |
| 4. La prévention des risques liés aux anciens sites miniers .....   | 17    |
| D. LE FINANCEMENT DE L’AGENCE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ...   | 18    |
| <b>II. RENFORCER LE FONDS POUR L’ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET LE FONDS CHALEUR DE L’ADEME</b> .....                   | 19    |
| A. LE FONDS POUR L’ÉCONOMIE CIRCULAIRE .....  | 19    |
| 1. Un financement insuffisant pour atteindre les objectifs de réduction des déchets fixés par la loi Agec ..... | 20    |
| a. Une augmentation des crédits depuis 2020 .....   | 20    |
| b. Un montant insuffisant au regard des nombreuses missions du fonds .....                                      | 21    |
| 2. Un rôle d’accompagnement de l’Ademe à renforcer.....   | 22    |
| a. Prévoir des moyens suffisants pour accompagner les collectivités et les entreprises sur le terrain .....     | 22    |
| b. Clarifier les démarches et les délais des appels à projet .....  | 23    |
| 3. Un fonds insuffisamment tourné vers la prévention des déchets.....   | 23    |
| a. La prévention reste insuffisamment soutenue .....  | 23    |

|  |           |
|--|-----------|
| b. Réorienter les financements pour réduire la production de déchets à la source.....  | 24        |
| i. Accélérer le développement de la tarification incitative .....  | 24        |
| ii. Améliorer le tri des biodéchets .....  | 25        |
| iii. Réduire le taux de TVA pour les activités de réemploi et de réparation .....  | 25        |
| iv. Le rôle de l’Observatoire national du réemploi et de la réutilisation.....   | 26        |
| 4. Renforcer l’accompagnement et la régulation de l’État .....   | 26        |
| a. Des relations parfois conflictuelles avec certains éco-organismes .....   | 26        |
| b. Améliorer la traçabilité des déchets.....   | 28        |
| <b>B. LE FONDS CHALEUR .....</b>   | <b>28</b> |
| 1. Un fonds stratégique dans le contexte actuel de crises énergétique et écologique .....                                      | 28        |
| 2. Le fonds chaleur a accompagné le développement de la chaleur renouvelable .....   | 29        |
| a. Une évolution du dispositif en faveur des petites structures .....  | 29        |
| b. Des projets fortement touchés par l’inflation .....   | 30        |
| 3. Des crédits largement insuffisants pour espérer atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l’énergie..... | 30        |
| a. Un fonds à l’origine de nombreuses retombées positives .....  | 30        |
| b. Un financement qui doit être accru.....   | 31        |
| 4. Accélérer le développement des réseaux de chaleur et de froid, y compris dans les territoires ruraux .....                  | 32        |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>  | <b>37</b> |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>  | <b>39</b> |

## INTRODUCTION

Le programme 181 « Prévention des risques » est consacré à la prévention de nombreux risques, qu'ils soient naturels, technologiques, industriels, nucléaires ou miniers. Il apporte également un soutien à l'économie circulaire et au développement des énergies renouvelables, à travers le financement de l'Agence de la transition écologique (Ademe).

Le risque industriel, tout d'abord, reste présent sur notre territoire, comme en témoigne l'explosion de l'usine AZF de Toulouse en septembre 2001, dont les conséquences ont été majeures sur le plan humain, avec plus de 31 morts et près de 8 000 blessés. Plus récemment, l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen en septembre 2019 ou l'explosion d'une usine classée « Seveso » à Bergerac en août 2022 nous rappellent la nécessité de contrôler ce type de sites pour éviter au maximum que surviennent des événements préjudiciables pour la santé et l'environnement.

Le changement climatique tend par ailleurs à accroître la fréquence et l'intensité des risques naturels, alors que la densification des populations sur les littoraux ou dans des zones potentiellement exposées à des aléas augmente les coûts humains et économiques des catastrophes naturelles. En septembre 2020, la tempête Alex a provoqué la mort d'au moins dix personnes et des dégâts matériels importants dans plusieurs vallées montagneuses des Alpes-Maritimes. À l'été 2022, la sécheresse et les nombreux épisodes de canicule ont eu de nombreux impacts sur les milieux aquatiques, l'agriculture et les réserves d'eau potable. Dans le même temps, d'autres pays comme le Pakistan ont connu des inondations aux lourdes conséquences humaines, économiques et environnementales.

Le programme 181, par la diversité des risques qu'il entend identifier, prévoir et prévenir, constitue une source de financement essentielle.

Ce programme est doté de 1 141,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1 143,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

Après une analyse de l'évolution des crédits du programme, le présent avis budgétaire s'intéresse cette année plus particulièrement à deux fonds essentiels gérés par l'Agence de la transition écologique (Ademe) : le fonds pour l'économie circulaire et le fonds chaleur.



## I. UNE HAUSSE ATTENDUE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181

### A. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DES CRÉDITS

● Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits du programme 181 par action, entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR ACTION ENTRE LA LFI 2022 ET LE PLF 2023

(en millions d'euros)

| Actions  | Autorisations d'engagement |                 |                 | Crédits de paiement |                 |                 |
|--|----------------------------|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|-----------------|
|  | LFI 2022                   | PLF 2023        | Évolution       | LFI 2022            | PLF 2023        | Évolution       |
| <b>Action 01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions</b>                                       | 61,36                      | 60,77           | - 0,96 %        | 63,30               | 62,71           | - 0,93 %        |
| <b>Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection</b>                                      | 63,60                      | 66,92           | + 5,22 %        | 68,30               | 71,62           | + 4,86 %        |
| <i>dont titre 2</i>  | 50,67                      | 53,79           | + 6,16 %        | 50,67               | 53,79           | + 6,16 %        |
| <b>Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques</b>   | 37,15                      | 37,50           | + 0,94 %        | 37,15               | 37,50           | + 0,94 %        |
| <b>Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnisation et expropriations sur les sites</b> | 40,28                      | 41,25           | + 2,42 %        | 40,28               | 41,25           | + 2,42 %        |
| <b>Action 12 – Agence de la transition écologique</b>  | 598,35                     | 700,00          | + 16,99 %       | 598,35              | 700,00          | + 16,99 %       |
| <b>Action 13 – Institut national de l'environnement industriel et des risques</b>                                | 29,82                      | 30,07           | + 0,81 %        | 29,82               | 30,07           | + 0,81 %        |
| <b>Action 14 – Fonds de prévention des risques naturels majeurs</b>  | 235,00                     | 205,00          | - 12,77 %       | 235,00              | 200,00          | - 14,89 %       |
| <b>Total</b>   | <b>1 065,56</b>            | <b>1 141,51</b> | <b>+ 7,13 %</b> | <b>1 072,20</b>     | <b>1 143,15</b> | <b>+ 6,62 %</b> |

Source : direction générale de la prévention des risques.

Les crédits du programme 181 connaissent une hausse entre la LFI 2022 et le PLF 2023. Ils passent ainsi de 1 065,6 millions d'euros à 1 141,5 millions d'euros en AE (+ 7,13 %) et de 1 072,2 millions d'euros à 1 143,1 millions d'euros en CP (+ 6,62 %).

● L'évolution des crédits par titre de dépense met en lumière des évolutions contrastées.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE ENTRE LA LFI 2022 ET LE PLF 2023

(en millions d'euros)

| Titres                                      | Autorisations d'engagement |                 |                 | Crédits de paiement |                 |                 |
|---|----------------------------|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|-----------------|
|   | LFI 2022                   | PLF 2023        | Évolution       | LFI 2022            | PLF 2023        | Évolution       |
| <b>Titre 2 – dépenses de personnel</b>      | 50,67                      | 53,79           | + 6,16 %        | 50,67               | 53,79           | + 6,16 %        |
| <b>Titre 3 – dépenses de fonctionnement</b> | 766,95                     | 861,23          | + 12,29 %       | 772,05              | 866,38          | + 12,22 %       |
| <b>Titre 5 – dépenses d'investissement</b>  | 30,29                      | 23,74           | - 21,63 %       | 37,09               | 25,49           | - 31,28 %       |
| <b>Titre 6 – dépenses d'intervention</b>    | 217,65                     | 202,75          | - 6,85 %        | 212,39              | 197,49          | - 7,02 %        |
| <b>Total</b>                                | <b>1 065,56</b>            | <b>1 141,51</b> | <b>+ 7,13 %</b> | <b>1 072,20</b>     | <b>1 143,15</b> | <b>+ 6,62 %</b> |

Source : direction générale de la prévention des risques.

La part prépondérante des dépenses de fonctionnement (titre 3) provient des subventions pour charges de service public (SCSP) portées par le programme 181, notamment celle versée à l'Agence de la transition écologique (Ademe). Elles représentent ainsi 68,4 % des AE et 68,3 % des CP dans le PLF 2023, contre 63,6 % des AE et 63,2 % des CP en LFI 2022.

L'augmentation de 12,29 % des crédits du titre 3 tient principalement :

- à une augmentation de 101,7 millions d'euros de la subvention versée à l'Ademe, afin de financer l'accroissement des interventions de l'opérateur ;

- au renforcement du soutien au département de prévention et de sécurité minière (DPSM) du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), le transfert des charges de surveillance des anciennes concessions minières dites « perpétuelles », initié en 2021, entraînant des coûts de fonctionnement supplémentaires.

L'augmentation de 6,16 % des crédits du titre 2, qui correspond à la masse salariale de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), est la conséquence de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et du schéma d'emplois de l'ASN.

Enfin, la baisse des crédits du titre 5 (dépenses d'investissement, - 21,63 %) et du titre 6 (dépenses d'intervention, - 6,85 %) est liée à celle des crédits programmés au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit aussi « fonds Barnier ») qui ne bénéficie plus, en 2023, de l'apport exceptionnel



de 30 millions d'euros lié à la prise en charge des dégâts provoqués par la tempête Alex en 2022.

- Si l'augmentation des moyens dont bénéficie le programme 181 est bien réelle, elle reste faible au regard des enjeux.

En effet, le dérèglement climatique entraîne une augmentation sans précédent des risques naturels, en particulier des sécheresses, des canicules et des inondations. Les risques technologiques, industriels, mais également nucléaires, sont eux aussi non négligeables, comme en témoignent les explosions survenues cet été dans un site classé « Seveso » à Bergerac.

Par ailleurs, au-delà du programme 181, la prévention des risques mobilise des acteurs multiples, que ce soit pour les actions de prévention, de développement d'une meilleure culture du risque des populations ou de gestion de crise. Aux côtés de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), de nombreux organismes agissent pour mieux prévenir les différents risques, qu'il s'agisse d'opérateurs de l'État comme Météo-France, l'Office national des forêts (ONF), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) ou d'associations spécialisées (Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques, Centre européen de prévention de risque d'inondation, multiples associations d'élus,...). Un travail partenarial est indispensable pour mobiliser et sensibiliser les populations.

## **B. UNE AUGMENTATION LIMITÉE DES EFFECTIFS**

Seuls les emplois des agents de l'ASN sont inscrits au programme 181, leurs rémunérations et les charges afférentes représentant l'ensemble des crédits alloués au titre 2. Le plafond d'emplois de l'ASN est fixé à 457 ETP dans le PLF 2023.

Les crédits de personnels chargés du pilotage et de la conduite de la prévention des risques sont quant à eux attachés à l'action 16 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », qui est le programme support de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Cette action « miroir » regroupe les personnels œuvrant pour le programme 181, affectés tant en administration centrale que dans les services déconcentrés.

Le plafond d'emplois prévu dans le PLF 2023 au titre de l'action 16 du programme 217 s'établit à 3 246 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une augmentation de 28 ETPT par rapport à la LFI 2022.

Les effectifs supplémentaires seront consacrés aux missions d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ce renforcement d'effectifs était attendu depuis l'incendie de l'usine de produits chimiques Lubrizol à Rouen en septembre 2019, qui a mis en évidence la nécessité

de contrôles accrus sur le terrain. Ces effectifs supplémentaires restant néanmoins insuffisants. En effet, au cours des dix dernières années, les contrôles de sites classés effectués par l'inspection ont chuté de 25 000 à 18 000 par an <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, malgré une légère hausse des effectifs consacrés à la prévention des risques dans le PLF 2023, le plafond d'emplois prévu reste inférieur à son niveau de 2017, où il atteignait 3 248 ETPT.

La quasi-stagnation des effectifs chargés de la mise en œuvre du programme 181 est problématique. L'accroissement des risques liés au changement climatique suppose au contraire de renforcer les personnels chargés de la prévention de ces risques.

L'absence de nouveaux recrutements en l'espace de six ans est d'autant plus regrettable que le manque d'effectifs consacrés à la protection de l'environnement tend à être compensé par un recours accru à des experts extérieurs. En effet, les dépenses de conseil de l'État ont doublé entre 2018 et 2021, comme l'a révélé le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques, rendu public en mars 2022. Or, malgré une circulaire du Premier ministre M. Jean Castex adressée à tous les ministères en janvier 2022 et leur indiquant que l'administration ne devait « *avoir recours à des conseils extérieurs qu'après avoir démontré qu'elle ne dispose pas des moyens ou compétences nécessaires* », le ministère de la transition écologique continue de recourir massivement à des cabinets de conseil. 44 millions d'euros ont ainsi été engagés par le ministère au premier semestre 2022. À titre de comparaison, ces dépenses étaient de 60 millions d'euros sur l'ensemble de l'année en 2021 <sup>(2)</sup>.

Dans ce contexte de stagnation des effectifs et de recours accru du ministère de la transition écologique aux cabinets de conseil, le rapporteur pour avis souhaite rappeler que les missions exercées par les services chargés de la prévention des risques (DGPR, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, directions départementales des territoires...) comportent une forte composante technique et scientifique. La capacité de leurs agents à fournir une expertise indépendante et de haut niveau sur des sujets de plus en plus complexes et de plus en plus nombreux doit être préservée.

---

(1) *Rapport d'information sur l'incendie d'un site industriel à Rouen, présenté par MM. Christophe Bouillon et Damien Adam, 12 février 2020, Assemblée nationale.*

(2) « *Jaune budgétaire* » sur le recours au conseil extérieur, PLF 2023.

## **C. UN PROGRAMME LARGEMENT CONSACRÉ À LA PRÉVENTION DES RISQUES**

### **1. La prévention des risques technologiques, industriels et des pollutions**

#### *a. La prévention des risques technologiques et des pollutions*

La prévention des risques technologiques et des pollutions, dont les crédits sont inscrits à l'action 01 du programme 181, comprend un nombre étendu de mesures, parmi lesquelles :

– la mise en œuvre des dispositifs de contrôle destinés à prévenir des accidents ou des émissions diffuses, liés notamment aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), aux explosifs ou au transport de matières dangereuses ;

– les réformes du cadre réglementaire visant la simplification de procédures, comme l'autorisation environnementale unique ou la révision de la nomenclature des ICPE ;

– la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Au 1<sup>er</sup> août 2022, 383 PPRT sont en vigueur ou à approuver ;

– la mise en œuvre du quatrième Plan national santé environnement (PNSE) pour la période 2021-2025 ;

– l'instruction des transferts transfrontaliers de déchets. À cet égard, le décret du 25 mars 2021 relatif à la traçabilité des déchets, des terres excavées et des sédiments a généralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2022 l'usage du registre électronique et de la dématérialisation des bordereaux de déchets dangereux à tous les déchets grâce à la plateforme « Trackdéchets ».

Au titre de l'action 01, le présent projet de loi prévoit 60,77 millions d'euros en AE et 62,71 millions d'euros en CP. Ces montants connaissent une baisse de 1 % par rapport à ceux prévus par la LFI 2022, qui s'explique par un transfert de crédits d'un million d'euros en AE et CP vers le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » afin de financer le deuxième plan national de prévention et de lutte contre les sargasses.

L'action 01, comme les autres actions du programme, réserve des crédits pour financer des études commandées à des opérateurs dont le budget ne relève pas du programme 181. C'est le cas de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) qui participe à l'élaboration du PNSE et reçoit une subvention de 9,41 millions d'euros en 2023 au titre de l'action 01.

***b. Le financement de l’Ineris***

L’action 13 porte, depuis la LFI 2021, la subvention pour charges de service public de l’Institut national de l’environnement industriel et des risques (Ineris), qui était répartie entre les actions 01 et 10 dans les précédentes lois de finances.

L’Ineris est un établissement public à caractère industriel et commercial qui développe une expertise sur tous les risques naturels et technologiques, hormis le risque nucléaire et la radioprotection.

Il mène des travaux d’appui aux politiques publiques principalement dans le cadre des programmes suivants :

- le programme 181, pour la majorité de ses travaux ;
- le programme 174 « Énergie et après-mine » en ce qui concerne les travaux liés à la qualité de l’air réalisés dans le cadre du laboratoire central de surveillance de la qualité de l’air, dont la direction est assurée par l’Ineris ;
- le programme 190 « Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de l’aménagement durables », via des travaux de recherche appliquée portant notamment sur les risques émergents.

La subvention de l’Ineris inscrite dans le programme 181 s’élève à 30,1 millions d’euros (en AE et en CP), à un niveau quasiment équivalent à celui inscrit en LFI 2022.

### **La baisse régulière des moyens consacrés à l’Ineris**

Les réductions de subventions et d’effectifs consacrés à l’Ineris ont été importantes ces dernières années. En tant qu’opérateur du ministère en charge de l’environnement, et bien qu’il soit opérateur de recherche, l’Ineris n’a pas bénéficié de la sanctuarisation des subventions et des effectifs qu’ont connue les opérateurs sous la tutelle du ministère en charge de la recherche. Ces réductions significatives ont été concomitantes à un accroissement des besoins de l’État dans le domaine de la maîtrise des risques technologiques. L’Ineris a ainsi déployé des efforts importants pour maintenir sa capacité d’expertise au service de l’État tout en respectant les cadrages budgétaires.

Si les montants des subventions pour charges de service public (SCSP) des programmes 181 et 190 se sont stabilisés, en euros courants, au cours des dernières années, le plafond d’emplois a décliné régulièrement entre 2010 et 2021 ; période pendant laquelle l’Ineris a dû réduire ses effectifs de plus d’un quart.

Dans ce contexte, et même si l’institut a atteint la plupart des cibles et jalons fixés par le contrat d’objectifs et de performance 2016-2020, l’Ineris a élaboré un contrat d’objectifs et de performance 2021-2025 et a adapté son organisation en 2021 en tenant compte des résultats d’une revue de ses activités et de ses missions pour s’adapter aux contraintes en matière de subventions et d’emplois publics.

Après une année 2022 où, pour la première fois depuis près de dix ans, l’Ineris n’a pas dû réduire ses effectifs, le PLF 2023 prévoit une augmentation de 2 équivalents temps plein travaillé (ETPT), ce qui est cohérent avec les demandes croissantes des services de l’État, notamment dans les domaines suivants :

- un besoin de renforcer l’appui aux situations d’urgence, en lien notamment avec le plan gouvernemental pris en réponse à l’incendie de Lubrizol et Normandie logistique ;
- une attention nécessaire aux interactions entre cybersécurité et sécurité industrielle ;
- une croissance des besoins en matière de sécurité des énergies nouvelles ;
- une contribution attendue dans le cadre des PNSE et du partenariat pour l’évaluation des risques liés aux substances chimiques piloté par l’Anses.

La SCSP finançant les actions de l’Ineris s’est maintenue dans le PLF à un niveau stable en euros courants. Dans un contexte inflationniste, cela contraint l’institut, pour maintenir son équilibre financier, à prévoir une augmentation de son chiffre d’affaires de l’ordre de 15 %, notamment avec les acteurs privés, et à réduire en conséquence le volume de son action financée sur subvention. Cette évolution pourrait modifier à terme l’équilibre des recettes de l’Ineris en faveur du secteur privé.

## **2. Le dispositif de contrôle des installations nucléaires**

Créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) est une autorité administrative indépendante chargée de contrôler la sûreté nucléaire et la radioprotection.

Les moyens budgétaires de l'ASN sont répartis sur différents programmes de politiques publiques :

– l'action 09 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » du programme 181 porte les effectifs et les crédits de personnel de l'ASN ainsi que les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention engagées au titre de la réalisation des cinq missions fondamentales de l'autorité : la réglementation, la délivrance des décisions individuelles, le contrôle des installations nucléaires, l'information du public et l'assistance au Gouvernement en cas de situation d'urgence ;

– un certain nombre de charges relatives au fonctionnement sont intégrées dans les programmes support des ministères économiques et financiers (programme 218), du ministère de la transition écologique (programme 217) et du Secrétariat général du Gouvernement (programme 354 « Administration territoriale de l'État »). Le patrimoine de l'ASN sur ces différents programmes, tant en matière d'actes réalisés pour l'ASN que de crédits, ne peut être connu avec précision en raison du caractère global et mutualisé de ces programmes ;

– une partie des moyens en termes d'appui et d'expertise au bénéfice de l'ASN provient de l'action 11 « Recherche dans le domaine des risques » du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » et est affectée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

#### **La faible lisibilité du budget consacré à la sûreté nucléaire**

Le système français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection a la particularité de reposer sur deux entités distinctes : l'ASN, à laquelle appartient le pouvoir de régulation, et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) qui fournit une expertise et met à disposition de l'ASN une partie de ses personnels.

Pour l'ASN, la contribution de plusieurs programmes budgétaires et l'organisation duale décrite ci-dessus rendent peu lisible le coût global de cette politique et complexifient ses modalités de gestion. Pour y remédier, l'autorité propose depuis plusieurs années la création d'un programme budgétaire unique.

La création, a minima, d'un « jaune budgétaire », annexé au projet de loi de finances, permettrait de rendre les modalités de financement du dispositif de sûreté nucléaire et de radioprotection plus lisibles. Ce document regrouperait l'ensemble des financements publics qu'il est prévu de consacrer à la sûreté nucléaire et à la radioprotection, avec une présentation, en coûts complets, des budgets prévisionnels de l'ASN et de l'IRSN.

Les moyens budgétaires de l'ASN prévus au titre de l'action 09 du programme 181 s'élèvent à 66,9 millions d'euros en AE et à 71,62 millions d'euros en CP dans le PLF 2023, en hausse de respectivement 5,22 % et 4,86 % par rapport à la LFI 2022.

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent la majeure partie des crédits de l'action 09, puisqu'elles s'élèvent à 53,78 millions d'euros en 2023. Elles augmentent de 6,16 % par rapport à la LFI 2022, en raison à la fois de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue en juillet 2022 et de l'augmentation du schéma d'emplois de 6 ETP.

L'ASN, lors de son audition par le rapporteur pour avis, a indiqué avoir réexaminé ses besoins en effectifs à la lumière notamment des enjeux posés par le déploiement en France de nouveaux réacteurs nucléaires de deuxième génération (EPR 2). L'autorité a ainsi demandé, pour la période 2023-2027, la création de 21 ETP (6 en 2023, 6 en 2024, 2 en 2025, 2 en 2026 et 5 en 2027). Cette demande n'a pas été satisfaite, seuls 14 ETP lui ayant été accordés sur les 21 demandés (6 en 2023, 3 en 2024, 3 en 2025, 2 en 2026 et 0 en 2027).

Le domaine du nucléaire est pourtant confronté à des défis majeurs, liés tant à la sûreté des nouvelles installations qu'au démantèlement ou aux grands travaux de maintenance. Les problèmes rencontrés par l'EPR de Flamanville, le projet de réacteur de fusion (Iter), le réexamen de la sûreté des installations alors que l'on approche de la limite de durée de vie de la plupart des réacteurs en France, ou le problème du stockage des déchets sont autant de sujets pour lesquels l'ASN est consultée. Elle est également très sollicitée dans le domaine médical.

Ces derniers mois, de nouveaux sujets se sont ajoutés à ces problématiques plus anciennes, en particulier :

- la disponibilité du parc nucléaire en raison de la corrosion sous contrainte. Selon le directeur général adjoint de l'ASN, les opérations de contrôle et de remise en état des installations vont durer jusqu'en 2025 ;

- le retraitement des combustibles nucléaires usés, notamment le projet de piscine d'entreposage de combustibles à La Hague ;

- la volonté du Gouvernement de créer six EPR 2, avec l'objectif de lancer le premier dès 2035.

Alors que les missions de l'ASN sont amenées à s'accroître, le rapporteur pour avis regrette que seuls 14 ETP lui aient été accordés sur la période 2023-2027. La demande de création de 21 ETP sur cette période, formulée par l'ASN, est tout à fait justifiée.

### **3. La prévention des risques naturels et hydrauliques**

La politique de prévention des risques naturels et hydrauliques vise à préparer les territoires et leurs habitants à faire face aux aléas naturels inévitables, afin de réduire leur vulnérabilité et d'améliorer leur résilience, c'est-à-dire de limiter les dommages sur les populations, les activités, les biens et l'environnement.

Les actions 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » et 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs » du programme 181 contribuent à la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques.

- L'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » concerne la connaissance, la surveillance, l'information du public, la sécurité des ouvrages hydrauliques ainsi que la préparation à la gestion de crise. Cette action dispose dans le PLF 2023 d'un budget de 37,5 millions d'euros en AE et en CP, en légère hausse de 0,94 % par rapport à la LFI 2022.

Cette politique s'articule autour de plusieurs leviers d'action complémentaires : l'amélioration de la connaissance des risques, la prévention des crues et des inondations grâce à des dispositifs comme Vigicrues et Vigicrues flash, l'information du public et le développement de la culture du risque, l'élaboration de plans de prévention des risques naturels (PPRN) et la promotion auprès des collectivités territoriales d'actions de réduction des risques, notamment à travers la mise en place de cadres d'intervention adaptés (plan séisme Antilles, programme d'action de prévention des inondations). Le renforcement de la sécurité des ouvrages hydrauliques fait également partie de la politique de prévention des risques naturels.

Cette stratégie se décline à l'ensemble des risques naturels susceptibles de survenir sur le territoire : inondations, submersions marines, mouvements de terrain, avalanches, feux de forêt, séismes, éruptions volcaniques, cyclones et tempêtes.

- L'action 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs », qui regroupe depuis 2021 les crédits du fonds Barnier, est dotée de 205 millions d'euros en AE et de 200 millions d'euros en CP dans le PLF 2023. Ces crédits connaissent une forte baisse par rapport à la LFI 2022, où ils s'élevaient à 235 millions d'euros en AE et en CP (- 12,77 % en AE et - 14,89 % en CP).

Toutefois, les montants sont stables en AE et connaissent une baisse limitée à 5 millions d'euros en CP par rapport à la LFI 2022 si l'on exclut les 30 millions d'euros supplémentaires accordés en 2022 pour couvrir les dépenses consécutives à la tempête Alex.



### **Le fonds de prévention des risques naturels majeurs**

Mis en place par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », finance une large série de mesures concourant à la prévention des risques naturels majeurs.

Le fonds apporte des aides financières aux collectivités territoriales afin de leur permettre de réduire leur vulnérabilité face aux risques. Ces aides, qui représentent la majorité des crédits du fonds, peuvent financer des études, des travaux et des équipements sur les territoires dotés de plans de prévention des risques naturels (PPRN). Elles permettent notamment le financement des programmes d'action de prévention des inondations (Papi), des opérations contractualisées dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) et d'une partie du plan séisme Antilles (PSA). Concernant les particuliers et les petites entreprises, le FPRNM peut venir en soutien à des mesures de réduction de la vulnérabilité du bâti.

Le fonds permet également l'acquisition de biens de particuliers sinistrés ou exposés au risque, à l'amiable ou par expropriation, sans prise en compte du risque dans la valeur des biens.

Le fonds finance enfin des mesures au bénéfice de l'État, en particulier les études et les travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines, ainsi que les dépenses liées à l'élaboration des PPRN, à l'information préventive et à la mise en œuvre de la directive « inondation ».

## **4. La prévention des risques liés aux anciens sites miniers**

L'action 11 « Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisation et expropriations sur les sites » a pour but d'assurer la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement après la disparition des exploitants miniers. Pour cela, l'État s'appuie notamment sur :

– le groupement d'intérêt public Geoderis, créé par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Ineris pour évaluer les risques présentés par les anciennes exploitations minières ;

– le département de prévention et de sécurité minière, département dédié créé au sein du BRGM, pour maintenir les installations de sécurité et procéder à des travaux de mise en sécurité.

Au titre de l'action 11, le PLF 2023 a prévu une dotation de 41,25 millions d'euros en AE et en CP, en hausse d'un million d'euros par rapport à la LFI 2022.

Cette augmentation concerne la SCSP versée au département de prévention et de sécurité minière du BRGM, le transfert des charges de surveillance des anciennes concessions minières dites « perpétuelles », initié en 2021, entraînant des coûts de fonctionnement supplémentaires.

## D. LE FINANCEMENT DE L'AGENCE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'Agence de la transition écologique (Ademe) joue un rôle à part dans le programme 181 puisque la prévention des risques ne constitue pas sa première mission. Acteur essentiel de la transition énergétique et écologique, l'agence soutient le développement des énergies renouvelables et des économies d'énergie, notamment par l'intermédiaire du fonds chaleur, et celui de l'économie circulaire grâce au fonds pour l'économie circulaire.

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi Agec », puis la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », ont conforté plusieurs actions engagées par l'agence, qui est amenée à apporter un soutien croissant aux collectivités territoriales (extension des consignes de tri des emballages, harmonisation des modalités de tri des déchets, gestion des déchets organiques...), aux acteurs économiques (travaux sur l'indice de réparabilité et de durabilité des produits, analyse de leur stratégie en matière d'usage du plastique...) et aux consommateurs (affichage environnemental, campagne sur l'allongement de la durée de vie des produits...). La loi Agec a également confié à l'agence une nouvelle mission dédiée au suivi des filières de responsabilité élargie du producteur (REP).

Les recettes de l'agence sont constituées :

- de ressources budgétaires, issues de la loi de finances et qui prennent la forme de subventions pour charges de service public (SCSP) ;
- de ressources propres (ventes de biens et services : formations, colloques, éditions, et produits divers de gestion) ;
- de recettes fléchées, liées à des conventions partenariales avec des tiers financeurs, pour lesquelles l'Ademe reçoit des fonds et les redistribue sous forme de subventions individualisées.

Le financement de l'Ademe par l'État est essentiellement constitué d'une SCSP inscrite à l'action 12 du programme 181. Cette subvention s'élève, dans le PLF 2023, à 700 millions d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 17 % par rapport à la LFI 2022.

La hausse de la SCSP à hauteur de 101,7 millions d'euros est conforme à la trajectoire financière pour 2023-2027, dont l'évolution doit permettre de financer le renforcement des interventions de l'opérateur.

L'Ademe bénéficie en outre, en tant qu'opérateur, de dotations au titre du plan d'investissement France 2030 lancé en octobre 2021, pour un budget d'environ 9,5 milliards d'euros sur une durée de cinq ans, dont une grande partie des AE a déjà été notifiée à l'agence. À travers la mise en œuvre de ce plan, l'Ademe bénéficie d'un champ d'action particulièrement large, qui regroupe huit

thématiques : l'hydrogène, le recyclage et la recyclabilité, les carburants durables et produits biosourcés, la décarbonation des mobilités, la décarbonation de l'industrie, les technologies avancées des systèmes énergétiques, la ville durable, la forêt. Les crédits confiés à l'agence dans le cadre des programmes d'investissement et de France 2030 sont inscrits aux programmes 422 « Valorisation de la recherche » et 424 « Financement des investissements stratégiques » et s'élèvent à respectivement 5 millions d'euros et 711 millions d'euros en 2023.

Afin de mener à bien les nombreuses missions qui lui sont confiées, les moyens financiers doivent s'accompagner de moyens humains supplémentaires. Les projets de plus en plus nombreux dont l'agence a la charge doivent en effet être portés et construits sur le terrain, puis, lorsqu'ils sont mis en place, faire l'objet d'un suivi.

En 2023, le plafond d'emplois est de 966 ETPT, soit une hausse de 90 ETPT par rapport au plafond voté en LFI 2022. Cette hausse permet de pérenniser certains des moyens humains en interim chargés de France 2030 et d'autres activités techniques comme celles consacrées à la supervision des filières REP.

## **II. RENFORCER LE FONDS POUR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET LE FONDS CHALEUR DE L'ADEME**

### **A. LE FONDS POUR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE**

Dans son dernier rapport paru en février 2022, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) appelle à maîtriser de façon urgente nos modes de consommation et de production pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre et la pression exercée sur les écosystèmes. Il s'agit désormais de se tourner vers une consommation plus sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières.

L'économie circulaire apporte une solution à cet enjeu majeur en dépassant un modèle économique qui se limite à extraire, fabriquer, consommer puis jeter.

Le concept d'économie circulaire est inscrit pour la première fois en France dans le cadre de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). L'article L. 110-1-1 du code de l'environnement incite « à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets ».

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi Agec », fixe quant à elle des objectifs ambitieux, comme celui de tendre vers 100 % de recyclage des emballages en plastique à usage unique en 2025 ou la réduction de 15 % des quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant en 2030 par rapport à 2010. Afin d'atteindre ces objectifs, la loi Agec détermine cinq grands axes de travail : sortir du tout jetable,

mieux informer les consommateurs, lutter contre le gaspillage, agir contre l'obsolescence programmée et mieux produire.

Pour cela, l'État dote l'Agence de la transition écologique (Ademe), depuis 2015, de crédits spécifiques afin d'accompagner les collectivités territoriales et les entreprises dans le déploiement de cette politique au moyen du fonds déchets, renommé fonds pour l'économie circulaire en 2020.

Ce fonds permet de financer des aides à l'investissement et à la réalisation de projets de gestion des déchets, des aides à l'animation territoriale ou sectorielle (via une aide forfaitaire sur base d'un contrat d'objectifs ou par le financement de programmes d'actions animés par des chargés de mission) ou encore des aides à la connaissance (observations, études générales). L'Ademe a ainsi élaboré un dispositif de soutien financier destiné à accompagner la politique des pouvoirs publics et à orienter le comportement des acteurs et les investissements conformément aux objectifs nationaux de réduction des déchets, en privilégiant la prévention et le recyclage.

## **1. Un financement insuffisant pour atteindre les objectifs de réduction des déchets fixés par la loi Agec**

### ***a. Une augmentation des crédits depuis 2020***

Dans un rapport de septembre 2017 consacré à l'Ademe <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes note que l'agence parvient à assumer de façon globalement satisfaisante ses nombreuses missions. Elle estime toutefois qu'une attention particulière doit être portée à l'évolution de ses moyens financiers, alors que les missions qui lui sont confiées sont de plus en plus importantes. Ce constat reste d'actualité près de six ans plus tard, le champ de compétences de l'Ademe s'étant considérablement étendu.

Alors que le fonds pour l'économie circulaire bénéficiait depuis 2019 de 164 millions d'euros au titre du programme 181, il est doté de 210 millions d'euros en 2023. Cette hausse était attendue par le secteur, en raison notamment de la quasi-extinction des crédits attribués au fonds dans le cadre du plan de relance.

En effet, parallèlement aux crédits attribués via le programme 181, l'économie circulaire a bénéficié de crédits accordés au titre du plan de relance, dont la très grande majorité devrait être engagée d'ici la fin de l'année 2022. Le volet « économie circulaire » du plan de relance a ainsi apporté au fonds un financement supplémentaire de 221,8 millions d'euros en 2021 et de 279,6 millions d'euros en 2022. Un financement résiduel de 2,1 millions d'euros est prévu pour 2023. Si ces crédits supplémentaires liés au plan de relance ont permis d'accélérer des projets d'investissement et d'accompagner des acteurs dans la transformation de leur modèle en période de crise, il convient désormais de renforcer l'action du fonds sur le long terme.

---

(1) Cour des Comptes, « L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie », 23 septembre 2017.

En outre, le plan d'investissement France 2030, lancé en octobre 2021, dote l'Ademe d'un budget d'environ 9,8 milliards d'euros sur une période de cinq ans, dont 470 millions d'euros devraient revenir à l'économie circulaire. Ces crédits représentent une première étape vers le renforcement de l'action du fonds.

***b. Un montant insuffisant au regard des nombreuses missions du fonds***

L'Ademe estime que les projets financés par le fonds pour l'économie circulaire ont permis d'éviter l'enfouissement de 800 000 tonnes de déchets. En intégrant l'impact des projets soutenus par le plan de relance en faveur de l'augmentation des capacités et de la modernisation des centres de tri, ce chiffre atteindrait près de 2,6 millions de tonnes de déchets.

Toutefois, les crédits dont bénéficie le fonds pour l'économie circulaire s'avèrent insuffisants pour atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement en matière de réduction, de réutilisation et de recyclage des déchets.

À travers ses appels à projets et son travail de conseil, l'Ademe soutient les différents axes de l'économie circulaire : la prévention et le tri à la source, la collecte et la gestion des déchets dont les bénéficiaires sont principalement les collectivités territoriales, l'éco-conception et le recyclage qui s'adressent aux industriels. Un effort a également été fourni ces dernières années pour soutenir les combustibles solides de récupération (CSR), avec la volonté de structurer une filière industrielle en capacité de réduire la dépendance aux énergies fossiles.

Certains budgets restent toutefois contraints, en particulier celui consacré au réemploi, à la réutilisation et à la réparation, trop limité au regard du portefeuille de projets identifiés. Ainsi, de nombreux projets prévoient un soutien aux investissements dans les bâtiments (ressourcerie, recyclerie...) qui sont nécessaires à l'augmentation ou la diversification des activités de ce secteur. Dans le cadre d'un budget plus restreint, et en attente de mise en œuvre des fonds pour le réemploi et la réparation prévus par la loi Agec, l'Ademe a été contrainte d'être plus sélective lors de l'instruction des dossiers, notamment en privilégiant le recours à la location ou en veillant à l'adéquation des bâtiments, tant en termes de surface que de coût.

Concernant les centres de tri d'emballages et de papier, l'Ademe a indiqué que les projets déjà instruits mais non engagés ou déposés en 2021 représentent une demande d'aide qui sature le budget alloué au fonds pour l'économie circulaire par le plan de relance en 2022. Les projets non déposés mais identifiés par l'Ademe au titre de l'année 2022 représentent selon elle une demande d'aide supplémentaire qui ne peut être prise en charge par le fonds pour l'économie circulaire.

Il apparaît donc que, face à l'importance des enjeux et à la quantité de projets à mettre en place dans le cadre du déploiement de filières de réemploi, de réutilisation et de recyclage des déchets, les crédits du fonds pour l'économie circulaire sont insuffisants.

Le rapporteur pour avis propose d'augmenter les crédits de ce fonds à hauteur de 100 millions d'euros, pour les porter à 310 millions d'euros en 2023.

## **2. Un rôle d'accompagnement de l'Ademe à renforcer**

### ***a. Prévoir des moyens suffisants pour accompagner les collectivités et les entreprises sur le terrain***

Un renforcement de la présence de l'Ademe sur le terrain lui permettrait de redevenir un véritable interlocuteur pour les collectivités territoriales comme pour les entreprises.

L'Ademe joue en effet un rôle essentiel d'accompagnement financier et technique tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale. L'organisation de cet accompagnement entre la direction nationale et les directions régionales doit permettre d'assurer une cohérence sur l'ensemble du territoire, tout en prenant en compte les spécificités territoriales. Les observatoires régionaux des déchets et de l'économie circulaire, déployés dans chaque région, accompagnent, en concertation avec les acteurs locaux, la mise en place concrète de l'économie circulaire et la gestion des déchets, en appui de l'Ademe.

Cependant, l'accompagnement de l'Ademe auprès des collectivités territoriales et des industriels manque parfois de proximité, l'agence s'en tenant à un rôle de financeur. Les collectivités territoriales auditionnées par le rapporteur pour avis ont insisté sur l'importance de disposer d'interlocuteurs ayant une connaissance fine du terrain. Ils ont alerté sur le risque pour l'Ademe de devenir un simple instructeur de dossiers.

Afin de renforcer cet accompagnement, les moyens humains doivent être confortés dans les directions régionales de l'agence. À cet égard, un récent rapport sénatorial <sup>(1)</sup> révèle que, pour faire face à l'extension de ses missions, l'Ademe a eu tendance à recruter des intérimaires, dont le coût unitaire est plus élevé qu'un contrat à durée déterminée (CDD) avec une durée de mission limitée à dix-huit mois. Cette situation ne permet pas de mettre en place un réel suivi des projets sur le moyen terme.

Ces critiques ont été en partie prises en compte puisque l'évolution des effectifs sous plafond de l'Ademe se traduit par l'intégration de 25 ETP en 2023, notamment pour pérenniser certains emplois en intérim. Il est en effet important d'éviter un turn-over trop important, observé sur le terrain pour des missions courtes menées dans le cadre du plan de relance. Le renouvellement trop fréquent des équipes nuit à la qualité du suivi des missions, qui suppose d'acquérir un minimum d'expertise sur les dossiers.

---

(1) Mme Christine Lavarde, rapport spécial « Budget 2022 - Écologie, développement et mobilité durables », projet de loi de finances pour 2022.

### ***b. Clarifier les démarches et les délais des appels à projet***

Une clarification et une simplification des appels à projet faciliteraient l'accès des petites structures aux crédits du fonds pour l'économie circulaire. Les personnes auditionnées par le rapporteur pour avis ont ainsi noté que la constitution des dossiers d'appel à projet demande du temps, de la technicité et des ressources humaines suffisantes dont nombre de petites collectivités, de très petites entreprises (TPE), voire de petites et moyennes entreprises (PME) ne disposent pas.

De plus, le calendrier d'attribution des projets peut être trop éloigné ou au contraire trop proche de la décision de lancement d'un projet. Les professionnels se voient alors contraints de prendre le risque de se lancer dans un projet sans garantie de subvention. Il faut en effet en moyenne compter entre un an et un an et demi entre le dépôt d'un dossier et l'obtention de l'aide de l'Ademe, préalable à la mise en œuvre du projet. Selon la fédération professionnelle des entreprises du recyclage (Federec), il faut compter pour les CSR près de six ans entre la phase d'instruction et la mise en œuvre du projet. Pour l'appel à projet « RRR » (recyclabilité, recyclage et réincorporation), le temps d'instruction était compris entre 12 à 14 mois. Or, les plus petites entreprises ne disposent pas des capacités financières pour avancer les frais.

Il est donc nécessaire de renforcer l'accompagnement des petites collectivités et des petites entreprises dans l'élaboration des dossiers et de réduire leur temps de traitement. La création du guichet « Tremplin pour la transition écologique des TPE/PME », dans le cadre du plan de relance, constitue une première étape vers cette simplification qui mérite d'être poursuivie et amplifiée.

Une programmation pluriannuelle d'une partie des fonds permettrait également aux collectivités territoriales et aux entreprises de bénéficier d'une meilleure visibilité sur les dispositifs existants et d'anticiper le calendrier des appels à projet.

## **3. Un fonds insuffisamment tourné vers la prévention des déchets**

### ***a. La prévention reste insuffisamment soutenue***

Alors que la France s'est fixée comme objectif une diminution de 15 % des déchets ménagers et assimilés en 2030 par rapport à 2010, la Cour des comptes, dans un rapport de septembre 2022 intitulé « Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser »<sup>(1)</sup>, souligne que le travail de prévention est actuellement insuffisant pour permettre d'atteindre cet objectif. La quantité d'ordures ménagères produite par habitant s'élève ainsi à 583 kilogrammes en 2019, une quantité à peu près équivalente à celle produite il y a dix ans.

---

(1) Cour des comptes, « Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser », 28 septembre 2022.

La Cour des comptes note que la prévention reste marginale dans les actions menées par les deux principaux acteurs chargés de la prise en charge des déchets que sont les éco-organismes d'une part et les collectivités territoriales d'autre part. Ainsi, ces dernières ne consacrent qu'environ 1 % du coût total du service public de gestion des déchets à la prévention et ce ratio évolue peu depuis 2015. Selon la Cour, les collectivités territoriales tendent à prioriser encore trop souvent le tri et le recyclage, par des investissements axés sur la modernisation des centres de tri, au détriment de la prévention, leurs actions de prévention se limitant souvent à une sensibilisation des citoyens en faveur des gestes de tri.

La commission nationale des aides de l'Ademe partage ce constat d'un fléchage prioritaire des fonds vers les activités de recyclage et de valorisation, au détriment de la réduction des déchets à la source. En 2020, 28,91 millions d'euros ont été accordés au recyclage et 25,71 millions d'euros aux CSR et à l'incinération des déchets, contre seulement 30 millions d'euros au total pour la prévention des déchets, qui comprend la réparation, le réemploi et la tarification incitative.

Le rapporteur pour avis considère que les financements attribués dans le cadre du fonds pour l'économie circulaire sont trop ciblés vers le développement de la filière des CSR, qui constitue une forme d'incinération des déchets, et vers le recyclage, notamment des plastiques. Ces deux filières arrivent pourtant après la prévention et le réemploi dans la hiérarchie des modes de traitement des déchets définie à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

De même, la stratégie « 3R » de réduction, réemploi et recyclage des emballages en plastique à usage unique, adoptée en avril 2022, illustre bien le non-respect de cette hiérarchie des modes de traitement des déchets s'agissant des financements publics. Dans le cadre de cette stratégie, les investissements nécessaires pour le réemploi et le recyclage relèvent d'ordres de grandeur similaires : 1,3 à 2 milliards d'euros pour le recyclage, contre 1 à 2,3 milliards d'euros pour le réemploi. En outre, d'après l'association Zéro Waste France auditionnée par le rapporteur pour avis, les montants ont été engagés pour le recyclage alors qu'ils ne l'ont pas encore été pour le réemploi.

#### ***b. Réorienter les financements pour réduire la production de déchets à la source***

Plusieurs mesures pourraient être mises en place ou renforcées afin de réduire la quantité de déchets produits.

##### **i. Accélérer le développement de la tarification incitative**

L'article L. 541-1 du code de l'environnement prévoit que « *les collectivités territoriales progressent vers la généralisation d'une tarification incitative en matière de déchets, avec pour objectif que quinze millions d'habitants soient couverts par cette dernière en 2020 et vingt-cinq millions en 2025* ». Pourtant, cette tarification, qui consiste à faire payer les usagers du service de gestion des déchets



selon les quantités qu'ils produisent, ne concerne aujourd'hui que six millions d'habitants.

L'Ademe apporte des aides financières et méthodologiques en faveur de la mise en place de la tarification incitative. Or, elle note que bien que la dynamique en sa faveur soit encore émergente, notamment au niveau de grandes collectivités, le montant prévisionnel de l'ensemble des demandes d'aide identifiées est déjà important puisqu'il s'élève à plus de 30 millions d'euros. L'agence n'est de ce fait pas en mesure d'accompagner tous les projets.

## ii. Améliorer le tri des biodéchets

En matière de collecte, la séparation des biodéchets constitue un enjeu majeur pour limiter leurs coûts de traitement et utiliser leur capacité de valorisation. Or, la Cour des comptes, dans son rapport du 28 septembre 2022 précité, indique que les biodéchets représentent encore un tiers des ordures ménagères résiduelles (OMR).

En 2019, seules 157 collectivités, représentant 6 % de la population, avaient mis ou étaient en train de mettre en place une collecte séparée des biodéchets, et moins de 2,3 millions de composteurs individuels ou de proximité étaient distribués ou installés.

Pourtant, la Cour des comptes constate que la réduction de la fréquence des collectes d'OMR par ajout d'une collecte spécifique de biodéchets est expérimentée avec succès dans plusieurs territoires, comme dans le Puy-de-Dôme (dans une zone mixte, à la fois urbaine et rurale) et à Milan (dans une zone densément peuplée). Elle estime toutefois que *« les difficultés techniques, financières et sociales pour parvenir à un meilleur tri et à une valorisation des biodéchets devront être levées au cas par cas, en fonction des spécificités locales, aucune solution n'apparaissant uniformément applicable »*.

Il convient d'accélérer la mise en place du tri des biodéchets, alors que l'article L. 514-21-1 du code de l'environnement dispose que les personnes qui produisent ou détiennent des quantités importantes de déchets composés majoritairement de biodéchets sont tenues de mettre en place un tri à la source de ces biodéchets. Cette obligation s'imposera à tous les producteurs ou détenteurs de biodéchets, y compris aux collectivités territoriales dans le cadre du service public de gestion des déchets et aux établissements privés et publics, au plus tard le 31 décembre 2023.

## iii. Réduire le taux de TVA pour les activités de réemploi et de réparation

Au-delà du fonds pour l'économie circulaire de l'Ademe, d'autres leviers financiers et fiscaux pourraient être mis en place afin de limiter la production de déchets. Ainsi, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux activités de réemploi et de réparation est aujourd'hui de 20 %, contre 5,5 % pour les activités

de collecte, de tri et de recyclage des déchets et 10 % pour les opérations d'incinération et de mise en décharge.

Afin d'encourager le développement des activités de réemploi et de réparation, le rapporteur pour avis propose de diminuer le taux de TVA qui leur est applicable à 5,5 %, en l'alignant ainsi sur celui en vigueur pour les activités de collecte, de tri et de recyclage des déchets.

#### iv. Le rôle de l'Observatoire national du réemploi et de la réutilisation

L'Observatoire national du réemploi et de la réutilisation était attendu depuis longtemps, puisque l'article 9 de la loi Agec prévoyait sa création avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il devait, entre autres, évaluer les solutions de réemploi et de réutilisation et définir la trajectoire nationale visant à augmenter la part des emballages réutilisés et réemployés. Resté lettre morte, l'article 25 de la loi « climat et résilience » a à nouveau prévu sa création, qui devait intervenir au plus tard six mois après la publication de la loi, soit avant la fin février 2022. C'est finalement plus d'un an après, en septembre 2022, que l'observatoire a été mis en place.

Cet observatoire sera porté par l'Ademe au sein de sa direction chargée de la supervision des filières de responsabilité élargie du producteur (REP). Il sera piloté « *en lien avec l'ensemble des acteurs de l'écosystème du réemploi et de la réutilisation* » <sup>(1)</sup>.

Il s'agit désormais pour cet observatoire de prendre toute sa place pour devenir une véritable structure d'expertise et d'aide à la décision sur les questions de réemploi et de réutilisation au sein des filières REP. L'Ademe a expliqué que l'observatoire devra faire émerger « *un vocabulaire commun* » sur ces sujets. Il produira par ailleurs des informations qualitatives et quantitatives régulières et rendra compte de l'évaluation environnementale et économique des solutions de réemploi et de réutilisation « *[de façon] transverse et au bénéfice de tous les acteurs* ».

En revanche, on peut regretter que l'observatoire ne soit pas chargé de réaliser des comparaisons entre le réemploi d'un produit et son recyclage, ces travaux étant laissés à la responsabilité des fédérations professionnelles sur la base, si nécessaire, d'un référentiel technique validé par l'observatoire.

## 4. Renforcer l'accompagnement et la régulation de l'État

### a. Des relations parfois conflictuelles avec certains éco-organismes

L'arrêté du 15 mars 2022 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers confie un rôle prédominant aux éco-organismes en matière de gestion des déchets, en les

---

(1) <https://www.actu-environnement.com/ae/news/observatoire-reemploi-reutilisation-lancement-40283.php4>

autorisant notamment à être repreneurs exclusifs de certains flux de déchets en plastique.

Cet arrêté a suscité de vives inquiétudes auprès des professionnels du secteur, la confédération des métiers de l'environnement, la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (Fnade), le Syndicat national des entrepreneurs de la filière déchet (Snefid) et Federec ayant déposé un recours devant le Conseil d'État.

En effet, dans le cadre des filières REP, les éco-organismes interviennent aujourd'hui progressivement sur les marchés de la reprise des déchets, en qualité de vendeurs de matières recyclées produites par les entreprises du secteur de recyclage. Or, les professionnels du secteur des déchets auditionnés par le rapporteur pour avis estiment que les éco-organismes, compte tenu de leur positionnement stratégique sur les marchés en amont, en viennent à structurer et contrôler ces marchés tout en ayant, du fait de leurs missions statutaires, accès à des informations stratégiques, confidentielles et sensibles portant sur l'activité de leurs concurrents sur les marchés de la reprise des déchets.

Les collectivités territoriales auditionnées par le rapporteur pour avis ont également soulevé des dysfonctionnements dans leurs relations avec les éco-organismes. L'éco-organisme Citeo, en particulier, ne respecterait pas les obligations inscrites dans son cahier des charges, notamment en ne s'acquittant pas de l'intégralité des montants prévus. Concernant la filière REP des emballages ménagers, Federec estime qu'en 2022, les objectifs de 75 % de recyclage et de prise en charge de 80 % des coûts par l'éco-organisme n'ont pas été remplis. Le taux de prise en charge des coûts réels atteindrait à peine 50 %, laissant à la charge des collectivités territoriales et de leurs contribuables la majorité des coûts de gestion des emballages ménagers. Concernant la filière REP des déchets dangereux des ménages, l'agrément de l'éco-organisme Éco-DDS a fait l'objet de nombreuses contestations depuis 2018. Ce dernier aurait imposé un nouvel avenant au contrat qui le liait aux collectivités territoriales, qu'elles se sont senties contraintes d'accepter pour éviter que l'éco-organisme se retire de la reprise en déchetterie de leurs produits. Sollicitée pour intervenir dans ce conflit, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) aurait estimé qu'il relevait du droit commercial et devait être réglé au tribunal.

Ce manque de régulation de l'État dans la contractualisation entre les collectivités territoriales et les éco-organismes est regrettable. Cette situation serait particulièrement problématique dans les collectivités d'outre-mer. Il est ainsi nécessaire de rétablir une relation plus équilibrée à travers une réforme de la gouvernance des éco-organismes, afin de définir plus précisément leurs modalités d'intervention sur les marchés. Les industriels du secteur, en outre, doivent être plus étroitement associés à la gestion des déchets qu'ils produisent.

### ***b. Améliorer la traçabilité des déchets***

Le décret du 25 mars 2021 relatif à la traçabilité des déchets, des terres excavées et des sédiments améliore la traçabilité des déchets. Il introduit ainsi la dématérialisation des bordereaux de suivi des déchets, l'élargissement du périmètre de l'obligation de tenir des registres chronologiques ou encore l'obligation de transmettre le contenu de ces registres.

La dématérialisation du suivi des déchets s'est traduite par la création de plusieurs plateformes comme Trackdéchets pour les déchets dangereux, l'application Gerep de déclaration annuelle d'émissions polluantes et de déchets, l'outil d'analyse Sinoe-déchets, principalement destiné aux collectivités territoriales, ou encore l'application de déclaration de traitement des déchets Syderep.

Un travail reste à mener pour coordonner ces dispositifs et faciliter l'interopérabilité des bases de données, alors que la multiplicité des activités concernées et la mise en place de systèmes d'information dédiés rend les opérations complexes pour les entreprises, en particulier les TPE et les PME.

La création d'une base de données nationale unique et multi-flux, financée par le fonds pour l'économie circulaire, pourrait simplifier les démarches pour l'ensemble des acteurs des filières concernées. Cette base aurait en outre l'avantage de faciliter le traitement des données par l'État et, de ce fait, le pilotage des politiques publiques liées à la gestion des déchets. Elle devrait par ailleurs permettre de mieux garantir la confidentialité des données.

## **B. LE FONDS CHALEUR**

### **1. Un fonds stratégique dans le contexte actuel de crises énergétique et écologique**

La décarbonation de la production de chaleur constitue un enjeu majeur, tant en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre que pour accroître la souveraineté énergétique de la France.

La chaleur, qui représente près de la moitié de la consommation énergétique en France, est aujourd'hui en grande partie produite par des énergies fossiles importées et émettrices de gaz à effet de serre : 40 % de la production provient du gaz naturel, 18 % de l'électricité, 16 % du fioul et 5 % du charbon.

En 2021, la chaleur renouvelable ne couvre que 23,3 % de la consommation finale de chaleur <sup>(1)</sup>, alors que la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixait pour objectif d'atteindre 38 % de la consommation à l'horizon 2030.

---

(1) Service des données et études statistiques, « Chiffres clés des énergies renouvelables », édition 2022.

Pourtant, les possibilités de production de chaleur issue d'énergies ou de matières renouvelables sont nombreuses, qu'il s'agisse de la biomasse, la géothermie, la méthanisation, le solaire, ou encore la chaleur de récupération. À titre d'exemple, le développement des réseaux de chaleur renouvelable conduirait à une importante réduction des importations d'énergies fossiles, estimée à terme à 70 térawatts-heure (TWh) par an, soit 5 % du volume total actuel des importations d'énergies fossiles, selon la Fédération des services de l'énergie et de l'environnement (Fedene). Dans le contexte actuel d'envolée des prix de l'énergie liée à la guerre en Ukraine, la production de chaleur renouvelable est d'autant plus intéressante qu'elle est issue d'énergies ou de matières produites localement et à prix stable.

## **2. Le fonds chaleur a accompagné le développement de la chaleur renouvelable**

Le fonds chaleur, géré par l'Ademe depuis 2009, est le principal outil qui accompagne la généralisation de la chaleur renouvelable en France. Depuis sa création, ce fonds a permis de doubler la longueur des réseaux de chaleur en France, passés de 3 450 à près de 6 200 kilomètres. Il existe ainsi actuellement 833 réseaux déployés, qui ont permis de livrer près de 25,6 TWh de chaleur en 2019.

### *a. Une évolution du dispositif en faveur des petites structures*

Plus de 6 500 entreprises ont bénéficié ou bénéficient des aides issues du fonds chaleur via des financements en gré à gré ou des appels à projet nationaux et régionaux. Le fonds couvre une large gamme de dépenses éligibles : aides à l'animation, études de faisabilité ou encore aides à l'investissement.

Les appels à projet se sont d'abord tournés vers les plus grandes structures. L'appel à projet « biomasse chaleur industrie agriculture et tertiaire » (BCIAT), renouvelé régulièrement depuis 2009, a par exemple permis de donner de la visibilité aux porteurs de projets en prenant la forme d'aides à l'investissement et au fonctionnement afin de soutenir le déploiement de chaleur issue de la biomasse. Cependant, il ne finance que des installations assurant une production de chaleur supérieure à 12 000 mégawatts-heure (MWh) par an.

Le dispositif a toutefois su évoluer en faveur de plus petites structures. Ainsi, le « tremplin pour la transition écologique des PME » et les « contrats de développement territoriaux » (CDT) ont permis aux petits projets d'accéder aux crédits du fonds chaleur via des aides forfaitaires. Les CDT permettent notamment de déléguer la gestion d'une partie du fonds aux collectivités territoriales ou à un syndicat de l'énergie, qui financent ainsi des projets à l'échelle locale. De même, l'appel à projet « une ville, un réseau », lancé en mai 2022, accompagne la réalisation de réseaux de chaleur et de froid renouvelables dans les villes de moins de 50 000 habitants.

### ***b. Des projets fortement touchés par l'inflation***

L'inflation, qui atteint un niveau record en France ces derniers mois, met en péril l'équilibre des projets financés par le fonds chaleur. La forte hausse des prix des matières premières, notamment l'acier et les composants électroniques, et des énergies fossiles pèse lourdement sur les charges d'exploitation des installations et des réseaux d'énergies renouvelables et de récupération, au point de parfois mettre en péril leur équilibre économique.

Dans ce contexte, il paraît nécessaire d'indexer les aides de l'Ademe sur l'évolution des prix afin de couvrir l'augmentation des dépenses d'investissement entre le dépôt de la demande de soutien au fonds et le déblocage effectif des montants investis par le demandeur dans le cadre du projet.

À cet égard, le syndicat des énergies renouvelables (SER) a salué la révision des forfaits (hausse des plafonds des forfaits et réévaluation des niveaux des aides forfaitaires) mise en œuvre par l'Ademe depuis juin 2022 pour les petits projets. Toutefois, cette révision ne s'adresse qu'aux projets à venir et non aux projets déjà engagés.

## **3. Des crédits largement insuffisants pour espérer atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie**

### ***a. Un fonds à l'origine de nombreuses retombées positives***

Sur la période 2009-2021, l'Ademe a engagé 2,89 milliards d'euros pour soutenir près de 6 600 projets, qui ont généré un montant d'investissement de 10,8 milliards d'euros et une production d'énergie renouvelable de 38,9 TWh par an.

L'efficacité des aides publiques attribuées à ces projets est importante, avec un coût moyen de l'ordre de 5 euros par MWh. L'effet de levier du fonds chaleur est également fort, avec des investissements représentant plus de trois fois le montant des aides apportées. Enfin, en 2021, les émissions évitées grâce aux nouvelles installations aidées par le fonds sont estimées par l'Ademe à environ 700 000 tonnes de CO<sub>2</sub>.

Entre 2009 et 2021, près de 40 % des aides du fonds chaleur ont été attribuées aux réseaux de chaleur, qui représentent une part importante de la chaleur renouvelable produite. Concernant la filière biomasse, le fonds chaleur a permis d'engendrer une activité économique importante, avec un chiffre d'affaires annuel de 670 millions d'euros, dont plus de la moitié pour la filière française du bois.

Entre 2009 et 2015, l'Ademe estime que le fonds chaleur a contribué à la création de plus de 6 800 emplois liés à l'exploitation et à l'approvisionnement des installations de biomasse. Plus généralement, le nombre d'emplois dans les activités liées à la chaleur renouvelable collective est estimé à près de 13 000 équivalents

temps plein (ETP) en 2019, en hausse de 6 % par rapport à 2017 et de 55 % par rapport à 2009.

Le fonds chaleur participe par ailleurs à l'équilibre de la balance commerciale et à l'indépendance énergétique de la France, en permettant de réduire les importations d'énergies fossiles. Sur la période 2009-2021, le fonds a permis d'éviter d'importer en moyenne 39 TWh d'énergies fossiles par an. En prenant en compte un prix du gaz de l'ordre de 100 euros par MWh <sup>(1)</sup>, la réduction des importations d'énergies fossiles équivaldra à un montant de près de 4 milliards d'euros par an, une fois l'ensemble des installations financées mises en service.

Enfin, en incitant les réseaux de chaleur à recourir aux énergies renouvelables et de récupération, le fonds chaleur présente un impact positif important sur le plan social, en diminuant ou en stabilisant la facture de chauffage de logements essentiellement sociaux.

### ***b. Un financement qui doit être accru***

Les dotations du fonds chaleur ont régulièrement augmenté depuis sa mise en place en 2008. Le budget du fonds s'élevait à 370 millions d'euros au début de l'année 2022, en hausse de 6 % par rapport à 2021. En mars 2022, dans le cadre du plan de résilience pour faire face aux conséquences de la crise en Ukraine, les crédits ont été augmentés de 40 % pour atteindre 520 millions d'euros, soit une hausse de 49 % par rapport à 2021.

Si le bilan global de l'année 2022 n'est pas encore connu, le portefeuille de projets identifiés dépasse déjà les 600 millions d'euros. Fin septembre 2022, les projets engagés ou en cours de validation représentent un montant de 316 millions d'euros d'aides, soit 61 % du budget du fonds chaleur pour 2022. Ce rythme d'avancement et le portefeuille de projets identifiés pour 2022 devraient donc permettre l'engagement de l'ensemble du budget affecté au fonds chaleur.

Si la quantité de projets financés ces dernières années progresse, elle reste insuffisante pour atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui nécessiteraient de produire environ 8 TWh de chaleur renouvelable supplémentaires par an (contre 3,9 TWh en 2019 et 2020, puis 3,3 TWh en 2021). En outre, depuis 2021, la révision de la directive européenne relative aux énergies renouvelables <sup>(2)</sup> impose à chaque État membre de s'efforcer d'augmenter le taux d'énergies renouvelables dans la consommation finale de chaleur de 1,1 % par an. Pour atteindre ces objectifs, une hausse du budget du fonds chaleur de l'ordre de 100 millions d'euros par an durant les cinq prochaines années est nécessaire, selon l'Ademe.

---

(1) Prix constaté en juillet 2022.

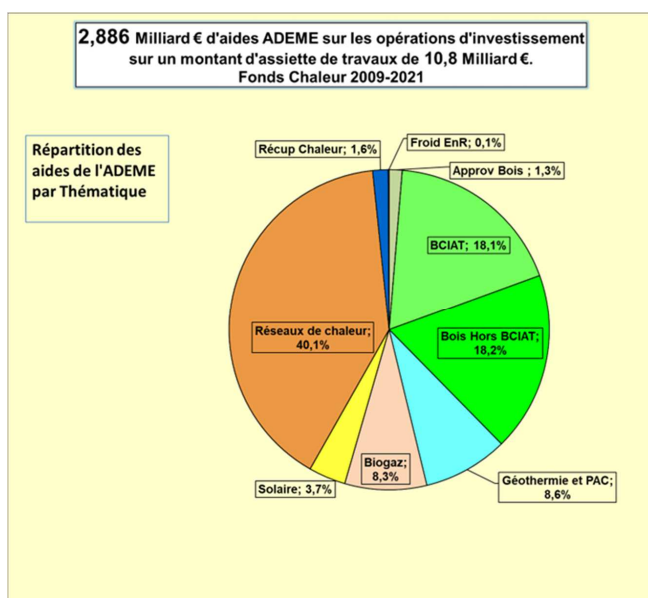
(2) Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

En 2023, le budget du fonds devrait s'élever à 520 millions d'euros, un montant stable par rapport à 2022. Comme l'ensemble des personnes auditionnées l'ont souligné, ce budget est largement insuffisant. C'est pourquoi le rapporteur pour avis propose de porter les crédits consacrés au fonds chaleur à 720 millions d'euros en 2023, soit une augmentation de 200 millions d'euros par rapport à 2022.

#### 4. Accélérer le développement des réseaux de chaleur et de froid, y compris dans les territoires ruraux

Les aides de l'Ademe se répartissent, depuis 2009, de la manière suivante :

##### RÉPARTITION DES AIDES DU FONDS CHALEUR ATTRIBUÉES ENTRE 2009 ET 2021



BCIAT : Biomasse dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture et du tertiaire.

Source : Ademe.

Si l'ensemble des projets doivent être soutenus, le rapporteur pour avis souhaite insister plus particulièrement sur les réseaux de chaleur et de froid renouvelables.

Une étude de l'Ademe d'octobre 2020 <sup>(1)</sup> consacrée au développement de ces filières montre que « les infrastructures de réseaux de chaleur et de froid constituent un levier puissant, cohérent et pérenne d'activités économiques et de réduction de la facture énergétique territoriale, avec un impact potentiel significatif sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre ».

(1) « Développement des filières réseaux de chaleur et de froid renouvelables en France à horizon 2050 », Ademe, octobre 2020.



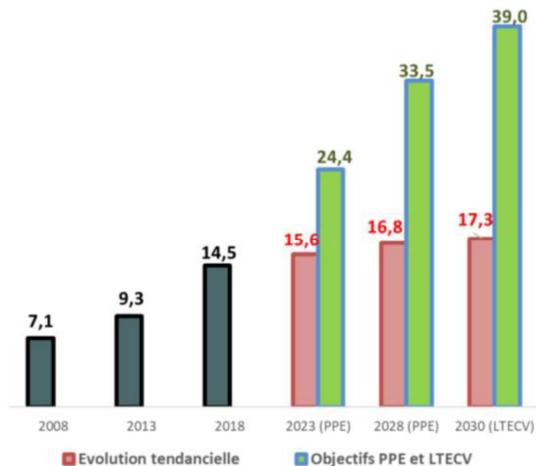
La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) d'avril 2020 et la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) fixent des objectifs de développement des réseaux de chaleur et de froid alimentés par des énergies renouvelables et de récupération :

– la PPE fixe un objectif de 24,4 TWh en 2023 provenant, pour la production de chaleur, d'énergies renouvelables et de récupération, cette production devant atteindre entre 31 et 36 TWh en 2028. Les objectifs définis pour les réseaux de froid s'élèvent à 1,1 TWh en 2023 et entre 1,4 et 2,7 TWh en 2028 ;

– la LTECV a fixé un objectif de multiplication par cinq des livraisons d'énergies renouvelables et de récupération par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030 par rapport à 2012.

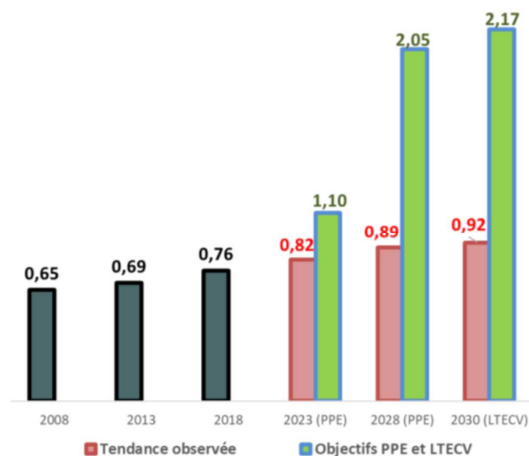
Or, le rythme de croissance de la part de ces énergies dans les réseaux de chaleur et de froid reste très insuffisant pour atteindre ces objectifs, comme le montrent les deux graphiques présentés ci-dessous.

#### ÉVOLUTION TENDANCIELLE DU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DE RÉCUPÉRATION DANS LES RÉSEAUX DE CHALEUR PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS



Source : Étude de l'Ademe d'octobre 2020.

## ÉVOLUTION TENDANCIELLE DU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DE RÉCUPÉRATION DANS LES RÉSEAUX DE FROID PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS



Source : Étude de l'Ademe d'octobre 2020.

L'Ademe souligne dans son étude précitée qu'un développement ambitieux des réseaux de chaleur permettrait de décarboner l'énergie consommée pour les besoins de chaleur de l'équivalent de neuf millions de logements, soit près de 21 millions d'habitants en 2050. L'agence estime en outre que l'activité économique générée par la filière des réseaux de chaleur pourrait représenter entre 4,2 et 5,2 milliards d'euros en 2050, soit quatre fois plus qu'en 2017. Ce développement soutiendrait entre 41 000 et 57 000 emplois directs et indirects en 2050. Enfin, comme cela a été évoqué *supra*, les réseaux de chaleur constituent un levier d'indépendance énergétique. Ainsi, dès 2017, la fourniture d'énergie par ces réseaux a permis d'éviter l'importation de 15 TWh d'énergies fossiles, soit l'équivalent de 9,2 millions de barils de pétrole, toujours selon l'Ademe.

Par ailleurs, l'augmentation des températures moyennes et la multiplication des épisodes de canicule, en particulier en milieu urbain où se concentrent des « îlots de chaleur », renforcent l'intérêt des réseaux de froid.

Le rapporteur pour avis considère que le développement des réseaux de chaleur et de froid ne doit pas être limité aux grandes villes. Or, jusqu'à présent, le fonds chaleur a surtout favorisé le développement des réseaux de chaleur dans les plus grandes agglomérations. La Fedene constate que les petites villes ont souvent l'impression que les réseaux de chaleur ou de froid ne les concernent pas, alors que la présence de bâtiments municipaux, de logements sociaux ou d'activités économiques devrait les inciter à étudier la mise en place de ces réseaux. Dans ce contexte, il convient de saluer l'appel à projets « une ville, un réseau », lancé en mai 2022, pour accélérer la réalisation des installations collectives de chauffage et de froid renouvelables dans les collectivités territoriales de moins de 50 000 habitants.

Le rapporteur pour avis considère que les réseaux de chaleur doivent être mis en place partout où ils sont rentables. À cet égard, la Fedene a identifié 1 300 réseaux potentiels à créer d'ici la fin de la décennie 2020. Au-delà de l'intérêt financier lié à l'augmentation des prix des énergies fossiles, leur développement contribue à mieux protéger les ménages précaires, à réduire l'empreinte carbone et à améliorer la résilience et le développement économique des territoires.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après avoir auditionné M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le 27 septembre 2022, M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports, le 4 octobre 2022, Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre chargée de la transition énergétique, le 5 octobre 2022, et Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État chargée de l'écologie, le 12 octobre 2022, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » le mercredi 19 octobre 2022, matin, après-midi et soir (voir tome XI de l'avis 286 rect. [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/plf\\_2023](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/plf_2023)).*

*À l'issue de cet examen, elle a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission **modifiés**.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

### **Table ronde sur la chaleur renouvelable**

#### **– Syndicat des énergies renouvelables (SER) \***

M. Jean-Louis Bal, président

Mme Valérie Weber-Haddad, directrice en charge des filières chaleur, froid et transports

M. Alexandre de Montesquiou, consultant, directeur associé d’Ai2P

#### **– Fédération des services énergie environnement (Fedene) \***

M. Pierre de Montlivault, président

M. Ghislain Eschasseriaux, délégué général

M. Nicolas Trouvé, consultant

### **Table ronde avec des professionnels de la filière déchets**

#### **– Syndicat national des entrepreneurs de la filière déchets (Snefid) \***

M. Alexis Hubert, président

Mme Guénola Gascoin, secrétaire générale

#### **– Fédération professionnelle des entreprises du recyclage (Federec) \***

M. François Excoffier, président

M. Manuel Burnand, directeur général

### **Table ronde avec les collectivités territoriales**

#### **– Régions de France**

M. Jean-Michel Buf, conseiller régional des Pays de la Loire et élu référent de Régions de France en matière d’économie circulaire

#### **– Intercommunalités de France (AdcF)**

Mme Odile Begorre Maire, vice-présidente de la communauté de communes du Bassin de Pompey et membre de la commission « Transitions écologiques »

Mme Annaelle Contrepois, conseillère « Déchets, économie circulaire, agriculture, commande publique »

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

#### **– Association des maires de France (AMF)**

Mme Sylviane Oberlé, chargée de mission « Prévention des pollutions »

**Association nationale des collectivités, associations et entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur (Amorce)**

M. Nicolas Garnier, délégué général

M. Joël Ruffy, responsable du service institutionnel

**Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)**

M. Roger Genet, directeur général

**Table ronde avec les associations environnementales**

**– Zero Waste France \***

Mme Moïra Tourneur, responsable du plaidoyer

Mme Alice Elfassi, responsable des affaires juridiques

**– France nature environnement \***

M. Hervé Le Bouler, pilote du réseau « Forêts »

**– Les Amis de la Terre \***

M. Etienne Coubard, chargé de mobilisation

M. Pierre Condamine, chargé de campagne

**Agence de la transition écologique (Ademe)**

M. Baptiste Perrissin-Fabert, directeur général délégué par intérim

M. David Marchal, directeur exécutif adjoint de l'expertise et des programmes

**Direction générale de la prévention des risques (DGPR)**

M. Patrick Soulé, adjoint au directeur général

M. Christophe Josseron, chef du département des affaires générales et des systèmes d'information

**Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)**

M. Raymond Cointe, directeur général

M. Clément Lenoble, chargé de mission

**Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**

M. Bernard Doroszczuk, président

M. Daniel Delalande, directeur général adjoint

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*