

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11a

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
(Programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 181 « Prévention des
risques », 174 « Énergie, climat et après-mines », 345 « Service public de
l'énergie » et 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du
développement et de la mobilité durables »)**

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

Rapporteur spécial : M. Jean-François HUSSON

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
---	---

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. UNE AUGMENTATION ARTIFICIELLE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION EN 2020, RÉSULTANT DE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE.....	14
1. <i>L'augmentation des crédits résulte des changements de périmètre prévus pour 2020</i>	<i>14</i>
2. <i>... qui entraînent un dépassement de l'annuité prévue par la loi de programmation des finances publiques</i>	<i>18</i>
II. LES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION SONT DE NOUVEAU EN DIMINUTION EN 2020.....	19
1. <i>Une réduction de 797 ETP en 2020.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Hors dépenses de personnel, les crédits du programme support sont stables à périmètre constant</i>	<i>21</i>

DEUXIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

I. LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : UNE STAGNATION DES MOYENS PARADOXALE DANS LE CONTEXTE DE LA MISE EN PLACE DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ	23
A. UNE STAGNATION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 113	23
1. <i>L'augmentation des crédits du programme découle d'une subvention à destination de l'Office français de la biodiversité (OFB), compensant la réforme du permis de chasse intervenue en 2019</i>	<i>24</i>
2. <i>Hors la subvention au nouvel opérateur, les moyens prévus pour la gestion des milieux et de la biodiversité sont stables</i>	<i>25</i>
B. LE FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DE LA BIODIVERSITÉ EN 2020 ÉVOLUE À LA MARGE.....	27
1. <i>Les modalités de financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité ont profondément évolué depuis 2018</i>	<i>27</i>
2. <i>La création de l'Office français de la biodiversité entraîne une modification de ses modalités de financement.....</i>	<i>28</i>
a) <i>Un rehaussement du plafond des redevances affectées aux agences de l'eau prévu par l'article 27 du projet de loi de finances pour 2020.....</i>	<i>28</i>
b) <i>La création d'une subvention pour charges de service public sur le programme 113 vise à compenser la baisse des redevances cynégétiques actée en 2019.....</i>	<i>30</i>
3. <i>Les moyens de l'Office français de la biodiversité seront-ils suffisants ?</i>	<i>30</i>

II. UNE STAGNATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES DÉCONNECTÉE DES ENJEUX LIÉS AU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE	32
A. LA STAGNATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES APPARAÎT DÉCONNECTÉE DES ENJEUX ACTUELS	33
1. <i>Une absence d'effort budgétaire sur la prévention des risques technologiques difficilement compréhensible</i>	<i>33</i>
2. <i>La prévention des risques naturels et hydrauliques : des crédits stables</i>	<i>34</i>
B. L'ADEME FAIT FACE À UNE DIMINUTION DE SES EFFECTIFS CONTRADICTOIRE AVEC L'EXTENSION DE SES MISSIONS	38
1. <i>Une dotation budgétaire stable, mais une réduction des effectifs qui devient problématique</i>	<i>38</i>
2. <i>La capacité de l'agence à adopter une gestion fongible de ses fonds est limitée</i>	<i>39</i>
3. <i>Une augmentation des crédits du fonds « chaleur »</i>	<i>40</i>
C. UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN)	41

TROISIÈME PARTIE

SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, UN LEVIER BUDGÉTAIRE FORTEMENT SOLlicitÉ POUR PROMOUVOIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE	45
A. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE REPRÉSENTERONT 7,9 MILLIARDS D'EUROS EN 2020, EN HAUSSE DE 3,4 % PAR RAPPORT À 2019	45
B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » LIÉE À LA SOLIDARITÉ AVEC LES ZONES NON INTERCONNECTÉES (ZNI) AU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN.....	47
1. <i>La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) représentera 1,76 milliard d'euros en 2020, une somme en forte hausse de + 10,4 % par rapport à 2019 dont la croissance régulière devrait être mieux maîtrisée</i>	<i>49</i>
2. <i>Un soutien à la cogénération au gaz naturel en hausse de 3,1 % à 748,5 millions d'euros ..</i>	<i>51</i>
3. <i>Le médiateur de l'énergie bénéficiera d'une stabilité de ses crédits en 2020</i>	<i>51</i>
4. <i>77 millions d'euros seront versés à EDF en 2020 au titre de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim.....</i>	<i>52</i>
C. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » PORTE À TITRE PRINCIPAL LE FINANCEMENT DU SOUTIEN À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE PAR LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE).....	53
1. <i>Les trois quarts des dépenses du compte d'affectation spéciale, doté de 6,3 milliards d'euros en 2020, sont consacrées au soutien aux énergies renouvelables électriques.....</i>	<i>53</i>
a) <i>Le soutien aux énergies renouvelables électriques sera stable en 2020 par rapport au montant actualisé pour 2019 et augmentera de 8 % par rapport au montant constaté en 2018</i>	<i>55</i>
b) <i>Le coût du soutien à l'injection de bio-méthane va augmenter de 88 % en 2020 pour atteindre 248,5 millions d'euros.....</i>	<i>58</i>
c) <i>Les lourds engagements financiers liés à la transition énergétique hérités du passé s'étendront en 2020.....</i>	<i>59</i>

2. Si le financement du compte d'affectation spéciale quasiment à 100 % par la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) apparaît cohérent, celui-ci ne profitera qu'à la marge des recettes supplémentaires générées par le durcissement de la fiscalité qui pèse sur les carburants.....	61
II. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES » RETRACE DÉSORMAIS LES AUTRES DÉPENSES RELATIVES À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	63
A. L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS	64
1. Le chèque énergie, qui a remplacé depuis le 1 ^{er} janvier 2018 les tarifs sociaux de l'énergie, paraît relativement efficace, mais son montant est insuffisant pour compenser les hausses de la fiscalité énergétique	64
2. La création d'une « prime de rénovation énergétique », en partie portée par le programme 174	68
B. LES AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES.....	69
1. La regrettable disparition du compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres »	69
2. À périmètre constant, des aides à l'acquisition de véhicules propres en diminution de - 7 % par rapport à 2019.....	70
3. 395 millions d'euros sont prévus en 2020 pour les aides à l'acquisition de véhicules électriques, soit un montant supérieur de 49,6 % à celui de 2019	71
4. Alors que la prime à la conversion rencontrait un grand succès, le Gouvernement a décidé de durcir considérablement ses conditions d'accès pour des raisons budgétaires	72
a) La prime à la conversion a connu un succès considérable en 2018 et sur les six premiers mois de 2019.....	72
b) La décision du Gouvernement de resserrer les critères de la prime à la conversion à compter du 1 ^{er} août 2019 va pénaliser la transition énergétique du parc automobile.....	74
III. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACE) » RESTERONT STABLES EN 2020	75
1. Le compte d'affectation spéciale FACE permet le financement « péréqué » d'aides à l'électrification rurale	75
2. Le montant des aides versées par le FACE sera maintenu en 2020 au même niveau qu'en 2018 et 2019 à 360 millions d'euros, soit un montant inférieur de 4,5 % à celui qui avait été voté en 2016 et en 2017	77
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	81
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	83
• Article 76 quater (nouveau) (Article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)	83
EXAMEN EN COMMISSION.....	87
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	113

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (hors transports)

1. **13,27 milliards d'euros de crédits de paiement sont demandés au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2020**, soit une hausse de 9 % par rapport à 2019 à périmètre courant (+1,1 milliard d'euros). Toutefois, cette hausse « en trompe l'œil » des crédits résulte de nombreux changements de périmètre : à périmètre constant, le budget de la mission s'élève à **12,1 milliards d'euros en AE et en CP, et diminue donc de 214 millions d'euros en AE et de 20 millions d'euros en CP.**

2. S'agissant des programmes étudiés dans le cadre du présent rapport, **la hausse des crédits de 8 % par rapport à l'année 2019** résulte principalement de **mesures de périmètre** : les crédits dédiés au financement du bonus à l'achat de véhicules « propres » (395 millions d'euros), inscrits jusqu'à présent sur un compte d'affectation spéciale, sont désormais inscrits sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » ; les crédits destinés au financement de la prime appelée à remplacer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) sont également inscrits sur le programme 174 (400 millions d'euros). En réalité, **les crédits de paiement alloués à la mission « Écologie » hors transports diminuent de 1 % à périmètre constant**, à rebours de la communication gouvernementale évoquant un budget à la hauteur de l'« urgence écologique ».

3. Le schéma d'emplois ministériels du présent projet de loi de finances prévoit une **réduction de 797 ETP et un plafond d'emplois de 37 382 ETPT pour 2020**. 55 % des départs à la retraite ne sont pas remplacés. Le rythme de baisse des effectifs ministériels est en moyenne de 2 % par an depuis plusieurs années, hors effets de périmètre. Les opérateurs de la présente mission ne sont pas épargnés par la baisse des effectifs (- 241 ETP au périmètre de la mission).

4. L'augmentation des crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » découle de la **budgétisation d'une subvention pour charges de service public de 41,2 millions d'euros à destination de l'Office français de la biodiversité (OFB)**, nouvel opérateur fusionnant à compter du 1^{er} janvier 2020 l'Agence française de la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et d'une augmentation de 1,2 million d'euros de l'enveloppe consacrée à l'organisation du congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui se tiendra à Marseille en 2020.

5. Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit en effet le **recouvrement des redevances cynégétiques par les agences de l'eau** et propose de rehausser en conséquence le plafond global des redevances perçues de 46,1 millions d'euros, le portant à 2,151 milliards d'euros (article 27 du PLF pour 2020). Ces redevances s'ajouteraient à la contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'Office français pour la biodiversité.

6. L'année 2020 marque le **premier exercice budgétaire de l'Office française pour la biodiversité (OFB)**, dont le budget n'a pas été arrêté à ce stade. L'opérateur n'est pas soumis à un schéma d'emplois en 2020, ses emplois consolidant les effectifs de l'AFB et de l'ONCFS (2 659 ETPT pour 2020). Le schéma d'emplois prévu pour les années suivantes serait de - 20 ETP en 2021 et de - 40 ETP en 2022.

7. **La stagnation des moyens alloués à la prévention des risques apparaît déconnectée des risques portés par le réchauffement climatique.** La prévention des risques technologiques est marquée par l'adoption quasi-totale des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), quinze ans après la catastrophe «AZF» ; la mise en œuvre opérationnelle de ces plans (renforcement du bâti des riverains, mesures foncières d'expropriation ou de délaissement) se poursuit mais à un rythme qui devrait être plus soutenu. La soutenabilité du **fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**, dont la taxe affectée a fait l'objet d'un plafonnement à 137 millions d'euros en loi de finances pour 2018, ne semble pas assurée au-delà de 2020, alors que **son solde de trésorerie s'élèverait à 114 millions d'euros**, contre 243 millions d'euros en 2017.

8. **L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** enregistrerait une légère diminution de sa dotation en 2019 (594,8 millions d'euros, - 9 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2019 mais respectant la trajectoire triennale). Le principal enjeu pour l'ADEME est la baisse des effectifs, alors même que les missions confiées à l'Agence sont de plus en plus nombreuses (feuille de route pour les déchets plastiques en mer, plan hydrogène). Il est ainsi prévu un schéma d'emplois de - 20 ETPT en 2020.

9. **L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) voit ses moyens humains et financiers renforcés** : 2 ETP supplémentaires sont ainsi prévus. **L'évolution des charges de l'ASN pourrait cependant conduire à faire apparaître des besoins supplémentaires, notamment au regard de la montée en puissance de la problématique du démantèlement.**

**Sur les charges de service public de l'énergie
(programme 345 « Service public de l'énergie »
et compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »)**

10. **Les charges de service public de l'énergie**, qui étaient financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en dehors de tout **contrôle parlementaire** sont désormais retracées dans le budget de l'État par le **programme 345 « Service public de l'énergie »** et par le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**.

11. **Ces charges**, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE), représenteront **7,9 milliards d'euros en 2020**, soit **une hausse de 3,4 %** par rapport à 2019.

12. En ce qui concerne le programme 345, qui ne porte plus crédits du chèque énergie (transférés au programme 174 « Énergie, climat et après-mines), **la solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) représentera 1,8 milliard d'euros, en forte hausse de 10,4 %**. La CRE formule deux propositions pour tenter de freiner cette tendance dans les années à venir. **Le soutien à la cogénération sera lui aussi dynamique, avec 748,5 millions d'euros de dépenses, ce qui représente une augmentation de 3,1 % par rapport à 2019.**

13. **Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », doté de 6,3 milliards d'euros pour 2020, porte avant tout les 5,0 milliards d'euros de soutien aux énergies renouvelables électriques, un montant stable par rapport à 2019 en raison de la hausse des prix du marché de gros de l'électricité, laquelle contrebalance l'augmentation des capacités installées.**

14. Il est financé de façon quasi-exclusive par des recettes issues de la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ce qui apparaît cohérent et conforme à la vocation de la fiscalité écologique** : la composante carbone de cette taxe devrait exclusivement avoir pour objet le financement de ce type de dépenses, et non l'abondement du budget général.

15. Le CAS porte également **le soutien à l'injection de bio-méthane, dont le montant va augmenter de 88,2 % à 248,5 millions d'euros en 2020 ainsi que le dernier remboursement à EDF de la dette relative à des défauts de compensation accumulés entre 2009 et 2015, soit une somme de 896,8 millions d'euros en 2020.**

Sur les aides aux ménages dans la transition énergétique (programme 174 « Énergie, climat et après-mines »)

16. À compter de 2020, **le programme 174 « Énergie, climat et après-mines »** porte plusieurs dépenses destinées à **accompagner la transition énergétique des ménages**. Sont notamment concernés **le chèque énergie** (auparavant porté par le programme 345 « Service public de l'énergie »), **le bonus automobile** (auparavant porté par le compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres » dont la suppression est prévue par l'article 33 du PLF) et **les primes versées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) aux ménages modestes** dans le cadre de **la transformation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE)**.

17. Le chèque énergie, qui bénéficiera à **5,8 millions de ménages** en situation de **précarité énergétique** en 2020, est présenté par le Gouvernement comme **la principale contrepartie** à la hausse de la fiscalité sur les produits énergétiques. Comme en 2019, son montant moyen sera de **200 euros** en 2020, ce qui restera **très insuffisant** pour compenser **l'augmentation des taxes** qui ont touché les plus modestes de nos concitoyens ces dernières années.

18. Les crédits qui seront consacrés au chèque énergie en 2020 - **839,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **779,9 millions d'euros** en crédits de paiement, soit des sommes en très légères augmentation par rapport à 2019 - ne représentent **qu'une faible part du produit de la fiscalité écologique**, que le Gouvernement considère comme une fiscalité de rendement.

19. **390 millions d'euros** sont également inscrits sur le programme 174 afin de financer **une partie de la prime de rénovation énergétique à destination des ménages modestes en 2020**, appelée à remplacer en 2021 le crédit d'impôt pour la transition énergétique. Ces crédits permettront de financer **210 000 primes unifiées** qui seraient distribuées à **170 000 ménages modestes** en 2020. Cette prime est bienvenue car elle permettra d'assurer la contemporanéité du versement de l'aide avec la réalisation des travaux.

20. Les crédits relatifs **aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (« bonus »)** vont **fortement augmenter de +49,6 %** l'an prochain puisqu'ils passeront de **264 millions d'euros** en 2019 à **395 millions d'euros** en 2020. Alors que le bonus automobile n'est plus accessible qu'en cas d'achat d'un véhicule électrique, **l'objectif de 100 000 bonus** que s'est fixé le Gouvernement paraît **ambitieux**.

21. Les crédits de la prime à la conversion, en revanche, **diminueront de -32,0 %**, passant de **596,0 millions d'euros** à **405,0 millions d'euros** à la suite d'**un durcissement des conditions d'accès au dispositif** intervenu le 1^{er} août 2019. Cette décision est **regrettable** à l'heure où **la transition énergétique du parc automobile français doit être accélérée** pour respecter les normes européennes qui prévoient d'atteindre des émissions moyennes pour les voitures neuves de 95 grammes de CO₂ par kilomètre.

Sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) »

22. Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACE) retrace **les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale** dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

23 Le montant des aides versées par le FACE sera stable en 2020, le montant des crédits prévu en 2019 étant reconduit à l'euro près. **Le FACE joue un rôle essentiel pour accompagner les territoires ruraux dans leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques.**

Au 10 octobre 2019, date limite fixée par la LOLF, 85 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

S'agissant de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une augmentation des crédits de 9 % à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

13,27 milliards d'euros sont en effet demandés en 2020 en crédits de paiement, soit 1,1 milliard d'euros de plus qu'en 2019 et 13,21 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+7 %).

Évolution des crédits de la mission à périmètre courant par programme entre la LFI 2019 et le PLF 2020

(en millions d'euros)

Mission EDMD	LFI 2019		PLF 2020		Ecart PLF 2020 / LFI 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P113	164,1	159,9	195,3	201,5	31,2	41,6
P159	513,0	513,0	509,8	509,8	-3,2	-3,2
P174	996,1	996,1	2 492,2	2 402,4	1 496,0	1 406,2
P181	838,3	832,8	826,5	826,7	-11,8	-6,1
P203	3 365,6	3 193,6	3 159,1	3 183,7	-206,5	-9,9
P205	163,1	157,3	156,1	157,3	-7,0	0,0
P217	2 955,9	2 993,4	2 866,1	2 910,9	-89,8	-82,5
P345	3 297,5	3 319,4	2 596,8	2 673,8	-700,7	-645,6
P355	0,0	0,0	408,8	408,8	408,8	408,8
Mission EDMD	12 293,6	12 165,5	13 210,6	13 274,8	917,0	1 109,3

Source : réponses du ministère de la transition écologique et solidaire au questionnaire du rapporteur spécial

Cette hausse « en trompe l'œil » des crédits résulte toutefois de nombreux changements de périmètre proposés pour 2020 :

- la création d'un programme 355 « Charge de la dette de SNCF réseau » reprise par l'État, doté de 409 millions d'euros, qui ne relève pourtant pas de la responsabilité du ministère de la transition énergétique et solidaire (MTES) ;

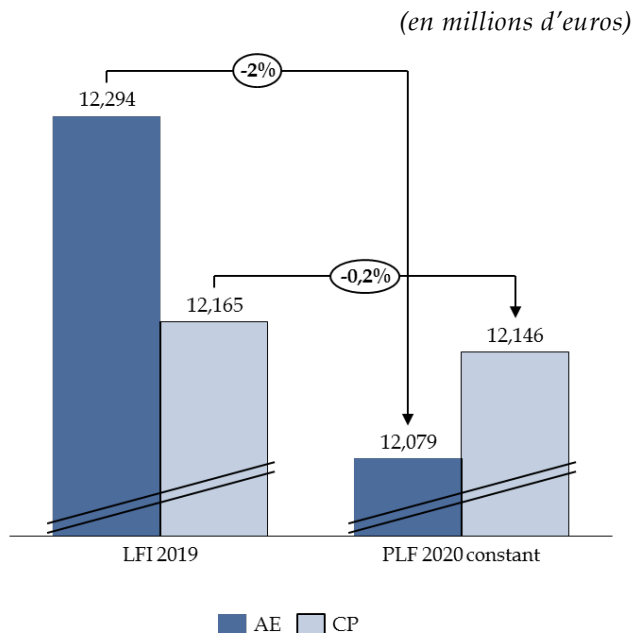
- avec la suppression du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres », les crédits consacrés au bonus électrique sont inscrits sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » (395 millions d'euros) ;

- la prime de rénovation énergétique mise à en place dès 2020 pour les ménages modestes, remplaçant partiellement le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), est inscrite sur ce même programme (450 millions d'euros) –cf. *infra*.

Des mesures de transfert sont également prévues en 2020, certaines sans effet sur le budget de la mission (tel le transfert des crédits du chèque énergie du programme 345 vers le programme 174), contrairement à d'autres (transfert de 60 millions d'euros en AE et en CP par le programme 174 au ministère de la cohésion des territoires au titre de la bonification des aides accordées par l'ANAH, en lien avec la transformation partielle du CITE en prime, ou encore le transfert par le programme 217 au ministère de l'intérieur de 66 millions d'euros en AE et en CP de crédits de titre 2 et de 1 149 ETPT au titre de la création des secrétariats généraux communs au sein des préfectures).

À périmètre constant, le budget de la mission s'élève à 12,1 milliards d'euros en AE et en CP, et diminue donc de 214 millions d'euros en AE et de 20 millions d'euros en CP.

Évolution des crédits de la mission à périmètre constant entre la LFI 2019 et le PLF 2020



Source : réponses du ministère de la transition écologique et solidaire au questionnaire du rapporteur spécial

Le présent rapport porte sur **les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors dépenses relatives aux transports, à l'information géographique et à la météorologie¹, soit 68 % des crédits de paiement (CP) de la mission en 2020. Ce périmètre recoupe :**

- **le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »**, qui soutient les actions destinées à mettre en œuvre la politique de l'eau et à préserver la biodiversité et porte cette année le « Plan biodiversité » ;

- **le programme 174 « Énergie, climat et après-mines »**, qui rassemble les ressources consacrées au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines, à la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air, et **à partir de 2020, à l'accompagnement de la transition énergétique** (chèque énergie et prime de rénovation énergétique – cf. *infra*) ;

- **le programme 181 « Prévention des risques »**, qui regroupe les crédits employés dans la lutte contre les risques naturels, technologiques et hydrauliques, ainsi que les moyens alloués à l'ADEME et au renforcement de la sûreté nucléaire ;

- **le programme 345 « Service public de l'énergie »**, qui regroupe les dépenses relatives à la péréquation tarifaire pour les zones non-interconnectées (ZNI), le soutien à la cogénération ou encore le budget du médiateur national de l'énergie ;

- **le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »**, programme support de la mission, qui assure le fonctionnement général des services et porte la masse salariale du ministère de la transition écologique et solidaire et depuis 2018, du ministère de la cohésion des territoires.

Enfin, le champ de l'analyse porte également sur **les comptes d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**, et **« Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) »**.

¹ Programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » et 159 « Expertise, géographie et météorologie ».

I. UNE AUGMENTATION ARTIFICIELLE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION EN 2020, RÉSULTANT DE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE

1. L'augmentation des crédits résulte des changements de périmètre prévus pour 2020 ...

Si l'on exclut de son périmètre les transports, analysés par nos collègues rapporteurs spéciaux Christine Lavarde et Vincent Capocanellas, les **crédits de paiement de la mission augmentent de 8 % à périmètre courant (+ 664 millions d'euros)**.

Les crédits de paiement demandés **s'élèvent à 8,965 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2020, contre 8,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2019.

Cette apparente hausse du budget alloué à l'écologie découle de mesures de périmètre :

- les crédits dédiés au financement du **bonus à l'achat de véhicules « propres »** (395 millions d'euros) sont désormais inscrits sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » ;

- les crédits destinés au financement de la **prime appelée à remplacer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)** sont également inscrits sur le programme 174. Le CITE est transformé en deux temps en prime gérée par l'Agence nationale de l'habitat. Une prime est instaurée en 2020 pour les ménages aux revenus les plus modestes (les autres ménages éligibles continuant à bénéficier du crédit d'impôt). Une partie des crédits - 60 millions d'euros - est destinée à bonifier le programme « Habiter Mieux » de l'ANAH et est donc transférée en base du programme 174 au programme 135 « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Les crédits destinés au financement du **chèque énergie** (822 millions d'euros), inscrits jusqu'à présent sur le programme 345 « Service public de l'énergie », sont transférés vers le programme 174, sans que cette mesure n'ait d'impact budgétaire.

Programmes et actions	LFI 2019				Mesures de périmètre				Transferts en base				2020 courant				Evolution 2019-2020				
	AE		CP		AE		CP		AE		CP		AE		CP		AE		CP		
113 – Paysages, eau et biodiversité	164 100 813	159 900 812	21 500 000	21 500 000	21 500 000	-786 113	-786 113	195 314 699	201 514 699	19,0%	26,0%	6 587 968	6 587 720	6 584 479	6 584 479	0,0%	-0,3%	5 645 267	5 645 267	0,3%	0,1%
01 – Sites, paysages, publicité																					
02 – Logistique, formation et contenu																					
07 – Gestion des milieux et biodiversité	151 867 578	147 648 220	21 500 000	21 500 000	21 500 000	-786 113	-786 113	183 067 481	189 277 897	20,5%	28,2%	1 676 900 000	1 676 900 000	1 676 900 000	1 676 900 000	0,0%	0,0%	5 081 537	5 081 537	0,0%	0,0%
174 – Énergie, climat et après-mines	996 130 246	996 130 246	1 617 127 043	1 617 127 043	1 617 127 043	-60 540 000	-60 540 000	2 442 159 300	2 352 350 752	145,2%	136,1%	1 281 900 000	1 281 900 000	1 281 900 000	1 281 900 000	0,0%	0,0%	44 621 000	14 585 409	778,1%	187,0%
01 – Politique de l'énergie																					
02 – Accompagnement transition énergétique																					
03 – Aides à l'acquisition de véhicules propres	596 000 000	596 000 000	395 000 000	395 000 000	395 000 000	-60 000 000	-60 000 000	800 000 000	800 000 000	34,2%	34,2%	339 958 300	339 958 300	339 958 300	339 958 300	-5,4%	-5,4%	33 785 000	33 785 000	1,3%	1,3%
04 – Gestion économique et sociale de l'après-mines																					
05 – Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air																					
06 – Soutien	1 826 409	1 826 409																			
181 – Prévention des risques	838 328 679	832 802 247	0	0	0	-82 457	-82 457	826 510 608	826 689 112	-1,4%	-0,7%	101 043 634	95 347 635	90 526 138	90 526 138	-5,6%	-0,5%	58 974 289	63 974 289	2,3%	2,1%
01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions																					
09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection																					
10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	44 699 826	44 235 183																			
11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites	38 277 130	38 277 130																			
12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	595 333 800	595 333 800																			
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 955 852 198	2 983 354 344	0	0	0	-7 159 354	-7 159 354	2 866 080 616	2 910 880 103	-3,0%	-2,8%	1 993 192	1 801 817	1 801 817	1 801 817	-9,6%	-9,6%	65 206 129	102 577 275	155,9%	155,9%
02 – Fonction juridique																					
03 – Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement																					
04 – Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	23 431 564	23 562 564																			
05 – Politique des ressources humaines et formation	235 165 108	235 165 108																			
06 – Action européenne et internationale	11 638 356	11 638 356																			
07 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme																					
08 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	543 412 279	543 412 279																			
09 – Personnels oeuvrant pour les politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	586 936 518	586 936 518																			
11 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "infrastructures et services de transports"	179 637 558	179 637 558																			
13 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Affaires maritimes"	265 326 250	265 326 250																			
15 – Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires	659 762 217	659 762 217																			
16 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	239 861 029	239 861 029																			
21 – Personnels transférés aux collectivités territoriales	6 434 656	6 434 656																			
22 – Personnels oeuvrant pour les politiques des programmes "Énergie, climat et après-mines"	57 523 022	57 523 022																			
23 – Personnels oeuvrant pour les politiques des programmes "Énergie, climat et après-mines"	2 135 680	2 135 680																			
24 – Personnels oeuvrant dans le domaine des transports aériens	3 440 809	3 440 809																			
25 – Commission nationale du débat public	1 976 986	1 976 986																			
26 – Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires	20 900 581	20 900 581																			
27 – Commission de régulation de l'énergie																					
28 – Personnels oeuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme "expertise, information géographique et météorologique"	51 070 264	51 070 264																			
345 – Service public de l'énergie	3 297 503 669	3 319 360 538	-881 900 000	-822 127 043	100 000	0	0	2 596 808 814	2 673 808 814	-21,2%	-19,4%	1 760 696 129	1 760 696 129	1 760 696 129	1 760 696 129	10,4%	10,4%	32 872 957	32 872 957	-96,4%	-96,1%
01 – Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 594 851 079	1 594 851 079																			
02 – Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	909 167 607	840 024 476	-881 900 000	-822 127 043																	
03 – Soutien à la cogénération	725 871 151	725 871 151																			
05 – Frais de support	62 613 832	62 613 832																			
06 – Médiateur de l'énergie	5 000 000	5 000 000																			
07 – Fermeture de la centrale de Fessenheim	0	91 000 000																			
08 – Contentieux	0	0																			
Total mission "Écologie, développement et mobilité durables" (hors transports)	8 251 915 605	8 301 548 187	816 500 000	816 500 000	816 500 000	-68 567 924	-68 567 924	8 926 874 037	8 965 243 480	8,2%	8,0%	9 000 000	9 000 000	9 000 000	9 000 000	0,0%	0,0%	9 000 000	9 000 000	0,0%	0,0%

En réalité, **les crédits de paiement alloués à la mission « Écologie » hors transports diminuent de 1 % à périmètre constant**. S'agissant des autorisations d'engagement, elles augmentent de 8,2 % à périmètre courant et diminuent de 0,9 % à périmètre constant.

Deux programmes seulement bénéficieraient de crédits de paiement en hausse en 2020, à périmètre constant : le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » et le programme 345 « Service public de l'énergie », en particulier s'agissant du budget de péréquation avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain.

Programmes et actions	LFI 2019			2020 constant			Evolution 2019-2020		
	AE	CP		AE	CP		AE	CP	
113 – Paysages, eau et biodiversité	164 100 813	159 900 812		174 600 812	180 800 812				
01 – Sites, paysages, publicité	6 587 968	6 607 325		6 587 720	6 584 479		6,4%	13%	0%
02 – Logistique, formation et contentieux	5 645 267	5 659 498		5 652 323	5 645 267		0,3%	0%	0%
07 – Gestion des milieux et biodiversité	151 867 578	147 648 220		162 353 594	168 564 010		6,9%	14%	14%
174 – Énergie, climat et après-mines	996 130 246	996 130 246		825 799 300	795 763 709		-17,1%	-20%	-20%
01 – Politique de l'énergie	5 081 537	5 081 537		44 621 000	14 585 409		778,1%	187%	187%
02 – Accompagnement transition énergétique	0	0							
03 – Aides à l'acquisition de véhicules propres	596 000 000	596 000 000		405 000 000	405 000 000		-32,0%		-32%
04 – Gestion économique et sociale de l'après-mines	359 437 300	359 437 300		339 958 300	339 958 300		-5,4%		-5%
05 – Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	33 785 000	33 785 000		34 770 000	34 770 000		2,9%	3%	3%
06 – Soutien	1 826 409	1 826 409		1 450 000	1 450 000		-20,6%		-21%
181 – Prévention des risques	838 328 679	832 802 247		826 593 065	826 771 569		-1,4%	-1%	-1%
01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	101 043 634	90 981 845		95 347 635	90 526 138		-5,6%		-1%
09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	58 574 289	63 574 289		60 399 318	65 399 318		2,4%	2%	2%
10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	44 699 826	44 235 183		37 235 182	37 235 183		-16,7%		-16%
11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites	38 277 130	38 277 130		38 777 130	38 777 130		1,3%	1%	1%
12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	595 333 800	595 333 800		594 833 800	594 833 800		-0,1%	0%	0%
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 955 852 198	2 993 354 344		2 873 239 970	2 918 039 457		-2,8%	-3%	-3%
02 – Fonction juridique	1 993 192	1 993 192		1 801 817	1 801 817		-9,6%		-10%
03 – Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	65 206 129	102 577 275		61 624 730	107 220 012		-5,5%		5%
04 – Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	23 431 564	23 562 564		23 999 545	23 769 545		2,4%	1%	1%
05 – Politique des ressources humaines et formation	235 163 108	235 163 108		235 975 147	235 409 352		0,3%	0%	0%
06 – Action européenne et internationale	11 638 356	11 638 356		11 623 965	11 623 965		-0,1%		0%
07 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	543 412 279	543 412 279		466 106 010	466 106 010		-14,2%		-14%
08 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Infrastructures et services de transports"	586 936 518	586 936 518		585 370 523	585 370 523		-0,3%		0%
11 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Affaires maritimes"	179 637 558	179 637 558		185 903 507	185 903 507		3,5%	3%	3%
13 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Paysages, eau et biodiversité"	265 326 250	265 326 250		268 149 358	268 149 358		1,1%	1%	1%
15 – Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires	659 762 217	659 762 217		646 595 210	646 595 210		-2,0%		-2%
16 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	239 861 029	239 861 029		244 311 267	244 311 267		1,9%	2%	2%
22 – Personnels transférés aux collectivités territoriales	6 434 656	6 434 656		2 833 335	2 833 335		-56,0%		-56%
23 – Personnels oeuvrant pour les politiques des programmes "énergie, climat et après-mines"	57 523 022	57 523 022		59 360 882	59 360 882		3,2%		3%
24 – Personnels oeuvrant dans le domaine des transports aériens	2 135 680	2 135 680		1 325 964	1 325 964		-37,9%		-38%
25 – Commission nationale du débat public	3 440 809	3 440 809		3 620 809	3 620 809		5,2%		5%
26 – Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires	1 976 986	1 976 986		1 964 239	1 964 239		-0,6%		-1%
27 – Commission de régulation de l'énergie	20 900 581	20 900 581		21 345 581	21 345 581		2,1%	2%	2%
28 – Personnels oeuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme "expertise, information géographique et services de données"	51 070 264	51 070 264		51 328 081	51 328 081		0,5%	1%	1%
345 – Service public de l'énergie	3 297 503 669	3 319 360 538		3 478 708 814	3 495 935 857		5,5%	5%	5%
01 – Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 594 851 079	1 594 851 079		1 760 696 129	1 760 696 129		10,4%	10%	10%
02 – Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	909 167 607	840 024 476		914 772 957	855 000 000		0,6%	2%	2%
03 – Soutien à la cogénération	725 871 151	725 871 151		748 514 928	748 514 928		3,1%	3%	3%
05 – Frais de support	62 613 832	62 613 832		40 724 800	40 724 800		-35,0%		-35%
06 – Médiateur de l'énergie	5 000 000	5 000 000		5 000 000	5 000 000		0,0%	0%	0%
07 – Fermeture de la centrale de Fessenheim	0	91 000 000		0	77 000 000				-15%
08 – Contentieux	0	0		9 000 000	9 000 000				
Total mission "Écologie, développement et mobilité durables" hors transports	8 251 915 605	8 301 548 187		8 178 941 961	8 217 311 404		-0,9%	-1%	-1%

Une analyse détaillée neutralisant les mesures de périmètre démontre au contraire que cette hausse apparente des crédits cache une diminution des crédits de nombreux dispositifs pourtant essentiels :

- **les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » diminuent de 20 % par rapport à 2019.** Les crédits alloués à l'aide à la prime à la conversion diminuent de 32 %, passant de 596 millions d'euros en 2019 à 405 millions d'euros en 2020 (-191 millions d'euros), suite au « verdissement » du dispositif ; tout comme les crédits alloués à la gestion économique et sociale de l'après-mines, en raison de la baisse des prestations versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) qui se poursuit (-20 millions d'euros à ce titre).

- les **crédits dédiés à la prévention des risques** (programme 181) baissent de plus de 6 millions d'euros par rapport à 2019 (- 1 %).

Le Gouvernement communique donc sur une augmentation des crédits dédiés à l'écologie qui est largement fictive, dès lors qu'elle s'appuie exclusivement sur des mesures de périmètre.

Le budget proposé pour la présente mission pour 2020 n'est pas à la hauteur de « l'urgence écologique » à laquelle prétend répondre le Gouvernement.

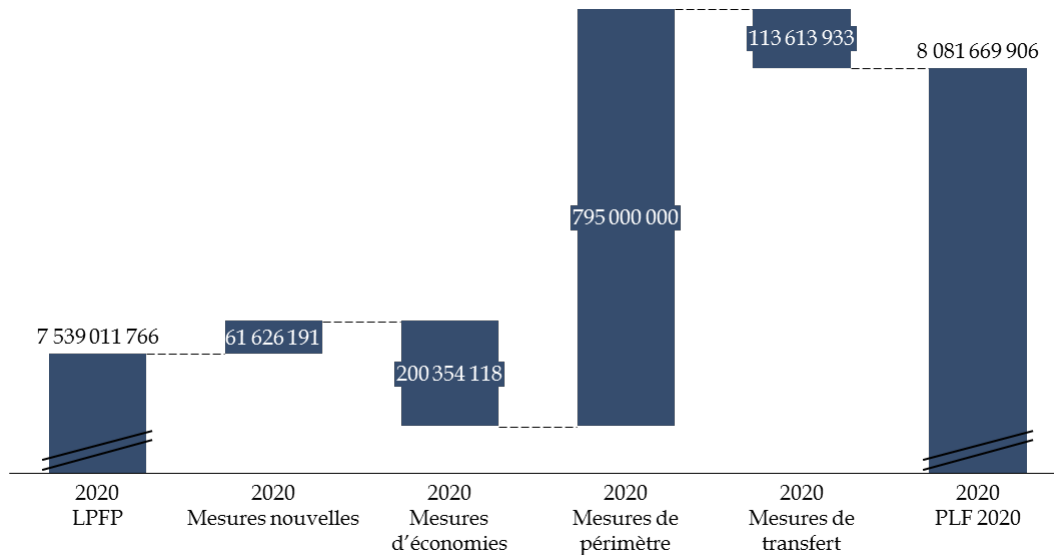
2. ... qui entraînent un dépassement de l'annuité prévue par la loi de programmation des finances publiques

Comme l'illustre le graphique ci-après, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits des programmes suivis par le rapporteur spécial dépasseraient de 542,7 millions d'euros l'annuité 2020 prévue par la loi de programmation des finances publiques.

Ce dépassement s'explique toutefois par les mesures de périmètre : hors mesure de périmètre, l'annuité 2020 serait sous-exécutée.

Trajectoires et évolution des crédits de la mission (hors transports) hors contribution au CAS « Pensions »

(en euros)



Source : réponses du ministère de la transition écologique et solidaire au questionnaire du rapporteur spécial

II. LES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION SONT DE NOUVEAU EN DIMINUTION EN 2020

1. Une réduction de 797 ETP en 2020

Les dépenses « support » du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et du ministère de la cohésion des territoires (MCT) sont retracées dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la présente mission.

Les effectifs relevant du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) sont portés en quasi-totalité sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie et de la mobilité durables », à l'exception des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), portés par le programme 181 « Prévention des risques » et de ceux portés par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement des territoires » et du programme 147 « Politique de la ville ».

Le schéma d'emplois ministériels du présent projet de loi de finances prévoit une réduction de 799 ETP (et + 2 ETP sur le programme 181 « Prévention des risques » au profit de l'ASN, soit - 797 ETP), soit un taux d'effort de 2 %, identique à celui des années précédentes (- 811 ETP en 2019). Ce schéma d'emplois est réparti comme suit : -200 pour les effectifs du

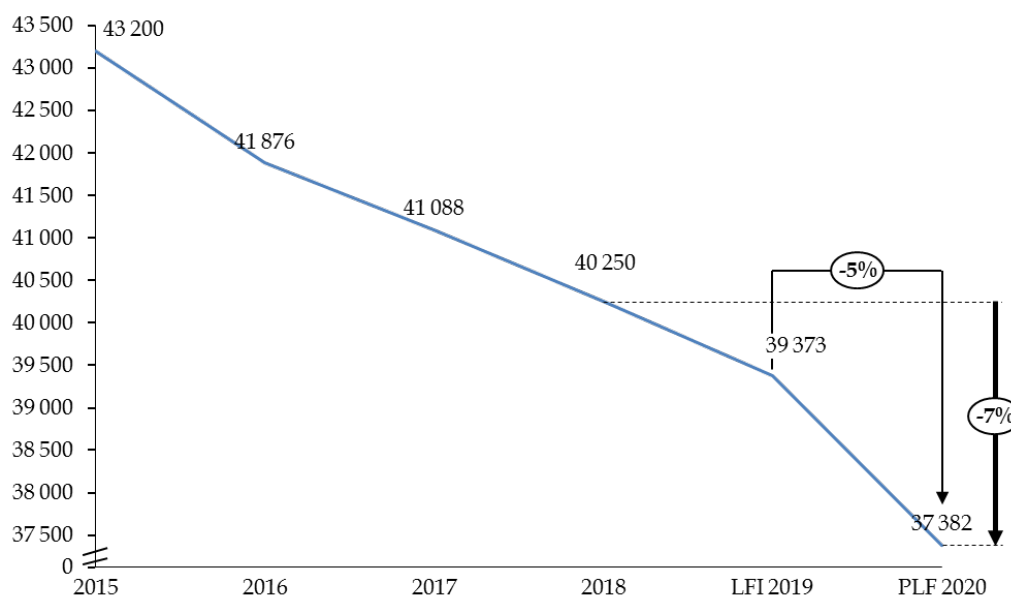
MCTRCT et -599 pour les effectifs du MTES (hors opérateurs et aviation civile)¹.

D'après les informations transmises par le MTES, « les emplois consacrés à la politique de l'énergie, du climat et de l'après-mines, à celle de la prévention des risques ainsi que ceux des autorités administratives indépendantes seront préservés. Les baisses les plus importantes porteront, comme précédemment, sur les effectifs supports (-3,2%) et l'exploitation du réseau routier national non concédé (-2,3%) »².

Le plafond d'emplois est de 37 382 ETPT pour 2020, contre 39 373 en LFI 2019 (-1 991 ETPT).

D'après les informations communiquées par le ministère de la transition écologique et solidaire, les prévisions de départ à la retraite s'établissent à 1 442 ETP au périmètre des deux ministères soit **un taux prévisionnel de non remplacement des départs à la retraite de 55 %**.

Évolution du nombre d'ETPT sous plafond des MCTES ET MCT



Source : commission des finances du Sénat

Les crédits de personnel diminuent de près de 80 millions d'euros, passant de 2,77 milliards d'euros à 2,69 milliards d'euros. Le secrétariat général du MTES, auditionné par le rapporteur spécial, justifie cette baisse par plusieurs éléments :

¹ Source : réponses du ministère de la transition écologique et solidaire au questionnaire du rapporteur spécial.

² Id.

- des économies induites par les suppressions d'emplois (de 29,4 millions d'euros hors contribution au CAS « Pensions », y compris l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2019) ;

- des mesures catégorielles en faveur des personnels (+ 12,6 millions d'euros hors contribution au CAS « Pensions ») ;

- des transferts opérés en base du PLF pour 2020 (- 67,2 millions d'euros, dont principalement la création des secrétariats généraux communs des directions départementales interministérielles).

Les opérateurs de la mission ne sont pas épargnés par la baisse des effectifs, affichant un schéma d'emplois important (d'après le secrétariat général du MTES, - 241 ETP pour 2020 au périmètre de la mission, - 276 au périmètre ministériel).

Par exemple, le schéma d'emplois des opérateurs du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » est fixé à - 43 ETPT : les réductions d'emplois porteront principalement sur les agences de l'eau (- 40 ETPT), dès lors que l'Office français de la biodiversité créé au 1^{er} janvier 2020 ne se voit pas appliquer de réduction d'effectifs.

S'agissant du programme 181 « Prévention des risques », le plafond d'emplois de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) diminuerait de 20 ETPT (de 878 ETPT en 2019 à 858 en 2020), celui de l'INERIS de 13 ETPT.

2. Hors dépenses de personnel, les crédits du programme support sont stables à périmètre constant

Hors titre 2, le programme 217 assure le financement des activités « soutien » (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement, actions à l'international, formation, action sociale, prévention des risques professionnels) nécessaires à la mise en œuvre des politiques portées par la mission.

D'après les informations fournies par le secrétariat général du MTES, à périmètre constant¹, les crédits du programme 217 hors titre 2 s'élèvent pour 2020 à 185,8 millions d'euros en AE et à 232,5 millions d'euros en CP, diminuant de 11,2 millions d'euros en AE et de 1,9 millions d'euros en CP.

¹ La dotation de 9,1 millions d'euros votée l'an dernier pour permettre au programme 217 de procéder à l'engagement de ses marchés pluriannuels d'électricité, de gaz et de gardiennage n'est pas reconduite.

Par ailleurs, des économies sont réalisées à hauteur de 1,9 millions d'euros en AE et en CP.

DEUXIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

I. LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : UNE STAGNATION DES MOYENS PARADOXALE DANS LE CONTEXTE DE LA MISE EN PLACE DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ

A. UNE STAGNATION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 113

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » met en œuvre :

- la **politique de l'eau**, qui prend appui sur les dispositifs de la directive cadre eau (DCE) du 23 octobre 2000 et fixe des objectifs de protection et de restauration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ;

- la **politique relative au littoral et au milieu marin**, principalement par la mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) du 17 juin 2008 qui vise à réaliser ou maintenir un bon état écologique des eaux marines à l'horizon 2020 ;

- la **politique relative à la biodiversité**, par une meilleure connaissance de la biodiversité, la protection des espèces animales, la protection des espaces naturels, *via* les aires protégées (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles nationales, régionales, Natura 2000), la trame verte et bleue, etc.

Évolution des crédits du programme 113 entre 2019 et 2020

En millions d'euros	LFI 2019		PLF 2020		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action - Brique						
Action 1 - Sites, paysages, publicité	6,59	6,60	6,59	6,59	0,0%	-0,2%
Sites, paysage, publicité	6,59	6,60	6,59	6,59	0,0%	-0,2%
Action 2 - Logistique et contentieux	5,64	5,64	5,66	5,65	0,4%	0,2%
Logistique	0,60	0,60	0,60	0,60	0,0%	0,0%
Contentieux	5,04	5,04	5,06	5,05	0,4%	0,2%
Action 7 - Gestion des milieux et biodiversité	151,87	147,65	183,06	189,27	20,5%	28,2%
Espaces marins	20,06	20,05	20,09	20,07	0,1%	0,1%
Mesures territoriales dans le domaine de l'eau	15,92	15,87	15,87	15,82	-0,3%	-0,3%
TVB et autres espaces protégés	43,04	42,16	41,94	40,54	-2,6%	-3,8%
Natura 2000	35,88	36,74	32,83	33,73	-8,5%	-8,2%
Connaissance biodiversité	36,47	32,33	30,63	37,41	-16,0%	15,7%
Opérateurs	0,50	0,50	41,70	41,70	NS	NS
Total	164,10	159,89	195,31	201,51	19,0%	26,0%

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Le projet de loi de finances pour 2020 propose une augmentation des crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 : **+ 19 % en autorisations d'engagement et + 26 % en crédits de paiement**, soit respectivement une **augmentation de 31,2 et 41,6 millions d'euros**.

L'intégralité de cette augmentation est portée par l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité ».

1. L'augmentation des crédits du programme découle d'une subvention à destination de l'Office français de la biodiversité (OFB), compensant la réforme du permis de chasse intervenue en 2019

C'est sur l'action 7, qui a pour objectif d'appliquer les directives communautaires dans les domaines de l'eau et de la nature et de mettre en œuvre la loi 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages, que sont portées les mesures nouvelles proposées par le projet de loi de finances pour 2020 :

- une **subvention pour charges de service public de 41,2 millions d'euros** (AE=CP) est créée à destination du nouvel opérateur qu'est l'Office français de la biodiversité (OFB), issu de la fusion de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ; celle-ci vise à garantir la mise en place de l'opérateur dans de bonnes conditions financières (cf. *infra*) ;

- **l'enveloppe consacrée à l'organisation du congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui se tiendra à Marseille en 2020**, est revue à la hausse : 9,2 millions d'euros ont été prévus en autorisations d'engagement en 2019 et 5 millions d'euros en crédits de paiement ; 6,2 millions d'euros sont proposés pour 2020, soit + 1,2 millions d'euros¹.

En réalité, cette subvention affectée à l'OFB compense la perte de recettes résultant pour l'office de la baisse des redevances cynégétiques décidée par le président de la République en août 2018. **Il ne s'agit donc pas d'une augmentation des moyens alloués à la politique de la biodiversité, mais de la compensation d'une baisse de ressources qui fragilisait le budget de l'ONCFS.**

Il en va de même de l'augmentation des crédits dédiés au congrès mondial de la nature, crédits qui auraient pu être consacrés à un renforcement des actions en faveur de la biodiversité.

¹ En outre, un « débasage » de 800 000 euros est effectué en AE et en CP, vers le programme 162 « PITE » dans le cadre de la création en 2020 de la nouvelle action en faveur de la Guyane

2. Hors la subvention au nouvel opérateur, les moyens prévus pour la gestion des milieux et de la biodiversité sont stables

Le « plan biodiversité », lancé en 2019 et destiné à renforcer les actions pour la préservation de la biodiversité et à mobiliser des leviers pour la restaurer lorsqu'elle est dégradée, se poursuit. Présenté le 4 juillet 2018, il concourt à l'accélération de la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) actuelle, et à l'anticipation de la prochaine SNB qui sera élaborée en 2021.

Le plan bénéficie en 2020 d'une enveloppe budgétaire identique à 2019, soit **10 millions d'euros en AE et en CP**.

État d'avancement du « Plan biodiversité »

Pour en faciliter la gestion opérationnelle, les 90 actions ont été distinguées en 153 sous actions, dont 132 sont en cours et 15 déjà réalisées à la date anniversaire du 4 juillet 2019, notamment la réintroduction de 2 ourses, la lutte contre l'étalement urbain intégré dans la Loi ELAN, la relance de la politique de protection des zones humides par la remise d'un rapport parlementaire dédié, le renforcement de la législation relative à la pollution lumineuse, l'adoption de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI), la publication du décret permettant la protection des habitats naturels, la signature du contrat de transition écologique dédié à la biodiversité avec la communauté d'agglomération du Pays de Grasse et le parc naturel régional des Préalpes d'Azur.

D'autres devraient aboutir dans les prochains mois, comme la création du 11ème parc national en Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est, ou l'adoption en fin d'année d'un plan national d'actions pour les cétacés. En outre-mer, l'Agence française pour la biodiversité finalise l'installation de son service « Valorisation économique de la biodiversité » en Guyane. Au niveau international, la protection des forêts tropicales et des grands singes, inscrite dans le plan, vient notamment de se traduire par l'engagement financier de fonds français pour l'environnement mondial, à hauteur de 915 000 euros, au projet FoFauPu (2018-2023) en Ouganda.

Les autres actions de plus long court sont engagées et produisent déjà leurs effets. Par exemple, 3 700 ha supplémentaires ont été acquis en maîtrise de gestion par le Conservatoire du littoral en 1 an, sur les 10 000 ha objectif du plan à l'horizon 2022. L'effacement de 2 barrages sur la Sélune, opération de grande ampleur en cours, illustre la mise en œuvre de l'action de restauration de 25 000 km de cours d'eau.

Source : réponses du ministère de la transition écologique et solidaire au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Toutefois, il y a lieu de rappeler que le Gouvernement indique que 600 millions d'euros sont mobilisés pour la mise en œuvre des actions du plan, sur une durée de quatre ans. **Les quelques 10 millions d'euros de crédits de paiement renouvelés pour 2020 apparaissent donc bien dérisoires, le plan étant en pratique financé par les agences de l'eau.**

Modalités de financement du « Plan biodiversité »

Le « plan biodiversité » prévoit bien de mobiliser 600 millions d'euros de crédits sur les quatre prochaines années, décomposés comme suit :

- 150 millions d'euros seraient consacrés aux **paiements pour les services environnementaux** dans le domaine de l'agriculture, afin de préserver les prairies, restaurer les haies, développer le couvert végétal et protéger les sols ;
- 250 millions d'euros seront dédiés au renforcement des actions engagées par le ministère et ses opérateurs pour la **restauration et la gestion des milieux, la lutte contre les plastiques, les actions destinées à encourager le développement de la nature en ville**, et pour le déploiement des solutions innovantes fondées sur la nature ;
- enfin, 200 millions d'euros seront issus de la **hausse de la redevance sur les pollutions diffuses** et viendront financer le **développement de l'agriculture biologique**.

En réalité, peu de crédits supplémentaires sont apportés par l'État, dès lors qu'**environ 510 millions d'euros proviendraient d'un redéploiement des interventions des agences de l'eau** entre le 10^e et le 11^e programme d'intervention :

- 200 millions d'euros sur l'agriculture biologique ;
- 150 millions d'euros sur les paiements pour services environnementaux ;
- 160 millions d'euros sur la restauration et la gestion des milieux aquatiques, terrestres et marins.

Source : commission des finances du Sénat

Surtout, hors subvention à l'OFB, les crédits de l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité », qui portent le « Plan biodiversité », apparaissent en diminution :

- les crédits alloués à **protection des espaces naturels diminuent : 40,5 millions d'euros** sont prévus en 2020 pour financer les 54 parcs naturels régionaux, les 167 réserves naturelles régionales et les 21 conservatoires nationaux des espaces naturels, contre 43 millions d'euros en 2019 (- 3,8 %).

- les crédits alloués au réseau Natura 2000 sont également en baisse (- 8,2 %).

Seule la sous-action consacrée à la **connaissance et la préservation de la biodiversité** enregistre une augmentation des crédits : **37,4 millions d'euros** sont ainsi prévus (+ 5,4 millions d'euros), en raison de la hausse des dépenses consacrées aux indemnités des éleveurs dont les troupeaux sont attaqués par le loup.

Hors subvention nouvelle à l'OFB, **les crédits de paiement du programme 113 sont équivalents à ceux prévus en loi de finances initiale pour 2019, et stagnent à 159,9 millions d'euros.**

B. LE FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DE LA BIODIVERSITÉ EN 2020 ÉVOLUE À LA MARGE

1. Les modalités de financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité ont profondément évolué depuis 2018

Les modalités de financement des opérateurs du programme 113 ont été profondément remaniées par l'article 135 de la loi de finances initiale pour 2018.

Cet article a institué, à compter de 2018, une **contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'Agence française pour la biodiversité**, à hauteur d'un montant compris entre 240 et 260 millions d'euros **et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage** à hauteur d'un montant compris entre 30 et 37 millions¹.

En outre, l'article 137 de la loi de finances initiale pour 2018 a institué une **contribution annuelle de l'Agence française pour la biodiversité au profit des parcs nationaux**, comprise entre 61 et 65 millions d'euros. Un arrêté ministériel annuel fixe également les montants et les échéanciers de paiement pour chacun des dix parcs nationaux².

Deux circuits financiers distincts ont ainsi été mis en place : celui des agences de l'eau vers l'AFB et l'ONCFS, d'une part, et celui de l'AFB vers les parcs nationaux d'autre part.

En contrepartie de ces contributions, les principales **subventions pour charges de service public du programme 113 ont été supprimées** traduisant un **désengagement de l'État du financement de la politique de la biodiversité**.

En outre, la loi de finances initiale pour 2018 a **abaissé de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros le plafond annuel des redevances des agences de l'eau, à compter du 1^{er} janvier 2019**, date d'engagement du 10^{ème} programme pluriannuel d'interventions pour les années 2019 à 2024.

¹ L'arrêté du 11 février 2019 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage fixe à 243 millions d'euros la contribution à l'AFB et à 37 millions d'euros la contribution à l'ONCFS.

² L'arrêté du 24 janvier 2019 organise les modalités de la contribution financière de l'AFB vers les établissements publics de parcs nationaux : 63,3 millions d'euros ont été alloués aux parcs nationaux en 2019, comme en 2018.

2. La création de l'Office français de la biodiversité entraîne une modification de ses modalités de financement

La loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement prévoit la création d'un nouvel établissement, l'Office français de la biodiversité (OFB), au 1^{er} janvier 2020, fusionnant l'AFB et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Comme l'indique le ministère de la transition écologique et solidaire, « *la réforme de la chasse qui accompagne la création de l'office est à l'origine de changements dans les équilibres budgétaires actuellement en œuvre pour les agences de l'eau, l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage* »¹.

a) Un rehaussement du plafond des redevances affectées aux agences de l'eau prévu par l'article 27 du projet de loi de finances pour 2020

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit le **recouvrement des redevances cynégétiques, actuellement perçues auprès des titulaires du permis de chasser par l'ONCFS, par les agences de l'eau.**

Il s'agit là, pour le Gouvernement, « *de diversifier les redevances des agences de l'eau et d'élargir ces ressources à des contributions dans le champ des atteintes à la biodiversité, dans la perspective de conforter le rôle des agences comme opérateurs principaux du financement des politiques de l'eau et de la biodiversité* »².

Pour tenir compte de ces nouvelles ressources, l'article 27 du projet de loi de finances propose de relever le plafond global des redevances perçues par les agences de l'eau, qui serait augmenté de 46,1 millions d'euros, soit le rendement prévisionnel des redevances cynégétiques en 2019.

Ce plafond serait ainsi fixé à **2,151 milliards d'euros par an** (2,105 milliards d'euros actuellement). **La contribution des agences de l'eau à l'OFB augmenterait de 46,1 millions d'euros.**

Les redevances cynégétiques ne feront donc que « transiter » par les agences de l'eau, qui les reverseront à l'OFB.

Si cette évolution n'entraîne pas de mise à contribution directe des agences de l'eau, comme ce fut le cas en 2018, elle n'est pas sans conséquence en termes de gestion. Auditionnés par le rapporteur spécial, les représentants de la direction de l'eau et de la biodiversité ont indiqué que

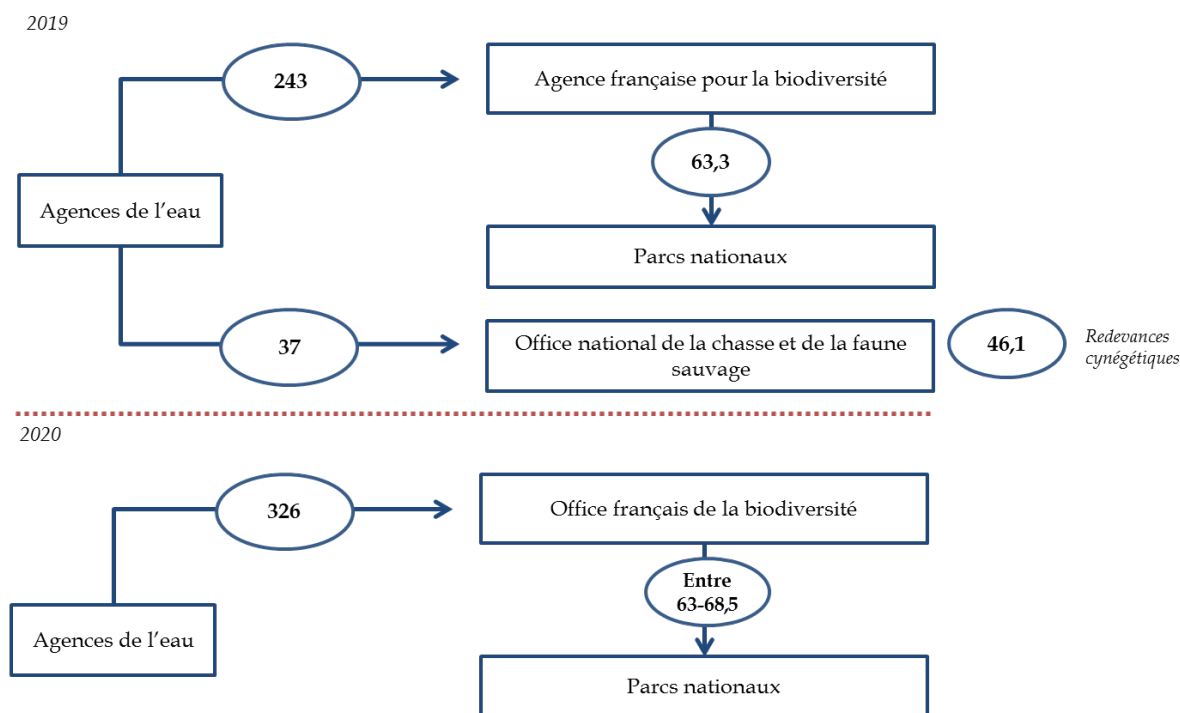
¹ Réponses du ministère de la transition écologique et solidaire au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

² Id.

le recouvrement des redevances cynégétiques par les agences de l'eau nécessiterait entre **2 et 3 ETP** supplémentaires au niveau national.

Évolution des modalités de financement des opérateurs de la biodiversité en 2019 et en 2020

(en millions d'euros)



* Hors contribution des agences de l'eau à l'OFB au titre du plan « Ecophyto ».

Source : commission des finances du Sénat

La contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'Office française pour la biodiversité serait fixée à hauteur d'un montant compris entre **316,1 et 343,1 millions d'euros**, fusionnant les contributions auparavant affectées aux deux opérateurs (AFB et ONCFS) et les redevances cynégétiques.

La contribution annuelle de l'OFB aux parcs nationaux serait fixée à hauteur d'un montant compris entre **63 et 68,5 millions d'euros**. L'augmentation du financement alloué aux parcs nationaux en 2020 résulterait pour 2,2 millions d'euros de la création en novembre 2019 du **11^e parc national**, le parc national forestier feuillu de plaine entre Champagne et Bourgogne sous le nom « **parc national des forêts** », et pour 1,8 million d'euros d'un financement supplémentaire pour les 10 parcs nationaux existants.

b) La création d'une subvention pour charges de service public sur le programme 113 vise à compenser la baisse des redevances cynégétiques actée en 2019

L'article 233 de la loi de finances pour 2019 a supprimé la différence de tarification entre les redevances cynégétiques nationale et départementale. Cette disposition diminuant le coût du permis de chasse national a conduit à diminuer le rendement de la redevance nationale, dont découle une perte de recettes de plus **20 millions d'euros pour l'ONCFS**.

La création de l'OFB à compter du 1^{er} janvier 2020 s'accompagne de la mise en place d'une subvention du programme 113 à hauteur de **41,2 millions d'euros**, décomposée comme suit :

- 21,5 millions d'euros sont destinés à compenser le manque à gagner de la baisse du permis de chasse pour l'office ;

- 9 millions d'euros compensent le transfert de missions aux fédérations de chasse (notamment les plans de chasse des services déconcentrés) ;

- 11 millions financent les dépenses liées à l'éco-contribution (actions « Biodiversité » conduites par les fédérations de chasseurs)

Votre rapporteur spécial note que les agences de l'eau ne sont ainsi pas mises à contribution, ce qui permet de préserver les moyens alloués au 11^{ème} programme d'intervention.

3. Les moyens de l'Office français de la biodiversité seront-ils suffisants ?

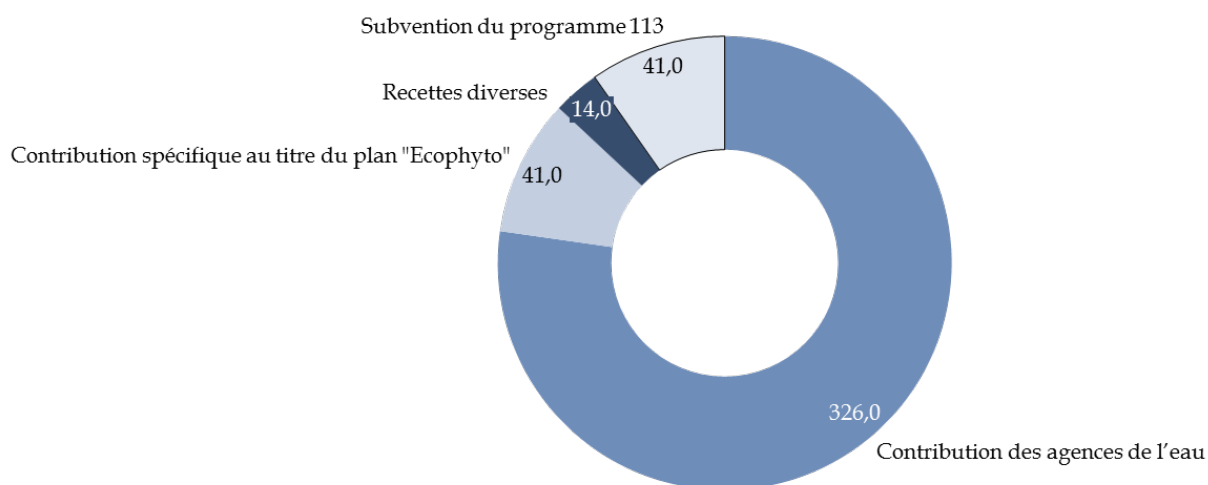
L'année 2020 constitue le **premier exercice budgétaire** de l'Office français de la biodiversité, issu de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS.

Le budget de l'opérateur n'est pas encore arrêté - il le sera par un arrêté conjoint des ministères de l'agriculture, de la transition écologique et solidaire et du budget. Toutefois, l'Office connaît d'ores et déjà les ressources qui lui seront allouées, illustrées dans le graphique ci-après.

Le financement du nouvel établissement sera ainsi principalement assuré par les contributions des agences de l'eau : la contribution versée à l'AFB (243 millions d'euros en 2019), à l'ONCFS (37 millions d'euros), dont le montant restera stable et le produit des redevances cynégétiques qui seront perçues à partir de 2020 par les agences de l'eau et reversées intégralement à l'OFB, soit au total, 326 millions d'euros.

Financement prévisionnel de l'OFB en 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

La projection des dépenses reposerait sur la consolidation des dépenses des deux organismes fusionnés. Il est toutefois difficile pour le Parlement de se prononcer sur le budget 2020 proposé pour ce nouvel opérateur dès lors qu'il n'est pas encore connu et sera présenté au conseil d'administration de l'Office en début d'année prochaine.

S'agissant des **implantations géographiques** et de la **politique immobilière**, un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) devrait prochainement être élaboré avec pour objectif de rationaliser les implantations immobilières et de mutualiser les locaux : les services départementaux des organismes pourraient être regroupés sur un même site dans certains départements.

S'agissant des moyens humains, cet opérateur ne se verra pas appliquer de schéma d'emplois en 2020 : ses emplois seront la consolidation des effectifs de l'AFB et de l'ONCFS : **2 659 ETPT pour 2020**. Le schéma d'emplois prévu pour 2021 serait de -20 ETP, contre 40 initialement envisagé et -40 ETP en 2022. Il est à noter que 37 ETP seraient consacrés à horizon 2022 aux parcs naturels marins. Ainsi, sur 3 ans, 60 ETP seraient supprimés.

En outre, d'après les informations communiquées au rapporteur spécial, la subvention versée par le programme 113 augmenterait en 2021 pour s'élever à 51,2 millions d'euros¹.

¹ Réponses du ministère au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

II. UNE STAGNATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES DÉCONNECTÉE DES ENJEUX LIÉS AU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE

À périmètre constant, les crédits prévus pour le programme 181 « Prévention des risques » en 2020 sont en diminution par rapport à la loi de finances initiales pour 2019 (826,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 826,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement -1,41 % et -0,73 % par rapport à 2019).

Leur diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 s'explique toutefois par un amendement de 7 millions d'euros en AE et CP adopté par l'Assemblée nationale dont les crédits ne sont pas reconduits en 2020. Hors cette mesure exceptionnelle¹, les crédits du programme 181 sont relativement stables (- 0,58 % en AE et -011 % en CP).

Évolution des crédits du programme 181 « Prévention des risques » entre 2019 et 2020

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)
Action 01 – Prévention des risques technologique et des pollutions	101 043 634	95 347 635	-5,64%	90 981 845	90 526 138	-0,50%
Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	58 974 289	60 316 861	2,28%	63 974 289	65 316 861	2,10%
<i>dont titre 2</i>	46 446 540	47 671 569	2,64%	46 446 540	47 671 569	2,64%
Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	44 699 826	37 235 182	-16,70%	44 235 183	37 235 183	-15,82%
<i>dont amendement "Le Signal"</i>	7 000 000		-1,23%	7 000 000		0,00%
Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnités et expropriations sur les sites	38 277 130	38 777 130	1,31%	38 277 130	38 777 130	1,31%
Action 12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	595 333 800	594 833 800	-0,08%	595 333 800	594 833 800	-0,08%
Total (hors titre 2)	791 882 139	778 839 039	-1,65%	786 355 707	779 017 543	-0,93%
Total (hors titre 2) hors "Le Signal"	784 882 139		-0,77%	779 355 707		-0,04%
Total y. c. titre 2	838 328 679	826 510 608	-1,41%	832 802 247	826 689 112	-0,73%
Total y. c. titre 2 hors "Le Signal"	831 328 679		-0,58%	825 802 247		0,11%

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

¹ La résidence « Le Signal » à Soulac-en-Mer, évacuée en 2014, était menacée par l'érosion marine. En l'absence de solution pour indemniser les propriétaires, un amendement parlementaire au PLF pour 2019 a inscrit 7 millions d'euros pour cette indemnisation.

A. LA STAGNATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES APPARAÎT DÉCONNECTÉE DES ENJEUX ACTUELS

1. Une absence d'effort budgétaire sur la prévention des risques technologiques difficilement compréhensible

En 2020, l'action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » voit ses AE diminuer de 5,6 % et ses CP diminuer de 0,5 %.

D'après le ministère, cette diminution reflète le moindre besoin de financement des **plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**.

Ces **plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**, créés par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, à la suite de la catastrophe AZF, **prévoient des mesures visant à réduire les risques associés à la présence de sites industriels à hauts risques (classés Seveso seuil haut) pour les riverains.**

Ces plans permettent d'agir sur l'urbanisation existante, dès lors que la **réduction du risque à la source, sur le site à l'origine du risque, menée par les exploitants industriels sous le contrôle de l'inspection des installations classées, ne permet pas de circonscrire les conséquences du risque résiduel dans les limites de l'établissement industriel.**

En août 2019, 382 PPRT ont été approuvés sur les 388 PPRT à réaliser.

Si toutes les études techniques préalables sont quasi-achevées depuis 2010 - 2011, la phase de concertation demeure souvent problématique, car les PPRT peuvent engendrer des **mesures foncières** (expropriations, délaissement), des **mesures « alternatives »** aux mesures foncières, notamment pour les activités économiques riveraines, ou encore des **mesures « supplémentaires »** de réduction du risque à la source sur les sites industriels.

Quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF et l'adoption de la loi « risques » de 2003, la **mise en œuvre opérationnelle** de ces plans se poursuit, mais à un rythme qui devrait être plus soutenu.

46 millions d'euros sont prévus en AE et 41 millions d'euros en CP en 2020. Les coûts engagés par l'État découlent de la prise en charge de 90 % des travaux de maintien aux normes dans les zones à risque. La baisse des dépenses est liée à une **mise en œuvre moins rapide qu'escompté des travaux, pourtant indispensables pour la prévention des risques, comme en témoigne l'actualité récente avec l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen le 26 septembre dernier.**

La commission d'enquête créée par le Sénat le 2 octobre 2019 et dont votre rapporteur spécial est vice-président devra permettre :

- d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie ;

- de recueillir des éléments d'information sur les conditions dans lesquelles les services de l'État contrôlent l'application des règles applicables aux installations classées et prennent en charge les accidents qui y surviennent ainsi que leurs conséquences ;

- d'en tirer les enseignements sur la prévention des risques technologiques¹.

Dans ce contexte, les effectifs d'inspecteurs affectés à l'inspection des installations classées sont préservés (autour de 1 300 ETPT).

2. La prévention des risques naturels et hydrauliques : des crédits stables

La prévention des risques naturels et hydrauliques, visant à assurer la protection des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles tels les inondations, les mouvements de terrains, séismes, ou submersions marines, est mise en œuvre par les **plans de prévention des risques naturels (PPRN), les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI)**, outils de contractualisation entre l'État et les collectivités permettant de promouvoir une gestion des risques d'inondation, **ou encore le plan séisme Antilles**.

Les PPRN ont pour objet de **maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des populations et des biens, à travers des mesures d'interdiction ou d'adaptation des constructions nouvelles ou existantes**.

Concrètement, un plan de prévention des risques délimite les zones concernées par le risque sur le territoire, sur la base d'un aléa de référence, par exemple pour les crues des rivières, la crue centennale, ou si elle est plus élevée, la plus haute crue connue, et définit une réglementation pour chaque zone.

L'objectif visé lors de la mise en place des PPRN conduisait à ce que 12 500 communes soient couvertes par un PPRN approuvé, couvrant les territoires à forts enjeux. **Au 1^{er} janvier 2019, 11 893 communes sont couvertes par un PPRN approuvé. 1 619 communes ont un PPRN prescrit.**

¹ L'Assemblée nationale a également créé une mission d'information sur l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen.

D'après les informations communiquées par le ministère de la transition écologique et solidaire, « dans le cadre de l'instruction du gouvernement du 6 février 2019 relative aux thèmes prioritaires d'actions en matière de prévention des risques naturels et hydrauliques pour la période 2019-2021, des critères de priorisation pour l'élaboration et la révision des PPRN ont été précisés, afin de couvrir prioritairement les territoires présentant le plus d'enjeux, en tenant compte, par exemple, de la pression foncière. En effet, dans le contexte du changement climatique, l'exposition de nouveaux enjeux aux risques naturels est une préoccupation majeure ».

Depuis 2014, le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), ou fonds « Barnier », prend en charge les dépenses d'élaboration des PPRN et des actions d'information préventive sur les risques majeurs.**

Le financement du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Le FPRNM est financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles représentant elle-même une « sur-prime » de 12 % ou 6 % selon qu'il s'agit d'un contrat habitation ou automobile. Tous les particuliers disposant d'une assurance multi-risques habitation ou automobile participent donc au financement du fonds Barnier, à raison de 1,44 % ou de 0,72 %, de la cotisation d'assurance. Le montant annuel prélevé via les compagnies d'assurance est de l'ordre de **210 millions d'euros en augmentation tendancielle.**

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

L'article 44 de la loi de finances pour 2018 a prévu le **plafonnement de la taxe affectée au FPRNM à compter de 2018, à hauteur de 137 millions d'euros – soit 131,5 millions d'euros après prélèvement pour frais de gestion. Alors que 210 millions d'euros sont prélevés sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles, l'écart est reversé au budget général, dévoyant le financement par les assurés au profit du budget de l'État.**

Or, l'augmentation des risques liés au réchauffement climatique implique des besoins de financement croissants pour les PPRN.

Par exemple, pour la seule mesure d'acquisition amiable à la suite des inondations de l'Aude de l'automne 2018, le besoin est évalué à entre 5 et 15 millions d'euros par an sur la période 2019-2020. Les besoins pour la deuxième phase du plan séisme Antilles sont évalués à 17 millions d'euros par an pour la poursuite des opérations de mises aux normes parasismiques ou de délocalisations des établissements scolaires en 2019 et 2020.

**Prévision de dépenses du FPRNM par catégories de mesures
pour la période 2019-2020**

(en millions d'euros)

Opérations financées par le fonds	Rappel dépenses 2018	Prévisions 2019	Prévisions 2020
Expropriations	1,7	2	3
<i>dont Xynthia</i>	0		
<i>Autres</i>	1,7		
Cofinancement des PPRN et information préventive (inclus cartographie DI à partir de 2019)	19,1	17	17
Evacuations et relogement	0,7	1,4	0,4
Acquisitions amiables	21	25	35
Etudes et travaux prescrits par un PPRN	0,6	0,9	0,9
Etudes et travaux réduction vulnérabilité PAPI	0	3	3
Traitement des cavités souterraines	0,5	0,8	0,8
Etudes, équipements et travaux des collectivités	109,3	105	105
<i>dont Plan Séisme</i>	28,2	16	17
<i>dont prévention des inondations dans le cadre des PAPI et PGF</i>	62,4	70	73
<i>dont prévention des inondations dans le cadre des PSR</i>	6,2	5	5
<i>dont Autres</i>	12,5	14	10
Etudes et travaux de confortement des digues domaniales (inclus PSR)	15	25	20
Cartographie Directive inondation (mesure fusionnée avec PPRN et information préventive à partir de 2019)	0,9	0	0
Etudes et travaux de prévention du risque sismique SDIS (inclus au Plan Séisme)	0	11	11
Etudes et travaux de prévention du risque sismique HLM (inclus au Plan Séisme)	5		
Etudes et travaux bâtiments gestion de crise	0	3	3
Aide aux quartiers d'habitat informel	0,3	2	3
Etudes, travaux et équipements de prévention contre les risques naturels réalisés ou subventionnés par l'État avant le 1 ^{er} janvier 2014	0	0	0
TOTAL	174,1	196,1	202,1
SOLDE DE TRESORERIE (au 31/12/2018) (1)	229,5	174,9	114,3

Source : rapport annexé au présent projet de loi de finances sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs

Répartition de l'intervention du FPRNM par type de risque

(en millions d'euros)

Dépenses par type de risque	Total 2018	Total 2017	Total 2016	Total 2015	Total 2014
Inondation	91,3	124,4	103,1	72,1	72,02
Submersion marine	18,5	8,4	37,5	21,8	34,62
Mouvement de terrain dont chutes de blocs	23,6	15,6	26,1	15,3	15
Cavités Souterraines	1	1	0,8	0,6	0,91
Séismes	34,2	16,4	7	10,2	25,7
Avalanches	0,2	0	0,3	0,01	0,23
Incendies de forêts	0,3	0,2	0,1	0,3	0,37
Autres, dont multirisque	5	12,9	3,4	3,1	9,15
TOTAUX	174,1	178,9	178,3	123,4	158

Source : rapport annexé au présent projet de loi de finances sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs

Votre rapporteur spécial partage ainsi le constat porté par Mme Nicole Bonnefoy dans son rapport réalisé pour la mission d'information sénatoriale sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation¹ : « il est évident que ces dépenses ne sont pas suffisantes au regard de l'ampleur des défis créés par le changement climatique. Or, plus la prévention est réalisée en amont, moins les dégâts causés par la hausse de la fréquence et de la nature des catastrophes naturelles dans un avenir proche seront importants. **Dans cette perspective, la recherche de recettes supplémentaires à destination du FPRNM est à explorer** ».

Surtout, la question de la soutenabilité du fonds se fait jour. La trésorerie du fonds s'élève en fin d'année 2018 à 229,5 millions d'euros. Au regard du niveau élevé des dépenses (174,1 millions d'euros en 2018) et

¹ Rapport n° 628 (2018-2019) de Mme Nicole Bonnefoy « Catastrophes climatiques : mieux prévenir, mieux reconstruire », au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation.

du plafonnement des recettes, la trésorerie diminuerait de moitié en 2020, comme l'illustre le tableau précédent.

B. L'ADEME FAIT FACE À UNE DIMINUTION DE SES EFFECTIFS CONTRADICTOIRE AVEC L'EXTENSION DE SES MISSIONS

1. Une dotation budgétaire stable, mais une réduction des effectifs qui devient problématique

La loi de finances initiale pour 2018 a opéré une rebudgétisation totale du financement de l'ADEME, auparavant financée par l'attribution du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), emportant la création d'une nouvelle action (action 12 « ADEME ») sur le programme 181.

Une subvention de 594,8 millions d'euros en AE et en CP est inscrite sur l'action 12 pour l'année 2020, soit un montant légèrement inférieur à la dotation proposée en 2019 (-9 millions d'euros), conformément aux orientations prévues en loi de programmation des finances publiques.

Pour mémoire, la trajectoire de la loi de programmation prévoyait :

- une dotation supplémentaire de 150 millions d'euros au titre du grand plan d'investissement, pour le financement d'opérations engagées dans le cadre du fonds chaleur « renforcé » ;

- une augmentation de 14 millions d'euros du budget chaque année notamment au titre d'actions nouvelles dans le cadre du fonds « Air mobilité » (soutien à l'hydrogène décarboné, plan vélo).

Toutefois, comme l'a rappelé le directeur général de l'ADEME, auditionné par le rapporteur spécial, « *l'enjeu budgétaire principal réside dans le niveau d'AE autorisé à l'Agence, qui ne sont pas inscrits en loi de finances mais négociées avec l'État dans le cadre du budget de l'Agence* ». Ce sujet revêt une importance particulière compte tenu du nombre plus élevé que prévu de projets abandonnés (cf. *infra*).

Le principal enjeu pour l'ADEME réside dans **la baisse d'effectifs**, en dépit des efforts d'optimisation des processus déjà engagés, et **alors même que les missions confiées à l'Agence sont de plus en plus nombreuses. 11 % des effectifs seraient ainsi supprimés sur 5 ans.**

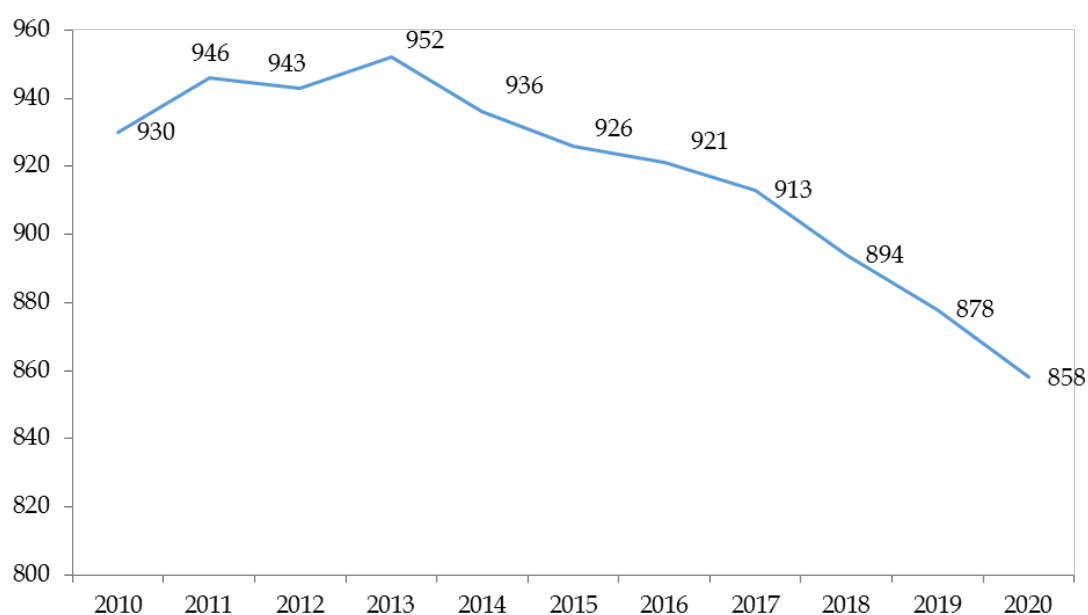
Il est ainsi prévu un **schéma d'emplois de - 20 ETPT** par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, pour un plafond d'emplois de 858 ETPT, contre 878 en 2019. Selon la trajectoire fixée, 21 emplois seraient rendus en 2021. Celle-ci tend à devenir problématique, dès lors que l'ADEME s'est vue confier la gestion du « plan hydrogène », qui nécessite des compétences particulières pour son pilotage, d'autant plus dans un contexte où la baisse des effectifs au niveau ministériel entraîne de nombreuses délégations à l'opérateur qu'est l'ADEME (feuille de route pour les déchets plastiques en

mer, préfiguration des nouvelles filières de responsabilités élargies du producteur, etc.).

Votre rapporteur estime que **l'État doit se donner les moyens de mettre en œuvre les plans qu'il propose**, et qu'une **révision de la trajectoire des emplois de l'ADEME devrait être envisagée dans le cadre de l'élaboration du nouveau contrat d'objectif et de performances** fixant les orientations de l'agence pour les années 2020-2023.

Évolution des effectifs sous plafond de l'ADEME entre 2010 et 2020

(en ETPT)



Source : réponse de l'ADEME au questionnaire du rapporteur spécial

2. La capacité de l'agence à adopter une gestion fongible de ses fonds est limitée

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, le nombre de projets engagés mais abandonnés par les porteurs de projets reste plus élevé que planifié, avec « de l'ordre de 150 millions d'euros de contrats dégagés par an en 2018 et 2019 contre 60 à 70 millions prévus ».

Ces retards ont pour effet de réduire la probabilité d'atteindre les objectifs fixés en matière de transition énergétique (en matière de déploiement de la chaleur renouvelable notamment). **L'atteinte des objectifs de la transition écologique nécessite donc de remplacer ces projets par des engagements nouveaux.**

C'est ce que confirme le ministère lorsqu'il estime que « pour répondre aux objectifs de la PPE et dans un contexte de moratoire sur la trajectoire de taxe carbone, il faudrait une forte augmentation du niveau des engagements du fonds chaleur entre 2020 et 2023 afin d'augmenter les flux de projets (grâce à des ratios d'aide plus attractifs dans les plafonds d'aides d'État) et de soutenir plus de projets (donc de produire plus d'énergie renouvelable) ».

De même, « il est prévu d'augmenter les engagements au titre du fonds déchets dans la perspective de mise en œuvre de la feuille de route économie circulaire (FREC) et de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ».

Un relèvement des niveaux d'autorisations d'engagement pourrait ainsi être demandé par l'ADEME sur le fonds chaleur, l'économie circulaire ou les mobilités pour inciter à une programmation plus élevée.

Il importe de rappeler que l'ADEME dispose de peu de marge de manœuvre quant à la fongibilité des engagements alloués (peu de possibilité de transférer des engagements sous-utilisés, par exemple du fonds déchets, vers le plan hydrogène, qui suscite pourtant beaucoup d'intérêt).

3. Une augmentation des crédits du fonds « chaleur »

Grâce au fonds « chaleur », l'ADEME soutient le développement des investissements de production et des réseaux de distribution de chaleur renouvelable, pour les besoins de l'habitat collectif, du tertiaire, de l'industrie et de l'agriculture.

Ce fonds finance deux types de projets : les installations de petite et moyenne taille, en complément d'autres aides (contrat de projets État-région par exemple, CITE) ; les installations biomasses de grande taille dans le secteur agricole et tertiaire, dans le cadre d'appels à projets nationaux annuels « Biomasse Chaleur Industrie Agriculture Tertiaire » (BIACT).

Entre 2009 et 2018, **2,16 milliards d'euros ont été engagés** pour soutenir près de 4 800 opérations d'investissements.

Évolution des montants engagés par le fonds « chaleur » de l'ADEME

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (p)
Fonds « chaleur »	168	263	249	231	206	165	216	213	197	259	307

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Les aides apportées par le fonds s'inscrivent dans l'objectif fixé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de porter la part des énergies renouvelables à 38 % consommation finale de chaleur d'ici 2030 et de multiplier par cinq la quantité de chaleur renouvelable et de récupération livrée par les réseaux de chaleur. La part de chaleur renouvelable dans la consommation finale de chaleur était de 21 % en 2018, et progresse en moyenne de 0,8 % par an depuis 2010.

Le soutien à la chaleur renouvelable constitue le premier poste de dépense de l'ADEME. **Le budget initial en AE pour 2020 s'établit à 350 millions d'euros**, mais il n'est que prévisionnel dans un contexte de refonte du contrat d'objectif et de performances de l'opérateur en 2020.

Le rythme des projets n'est toutefois pas suffisant pour attendre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment dans un contexte de concurrence du gaz dont le prix baisse depuis 2013. Pour répondre aux objectifs de la PPE, le niveau des engagements du fonds chaleur sera relevé en 2020 afin d'améliorer l'attractivité de la chaleur renouvelable (grâce à des niveaux d'aides renforcés) et de soutenir davantage de projets.

Il est à noter qu'un **fonds « économie circulaire » succéderait au « fonds déchets » en 2020**, comme prévu par la loi relative à la lutte contre les gaspillages et à l'économie circulaire.

C. UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN)

Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection est assuré par l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante financée à titre principal par le programme 181 « Prévention des risques »¹, qui bénéficie d'un appui technique assuré par l'institut de sûreté nucléaire et de radioprotection (IRSN) financé par le

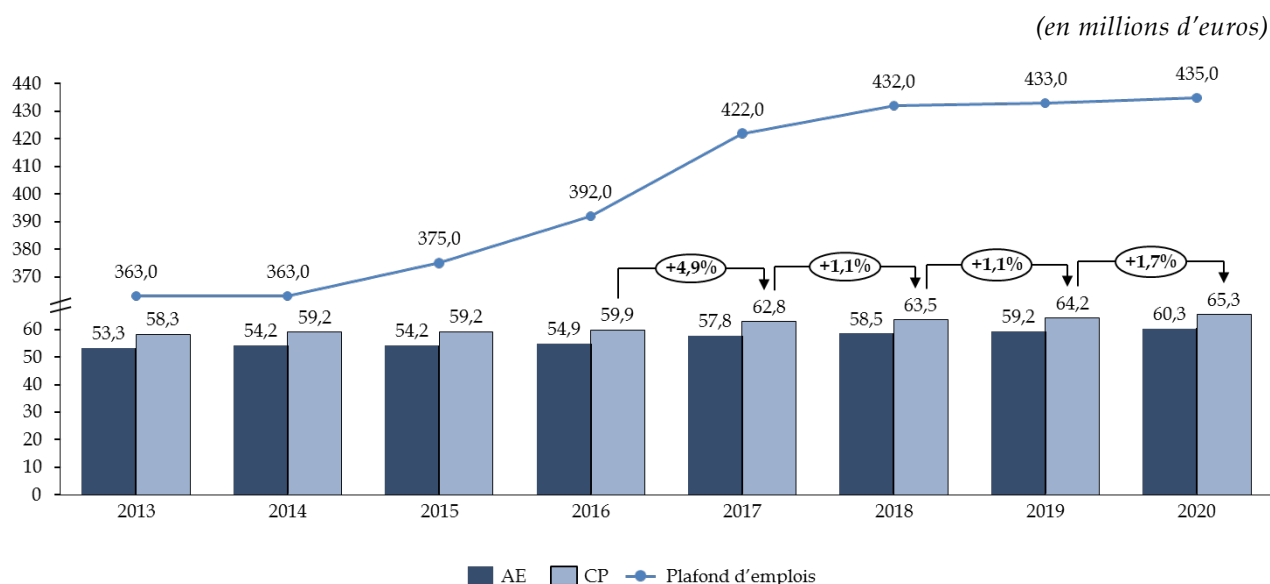
¹ Outre le programme 181, les moyens budgétaires de l'ASN se répartissent sur les programmes 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées », 218 « conduite et pilotage des politiques économique et financière » et 190 « recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

L'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » du programme 181 « Prévention des risques » 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'ASN** : la réglementation, la délivrance des décisions individuelles, le contrôle, l'information du public et l'assistance au Gouvernement en cas de situation d'urgence.

Depuis 2015, les moyens budgétaires et humains de l'ASN sont en hausse constante, comme en témoigne le graphique ci-après.

Évolution des moyens budgétaires de l'ASN financés par le programme 181 entre 2013 et 2020



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Le présent projet de loi de finances s'inscrit dans la continuité d'un renforcement des moyens de l'ASN.

Ainsi, les crédits de l'action 9 augmentent en 2020 et atteignent 60,3 millions d'euros en AE et 65,3 millions d'euros en CP.

D'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial, cette hausse découle de l'augmentation des crédits de personnel (+ 2,64 %) et d'un complément de 200 000 euros pour le financement de dépenses structurantes dans le secteur informatique : travaux relatifs au plan de continuité informatique, à la transformation numérique et au déploiement d'un nouveau système de gestion documentaire.

Un **accroissement du plafond d'emplois** est également prévu, de 4 ETPT, pour atteindre 435 ETPT **en 2020**. Cette évolution résulte des éléments suivants :

- la création de deux emplois au sein de l'ASN : 1 en 2020 et 1 en 2021 ;

- le transfert de 2 ETPT depuis le plafond d'emplois de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) vers celui de l'ASN.

L'ASN a fait part, à plusieurs reprises, de ses besoins accrus en matière de moyens humains et financiers.

En effet, l'ASN fait face à une charge plus lourde, compte tenu du renforcement de la sûreté du parc nucléaire français à la suite de l'accident de Fukushima, du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction de la demande de prolongation de leur fonctionnement, de la mise en fonctionnement du réacteur EPR sur le site de Flamanville, du développement du projet CIGEO et de la montée en puissance de la problématique du démantèlement.

L'ASN considère que ses effectifs restent insuffisants pour pleinement faire face aux enjeux. Il est particulièrement regrettable que les 15 agents supplémentaires pour le triennal 2018-2020 demandés à l'ASN, à hauteur de 5 ETP chaque année, ne lui aient pas été accordés. Cette demande n'a été que partiellement prise en compte (6 sur 15, 2 ETP en 2018, 2 en 2019 et 2 en 2020).

En outre, ces besoins ne couvrent pas l'examen de nouveaux projets d'installations nucléaires qui résulteraient de futures orientations en matière de politique énergétique. Il est donc à craindre que l'augmentation de la masse salariale de l'ASN ne soit pas suffisante pour qu'elle puisse aborder sereinement les échéances à venir.

Enfin, l'ASN propose depuis 2011 une réforme du financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, afin de renforcer sa propre autonomie de financement.

En effet, à ce jour, l'ASN recouvre pour le compte de l'État la taxe sur les installations nucléaires de base (INB), versée par les exploitants nucléaires. Cette taxe est ensuite reversée au budget général de l'État.

L'ASN souhaiterait pouvoir disposer de cette contribution annuelle des exploitants, sous le contrôle du Parlement, en sus de ses ressources provenant du budget de l'État, afin de pouvoir fixer son budget de façon plus autonome.

TROISIÈME PARTIE

SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, UN LEVIER BUDGÉTAIRE FORTEMENT SOLlicitÉ POUR PROMOUVOIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE

A. *LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE REPRÉSENTERONT 7,9 MILLIARDS D'EUROS EN 2020, EN HAUSSE DE 3,4 % PAR RAPPORT À 2019*

Les charges de service public de l'énergie correspondent aux dépenses de l'État qui compensent les obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie.

Alors qu'elles étaient financées jusqu'en 2015 par l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE) via un circuit « **extrabudgétaire** » fort peu démocratique et probablement incompatible avec le droit de l'Union européenne, elles sont retracées par le budget de l'État depuis 2016.

Le programme 345 « **Service public de l'énergie** » de la mission « **Écologie, développement et mobilité durables** » porte ainsi **les crédits relatifs à la péréquation territoriale avec les zones non interconnectées (ZNI) et au soutien à la cogénération**, tandis que le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »** est chargé de retracer l'ensemble des dépenses spécifiquement liées à la transition énergétique, et en particulier les dépenses relatives au **soutien à la production d'électricité à partir de sources renouvelables** et à l'**injection de bio-méthane** dans les réseaux de transport et de distribution du gaz naturel.

Cette architecture budgétaire permet au Parlement **de contrôler un peu mieux les sommes en jeu**, dont les montants deviennent chaque année plus considérables.

En dépit de ce petit progrès, votre rapporteur spécial partage pleinement le constat de la Cour des comptes, qui estimait dans le rapport sur le soutien aux énergies renouvelables qu'il lui avait commandé et qu'elle a présenté devant votre commission des finances le 18 avril 2018 que le Parlement devrait « *être mieux associé à la définition des objectifs de développement des EnR et des volumes financiers de soutien aux EnR* ».

En application de l'article L. 121-9 du code de l'énergie, c'est la Commission de régulation de l'énergie (CRE), autorité administrative indépendante, qui est chargée de **l'évaluation annuelle des charges de**

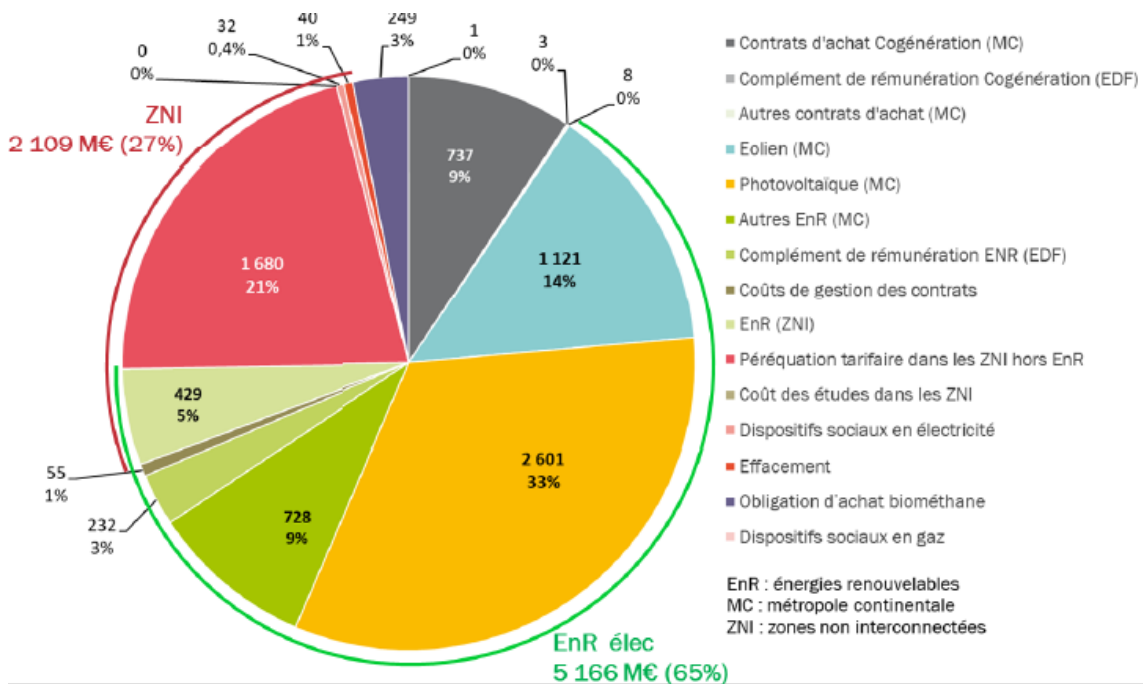
service public de l'énergie et qui, ce faisant, détermine la plus grande partie des crédits affectés au programme 345 et au CAS « Transition énergétique ».

Dans sa délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019, la CRE a ainsi arrêté le montant des charges de service public de l'énergie pour 2020 : celui-ci s'élèvera à 7 915,7 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 3,4 % par rapport aux 7 652,6 millions d'euros désormais prévus pour 2019, soit 263,1 millions d'euros de charges supplémentaires à couvrir.

Si cette augmentation paraît relativement modérée, elle est en revanche nettement plus significative quand on la compare aux montants de charges de service public de l'énergie définitivement constatés au titre de 2018, qui se sont élevés à 7 122,0 millions d'euros.

La hausse enregistrée en deux ans devrait ainsi représenter 793,7 millions d'euros, soit une augmentation de près de 11,1 %.

Charges de service public de l'énergie en 2020



Source : commission de régulation de l'énergie (CRE)

L'augmentation des charges de service public de l'énergie constatée par rapport à 2019 s'explique avant tout par les évolutions suivantes :

- le développement des installations électriques bénéficiant du complément de rémunération est à l'origine d'une augmentation des charges de 145 millions d'euros. Cette hausse contenue s'explique principalement par le développement limité de l'éolien terrestre en raison des problèmes

d'attribution des autorisations environnementales et dans une moindre mesure par la hausse des prix de marché attendue pour 2020 ;

- **une hausse des charges** dans les zones non interconnectées avec le territoire métropolitain (ZNI) de **218 millions d'euros** ;

- **la montée en puissance** du dispositif de soutien à l'effacement qui provoque une augmentation de charges de **34 millions d'euros** ;

- **le doublement des charges** liées à l'achat de biométhane, qui augmentent de **127 millions d'euros** avec la hausse soutenue du nombre d'installations raccordées et des quantités injectées.

Ces différentes augmentations ont toutefois été en partie compensées par **la hausse des prix de marché de gros de l'électricité**.

B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » LIÉE À LA SOLIDARITÉ AVEC LES ZONES NON INTERCONNECTÉES (ZNI) AU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

Le programme 345 « Service public de l'énergie » a été créé par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 afin de **porter les dépenses liées au secteur de l'énergie** financées jusqu'en 2015 par l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui n'ont pas été rassemblées dans le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

En 2020, le programme est marqué par **un important changement de périmètre** puisque les crédits **du chèque énergie**, qu'il portait depuis 2017, sont transférés **au programme 174 « Énergie, climat et après-mines »**.

En conséquence, le programme retracera en 2020 **2,7 milliards d'euros** de crédits contre **3,3 milliards d'euros** de crédits en 2020. Ses principaux postes de dépenses sont les suivants :

- **la solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain**, pour un montant de près de plus **1,76 milliard d'euros** en 2020, en forte augmentation de **165,8 millions d'euros (+ 10,4 %** par rapport à 2019) ;

- **la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique**, qui représentera seulement **32,9 millions d'euros** en 2020 contre **909,1 millions d'euros** en 2019 en raison du transfert du chèque énergie au programme 174;

- **le soutien à la cogénération**, pour un montant de **748,5 millions d'euros** en 2020, soit **une augmentation de 22,6 millions d'euros (+ 3,1 %** par rapport à 2019) ;

- **les intérêts versés à Électricité de France** sur la dette contractée à son égard en raison de l'absence de compensation d'une partie des charges de service public supportées au titre du soutien à la production d'électricité à partir de sources renouvelables, en baisse de **21,9 millions d'euros** (- 35,0 %) en 2020 à **40,7 millions d'euros** ;

- la subvention versée au médiateur national de l'énergie, qui augmente légèrement de **204 000 euros** (+ 4,3 %) à **5,0 millions d'euros** en 2019 ;

- pour la deuxième année, des dépenses liées à la fermeture de la centrale de Fessenheim. Ces dépenses s'élèveront à **77 millions d'euros** en 2020, le **Gouvernement ayant** réaffirmé à plusieurs reprises que **la plus vieille centrale nucléaire de France fermerait ses portes au cours du quinquennat**.

**Crédits inscrits au programme 345 « Service public de l'énergie »
en 2020 (CP)**

(en euros)

	2018 (exécuté)	2019 (LFI)	2020 (PLF)	Variation 2019-2020
01- Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 516 242 177	1 594 851 079	1 760 696 129	+ 10,4 %
02- Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	669 467 680	909 167 607	32 872 957	-
03- Soutien à la cogénération	698 949 021	725 871 151	748 514 928	+ 3,1 %
05- Frais de support	87 220 196	62 613 832	40 724 800	- 35,0 %
06- Médiateur de l'énergie	4 796 000	5 000 000	5 000 000	-
07- Fermeture de la centrale de Fessenheim	-	91 000 000	77 000 000	- 15,4 %
08- Contentieux			9 000 000	+ 100 %
Total programme	2 976 675 074	3 319 360 538	2 673 808 814	- 19,4 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

1. La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) représentera 1,76 milliard d'euros en 2020, une somme en forte hausse de + 10,4 % par rapport à 2019 dont la croissance régulière devrait être mieux maîtrisée

Les coûts de production d'électricité en Corse ainsi que dans les départements, régions et territoires d'outre-mer sont sensiblement supérieurs à ceux de la métropole continentale.

Au nom de la solidarité nationale, **les consommateurs de ces zones non interconnectées (ZNI) bénéficient d'une péréquation tarifaire : les surcoûts des opérateurs historiques des ZNI - EDF Systèmes énergétiques insulaires (EDF SEI), Électricité de Mayotte (EDM) et Eau et Électricité de Wallis-et-Futuna (EEWF) - font l'objet d'une compensation par l'État.**

En 2020, cette péréquation tarifaire représentera près de **1 594,6 millions d'euros**, soit **une augmentation de 165,8 millions d'euros (+ 5,8 %) par rapport à 2019.**

Selon la Commission de régulation de l'énergie qui a déterminé cette somme dans sa délibération du 11 juillet 2019 susmentionnée, cette augmentation s'explique « *par la mise en service de nouveaux moyens de production renouvelables dans ces territoires et par la hausse des prix à terme observés sur le marché des combustibles fossiles et du CO₂* ».

Sur cette somme, **693,7 millions d'euros correspondent aux surcoûts générés par la production d'électricité à partir des installations appartenant aux opérateurs historiques**, à savoir EDF Système énergétiques insulaires (EDF SEI), Électricité de Mayotte (EDM) et Eau et électricité de Wallis-et-Futuna (EEWF)¹.

La péréquation financière vient également financer pour **1 067,0 millions d'euros** en 2020, contre 911,9 millions d'euros en 2019, soit **une somme en forte hausse de 155,1 millions d'euros (+ 17,0 %) les surcoûts d'achat d'électricité dans le cadre de contrats conclus entre les producteurs tiers et les opérateurs historiques**, qu'ils relèvent de l'obligation d'achat (arrêtés tarifaires et appels d'offre) ou du gré à gré².

Ces nouveaux surcoûts s'expliquent par **le développement de la filière biomasse** (nouvelles centrales en Guyane ou premières conversions de tranches charbon), **de parcs éoliens** en Guadeloupe et à la Martinique ainsi que **d'installations photovoltaïques** issues des appels d'offres.

¹ La compensation dont bénéficient les opérateurs historiques est calculée comme l'écart entre le coût de production « normal et complet pour le type d'installation de production considérée dans cette zone » et la part production du tarif réglementé de vente. Le coût de production normal et complet est calculé annuellement à partir des coûts constatés dans la comptabilité appropriée des opérateurs.

² Ces surcoûts d'achat sont calculés comme l'écart entre le prix auquel le fournisseur historique achète l'électricité à un producteur tiers et la part production du tarif réglementé de vente.

Surcoûts de production et d'achat d'électricité dans les zones non interconnectées bénéficiant du dispositif de péréquation tarifaire en 2020

Zone	Surcoût de production de l'opérateur historique en millions d'euros	Surcoût d'achat à des producteurs tiers en millions d'euros	Total en millions d'euros
Corse	134,2	149,1	283,3
Guadeloupe	105,2	292,6	397,8
Martinique	113,3	207,3	320,6
Guyane	147,4	41,8	189,2
Réunion	44,8	376,1	420,9
Saint Pierre et Miquelon	24,2	0,0	24,2
Îles bretonnes	2,7	0,1	2,8
Mayotte	115,3	0,0	115,3
Wallis et Futuna	6,5	0,0	6,5
Total	693,6	1 067,1	1 760,7

Source : Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Alors que les dépenses relatives à la péréquation en faveur des ZNI tendent à **augmenter rapidement**, la CRE défend **deux propositions** qui permettraient **de les limiter à l'avenir** et dont votre rapporteur spécial considère qu'elles devraient **rapidement être appliquées**.

La première consisterait à **revoir à la baisse le taux de rémunération des capitaux investis dans les actifs de production d'électricité dans les ZNI**, qui avait été fixé à **11 %** en 2006.

Un taux aussi élevé ne se justifie plus, dans la mesure où les coûts de financement ont **considérablement diminué** depuis 2006, avec la mise en place **d'un cadre de régulation (CRE)** qui assure une couverture raisonnable des risques. Selon la CE, un projet d'arrêté devrait prochainement prévoir *« une modulation de ce taux de rémunération en fonction du respect par l'installation d'un régime de production optimisé, corollaire d'un dimensionnement adapté »*, ce qui constituerait **un progrès important**.

Il paraît également indispensable de veiller au **bon dimensionnement des installations construites dans les ZNI**. Exemples parmi d'autres, **la construction d'un cycle combiné de 250 MW** dans les environs d'Ajaccio, qui était envisagée par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2015 de la collectivité territoriale de Corse, paraît **nettement surdimensionnée, un cycle combiné de 120 MW** étant amplement suffisant pour répondre à la demande locale.

2. Un soutien à la cogénération au gaz naturel en hausse de 3,1 % à 748,5 millions d'euros

On appelle « cogénération » **la production combinée de chaleur et d'électricité par des installations fonctionnant au gaz naturel**. Ce processus permet d'atteindre **des rendements énergétiques globaux supérieurs** à ceux obtenus via la production séparée de chaleur (chaudières) et d'électricité (centrales électriques) et de **générer ainsi des économies d'énergie primaire**. La chaleur produite est généralement utilisée par **injection dans un réseau de chaleur** ou pour **un processus industriel**.

Pour soutenir la cogénération au gaz naturel, l'État oblige EDF et les entreprises locales de distribution d'électricité à **conclure des contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération avec les installations de cogénération à haute performance énergétique** de moins de 12 MW.

En contrepartie, il **compense aux distributeurs d'électricité l'intégralité des surcoûts générés par ces mécanismes de soutien**.

L'État apporte également **un soutien transitoire aux installations de cogénération de plus de 12 MW**.

Au total, l'ensemble des soutiens de l'État à la cogénération au gaz naturel représenteront en 2020 **748,5 millions d'euros, en hausse de 3,1 %** par rapport à 2019.

3. Le médiateur de l'énergie bénéficiera d'une stabilité de ses crédits en 2020

Le médiateur national de l'énergie est une **autorité publique indépendante (API)** créée par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, dont les missions sont déterminées par les articles L. 122-1 à L. 122-5 du code de l'énergie.

Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il est chargé d'informer les consommateurs sur leurs droits en matière d'énergie¹ et de proposer des solutions amiables aux litiges qui les opposent aux entreprises du secteur énergétique².

Le budget du médiateur national de l'énergie en 2020 sera de **5,0 millions d'euros (AE=CP)**, soit le même montant qu'en 2019.

Cette stabilité de ses crédits était nécessaire car son activité est **en forte hausse depuis deux ans. 16 934 litiges** ont ainsi été traités en 2018, soit **16 % de plus qu'en 2017**. Environ **5 500** de ces litiges ont été déclarés **recevables** et **5 806 médiations** menées à leur terme. Dans **86 % des cas**, les opérateurs se sont rangés à l'avis du médiateur, ce qui tend à prouver que **cette API présente une réelle utilité**, dans un contexte où les questions énergétiques prennent de plus en plus d'importance.

4. 77 millions d'euros seront versés à EDF en 2020 au titre de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim

La fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim donnera lieu à **une indemnisation d'Électricité de France (EDF) par l'État**.

La formule de calcul de cette indemnisation prévue par le projet de protocole sur lequel devront s'accorder les deux parties s'appuie sur plusieurs paramètres qui seront connus ultérieurement, en particulier **l'évolution du prix de l'électricité**.

Elle repose sur **deux composantes**.

La première composante de cette indemnisation est **une part fixe initiale** qui correspond à **l'anticipation des coûts liés à la fermeture de la centrale** (dépenses de reconversion du personnel, de démantèlement, de taxe Installation nucléaire de base-IBN et de « post-exploitation »).

Un montant de **446 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** a été prévu à ce titre par la loi de finances rectificative pour 2016, tout en sachant que **plus la signature du protocole d'indemnisation sera rapprochée de la fermeture de la centrale, moins ce montant sera élevé**.

Cette composante fait l'objet de plusieurs versements, dont le premier, en 2019, était de **91 millions d'euros**. Sur ce montant, **10 millions d'euros** seront consacrés **au contrat de développement territorial du territoire de Fessenheim**, sous le pilotage du délégué interministériel à la fermeture de Fessenheim.

¹ Sont concernées toutes les formes d'énergie domestiques telles que l'électricité, le gaz naturel, le gaz pétrole liquéfié (GPL) en bouteille ou en citerne, le fioul, le bois et les réseaux de chaleur.

² À cet effet, il gère le service d'information Énergie-Info qui comprend un centre d'appels et un site internet dédié.

Le deuxième versement, prévu pour 2020 par l'action 05 du présent programme 345, représentera **77 millions d'euros**.

La seconde composante est **une part variable** donnant lieu le cas échéant à des versements ultérieurs, reflétant **le préjudice relatif au manque à gagner pour EDF jusqu'en 2041**. Celui-ci serait déterminé en fonction des prix de marché constatés et de la production constatée sur parc du palier 900 MW d'EDF hormis Fessenheim.

C. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » PORTE À TITRE PRINCIPAL LE FINANCEMENT DU SOUTIEN À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE PAR LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE)

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » est chargé de retracer **l'ensemble des charges de service public de l'énergie qui contribuent à la transition énergétique de la France**, et en particulier les dépenses relatives au soutien à **la production d'électricité à partir de sources renouvelables** et à **l'injection de bio-méthane** dans les réseaux de transport et de distribution du gaz naturel.

1. Les trois quarts des dépenses du compte d'affectation spéciale, doté de 6,3 milliards d'euros en 2020, sont consacrées au soutien aux énergies renouvelables électriques

Le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » comprend **deux programmes**.

Le **programme 764 « Soutien à la transition énergétique »**, d'une part, finance :

- le soutien aux énergies renouvelables électriques, c'est-à-dire la **compensation** aux opérateurs du **service public de l'électricité des charges imputables à leurs missions de service public**, liées **aux contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération** conclus avec des installations de production électrique à partir d'une source renouvelable¹ ;

- le soutien à **l'effacement de consommation électrique**, c'est-à-dire les primes d'effacement versées aux entreprises lauréates d'appels d'offres incitant **au développement des effacements** de consommation ;

¹ Les fournisseurs historiques sont tenus de conclure des contrats d'achat d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres, ou des contrats de complément de rémunération.

- le soutien à l'injection de bio-méthane, c'est-à-dire la **compensation des charges imputables aux obligations de service public assignées aux fournisseurs de gaz naturel au titre de l'obligation d'achat de biogaz**¹.

Le **programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique »**, d'autre part, finance exclusivement à compter de 2019 le **remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'EDF entre 2009 et 2015**.

Crédits inscrits au CAS « Transition énergétique » en 2020 (AE=CP)

(en millions d'euros)

	2018 (Exécution)	2019 (LFI)	2020 (PLF)	Variation 2019-2020
Soutien aux énergies renouvelables électriques		5 261 909 997	5 104 260 667	- 3,0 %
Soutien à l'effacement de consommation électrique		45 000 000	40 000 000	-11,1 %
Soutien à l'injection de bio-méthane		132 090 003	248 539 333	+ 88,2 %
Fonds d'interconnexion		1 400 000	20 300 000	+ 1 350,0 %
Total programme 764		5 440 400 000	5 413 100 000	- 0,5 %
Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité		1 839 000 000	896 800 000	- 51,2 %
Remboursements d'anciens plafonnements de CSPE		-		- %
Total programme 765		1 839 000 000	896 800 000	- 51,2 %
TOTAL CAS		7 279 400 000	6 309 900 000	+ 1,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

¹ Afin de favoriser l'injection de bio-méthane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, les fournisseurs de gaz naturel doivent conclure des contrats d'achat de bio-méthane produit par les installations éligibles à l'obligation d'achat. Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond, d'une part, à la différence entre le prix d'acquisition du bio-méthane et le prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel et, d'autre part, aux coûts de gestion supplémentaires directement induits pour les fournisseurs de gaz naturel par la mise en œuvre de ce dispositif.

a) *Le soutien aux énergies renouvelables électriques sera stable en 2020 par rapport au montant actualisé pour 2019 et augmentera de 8 % par rapport au montant constaté en 2018*

94,3 % des crédits du programme 764 « Soutien à la transition énergétique » seront consacrés en 2020 **au soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques**, pour un montant de **5,08 milliards d'euros** (contre **5,2 milliards euros** en 2019) qui comprend :

- **le soutien aux producteurs d'EnR électriques** proprement dit, pour un total de **5 030,4 millions d'euros**, contre **5 203,1 millions d'euros initialement prévus en 2019** ;

- **la compensation** pour ces producteurs des coûts directement induits par **la conclusion et la gestion des contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération**, soit **54,7 millions d'euros** (contre **49,5 millions d'euros** en 2019) ;

- **19,2 millions d'euros** (contre **9,4 millions d'euros** en 2019) pour les **études techniques préalables** au lancement d'appels d'offre pour le développement d'énergies renouvelables électriques et pour les dépenses de contentieux.

Le mécanisme de soutien aux producteurs d'énergies renouvelables électriques

Les fournisseurs historiques (EDF et les ELD) sont tenus de conclure des contrats d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres. Ils doivent également conclure des contrats avec les entreprises bénéficiaires du complément de rémunération. Depuis le 1^{er} janvier 2017, des organismes agréés peuvent également conclure ces contrats avec les producteurs d'électricité à partir d'énergie renouvelable. En 2017, ils sont au nombre de quatre.

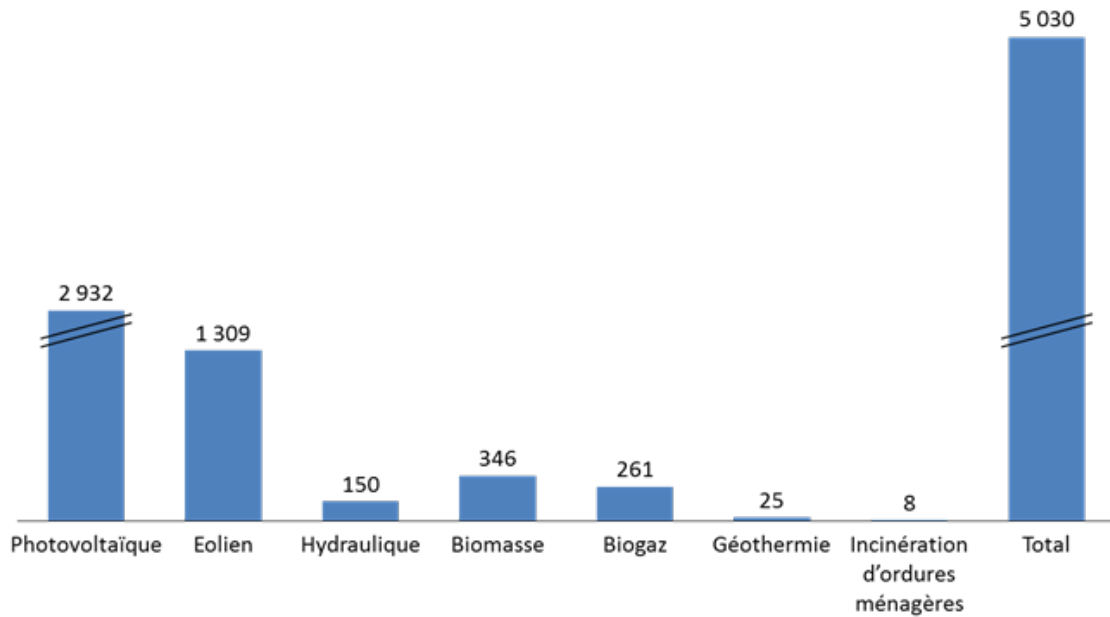
Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond à la différence entre le coût d'achat de l'électricité produite et le coût évité par ces mêmes quantités, ou au montant de la prime dans le cas du complément de rémunération.

Source : projet annuel de performances pour 2020

Pour 2020, le montant de **5 030,4 millions d'euros** annoncé par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 11 juillet 2019 est obtenu en additionnant l'ensemble des coûts détaillés dans le graphique ci-après.

Coûts du soutien à la production d'électricité renouvelable en 2020

(en millions d'euros)

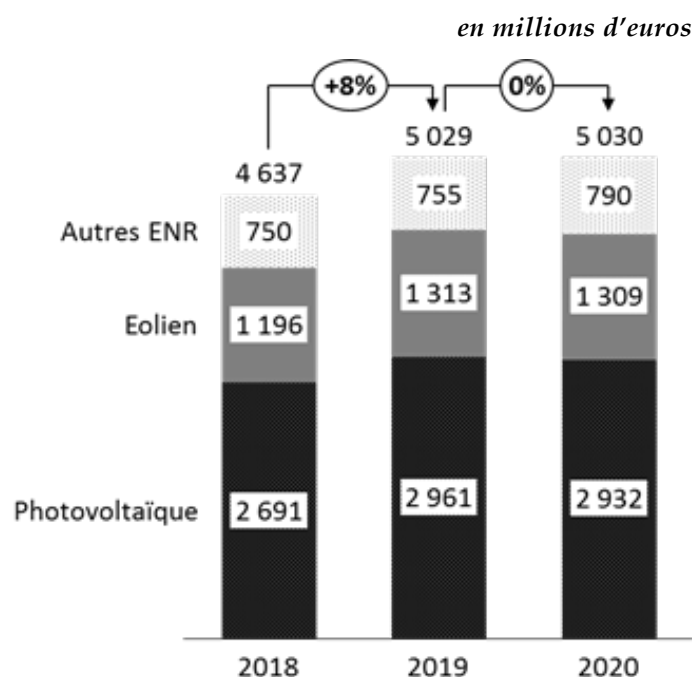


Source : commission de régulation de l'énergie (CRE)

Ce montant de **5 030,4 millions d'euros** est inférieur de **172,7 millions d'euros** aux **5 203,1 millions d'euros** que prévoyait initialement la CRE pour 2019 mais quasiment identique à la prévision actualisée pour 2019 (5 029,7 millions d'euros), en raison de **la hausse des prix du marché de gros de l'électricité** intervenue depuis un an.

Une hausse de 1 euro par mégawattheure de ces prix se traduit en effet par **une baisse des surcoûts pris en charge par l'État de plus de 50 millions d'euros** (et inversement en cas de baisse des prix du marché de gros).

L'évolution des soutiens à la production d'électricité renouvelable entre 2018 et 2020



Source : commission de régulation de l'énergie (CRE)

La hausse des prix de l'électricité vient donc complètement contrebalancer les augmentations de charges liées à l'accroissement des capacités installées, en particulier pour la filière photovoltaïque et la filière éolienne, qui représenteront respectivement 58,3 % et 26,0 % des charges en 2020.

Votre rapporteur note malgré tout que les soutiens publics au développement des EnR électriques auront augmenté de 8,0 % en l'espace de deux ans. Ils représentent à eux seuls 63,3 % des charges de service public de l'énergie pour 2020.

Selon la CRE, l'augmentation des coûts du soutien aux EnR électriques devrait se poursuivre dans les années à venir et dépasser 7 milliards d'euros par an en 2022 et en 2023. Elles représenteraient alors 1,8 c€/kWh consommé en France, contre 1,0 c€/kWh en 2016, soit une hausse de 70 % en 7 ans.

S'il est logique que ces coûts augmentent à mesure que le parc d'EnR électriques se développe, votre rapporteur spécial souscrit pleinement à la remarque de la Cour des comptes formulée dans son rapport sur le soutien aux énergies renouvelables présenté au Sénat le 18 avril 2018, selon laquelle « les décisions de programmation énergétique ne reposent pas suffisamment sur une analyse consolidée et comparative des coûts et des prix – actuels et prévisibles – des différentes filières de production électrique, qui permettrait de fiabiliser les projections de soutiens nécessaires à leur

déploiement, et donc de réaliser une programmation énergétique permettant de les minimiser ». Il s'agirait ainsi de réduire les dépenses publiques en privilégiant **les modes EnR dont les coûts de production diminuent le plus**.

Dans le même temps, et toujours dans le but de réduire l'impact des futurs projets d'EnR électriques sur les finances publiques, il lui paraît indispensable que **l'efficacité des mécanismes de soutien dont ils bénéficient soit nettement améliorée**.

Parmi les pistes à explorer figurent notamment :

- **l'extension des appels d'offres** pour l'attribution d'aides à la production d'électricité d'origine éolienne **aux installations de plus de 6 MW** ;

- le fait de réserver aux seules installations éoliennes ayant été exploitées pendant plus de 20 ans l'éligibilité à de nouveaux soutiens publics, attribués également par appels d'offre (enjeu du « *repowering* ») ;

- la fixation de plafonds de prix pour les projets dans les filières non matures.

b) Le coût du soutien à l'injection de bio-méthane va augmenter de 88 % en 2020 pour atteindre 248,5 millions d'euros

En matière **de gaz naturel, le biométhane constitue la principale source d'énergie renouvelable**, raison pour laquelle **l'État soutient financièrement son injection** dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel.

Dans cette perspective, l'article L. 446-2 du code de l'énergie prévoit que **les fournisseurs de gaz naturel sont tenus de conclure des contrats d'achat de biométhane produit par les installations éligibles à l'obligation d'achat**.

L'application de ces contrats génère **un surcoût**, qui correspond à la **différence entre le prix d'acquisition du biométhane et le prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel**, ainsi qu'**aux coûts de gestion du dispositif**. C'est ce surcoût, évalué tous les ans par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), que l'État prend à sa charge.

Dans sa délibération du 11 juillet 2019, la CRE prévoit que les charges liées aux contrats d'achats de biométhane atteindront **248,5 millions d'euros** en 2020, soit **une hausse de 88,1 %** par rapport aux **132,1 millions d'euros** de 2019.

Selon la CRE, cette hausse très forte s'explique par l'augmentation du raccordement d'installations produisant du biométhane ainsi que par **un doublement de la quantité de gaz injecté**, qui devrait passer de **1,4 térawatt-heure (TWh) en 2019 à 3 TWh en 2020**, soit un prix d'achat moyen de 104 euros par mégawattheure.

Les crédits consacrés au soutien public de cette filière devraient donc avoir **été multiplié par 7,6 en quatre ans**, puisque le montant qui y était consacré était de **32,8 millions d'euros** en 2017.

Selon la CRE, si **les externalités positives** (diversification du revenu des agriculteurs, gestion des déchets agricoles, économie circulaire ou encore création d'emplois en zone rurale) **justifient que l'État continue à soutenir la filière, une révision des mécanismes de soutien** apparaît nécessaire pour en garantir le développement au moindre coût pour les finances publiques.

c) Les lourds engagements financiers liés à la transition énergétique hérités du passé s'étendront en 2020

En 2020, le programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique » porte **pour la dernière fois les crédits destinés au remboursement de la dette constituée auprès d'EDF** en raison des défauts de compensation accumulés entre 2009 et 2015.

Le déficit de compensation des charges de services public accumulé auprès d'EDF entre 2009 et 2015

Jusqu'en 2015, l'évolution de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) était déterminée par un arrêté du ministre chargé de l'énergie. En raison d'une **revalorisation insuffisante de son taux entre 2009 et 2015**, les recettes de la CSPE n'ont pas suffi à financer l'ensemble des charges de service public de l'énergie, très dynamiques avec l'essor des énergies renouvelables.

Si les entreprises locales de distribution et Électricité de Mayotte ont été compensées pour l'intégralité des charges qu'elles ont supportées, l'État a en revanche laissé s'accumuler les déficits de compensation annuels vis-à-vis d'Électricité de France (EDF). La dette de l'État à l'égard d'EDF est ainsi passée de 568 millions d'euros en 2008 à **5,471 milliards d'euros à la fin de l'année 2014**.

Un accord a été trouvé entre l'État et l'entreprise en janvier 2013 afin d'apurer progressivement ce passif : le Gouvernement s'est engagé à solder le déficit de compensation à l'égard d'EDF et à compenser les coûts de portage de ce passif engagés par EDF au fil des années.

L'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2013, traduction législative de cet accord, précise la rémunération des sommes engagées par l'entreprise afin de financer le déficit de CSPE précédemment décrit. Il prévoit ainsi que la compensation due à EDF au titre de l'article L. 121-10 du code de l'énergie **est exceptionnellement majorée d'un montant fixé par arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget** et correspondant aux coûts de portage engendrés par le retard de compensation des charges imputables aux missions de service public supportées jusqu'au 31 décembre 2012. La majoration de compensation en résultant s'élève, au total, à **627 millions d'euros**.

En outre, cet article prévoit, pour l'avenir, un **mécanisme pérenne de valorisation des trop-perçus ou des déficits subis par les opérateurs**. Il dispose ainsi que, pour les opérateurs soumis à des charges imputables aux missions de service public, si le montant de la compensation des charges effectivement perçue est inférieur (ou supérieur) au montant constaté des charges subies, il en résulte une charge (ou un produit) qui porte intérêt à un taux fixé par décret.

Source : commission des finances du Sénat

L'arrêté du 13 mai 2016 pris en application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie fixait l'échéancier de remboursement, la dernière échéance intervenant à la fin de l'année 2020. Il a fait l'objet d'une modification par l'arrêté du 2 décembre 2016, pris à la suite de la délibération du 13 juillet 2016 de la Commission de régulation de l'énergie, afin de **prendre en compte le montant exact du déficit de compensation constaté à la fin de l'année 2015**.

**Échéancier prévisionnel de l'apurement de la dette à l'égard d'EDF
au titre de la compensation des charges de service public**

(en millions d'euros)

Année	Déficit de compensation restant dû au 31 décembre	Remboursement par le CAS « Transition énergétique »	Paiement des intérêts futurs associés au déficit de compensation par le programme 345 « Service public de l'énergie »
2015	5 778,9	0	0
2016	5 585,8	194	99,3
2017	4 357,8	1 228	99,5
2018	2 735,8	1 622	87,2
2019	896,8	1 839	62,5
2020	0	896,8	40,61
Total	-	5 772	389,1

Source : arrêté du 13 mai 2016, pris en application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie, modifié par l'arrêté du 2 décembre 2016

Conformément à l'échéancier présenté *supra*, les remboursements de l'État à EDF s'élèveront à **896,8 millions euros** en 2020, contre **1 839 millions d'euros** en 2019, soit **une baisse de -51,2 %**.

Ils constituent le dernier versement prévu par l'échéancier, la dette constituée auprès d'EDF étant **définitivement apurée en 2020**.

À noter que c'est le programme 345 « Service public de l'énergie » qui porte **les crédits destinés au paiement des intérêts de cette dette**, pour **un montant de 40,6 millions d'euros en 2020** (voir *supra*).

2. Si le financement du compte d'affectation spéciale quasiment à 100 % par la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) apparaît cohérent, celui-ci ne profitera qu'à la marge des recettes supplémentaires générées par le durcissement de la fiscalité qui pèse sur les carburants

Deux taxes sont affectées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » pour lui permettre d'être à l'équilibre et de financer ses dépenses¹.

Il s'agit principalement **d'une fraction de taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)**, complétée symboliquement par **une fraction de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques**, dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon » (TICC).

Les dépenses du CAS étant **déterminées de façon quasi-certaine par la Commission de régulation de l'énergie (CRE)** dans sa délibération du mois de juillet de l'année N-1, les montants de taxes qui lui sont affectées sont désormais **directement fixés chaque année par le projet de loi de finances de l'année N**. L'article 32 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit ainsi que le montant de TICPE affecté au CAS sera de **6 276,9 millions d'euros l'an prochain**, contre **7 246,4 millions d'euros en 2020**, soit **une forte baisse de 969,5 millions d'euros**.

À cette somme s'ajouteront les 1 million d'euros de TICC mais également **les revenus tirés de la mise aux enchères de garanties d'origine**, que le CAS perçoit depuis l'an dernier et qui représenteront **une recette relativement marginale de 32 millions d'euros en 2020** (même montant attendu qu'en 2019).

Le CAS ne perçoit en revanche plus la moindre fraction du produit **de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)** ainsi que de **la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)** qu'il avait perçu en 2016, année de sa création.

¹ La liste de ces taxes est déterminée par le I de l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 qui a créé le CAS.

Recettes du CAS « Transition énergétique »

en euros

	2016 (Exécuté)	2017 (Exécuté)	2018 (Exécuté)	2019 (LFI)	2020 (PLF)
CSPE	4 209 000 000	-	-	-	-
TICGN	24 000 000	-	-	-	-
TICPE	-	6 982 200 000	6 588 700 000	7 246 400 000	6 276 900 000
TICC	-	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Garanties d'origine	-	-	-	32 000 000	32 000 000
Total	4 233 000 000	6 983 200 000	6 588 701 000	7 279 400 000	6 309 900 000

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

Le financement du CAS apparaît **relativement cohérent**, puisqu'il conduit à **financer le développement des énergies renouvelables par des recettes fiscales provenant de la taxation des énergies carbonées**, selon une **logique vertueuse de « double dividende » propre à la fiscalité environnementale**.

Le fait que **les taxes pesant sur les carburants**, qui viennent grever le pouvoir d'achat des Français, servent à **financer la transition énergétique** est du reste la seule façon de véritablement les justifier auprès de l'opinion publique.

C'est pourquoi la tentative de nos collègues députés de supprimer le présent compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » paraît particulièrement maladroite à l'heure où nos concitoyens réclament au contraire plus de transparence dans l'affectation des taxes écologiques.

II. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES » RETRACE DÉSORMAIS LES AUTRES DÉPENSES RELATIVES À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Ces dernières années, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » finançait :

- les activités de l'État concourant à satisfaire les besoins des consommateurs (particuliers et entreprises) en énergie, et notamment à garantir **la continuité de l'approvisionnement** ;

- **l'accompagnement de l'après-mines**, centré sur la gestion des garanties sociales et la reconversion économique des bassins miniers ;

- les activités permettant **la promotion de la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique** ainsi que **l'amélioration de la qualité de l'air**.

En 2019, le programme s'était vu **transférer la prime à la conversion**, dont le Gouvernement n'était pas bien parvenu à anticiper le succès.

Le périmètre du programme évolue de nouveau fortement à compter de 2020 pour prendre en charge des actions nouvelles :

- **le chèque énergie**, transféré du programme 345 ;

- **le bonus écologique**, transféré du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » à la suite de la suppression de ce dernier ;

- **la nouvelle prime à la transition énergétique** appelée à remplacer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Ce rattachement de dépenses nouvelles entraîne une augmentation significative des crédits du programme 174, puisque ceux-ci représenteront **2,5 milliards d'euros en AE** et **2,4 milliards d'euros en CP** en 2020 contre **996,1 millions d'euros** en 2019 (AE=CP).

**Crédits inscrits au programme 174 « Énergie, climat et après-mines »
en 2020 (CP)**

(en euros)

	2018 (exécuté)	2019 (LFI)	2020 (PLF)	Variation 2019-2020
01- Politique de l'énergie	5 777 534	5 081 837	14 585 409	+ 192,2 %
02- Accompagnement transition énergétique	-	-	1 212 127 043	-
03- Aides à l'acquisition de véhicules propres	-	596 000 000	800 000 000	+ 34,2 %
04- Gestion économique et sociale de l'après-mines	406 470 772	359 437 300	339 958 300	- 5,4 %
05- Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	85 292 761	33 785 000	34 230 000	+ 1,2 %
06- Soutien	5 046 408	1 826 409	1 450 000	- 20,6 %
Total programme	502 587 475	996 130 246	2 673 808 814	+ 168,4 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

**A. L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES DANS LA TRANSITION
ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS**

1. Le chèque énergie, qui a remplacé depuis le 1^{er} janvier 2018 les tarifs sociaux de l'énergie, paraît relativement efficace, mais son montant est insuffisant pour compenser les hausses de la fiscalité énergétique

Le chèque énergie est **un titre spécial de paiement** conçu pour aider les ménages les plus modestes à **payer leurs factures d'énergie**.

Il a été instauré par l'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹ pour remplacer les tarifs sociaux de l'énergie, à savoir le tarif de première nécessité pour l'électricité (TPN) et le tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz naturel.

Deux reproches étaient traditionnellement faits à ces tarifs sociaux de l'électricité et du gaz :

- **le nombre de bénéficiaires était nettement inférieur à celui des ayants droit**, en raison des difficultés à les identifier via des croisements complexes dans les fichiers des fournisseurs ;

- alors que les ménages abonnés au gaz naturel bénéficiaient à la fois du TSS et du TPN, **les autres ménages ne bénéficiaient que du TPN, les autres sources d'énergie (fioul, bois, etc.) ne bénéficiaient pas de tarifs sociaux.**

Le chèque énergie a d'abord été expérimenté en 2016 et en 2017 **dans quatre départements** : l'Ardèche, l'Aveyron, les Côtes d'Armor et le Pas-de-Calais.

Il a ensuite été **généralisé sur tout le territoire national à compter du 1^{er} janvier 2018**. Il est **envoyé automatiquement aux ménages qui sont à jour de leurs obligations fiscales**, sans qu'aucune démarche ne soit nécessaire.

Il permet aux ménages bénéficiaires de régler leur facture d'énergie, **quel que soit leur moyen de chauffage** (électricité, gaz, fioul, bois, etc.). Mais ils peuvent également l'utiliser pour **financer des travaux de rénovation énergétique dans leur logement**.

En 2018, le montant moyen du chèque énergie était de 150 euros. En 2019, il a été revalorisé de **50 euros** pour atteindre un montant moyen par ménage de 200 euros.

Il s'agit là **d'un montant supérieur à celui des tarifs sociaux de l'énergie**, qui s'élevait en moyenne à **114 euros par foyer**.

Mais ce chiffre recouvre d'importantes disparités puisque le montant du chèque énergie, attribué sur la base d'un critère fiscal unique, peut varier **de 48 euros à 277 euros** en fonction de la situation de revenu (mesurée par le niveau de revenu fiscal de référence-RFR) et de famille du ménage (évaluée

¹ L'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte définit le chèque énergie comme « un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond, d'acquitter notamment tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement ».

en fonction du nombre d'unités de consommation¹), selon le barème suivant :

	RFR/UC<5 600€	5 600€<RFR/UC<6 700€	6 700€<RFR/UC<7 700€	7 700€<RFR/UC<10 700€
1 UC	194 €	146 €	98 €	48 €
1 <UC<2	240 €	176 €	113 €	63 €
2 UC ou +	277 €	202 €	126 €	76 €

Source : arrêté du 26 décembre 2018 modifiant le plafond et la valeur faciale du chèque énergie

Le chèque énergie a bénéficié en 2018 à **3,7 millions de ménages** en situation de **précarité énergétique**.

Confronté au mouvement des « gilets jaunes », le Gouvernement avait décidé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, d'étendre le bénéfice du chèque énergie **aux ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenus, soit 2,2 millions de ménages supplémentaires**. À la suite de cet élargissement, **5 686 809 ménages** ont reçu un chèque énergie en 2019. S'y ajoutent environ **100 000 bénéficiaires** du dispositif spécifique pour les résidences sociales mis en place à compter de 2019.

À la suite de cet élargissement très substantiel du dispositif, le nombre de bénéficiaires du chèque énergie est désormais **nettement supérieur aux 3,5 millions** de bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie en 2017.

Nombre de ménages bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie puis, à compter de 2018, du chèque énergie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de ménages bénéficiaires	3 240 000	3 373 000	3 520 000	3 700 000	5 686 809	5 800 000

Source : Commission de régulation de l'énergie (CRE) et Agence de services et de paiement (ASP)

En 2020, le coût du chèque énergie devrait être de **839,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **779,9 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), une somme en très légère hausse de **3,9 millions**

¹ La première personne du ménage compte pour 1 UC, la deuxième pour 0,5 UC et les suivantes pour 0,3UC.

d'euros en AE et de **13,3 millions d'euros** en CP par rapports aux montants prévus pour 2019.

A ce montant s'ajouteront **19,2 millions d'euros** (AE=CP) qui financeront **le dispositif spécifique aux résidences sociales** et **23 millions d'euros** (AE=CP) de frais de gestion de l'ASP.

Pour établir ces montants de crédits, il a été pris en compte une hypothèse de **5,8 millions de bénéficiaires** (dont 70 000 en résidences sociales) et pour l'enveloppe en CP une hypothèse d'échelonnement des demandes de remboursement des bénéficiaires du chèque (hors dispositif spécifique aux résidences sociales) des différentes campagnes : sur la campagne 2019, il a été fait **l'hypothèse d'un taux d'usage global de 86 %** se répartissant en **76 % consommés en 2019** et **10 % en 2020** et sur la campagne 2020 une hypothèse **d'un taux d'usage global de 93 %** se répartissant en **83 % consommés en 2020** et **10 % en 2021** ainsi que **100 000 bénéficiaires en résidences sociales**.

Ces objectifs paraissent ambitieux, sachant que le taux d'utilisation du chèque énergie était de **78 % en 2018** et qu'il avait été de **79 % en 2016** et de **82,5 % en 2017** dans les quatre départements où il avait été expérimenté. Selon le directeur général de l'énergie et du climat, entendu par votre rapporteur spécial, il semblerait toutefois que le taux d'usage du chèque énergie soit à ce stade de 2019 **supérieur d'environ 4 points au niveau atteint à la même période de l'année dernière** pour la campagne 2018.

Pour diminuer ce taux de non recours, une étude est en cours pour évaluer la faisabilité technique **d'une option de préaffectation pérenne**, dans le respect des obligations portant sur la protection des données personnelles.

Il est également envisagé de rendre **le pli chèque plus synthétique et plus clair**.

Au total, si le chèque énergie apparaît comme **un indéniable progrès** par rapport aux tarifs sociaux de l'énergie, beaucoup reste à faire pour que nos compatriotes, et en particulier les ménages modestes, **s'approprient pleinement cet outil**.

En outre, les montants du chèque paraissent encore insuffisants pour compenser **les hausses considérables de la composante carbone** qui sont venues impacter **de plein fouet le pouvoir d'achat des Français** ces dernières années.

2. La création d'une « prime de rénovation énergétique », en partie portée par le programme 174

L'article 4 du présent projet de loi de finances prévoit la création d'une **prime destinée à financer, sous conditions de ressources, des travaux et dépenses en faveur de la rénovation énergétique des logements réalisés à compter de 2020** et confie à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) le soin d'attribuer cette prime pour le compte de l'État.

Les dépenses de rénovation énergétiques réalisées en 2020 par les ménages aux revenus « intermédiaires » seront toujours éligibles au **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**, mais pour un champ de dépenses éligibles substantiellement réduit. La prolongation d'un an du CITE doit permettre d'assurer la transition avec le nouveau système de prime, dont ces ménages pourront bénéficier à compter de 2021.

Le CITE est ainsi mis sous conditions de ressources, excluant ainsi **20 % des ménages, appartenant aux deux derniers déciles de revenus, du bénéfice du crédit d'impôt. Votre rapporteur spécial regrette ces évolutions et considère que cette réforme constitue avant tout un simple « raboutage » d'une dépense fiscale coûteuse.**

En outre, le CITE **ne serait plus déterminé en fonction du prix des travaux, par l'application d'un taux uniforme de soutien (30 %) mais en fonction des économies d'énergie et de la production de chaleur et de froid des matériels installés dans les logements, par le biais d'un barème forfaitaire.**

Les crédits destinés au financement de la **prime appelée à remplacer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)** sont en partie inscrits sur le programme 174 (390 millions d'euros).

Une enveloppe de 450 millions d'euros de crédits labellisée au titre du Grand plan d'investissement est budgétée sur 2 programmes :

- **390 millions d'euros sont inscrits sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » et seront versés sur un compte de tiers géré par l'ANAH, afin de pouvoir isoler le financement de la prime des autres aides versées par l'ANAH ; cette dotation permettrait de financer 210 000 primes unifiées qui seraient distribuées à 170 000 ménages modestes et très modestes en 2020.**

- **60 millions d'euros** sont inscrits sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires », afin que l'ANAH puisse bonifier le programme Habiter mieux « sérénité », qui finance les opérations de rénovation énergétique globales, afin de maintenir son attractivité.

Alors que 3,8 millions de « passoires thermiques » sont aujourd'hui occupées par des ménages en situation de précarité énergétique, votre rapporteur spécial estime que cette prime est bienvenue, car elle permettra d'assurer la contemporanéité du versement de l'aide avec la réalisation des travaux.

B. LES AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

1. La regrettable disparition du compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres »

Le dispositif incitatif du bonus-malus automobile, décidé en 2007 dans le cadre du Grenelle de l'environnement et renforcé par le Plan Automobile de 2012, se traduit par l'octroi d'aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (« bonus ») ainsi qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO₂ (prime à la conversion)¹ et par l'application d'une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules les plus polluants (« malus »).

Jusqu'en 2018, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres », également connu sous le nom de « CAS bonus-malus », retraçait en dépenses l'attribution des aides et en recettes le produit du « malus ».

Mais la loi de finances pour 2019 a transféré au programme budgétaire 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » les crédits consacrés au financement de la prime à la conversion dans la mesure où le Gouvernement estimait que le succès de ce dispositif, dû notamment à l'élargissement de ses conditions d'accès, menaçait l'équilibre du compte d'affectation spéciale.

Dès lors, le compte d'affectation spéciale, auquel était toujours affecté le malus, a été chargé de retracer uniquement les bonus à travers deux programmes :

- le programme 797 intitulé « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers » ;

- le programme 798 intitulé « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des personnes morales ».

¹ C'est le Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, dont la gestion est assurée par l'Agence de services et de paiement, qui est chargé du suivi des dossiers des demandes d'aides et qui assure leur versement.

Le présent projet de loi de finances va plus loin puisque son article 33 **supprime le compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres »** et transfère à leur tour les bonus automobile au programme 174 « Énergie, climat et après mines ».

2. À périmètre constant, des aides à l'acquisition de véhicules propres en diminution de - 7 % par rapport à 2019

En dépit de la suppression du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres », il demeure relativement aisé d'assurer **un suivi précis des crédits** qu'il retraçait jusqu'ici.

Le tableau ci-dessous permet de constater que ces aides passeront de **860,0 millions d'euros** en 2019 à **800,0 millions d'euros** en 2020, soit **une baisse de près de - 7 %**.

Cette baisse résulte de **mouvements de crédits très différents** entre les deux types d'aides financées par l'ancien compte d'affectation spéciale.

En effet, les crédits consacrés aux bonus pour l'achat d'un véhicule électrique passeront de **264 millions d'euros** en 2019 à **395 millions d'euros** en 2020, soit **une très forte augmentation de + 49,6 %**.

Les crédits de la prime à la conversion, en revanche, **diminueront de - 32,0 %**, passant de **596,0 millions d'euros** à **405,0 millions d'euros** à la suite **d'un durcissement des conditions d'accès** au dispositif intervenu à compter du 1^{er} août 2019.

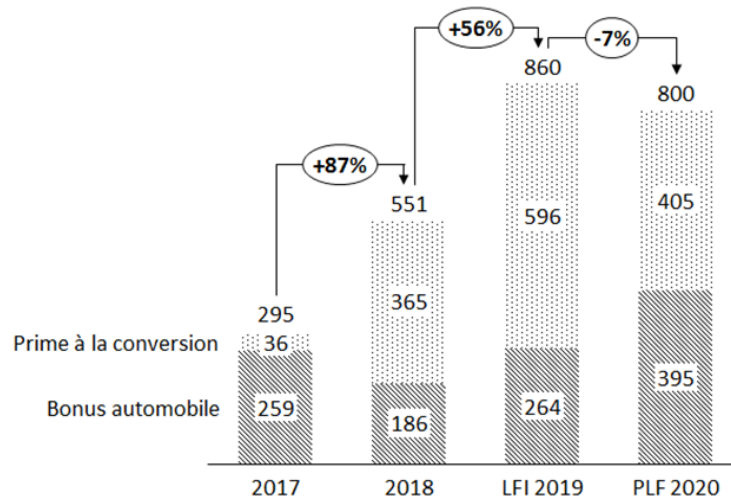
Évolution des crédits (AE=CP) du consacrés aux bonus et à la prime à la conversion en 2019 et 2020, et exécution 2018

(en euros)

Programme	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020 (en %)
Bonus automobile	185 818 093	264 000 000	395 000 000	+ 49,6 %
Prime à la conversion	365 000 000	596 000 000	405 000 000	- 32,0 %
Total	550 818 093	860 000 000	800 000 000	- 7,0 %

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

Si la baisse des crédits consacrés à l'aide aux véhicules propres en 2020 constitue **une réelle déception**, on constate malgré tout qu'ils demeureront à **un niveau élevé par rapport aux montants exécutés en 2017 et en 2018**.



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

3. 395 millions d'euros sont prévus en 2020 pour les aides à l'acquisition de véhicules électriques, soit un montant supérieur de 49,6 % à celui de 2019

Pour la première fois en 2020 c'est le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » qui porte les crédits des bonus destinés à **favoriser l'achat ou la location par les ménages de véhicules neufs émettant peu de dioxyde de carbone**.

Alors que 264 millions d'euros avaient été prévus pour les financer en 2019, la somme prévue par le Gouvernement à ce titre en 2020 sera de 395 millions d'euros, soit une hausse de 131 millions d'euros (+ 49,6 %)

Les conditions d'attribution et les caractéristiques de ces « bonus » sont déterminées **par les articles D.251-1 à D.251-13 du code de l'énergie**. Ces dispositions font l'objet **de modifications par le Gouvernement quasiment tous les ans**. Leur dernière version résulte **du décret n° 2018-1318 du 28 décembre 2018** relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants.

Ces dernières années, le Gouvernement a beaucoup **resserré les critères** permettant de bénéficier d'un bonus pour l'achat d'un véhicule.

Il avait ainsi **supprimé en 2017** tout bonus pour l'achat d'un **véhicule hybride** puis a mis fin en **2018** aux bonus pour les **véhicules hybrides rechargeables**.

Depuis 2018, le bonus est ainsi réservé **aux véhicules électriques neufs** (voitures ou camionnettes) **émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre** (c'est-à-dire des véhicules 100 % électriques) et dont le **prix est inférieur à 60 000 euros**. Les acheteurs de ces véhicules bénéficient **d'une aide de 27 % du coût d'acquisition**, dans la limite de **6 000 euros**.

En ce qui concerne le bonus versé pour l'achat **des deux ou trois roues et des quadricycles à moteur électrique d'une puissance supérieur ou égale à 3kW**, le montant maximum de l'aide versé, qui était passé de 1 000 euros en 2017 est fixé à **900 euros depuis 2018**.

Selon la direction générale de l'énergie du climat (DGEC), entendue par votre rapporteur spécial, les crédits destinés à financer les bonus sont calibrés pour **une hypothèse de soutien à l'achat de 100 000 véhicules électriques en 2019**, alors que la prévision pour 2019 est désormais de 50 000 véhicules « bonussés », 39 398 bonus ayant été versés en 2018.

En ce qui concerne l'aide à l'acquisition de vélos à assistance électrique (VAE), le dispositif particulièrement complexe mis en place depuis le 1^{er} février 2018 devrait être maintenu en 2020.

Ses caractéristiques sont les suivantes :

- l'aide de l'État ne peut être attribuée que si une aide ayant le même objet a été attribuée par une collectivité territoriale et ne peut lui être supérieure ;

- le montant de l'aide de l'État ne peut avoir pour effet de porter le cumul des deux aides au-delà du plus faibles des deux montants suivants, à savoir 20 % du coût d'acquisition toutes taxes comprises du VAE ou 200 euros.

4. Alors que la prime à la conversion rencontrait un grand succès, le Gouvernement a décidé de durcir considérablement ses conditions d'accès pour des raisons budgétaires

Le dispositif de « prime à la conversion » consiste à **accorder une aide pour l'achat d'un véhicule peu polluant** si cet achat s'accompagne de **la mise au rebut d'un véhicule ancien et polluant**.

a) La prime à la conversion a connu un succès considérable en 2018 et sur les six premiers mois de 2019

La prime à la conversion a été mise en place le 1^{er} avril 2015 pour **accélérer le retrait des vieux véhicules les plus polluants**. Elle avait connu

un démarrage très décevant, puisque il n'y avait eu que **3 230 primes versées** en 2015, **9 652** en 2016 et **7 907** en 2017.

Le Gouvernement décidé à en faire un véritable outil de transformation du parc automobile, avait décidé de **revoir en profondeur le dispositif** à compter du 1^{er} janvier 2018.

Il avait tout d'abord **considérablement élargi la liste des véhicules susceptibles d'être mis au rebut**.

Alors que n'étaient auparavant éligibles que les véhicules qui fonctionnaient au diesel et avaient été immatriculés avant le 1^{er} janvier 2001 (avant le 1^{er} janvier 2006 pour les ménages non imposables)¹, les **véhicules à essence immatriculés avant 1997²** sont désormais eux aussi éligibles à la prime à la conversion.

Dans le même temps, il avait **renforcé considérablement la prime pour l'achat d'un véhicule thermique peu polluant** (Crit'Air 0, 1 ou 2, neuf ou d'occasion, essence ou diesel, émettant moins de 130 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre) ou **d'un véhicule électrique d'occasion**. Tous les ménages, sans conditions de ressources, ont pu bénéficier **d'une prime de 1 000 euros** à partir du 1^{er} janvier 2018, les ménages non imposables bénéficiant d'une surprime de 1 000 euros.

Enfin, le Gouvernement avait créé **une prime de 100 euros sans conditions de ressources pour l'acquisition d'un 2-3 roues motorisé ou d'un quadricycle motorisé électrique**, les ménages non imposables bénéficiant en outre **d'une surprime de 1 000 euros**.

Il avait en revanche baissé de **4 000 euros à 2 500 euros la prime pour l'achat d'un véhicule électrique neuf** et de **2 500 euros à 1 000 euros la prime pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable essence**.

Le Gouvernement s'était fixé pour objectif de **distribuer 500 000 primes sur la durée du quinquennat** et **100 000 primes à la conversion en 2018**, ce qui paraissait quelque peu ambitieux, compte tenu des résultats obtenus lors des années antérieures.

Or, l'assouplissement des critères d'attribution de la prime à la conversion et son caractère beaucoup plus attractif ont entraîné **une montée en charge extrêmement rapide de ce dispositif** que le Gouvernement n'avait pas du tout anticipée.

En 2018, près de **300 000 demandes de primes à la conversion** ont finalement été enregistrées et plus de **255 000 primes ont été distribuées**, ce qui représentait **une multiplication par 32 du nombre de primes attribuées**.

¹ Soit 7 millions de véhicules.

² Soit 3 millions de véhicules.

Dans le contexte de mobilisation des gilets jaunes de l'automne 2018, le Gouvernement avait annoncé le 14 novembre 2018 un nouvel objectif de distribution de **1 million de primes à la conversion** sur la durée du quinquennat.

Il avait également annoncé que le montant de la prime à la conversion passerait de **2000 euros à 4 000 euros pour les ménages appartenant aux premiers déciles de revenus**. Des primes à la conversion accessibles aux automobilistes effectuant **un trajet travail-domicile supérieur à 60 kilomètres aller et retour par jour** avaient également été prévues.

En conséquence, les crédits consacrés au financement de la prime à la conversion représentaient **596 millions** d'euros en 2019, soit presque **cinq fois** le montant qui avait été prévu par la loi de finances initiale pour 2018.

Grâce à ces crédits supplémentaires, **331 069 primes** avaient été payées à la date du 20 octobre, les projections étant désormais de **400 000 primes distribuées sur l'ensemble de l'année**.

b) La décision du Gouvernement de resserrer les critères de la prime à la conversion à compter du 1^{er} août 2019 va pénaliser la transition énergétique du parc automobile

Alors que la prime à la conversion connaissait le grand succès populaire décrit ci-dessus, le Gouvernement a **brusquement décidé de durcir considérablement ses conditions d'accès** à compter du 1^{er} août 2019 pour des raisons **purement budgétaires**.

Si les caractéristiques des véhicules mis au rebut n'ont pas changé, le montant des primes en fonction du véhicule acheté et des revenus du ménage est devenu en revanche **beaucoup moins favorable** puisque est désormais versé :

- **2 500 euros** pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable à autonomie suffisante (>40 km), neuf ou d'occasion, quel que soit le niveau de revenu ;

- **1 500 euros** pour l'achat par un ménage des cinq premiers déciles d'un véhicule Crit'Air 1 ou d'un véhicule Crit'Air 2 neuf immatriculé après le 1^{er} septembre 2019.

Le montant de ces primes est **doublé pour les ménages très modestes** (deux premiers déciles) et **les ménages des cinq premiers déciles gros rouleurs**, qui perçoivent selon le cas **5 000 euros ou 3 000 euros**.

En raison de ce durcissement des critères d'éligibilité de la prime à la conversion, le Gouvernement ne prévoit plus d'en distribuer **que 200 000 en 2020, soit moitié moins qu'en 2019**.

En conséquence, il a prévu **405 millions d'euros** de crédits (AE=CP) pour financer ces primes, soit **32,0 % de moins** que les **596 millions d'euros** de 2019.

Cette décision est **regrettable** à l'heure où la transition énergétique du parc automobile français doit être **accélérée** pour respecter les normes européennes qui prévoient d'atteindre **des émissions moyennes pour les voitures neuves de 95 grammes CO₂ par kilomètre**.

On constate en effet depuis deux ans en France **une tendance à la hausse des émissions de CO₂ des voitures neuves** qui s'explique notamment par une augmentation des immatriculations du segment de véhicules émettant **entre 120 et 130 grammes de CO₂ par kilomètre** au détriment des véhicules émettant entre 100 et 110 grammes de CO₂ par kilomètre.

Rendre plus difficile l'accès à la prime à la conversion envoie donc **un mauvais signal à un moment** où il serait au contraire nécessaire de renforcer les soutiens publics à l'acquisition de véhicules propres.

III. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACE) » RESTERONT STABLES EN 2020

1. Le compte d'affectation spéciale FACE permet le financement « péréqué » d'aides à l'électrification rurale

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACE) retrace les **aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité - AODÉ** (communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats d'électrification) **pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale** dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

La création du CAS par l'article 7 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 a conduit à **budgétiser des aides auparavant directement prises en charges par le Fonds d'amortissement des charges d'électrification géré par Électricité de France (EDF)**, qui avait été mis en place dès 1936¹.

Elle a nécessité **la reprise par les services de l'État de la gestion de ces aides** avec la création d'une mission chargée du financement de l'électrification rurale, placée sous l'autorité du directeur général de l'énergie et du climat.

¹ Article 108 de la loi de finances du 31 décembre 1936, confirmé par l'article 38 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Le CAS-FACÉ, dont notre collègue Jacques Genest a montré dans un rapport¹ très documenté présenté à la commission des finances du Sénat le 15 février 2017 combien **il demeure un outil essentiel au service de la qualité de l'électricité dans le monde rural**, permet de verser des aides aux AODÉ afin de financer² :

- **des travaux d'électrification rurale**, c'est-à-dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution³ ;

- **des opérations de maîtrise de la demande d'électricité** ;

- **des opérations de production d'électricité par des énergies renouvelables** si ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux ;

- **des installations de production de proximité à la double dans les zones non interconnectées (ZNI)** lorsque ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux.

Ces aides sont réparties par département sous forme de dotations affectées à l'électrification rurale, selon des critères précisés par voie d'arrêté, par le **ministre chargé de l'énergie et après avis du conseil du FACÉ**. Cette répartition se fonde sur les **évaluations des besoins en travaux d'électrification rurale par département réalisée tous les deux ans**. Une fois les dotations réparties par département, elles sont versées aux AODÉ sur la base des projets de travaux présentés.

Le regroupement des AODÉ, et donc de la maîtrise d'ouvrage, au niveau départemental, a été encouragé par le législateur⁴. De même, les modalités de versement des aides du FACÉ incluent depuis 2013 un **dispositif financier d'incitation au regroupement à l'échelle départementale**, puisque les AODÉ d'un département où le regroupement n'est pas effectif peuvent se voir pénalisées par une diminution de leur dotation⁵.

Le financement du CAS-FACÉ repose sur des contributions dues par les gestionnaires de réseaux de distribution, c'est-à-dire principalement Enedis (ex-ERDF) et les autres entreprises locales de distribution (ELD).

¹ Le FACE : un outil indispensable mais perfectible au service de la qualité de l'électricité dans le monde rural, rapport d'information n° 422 (2016-2017) du sénateur Jacques Genest.

² Article L. 2424-31 du code de l'énergie.

³ Article L. 322-6 du code de l'énergie.

⁴ La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie prévoit que le préfet engage une procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte à l'échelle environnementale lorsque la maîtrise d'ouvrage n'est exercée ni par le département, ni par un groupement couvrant le territoire départemental, ni par un groupement de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants.

⁵ Article 16 de l'arrêté du 27 mars 2013 pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale. Ces minorations ne peuvent représenter plus de 25 % des droits à subvention des AODE concernées.

Cette contribution est assise sur le **nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension** l'année précédant celle du versement de la contribution.

Ce financement permet une **péréquation entre les territoires urbains et ruraux au profit de ces derniers**. En effet, le taux de contribution est différent selon que les communes sont urbaines ou rurales : il doit être compris **entre 0,03 et 0,05 centime d'euro par kilowattheure pour les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants et entre 0,15 et 0,25 centime d'euro par kilowattheure pour les autres communes**. Ces taux sont fixés annuellement par un arrêté des ministères chargés du budget et de l'énergie et ajustés afin de correspondre aux prévisions de dépenses et assurer l'équilibre du CAS.

Pour l'année 2019, l'arrêté du 25 octobre 2019¹ fixe le taux de contribution à :

- **0,1832524 centime d'euro par kilowattheure pour les communes urbaines** (contre **0,1891616** en 2018) ;

- **0,036650 centime d'euro par kilowattheure pour les communes rurales** (contre **0,037832** en 2018)².

Ces taux ont légèrement baissé pour tenir compte de la diminution des crédits du compte d'affectation spéciale prévue en loi de finances initiale pour 2018.

2. Le montant des aides versées par le FACE sera maintenu en 2020 au même niveau qu'en 2018 et 2019 à 360 millions d'euros, soit un montant inférieur de 4,5 % à celui qui avait été voté en 2016 et en 2017

Alors qu'en 2016 et en 2017 le compte d'affectation spéciale FACE s'était vu attribuer **377 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), la loi de finances initiale pour 2018 avait prévu **une diminution de ses crédits de 17 millions d'euros** (- 4,5 %) à **360 millions d'euros**, niveau qui a ensuite été maintenu en 2019

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de **reconduire** une nouvelle fois **ce même montant de 360 millions d'euros** l'an prochain.

¹ Arrêté du 25 octobre 2019 relatif au taux 2019 de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

² Outre-mer, le taux est celui appliqué aux communes rurales sauf pour les grosses communes de ces territoires listées par arrêté qui sont soumises au taux appliqué en zone urbaine : Abymes, Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Saint-Claude dans le département de la Guadeloupe ; Cayenne dans le département de la Guyane ; Fort-de-France, Schœlcher et Trinité dans le département de la Martinique ; Le Port, Saint-Denis et Saint-Pierre dans le département de La Réunion ; Mamoudzou dans le département de Mayotte.

Les crédits du CAS par programme en 2020

(en euros et en %)

Programme		Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Variation 2020/2019 (en %)
793 « Électrification rurale »	AE	387 517 668	355 200 000	355 200 000	-
	CP	348 443 455	355 200 000	355 200 000	-
794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries »	AE	-200 758	4 800 000	4 800 000	-
	CP	999 939	4 800 000	4 800 000	-
Total	AE	387 316 910	360 000 000	360 000 000	-
	CP	349 443 394	360 000 000	360 000 000	-

Source : projet annuel de performances du CAS-FACÉ annexé au projet de loi de finances pour 2020

Le compte d'affectation spéciale étant équilibré par construction, le **taux des contributions dues par les gestionnaires de réseau (voir *supra*) devrait être identique en 2020 à celui de 2019.**

Le CAS-FACÉ comprend **deux programmes, qui se décomposent en actions correspondant à des catégories de travaux aidés :**

- 98,7 % de ses crédits sont portés par le programme 793 « Électrification rurale », qui sera doté de 355,2 millions d'euros en 2020, une somme identique à celle de 2019, mais inférieure de - 3,9 % aux 369,6 millions d'euros prévus en 2017.

Ce programme retrace les aides relatives au renforcement des réseaux en vue d'améliorer la qualité de l'électricité distribuée, la sécurisation des réseaux face aux intempéries, ainsi que leur extension et leur enfouissement. 46,2 % des crédits du programme sont consacrés au renforcement des réseaux et 28,5 % à leur sécurisation.

- les 1,3 % restants sont retracés par le programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries », doté, comme en 2019, de 4,8 millions d'euros, soit une baisse de - 33,3 % par rapport aux 7,2 millions d'euros de 2018.

Ce programme regroupe les aides à la production d'électricité à partir de sources renouvelables dans les sites isolés, à la production à partir d'installations de proximité dans les zones non interconnectées¹ ainsi qu'aux opérations de maîtrise de la demande en énergie.

¹ Ces crédits doivent notamment permettre de financer des installations de production d'électricité pour l'électrification des villages isolés dans les départements d'outre-mer.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements de crédits.

Par 3 amendements de crédits identiques, elle a transféré 500 000 euros en AE et en CP du programme 203 « Infrastructures et services de transports » vers le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », afin de créer 8 ETPT au profit des parcs nationaux.

Un amendement de crédit de 450 000 euros en AE et en CP transfère 450 000 euros du titre 2 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » vers le titre 2 du programme 181 « Prévention des risques », afin de créer 5 emplois supplémentaires au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Elle a adopté un article additionnel rattaché à la présente mission, commenté ci-après.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a **minoré**, à l'initiative du Gouvernement, les crédits du programme 181 « Prévention des risques » de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Elle a également **minoré de 3,5 millions d'euros** (AE=CP) les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », de 560 000 euros les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » et de 3,2 millions d'euros les crédits du programme 317 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables.

Il s'agissait, selon le Gouvernement, de tenir compte des votes intervenus dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

L'Assemblée nationale a également tiré les conséquences, sur les programmes 113, 181, 174 et 2017 des décisions annoncées lors du **rendez-vous salarial 2019** concernant la **revalorisation du barème de remboursement des frais de repas pour les agents publics en formation ou en mission**, avec un rehaussement de la prise en charge de **15,25 euros par repas à 17,50 euros**. À cette fin, elle a majoré de :

- **9 256 euros** (AE=CP) les crédits du programme 113 ;
- **22 416 euros** (AE=CP) les crédits du programme 181 ;
- **2 124 euros** (AE=CP) les crédits du programme 174 ;
- **18 462 euros** (AE=CP) les crédits du programme 217 ;

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 76 quater (nouveau)

(Article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Prorogation de la possibilité de financement par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) de la démolition et de l'indemnisation de l'habitat informel situé en zone fortement exposée aux risques en outre-mer

I. LE DROIT EXISTANT

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Les différents domaines d'intervention du FPRNM sont énumérés, d'une part, à **l'article L. 561-3 du code de l'environnement**, s'agissant des mesures permanentes, et, d'autre part, à **l'article 136 de la loi de finances pour 2006**¹, s'agissant des mesures temporaires.

Ainsi, le VII de l'article 136 de la loi de finances pour 2006 prévoit que le fonds de prévention des risques naturels majeurs peut contribuer, **dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2019, au financement de l'aide financière et des frais de démolition des locaux édifiés à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible dans les départements et régions d'outre-mer**. Cette aide et ces frais sont définis à l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Aux termes de cet article, l'autorité administrative ayant ordonné la démolition de **locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines** peut en effet verser une **aide financière**, visant à compenser la perte de domicile aux occupants de bonne foi à l'origine de l'édification de ces locaux lorsque plusieurs conditions sont remplies (locaux constituant une résidence principale, occupation continue depuis plus de dix ans, absence d'ordonnance d'expulsion).

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Le FPRNM est financé par un prélèvement de 12 % sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances. Le montant des primes et cotisations additionnelles est lui-même fixé à 12 % du montant des cotisations de base.

L'article 44 de la loi de finances pour 2018 a prévu le plafonnement de la taxe affectée au FPRNM à compter de 2018, à hauteur de 137 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de deux amendements identiques à l'initiative du Gouvernement et de notre collègue député Max Mathiasin et plusieurs de ses collègues du groupe Mouvement démocrate, adoptés par l'Assemblée nationale, sans que la commission des finances n'ait pu les examiner.

Il modifie le VII de l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, afin de prolonger de cinq ans la possibilité pour le fonds de prévention des risques naturels majeurs d'intervenir pour la démolition, et, sous certaines conditions, l'indemnisation de l'habitat informel situé en zone fortement exposée aux risques, dans les départements et régions d'outre-mer.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La prise en charge par le « Fonds Barnier » des frais de démolition et de l'indemnisation de l'habitat informel situé en zone fortement exposée aux risques naturels en outre-mer expire au 31 décembre 2019.

Le présent article en propose la prolongation jusqu'au 31 décembre 2024, que votre rapporteur spécial estime bienvenue pour deux raisons.

Comme le rappelle le Gouvernement dans l'exposé des motifs de l'amendement portant article additionnel, cette prise en charge par le fonds des frais de démolition permet de *« résoudre de façon pérenne des situations dangereuses pour la sécurité des personnes, en évitant le retour de populations dans des habitations en cas de risques persistants »*. Le cas échéant, l'évacuation des habitations en zones exposées aux risques reste insuffisante.

En outre, les départements et régions d'outre-mer sont fortement exposés aux risques climatiques. Le FPRNM a d'ailleurs été mobilisé à ce titre en 2017 et 2018.

Décision de votre rapporteur : votre rapporteur vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de M. Yvon Collin, vice-président, la commission a procédé à l'examen des rapports de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et article 76 *quater*) et les comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », de Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 76 et 76 *quinquies*) et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 76 *bis* et 76 *ter*) et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons à présent le rapport spécial de Jean-François Husson sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et l'article 76 *quater*, ainsi que sur les comptes d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et « Transition énergétique ».

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et l'article 76 *quater*, ainsi que sur les comptes d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et « Transition énergétique ». – Nous examinons ce matin les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », qui retrace le financement des politiques publiques menées en matière d'environnement, de transition énergétique et de transports.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une augmentation des crédits de la mission de 9 % à périmètre courant à hauteur de 13,3 milliards d'euros et une augmentation similaire si l'on exclut de son périmètre les transports, analysés par nos collègues Christine Lavarde et Vincent Capocanellas.

J'estime qu'il s'agit d'une hausse « en trompe-l'œil » des crédits de la mission. En effet, trois mesures de périmètre gonflent en effet artificiellement les crédits de la mission : les crédits dédiés au financement du bonus à l'achat de véhicules « propres », inscrits jusqu'à présent sur un compte d'affectation spéciale, sont désormais inscrits sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », augmentant les crédits de la mission de 395 millions d'euros ; les crédits destinés au financement de la prime appelée à remplacer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) sont également inscrits sur le programme 174, augmentant les crédits de 400 millions d'euros ; un nouveau programme est créé, intitulé « Charge de la dette de SNCF réseau », correspondant à la reprise par l'État de cette dette et doté de 409 millions d'euros.

À périmètre constant, le budget de la mission s'élève à 12,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) et diminue donc de 214 millions d'euros en AE et de 20 millions d'euros en CP.

En excluant les transports, analysés par nos deux collègues, les crédits baissent de 1 %. Le Gouvernement s'appuie donc sur des mesures de périmètre pour afficher une augmentation artificielle des crédits alloués à l'écologie. Ce subterfuge n'est pas à la hauteur des attentes de nos concitoyens s'agissant de l'urgence écologique à laquelle nous faisons face et participe d'une communication abusive, voire éhontée, du Gouvernement.

Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit une réduction de 797 équivalents temps plein (ETP) ; 55 % des départs à la retraite ne sont pas remplacés. Le rythme de baisse des effectifs ministériels est en moyenne de 2 % par an depuis plusieurs années. Je considère qu'il est très difficile de continuer à affirmer qu'il est possible de faire mieux en matière d'écologie et de faire face aux enjeux actuels avec moins de crédits et moins d'emplois.

Après ce constat d'ensemble, je vous présente les enjeux auxquels font face certains opérateurs.

D'abord, 2020 sera l'année de la mise en place de l'Office français de la biodiversité (OFB), fusion le 1^{er} janvier prochain de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Il est difficile de se prononcer sur le budget de ce nouvel opérateur, car il n'a pas encore été arrêté. On peut le reconstituer, même si ce n'est pas simple au regard des multiples canaux permettant d'assurer son financement.

Compte tenu de la fusion des deux opérateurs, le projet de loi de finances prévoit qu'à compter de 2020, les redevances cynégétiques seront recouvrées par les agences de l'eau. L'article 27 prévoit ainsi de rehausser le plafond global des redevances perçues par les agences de 46,1 millions d'euros, pour le porter à 2,151 milliards d'euros.

Ces redevances cynégétiques s'ajouteront à la contribution annuelle versée par les agences de l'eau à l'AFB et, à partir de 2020, à l'OFB. Je me réjouis que, cette fois, cette évolution n'entraîne pas de mise à contribution directe des agences de l'eau, mais elle ne sera pas sans conséquence en termes de gestion - 2 à 3 ETP seraient nécessaires.

Une subvention pour charges de service public de 41,2 millions d'euros est également prévue sur le programme 113 pour financer le futur OFB, dont 21,5 millions d'euros compensent le manque à gagner de la baisse du permis de chasse, que le Gouvernement n'avait pas compensée à l'ONCFS l'année dernière. Neuf millions d'euros financent le transfert de missions aux fédérations de chasse et 11 millions d'euros complètent les actions « biodiversité » qui seront conduites par les fédérations de chasse.

Grâce à cette subvention nouvelle sur le programme, le compte y est, et les agences de l'eau ne sont pas mises à contribution.

S'agissant des moyens humains, ce nouvel opérateur ne se verra pas appliquer de schéma d'emplois en 2020, tandis que 20 ETP seraient supprimés en 2021 et 40 en 2022.

Cet opérateur bénéficie d'un financement conforté pour assurer sa mise en œuvre. Il n'en est pas de même de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). En effet, si la subvention qui lui est allouée est stable - 595 millions d'euros en 2020 -, l'agence est confrontée à une baisse d'effectifs, alors même que les missions qui lui sont confiées sont de plus en plus nombreuses. Un schéma d'emplois de 20 ETPT est prévu en 2020, portant le plafond d'emplois à 858 ETPT ; 11 % des effectifs seraient ainsi supprimés sur cinq ans.

Je considère que l'État doit se donner les moyens de mettre en œuvre les politiques qu'il propose, et qu'une révision de la trajectoire des emplois de l'ADEME devrait être envisagée dans le cadre de l'élaboration du nouveau contrat d'objectif et de performances fixant les orientations de l'agence pour les années 2020 à 2023.

J'aimerais maintenant revenir plus en détail sur certaines politiques financées par la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

S'agissant de la politique de gestion de la biodiversité, 10 millions d'euros seront consacrés en 2020, comme en 2019, au plan Biodiversité. Ce financement est dérisoire, alors que 600 millions d'euros avaient été annoncés par l'ancien ministre lors de la présentation du plan. En réalité, 510 millions d'euros proviendront d'un redéploiement des interventions des

agences de l'eau entre le dixième et le onzième programme d'intervention. Une fois n'est pas coutume, l'État a exercé un véritable « tour de passe-passe » quant au financement de ce plan.

La principale augmentation de crédits sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », outre la subvention nouvelle à l'OFB, est la hausse de l'enveloppe consacrée à l'organisation du congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui se tiendra à Marseille en 2020. Ces crédits auraient dû être consacrés à un renforcement des actions en faveur de la biodiversité, qui diminuent en 2020.

S'agissant de la politique de prévention des risques, la stagnation des moyens alloués me paraît dangereusement déconnectée des enjeux liés au réchauffement climatique.

Quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF, la quasi-totalité des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été adoptée. Mais la mise en œuvre opérationnelle de ces plans ne se déroule pas aussi rapidement que prévu, alors qu'elle est indispensable à la prévention des risques. L'actualité récente de l'incendie de l'usine Lubrizol nous rappelle l'importance de cette politique de prévention. Je ne doute pas que la commission d'enquête permettra de tirer les enseignements de cet accident sur la politique de prévention des risques technologiques.

Les crédits alloués à la prévention des risques naturels et hydrauliques sont stables, et près de 12 000 communes sont couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé. Toutefois, c'est bien le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) qui prend en charge les dépenses d'élaboration de ces PPRN. Alors que l'augmentation des risques liés au réchauffement climatique implique des besoins de financement croissants pour les PPRN, la question de la soutenabilité du fonds se fait jour, en particulier après 2020 : au regard du niveau élevé des dépenses - 174,1 millions d'euros en 2018 - et du plafonnement des recettes, la trésorerie du fonds diminuerait de moitié en 2020.

Enfin, certains opérateurs de la mission pourraient être sous-dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions. Je pense à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit ses missions augmenter en raison notamment du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement.

J'en viens à présent aux charges de service public de l'énergie, dont le montant est arrêté tous les ans par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), et qui représenteront 7,9 milliards d'euros en 2020, soit une hausse de 3,4 % par rapport à 2019.

Ces charges, qui étaient financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en dehors de tout contrôle parlementaire, sont désormais retracées dans le budget de l'État par le programme 345 « Service public de l'énergie » et par le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

En ce qui concerne le programme 345, qui ne porte plus les crédits du chèque énergie, la solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) représentera 1,8 milliard d'euros, en forte hausse de 10,4 %. Le soutien à la cogénération sera lui aussi dynamique, avec 748,5 millions d'euros de dépenses, ce qui représente une augmentation de 3,1 % par rapport à 2019.

Le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », doté de 6,3 milliards d'euros pour 2020, porte avant tout les 5,0 milliards d'euros de soutien aux énergies renouvelables électriques, un montant stable par rapport à 2019 en raison de la hausse des prix du marché de gros de l'électricité, laquelle contrebalance l'augmentation des capacités installées.

Il est financé de façon quasi exclusive par des recettes issues de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ce qui apparaît cohérent et conforme à la vocation de la fiscalité écologique : la composante carbone de cette taxe devrait exclusivement avoir pour objet le financement de ce type de dépenses, et non l'abondement du budget général.

Je note que les députés ont voté à l'article 32 du projet de loi de finances, contre l'avis du Gouvernement, la suppression de ce CAS au 1^{er} janvier 2021. Je ne suis pas favorable à cette suppression, car ce CAS constitue l'un des rares exemples de transparence sur l'usage qui est fait du produit de la fiscalité écologique.

Le CAS porte également le soutien à l'injection de biométhane, dont le montant va augmenter de 88,2 % à 248,5 millions d'euros en 2020, ainsi que le dernier remboursement à EDF de la dette relative à des défauts de compensation accumulés entre 2009 et 2015, soit une somme de 896,8 millions d'euros en 2020.

À compter de 2020, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » porte plusieurs dépenses destinées à accompagner la transition énergétique des ménages. Sont notamment concernés le chèque énergie, le bonus automobile et les primes versées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) aux ménages modestes dans le cadre de la transformation du CITE.

Le chèque énergie, qui bénéficiera à 5,8 millions de ménages en situation de précarité énergétique en 2020, est présenté par le Gouvernement comme la principale contrepartie à la hausse de la fiscalité sur les produits énergétiques. Comme en 2019, son montant moyen sera de 200 euros en 2020, ce qui restera très insuffisant pour compenser l'augmentation des taxes qui a touché les plus modestes de nos concitoyens ces dernières années.

Les crédits qui seront consacrés au chèque énergie en 2020 - 839,7 millions d'euros en AE et 779,9 millions d'euros en CP, soit des sommes en légère augmentation par rapport à 2019 - ne représentent qu'une faible part du produit de la fiscalité écologique, que le Gouvernement considère comme une fiscalité de rendement.

En outre, 390 millions d'euros sont également inscrits sur le programme 174 afin de financer en 2020 une partie de la prime de rénovation énergétique à destination des ménages modestes, appelée à remplacer en 2021 le CITE. Ces crédits permettront de financer 210 000 primes unifiées qui seraient distribuées à 170 000 ménages modestes en 2020. Cette prime est bienvenue, car elle permettra d'assurer la contemporanéité du versement de l'aide avec la réalisation des travaux.

Jusqu'à l'an dernier, les aides à l'acquisition de véhicules propres étaient financées par le malus automobile, lequel venait alimenter un compte d'affectation spéciale dédié. Or l'article 33 du projet de loi de finances supprime ce CAS, ce qui constitue une maladresse voire une faute dans un contexte où les Français nous demandent une plus grande traçabilité des taxes environnementales. C'est pourquoi je soutiens pleinement l'amendement de notre rapporteur général visant à supprimer cet article 33 et à rétablir le CAS.

Les crédits relatifs aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂, le « bonus », vont fortement augmenter de 49,6 % l'an prochain puisqu'ils passeront de 264 à 395 millions d'euros.

Alors que le bonus automobile n'est plus accessible qu'en cas d'achat d'un véhicule électrique, l'objectif de 100 000 « bonus » que s'est fixé le Gouvernement paraît ambitieux.

Les crédits de la prime à la conversion, en revanche, diminueront de 32 %, passant de 596 à 405 millions d'euros à la suite d'un durcissement des conditions d'accès au dispositif imposé le 1^{er} août 2019.

Cette décision est regrettable à l'heure où la transition énergétique du parc automobile français doit être accélérée pour respecter les normes européennes, qui prévoient d'atteindre des émissions moyennes pour les voitures neuves de 95 grammes de CO₂ par kilomètre.

En ce qui concerne le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », qui joue un rôle essentiel pour accompagner les territoires ruraux dans leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques, le montant des aides versées sera stable en 2020.

Au total, la hausse du budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » est très artificielle, puisqu'elle repose exclusivement sur des mesures de périmètre et dissimule un recul des crédits.

Dans le détail, les déceptions sont nombreuses : stabilité des crédits pour la prévention des risques technologiques, absence de revalorisation du chèque énergie, baisse des crédits de la prime à la conversion. Cela montre que l'ambition écologique affichée par le Gouvernement n'est qu'un artifice de communication et que le projet de loi de finances pour 2020 n'a rien d'un « budget vert ».

Au regard de l'ensemble de ces éléments, je proposerai donc à notre commission des finances de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », mais d'adopter les crédits des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « FACÉ ». Enfin, je vous propose d'adopter l'article 76 *quater* rattaché à la présente mission, qui prévoit de prolonger de cinq ans la possibilité de financement par le fonds Barnier de la démolition et de l'indemnisation de l'habitat informel en zone fortement exposée aux risques en outre-mer. Cette mesure vient à échéance au 31 décembre 2019 et elle est plafonnée à 5 millions d'euros par an.

M. Vincent Éblé, président. – Il revient maintenant à Christine Lavarde de nous présenter les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les articles 76 et 76 *quinquies*, ainsi que le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les articles 76 et 76 *quinquies*, ainsi que sur le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». – La programmation financière annexée à ce projet de loi de finances prévoit que l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (Afitf) est dotée de 13,4 milliards d'euros sur la période 2018-2022, soit un peu moins de 2,7 milliards d'euros par an, puis de 14,3 milliards d'euros sur la période 2023-2027, soit un peu moins de 2,9 milliards d'euros par an. C'est là un effort financier significatif puisque cette augmentation représente une hausse de 40 % des crédits consacrés aux infrastructures de transport.

Toutefois, alors que la loi d'orientation des mobilités (LOM) n'a pas encore été promulguée, le budget de l'Afitf pour 2019 a été non pas de 2,684 milliards d'euros comme annoncé, mais de 2,48 milliards d'euros, soit 204 millions d'euros de moins en raison de recettes des amendes radar deux fois inférieures aux prévisions, comme l'a indiqué notre collègue Jean-Marc Gabouty.

En 2020, le Gouvernement annonce que les dépenses de l'AFITF, dont il ne m'a pas fourni le détail en dépit de plusieurs demandes, augmenteront de 502 millions d'euros, ce qui représenterait une hausse de 20,2 % des crédits de l'agence, hausse à confirmer.

Pour trouver les financements nécessaires, il a prévu de taxer le transport aérien en mettant en place l'écocontribution dont nous avons parlé ce matin. Le Gouvernement a également prévu de diminuer de 2 euros par hectolitre le tarif réduit de TICPE des transporteurs routiers. La semaine dernière, votre commission des finances a adopté un amendement de suppression de cette taxe et il est regrettable que le Gouvernement s'assoie ainsi sur une décision du Parlement puisqu'a été publiée hier au *Bulletin officiel des douanes* une circulaire annonçant l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 de la nouvelle réduction.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - C'est un comble !

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. - Je rejoins la proposition du rapporteur général de supprimer cette mesure, qui mettrait en péril la compétitivité des transporteurs français sans qu'elle permette d'améliorer les infrastructures routières puisque les camions étrangers n'y seraient pas assujettis.

Les crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transports » diminueront légèrement en 2020, mais cette baisse sera largement compensée par la hausse des crédits de l'Afitf.

Un changement de périmètre est à noter : les 11 millions d'euros du budget de l'Autorité de régulation des transports (ART), l'ex-ARAFER, seront désormais portés par le programme 203, les taxes qui lui étaient affectées étant supprimées.

Mais le principal enjeu pour l'ART est de bénéficier de postes supplémentaires, compte tenu des missions nouvelles qui lui ont été attribuées par la loi Pacte et qui lui seront attribuées par la LOM. Or, elle ne bénéficie pour l'instant que de 4 postes supplémentaires sur les 20 qu'elle réclamait. Je suis donc sceptique quant à sa capacité à assumer l'ensemble de ses missions.

Je dirai quelques mots sur les trois grands opérateurs qui relèvent du programme 203 : SNCF Réseau, la Société du Grand Paris (SGP) et Voies navigables de France (VNF).

SNCF Réseau deviendra au 1^{er} janvier 2020 une société anonyme. L'article 76 du présent projet de loi de finances prévoit une reprise de sa dette par l'État à hauteur de 25 milliards d'euros.

S'agissant de la Société du Grand Paris, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements visant à augmenter ses recettes. Le premier tend à augmenter la taxe sur les bureaux ciblée sur les quartiers *premium*, tandis que le second a introduit un prélèvement de 75 millions d'euros en 2020 sur

les recettes tirées des droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens - 60 millions d'euros pour les années suivantes. Ces deux amendements ont été votés sans aucune étude d'impact préalable. Après de multiples relances nous a été communiqué le rapport du Gouvernement au Parlement prévu par la loi de finances pour 2019. À sa lecture, il apparaît que ce rapport aurait pu être rédigé simplement en reprenant les réponses des personnes que nous avons auditionnées et les informations disponibles sur le site de la Société du Grand Paris. Ce rapport est vide et aucun élément ne donne à penser que les recettes supplémentaires perçues par la SGP lui permettront d'apurer les 3,5 milliards d'euros d'endettement supplémentaire, justification de ces deux mesures. Pour toutes ces raisons, je soutiens la proposition du rapporteur général de supprimer cette taxe ciblée sur les bureaux.

Quoi qu'il en soit, ces recettes supplémentaires ne permettront pas de toute façon de boucler le financement de la SGP. De nouvelles taxes sont donc à envisager dans les années à venir pour espérer atteindre l'équilibre financier.

Le dernier opérateur du programme 203, VNF, continue à consentir d'importants efforts de réduction de ses personnels, avec 112 ETPT en moins en 2020.

J'en viens au programme 205 « Affaires maritimes », qui porte des fonctions régaliennes essentielles et joue un rôle économique et social important dans le transport maritime français et en faveur de la compétitivité du pavillon français.

À l'intérieur de ce programme se trouve la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), dont la dotation apportée par l'État augmentera de 73 %. Il s'agit là d'une mesure conforme aux préconisations de la mission d'information du Sénat sur le sauvetage en mer, qui avait plaidé pour un geste fort de l'État dans son rapport d'octobre 2019 intitulé *Sauvetage en mer : replacer les bénévoles au cœur de la décision*.

Je vous propose enfin d'évoquer le programme 365 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État », parallèlement à l'article 76 du PLF, car tous deux sont intimement liés. En effet, l'article 76 organise la reprise en deux temps de la dette de SNCF Réseau par l'État, avec une première étape d'un montant de 25 milliards d'euros dès l'année 2020 - moyennant la conclusion de prêts croisés entre la Caisse de la dette publique (CDP) et SNCF Réseau, l'État devant se substituer à SNCF Réseau comme débiteur de la CDP - suivie par une reprise de dette supplémentaire de 10 milliards d'euros en 2022.

Sur cet article 76 et sur le programme 365, qui sert à porter les flux financiers entre les trois acteurs de cette reprise de dette, je porte un avis favorable.

Enfin, il faut évoquer le compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

L'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice des lignes de train d'équilibre du territoire (TET). Le CAS vient compenser le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant. On constate pour 2020 une diminution de 13 % des fonds portés par l'État. Mais cela tient peut-être à une augmentation des crédits fournis par les régions. J'émetts également un avis favorable sur ce CAS.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial sur le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » et sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». - Le programme 159 regroupe depuis 2017 les subventions pour charges de service public (SCSP) du Centres 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.

Il retrace également depuis 2018 les crédits du Commissariat général au développement durable (CGDD), soit 14,4 millions d'euros, et ceux qui sont dédiés au financement du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 19 millions d'euros.

Les trois opérateurs du programme, sur lesquels je concentrerai mon propos, se sont vus signifier par le Gouvernement des trajectoires financières très exigeantes d'ici à 2022, impliquant d'importantes demandes de suppressions d'emplois, mais qui ont le mérite de rompre avec le manque de visibilité pluriannuelle dont ils souffraient jusqu'ici.

Concernant Météo-France, qui joue un rôle essentiel pour la sécurité des personnes et des biens face à la multiplication des événements climatiques extrêmes, la SCSP portée par le programme 159 diminuera en 2020 à 182 millions d'euros. Dans le même temps, ses effectifs baisseront de 95 ETPT, mouvement qui se poursuivra dans les deux années à venir.

Le réseau territorial évolue fortement dans le cadre d'Action publique 2022. Ses effectifs diminueront de 40 %, de nombreuses activités étant regroupées dans la métropole de Toulouse. Cette centralisation est rendue possible par les évolutions scientifiques et technologiques, qui permettent désormais de conduire un certain nombre de tâches de prévision météorologique à distance.

Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo France est en train de se doter d'un nouveau supercalculateur, qui était attendu, qui permettra de multiplier par cinq sa puissance de calcul. Ce nouveau matériel nécessitera un investissement total de 144 millions d'euros sur la période 2019-2025. L'État versera à ce titre 7,7 millions d'euros de subvention à l'opérateur en 2020.

L'IGN verra lui aussi sa SCSP diminuer en 2020, à 88,5 millions d'euros et ses effectifs perdre 39 ETPT. Alors que le modèle économique de l'IGN est sévèrement fragilisé par l'avènement de l'open data, son directeur général porte, dans le cadre d'Action publique 2022, un projet d'établissement visant à faire de celui-ci l'opérateur interministériel unique en matière de données géographiques souveraines et à devenir une pièce maîtresse de l'État plate-forme pour l'information géographique.

Le Cerema, pour sa part, cherche à se réinventer dans un contexte où ses moyens diminueront fortement jusqu'en 2022, au rythme d'une réduction annuelle de 5 millions d'euros de sa SCSP, qui atteindra 196,7 millions d'euros en 2020, et de 101 ETPT de ses effectifs – le plafond d'emploi de l'opérateur est de 2 594 ETPT en 2020.

Le principal enjeu pour cet opérateur consiste à mettre en œuvre une collaboration beaucoup plus étroite avec les collectivités territoriales ainsi qu'avec l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) en cours de création. Le projet stratégique que porte son directeur général devrait lui permettre d'y parvenir si nous veillons à lui laisser les marges de manœuvre financières dont il aura besoin l'an prochain et en 2022.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit « BACEA », qui porte les 2,2 milliards d'euros de crédits de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien. Dès lors, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies françaises ont une influence décisive sur son équilibre financier.

Or, le trafic aérien a bénéficié d'une croissance de 5,2 % en 2018 et celle-ci devrait atteindre 4,1 % en 2019, grâce à un trafic international dynamique.

Les compagnies aériennes françaises profitent peu de cette croissance puisqu'elles poursuivent leur déclin en termes relatifs avec une part du pavillon français qui est passée de 54,3 % en 2003 à 40 % en 2018. Nous pouvons mesurer l'ampleur de la chute.

Alors que deux compagnies françaises, Aigle Azur et XL Airways, viennent de disparaître – elles représentaient 1 700 emplois, ce qui est considérable, mais les débats à ce sujet ont été malheureusement très limités et cet événement a été rapidement oublié –, tout cela s'inscrit dans le cadre de la nouvelle « écocontribution » sur le transport aérien proposée par le Gouvernement.

Le directeur général du groupe Air France-KLM a présenté sa stratégie financière en conférence de presse il y a quelques jours. À cette occasion, il a rappelé la différence considérable qui sépare la France des Pays-Bas s'agissant du poids des charges et des cotisations sociales. Le différentiel de départ est compris en effet entre deux et deux points et demi

de marge, quelle que soit la performance intrinsèque de la compagnie et des salariés. Il faut avoir cette donnée en tête.

Concernant l'écocontribution, je rappelle mon soutien aux propositions présentées par le rapporteur général. Cette écocontribution ne me paraît pas répondre aux défis de la transition énergétique requise pour le transport aérien, qui mettra une quinzaine voire une vingtaine d'années à aboutir. La modernisation de la flotte est sans doute la bonne solution pour consommer moins de kérosène. De plus, il vaut mieux avoir des avions moins polluants et français, plutôt que des avions polluants et étrangers. Ce serait tout de même plus prudent.

À plus long terme, il convient également de renforcer le soutien à la recherche aéronautique pour développer des moteurs moins polluants, pour encourager l'incorporation de biocarburants ou bien encore pour concevoir des avions électriques ou à hydrogène. Nous interpellons le Gouvernement sur ce point en séance.

J'en reviens au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Dans la conjoncture très favorable dont j'ai parlé plus haut, la DGAC bénéficiera en 2020 de recettes légèrement supérieures à celles de 2019, pour un montant de 2,1 milliards d'euros. Cette hausse limitée s'explique notamment par la restitution aux compagnies aériennes des trop-perçus de 2018 au titre de la redevance de route, que viendra compenser l'augmentation des recettes de la taxe de l'aviation civile (TAC). En fonction de la réalité du trafic constaté par rapport aux prévisions, le surplus éventuel est reversé avec un décalage de deux ans.

Les performances de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), encadrées par le droit européen dans le cadre du plan de performance RP 2, restent insuffisantes, alors que va débiter la nouvelle période RP 3.

Si le taux de la redevance de route est compétitif, les retards dus au contrôle aérien continuent à augmenter - 6 253 137 minutes de retard en 2018, 2,4 minutes de retard par vol - en raison de l'obsolescence de ses équipements et de l'inadéquation de l'organisation du travail des contrôleurs aériens aux nouvelles caractéristiques du trafic.

Pour accélérer la réalisation de ses grands programmes de modernisation des outils de la navigation aérienne, la DGAC continue à investir. Elle augmentera de nouveau en 2020 son effort d'investissement, pour le porter à 317 millions d'euros. Comme vous vous en rappelez, je vous avais présenté en juin 2018 un rapport d'information sur ce sujet intitulé *Retards du contrôle aérien : la France décroche en Europe*.

Sur cette somme, 140,6 millions d'euros sont consacrés aux grands programmes de modernisation précédemment cités, dont le coût total, régulièrement revu à la hausse, représente environ 2,2 milliards d'euros.

Comme j'avais eu l'occasion de vous le dire lors de mon intervention du 16 octobre dernier, la DSNA a substantiellement fait évoluer la gouvernance de ces grands programmes pour tenir compte des conclusions du rapport que je viens de mentionner et de celui que la ministre des transports avait commandé dans la foulée au CGDD.

Des revues générales techniques périodiques placées sous la supervision d'un comité de surveillance externe ont été mises en place.

Une fonction de délégué aux grands programmes, chargé de leur supervision et de leur pilotage, placée directement auprès du directeur de la DSNA et confiée à son adjoint, a été créée.

Enfin, un nouveau directeur a été nommé au mois de mars dernier à la tête de la Direction de la technique et de l'innovation (DTI) après un recrutement interministériel, alors qu'il était habituellement choisi en interne. Cette novation est également à saluer.

Si les choses vont dans le bon sens, rien ne garantit que les nouveaux systèmes seront livrés dans les temps et sans nouveaux surcoûts. Je resterai donc très vigilant sur ce point.

J'ajoute que, pour mobiliser les équipes de la DSNA autour d'un projet ambitieux, il pourrait être utile de prévoir la conclusion d'une forme de contrat, analogue aux contrats d'objectifs et de performance (COP) des établissements publics, qui viendrait formaliser des objectifs précis et chiffrés et apporterait une meilleure visibilité sur ce point.

Comme en 2019, le schéma d'emplois pour 2020 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emplois. Cela tient à l'augmentation du trafic. Il est difficile en effet de faire face à cette croissance avec un nombre réduit de contrôleurs. Une légère augmentation des recrutements est donc prévue, mais elle mettra du temps à porter ses fruits compte tenu des quatre ans de formation nécessaires pour qu'un contrôleur soit opérationnel.

La masse salariale augmentera de 0,4 %, pour atteindre 938,8 millions d'euros. Sur cette somme, 2,6 millions d'euros correspondent aux dernières mesures catégorielles prévues par le protocole social 2016-2019 de la DGAC dont le coût global représente 55 millions d'euros sur la période, contre 27,4 millions d'euros pour le protocole social 2013-2015. Nous pouvons nous interroger sur ces chiffres.

Par ailleurs, 10 millions d'euros sont déjà provisionnés pour le futur protocole social 2020-2024. Les protocoles facilitent la gestion du temps de travail dans les centres. Les négociations démarreront dans les prochaines semaines, et devraient permettre d'aller plus loin dans l'adaptation de l'organisation du travail des personnels, car des marges de productivité significatives existent.

Dans le PLF qui nous est soumis, il est prévu que le BACEA poursuive en 2020 la diminution de sa dette.

Nous vous avons proposé avec le rapporteur général de modifier le projet sur ce point pour tenir compte de l'augmentation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) prévue au titre de l'écocontribution. Je soutiens donc l'amendement du rapporteur général qui prévoit de renoncer au désendettement de la DGAC en 2020 pour, en contrepartie, réduire de 72 millions d'euros le produit de la taxe de l'aviation civile qui lui est affecté et restituer cet argent aux compagnies aériennes pour compenser le coût de l'écocontribution.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement prévoit de ralentir le désendettement, non d'y renoncer !

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – En effet. L'idée est de reporter la part de désendettement de cette année à l'année prochaine.

En conséquence, je vous propose d'adopter un amendement qui réduit de 72 millions d'euros les crédits de l'action n° 3 « Affaires financières » du programme n° 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile ». Il s'agit là d'une contrepartie à la mise en place de l'écocontribution.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe ainsi modifiés.

Les opérateurs du programme 159 font l'objet de baisses exigeantes de leurs subventions pour charges de service public et de leurs effectifs, mais leurs directions respectives m'ont semblé avoir adopté des stratégies responsables pour y faire face.

Si je suis favorable aux crédits de ce programme, je n'appelle pas pour autant à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Je considère en effet que les insuffisances évoquées par Jean-François Husson et Christine Lavarde dans les programmes qu'ils nous ont présentés posent problème.

En conclusion, j'en viens aux deux articles rattachés à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », que je vous propose d'adopter tous les deux.

L'article 76 *bis* reporte au 1^{er} avril 2026 la date de début de perception de la contribution spéciale Charles-de-Gaulle (CDG)-Express.

Lors de la création de cette contribution due par les compagnies aériennes pour tous leurs vols commerciaux qui décollent de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle ou y atterrissent, il avait été clairement établi que cette taxe ne pourrait être perçue qu'à compter de la mise en service du CDG-Express.

Cette mise en service était prévue au 1^{er} avril 2024, soit avant la tenue des jeux Olympiques, raison pour laquelle le début de la perception de la taxe avait été fixé à cette même date.

Or, le Gouvernement a annoncé le 29 mai 2019, à la suite de la remise d'un rapport du préfet de la région d'Île-de-France, que la mise en service de la ligne n'interviendrait finalement qu'à la fin de l'année 2025 afin de limiter l'impact des travaux pour les 900 000 usagers quotidiens du RER B, qui subissent déjà une situation très difficile.

La mise en service du CDG-Express étant reportée à la fin de l'année 2025 ou au début de l'année 2026, il est légitime de prévoir que la perception de la contribution spéciale CDG-Express n'interviendra qu'à compter du 1^{er} avril 2026, comme le prévoit l'article 76 *bis*.

L'article 76 *ter* prévoit qu'Aéroports de Paris (ADP) peut consentir des avances aux riverains de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle pour réaliser des travaux de rénovation des bâtiments, et en particulier de leurs logements. Ces avances seront ensuite remboursées par le produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) que perçoit ADP.

Cette mesure bienvenue permettra d'accélérer la résorption du stock de demandes d'aide à l'insonorisation de ces riverains. Que l'État ait besoin de demander ainsi à ADP de faire une avance a toutefois de quoi susciter des interrogations.

Sur cet article, je vous propose un amendement qui corrige la version adoptée par l'Assemblée nationale et qui permettra à ADP de percevoir des intérêts sur les avances qu'il consent aux riverains. Ces intérêts seront couverts par le produit de la TNSA. Il ne serait en effet pas conforme à l'intérêt social de l'entreprise qu'elle consente des avances gratuitement. L'État étant actionnaire majoritaire d'ADP, il ne saurait compromettre cet intérêt et risquerait donc d'être mis en cause si la mesure était appliquée dans sa version première.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette mission est la parfaite illustration de ce que je regrettais dans le rapport que j'ai produit sur la première partie du projet de loi de finances. Sous couvert de politique écologique, le Gouvernement vise en réalité le rendement par la mobilisation de taxes et redevances théoriquement affectées à la lutte contre la pollution, mais qui ont pour seul but d'alimenter le budget de l'État. Ainsi, l'augmentation de la TSBA serait acceptable si son produit était affecté, par exemple, à la recherche sur les biocarburants, car il s'agirait alors d'une véritable écocontribution. Or ce n'est pas le cas. Cette augmentation n'est qu'un moyen de trouver des ressources pour l'AFITF et d'afficher des mesures visant expressément le transport aérien dans un paysage social marqué par la crise des gilets jaunes.

Je remercie, par ailleurs, Christine Lavarde de sa sagacité. En effet, alors que le Sénat n'a même pas encore commencé l'examen du projet de loi de finances et que le Parlement ne s'est donc pas prononcé à ce sujet, la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a affiché dans son bulletin officiel le nouveau montant de remboursement partiel de TICPE

pour les transporteurs routiers, applicable au 1^{er} janvier 2020. Cette maladresse est inacceptable ! Il faudrait apprendre à l'administration qu'il existe encore un Sénat. Nous n'en resterons pas là.

M. Antoine Lefèvre. – Il semble que le nombre d'accidents industriels ait augmenté de 30 % en deux ans. Cette situation tient-elle au vieillissement de notre tissu industriel, à des raisons climatiques, ou à d'autres causes ?

Par ailleurs, il aurait été décidé récemment de ne plus contrôler les stations-service. Il est vrai que de nombreuses stations ferment, notamment dans le milieu rural. Ces contrôles n'en demeurent pas moins utiles. Qu'en est-il réellement ?

La prolifération des éoliennes présente d'importants problèmes d'acceptabilité dans certains départements. Des objectifs ont-ils été fixés par le Gouvernement en matière de développement de l'éolien offshore ?

Enfin, avons-nous des nouvelles du rapport sur les petites lignes ferroviaires demandé par le Gouvernement au préfet François Philizot, qui devait paraître initialement en juin 2019, mais semble se faire toujours attendre ? Et quels objectifs ont-ils été fixés sur le fret, sur lequel nous aurions perdu des parts de marché cette année ?

M. Philippe Dallier. – Après les augmentations successives de la taxe sur les bureaux en Île-de-France décidées en 2019 et 2020 afin de compenser le dérapage des coûts du Grand Paris Express, un amendement voté à l'Assemblée nationale prévoit une ponction de 75 millions d'euros sur les recettes tirées des droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens. Cette situation est d'autant plus inquiétante que nous n'avons aucune visibilité sur les probables futurs dérapages financiers de la SGP. Il est plus qu'urgent que la commission des finances se saisisse du sujet, et convoque une réunion en présence de la SGP, de la région et des services de l'État pour en discuter.

La ponction susmentionnée est d'autant plus choquante qu'elle servira dans un premier temps à financer les contrats de plan État-région (CPER). Non seulement les départements sont appelés à contribuer au financement des transports, alors qu'il ne s'agit pas de leur compétence première, mais l'État vient leur « faire les poches » pour compenser ses propres manquements. Cette situation est scandaleuse.

Nous pouvons relever en outre une forme de paradoxe. La Seine-Saint-Denis apparaît comme le troisième contributeur de ces 75 millions d'euros, alors que le Gouvernement vient d'annoncer le lancement d'un grand plan d'aide en sa faveur.

M. Arnaud Bazin. – Le Gouvernement a accumulé les provocations à l'égard des départements dans ce dossier. La ministre de la transition écologique et solidaire a convoqué les huit présidents de départements d'Île-

de-France le jeudi pour le mardi. Personne n'est venu. Le mercredi, l'amendement susmentionné était déposé à l'Assemblée et voté dans la foulée ! Première provocation.

- Présidence de M. Yvon Collin, vice-président -

M. Arnaud Bazin. – Le fait de prendre de l'argent aux départements, contrairement aux engagements pris par l'État depuis le début de ce dossier, constitue une deuxième provocation. Il avait en effet toujours été convenu que les départements ne contribueraient pas au financement de la SGP, leurs contribuables, particuliers comme entreprises, le faisant déjà par le biais de la taxe spéciale d'équipement (TSE).

Troisième provocation, le transport ne relève pas des compétences des départements. De plus, 50 millions d'euros sur les 75 millions d'euros qui seront prélevés cette année et les deux années suivantes serviront à alimenter les CPER. C'est une provocation supplémentaire !

Il faudra faire preuve d'une grande fermeté sur ce sujet, et rejeter cette nouvelle provocation du Gouvernement qui remet une nouvelle fois en cause ses engagements.

M. Sébastien Meurant. – Encore certains départements accueillent-ils des gares du Grand Paris Express. D'autres, comme le Val-d'Oise, risquent de n'en avoir aucune.

M. Jérôme Bascher. – Ils paieront deux fois !

M. Sébastien Meurant. – La dérive des coûts du projet Grand Paris Express, initialement chiffrés à 19 milliards d'euros et estimés actuellement à 35 milliards d'euros, est dramatique. Des éléments explicatifs figurent-ils dans les différents rapports disponibles sur ce sujet ?

M. Roger Karoutchi. – Comme je l'annonce depuis quatre à cinq ans, ces coûts atteindront très certainement les 50 milliards d'euros, voire un montant encore supérieur.

La SGP est aux mains de l'État, majoritaire au sein de son Conseil de surveillance, qui écoute les élus les jours impairs des années bissextiles en fonction des mouvements lunaires... Tout cela est insupportable.

Le Grand Paris Express est payé par les entreprises et les particuliers d'Île-de-France qui subissent déjà 700 millions d'euros de taxes chaque année. Quelles solutions pourront-elles être trouvées une fois la barre des 50 milliards d'euros franchie ? La ligne 17 est arrêtée pour au moins un an après l'abandon du projet EuropaCity. Le Grand Paris Express sera éventuellement achevé en 2040, alors qu'il devait l'être en 2028, en ayant coûté trois fois plus cher que prévu. Et il ne se passe rien !

Plutôt qu'une nouvelle audition en commission des finances, à laquelle les représentants de la SGP se rendraient bardés de certitudes dans leur incompétence, il faudrait mettre en place une mission d'information officielle, plus solennelle.

Par ailleurs, je propose que l'État mobilise des milliards d'euros dans les prochains CPER, puisqu'à l'arrivée ce seront les collectivités qui devront payer. Une telle négation de la parole de l'État, des CPER et des collectivités est invraisemblable et inadmissible. J'appartiens à l'Ancien monde. Franchement, j'en ai vu passer des stupidités, mais à ce niveau-là c'est rare !

M. Jean-François Rapin. – Quelle garantie la future société anonyme qui sera créée au 1^{er} janvier 2020 pour remplacer SNCF Réseau offre-t-elle pour que l'on ne retombe pas dans un cercle vicieux d'endettement ? Des engagements ont-ils été pris sur ce point ?

Par ailleurs, nous pouvons nous demander si la subvention apparemment ponctuelle de 4,5 millions d'euros accordée à la SNSM en 2020 suffira réellement à répondre aux besoins d'investissement de l'association.

Le rapport d'information sur le sauvetage en mer d'octobre 2019 indique en effet : *« s'agissant du renouvellement de la flotte, le besoin total est évalué à 140 navires dans les dix ans. La moitié pourrait être couverte par le contrat conclu le 17 octobre 2019 entre la SNSM et l'entreprise Couach pour en produire 70, avec une commande ferme de 35 navires dans les cinq ans et une possibilité de doubler la mise par la suite. À condition que les navires issus de cette première commande donnent pleine satisfaction aux équipages des stations, la mission encourage vivement l'État à prendre le relais financier de cette opération à hauteur de 25 millions d'euros pour la seconde tranche. »*

Au vu de ces éléments, la subvention exceptionnelle de 4,5 millions d'euros annoncée pour 2020 apparaît très loin du compte, l'investissement nécessaire pour assurer le renouvellement de l'intégralité de la flotte de la SNSM étant estimé à 50 millions d'euros sur dix ans. Des engagements ont-ils été pris par le Gouvernement sur ce point ?

Enfin, devons-nous nous attendre à d'importants mouvements sociaux du fait de la décision de réduire de deux euros par hectolitre le remboursement partiel de TICPE pour les transporteurs routiers ? Avez-vous des échos de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) à ce sujet ?

M. Marc Laménie. – Que représente réellement en masse budgétaire la reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau ?

Par ailleurs, avons-nous des informations sur les liens entre l'AFITF et les régions s'agissant du soutien financier apporté aux transports ferroviaires conventionnés, compte tenu des investissements indispensables sur ce réseau ferroviaire vieillissant ?

Avons-nous une idée des modalités de financement prévues pour le fret ferroviaire capillaire, sachant que certaines petites lignes ont leur utilité, notamment pour le transport de céréales ? Enfin, des investissements sont-ils envisagés par VNF pour éviter d'abandonner certaines voies navigables et assurer ainsi le développement du tourisme fluvial ?

M. Thierry Carcenac. – Je partage les observations de nos trois rapporteurs sur les liens pour le moins trompeurs entre le budget 2020 et la transition énergétique.

Le décret relatif à la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est enfin paru au *Journal officiel* le 19 novembre. Or cette agence doit utiliser les moyens de différents services, dont le Cerema, qui voit ses effectifs diminuer. Je me demande ce qui en restera.

Par ailleurs, la ponction par l'État de 75 millions d'euros sur le budget des départements a de quoi surprendre, ces derniers n'ayant plus la compétence transport. De plus, ce prélèvement ne risque-t-il pas de perturber la péréquation transversale qui s'applique actuellement entre les départements en cas d'excédents de droits de mutation ?

M. Rémi Féraud. – Je pense que nous suivrons les préconisations de vote des rapporteurs. La transition énergétique et l'écologie sont affirmées comme des priorités. Or au moment du budget nous nous apercevons qu'il n'en est absolument rien. Toute impression contraire relève en réalité du trompe l'œil.

- Présidence de Vincent Éblé, président -

M. Rémi Féraud. – Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2019 le 18 novembre dernier, nous avons pu constater que 600 millions d'euros du CAS « Transition énergétique », étaient renvoyés au budget général de l'État faute d'utilisation. L'État n'a fait preuve d'aucun volontarisme sur ce point pour accélérer la transition énergétique.

Ce CAS est prévu en hausse dans le PLF pour 2020. Mais ne risque-t-il pas d'être sous-utilisé pour la troisième année consécutive et de venir, *in fine*, ré-abonder le budget général de l'État ? Ou devons-nous nous attendre à un changement en la matière ?

Par ailleurs, le financement de la SGP relève, comme cela a été souligné, du bricolage. Or ce bricolage coûte extrêmement cher aux départements franciliens. La ponction de 75 millions d'euros prévue par l'État sur leur budget n'en est que plus choquante, d'autant qu'elle servira en premier lieu à financer la part de l'État dans les CPER. Devons-nous annuler cette disposition adoptée de manière incroyable à l'Assemblée nationale, qui ne résout pas la question du financement du Grand Paris Express ? Elle intervient en outre au moment du congrès des maires, alors que le

Gouvernement affiche une volonté de changer sa relation avec les collectivités locales. Cette mesure entraînera également des difficultés particulières pour la Seine-Saint-Denis dont les dépenses sociales augmentent considérablement.

M. Yvon Collin. – Parmi les efforts récents déployés par les compagnies aériennes pour diminuer leur empreinte carbone, le projet Fello'fly viserait à faire voler des Airbus en escadrille, à la façon des oiseaux migrateurs, pour limiter leur consommation. Cette nouvelle formule serait envisagée pour des vols long-courriers dès 2025. S'agit-il d'un projet sérieux ?

M. Jean Bizet. – Je voudrais vous livrer de nouveau mon inquiétude concernant l'avenir d'Air France. Cette compagnie transporte non seulement ses passagers, mais aussi l'image de la France. Or elle a souffert notamment de l'application de la taxe Chirac sur les billets d'avion, qui a malheureusement perduré alors qu'elle aurait dû n'avoir qu'un temps.

Par ailleurs, pour pallier l'effet du différentiel de charges d'environ 800 millions d'euros qui s'observe entre Air France et d'autres compagnies, notamment KLM, j'avais proposé dans le rapport *Concurrence dans le transport aérien : l'indispensable transparence* remis à Alain Vidalies en février 2016 d'établir un parallélisme entre les charges relatives au personnel navigant aérien et celles relatives au personnel navigant maritime. Cela me paraissait une solution élégante pour effacer les distorsions de concurrence. Les amendements que j'avais déposés en ce sens n'ont malheureusement pas prospéré. Il serait peut-être bon d'en rediscuter.

Malgré les évolutions survenues sur ce sujet au niveau européen, le bras de fer se poursuit entre les compagnies. Et Air France demeure une compagnie très fragile. Il serait bon par conséquent de creuser de nouveau le problème du poids des charges sociales du personnel navigant.

M. Gérard Longuet. – Le Gouvernement a pris position en faveur de la réalisation du canal à grand gabarit Seine-Nord Europe et de la réalisation effective de la ligne ferroviaire Lyon-Turin, en cours de travaux, mais dont le calendrier était encore incertain il y a peu. Ces deux dépenses considérables sont-elles intégrées au budget de l'AFITF ?

M. Philippe Dominati. – Je m'associe à ce qui a été dit plus haut concernant le financement des transports en Île-de-France. Je rappelle que j'avais fait partie des parlementaires qui doutaient du mode de financement de la SGP lors de sa création. Nous avons joué à l'apprenti sorcier dans ce domaine.

La région Île-de-France est l'une des seules régions où l'État s'occupe des transports collectifs. Il le fait par l'intermédiaire de quatre ou cinq sociétés, régulièrement remplacées lorsqu'elles perdent leur crédibilité financière. Ces sociétés n'ont pas de capital et sont alimentées uniquement

par la voie de l'emprunt et par les taxes perçues sur les entreprises et les particuliers.

Je demande le lancement d'une mission d'information ou l'organisation d'une réunion exceptionnelle de la commission sur ce sujet. Pourquoi l'État a-t-il ainsi le monopole du financement et de l'organisation des transports en Île-de-France au détriment des citoyens et des entreprises ? Une remise à plat complète du mode de financement de ces sociétés m'apparaît nécessaire, d'autant que le stade de l'agacement est aujourd'hui largement atteint et partagé.

M. Claude Raynal. – Le Cerema trouve difficilement sa place dans le paysage institutionnel. Il manque de perspectives claires. Lui demander de se rapprocher des départements pour trouver des contrats revient à oublier que ces derniers sont soumis au code des marchés publics et qu'il n'est pas certain que le Cerema remporte leurs appels d'offres. Un fort besoin d'éclaircissement s'exprime donc quant à l'avenir de cet opérateur, dont les personnels sont en plein doute.

Par ailleurs, il apparaît contradictoire de diminuer de 4 % la subvention pour charges de service public dont bénéficie Météo-France tout en annonçant que cet organisme se dote d'un nouveau supercalculateur pour pouvoir demeurer un opérateur météorologique de rang mondial. Comment peut-on à la fois être un opérateur de rang mondial et disposer de moins de moyens ?

M. Victorin Lurel. – Jean-François Husson évoque dans son rapport la question des zones non interconnectées au territoire métropolitain (ZNI) et mentionne des surcoûts d'achat aux producteurs tiers. De qui s'agit-il ?

Les achats d'électricité s'élèvent à 293 millions d'euros en Guadeloupe, à 376 millions d'euros à La Réunion et 207 millions d'euros à la Martinique. À qui cette électricité est-elle achetée et à quel prix ?

Par ailleurs, en quoi la préconisation du rapporteur de revoir à la baisse le taux de rémunération des capitaux investis fixé depuis 2006 à 11 % affectera-t-elle la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ? Comment cela améliorera-t-il les affaires d'EDF dans ces régions ?

L'augmentation annoncée du surcoût d'achat à des producteurs tiers est d'autant moins compréhensible dans le cas de la géothermie, le mégawattheure produit par ce biais coûtant nettement moins cher que l'énergie fossile importée. Je rappelle qu'il existe une controverse politique sur Ormat Technologies, qui gère la centrale géothermique de Bouillante.

La suppression des redevances communale et régionale géothermique instituées par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer me gêne par ailleurs, car les redevances rapportent environ 200 000 euros à la commune de Bouillante et 400 000 euros à la région. De manière générale, la suppression des taxes à

faible rendement décidée à l'article 6 du projet de loi de finances pour 2020 me semble poser problème, car elle revient à toucher aux recettes des collectivités.

Le Fonds « Barnier » a permis de financer depuis 2011 la démolition de l'habitat informel et indigne en outre-mer. Je suis favorable à la prorogation de ce dispositif proposé à l'article 74 *quater*. Disposez-vous d'un bilan de son utilisation ? Quels territoires en ont bénéficié ?

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – La question des accidents industriels justifie de mettre plus de moyens sur la prévention. Prudence est mère de sûreté : mieux vaut prendre le temps et trouver les bons dispositifs. Je vous transmettrai ultérieurement les données demandées sur ces accidents ainsi que sur les stations-service. Des projets éoliens en mer ont été retardés, car les appels d'offres avaient été lancés à des conditions financières devenues hors marché en raison de délais très longs. S'agissant du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » évoqué par Rémi Féraud, il me semble qu'il s'agit d'une mesure technique et je n'y vois pas de mauvaise intention, même si cela fait déjà deux ans que l'on assiste à un réajustement.

Sur la question de Victorin Lurel relative à l'achat d'électricité, nous ne disposons pas de bilan exact, mais la question est complexe ; la baisse du taux de rémunération des capitaux investis reste un objectif commun. Sachez que le Fonds Barnier a été mobilisé en 2017 et 2018 sur cette question, mais je vous ferai parvenir un bilan plus détaillé ultérieurement.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Le rapport de François Philizot n'a malheureusement pas encore été rendu public. Sur le fret capillaire, nous aurons cet après-midi en séance publique un débat à l'initiative du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, au cours duquel je poserai ces questions au Gouvernement.

La reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État est inscrite au programme 355 : le coût de cette reprise est de 409 millions d'euros au titre de 2020. En délestant SNCF Réseau de sa dette et des charges financières afférentes, cette reprise devrait permettre à l'entreprise de retrouver de la capacité de financement, notamment pour la régénération du réseau. En outre, l'État devrait conclure avec l'entreprise un contrat de performance comportant des engagements en termes d'efforts de productivité significatifs.

L'État n'a pris aucun engagement sur une éventuelle pluri-annualité de la subvention d'investissement de 4,5 millions d'euros versée à la SNSM : si celle-ci devait être pérenne, il n'y aurait aucun problème pour renouveler la flotte ; dans le cas contraire, si l'État se désengage dès 2021, le problème restera entier.

En réponse à Marc Laménie, un effort est prévu pour le matériel roulant de 3,5 milliards d'euros sur dix ans.

Le canal Seine-Nord et le Lyon-Turin sont financés ; mais comme nous n'avons pas eu communication du budget détaillé de l'AFITF, je ne peux pas en dire plus.

Sur la Société du Grand Paris, je vais probablement suggérer que nous constituions une mission d'information, car nous n'obtenons aucune réponse satisfaisante: mise à part une information sur l'évolution des coûts, le rapport du Gouvernement que nous venons de recevoir est complètement vide. Le rapport de Gilles Carrez de septembre 2018 sur les ressources de la SGP avait demandé une diminution de 10 % des coûts : on nous a présenté une baisse de 0,6 milliard d'euros sur les nouvelles lignes du Grand Paris Express, qui sont des opérations SGP, mais on constate qu'elle est entièrement compensée par une augmentation du même montant sur les ouvrages sous maîtrise d'ouvrage RATP... Tout cela s'équilibre même s'il s'agit d'opérateurs différents !

En seconde partie du projet de loi de finances pour 2020, l'Assemblée nationale a voté la fusion des fonds de péréquation départementaux : les règles du jeu changent tout le temps sans vision d'ensemble ! Je ne peux pas répondre plus précisément à la question sur les conséquences de la ponction de 75 millions d'euros ...

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Il y a deux ans, le Cerema a connu une crise majeure, sociale et de gouvernance. Le dialogue social a été renoué, mais beaucoup reste à faire. La nouvelle équipe de direction générale a rassuré en mettant un terme à la réduction de son implantation au niveau territorial, mais elle est encore à la recherche d'un plan de charges et de perspectives claires pour son avenir, notamment sur son articulation avec la nouvelle ANCT. Dans quelles conditions financières le Cerema pourrait-il contribuer à l'action de l'ANCT ? Le Cerema pourrait utiliser sa subvention pour charges de service public afin de fournir un service à très bas coût, dans le respect du droit des marchés publics, et mener une stratégie de niches au profit des collectivités qui en ont besoin. Nous pourrions utilement entendre l'équipe dirigeante du Cerema, conjointement avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Un contrat d'objectifs et de performance devrait être signé avec l'État et une convention avec l'ANCT. Ses effectifs auront diminué de 22 % en 2022 par rapport à 2015 : il faudra s'arrêter là.

Notre groupe d'étude de l'aviation civile auditionnera prochainement le directeur de la recherche du groupe Airbus et pourra l'interroger sur l'impact du vol en escadrille sur l'empreinte carbone. Il me semble que la diminution de l'empreinte carbone ne doit pas se faire au détriment de la sécurité qui impose une distance minimale entre deux avions, de l'ordre de trois kilomètres.

Je partage l'inquiétude de Jean Bizet au sujet d'Air France. La nouvelle équipe a remis l'entreprise sur la voie du dialogue social, de

l'amélioration de la qualité de l'offre et de la recherche de la performance, mais ses derniers résultats trimestriels ne sont pas meilleurs que ceux de l'année passée, qui avait pourtant été marquée par les grèves. La compétitivité de la compagnie n'est pas bonne : l'écart de compétitivité peut être chiffré à 800 millions d'euros ; les Assises avaient permis d'en combler 60 ou 80 millions d'euros. N'oublions pas qu'une telle compagnie, comme les aéroports, est un instruments de souveraineté ! Les charges sociales ont été allégées pour les entreprises maritimes, il me semble que c'est la voie à suivre. Un rapport sur ce thème a été commandé au CGEDD et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Sur les compagnies à bas coût, le vrai problème aujourd'hui c'est Volotea qui a des contrats très choquants pour les copilotes notamment : les actions en cours devront aller au bout.

La baisse des crédits et des moyens humains de Météo France ne va pas pouvoir se poursuivre très longtemps. Le financement de l'acquisition d'un supercalculateur est bouclé. Avec l'amélioration de la capacité de calcul, on pourra réduire encore un tout petit peu les moyens humains. La nouvelle présidente me semble avoir pris la mesure de la situation. J'admire la résilience de Météo-France, du Cerema, de l'IGN... Mais on ne pourra pas aller beaucoup plus loin dans les baisses de crédits.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des articles 76 et 76 bis sans modification.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 vise à rectifier une erreur dans l'article 76 *ter* tel que voté par l'Assemblée nationale. En effet, ADP ne peut pas faire d'avances sans intérêts.

L'amendement n°2 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 76 *ter*, sous réserve de l'adoption de son amendement.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 76 *quater*, sans modification.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'article 76 *quinquies* procède à l'abandon des créances détenues par l'État sur la société internationale de la Moselle. Le Luxembourg et l'Allemagne, également

actionnaires de cette société, ont également décidé d'abandonner leurs créances. Je suis favorable à l'adoption de cet article compte tenu des montants en jeu et de la position de nos partenaires.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 76 *quinquies*, sans modification.

L'amendement n°1 sur les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » est adopté. La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », sous réserve de l'adoption de son amendement.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

*

* *

Réunie à nouveau le 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission. Elle propose en revanche d'adopter sans modification les articles 76, 76 *bis*, 76 *quater*, 76 *quinquies*, ainsi que l'article 76 *ter* tel que modifié par son amendement. Enfin, elle propose de confirmer sa décision d'adopter les crédits du budget annexe tels que modifiés par son amendement et d'adopter sans modification les crédits des comptes d'affectation spéciale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la transition écologique et solidaire et ministère de la cohésion des territoires

- Mme Émilie PIETTE, Secrétaire générale ;
- M. Philippe CLERGEOT, Directeur des affaires financières ;
- M. Jacques CLEMENT, Directeur des ressources humaines ;
- M. Guillaume MASCARIN, Conseiller.

➤ *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)*

- M. Laurent MICHEL, Directeur ;
- M. Cédric BOZONNAT, Chef du bureau des voitures particulières.

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

- M. Patrick SOULÉ, Adjoint de M. Cédric BOURILLÉ, Directeur ;
- M. Christophe JOSSERON, Chef du DAGSI.

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

- M. Jean-Louis BAL, Président ;
- M. Alexandre ROESCH, Délégué Général ;
- Mme Delphine LEQUATRE, Responsable du Service juridique ;
- M. Alexandre de MONTESQUIOU, Consultant.

Office français de la biodiversité (OFB)

- M. Denis CHARISSOUX, Directeur général délégué ressources.

Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

- M. Olivier THIBAUT, Directeur de l'eau et de la biodiversité ;
- M. Brice HUET, adjoint au directeur.

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

- M. Jean-François CARENCO, Président ;
- Mme Olivia FRITZINGER, Chargée des relations institutionnelles.

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- M. Arnaud LEROY, Président du Conseil d'administration.