

N° 147

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

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 : AIDES À L'ACQUISITION  
DE VÉHICULES PROPRES**

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

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**

*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, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, 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, 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, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, 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<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION</b>	
<b>I. LES CRÉDITS DE LA MISSION AUGMENTENT, DANS UN CONTEXTE DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE .....</b>	<b>14</b>
1. <i>En dépit d'une augmentation des moyens alloués à la mission...</i> .....	14
2. <i>... le premier bilan du « Plan climat » est en demi-teinte.....</i>	17
<b>II. LES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION SONT DE NOUVEAU EN DIMINUTION EN 2019.....</b>	<b>20</b>
1. <i>Une réduction des effectifs ministériels de 811 ETP pour 2019.....</i>	20
2. <i>Les opérateurs de la mission ne sont pas épargnés par la baisse des effectifs .....</i>	21
3. <i>Hors dépense de personnel, les crédits du programme support sont stables à périmètre constant .....</i>	22
<b>III. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE RÉVÈLE L'INSUFFISANCE DES MÉCANISMES D'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....</b>	<b>23</b>
1. <i>Un véritable « coup de massue » fiscal s'abat sur les français .....</i>	23
2. <i>Pourtant, aucun financement supplémentaire n'est prévu en faveur de la transition énergétique en 2019.....</i>	24
<b>DEUXIÈME PARTIE</b> <b>LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES</b>	
<b>I. LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ ET LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR : DEUX ENJEUX MAJEURS QUI FONT L'OBJET D'UN EFFORT BUDGÉTAIRE EN 2019 .....</b>	<b>27</b>
<b>A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 113 DANS LE CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE DU « PLAN BIODIVERSITÉ » .....</b>	<b>27</b>
1. <i>L'augmentation des crédits du programme en 2019 découle de deux mesures nouvelles .....</i>	28
2. <i>Le « plan biodiversité » serait en réalité financé à 90 % par les agences de l'eau .....</i>	30
<b>B. UNE HAUSSE DES MOYENS ALLOUÉS À LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE ET LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE .....</b>	<b>32</b>
1. <i>Des financements dédiés sur le programme 174 qui ne paraissent pas à la hauteur des enjeux et du risque de condamnation par la justice européenne .....</i>	32
2. <i>Le lancement du « fonds air-mobilité » de l'ADEME constitue une avancée bienvenue .....</i>	35

<b>II. APRÈS UNE VASTE RÉFORME DE LEUR FINANCEMENT EN 2018, LES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ CONNAÎTRONT DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS EN 2019 .....</b>	<b>36</b>
<b>A. EN DÉPIT D'AJUSTEMENTS MINEURS PROPOSÉS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES, LES AGENCES DE L'EAU RESTENT SOUS CONTRAINTE, DANS UN CONTEXTE D'EXTENSION DE LEURS MISSIONS.....</b>	<b>36</b>
1. <i>Une contribution annuelle des agences de l'eau au financement des opérateurs de la biodiversité modifiée à la marge en 2019 .....</i>	<i>36</i>
2. <i>Des modifications mineures sont apportées au plafond mordant des ressources des agences de l'eau .....</i>	<i>38</i>
3. <i>Cette mise à contribution des agences de l'eau apparaît injustifiée dans un contexte d'élargissement de leurs missions .....</i>	<i>40</i>
<b>B. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ ET L'OFFICE NATIONAL DE LA CHASSE ET DE LA FAUNE SAUVAGE : UNE FUSION À VENIR DE DEUX OPÉRATEURS CONTRAINTS.....</b>	<b>41</b>
1. <i>L'Agence française pour la biodiversité dispose d'un budget d'intervention très contraint ....</i>	<i>41</i>
2. <i>Une impasse de financement de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) .....</i>	<i>43</i>
3. <i>Dans ce contexte, le Gouvernement a annoncé la fusion prochaine de l'AFB et de l'ONCFS.....</i>	<i>44</i>
<b>III. UNE DIMINUTION DES MOYENS ALLOUÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES INADAPTÉE AU CONTEXTE ACTUEL DE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE .....</b>	<b>45</b>
<b>A. LA STAGNATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES APPARAÎT INOCCASIONNELLE DANS UN CONTEXTE DE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE .....</b>	<b>46</b>
1. <i>La stabilité des crédits alloués à la prévention des risques technologiques et des pollutions .....</i>	<i>46</i>
2. <i>La prévention des risques naturels et hydrauliques : des crédits stables .....</i>	<i>47</i>
<b>B. LA REBUDGÉTISATION DU FINANCEMENT DE L'ADEME LIMITE SA CAPACITÉ DE GESTION DYNAMIQUE DES FONDS DONT ELLE A LA CHARGE .....</b>	<b>49</b>
1. <i>Après la rebudgétisation de son financement, l'ADEME enregistre une diminution de sa dotation en 2019.....</i>	<i>49</i>
2. <i>La rebudgétisation limite la marge de manœuvre de l'ADEME dans la gestion de ses fonds .....</i>	<i>50</i>
3. <i>Des annonces gouvernementales concernant l'augmentation du fonds « chaleur » sans traduction concrète.....</i>	<i>52</i>
<b>C. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE SURETÉ NUCLÉAIRE (ASN) .....</b>	<b>53</b>

**TROISIÈME PARTIE**  
**SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**

<b>I. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, UN LEVIER BUDGÉTAIRE TOUJOURS PLUS SOLlicitÉ POUR PROMOUVOIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE .....</b>	<b>57</b>
<b>A. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, QUI SONT DÉSORMAIS PORTÉES PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT, REPRÉSENTERONT 7,8 MILLIARDS D'EUROS EN 2019, EN HAUSSE DE 4,4 % PAR RAPPORT À 2018 .....</b>	<b>57</b>
<b>B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE », QUI PORTE UNE PARTIE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, AUGMENTERONT DE 5,8 % EN 2019 .....</b>	<b>60</b>
1. <i>Le chèque énergie, qui a remplacé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 les tarifs sociaux de l'énergie, paraît relativement efficace, mais son montant est insuffisant pour compenser les hausses de la fiscalité énergétique .....</i>	<i>61</i>
2. <i>La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) représentera 1,6 milliard d'euros en 2019, une somme en hausse de + 5,8 % par rapport à 2018 dont la croissance régulière devrait être mieux maîtrisée .....</i>	<i>66</i>
3. <i>Un soutien à la cogénération au gaz naturel en hausse de 5,0 % à 725,9 millions d'euros.....</i>	<i>69</i>
4. <i>Le Médiateur de l'énergie bénéficiera d'une légère hausse de ses crédits de 4,3 % en 2019.....</i>	<i>70</i>
5. <i>Les enjeux budgétaires de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim .....</i>	<i>70</i>
<b>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).....</b>	<b>71</b>
1. <i>Les trois quarts des dépenses du compte d'affectation spéciale, doté de 7,3 milliards d'euros en 2019, sont consacrées au soutien aux énergies renouvelables électriques.....</i>	<i>71</i>
a) <i>Le soutien aux énergies renouvelables électriques augmentera en 2019 de 5 % par rapport au montant actualisé pour 2018 et de 14,8 % par rapport au montant constaté en 2019 .....</i>	<i>73</i>
b) <i>Le coût du soutien à l'injection de bio-méthane va doubler en 2019 pour atteindre 132,1 millions d'euros.....</i>	<i>76</i>
c) <i>Les lourds engagements financiers liés à la transition énergétique hérités du passé, augmenteront une dernière fois en 2019 avant de s'éteindre en 2020.....</i>	<i>77</i>
2. <i>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.....</i>	<i>79</i>
<b>II. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACE) » RESTERONT STABLES EN 2019 .....</b>	<b>82</b>
1. <i>Le compte d'affectation spéciale FACE permet le financement « péréqué » d'aides à l'électrification rurale .....</i>	<i>82</i>
2. <i>Le montant des aides versées par le FACE sera maintenu en 2019 au même niveau qu'en 2018 à 360 millions d'euros, soit un montant inférieur de 4,5 % à celui qui avait été voté en 2016 et en 2017 .....</i>	<i>84</i>
3. <i>La faible augmentation des crédits du programme 793.....</i>	<i>86</i>
4. <i>Si le Gouvernement a commencé à prendre en compte la sous-consommation chronique des crédits du programme 794, les sommes transférées au programme 793 demeurent insuffisantes .....</i>	<i>86</i>

<b>III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « AIDE À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » ACCOMPAGNERA EN 2019 LA TRÈS FORTE MONTÉE EN PUISSANCE DE LA PRIME À LA CONVERSION, AVEC L’OBJECTIF DE REMPLACER UN MILLION DE VÉHICULES POLLUANTS AU COURS DU QUINQUENNAT</b> .....	88
1. Des crédits en hausse de +121,6 % en 2019, en raison du succès de la prime à la conversion renouvelée .....	88
2. 264 millions d’euros sont prévus en 2019 pour les aides à l’acquisition de véhicules propres, soit un montant quasiment identique à celui de 2018.....	90
3. Le succès inattendu de la prime à la conversion en 2018 devrait se prolonger en 2019, ce qui explique la hausse de 388,5 % des crédits consacrés à ce dispositif.....	93
a) La prime à la conversion a connu un succès considérable en 2018 .....	93
b) Près de 596 millions d’euros devraient être consacrés à la prime à la conversion en 2019.....	96
4. Un nouveau durcissement du malus censé permettre d’équilibrer le compte d’affectation spéciale.....	97
a) Les recettes du malus devraient être nettement plus élevées que prévu en 2018 et atteindre 552 millions d’euros .....	97
b) Le malus sera de nouveau durci en 2019 et devrait rapporter 610 millions d’euros.....	98
c) Les émissions de véhicules neufs vendus en France ont cessé de baisser depuis 2017, ce qui constitue un argument en faveur d’un durcissement du malus .....	100
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	102
• <b>ARTICLE 75 (Article L. 213-10-8 et article L. 423-21-1 du code de l’environnement) Pérennisation du financement du plan « Ecophyto » et fixation des modalités de contribution des agences de l’eau à l’Agence française pour la biodiversité (AFB) et à l’Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)</b> .....	102
• <b>ARTICLE 76 (Art. L. 213-10-8 du code de l’environnement) Évolution du régime de la redevance pour pollution diffuses</b> .....	109
• <b>ARTICLE 76 bis (nouveau) (Art. L. 121-7 du code de l’énergie) Coût des études de faisabilité compensées par l’État pour les projets de production d’électricité dans les zones non interconnectées (ZNI)</b> .....	114
• <b>ARTICLE 76 ter (nouveau) (Art. L. 122-5 du code de l’énergie) Établissement du budget du médiateur de l’énergie</b> .....	116
• <b>ARTICLE 76 quater (nouveau) (Article L. 213-11-10 du code de l’environnement) Paiement dématérialisé des redevances perçues par les agences de l’eau</b> .....	118
• <b>ARTICLE 76 quinquies (nouveau) (Article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 et article L. 561-3 du code de l’environnement) Prorogation et extension des mesures financées par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs</b> .....	120
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	127
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	129
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	151

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

**1. 11,5 milliards d'euros de crédits de paiement sont demandés au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2019, soit une hausse de 1,7 % par rapport à 2018 à périmètre courant (1,5 % à périmètre constant).** S'agissant des programmes étudiés dans le cadre du présent rapport, **la hausse des crédits de 1,5 % par rapport à l'année 2018** résulte principalement de la mise en œuvre du « **Plan biodiversité** », pour un montant de 10 millions d'euros (en AE et en CP) et du **dynamisme des dépenses portées par le programme 345**, en particulier les dispositifs liés à la péréquation tarifaire en faveur des zones non interconnectées (+ 88 millions d'euros) et la budgétisation de dépenses liées à la fermeture de la centrale de Fessenheim (+ 91 millions d'euros).

**2. En un an, de nombreux chantiers ont été engagés dans le cadre du « plan Climat », mais le premier bilan de ce plan reste largement en-deçà des ambitions gouvernementales.** Dans un contexte d'urgence écologique, **l'adoption de feuilles de route, si elle permet de donner un cap à l'action gouvernementale, ne paraît plus suffisante lorsqu'elle n'est pas accompagnée de moyens.** La réduction des émissions de gaz à effet de serre constitue l'un des trois objectifs associés à la présente mission. Or, la France ne sera pas en mesure de respecter le premier budget-carbone 2015-2018.

**3. Le schéma d'emplois ministériels du présent projet de loi de finances prévoit une réduction de 811 ETP et un plafond d'emplois de 39 850 ETPT pour 2019.** Le taux de départs à la retraite non remplacés s'établira à près de 55 %. Le rythme de baisse des effectifs ministériels est en moyenne de 2 % par an depuis plusieurs années, hors effets de périmètre.

**4. S'agissant de la fiscalité énergétique, l'accélération de la trajectoire de la « composante carbone » et la convergence des fiscalités du gazole et du diesel prévue par l'article 16 de la loi de finances pour 2018 traduisent une conception « punitive » de la fiscalité énergétique, poursuivant un objectif de rendement.** Les deux mesures censées atténuer les effets de la hausse de la fiscalité énergétique pour les ménages, le renforcement de la prime à la conversion automobile et la généralisation du chèque énergie, ne constituent **pas des contreparties suffisantes à l'augmentation de la fiscalité énergétique.** De plus, les dépenses du budget de la mission consacrées à la transition énergétique ne connaissent pas d'augmentation équivalente au rendement supplémentaire qui découle pour l'État de l'augmentation de la fiscalité énergétique.

5. L'augmentation des crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » découle de deux mesures nouvelles : **le plan biodiversité**, doté d'une enveloppe de **10 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement ; **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. À périmètre constant, les crédits sont stables. Alors que le Gouvernement avait annoncé que 600 millions d'euros seraient mobilisés pour la mise en œuvre des actions du « plan biodiversité », sur une durée de quatre ans, **510 millions d'euros** proviendraient d'un **redéploiement des interventions des agences de l'eau** entre le 10<sup>ème</sup> et le 11<sup>ème</sup> programme d'intervention.

6. **25,8 millions d'euros de crédits de paiement seront alloués en 2019 à l'amélioration de la qualité de l'air.** Ces montants paraissent insuffisants face au risque contentieux qui pèse sur la France au titre des dépassements des valeurs limites de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) dans plusieurs zones.

7. Les subventions pour charge de service public versées par l'État aux **opérateurs de la biodiversité** (Agence française pour la biodiversité et Office national de la chasse et de la faune sauvage-ONCFS) ont été supprimées en 2018 en contrepartie d'un financement de ces derniers par une **contribution annuelle des agences de l'eau**. Cette réforme rompt avec le **principe selon lequel « l'eau paye l'eau »**. Malgré quelques **mesures d'ajustement** proposées par le présent projet de loi de finances, les modalités de financement des opérateurs de la biodiversité prévues l'année dernière sont maintenues et **contraignent fortement les agences de l'eau**, dans un contexte d'élargissement de leurs missions.

8. L'Agence française pour la biodiversité (AFB) dispose d'un budget très contraint : elle ne dispose d'une marge de pilotage que sur environ 30 millions d'euros et **seuls 5 millions d'euros environ par an permettent de financer des actions « non-récurrentes »**. La fusion de l'AFB avec l'ONCFS doit permettre de **rapprocher les services de terrain des deux opérateurs, notamment afin d'atteindre ces effectifs minimaux en matière de police de l'environnement et de maintenir une pression de contrôle suffisante dans certains départements.**

9. **La stagnation des crédits dédiés à la prévention des risques** apparaît inopportune dans un contexte de dérèglement 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 » ; les prochaines années seront dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de ces plans (renforcement du bâti des riverains, mesures foncières d'expropriation ou de délaissement). 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, semble assurée, alors que son solde de trésorerie s'élève à 243 millions d'euros en 2017.

**10. Après la rebudgétisation de son financement en 2018, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) enregistrerait une légère diminution de sa dotation en 2019 (603 millions d'euros, contre 609 millions d'euros en 2018). Cette nouvelle modalité de financement limite néanmoins l'ADEME dans la gestion de son budget d'intervention. Alors que la trésorerie dégagée par l'abandon de projets et les désengagements pourrait être utilisée pour augmenter la capacité d'engagement de l'ADEME en soutien à de nouveaux projets, un prélèvement sur le fonds de roulement de l'Agence dans un avenir proche n'est pas à exclure. Le ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé une augmentation du fonds chaleur, qui serait porté à **300 millions d'euros, sans en préciser les modalités de financement.****

**11. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) voit ses moyens humains et financiers renforcés, dans la continuité du budget triennal 2015-2017 : 5 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 »)**

**1. 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 ».**

**2. Ces charges, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE), représenteront 7,8 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 4,4 % par rapport à 2018, principalement due à l'augmentation du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques.**

**3. Les crédits du programme 345 vont augmenter de 5,8 % en 2019. La solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) représentera 1,6 milliard d'euros, en hausse de 5,8 %. 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 725,9 millions d'euros de dépenses, ce qui représente une augmentation de 5,0 % par rapport à 2018.**

**4. C'est aussi le programme 345 qui porte les crédits du chèque énergie qui remplace depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Ce dispositif, qui bénéficie à 3,6 millions de ménages en situation de précarité énergétique, est présenté par le Gouvernement comme la principale contrepartie à la hausse de la fiscalité sur les produits énergétiques. Alors que son montant moyen était de 150 euros en 2018, il va augmenter en 2019 à 200 euros, ce qui restera très insuffisant pour compenser l'augmentation des taxes qui frappent de plein fouet les plus modestes de nos concitoyens.**

5. À la suite des annonces du Premier ministre le 14 novembre 2018, l'Assemblée nationale a voté en seconde délibération **115 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **100 millions d'euros** en crédits de paiement supplémentaires pour étendre le bénéfice du chèque énergie **aux ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenus**, soit **2,2 millions de ménages supplémentaires**. Au total, **5,9 millions de ménages** recevront un chèque énergie en 2019.

6. Même si **cet élargissement du dispositif est bienvenu**, les crédits qui seront consacrés au chèque énergie en 2019 - **835,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **766,6 millions d'euros** en crédits de paiement - ne représentent **qu'une faible part du produit de la fiscalité écologique**, que le Gouvernement considère comme une fiscalité de rendement.

7. Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », doté de **7,3 milliards d'euros** pour 2019, porte avant tout **les 5,2 milliards d'euros de soutien aux énergies renouvelables électriques**, en hausse de **5 %** par rapport à 2017 en raison du fort dynamisme des filières photovoltaïque et éolienne.

8. 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** : les hausses de cette taxe devraient exclusivement avoir pour objet le financement de ce type de dépenses, et non l'abondement du budget général.

9. Le CAS porte également **le soutien à l'injection de bio-méthane**, dont le **montant va doubler à 132,1 millions d'euros** en 2019 ainsi que **le remboursement à EDF de la dette relative à des défauts de compensation accumulés entre 2009 et 2015**, soit **une somme de 1,8 milliard d'euros** en 2019.

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

1. 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. Notre collègue Jacques Genest a présenté **un rapport très complet** à son sujet devant notre commission des finances le 15 février 2017.

2. Le montant des aides versées par le FACE sera stable en 2019, après la **diminution de 4,5 %** qu'il avait subie en 2018. **Le FACE joue un rôle essentiel pour accompagner les territoires ruraux dans leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques**. Les crédits du programme 794 étant **systématiquement sous-exécutés**, diminuer ses crédits au profit du programme 793 apparaît pertinent.

**Sur le compte d'affectation spéciale  
« Aide à l'acquisition de véhicules propres »**

- 1. Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres »** porte les crédits relatifs aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO<sub>2</sub> (« bonus ») ainsi qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO<sub>2</sub> (prime à la conversion). Il est financé par une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules les plus polluants (« malus »).
- 2. Les crédits du CAS vont augmenter très fortement, de 57,2 %, en 2019** pour atteindre **610 millions d'euros**. Si les crédits destinés aux bonus (soit **264 millions d'euros**) seront stables, les crédits destinés à la prime à la conversion (soit **346 millions d'euros**) augmenteront de **183,6 %**. Cette hausse est financée par un nouveau durcissement du malus automobile.
- 3. Les conditions d'attribution du bonus automobile, qui avait été recentré sur les véhicules électriques en 2018, resteront les mêmes en 2019, l'objectif étant de soutenir l'achat de 40 000 véhicules électriques. Les aides à l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE), qui présentaient des effets d'aubaine avec 282 356 bonus distribués en 2017 pour un coût de 47 millions d'euros ont été considérablement resserrées, si bien que 1 500 aides seulement devraient être attribuées en 2018.**
- 4. Alors que le Gouvernement avait prévu de distribuer 100 000 primes à la conversion en 2018, le succès du dispositif a été beaucoup plus important que prévu avec 300 000 demandes d'aides enregistrées. Les recettes du malus, beaucoup plus dynamiques que prévues en raison d'une hausse très forte des immatriculations, notamment de véhicules polluants, permettront de les financer.**
- 5. Confronté à la colère de nos compatriotes pénalisés par l'augmentation des prix des carburants, le Gouvernement a annoncé qu'il prévoyait désormais de distribuer 1 million de primes à la conversion sur la durée du quinquennat contre 500 000 précédemment, dont au moins 200 000 en 2019.**
- 6. Le montant de la prime à la conversion va passer de 2 000 euros à 4 000 euros pour les ménages appartenant aux premiers déciles de revenus, ce qui représentera un coût de 150 millions d'euros. 100 millions d'euros financeront les primes à la conversion accessibles aux automobilistes effectuant un trajet travail-domicile supérieur à 60 kilomètres aller et retour par jour. Ces deux mesures sont positives, même si elles ne sont pas encore suffisantes.**

*Au 10 octobre 2018, date limite fixée par la LOLF, 78 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*



---

## PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une augmentation des crédits, s'agissant de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », de 1,7 % à périmètre courant (1,5 % à périmètre constant<sup>1</sup>) par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

Si l'on exclut de son périmètre les transports, analysés par nos collègues rapporteurs spéciaux Fabienne Keller et Vincent Capo-Canellas, les **crédits de la mission augmentent dans le même ordre de grandeur (+ 1,7 % à périmètre courant)**.

Cette hausse du budget alloué à l'écologie découle principalement du **financement du « plan biodiversité »** et de la **hausse des crédits dédiés au chèque énergie** (667 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 15 % par rapport à 2018), en raison d'une augmentation du montant moyen du chèque, qui passerait de 150 euros par ménage éligible en 2018 à 200 euros en 2019.

Mais dans un contexte d'urgence écologique, ces **efforts apparaissent nettement insuffisants** :

- d'une part, le **chèque énergie**, qui ne bénéficie qu'à environ 4 millions de personnes, **ne constitue pas une contrepartie crédible à l'augmentation massive de la fiscalité énergétique**, qui se poursuivrait en 2019 ;

- d'autre part, les 10 millions d'euros alloués au **financement du « plan biodiversité »** sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » paraissent bien **dérisoires face aux enjeux actuels**. Le Fonds mondial pour la nature (WWF) a ainsi rappelé récemment qu'entre 1970 et 2014, 60 % de la population d'animaux sauvages a disparu.

Surtout, l'augmentation des crédits alloués à la mission sont contrebalancés par des mesures d'économies importantes en matière de masse salariale ainsi que par une fiscalité écologique punitive qui s'abat sur les français sans que les rendements supplémentaires qui en découlent pour l'État ne financent des mesures nouvelles en faveur de la transition énergétique et écologique.

---

<sup>1</sup> Deux mesures de périmètre sont à noter pour 2019 : la suppression des loyers budgétaires, pour un montant de 17 millions d'euros, et le transfert de 4,7 millions d'euros de crédits du programme 203 vers le programme 119 pour la mise en place de la LGV-Est.

---

## I. LES CRÉDITS DE LA MISSION AUGMENTENT, DANS UN CONTEXTE DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

### 1. En dépit d'une augmentation des moyens alloués à la mission...

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 météorologie<sup>1</sup>, ce qui représente 66 % des crédits de paiement (CP) de la mission en 2019 :

- 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 ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air ;

- 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 chèque énergie, le soutien à la cogénération ou encore le budget du Médiateur 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 », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) » et « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

La maquette budgétaire de la mission « Écologie » n'est pas modifiée entre la loi de finances 2018 et le projet de loi de finances pour 2019.

Les crédits de paiement demandés pour la mission « Écologie, développement et mobilité durables » s'élèvent à 11,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, soit une hausse, à périmètre courant, de 1,7 % par rapport à 2018.

---

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

S'agissant des programmes étudiés dans le cadre du présent rapport, **la hausse des crédits de 1,7 % par rapport à 2018 découle principalement de deux éléments :**

- la **dynamique importante des dépenses portées par le programme 345**, en particulier les dispositifs liés à la péréquation tarifaire en faveur des zones non interconnectées (+ 88 millions d'euros), le soutien à la cogénération (+ 34,4 millions d'euros) et la budgétisation de dépenses liées à la fermeture de la centrale de Fessenheim (+ 91 millions d'euros) ;

- l'augmentation des moyens alloués au **programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »** (+ 10,1 % par rapport à 2018), en raison du financement du « plan biodiversité ».

En revanche, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » connaît une nouvelle fois une baisse des crédits (- 5,9 % en crédits de paiements par rapport à 2018), en raison de la baisse des prestations versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) qui se poursuit (-25 millions d'euros à ce titre).

En outre, le programme 181 « Prévention des risques » enregistrerait une légère baisse de crédits en 2019, principalement en raison d'une **diminution de la subvention pour charges de service public versée à l'ADEME**, qui passerait de 609,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2018 à 603,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2019.

Le financement de la transition énergétique ne se limite toutefois pas aux crédits portés par la présente mission. Le rapport sur le financement de la transition énergétique annexé au projet de loi de finances pour 2019 rappelle les **autres dispositifs financiers qui existent**.

Les dépenses fiscales de soutien à la rénovation thermique des logements (le crédit d'impôt pour la transition énergétique, l'éco-prêt à taux zéro et le taux de TVA réduit à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation) ;

- le soutien à la production électrique issue de sources renouvelables et à l'injection de bio-méthane dans les réseaux de gaz, assuré par le CAS « Transition énergétique » ;

- les aides au renouvellement du parc automobile, retracées par le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » ;

- les programmes d'investissements d'avenir (PIA), en particulier les enveloppes « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » et « Véhicules et transports du futur » ;

- le dispositif des certificats d'économies d'énergies.

Programmes et actions (au format 2019)	LFI 2018		2019 courant		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>113 – Paysages, eau et biodiversité</b>	<b>147 807 906</b>	<b>147 807 906</b>	<b>167 007 907</b>	<b>162 807 906</b>	<b>13,0%</b>	<b>10,1%</b>
01 – Sites, paysages, publicité	6 744 231	6 744 231	6 708 537	6 727 874	-0,5%	-0,3%
02 – Logistique, formation et contenu	5 631 514	5 631 514	5 631 514	5 631 514	0,0%	0,0%
07 – Gestion des milieux et biodiversité	135 432 161	135 431 412	154 667 876	150 448 518	14,2%	11,1%
<b>174 – Énergie, climat et après-mines</b>	<b>426 520 008</b>	<b>426 520 008</b>	<b>401 179 057</b>	<b>401 179 057</b>	<b>-5,9%</b>	<b>-5,9%</b>
01 – Politique de l'énergie	4 356 501	4 306 501	5 256 751	5 256 751	20,7%	22,1%
04 – Gestion économique et sociale de l'après-mines	390 642 250	390 642 250	360 137 300	360 137 300	-7,8%	-7,8%
05 – Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	30 321 257	30 371 257	33 885 000	33 885 000	11,8%	14,6%
06 – Soutien	1 200 000	1 200 000	1 900 000	1 900 000	58,3%	58,3%
<b>181 – Prévention des risques</b>	<b>849 354 779</b>	<b>839 124 779</b>	<b>839 067 615</b>	<b>835 541 183</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-0,4%</b>
01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	106 191 318	90 961 318	100 730 698	92 668 909	-5,1%	1,9%
09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	58 527 314	63 527 314	59 193 718	64 193 718	1,1%	1,0%
10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	37 111 461	37 111 461	37 618 511	37 153 868	1,4%	0,1%
11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites	38 277 129	38 277 129	38 277 130	38 277 130	0,0%	0,0%
12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	609 247 557	609 247 557	603 247 558	603 247 558	-1,0%	-1,0%
<b>217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</b>	<b>2 994 046 648</b>	<b>3 037 033 969</b>	<b>2 963 435 117</b>	<b>3 000 937 263</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-1,7%</b>
02 – Fonction juridique	2 202 517	2 202 517	2 114 416	2 114 416	-4,0%	-4,0%
03 – Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	76 380 043	119 367 364	67 189 973	105 090 119	-11,3%	-12,0%
04 – Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	23 945 572	23 945 572	24 864 626	24 995 626	3,8%	4,4%
05 – Politique des ressources humaines et formation	233 928 291	233 928 291	237 795 569	237 795 569	1,7%	1,7%
06 – Action européenne et internationale	12 400 955	12 400 955	12 346 195	12 346 195	-0,4%	-0,4%
07 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	555 006 242	555 006 242	543 412 279	543 412 279	-2,1%	-2,1%
08 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Infrastructures et services de transports"	593 719 962	593 719 962	586 936 518	586 936 518	-1,1%	-1,1%
09 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Sécurité et éducation routières"	1 378 383	1 378 383	0	0	-100,0%	-100,0%
11 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Affaires maritimes"	179 666 204	179 666 204	179 637 558	179 637 558	0,0%	0,0%
13 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Paysages, eau et biodiversité"	266 902 872	266 902 872	265 326 250	265 326 250	-0,6%	-0,6%
15 – Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires	666 538 257	666 538 257	659 762 217	659 762 217	-1,0%	-1,0%
16 – Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	238 807 498	238 807 498	239 861 029	239 861 029	0,4%	0,4%
22 – Personnels transférés aux collectivités territoriales	6 465 327	6 465 327	6 570 980	6 570 980	1,6%	1,6%
23 – Personnels oeuvrant pour les politiques des programmes "Énergie, climat et après-mines"	56 343 497	56 343 497	57 523 022	57 523 022	2,1%	2,1%
24 – Personnels oeuvrant dans le domaine des transports aériens	2 118 180	2 118 180	2 135 680	2 135 680	0,8%	0,8%
25 – Commission nationale du débat public	3 445 896	3 445 896	3 445 896	3 445 896	0,0%	0,0%
26 – Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires	1 697 948	1 697 948	1 979 948	1 979 948	16,6%	16,6%
27 – Commission de régulation de l'énergie	20 833 697	20 833 697	20 933 697	20 933 697	0,5%	0,5%
28 – Personnels oeuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme "expertise, information géographique et météorologique"	52 265 267	52 265 267	51 070 264	51 070 264	-2,3%	-2,3%
<b>345 – Service public de l'énergie</b>	<b>3 043 920 462</b>	<b>3 043 920 462</b>	<b>3 182 503 669</b>	<b>3 219 360 538</b>	<b>4,6%</b>	<b>5,8%</b>
01 – Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 506 778 171	1 506 778 171	1 594 851 079	1 594 851 079	5,8%	5,8%
02 – Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	753 639 487	753 639 487	794 167 607	740 024 476	5,4%	-1,8%
03 – Soutien à la cogénération	691 467 824	691 467 824	725 871 151	725 871 151	5,0%	5,0%
05 – Frais de support	87 238 970	87 238 970	62 613 832	62 613 832	-28,2%	-28,2%
06 – Médiateur de l'énergie	4 796 000	4 796 000	5 000 000	5 000 000	4,3%	4,3%
07 – Fermeture de la centrale de Fessenheim	0	0	0	91 000 000	0,0%	-
<b>Total mission "Écologie, développement et mobilité durables" hors transport</b>	<b>7 461 649 793</b>	<b>7 494 407 114</b>	<b>7 553 193 365</b>	<b>7 619 825 947</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,7%</b>
	11 344 998 925	11 309 179 384	11 616 698 822	11 590 919 915	2,4%	1,7%

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2019

## 2. ... le premier bilan du « Plan climat » est en demi-teinte

Quelques semaines avant sa démission du Gouvernement cet été, le précédent ministre d'État de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, a dressé un **premier bilan du « Plan climat »**, la feuille de route du Gouvernement en matière de politiques environnementales.

Ce premier bilan mérite toute l'attention de la commission des finances du Sénat, dès lors que de **nombreuses mesures prévues par le « Plan climat » ont ou devraient avoir un impact budgétaire et financier, parfois considérable.**

### Principales mesures du « Plan climat » présenté le 6 juillet 2017

- l'objectif de la neutralité carbone en 2050, grâce à une nouvelle stratégie nationale bas-carbone et à une nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;
- la priorité donnée à la rénovation thermique des logements, avec la perspective de faire disparaître en dix ans les 7 millions de « passoires thermiques » que compte actuellement le pays ;
- la volonté de mettre fin à la vente de voitures émettant des gaz à effet de serre dès 2040 ;
- l'arrêt des dernières centrales électriques à charbon d'ici 2022 et la réaffirmation de l'objectif d'une part de 50 % du nucléaire dans le mix énergétique dans un horizon relativement proche, même si le ministre précédent a dû concéder le 7 novembre 2017 que l'objectif de 2025 énoncé par la loi relative à la transition énergétique n'était pas tenable ;
- l'accélération du développement des énergies renouvelables, pour atteindre l'objectif de 32 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique en 2030.

Source : commission des finances du Sénat

En un an, de nombreux chantiers ont été engagés dans le cadre du « plan Climat », mais **le bilan reste largement en-deçà des ambitions gouvernementales.** Certes, de nombreuses mesures nécessitent une action à moyen et long termes, mais comme l'a affirmé le ministre lors de la présentation de ce premier bilan, « *changer d'échelle est plus que jamais d'actualité* ».

Les **avancées constituent une source de satisfaction**, comme la promulgation de la loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement<sup>1</sup>, le succès de la prime à la conversion automobile renouvelée, alors qu'entre janvier et juin 2018, 75 000 personnes ont bénéficié de cette

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

prime dont le montant est de 1 000 euros pour les ménages imposables et de 2 000 euros pour les ménages non imposables.

Par ailleurs, dans un contexte d'urgence écologique, **l'adoption de feuilles de route, si elle permet de donner un cap à l'action gouvernementale, ne paraît plus suffisante lorsqu'elle n'est pas accompagnée de moyens.**

La **feuille de route économie circulaire** ne se traduit à ce stade, dans le présent projet de loi de finances, que par une augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Le **plan de rénovation énergétique des bâtiments** publié en avril 2018, ou encore le **plan de libération des énergies renouvelables** ne sont pas à la hauteur des enjeux, l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique national en 2020 apparaissant de plus en plus difficile à atteindre.

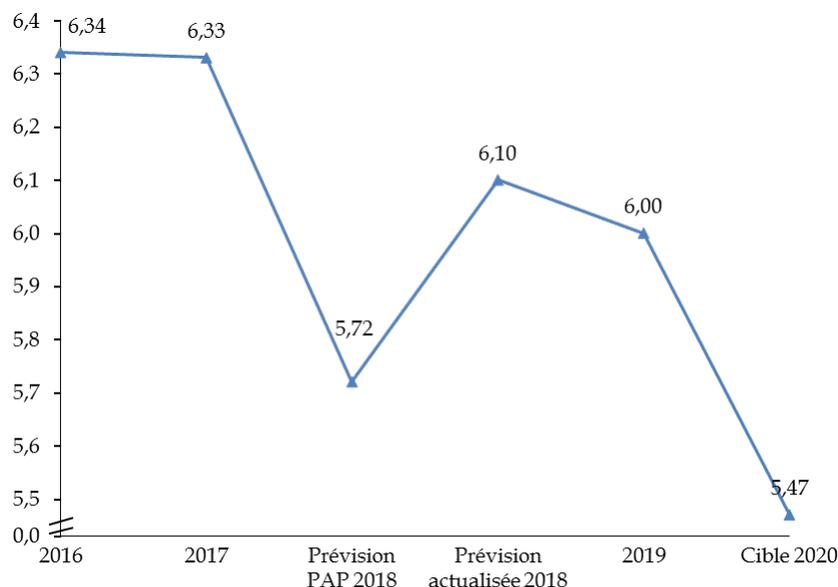
Le **report répété de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)** illustre les atermoiements du Gouvernement quant à la politique énergétique de notre pays pour ces prochaines années. Le « **plan hydrogène** », présenté en juin 2018, n'est quant à lui pas financé.

En matière de transports, le report du **projet de loi d'orientation sur les mobilités (LOM)** ne constitue pas un bon signal.

Ainsi, **l'écart est de plus en plus grand entre les intentions et les actes.** Face à l'insuffisance des moyens alloués à la transition écologique et énergétique, les **résultats ne sont pas au rendez-vous** : l'un des trois objectifs associés à la présente mission consiste à « *réduire les émissions de gaz à effet de serre* ». Or, les résultats de l'indicateur mesurant les émissions de gaz à effet de serre par habitant sont particulièrement révélateurs de l'échec des politiques menées.

### Évolution des émissions de gaz à effet de serre par habitant entre 2016 et 2020

(en millions de tonne de CO<sub>2</sub> par équivalent habitant)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet annuel de performances pour 2019

Le projet annuel de performances annexé à la présente mission indique que « compte-tenu de ces dépassements, la France ne sera pas en mesure de respecter le premier budget-carbone 2015-2018 », pour des raisons conjoncturelles (prix bas des énergies notamment) et structurelles (résultats moins bons que prévu dans les secteurs des transports, du bâtiment et de l'agriculture). Il est même indiqué que « le dépassement pourrait s'aggraver pour le deuxième budget carbone (2019-2023) au vu de l'inertie du système, et notamment des émissions des transports, qui spontanément, croissent plus vite que le PIB ».

En outre, alors qu'une révision des plans stratégiques en matière d'énergie et de climat est en cours (la programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie nationale bas-carbone), une étude de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)<sup>1</sup>, publiée en octobre 2018, confirme le retard de la France sur ses objectifs climatiques, soulignant « un écart grandissant vis-à-vis de la trajectoire des budgets carbone existants (+7 % des émissions de gaz à effet de serre globales par rapport à la cible de 2017) et le relèvement de l'ambition de long terme pour viser la neutralité carbone ».

<sup>1</sup> « Évaluation de l'état d'avancement de la transition bas-carbone en France », IDDRI, octobre 2018.

---

## II. LES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION SONT DE NOUVEAU EN DIMINUTION EN 2019

### 1. Une réduction des effectifs ministériels de 811 ETP pour 2019

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.

Jusqu'en 2017, les moyens en personnel du MTES (programmes 217 et 181) et du MCT (programme 337) faisaient l'objet d'une budgétisation séparée. La loi de finances pour 2018 a regroupé les emplois auparavant portés par le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable » avec ceux du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

Ainsi, les **effectifs relevant du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et du ministère de la cohésion des territoires (MCT) 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 des personnels du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) portés par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

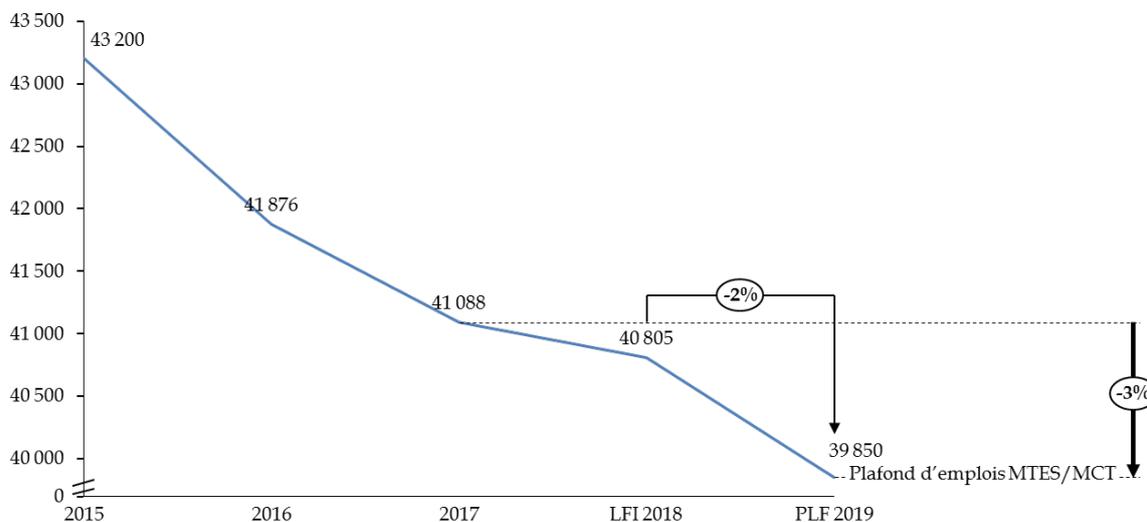
Les emplois contribuant aux politiques relevant du MCT relèvent désormais d'une action « miroir » au sein du programme 217 (action 15 « Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires »), dotée de 659,8 millions d'euros pour 2019.

En outre, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le programme 217 a connu un changement de périmètre avec le transfert des crédits de fonctionnement et d'intervention du commissariat général au développement durable (CGDD) vers le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ».

Le schéma d'emplois ministériels du présent projet de loi de finances prévoit une **réduction de 811 ETP** (608 pour le MTES et 203 pour le MCT) et un **plafond d'emplois de 39 850 ETPT pour 2019**, alors qu'en 2018, les effectifs ministériels ont été réduits de 828 ETP, avec un plafond d'emplois de 40 805 ETPT.

Le rythme de baisse des effectifs ministériels est en moyenne de 2 % par an depuis plusieurs années, hors effets de périmètre. D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, **le taux de départs à la retraite non remplacés s'établira pour 2019 à près de 55 %**.

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



Source : commission des finances du Sénat

S'agissant de la masse salariale, la **diminution de 0,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 (2,8 millions d'euros, dont 1,87 millions d'euros hors contribution au CAS « Pensions »), s'explique notamment par :

- une diminution de 29,7 millions d'euros du fait des **économies induites par les suppressions d'emplois** ;
- une baisse de 2 millions d'euros découlant de l'introduction d'un **jour de carence pour la prise en charge des congés de maladie des personnels** ;
- une augmentation de 19,7 millions au titre des **mesures catégorielles** en faveur des personnels résultant de la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

## 2. Les opérateurs de la mission ne sont pas épargnés par la baisse des effectifs

Les opérateurs de la mission sont une nouvelle fois mis à contribution. D'ailleurs, « la diminution du plafond d'emplois des opérateurs est le principal levier de la réduction de leurs dépenses en 2019 »<sup>1</sup>.

Le plafond d'emplois des opérateurs de la mission<sup>2</sup> diminue de 1 %, passant de 19 802 ETPT en 2018 à 19 578 ETPT en 2019 (soit une réduction de **224 ETPT**). Encore cette diminution tient-elle compte d'une création de

<sup>1</sup> D'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Hors IRSN, IFPEN et IFSTAR inscrits sur la mission Recherche ; ENIM sur le Programme 197 « régimes sociaux et de sécurité sociale » et ENAC sur le Programme 613 « soutien aux prestations de l'aviation civile »

200 ETP pour la Société du Grand Paris et de 32 ETP pour le canal Seine Nord : hors ces créations nettes d'emplois, le schéma d'emplois des opérateurs pour 2019 s'élève à - 456 ETP.

Par exemple, s'agissant du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », le plafond d'emplois des agences de l'eau passerait de 1 620 ETPT à 1 576 (- 44 ETPT), celui de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage baisserait de 28 ETPT. Seuls les effectifs de l'Agence française pour la biodiversité apparaissent relativement préservés, ne diminuant que de 6 ETPT, pour passer de 1 227 en 2018 à 1 221 en 2019.

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 16 ETPT (de 894 ETPT en 2018 à 878 en 2019).

### **3. Hors dépense 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.

Le programme est marqué par une **forte rigidité des dépenses**. Hors subventions pour charges de service public, la part des dépenses contraintes (obligatoires et inéluctables) s'élève à 93 % en crédits de paiement programmés en début de gestion 2018.

À périmètre courant, du fait de la suppression des loyers budgétaires, les crédits du programme hors titre 2 diminueraient de 13 millions d'euros en 2019 par rapport à 2018. À périmètre constant, les crédits du paiement hors titre 2 restent stables par rapport à la loi de finances pour 2018 (248,5 millions d'euros). L'augmentation des autorisations d'engagements proposée pour 2019 (211 millions d'euros, soit une augmentation de 5,4 millions d'euros par rapport à 2018) résulte de « *la nécessité de procéder à des engagements pluriannuels sur certains marchés (énergie, gardiennage)* ».

### Crédits de paiement par action du programme 217 hors titre 2

(en millions d'euros et en %)

	LFI 2018	PLF 2019 (constant)	Évolution		PLF 2019 (courant)	Évolution	
			en M€	en %		en M€	en %
Action 2 - Fonction juridique	2,2	2,1	-0,1	-4,5%	2,1	-0,1	-4,5%
Action 3 - Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	119,4	117,6	-1,8	-1,5%	105,1	-14,3	-12,0%
Action 4 - Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	23,9	25,3	1,4	5,9%	25	1,1	4,6%
Action 5 - Politique des ressources humaines et formation	82,8	83	0,2	0,2%	82,3	-0,5	-0,6%
Action 6 - Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable	12,4	12,4	0	0,0%	12,3	-0,1	-0,8%
Action 25 - Commission nationale du débat public (CNDP)	1	1	0	0,0%	1	0	0,0%
Action 26 - Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	0,5	0,6	0,1	20,0%	0,6	0,1	20,0%
Action 27 - Commission de régulation de l'énergie (CRE)	6,4	6,5	0,1	1,6%	6,5	0,1	1,6%
<b>Total</b>	<b>248,6</b>	<b>248,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0%</b>	<b>234,9</b>	<b>-13,7</b>	<b>-5,5%</b>

Source : données du ministère de la transition écologique et solidaire

### III. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE RÉVÈLE L'INSUFFISANCE DES MÉCANISMES D'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

#### 1. Un véritable « coup de massue » fiscal s'abat sur les français

La loi de finances pour 2018 a actionné massivement deux leviers de fiscalité énergétique :

- une **accélération importante de la trajectoire de la « composante carbone »** de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour la période de 2018 à 2022 ;

- la **convergence de la fiscalité sur l'essence et le gazole**, avec un objectif de rattrapage d'ici 2021.

La détermination, pour toute la durée du quinquennat, de la trajectoire de la « composante carbone » traduisait **l'objectif de rendement que le Gouvernement confère à la fiscalité énergétique**, d'ailleurs explicitement revendiqué comme tel par le Gouvernement, la hausse des taxes intérieures de consommation des produits énergétiques compensant

l'impact pour les finances publiques des baisses des prélèvements obligatoires pesant sur le travail ou sur les résultats des sociétés.

La poursuite de ces deux mouvements les années suivantes sera à l'origine d'une hausse du rendement de taxes intérieures sur les produits énergétiques de **14,2 milliards d'euros en 2022**.

Si l'augmentation de la fiscalité pesant sur les produits pétroliers depuis 2014 a été « indolore » car plus que compensée par la baisse du prix du pétrole, cette situation s'est inversée avec la remontée du cours du baril, comme l'a illustré l'actualité récente.

Il est à noter que le présent projet de loi de finances propose la réduction de la niche fiscale de TICPE en faveur du gazole non routier (GNR) utilisé par les secteurs agricoles, industriels et du bâtiment et travaux publics, compte tenu de ses effets néfastes pour l'environnement.

Toutefois, si cette mesure pouvait paraître justifiée, l'écart de taux de TICPE avec le tarif à la pompe du gazole serait annulé<sup>1</sup> **dès 2019, sans lissage ni mesure transitoire**, ce qui illustre la **conception punitive** de la fiscalité écologique et énergétique défendue par le Gouvernement.

## **2. Pourtant, aucun financement supplémentaire n'est prévu en faveur de la transition énergétique en 2019**

Les mesures que le Gouvernement présente comme des contreparties à la hausse de la fiscalité énergétique sont insuffisantes face au « coup de massue fiscal » que subissent les ménages.

En outre, sur les 37,7 milliards d'euros de recettes attendues au titre de la TICPE en 2019, **seuls 7,2 milliards d'euros sont affectés au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »**. En revanche, **17 milliards d'euros bénéficieront au budget général, contre 13,9 milliards d'euros en 2018**.

Cette augmentation de presque 4 milliards d'euros supplémentaires ne contribue pas au financement de nouvelles mesures à destination des ménages et des entreprises afin de favoriser la transition écologique ni au renforcement de celles déjà existantes (prime de conversion automobile, rénovation énergétique des bâtiments...).

---

<sup>1</sup> Sauf pour le secteur ferroviaire et pour les agriculteurs afin de tenir compte de leur modèle économique et de leur exposition à la concurrence internationale.

Au contraire, les dépenses du budget général consacrées à la transition énergétique ne connaissent pas d'augmentation :

- la dépense consacrée au **crédit d'impôt efficacité énergétique (CITE)**, qui était de 1,7 milliard d'euros en 2017 et 2018 devrait diminuer à **879 millions d'euros en 2019** suite au recentrage du dispositif effectué par la loi de finances pour 2018<sup>1</sup> ;

- celles qui résultent du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique sont stables à 1,1 milliard d'euros.

---

<sup>1</sup> Les portes, fenêtres et volets isolants ainsi que les chaudières à haute performance énergétique fonctionnant au fioul ont donc été exclus du dispositif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, avec cependant le maintien jusqu'au 30 juin 2018 du remplacement des fenêtres à simple vitrage et des chaudières à très haute performance énergétique fioul, au taux de 15 % (au lieu de 30 % précédemment).



## DEUXIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

### I. LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ ET LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L’AIR : DEUX ENJEUX MAJEURS QUI FONT L’OBJET D’UN EFFORT BUDGÉTAIRE EN 2019

#### A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 113 DANS LE CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE DU « PLAN BIODIVERSITÉ »

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » vise à mettre 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, grâce à des plans nationaux d’action en faveur des espèces les plus menacées (60 plans sont mis en œuvre en 2018, au bénéfice de plus de 200 espèces), et 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, la restauration de la continuité écologique des cours d’eau et le troisième plan national d’action en faveur des milieux humides (2014-2018).

#### Évolution des crédits du programme 113 par action entre 2018 et 2019

en M€	LFI 2018		PLF 2019		Evolution 2018/2019 %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Actions P113</b>						
Action 1 - Sites, paysages, publicité	6,74	6,74	6,71	6,71	-0,4%	-0,4%
Action 2 - Logistique, formation et contentieux	5,63	5,63	5,63	5,63	0,0%	0,0%
Action 7 - Gestion des milieux et biodiversité	135,43	135,43	154,67	150,47	14,2%	11,1%
<b>Total P113</b>	<b>147,80</b>	<b>147,80</b>	<b>167,01</b>	<b>162,81</b>	<b>13,0%</b>	<b>10,2%</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Le présent projet de loi de finances pour 2019 propose une augmentation des crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 : + 13 % en autorisations d'engagement et + 10,2 % en crédits de paiement, soit respectivement une augmentation de 19 et 15 millions d'euros.

L'intégralité de cette augmentation est portée sur l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » et résulte de deux mesures nouvelles.

### **1. L'augmentation des crédits du programme en 2019 découle de deux mesures nouvelles**

L'action 7 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**.

Ainsi, c'est sur cette action que sont portées les deux mesures nouvelles proposées par le projet de loi de finances pour 2019 :

- le **plan biodiversité**, doté d'une enveloppe de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Présenté le 4 juillet 2018, ce plan est destiné à renforcer les actions pour la préservation de la biodiversité et à mobiliser des leviers pour la restaurer lorsqu'elle est dégradée ;

- **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**. 9,2 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement. L'organisation de ce Congrès doit permettre à la France de « *consolider son rôle moteur en matière de protection de la biodiversité et de l'environnement* »<sup>1</sup>.

**4 des 6 sous-actions de l'action 7 sont concernées par la mise en œuvre du plan**, comme l'illustre le tableau ci-dessous

---

<sup>1</sup> *Projet annuel de performances pour 2019.*

**Sous-actions de l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité »  
concernées par le « plan biodiversité »**

*(en euros)*

<b>Brique</b>	<b>Politique</b>	<b>Opération</b>	<b>Montant</b>
Milieux et espaces marins	CEDRE et Plan POLMAR	Lutte contre les pollutions plastiques en mer	<b>300 000</b>
	Actions sur les récifs coralliens	Protection des récifs coralliens et écosystèmes marins	<b>300 000</b>
	Plans d'action espèces marines	Mesures de protections des cétacés et des tortues	<b>300 000</b>
Eau	Domaine Public Fluvial non navigable	Continuité des cours d'eau	<b>300 000</b>
	Préservation des zones humides et des milieux aquatiques	Restauration de zones humides en outre-mer et valorisation des usages agricoles en zones humides	<b>300 000</b>
Trame verte et bleue et autres espaces protégés	Réserves naturelles nationales	Création RNN : estuaire de la Loire + Mayotte, RNN TAAF (extension)	<b>500 000</b>
		Stratégie de création des aires protégées	<b>500 000</b>
	Trame Verte et Bleue, Schéma Régionaux de Cohérence Écologique	Restaurations des continuités écologiques	<b>1 000 000</b>
		Nature en ville : accompagnement des collectivités pour l'élaboration des plans « Nature en ville »	<b>500 000</b>
	Parcs Nationaux	Création du parc national des feuillus en plaine	<b>2 500 000</b>
Connaissance et préservation de la biodiversité	Acquisition des connaissances	Maintien de la qualité des sols : élaboration d'indicateurs, expérimentations, études scientifiques sur la biodiversité des sols	<b>300 000</b>
		Mise en place de la gestion adaptative des espèces chassables : expérimentations avec la FNC et des fédérations départementales	<b>200 000</b>
	Mobilisation des acteurs en faveur de la biodiversité	Campagnes de communication du ministère sur le plan Biodiversité	<b>2 000 000</b>
	Lutte contre les espèces exotiques envahissantes	Actions de prévention contre les espèces exotiques envahissantes	<b>500 000</b>
	Plans d'action espèces terrestres	Plans nationaux d'action en outre-mer	<b>500 000</b>
<b>Total</b>			<b>10 000 000</b>

Source : projet annuel de performances pour 2019

Ces sous-actions font donc l'objet d'une hausse de leurs crédits de paiement pour 2019 par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 :

- la **protection des espaces naturels**, à laquelle sont alloués **43 millions d'euros** (+ 3,5 millions d'euros), pour financer les 53 parcs naturels régionaux, les 167 réserves naturelles régionales et les 21 conservatoires nationaux des espaces naturels. Conséquence de la création du futur parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, une compensation de 2,5 millions d'euros par an à l'Office national des forêts est prévue pendant quatre ans ;

- la **connaissance et la préservation de la biodiversité**, pourvue de **32 millions d'euros** (+ 3 millions d'euros), notamment dans le cadre du rapportage communautaire sur les directives « Habitats-faune-flore » et « Oiseaux » : l'état de conservation des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire a été évalué en 2013 puis le sera de nouveau en 2019 dans le cadre de ce rapportage ;

- les **espaces et milieux marins**, dotés de **20,4 millions d'euros** (+ 2,2 millions d'euros). Cette action est également renforcée, comme l'année dernière, dès lors que les actions nécessaires à l'atteinte du bon état des milieux marins d'ici 2020, en application de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM), entraînent un besoin de financement croissant : il s'agit de mettre en œuvre de façon opérationnelle les quatre plans d'action pour le milieu marin (PAMM) (programmes de surveillance de l'état des eaux marines, programmes de mesures) ;

- la **politique de l'eau**, dotée de **16,2 millions d'euros** (+ 2,8 millions d'euros), dont une enveloppe allouée aux **zones humides et aquatiques**, alors qu'un nouveau plan d'action national est envisagé à compter de 2019, à partir des résultats de la mission parlementaire portant sur la préservation des zones humides.

Ainsi, à périmètre constant (à l'exclusion des effets de ces deux mesures nouvelles), les crédits de paiement du programme 113 sont identiques à ceux prévus en loi de finances initiale pour 2018, et stagnent à 147,8 millions d'euros.

## **2. Le « plan biodiversité » serait en réalité financé à 90 % par les agences de l'eau**

Le « plan biodiversité » témoigne de la volonté de la France de se doter d'un **cadre ambitieux pour la reconquête et la protection de la biodiversité d'ici 2020**, date à laquelle seront adoptés de nouveaux objectifs dans le cadre de la Convention internationale sur la diversité biologique.

Lors de la présentation du « plan biodiversité », l'ancien ministre de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, avait toutefois annoncé que 600 millions d'euros seraient mobilisés pour la mise en œuvre des actions du plan, sur une durée de quatre ans.

**Les 10 millions d'euros de crédits de paiement proposés pour 2019 apparaissent donc bien dérisoires.**

D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, 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<sup>e</sup> et le 11<sup>e</sup> 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.

Il est indiqué que *« les Agences renforceront leurs interventions contribuant à la lutte contre l'artificialisation des sols, notamment sur la désimperméabilisation (...) et accompagneront la restauration de cours d'eau et zones humides, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes aquatiques et les plans d'actions sur les espèces aquatiques emblématiques »*.

Dans le contexte budgétaire particulièrement contraint que connaissent les agences de l'eau (cf. *infra*), **votre rapporteur spécial estime que l'État exerce un « tour de passe-passe » quant au financement du « plan biodiversité »**.

## **B. UNE HAUSSE DES MOYENS ALLOUÉS À LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE ET LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE**

### **1. Des financements dédiés sur le programme 174 qui ne paraissent pas à la hauteur des enjeux et du risque de condamnation par la justice européenne**

Les crédits dédiés à la politique de lutte contre la pollution de l'air et contre le changement climatique, retracés par l'action 05 du programme 174, s'élèvent à 33,9 millions d'euros en 2019, soit une hausse de 12 % par rapport à 2018.

En particulier, **25,8 millions d'euros de crédits de paiement seront alloués en 2019 à l'amélioration de la qualité de l'air** soit 11 % de plus qu'en loi de finances initiale pour 2018. Ces crédits permettent notamment de financer la participation de l'État au budget des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSA) et du Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA).

#### **Crédits de paiement alloués à l'amélioration de la qualité de l'air**

*(en millions d'euros)*

LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	PLF 2019
26	2,3	23,3	23,2	25,8

*Source : réponse de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)*

La politique de lutte contre la pollution atmosphérique passe également par un ensemble de mesures de réglementation et de mesures fiscales non retracées par la mission.

Alors que les documents budgétaires annexés à la présente mission permettaient l'année dernière de connaître le montant précisément alloué à chaque organisme et dispositif concourant à l'amélioration de la qualité de l'air, le projet annuel de performances pour 2019 regroupe ces éléments dans une sous-action intitulée « amélioration de la qualité de l'air ».

Votre rapporteur regrette cette évolution car il n'est pas possible de déterminer quelle proportion des 25,8 millions d'euros financera le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), combien de crédits de paiement seront spécifiquement dédiés aux plans de protection de l'atmosphère (PPA), au CITEPA, au LCSQA et aux AASQA.

Dans un souci de transparence et de lisibilité, **vos** rapporteur souhaite que ces montants soient à l'avenir précisés.

En tout état de cause, ces montants paraissent insuffisants face au risque contentieux qui pèse sur la France au titre des dépassements des valeurs limites de **dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>)** dans plusieurs zones.

À la suite de la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017, des « **feuilles de route** » devaient être élaborées pour parvenir à une amélioration rapide et notable de la qualité de l'air, dans l'ensemble des territoires français présentant des dépassements des normes de qualité de l'air. Celles-ci présentent en réalité peu de mesures contraignantes.

L'insuffisance des mesures proposées par la France ont conduit la Commission européenne à saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours en manquement.

Cette nouvelle a incité la ministre des transports et l'ancien ministre de la transition écologique et solidaire à détailler certaines orientations en faveur de la mobilité propre et de la qualité de l'air, qui seront traduites dans le projet de loi d'orientation sur les mobilités.

Après l'échec des « zones à circulation restreinte », le projet de loi d'orientation sur les mobilités devrait par exemple inciter les territoires concernés par le contentieux européen à mettre en place d'ici 2020 des « zones à faibles émissions » (ZFE), où la circulation des véhicules polluants serait restreinte.

Compte tenu de la **coresponsabilité politique et financière des collectivités territoriales et de l'État en cas de procédure engagée sur le fondement des articles 258 ou 260 du TFUE, liée à l'inexécution par des collectivités territoriales d'obligations relevant « en tout ou partie » de leur compétence**, votre rapporteur spécial portera une attention particulière aux mesures qui seront proposées à ce sujet dans le volet « mobilité propre » du projet de loi d'orientation des mobilités.

La Commission européenne a engagé **deux procédures pré-contentieuses** à l'encontre de la France au titre de l'application de la directive 2008/50 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe :

- l'infraction n° 2008/2190 concerne les **valeurs limites de particules fines en suspension dans l'air d'un diamètre inférieur à 10 micromètres (« PM<sub>10</sub> »)**

Dix zones (Marseille, Toulon, Paris, Douai-Béthune-Valenciennes, Grenoble, Lyon, la Zone Urbaine Régionale de Rhône-Alpes, Nice, la Zone Urbaine Régionale de PACA et la Martinique) sont visées par l'**avis motivé complémentaire** notifié par la Commission le **29 avril 2015** auquel les autorités françaises ont répondu le 29 juin 2015, puis en juillet 2016 et 2017 pour l'informer des progrès réalisés.

- l'infraction n°2015/2074 concerne les **valeurs limites de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>)**

La procédure porte sur :

- le non-respect de la valeur limite annuelle pour le NO<sub>2</sub> dans 13 agglomérations et zones de qualité de l'air (Marseille, Toulon, Paris, Auvergne-Clermont-Ferrand, Montpellier, Toulouse-Midi-Pyrénées, Zone urbaine régionale Reims Champagne Ardennes, Grenoble Rhône-Alpes, Strasbourg, Lyon Rhône-Alpes, Zone urbaine régionale Vallée de l'Arve Rhône-Alpes, Nice et Saint-Étienne Rhône-Alpes) ainsi que la valeur limite horaire de NO<sub>2</sub> dans les zones de Paris et de Lyon Rhône-Alpes ;
- le non-respect de l'obligation de veiller à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Le 30 janvier 2018, le Commissaire européen à l'environnement, Karmenu Vella, a réuni neuf ministres de l'environnement des États membres concernés par des dépassements significatifs des valeurs limites en particules fines et dioxyde d'azote autorisées. À la suite de la réunion avec le commissaire européen, la France a présenté à la Commission le 19 avril 2018 les avancées les plus récentes réalisées dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air. Les autorités françaises ont indiqué que la mise en œuvre du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA) permet :

- d'éviter des stations de mesure supérieures aux valeurs limites en PM<sub>10</sub> à partir de 2020, sauf pour quelques points « noirs » résiduels très localisés situés à proximité d'axes routiers à fort trafic et devant faire l'objet d'actions ciblées ;
- de faire passer le nombre de stations de mesure ayant recensé des dépassements de valeurs limites en NO<sub>2</sub> de 49 en 2010 à 3 en 2030.

Par ailleurs, les autorités françaises ont précisé que des mesures complémentaires nationales et locales doivent apporter des réductions d'émission supplémentaires afin de respecter les valeurs limites dans les délais les plus courts possibles :

- au niveau local : les « feuilles de route » ont été élaborées par l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble des parties prenantes, définissant des actions concrètes, de court terme et multi-partenariales en complément des plans de protection de l'atmosphère, adaptées à chaque situation locale afin de réduire les concentrations le plus rapidement possible ;
- au niveau national : le projet de loi d'orientation des mobilités, comportera de nombreuses mesures visant à favoriser la mobilité propre.

Pour le cas spécifique du NO<sub>2</sub>, les services de la Commission européenne ont reconnu les progrès et l'ambition des nouvelles mesures, mais :

- constatent que l'échéance de conformité totale est trop éloignée (horizon 2030 plutôt que 2020) ;
- estiment que certains types de mesures auraient pu être envisagées en complément (en particulier des programmes de « retrofit » des véhicules déjà sur le marché, ou un déploiement plus important des zones de restrictions de circulation – en particulier hors Île-de-France).

**Aussi, la Commission européenne a décidé le 17 mai 2018 de saisir la CJUE d'un recours en manquement.**

*Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial*

## 2. Le lancement du « fonds air-mobilité » de l'ADEME constitue une avancée bienvenue

Le fonds « air-mobilité », porté par l'ADEME, a été mis en place en 2018 dans le cadre du Grand Plan d'investissement. Il s'agit d'un progrès notable, car l'ADEME ne disposait pas de crédits d'intervention en matière de qualité de l'air auparavant.

Doté de 20 millions d'euros en 2018 et d'un financement annoncé de 180 millions d'euros sur la période 2018-2022 dans le cadre du Grand plan d'investissement, il doit permettre « *d'accompagner la mise en œuvre des feuilles de route d'amélioration de la qualité de l'air et de préparer les futures obligations de la loi d'orientation sur les mobilités* »<sup>1</sup>, comme le déploiement de « zones à faibles émissions » dans les territoires les plus pollués. Au titre de l'accompagnement des territoires concernées par les feuilles de route, **deux millions d'euros sont alloués par territoire, et 3 millions d'euros pour les territoires concernés par le dépassement des normes pour les particules fines.**

Il s'agit également de soutenir les mobilités moins polluantes, comme le vélo, et les mobilités partagées comme le covoiturage.

D'après les informations communiquées par l'ADEME, plusieurs actions ont ainsi été lancées en 2018, notamment :

- un appel à manifestation d'intérêt fin janvier, « French Mobility – Territoires d'expérimentation de nouvelles mobilités durables » dont l'objectif est d'identifier des collectivités peu denses ou rurales pour accueillir des expérimentations dans lesquelles des innovations pourront contribuer efficacement à faciliter la mobilité ;

- un appel à projets lancé en juillet 2018 à destination des collectivités pour les accompagner dans la préfiguration de « zones à faibles émissions » (ZFE) ;

- un appel à projets pour le développement de stations d'avitaillement GNV/BioGNV dans les zones dites blanches (c'est-à-dire où aucune station n'est présente), dans la continuité de l'appel à projet lancé en 2016 qui a permis un premier maillage du territoire ;

- un appel à projets dans le cadre de l'accompagnement du Plan vélo, lancé en 2018, à destination des territoires pour les accompagner à la fois dans l'élaboration de leur schéma directeur pour le développement de l'usage du vélo, ainsi que dans l'ingénierie de sa mise en œuvre.

Ce fonds devrait disposer en 2019 de 50 millions d'euros, afin de financer le plan hydrogène, le plan vélo et les fonds air-bois.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

## II. APRÈS UNE VASTE RÉFORME DE LEUR FINANCEMENT EN 2018, LES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ CONNAÎTRONT DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS EN 2019

### *A. EN DÉPIT D'AJUSTEMENTS MINEURS PROPOSÉS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES, LES AGENCES DE L'EAU RESTENT SOUS CONTRAINTE, DANS UN CONTEXTE D'EXTENSION DE LEURS MISSIONS*

#### **1. Une contribution annuelle des agences de l'eau au financement des opérateurs de la biodiversité modifiée à la marge en 2019**

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.

Jusqu'en 2018, les agences de l'eau versaient une contribution annuelle à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), d'un montant plafonné à 150 millions d'euros. En outre, elles reversaient une fraction du produit annuel de la redevance pour pollution diffuse à l'ONEMA (puis à l'AFB, qui a intégré l'ONEMA), afin de mettre en œuvre le plan « Ecophyto », destiné à diminuer le recours aux produits phytosanitaires.

L'article 135 précité 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 millions d'euros. Il est prévu qu'un arrêté interministériel annuel fixe les montants et les échéanciers de paiement pour chacun de ces opérateurs.

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 nationaux.

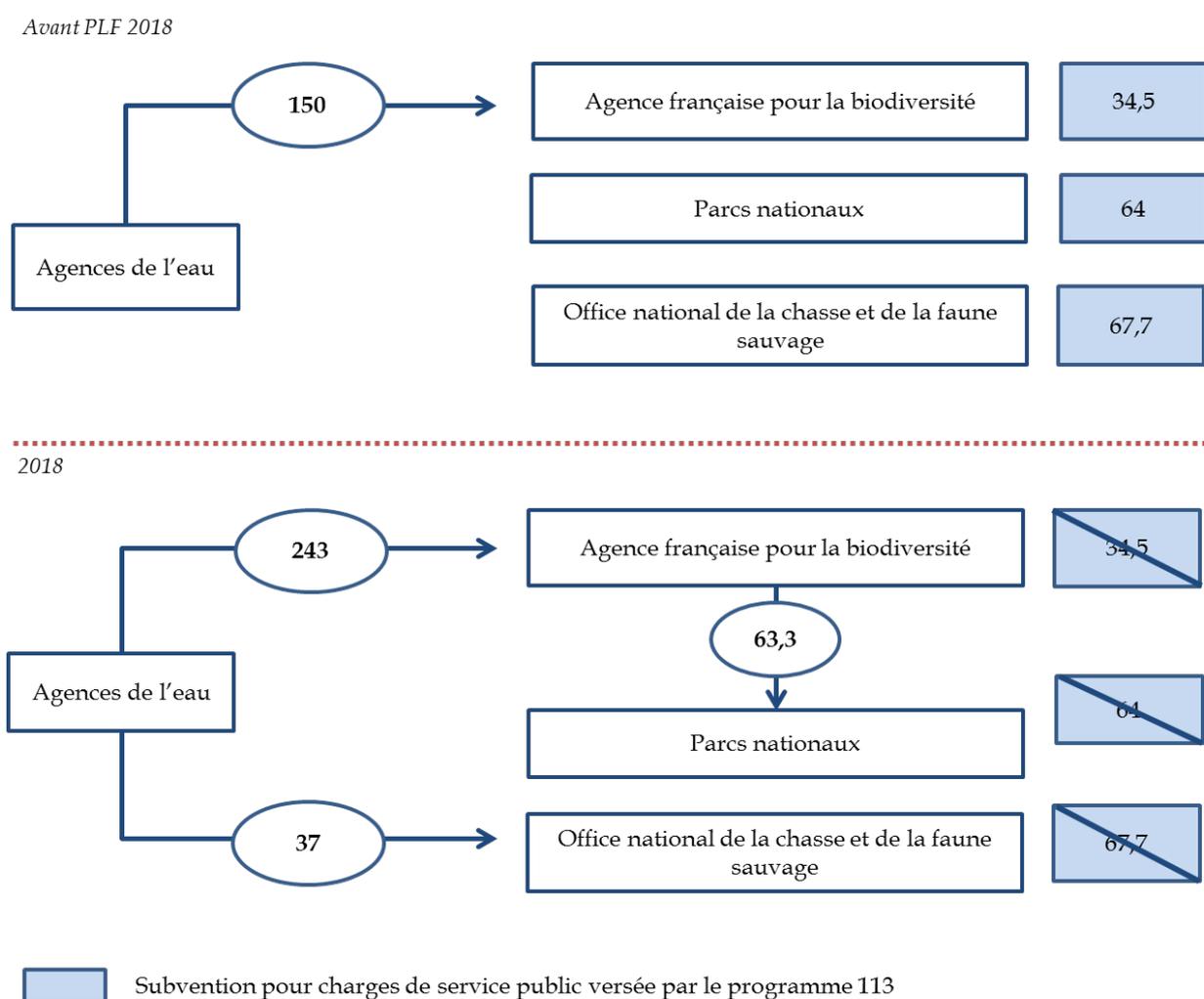
En contrepartie de ces contributions, les principales **subventions pour charges de service public du programme 113 ont été supprimées**, pour un montant de 136 millions d'euros, traduisant un **désengagement de l'État du financement de la politique de la biodiversité**.

Votre rapporteur spécial s'était opposé l'année dernière à ce transfert de financement injustifié aux agences de l'eau, d'autant qu'il rompait avec le **principe selon lequel « l'eau paye l'eau », et s'éloignait du principe du « pollueur-payeur »** présidant à la politique de l'eau.

Dans leur rapport sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, publié en juillet 2018, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dressent un bilan éloquent de cette débudgétisation, évoquant « *le caractère purement comptable de cette pratique (...) d'autant plus explicite qu'aucun objectif, ni de résultats, ni de moyens ne sont définis entre les agences, l'AFB et l'ONCFS* »<sup>1</sup>.

### Comparaison des modalités de financement des opérateurs du programme 113 avant 2018 et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

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

<sup>1</sup> L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, CGEDD et IGF, 10 juillet 2018.

En outre, le prélèvement sur les ressources des agences au profit de l'AFB et de l'ONCFS **ne tient pas compte des objectifs et des résultats de chacune de ces agences** : jusqu'à la loi de finances pour 2018, le potentiel économique du bassin et l'importance relative de la population rurale étaient pris en compte pour le calcul de la « clé de répartition ». Dorénavant, le prélèvement répond à la **part respective de chaque agence dans le produit total prévisionnel des redevances**.

Le rapport de la mission précité recommande de revenir, à compter de 2019, à cette ancienne clé de répartition. **L'article 75 du projet de loi de finances pour 2019, rattaché à la présente mission, traduit cette préconisation** (cf. *infra* commentaire de l'article 75 rattaché).

## **2. Des modifications mineures sont apportées au plafond mordant des ressources des agences de l'eau**

Depuis plusieurs années, les agences de l'eau sont mises à contribution pour participer au redressement des comptes publics par des **prélèvements de l'État sur leur fond de roulement**, d'ailleurs répartis entre les agences **sans que ne soient pris en compte les niveaux respectifs de leurs fonds de roulement**.

- Dans le cadre de la **contribution des opérateurs de l'État au redressement des comptes publics**, l'article 48 de la loi de finances pour 2014 a opéré un prélèvement de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau ;

- L'article 32 de la loi de finances pour 2015 a prévu un **prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau de 175 millions d'euros par an de 2015 à 2017** (soit 525 millions d'euros sur trois ans)<sup>1</sup>.

- L'article 44 de la loi de finances pour 2018 a prévu un **prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau de 200 millions d'euros en 2018**.

*Source : commission des finances du Sénat*

Au-delà de la contribution annuelle des agences de l'eau aux opérateurs de la biodiversité (cf. *supra*), 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<sup>er</sup> janvier 2019**, date d'engagement du 10<sup>ème</sup> programme pluriannuel d'interventions pour les années 2019 à 2024.

<sup>1</sup> Ce montant est réparti, chaque année, entre les agences de l'eau au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances pour atteintes aux ressources en eau mentionnées à l'article L. 213-10 du code de l'environnement.

Au surplus, il est prévu que ce plafond, devenu « mordant », **intègre à compter de cette date les contributions annuelles aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité, qui en étaient exclues antérieurement.**

S'il n'est pas prévu de revenir sur le principe des contributions annuelles au financement des opérateurs de la biodiversité, ni sur la logique du plafond mordant, le présent projet de loi de finances pour 2019 apporterait sur ce sujet quelques **corrections mineures.**

L'Inspection générale des finances et le CGEDD ont relevé très justement, dans le rapport précité, que *« la logique du « plafond mordant » n'a aucun lien avec les résultats obtenus ou potentiels des agences. En cas de dépassement des redevances, le différentiel est reversé au budget général de l'État, selon une répartition uniquement proportionnelle aux produits prévisionnels de l'année en cours ».*

L'article 29 du présent projet de loi de finances propose de fixer un **plafond de ressources des agences de l'eau, pour chacune d'entre elles**, au prorata de leur part dans le plafond global. Compte tenu du caractère prévisionnel de ces recettes, il est prévu de renvoyer au niveau réglementaire le soin de fixer la quote-part pour chaque agence, dans une fourchette fixée dans la loi.

Cette fourchette, réduite au maximum à plus ou moins 4 % par rapport à un montant pivot, permettra de fixer des trajectoires dans une perspective pluriannuelle à chaque agence par voie réglementaire. Ce dispositif maintient le plafond commun aux six agences.

#### Répartition du plafond global des redevances par agence de l'eau

A – PERSONNE affectataire	B – Part du plafond global
Agence de l'eau Adour-Garonne	13,59 %
Agence de l'eau Artois-Picardie	6,41 %
Agence de l'eau Loire-Bretagne	16,63 %
Agence de l'eau Rhin-Meuse	7,36 %
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	24,56 %
Agence de l'eau Seine-Normandie	31,45 %

Source : article 29 du projet de loi de finances pour 2019

Surtout, il est proposé de **corriger le dispositif de reversement de la part des recettes excédant le plafond global des six agences, en individualisant les reversements dus par chaque agence en écart à son propre plafond de recettes.**

Ce dispositif devrait permettre aux agences de mieux calibrer le niveau de leurs recettes.

Néanmoins, il s'agit d'un « moindre mal » à la baisse du plafond mordant prévue pour 2019, qui conduit à une diminution du plafond des recettes des agences de 195 millions d'euros par rapport à 2018. Cette diminution du plafond pourrait entraîner **une baisse des taux des redevances, fixés par les comités de bassin et les agences de l'eau, à rebours d'une politique de maîtrise de l'utilisation de la ressource en eau.**

### **3. Cette mise à contribution des agences de l'eau apparaît injustifiée dans un contexte d'élargissement de leurs missions**

La réforme du financement des opérateurs de la biodiversité intervenue en 2018 n'a pas été sans conséquence sur les niveaux d'intervention des agences de l'eau : d'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, *« en 2018, compte tenu de la forte augmentation de la contribution des agences de l'eau aux opérateurs, certaines agences, notamment l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, ont dû limiter l'octroi d'aides dans des domaines moins prioritaires, pour limiter l'augmentation de leurs restes à décaisser du 10<sup>ème</sup> programme au cours des premières années de mise en œuvre du 11<sup>ème</sup> programme ».*

La baisse prévisionnelle du produit des redevances entre les 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> programmes, qui devrait s'établir à -7 % au regard du produit total prévisionnel sur 2013-2018, se traduira par une **baisse des ressources disponibles pour de nouveaux engagements de 11 % en moyenne.**

Autrement dit, les agences de l'eau sont confrontées à un **effet de ciseau important**, entre la diminution de leurs moyens (baisse du plafond mordant et de la contribution aux opérateurs de la biodiversité) et l'élargissement de leurs missions. Cet effet entraînera sans aucun doute un fort **resserrement des budgets d'intervention des agences de l'eau**, qui se traduira nécessairement par un relèvement des seuils d'intervention.

L'examen des maquettes du 11<sup>ème</sup> programme produit par la mission précitée concluait à une diminution, par rapport au 10<sup>ème</sup> programme, de plus de 15 % en moyenne des autorisations de programme pour les aides financières.

Enfin, les agences de l'eau sont particulièrement mises à contribution dans le schéma d'emploi des opérateurs du programme 113 (-48 ETP entre la loi de finances initiale pour 2018 et le 2019), leur plafond d'emploi passant de 1 620 ETPT en 2018 à 1 576 ETPT en 2019.

## **B. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ ET L'OFFICE NATIONAL DE LA CHASSE ET DE LA FAUNE SAUVAGE : UNE FUSION À VENIR DE DEUX OPÉRATEURS CONTRAINTS**

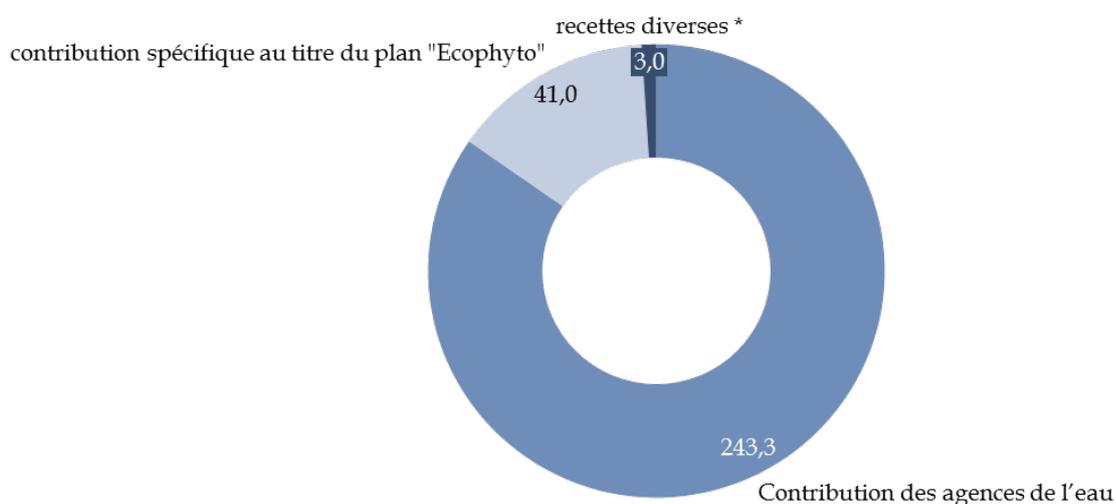
### **1. L'Agence française pour la biodiversité dispose d'un budget d'intervention très contraint**

Créée par la loi pour la reconquête de la biodiversité<sup>1</sup> et mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'Agence française pour la biodiversité (AFB), issue de la fusion de quatre opérateurs<sup>2</sup>, constitue **l'opérateur de référence en matière de préservation, de gestion et de restauration de la biodiversité.**

Les modalités de financement de l'AFB ont fait l'objet d'une refonte importante en loi de finances initiale pour 2018 (cf. *supra*). Avec la suppression totale des subventions de l'Etat pour charges de services public en 2018, les recettes de l'AFB se décomposent de la façon suivante :

#### **Financement de l'Agence française pour la biodiversité en 2018**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

\* en large partie des subventions de l'Union européenne dans le cadre de projets Life portés par l'AFB

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

<sup>2</sup> L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'agence des aires marines protégées (AAMP), l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF) et le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN).

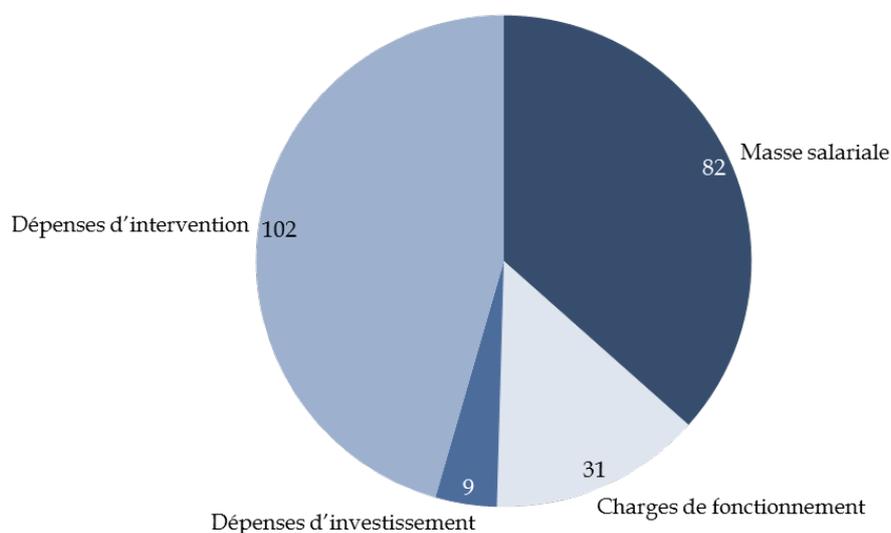
Cependant, aux termes de l'article 137 de la loi de finances initiale pour 2018, l'AFB reverse une partie de la contribution des agences de l'eau au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux, à hauteur d'un montant compris entre 61 et 65 millions d'euros. En 2018, 63,3 millions d'euros ont été reversés à ces derniers. Autrement dit, près du **quart de la contribution annuelle des agences de l'eau ne fait que « transiter » par l'AFB.**

Au total, alors que ses missions recouvrent un champ plus large que celui des opérateurs auxquels elle succède (évaluation de l'impact du réchauffement climatique sur la biodiversité, actions sur la biodiversité terrestre, etc), ces recettes, hors contribution de l'AFB au financement des Parcs nationaux, ne constituent que la consolidation inchangée des recettes des établissements antérieurs : **224 millions d'euros en 2018.**

Or, les dépenses d'intervention, qui constituent le premier poste de dépenses de l'AFB avec 102 millions d'euros en 2018, présentent un caractère tout aussi contraint.

#### Répartition des dépenses de l'Agence française pour la biodiversité par poste en 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Une part significative des dépenses d'intervention est en réalité « pré-fléchée », notamment :

- 41 millions d'euros, fléchés sur le volet national du « plan Ecophyto » ;

- 30 millions d'euros, fléchés sur les actions de solidarité inter-bassins, qui étaient assurées par l'ONEMA mais ont été élargies outre-mer à la biodiversité marine et terrestre<sup>1</sup>.

L'AFB ne dispose donc d'une marge de pilotage que sur environ 30 millions d'euros. Encore 25 millions d'euros ne sont-ils pas fléchés mais utilisés pour financer des partenaires historiques des opérateurs fusionnés, financements qui se sont substitués aux concours financiers antérieurs de l'Etat, ou pour leur apporter des concours financiers récurrents (principalement dans le domaine de l'eau).

**Seuls 5 millions d'euros environ par an permettent de financer des actions « non-récurrentes »** comme des appels à projets, des partenariats scientifiques spécifiques (par exemple, s'agissant des espèces exotiques envahissantes), l'appui à la mise en place des agences régionales de la biodiversité.

Alors qu'un élargissement thématique des partenariats aux domaines de la biodiversité terrestre et marine découle des nouvelles missions de l'AFB et que l'agence porterait plusieurs mesures du « Plan biodiversité », son directeur général adjoint, auditionné par votre rapporteur, estime le **besoin de capacité de financement supplémentaire à 20 millions d'euros**.

Les masses financières concernant l'AFB en 2018 devraient être reconduites pour 2019, avec des ajustements liés à la mise en œuvre du « Plan biodiversité ».

## **2. Une impasse de financement de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage exerce plusieurs missions, telles la réalisation d'études et de recherches sur la faune sauvage, la police de l'environnement et de la chasse et l'organisation de l'examen et la délivrance du permis de chasse.

Cet office est financé par le biais des redevances cynégétiques dues par les chasseurs lorsqu'ils valident leur permis de chasser annuel (73 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018), et, depuis 2018, par le biais d'une contribution des agences de l'eau, de 37 millions d'euros, en lieu et place de la subvention pour charge de service public qui était versée par l'État jusqu'en 2017.

---

<sup>1</sup> Cet élargissement a été financé par un prélèvement sur le fonds de roulement en 2017, non reproductible en 2018

L'article 75 du projet de loi de finances pour 2019 prévoit de supprimer la différence de tarification entre les redevances cynégétiques nationale et départementale. Cette disposition conduit à diminuer le rendement de la redevance nationale.

D'après les informations recueillies<sup>1</sup>, cette baisse du permis de chasse national aura un « *impact de l'ordre de 20 millions d'euros sur le budget de l'ONCFS. Le Gouvernement étudie l'opportunité de compenser cet impact par une augmentation de la contribution des agences de l'eau à l'ONCFS à due concurrence, couplée à un transfert du plafond des ressources affectées à l'ONCFS vers celui des agences de l'eau pour un même montant* ».

Autrement dit, **le Gouvernement ne propose aucune compensation à ce stade du manque à gagner pour l'ONCFS résultant de la baisse des redevances.**

### **3. Dans ce contexte, le Gouvernement a annoncé la fusion prochaine de l'AFB et de l'ONCFS**

La mission sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité a dressé un bilan très critique des démarches de mutualisation et d'optimisation mises en œuvre depuis une dizaine d'années, « *qui n'ont pas permis d'atteindre les gains d'efficience attendus* ».

Or, les effectifs de plusieurs services départementaux de l'ONCFS et de l'AFB, dont l'activité de police est souvent une des missions principales, sont inférieurs au plancher respectivement de dix et de cinq agents, « *considéré comme un minimum pour permettre le maintien d'une pression de contrôle suffisante dans les territoires* ».

Le ministre de la transition écologique et solidaire a présenté en conseil des ministres le 14 novembre 2018 un **projet de loi portant création d'un nouvel établissement public fusionnant prochainement l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et l'Agence française pour la biodiversité (AFB)**, évoquée depuis plusieurs années.

Cette fusion doit permettre de **rapprocher les services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS, notamment afin d'atteindre ces effectifs minimaux en matière de police de l'environnement** et de maintenir une pression de contrôle suffisante dans certains départements.

Cette opération de fusion impliquera de nouvelles réorganisations internes, alors même que l'AFB venait de finaliser son contrat d'objectif et de performance et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) et que le financement de l'ONCFS ne paraît pas assuré.

---

<sup>1</sup> réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

### III. UNE DIMINUTION DES MOYENS ALLOUÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES INADAPTÉE AU CONTEXTE ACTUEL DE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE

À périmètre constant, les crédits prévus pour le programme 181 « Prévention des risques » en 2019 sont en légère diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 (841 millions d'euros en autorisations d'engagement et 835 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement - 1 % et - 0,4 % par rapport à 2018).

Il est à noter que les crédits proposés augmentent de 2,3 millions en autorisations d'engagement et de 1,9 millions d'euros en crédits de paiement par rapport au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques (hors titre 2) en raison de la **rebudgétisation sur le programme du financement de la recherche sur les ondes électromagnétiques menée par l'ANSES**, auparavant financée par une **taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)**, supprimée par l'article 29 du présent projet de loi de finances.

#### Évolution des crédits du programme 181 « Prévention des risques » entre 2018 et 2019

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution (en %)	LFI 2018	PLF 2019	Évolution (en %)
Action 01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	106 191 318	102 730 698	-3,26%	90 961 318	92 668 909	1,88%
Action 09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	58 527 314	59 193 718	1,14%	63 527 314	64 193 718	1,05%
<i>dont titre 2</i>	45 887 596	46 446 540	1,22%	45 887 596	46 446 540	1,22%
Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	37 111 461	37 618 511	1,37%	37 111 461	37 153 868	0,11%
Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	38 277 129	38 277 130	0,00%	38 277 129	38 277 130	0,00%
Action 12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	609 247 557	603 247 558	-0,98%	609 247 557	603 247 558	-0,98%
<i>titre 2 (P217, A 16)</i>						
<b>Total (hors titre 2) du P181</b>	<b>803 467 183</b>	<b>794 621 075</b>	<b>-1,10%</b>	<b>793 237 183</b>	<b>789 094 643</b>	<b>-0,52%</b>
<b>Total y. c. titre 2 du P181</b>	<b>849 354 779</b>	<b>841 067 615</b>	<b>-0,98%</b>	<b>839 124 779</b>	<b>835 541 183</b>	<b>-0,43%</b>

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

## **A. LA STAGNATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES APPARAÎT INOCCUPÉE DANS UN CONTEXTE DE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE**

### **1. La stabilité des crédits alloués à la prévention des risques technologiques et des pollutions**

En 2019, l'action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » voit ses AE diminuer de 3,3 % et ses CP augmenter de 1,9 %.

La prévention des risques technologiques et des pollutions s'articule autour de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) en application de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Ces PPRT prévoient des mesures visant à réduire les risques associés à la présence de sites industriels Seveso 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.

**372 PPRT ont été approuvés sur les 392 PPRT à réaliser, soit un taux d'approbation de 95 %.**

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 : 34,7 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés aux PPRT en 2019, comme en 2018. 44,7 millions d'euros en autorisations d'engagement y seront consacrés, contre 50 millions d'euros en 2018, traduisant le moindre besoin de financement d'engagement concernant les PPRT.

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

La prévention des risques naturels et hydrauliques est principalement mise en œuvre à travers 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. L'accent est mis ces dernières années sur la poursuite de l'élaboration des PPRN dans les grandes agglomérations exposées à des risques élevés et sur le littoral.

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.

**Au 31 décembre 2017, 11 500 communes sont couvertes par un PPRN approuvé et un PPRN prescrit est en cours d'élaboration sur le territoire de 2 118 communes.** En décembre 2017, 78 % des communes de plus de 10 000 habitants (698 communes sur 854) exposées à un risque naturel étaient couvertes par un PPRN approuvé.

D'après les informations communiquées par la direction générale de la prévention des risques (DGPR), *« s'il reste quelques PPRN à prescrire, la priorité désormais est d'approuver les PPRN prescrits, et de réviser ceux qui méritent de l'être compte tenu d'éléments nouveaux à prendre en compte en matière d'aléa »*.

En effet, dans le contexte du changement climatique, l'instruction triennale qui sera adressée aux préfets pour la période 2019-2021 devrait établir des critères de priorisation pour l'élaboration et la révision des PPRN, afin de couvrir prioritairement les territoires présentant le plus d'enjeux, en tenant compte notamment de la pression foncière.

S'agissant des PAPI, leur périmètre couvre au 31 décembre 2017 39 % des personnes (soit 6,7 millions) et 42 % des emplois exposés au risque de crue en France.

Les études et travaux prescrits par les PAPI et par les PPRN sont financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

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.

#### **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. Cela représente au total, chaque année, environ 200 millions d'euros versés par les compagnies d'assurance à la comptabilité du FPRNM.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.*

Compte tenu du solde de trésorerie constitué en raison de la dynamique des recettes (qui s'élève à 242,9 millions d'euros à la fin 2017<sup>1</sup>), et en dépit de ce plafonnement des recettes, la soutenabilité du fonds apparaît assurée.

Alors qu'à la suite des assises des outre-mer et du livre bleu des Outre-mer, un élargissement du champ du fonds, une augmentation des taux d'intervention et une prolongation de plusieurs dépenses prises en charge sont proposés par l'article 76 *quinquies* rattaché à la présente mission (cf. *infra*), **votre rapporteur accordera une attention particulière à cette soutenabilité, dans le contexte d'une plus grande vulnérabilité de certains territoires et de leur adaptation au changement climatique.**

---

<sup>1</sup> Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs annexé au projet de loi de finances pour 2019.

### Répartition de l'intervention du FPRNM par type de risque

(en millions d'euros)

Dépenses par type de risque	Total 2017	Total 2016	Total 2015	Total 2014	Total 2013
Inondation	124,4	103,1	72,1	72,02	79,36
Submersion marine	8,4	37,5	21,8	34,62	32,54
Mouvement de terrain dont chutes de blocs	15,6	26,1	15,3	15	31,06
Cavités Souterraines	1	0,8	0,6	0,91	0,15
Séismes	16,4	7	10,2	25,7	23,75
Avalanches	0	0,3	0,01	0,23	0,13
Incendies de forêts	0,2	0,1	0,3	0,37	0,21
Autres, dont multirisque	12,9	3,4	3,1	9,15	3,17
<b>TOTAUX</b>	<b>178,9</b>	<b>178,3</b>	<b>123,4</b>	<b>158</b>	<b>170,37</b>

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

## **B. LA REBUDGÉTISATION DU FINANCEMENT DE L'ADEME LIMITE SA CAPACITÉ DE GESTION DYNAMIQUE DES FONDS DONT ELLE A LA CHARGE**

### **1. Après la rebudgétisation de son financement, l'ADEME enregistre une diminution de sa dotation en 2019**

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).

Cette rebudgétisation, qui a emporté la création d'une nouvelle action (action 12 « ADEME ») sur le programme 181, entendait assurer à l'ADEME des recettes stables, en adéquation avec les besoins de l'opérateur – le rythme de versement de la TGAP cadencait trop fortement la variation de trésorerie, avec des versements concentrés sur la période de mai à novembre.

Une subvention de 609 millions d'euros a donc été allouée à l'ADEME en loi de finances initiale pour 2018, soit 159 millions d'euros supplémentaires par rapport au montant de TGAP affecté précédemment

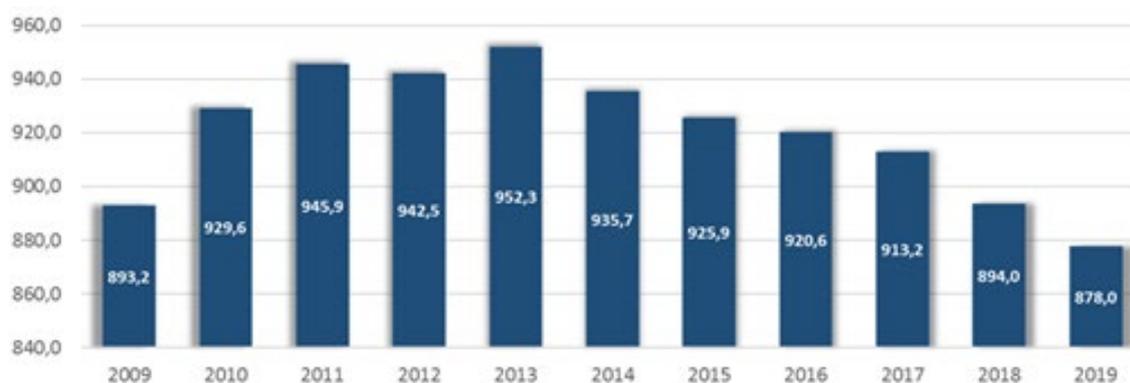
(450 millions d'euros), au titre du « Grand plan d'investissement ». Par ailleurs, l'agence bénéficie de ressources propres, qui proviennent de subventions contractualisées avec des tiers (Union européenne, Etat, collectivités territoriales), des ventes de biens et services (formations, colloques) et de produits divers de gestion.

Pour 2019, la subvention à l'ADEME diminuerait de 1 % et s'élèverait à **603 millions d'euros, conformément aux orientations prévues en loi de programmation des finances publiques.**

En outre, il est prévu un **schéma d'emplois de - 16 ETPT** par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, pour un plafond d'emplois de 878 ETPT, contre 894 en 2018. L'ADEME connaît une baisse de ses effectifs de 2 % en moyenne par an depuis quelques années.

### Évolution des effectifs sous plafond de l'ADEME entre 2009 et 2019

(en ETPT)



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

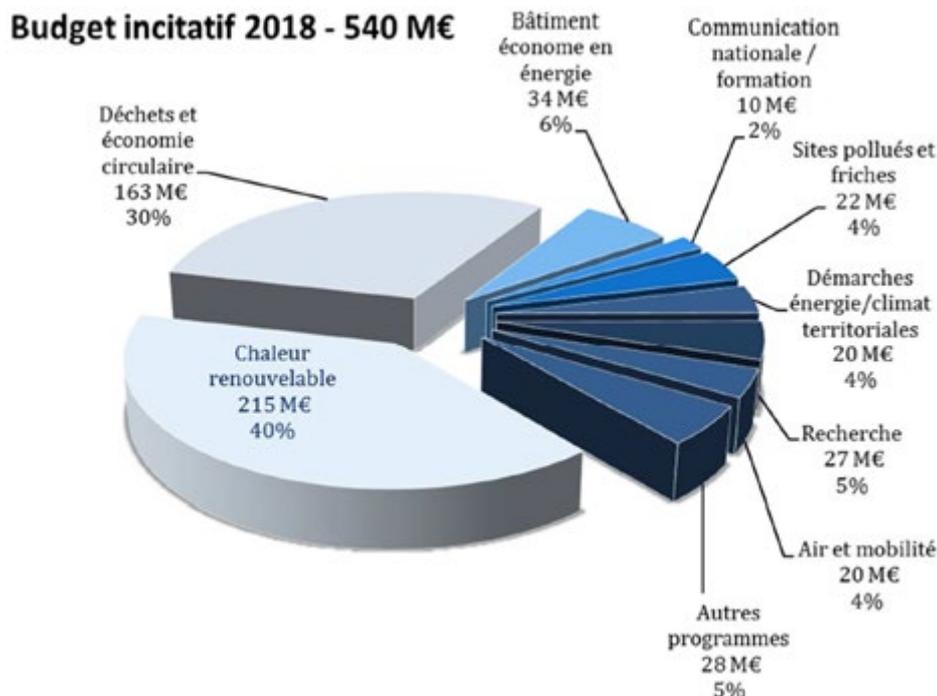
## 2. La rebudgétisation limite la marge de manœuvre de l'ADEME dans la gestion de ses fonds

S'agissant des dépenses, le budget de l'ADEME est piloté selon deux segments : un budget d'intervention et un budget de fonctionnement, concernant les dépenses propres de l'Agence.

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, la capacité d'engagement de l'ADEME a été revue à la hausse en 2018 en raison des délais qui s'allongent dans la concrétisation des projets et d'un accroissement significatif du nombre de projets abandonnés (155 millions d'euros en 2017, 80 millions d'euros à la fin août 2018). Ainsi, le budget incitatif, initialement voté à **540 millions d'euros pour 2018, a été révisé à 574 millions d'euros en octobre dernier.**

### Décomposition du budget d'intervention de l'ADEME en 2018

(en %)



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

Ces abandons de projets, qui résultent de la forte baisse du prix des énergies fossiles en 2014, libèrent de la trésorerie, qui devrait atteindre près de **250 millions d'euros fin 2018**. Néanmoins, ils ont également 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).

Ainsi, d'après les informations transmises par l'ADEME, un relèvement du budget incitatif à « 700 millions d'euros en 2019 permettrait de mettre en œuvre les objectifs ambitieux du Gouvernement en matière de transition écologique », avec notamment l'accompagnement de la feuille de route économie circulaire, la mise en place du fonds hydrogène annoncé en juin, l'augmentation du fonds chaleur, le développement du fonds air-mobilité, ou encore le soutien aux contrats de transition écologique.

Or, l'ADEME dispose d'une faible marge de manœuvre dans la **gestion de son budget d'intervention, compte tenu de la rebudgétisation de son financement**. La trésorerie dégagée par l'abandon de projets et les désengagements pourrait être utilisée pour augmenter la capacité d'engagement de l'ADEME en soutien à de nouveaux projets, à subvention de l'État constante.

Votre rapporteur spécial craint au contraire que le **Gouvernement procède dans un avenir proche à un prélèvement sur le fonds de roulement de l'Agence ou ne vienne annuler ces crédits en fin d'année**. Pour rattraper le retard sur certains projets, le Président de l'ADEME, auditionnée par le rapporteur spécial, propose de redéployer le surplus de trésorerie, par exemple vers un relèvement du fonds déchet, de 150 à 170 millions d'euros, afin d'accompagner la mise en œuvre de la feuille de route économie circulaire.

### 3. Des annonces gouvernementales concernant l'augmentation du fonds « chaleur » sans traduction concrète

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 Etat-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 2017, **1,9 milliard d'euros ont été engagés** pour soutenir près de 4 300 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	Total
Fonds « chaleur »	168	263	249	231	206	165	216	213	197	1 908

*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 20 % en 2016, 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. Après un fort dynamisme du volume des projets constaté en 2017, plusieurs projets avaient été reportés en 2018 faute de

crédits suffisants. Le montant alloué au fonds « chaleur » en 2018 a ainsi été revu à la hausse par le conseil d'administration de l'Agence, réuni en octobre 2018, passant de **215 millions d'euros à 245 millions d'euros**. D'après les informations communiquées, le portefeuille de projets identifiés par l'ADEME pour 2018 dépassait en effet les 300 millions d'euros d'aide, la dynamique de hausse de la « composante carbone » conduisant à une augmentation significative du prix des combustibles fossiles, améliorant la compétitivité des projets de chaleur renouvelable.

Le ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé à plusieurs reprises une augmentation du fonds chaleur, qui serait porté à **300 millions d'euros, sans en préciser les modalités de financement**.

### **C. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE SURETÉ 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 »<sup>1</sup>, qui bénéficie d'un appui technique assuré par l'institut de sûreté nucléaire et de radioprotection (IRSN) financé par le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

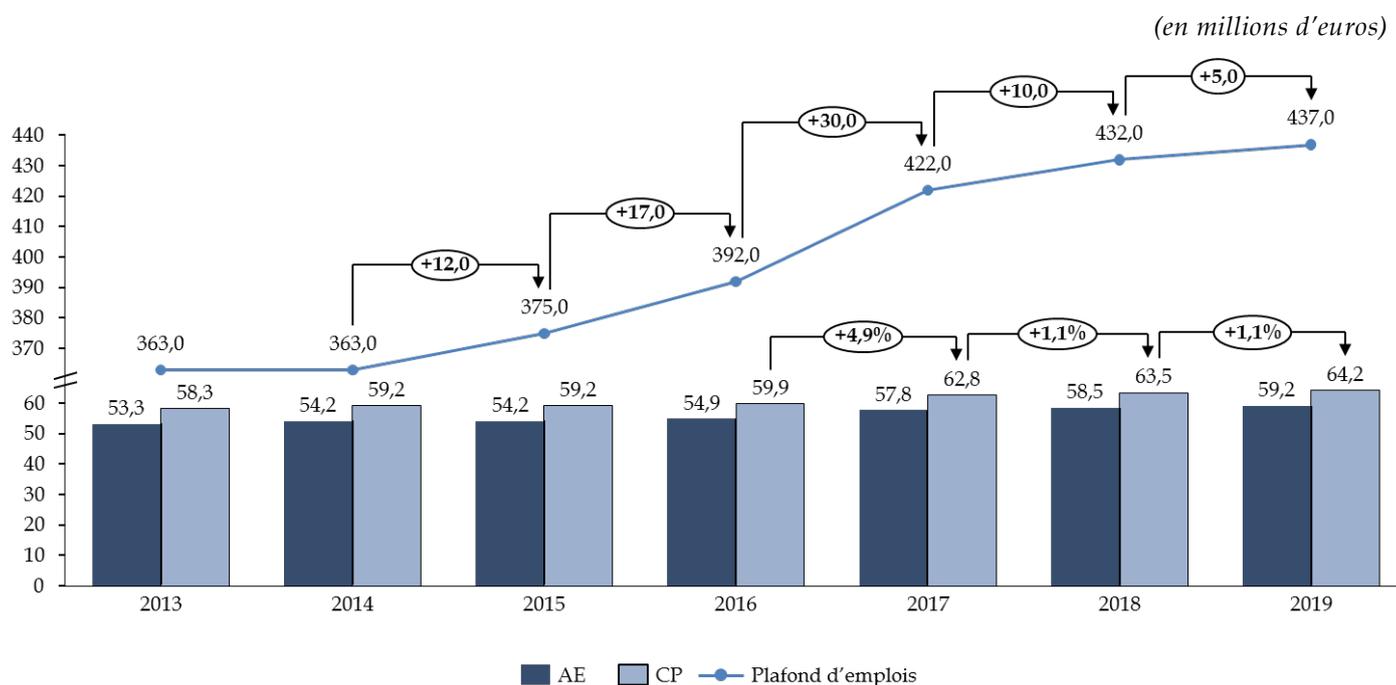
L'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » du programme 181 « Prévention des risques » porte les **effectifs et les crédits de personnel de l'ASN** ainsi que les **dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention engagées au titre de la réalisation des cinq 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.

---

<sup>1</sup> 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 ».

### Évolution des moyens budgétaires de l'ASN financés par le programme 181 entre 2013 et 2018



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 2019 de 1,1 % en AE et en CP, et atteignent 59,2 millions d'euros en AE et 64,2 millions d'euros en CP (+700 millions d'euros).

Un **accroissement du plafond d'emplois** est également prévu, qui passe de 432 ETPT en loi de finances initiale pour 2018 à **437 ETPT en 2019**, soit + 5 ETPT par rapport à 2018. Cette évolution résulte des éléments suivants :

- la création de deux emplois au sein de l'ASN et, en conséquence, l'effet en année courante de ce schéma d'emplois positif pour 2019, soit + 2 ETPT ;

- le transfert de 3 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.** De surcroît, la détection en 2016 d'irrégularités au sein de l'usine d'AREVA au Creusot nécessite la mise en place d'équipes chargées d'examiner les irrégularités découvertes et d'exercer de manière pérenne un contrôle renforcé des exploitants et de leurs sous-traitants pour prévenir de telles situations.

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 (2 ETP en 2018 et 2 en 2019).

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 TOUJOURS PLUS SOLlicitÉ POUR PROMOUVOIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE

#### A. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, QUI SONT DÉSORMAIS PORTÉES PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT, REPRÉSENTERONT 7,8 MILLIARDS D'EUROS EN 2019, EN HAUSSE DE 4,4 % PAR RAPPORT À 2018

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 **un circuit « extrabudgétaire »** fort peu démocratique et probablement incompatible avec le droit de l'Union européenne (voir encadré *infra*), 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), au chèque énergie ainsi qu'au médiateur de l'énergie**, 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 nouvelle 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, **la représentation nationale demeure toutefois largement exclue des grands choix qui engagent à long terme les finances de notre pays en matière de soutien aux énergies renouvelables**, puisque les dispositifs de soutien portent généralement **sur plusieurs décennies.**

Votre rapporteur spécial **partage ainsi 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 ».

### **Le financement des charges de service public de l'énergie jusqu'en 2015**

Jusqu'en 2015, la contribution au service public de l'électricité (CSPE), imposition de toutes natures au statut *sui generis*<sup>1</sup>, finançait *via un circuit « extrabudgétaire »*, de multiples dépenses destinées à compenser les obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie: obligation d'achat à un prix garanti de l'électricité produite par des sources d'énergie renouvelable, injection de bio-méthane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, budget du médiateur de l'énergie, etc.

Son taux était arrêté chaque année par le ministre chargé de l'énergie, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de façon à couvrir l'ensemble de ces charges de service public de l'énergie.

Cette situation était profondément insatisfaisante car elle revenait à soustraire du vote et du contrôle du Parlement de nombreuses dépenses de nature budgétaire et à l'exclure totalement de la détermination du taux d'un impôt représentant plus de 5 milliards d'euros de recettes, alors même qu'il est supposé, aux termes de l'article 34 de la Constitution, « déterminer l'assiette, le taux et le recouvrement des impositions ».

Ainsi que votre commission des finances l'avait appelé de ses vœux lors de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique pour une croissance verte, la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a enfin procédé à une refonte complète de ce dispositif.

Elle a intégré la CSPE dans le régime de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), ce qui a conduit à élargir l'assiette de cette taxe à l'ensemble des consommations d'électricité et à en augmenter le taux. Ainsi modifiée, la TICFE a été rebaptisée « nouvelle contribution au service public de l'électricité » (CSPE). Son taux est fixé à 22,5 euros par mégawattheure en 2018 par l'article 9 du présent projet de loi de finances.

Parallèlement, la loi de finances rectificative pour 2015 a intégré dans le budget de l'État l'ensemble des charges de service public de l'énergie.

Source : commission des finances du Sénat

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 ».

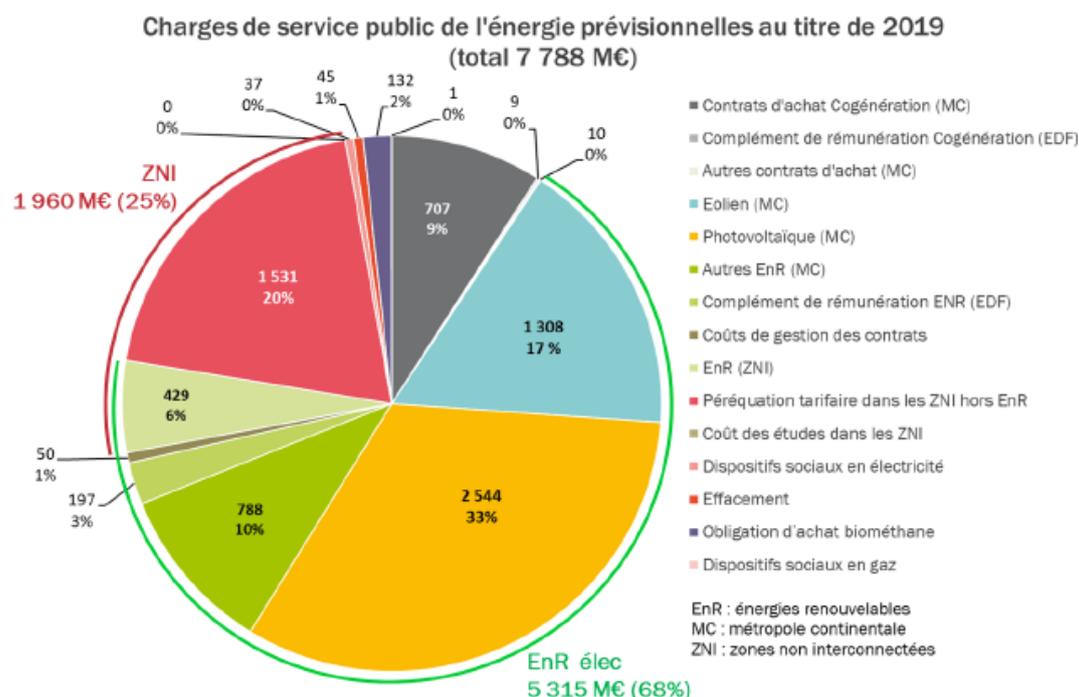
<sup>1</sup> Pour un historique de l'ancienne CSPE, voir le rapport de la Commission de régulation de l'énergie d'octobre 2014 « La contribution au service public de l'électricité (CSPE) : mécanisme, historique et prospective.

Dans sa délibération n° 2018-156 du 12 juillet 2018, la CRE a ainsi arrêté le montant des charges de service public de l'énergie pour 2019 : celui-ci s'élèvera à 7 788,0 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 4,4 % par rapport aux 7 459,0 millions d'euros désormais prévus pour 2018, soit 329 millions d'euros de charges de service public de l'énergie supplémentaires à couvrir.

Si cette augmentation paraît relativement modérée, elle est en revanche nettement plus spectaculaire quand on la compare aux montants de charges de service public de l'énergie définitivement constatés au titre de 2017, qui se sont élevés à 6 964,3 millions d'euros.

La hausse enregistrée en deux ans devrait ainsi représenter 824 millions d'euros, soit une augmentation de près de 12 %.

### Charges de service public de l'énergie en 2019



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

L'augmentation constatée par rapport à 2018 s'explique avant tout par la hausse de 5 % des charges liées à la production de l'électricité par des énergies renouvelables, qui représentent à elles-seules 67 % des charges du service public de l'énergie.

Le fort dynamisme des filières de l'éolien, du photovoltaïque et de la biomasse engendre en effet une hausse des montants dus par l'État au titre de l'obligation d'achat et du complément de rémunération, et ce en

dépît de la hausse des prix de marché de gros. Les mêmes causes sont à l'origine de la hausse de 5 % des charges liées à la cogénération.

Le doublement des charges liées à l'injection de biométhane s'explique quant à lui par la hausse soutenue du nombre d'installations raccordées et des quantités injectées.

Enfin, les charges liées à la solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain augmenteront de 5,8 %.

Les charges liées aux tarifs sociaux de l'énergie, en revanche, disparaîtront complètement en 2019. Cette évolution n'est toutefois due qu'au remplacement de ces dispositifs par le chèque énergie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Celui-ci ne fait pas partie de la liste des charges du service public de l'énergie mais sera malgré tout financé par les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie ».

*B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE », QUI PORTE UNE PARTIE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, AUGMENTERONT DE 5,8 % EN 2019*

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 ».

Six postes de dépenses sont concernés, pour un total de 3,2 milliards d'euros en 2019, contre 3,0 milliards d'euros en 2018, soit un montant en hausse de 175,4 millions d'euros (+ 5,8 %) :

- la solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain, pour un montant de près de 1,6 milliard d'euros en 2019, en augmentation de 88 millions d'euros (+5,8 % par rapport à 2018) ;

- la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique, qui représentera 740,0 millions d'euros en 2019, en très légère baisse de 0,6 million d'euros, la poursuite de la généralisation du chèque énergie étant compensée par la fin des tarifs sociaux de l'énergie ;

- le soutien à la cogénération, pour un montant de 725,9 millions d'euros en 2019, soit une augmentation de 34,4 millions d'euros (+ 5,0 % par rapport à 2018) ;

- 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 24,6 millions d'euros (- 28,2 %) en 2019 à 62,6 millions d'euros ;

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

- pour la première fois, des dépenses liées à la fermeture de la centrale de Fessenheim. Ces dépenses s'élèveront à **91 millions d'euros** en 2019, 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 2019 (CP)**

(en millions d'euros)

	2017 (exécuté)	2018 (LFI)	2019 (PLF)	Variation 2018-2019
01- Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 490 784 466	1 506 778 171	1 594 851 079	+5,8%
02- Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	470 787 736	740 639 487	740 024 476	-
03- Soutien à la cogénération	456 530 547	691 467 824	725 871 151	+5,0%
05- Frais de support	120 756 889	87 200 000	62 613 832	-28,2%
06- Médiateur de l'énergie	5 000 000	4 796 000	5 000 000	+4,3%
07- Fermeture de la centrale de Fessenheim	-	-	91 000 000	+100%
<b>Total programme</b>	<b>2 543 859 638</b>	<b>3 043 920 452</b>	<b>3 219 360 538</b>	<b>+5,8%</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

**1. Le chèque énergie, qui a remplacé depuis le 1<sup>er</sup> 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 verte<sup>1</sup> pour remplacer

<sup>1</sup> 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,

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.

#### L'expérimentation du chèque énergie en 2016 et en 2017

**170 000 personnes environ** ont bénéficié d'un chèque énergie de 150 euros en moyenne dans les quatre départements (l'Ardèche, l'Aveyron, les Côtes d'Armor et le Pas-de-Calais) où l'expérimentation était menée, alors que seulement 130 000 personnes y bénéficiaient des tarifs sociaux de l'énergie avant 2016.

**Le taux d'utilisation du chèque**, qui a atteint 79 % en 2016 puis 82,5 % en 2017 a permis de toucher **davantage de bénéficiaires** que les tarifs sociaux mais demeure insuffisant.

**Le mécanisme de compensation auprès des fournisseurs d'énergie est efficace** et permet de **les rembourser rapidement.**

**L'attestation de bénéficiaire du chèque énergie**, qui permet au bénéficiaire de se faire connaître auprès de son fournisseur pour activer les prestations complémentaires liées au chèque énergie<sup>1</sup>, **est mal comprise par les professionnels** et devra être **significativement améliorée.**

*Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial*

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

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 ».

<sup>1</sup> Ces prestations complémentaires sont notamment la gratuité de mise en service, l'abattement sur les déplacements pour impayés, la protection contre les réductions de puissance pendant la trêve hivernale, etc.

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** est de **150 euros**, soit **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 227 euros** en fonction de la situation de revenu (mesurée par le niveau de revenu fiscal de référence-RFR) et de famille du ménage (évaluée en fonction du nombre d'unités de consommation<sup>1</sup>), selon le barème suivant :

	RFR/UC < 5 600€	5 600€ < RFR/UC < 6 700€	6 700€ < RFR/UC < 7 700€
1 UC	144 €	96 €	48 €
1 < UC < 2	190 €	126 €	63 €
2 UC ou +	227 €	152 €	76 €

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Le tableau ci-dessous, transmis par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) à votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 permet de **connaître les montants de chèque énergie perçus par différents types de ménages en fonction de leurs revenus et de leur composition**, mais également de les comparer avec les tarifs sociaux de l'énergie dont ils bénéficiaient avant 2018 en fonction du type d'énergie qu'ils utilisaient.

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

### Comparaison en 2018 du chèque énergie et des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz selon les revenus et la taille du ménage

	Tarifs sociaux actuels	Chèque énergie					
		Revenu fiscal de référence					
Exemples représentatifs		0 €	4 000 €	6 000 €	7 500 €	11 000 €	14 000 €
Personne seule, studio, chauffage électrique	87 €	144 €	144 €	96 €	48 €	0 € (faible probabilité d'éligibilité aux TSE)	0 € (faible probabilité d'éligibilité aux TSE)
Personne seule, studio, chauffage individuel gaz	143 €						
Couple sans enfant dans un appartement chauffé à l'électricité	109 €	190 €	190 €	190 €	190 €	63 €	0 € (faible probabilité d'éligibilité aux TSE)
Couple sans enfant dans un appartement chauffé collectivement au gaz	232 €						
Couple avec 2 enfants dans une maison individuelle chauffée à l'électricité	140 €	227 €	227 €	227 €	227 €	227 €	152 €
Couple avec 2 enfants dans une maison individuelle chauffée au gaz	316 €						
Couple avec 2 enfants dans une maison individuelle chauffée au fioul, GPL ou bois	131 €						

Source : direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Le chèque énergie bénéficie en 2018 à **3,7 millions de ménages** en situation de **précarité énergétique**. Il s'agit là d'un chiffre inférieur à l'objectif que le Gouvernement s'était fixé à l'origine, à savoir **4 millions d'utilisateurs**, même s'il constitue un progrès par rapport 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
<b>Nombre de ménages bénéficiaires</b>	3 240 000	3 373 000	3 520 000	3 700 000	4 000 000	4 000 000

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

Le Gouvernement vise **un taux d'usage du chèque énergie de 90 % en 2018** puis de **95 % en 2019**, en sachant que le taux d'utilisation du chèque énergie dans les quatre départements où il avait été expérimenté n'avait

représenté que **79 % en 2016** puis **82,5 % en 2017**. Pour atteindre cet ambitieux objectif, le ministère de la transition écologique et solidaire a lancé **une campagne de communication** au moment de l'envoi des chèques et procède actuellement à **une campagne de relance par courrier et courriel** auprès des ayants droits qui n'ont pas encore fait usage de leur chèque. À l'heure actuelle, **seuls 63 % des bénéficiaires ont utilisé leur chèque énergie**.

La réussite du chèque énergie était largement conditionnée à **son acceptation par les professionnels du secteur**. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, on dénombre aujourd'hui à l'échelle nationale environ **3 700 professionnels acceptants « actifs »**, ce qui constitue **un bon résultat**.

Les professionnels les plus nombreux sont **les vendeurs de fioul domestique (35 %)**, suivis par **les vendeurs de bois, biomasse et autres combustibles (34 %)**, **les gestionnaires de logements-foyers conventionnés (16 %)** et **des professionnels reconnus garants de l'environnement (RGE) (8 %)**. **Les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel** représentent seulement 5 % des acceptants mais ce sont eux qui reçoivent **la majeure partie des chèques énergie**.

Le coût du dispositif devrait être de **720,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **666,6 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), une somme **en hausse de 85,5 millions d'euros (+ 14,7 %)** par rapport aux 581,1 millions d'euros qui étaient prévus en CP pour 2018. A ce montant s'ajouteront **21,5 millions d'euros (AE=CP)** qui financeront **le dispositif spécifique aux résidences sociales**.

Cette augmentation des crédits du chèque énergie sera compensée en 2019 par **la disparition de ceux qui finançaient la compensation du tarif de première nécessité (TPN) pour l'électricité et du tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz** et devraient représenter respectivement **93,8 millions d'euros** et **78,9 millions d'euros** en 2018, en raison de la facturation par les opérateurs en 2018 d'une partie des consommations pour 2017 des bénéficiaires de ces deux tarifs sociaux.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, le Gouvernement prévoit **d'augmenter les différents montants du chèque énergie en 2019**, puisque le montant moyen devrait atteindre **200 euros par ménages éligibles, soit 50 euros de plus qu'en 2018**.

Mais cette somme paraît **clairement insuffisante** pour compenser la **hausse considérable de la composante carbone** qui se poursuivra en 2019 et impactera **de plein fouet le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables**.

À la suite des annonces du Premier ministre le 14 novembre 2018, l'Assemblée nationale a voté en seconde délibération **115 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **100 millions d'euros** en crédits de paiement

---

supplémentaires pour étendre le bénéfice du chèque énergie **aux ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenus, soit 2,2 millions de ménages supplémentaires**. Au total, **5,9 millions de ménages** recevront un chèque énergie en 2019.

Même si **cet élargissement du dispositif est bienvenu**, les crédits qui seront consacrés au chèque énergie en 2019 – **835,8 millions d’euros** en autorisations d’engagement et **766,6 millions d’euros** en crédits de paiement – ne représentent **qu’une faible part du produit de la fiscalité écologique**, que le Gouvernement considère et utilise de fait comme une fiscalité de rendement.

**2. La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) représentera 1,6 milliard d’euros en 2019, une somme en hausse de + 5,8 % par rapport à 2018 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 2019, cette péréquation tarifaire représentera près de **1 594,6 millions d’euros, soit une augmentation de 5,8 % par rapport à 2018**.

Selon la Commission de régulation de l’énergie qui a déterminé cette somme dans sa délibération du 12 juillet 2018 susmentionnée, cette augmentation s’explique *« par la hausse des prix à terme observés sur le marché des matières premières, une hausse de la consommation dans certains territoires, une augmentation des dépenses de maîtrise de la demande en énergie et la mise en service de nouveaux moyens de production renouvelables dans ces territoires »*.

Sur cette somme, **683,0 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)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

Selon la CRE, ce montant sera **en hausse en 2019** par rapport à 2018 car :

- EDF Système énergétiques insulaires (EDF SEI) doit faire face à une augmentation de ces dépenses **de maîtrise de la demande en énergie** ainsi qu'**aux frais croissants de déconstruction de ses centrales mises à l'arrêt** ;

- Électricité de Mayotte (EDM) est confronté à **une hausse de la consommation de l'électricité dans l'île**, ainsi qu'à **l'inflation** ;

- Eau et électricité de Wallis-et-Futuna (EEWF) bénéficiera **d'un élargissement de l'assiette de kilowattheures péréqués**.

La péréquation financière vient également financer pour **911,9 millions d'euros 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 gré<sup>1</sup>.

En dépit **d'une baisse du coût d'achat de la filière thermique** du fait de sa moindre sollicitation, ces surcoûts augmenteront en 2019 en raison de **la mise en service en Martinique de la centrale Galion 2** fonctionnant à partir de bagasse et de biomasse ainsi que **de parcs éoliens et d'installations photovoltaïques** en Guadeloupe et à la Martinique.

---

<sup>1</sup> 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 2019**

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	132,7	119,5	252,2
Guadeloupe	102,3	260,5	362,8
Martinique	111,2	182,5	293,7
Guyane	153,5	46,5	200,0
Réunion	54,8	302,9	357,7
Saint Pierre et Miquelon	23,0	0,0	23,0
Îles bretonnes	3,4	0,0	3,4
Mayotte	97,7	0,0	97,7
Wallis et Futuna	4,4	0,0	4,4
<b>Total</b>	<b>683,0</b>	<b>911,9</b>	<b>1 594,6</b>

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.

### **3. Un soutien à la cogénération au gaz naturel en hausse de 5,0 % à 725,9 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**, pour un coût évalué par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 12 juillet 2018 à **670 millions d'euros**.

L'État apporte également **un soutien transitoire aux installations de cogénération de plus de 12 MW**, pour un montant de **21,5 millions d'euros** également évalué par la CRE.

Au total, l'ensemble des soutiens de l'État à la cogénération au gaz naturel représenteront donc en 2019 **725,9 millions d'euros, en hausse de 5,0 %** par rapport à 2018.

Cette hausse s'explique à la fois par **l'augmentation de 10 % du volume total de production soutenue** mais également par **celle du coût de production de cette électricité**, qui dépend directement du prix du gaz, qui devrait être plus élevé en 2019.

#### **4. Le Médiateur de l'énergie bénéficiera d'une légère hausse de ses crédits de 4,3 % en 2019**

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'énergie<sup>1</sup> et de proposer des solutions amiables aux litiges qui les opposent aux entreprises du secteur énergétique<sup>2</sup>.

Le budget du Médiateur national de l'énergie, qui était de 4,8 millions d'euros (AE=CP) en 2018 augmentera de 204 000 euros en 2019 à 5,0 millions d'euros.

Cette hausse de 4,3 % de ses crédits était nécessaire car son activité est en forte hausse depuis deux ans. 15 000 litiges ont ainsi été traités en 2017, soit 19 % de plus qu'en 2016. Environ 4 000 de ces litiges ont été déclarés recevables et 3 700 médiations menées à leur terme. Dans 81 % 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.

#### **5. Les enjeux budgétaires 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 »).

---

<sup>1</sup> 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.

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

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 fera l'objet de plusieurs versements sur les années suivant la fermeture de la centrale, dont le premier est estimé à **91 millions d'euros**, soit la somme prévue par l'action 05 du présent programme 345. Sur ces **91 millions d'euros, 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.

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'AFFECTION 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 7,3 milliards d'euros en 2019, 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 renouvelable<sup>1</sup> ;

- 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 ;

- 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**<sup>2</sup>.

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**.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

**Crédits inscrits au CAS « Transition énergétique » en 2019 (AE=CP)**

(en millions d'euros)

	<b>2017 (exécuté)</b>	<b>2018 (LFI)</b>	<b>2019 (PLF)</b>	<b>Variation 2018-2019</b>
Soutien aux énergies renouvelables électriques	4 993 562 556	5 424 947 056	5 261 909 997	- 3,0 %
Soutien à l'effacement de consommation électrique	-	17 900 000	45 000 000	+ 151,4 %
Soutien à l'injection de bio-méthane	52 337 058	99 470 167	132 090 003	+ 32,8 %
Fonds d'interconnexion	-	-	1 400 000	+ 100 %
<b>Total programme 764</b>	<b>5 045 093 376</b>	<b>5 542 317 223</b>	<b>5 440 400 000</b>	<b>- 1,8 %</b>
Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité	1 228 513 919	1 622 000 000	1 839 000 000	+ 13,4 %
Remboursement et dégrèvements de CSPE	-	-	-	-
Remboursements d'anciens plafonnements de CSPE	114 980 963	20 000 000	-	- 100 %
<b>Total programme 765</b>	<b>1 343 494 882</b>	<b>1 642 000 000</b>	<b>1 839 000 000</b>	<b>+ 12,0 %</b>
<b>TOTAL CAS</b>	<b>6 388 588 258</b>	<b>7 184 317 223</b>	<b>7 279 400 000</b>	<b>+ 1,3 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

a) *Le soutien aux énergies renouvelables électriques augmentera en 2019 de 5 % par rapport au montant actualisé pour 2018 et de 14,8 % par rapport au montant constaté en 2019*

**96,7 % des crédits** du programme 764 « Soutien à la transition énergétique » seront consacrés en 2019 **au soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques**, pour un montant de **5,2 milliards euros** qui comprend :

- **le soutien aux producteurs d'EnR électriques** proprement dit, pour un total de **5 203,1 millions d'euros**, contre **5 371,8 millions d'euros initialement prévus en 2018** ;

- **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 **49,5 millions d'euros** ;

- **9,4 millions d'euros** 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

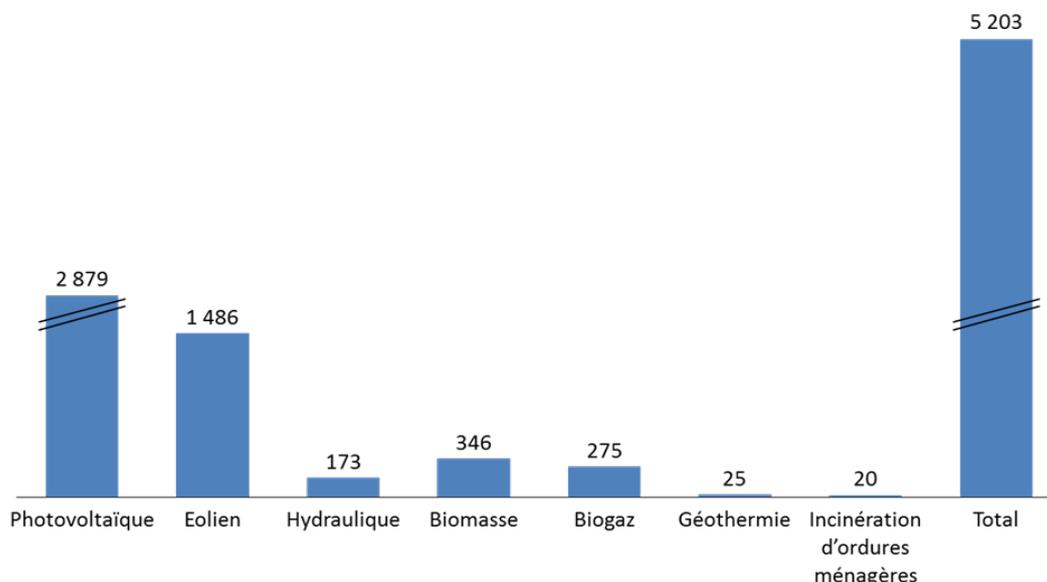
Les fournisseurs historiques (EDF et les ELD) sont tenus de conclure des contrats d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres. Ils doivent également conclure des contrats avec les entreprises bénéficiaires du complément de rémunération. Depuis le 1<sup>er</sup> 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 2019*

Pour 2019, le montant de **5 203,1 millions d'euros** annoncé par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 12 juillet 2018 est obtenu en additionnant l'ensemble des coûts détaillés dans le graphique ci-dessous.

**Coûts du soutien à la production d'électricité renouvelable en 2019  
(en millions d'euros)**



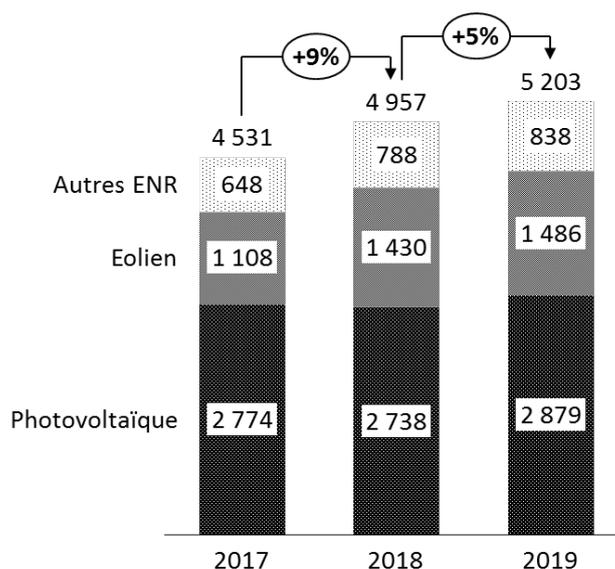
*Source : commission de régulation de l'énergie (CRE)*

Ce montant de **5 203,1 millions d'euros** est inférieur de **168,7 millions d'euros** aux **5 371,8 millions d'euros** que prévoyait initialement la CRE pour 2018, 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).

Toutefois, il est **supérieur de 246 millions d'euros** au montant actualisé pour 2018 du soutien aux énergies renouvelables électriques (**4 957,1 millions d'euros**) annoncé par la CRE le 12 juillet dernier.

### La croissance des soutiens à la production d'électricité renouvelable entre 2017 et 2019



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

Cette nouvelle forte hausse de 5 % des coûts du soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques s'explique essentiellement par l'accroissement des capacités installées, en particulier pour la filière photovoltaïque et la filière éolienne, qui représenteront respectivement 55,3 % et 28,6 % des charges en 2019.

Elle fait suite à la hausse de + 9 % enregistrée en 2018 par rapport à 2017, si bien que les soutiens publics au développement des EnR électriques auront augmenté de 14,8 % en l'espace de deux ans. Ils représentent à eux seuls 67 % des charges de service public de l'énergie pour 2019.

Le dynamisme de la filière éolienne est particulièrement significatif, puisque les charges de soutien dont elle bénéficie ont augmenté de 34 % en seulement deux ans.

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

---

**1,8c€/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 doubler en 2019 pour atteindre 132,1 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 12 juillet 2018, la CRE prévoit que les charges liées aux contrats d'achats de biométhane atteindront **132,1 millions d'euros** en 2019, ce qui représente **un doublement** par rapport au montant révisé de 2018, qui devrait s'élever à **63,9 millions d'euros**.

**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 0,8 térawatt-heure (TWh) en 2018 à **1,7 TWh en 2019**, la cible à atteindre en 2020 étant de **2,5 TWh** ainsi que le prévoit l'objectif n°2 du programme n° 764.

Les crédits consacrés au soutien public de cette filière devraient donc avoir **quadruplé en trois ans**, puisque le montant qui y était consacré était de **32,8 millions d'euros** en 2017.

Selon la CRE, qui lui consacre actuellement un audit, ce dispositif de soutien devra être revu car il a été fixé en 2011 **sans connaissance suffisante des coûts de la filière** et risquerait, en l'absence de modifications, **d'engendrer des charges excessives pour l'État**.

*c) Les lourds engagements financiers liés à la transition énergétique hérités du passé, augmenteront une dernière fois en 2019 avant de s'éteindre en 2020*

En 2019, le programme 765 « **Engagements financiers liés à la transition énergétique** » porte **exclusivement les crédits destinés au remboursement de la dette constituée auprès d'EDF en raison des défauts de compensation accumulés entre 2009 et 2015**.

Ces remboursements s'élèveront à **1 839 millions euros** en 2019, contre **1 622 millions d'euros** en 2018, soit **une augmentation de 13,4 %**.

Mais c'est **la dernière année que ce poste de dépense connaîtra une hausse**, puisque la dette constituée auprès d'EDF sera **définitivement apurée en 2020** grâce à un ultime versement de **896,8 millions d'euros**.

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 62,5 millions d'euros** en 2019.

### **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 fixe l'échéancier de remboursement**, avec une échéance à fin 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
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>5 772</b>	<b>389,1</b>

*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*

**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 l'intégralité de ses dépenses<sup>1</sup>.**

En 2016, première année d'existence du CAS, celui-ci avait été principalement financé par **la nouvelle contribution au service public de l'électricité (CSPE)** ainsi que par **une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)**.

Mais la Commission européenne avait estimé que le financement du CAS, dont les dépenses concernent avant tout le soutien aux énergies renouvelables, par la contribution au service public de l'électricité (CSPE)

<sup>1</sup> 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.

revenait à instituer **une mesure d'effet équivalent à un droit de douane**, dans la mesure où l'électricité importée, bien qu'assujettie à la CSPE, ne pouvait pas bénéficier des aides du CAS, réservées aux entreprises situées sur le territoire national.

**L'affectation de la CSPE au développement des énergies renouvelables produites sur le territoire national n'était donc pas conforme aux articles 30 et 110 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).**

Afin de tenir compte de ces observations, le financement du CAS repose donc depuis 2017 **en quasi-intégralité sur 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 2019 prévoit ainsi que le montant de TICPE affecté au CAS sera de 7 246 400 000 euros l'an prochain, contre 7 166 317 233 euros en 2018, soit une hausse de 80 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 2019** (17 millions d'euros en 2018).

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)**.

**Recettes du CAS « Transition énergétique »**

	2016 (Exécuté)	2017 (Exécuté)	2018 (LFI)	2019 (PLF)
CSPE	4 209 000 000	-	-	-
TICGN	24 000 000	-	-	-
TICPE	-	6 982 200 000	7 166 317 233	7 246 400 000
TICC	-	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Garanties d'origine	-	-	17 000 000	32 000 000
<b>Total</b>	<b>4 233 000 000</b>	<b>6 983 200 000</b>	<b>7 184 317 233</b>	<b>7 279 400 000</b>

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

Le financement du CAS apparaît désormais **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 hausses des 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.

Or, votre rapporteur spécial note que la quasi-totalité de la **hausse de 3,9 milliards d'euros en 2019 des recettes de TICPE liée à l'accélération de la montée en charge de la composante carbone, à la convergence par le haut de la fiscalité du diesel et de l'essence et à la fin du tarif réduit de TICPE sur le gazole routier (GNR) pour de nombreux secteurs industriels bénéficiera au budget général de l'État, dans une logique de rendement, et pas à la transition énergétique**, puisque **seuls 80 millions d'euros supplémentaires** lui seront dévolus.

---

## II. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACE) » RESTERONT STABLES EN 2019

### 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 » (FACÉ) 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 **budgetiser 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 1936<sup>1</sup>.

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.

Le CAS-FACÉ, dont notre collègue Jacques Genest a montré dans un rapport<sup>2</sup> 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 financer<sup>3</sup> :

- **des travaux d'électrification rurale**, c'est-à-dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution<sup>4</sup> ;

- **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 ;

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Article L. 2424-31 du code de l'énergie.

<sup>4</sup> Article L. 322-6 du code de l'énergie.

- 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 législateur<sup>1</sup>. 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 dotation<sup>2</sup>.

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). 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

Pour l'année 2018, l'arrêté du 27 septembre 2018<sup>1</sup> fixe le taux de contribution à :

- **0,1891616 centime d'euro par kilowattheure pour les communes urbaines** (contre 0,191450 en 2017) ;

- **0,037832 centime d'euro par kilowattheure pour les communes rurales** (contre 0,038290 en 2017)<sup>2</sup>.

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

**2. Le montant des aides versées par le FACE sera maintenu en 2019 au même niveau qu'en 2018 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**.

Le projet de loi de finances pour 2019 propose de **reconduire ce même montant de 360 millions d'euros** l'an prochain.

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 2019 à celui de 2018**.

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 2019, une somme en **légère augmentation de 2,4 millions d'euros (+0,7 %)** par rapport aux **352,8 millions d'euros** prévus en 2018, mais **inférieure de -3,9 %** aux **369,6 millions d'euros** prévus en 2017.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 27 septembre 2018 relatif au taux 2018 de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

<sup>2</sup> 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.

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 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 interconnectées<sup>1</sup>** ainsi qu'**aux opérations de maîtrise de la demande en énergie**.

#### Évolution des crédits du CAS-FACÉ entre 2018 et 2019, et exécution 2017

(en millions d'euros)

	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019		Variation 2019/2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
03- Renforcement des réseaux	152,7	157	164,2	164,2	164,2	164,2	-	-
04- Extension des réseaux	38,8	45	40,8	40,8	41,6	41,6	+2,0%	+2,0%
05- Enfouissement et pose en façade	38,7	47,8	42,5	42,5	42,5	42,5	-	-
06- Sécurisation des fils nus (hors faible section)	45,2	45	48,7	48,7	48,7	48,7	-	-
07- Sécurisation des fils nus de faible section	47,7	43,9	52,5	52,5	52,5	52,2	-	-
08- Frais de fonctionnement	0,8	1,1	1,2	1,2	0,2	0,2	-83,3%	-83,3%
09- Déclaration d'utilité publique des lignes très haute tension	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-
10- Intempéries	5,7	2	24	2,4	5	5	+108,3%	+108,3%
<b>Total programme 793</b>	<b>330,1</b>	<b>342,3</b>	<b>352,8</b>	<b>352,8</b>	<b>355,2</b>	<b>355,2</b>	<b>+0,7%</b>	<b>+0,7%</b>
02- Sites isolés	0,6	0,2	1,9	1,9	1	1	-47,4%	-47,4%
03- Installations de proximité en zone non interconnectée	0,5	0,7	4	4	3	3	-25,0%	-25,0%
04- Maîtrise de la demande d'énergie	0,1	0,1	1,3	1,3	0,8	0,8	-38,5%	-38,5%
<b>Total programme 794</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>7,2</b>	<b>7,2</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>-33,3%</b>	<b>-33,3%</b>
<b>TOTAL FACÉ</b>	<b>331,3</b>	<b>343,2</b>	<b>360</b>	<b>360</b>	<b>360</b>	<b>360</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Source : projet annuel de performances du CAS-FACÉ annexé au projet de loi de finances pour 2019

<sup>1</sup> 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.

### 3. La faible augmentation des crédits du programme 793

**Les crédits du programme 793 connaîtront en 2019 une légère augmentation de 2,4 millions d'euros grâce à un transfert de crédits en provenance du programme 794.**

**Le projet de loi de finances pour 2017 avait renforcé les moyens consacrés aux travaux de sécurisation des fils nus<sup>1</sup> (actions 6 et 7) et avait compensé cette hausse par une diminution significative des crédits consacrés aux travaux de renforcement, d'extension et d'enfouissement des réseaux (action 3, 4 et 5).**

Ce choix mal maîtrisé a entraîné une surconsommation des crédits de ces actions : **45,0 millions d'euros au titre de l'action 4 et 47,8 millions d'euros au titre de l'action 5 ont été exécutés en 2017** alors que seuls 42,7 millions d'euros et 44,5 millions d'euros avaient été respectivement prévus en loi de finances initiale.

L'exécution de 2018 devrait voir ce phénomène se reproduire, puisque le Gouvernement s'était contenté en loi de finances initiale d'appliquer aux crédits des principales actions du compte d'affectation spéciale **un « coup de rabet » de - 4,5 %** sans affirmer la moindre ambition stratégique pour le FACE.

**Si la très légère augmentation de 2,0 % des crédits de l'action 4 en 2019 est bienvenue, elle ne permettra pas d'éviter que ceux-ci fassent probablement de nouveau l'objet d'une surconsommation l'an prochain.** Ce phénomène devrait a fortiori se reproduire pour les crédits de l'action 5.

### 4. Si le Gouvernement a commencé à prendre en compte la sous-consommation chronique des crédits du programme 794, les sommes transférées au programme 793 demeurent insuffisantes

**Le programme 794 reste systématiquement marqué par une sous-consommation des crédits qu'il porte : seuls 16 % des crédits en AE et 12,4 % en CP ont été consommés en 2017.**

**Cette situation récurrente s'explique par le faible nombre de projets déposés par les AODÉ, qu'il s'agisse des projets d'installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables dans les sites isolés, d'installations de proximité dans les zones non interconnectées (ZNI) ou de projets de maîtrise de la demande d'énergie.**

**S'agissant des opérations de production décentralisées en ZNI, « les difficultés des AODÉ à monter des projets et à les mener à bien dans les délais**

---

<sup>1</sup> Les réseaux de basse tension en fils nus sont particulièrement vulnérables en cas de fortes intempéries et, notamment, ceux de faible section. Leur sécurisation passe par leur remplacement par du fil isolé torsadé ou par leur enfouissement.

*semblent être le principal problème : les besoins sont avérés, mais les spécificités du terrain (inaccessibilité) ainsi que les difficultés en matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre donnent lieu à des surcoûts et des retards importants dans la réalisation des projets* »<sup>1</sup>. **La situation est particulièrement délicate en Guyane** et, dans une moindre mesure, à **La Réunion**, où l'étendue des territoires pose **de vrais problèmes en matière d'électrification** et nécessite d'investir dans la production décentralisée d'électricité.

De même, il semble que, malgré les possibilités larges ouvertes par les textes réglementaires pour financer des projets en matière de maîtrise de la demande d'énergie<sup>2</sup>, **les AODÉ ne se soient pas suffisamment emparé de cette thématique pour porter des projets éligibles au financement**. Il serait utile que la mission FACÉ informe davantage les AODÉ quant aux financements qui existent à ce titre.

Pour la première fois le Gouvernement a tenu compte de ces difficultés à trouver des projets à financer, puisque le programme 794 sera doté, en 2019, **d'un niveau de crédits inférieur de - 33,3 % à celui de 2018**. **Même si une nouvelle sous-consommation des crédits est hautement probable**, elle devrait être moins forte que les années précédentes.

Il est en outre judicieux que les crédits ainsi dégagés **puissent utilement contribuer au financement de travaux d'électrification rurale portés par le programme 793**.

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> L'article 13 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 prévoit ainsi : « Le sous-programme « maîtrise de la demande en électricité » a pour objet d'aider à la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande en électricité ainsi qu'à la réalisation d'opérations tendant à maîtriser la demande en électricité des personnes en situation de précarité énergétique dans les communes rurales. Ces opérations doivent permettre d'éviter ou de différer durablement le renforcement du réseau public de distribution d'électricité dans de bonnes conditions économiques ».

---

### III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » ACCOMPAGNERA EN 2019 LA TRÈS FORTE MONTÉE EN PUISSANCE DE LA PRIME À LA CONVERSION, AVEC L'OBJECTIF DE REMPLACER UN MILLION DE VÉHICULES POLLUANTS AU COURS DU QUINQUENNAT

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 actuellement par l'octroi d'aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO<sub>2</sub> (« bonus ») ainsi qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO<sub>2</sub> (prime à la conversion) et par l'application d'une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules les plus polluants (« malus »).

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

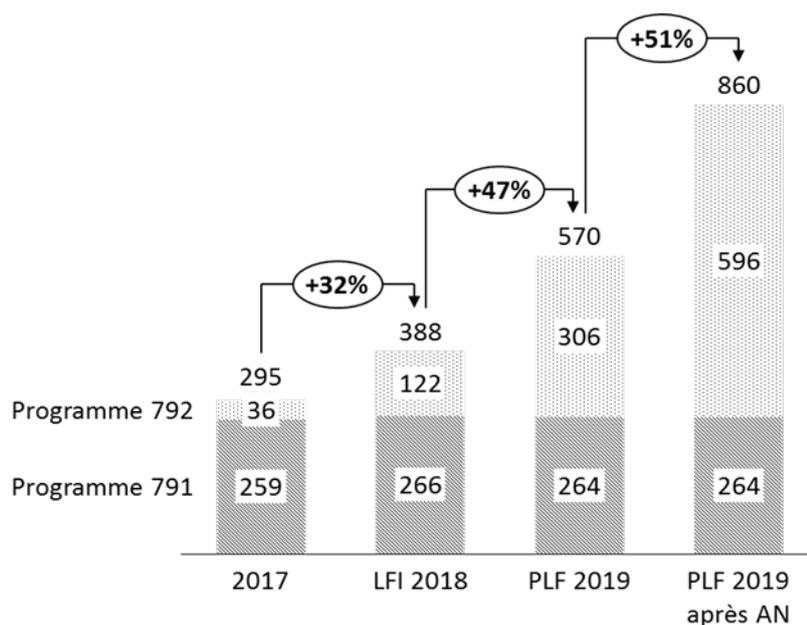
Le CAS finance deux types d'aides :

- les « bonus », portés par le programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres » ;
- les primes à la conversion, retracées par le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants ».

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 dont le financement repose sur les crédits du compte d'affectation spéciale et qui assure leur versement.

#### 1. Des crédits en hausse de +121,6 % en 2019, en raison du succès de la prime à la conversion renouvelée

Après leur examen par l'Assemblée nationale, les crédits du compte d'affectation spéciale atteindront 860 millions d'euros en 2019, soit une très forte augmentation de 472 millions d'euros (+121,6 %) par rapport aux 388 millions d'euros votés en 2018 et de 290 millions d'euros (+50,9 %) par rapport au montant initialement proposé par le Gouvernement. Les crédits du CAS connaîtront alors un quasi-triplement (+191,5 %) spectaculaire par rapport au montant exécuté en 2017.



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

Cette hausse est **intégralement imputable à la très forte montée en charge de la prime à la conversion** portée par le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants » : le montant des crédits demandés, après l'examen de la mission par l'Assemblée nationale, s'élève à **596 millions d'euros**, soit **290 millions d'euros (+388,5 %)** de plus que le montant adopté en 2018.

Entre l'exécution 2017 et le projet de loi de finances 2019 adopté par l'Assemblée nationale, **les crédits consacrés à la prime à la conversion auront été multipliés par 16,5**, ce qui témoigne **du changement de braquet extrêmement rapide de ce dispositif** depuis l'an dernier.

Les crédits du programme 791, c'est-à-dire **des bonus versés pour l'achat de véhicules propres**, seront en revanche stables en 2019, à **264 millions d'euros**.

**Évolution des crédits (AE=CP) du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres »  
en 2018 et 2019, et exécution 2017**

(en euros)

Programme	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	PLF 2019 après AN	Évolution 2018-2019 (en %)
791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres »	258 873 298	266 000 000	264 000 000	264 000 000	0%
792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants »	35 999 772	122 000 000	306 000 000	596 000 000	+ 388,5 %
<b>Total</b>	<b>294 873 070</b>	<b>388 000 000</b>	<b>570 000 000</b>	<b>860 000 000</b>	<b>+ 121,6 %</b>

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

**2. 264 millions d'euros sont prévus en 2019 pour les aides à l'acquisition de véhicules propres, soit un montant quasiment identique à celui de 2018**

Le programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres » finance **plusieurs types de « bonus »** destinés à **favoriser l'achat ou la location par les ménages de véhicules neufs émettant peu de dioxyde de carbone.**

**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° 2017-1851 du 29 décembre 2017** relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants.

Ces dernières années, le Gouvernement a progressivement **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.**

Il avait en revanche maintenu en 2018 le bonus pour les véhicules électriques neufs (voitures ou camionnettes), qui prévoit **une aide de 27 %**

**du coût d'acquisition**, dans la limite de **6 000 euros pour les véhicules électriques émettant moins de 20 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre** (véhicules à 100 % électriques).

Le projet annuel de performance du compte d'affectation spéciale indique que ce bonus **sera de nouveau maintenu en 2019** aux mêmes conditions que les années précédentes. Il précise toutefois qu'il ne sera **plus accordé pour l'achat de véhicules dont le prix dépasserait 60 000 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 à 900 euros en 2018 sera **maintenu à 900 euros en 2019**.

**Montant maximum des « bonus »  
en 2019**

<b>Bonus pour les véhicules électriques neufs</b>	6 000 euros pour les véhicules dont le prix est inférieur à 60 000 euros
<b>Bonus pour les deux ou trois roues et les quadricycles à moteur électrique d'une puissance supérieur ou égale à 3kW</b>	900 euros
<b>Bonus pour les vélos à assistance électrique, les deux ou trois roues et les quadricycles à moteur électrique d'une puissance inférieure à 3kW</b>	100 euros

*Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019*

Le projet annuel de performance indique que **« plus de 90 % de la dépense [du programme 791] concernera l'achat d'un véhicule électrique, le reste étant dédié au bonus pour les deux ou trois roues et les quadricycles électriques et aux mesures transitoires<sup>1</sup> »**.

Selon la direction générale de l'énergie du climat (DGEC), entendue par votre rapporteur spécial, les crédits portés par le programme 791 sont calibrés pour **une hypothèse de soutien à l'achat de 40 000 véhicules électriques en 2019**, soit une hypothèse identique à celle de 2018, ce qui explique la stabilité des crédits demandés.

<sup>1</sup> Prolongement du barème 2018 pour les véhicules commandés avant le 31 décembre 2018 et payés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2019.

**Nombre de « bonus » automobile  
versés entre 2015 et 2017**

Nombre de véhicules	Véhicules électriques	Véhicules hybrides rechargeables	Véhicules hybrides	Total
<b>2015</b>	18 286	3 326	37 461	<b>59 073</b>
<b>2016</b>	27 131	3 921	35 572	<b>66 624</b>
<b>2017</b>	24 595	3 648	0	<b>28 234</b>

Source : direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

En ce qui concerne l'aide à l'acquisition de vélos à assistance électrique (VAE), qui avait suscité de vifs débats lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, le dispositif particulièrement complexe mis en place depuis le 1<sup>er</sup> février 2018 devrait être maintenu en 2019.

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.

Ces dispositions très restrictives ont au moins eu le mérite de réduire considérablement le nombre de bonus versés par l'État pour l'achat d'un VAE : 1 500 aides devraient être versées entre le 1<sup>er</sup> février 2018 et le 31 décembre 2018, alors que 282 356 bonus ont été versés au titre des achats de VAE réalisés entre le 19 février 2017 et le 31 janvier 2018<sup>1</sup>, pour un coût qui a représenté pas moins de 47 millions d'euros au titre des seuls achats réalisés en 2017 (soit 241 824 bonus).

<sup>1</sup> Le décret n° 2017-196 du 16 février 2017 avait créé, pour une période temporaire débutant le 19 février 2017 et prenant fin le 31 janvier 2018, une aide de 20 % du coût d'acquisition toutes taxes comprises d'un maximum de 200 euros, sans conditions de ressources, à l'acquisition d'un cycle à pédalage assisté neuf – en d'autres termes, un vélo à assistance électrique (VAE).

### **3. Le succès inattendu de la prime à la conversion en 2018 devrait se prolonger en 2019, ce qui explique la hausse de 388,5 % des crédits consacrés à ce dispositif**

Le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants » finance **le dispositif de « prime à la conversion »**, qui consiste à **accorder une aide pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable** 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*

La prime à la conversion a été mise en place le 1<sup>er</sup> avril 2015 pour **accélérer le retrait des vieux véhicules les plus polluants**. Elle a connu **un démarrage très décevant**, puisque il n'y a eu que **3 230 primes versées** en 2015, **9 652** en 2016 et **7 907** en 2017.

Le Gouvernement a décidé de **revoir en profondeur le dispositif** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Il a 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<sup>er</sup> janvier 2001 (avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour les ménages non imposables)<sup>1</sup>, les **véhicules à essence immatriculés avant 1997<sup>2</sup>** sont désormais eux aussi éligibles à la prime à la conversion.

Dans le même temps, il a **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 CO<sub>2</sub> 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<sup>er</sup> janvier 2018, les ménages non imposables bénéficiant d'une surprime de 1 000 euros.

À titre d'exemple, un ménage non-imposable mettant au rebut une Renault Clio diesel de 1991 et achetant une Renault Twingo diesel de 2011 bénéficie d'une prime de 2000 euros, ce qui lui permet de réaliser des économies annuelles de carburant de 540 euros. Un ménage imposable mettant au rebut une Citroën ZX essence de 1993 et achetant une Peugeot 207 essence de 2011 bénéficie d'une prime de 1000 euros et réalise des économies annuelles de carburant de 820 euros.

---

<sup>1</sup> Soit 7 millions de véhicules.

<sup>2</sup> Soit 3 millions de véhicules.

Enfin, le Gouvernement a 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**.

#### Les critères de la prime à la conversion en 2018

<b>Critères devant être remplis par le véhicule mis au rebut</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- voiture particulière ou camionnette</li> <li>- diesel immatriculé pour la première fois avant 2001 (2006 pour les ménages non imposables) ou essence immatriculé avant 1997</li> </ul>
<b>Cas 1 : prime pour l'achat d'un véhicule électrique neuf associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule (bonus écologique de 6 000 euros en sus)</b>	2 500 euros
<b>Cas 2 : prime pour l'achat d'un véhicule électrique d'occasion associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 000 euros sans conditions de ressources</li> <li>- 2 000 euros pour les ménages non imposables pour les voitures particulières et les camionnettes</li> </ul>
<b>Cas 3 : prime pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable neuf associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule</b>	1 000 euros sans conditions de ressources
<b>Cas 4 : prime pour l'achat d'un véhicule thermique associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1000 euros sans conditions de ressources pour l'achat d'un véhicule neuf ou d'occasion Crit'air 1 ou 2 (essence ou diesel), émettant moins de 130 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre</li> <li>- surprime de 1 000 euros pour les ménages non imposables</li> </ul>

<b>Cas 5 : deux et trois roues motorisés et quadricycles électriques neufs acquis</b>	- 100 euros (dans la limite de 27 % du prix du véhicule) sans conditions de ressources  - surprime de 1 000 euros pour les ménages non imposables
<b>Nombre de véhicules convertis</b>	Cible : plus de 100 000 par an

Source : dossier de presse de présentation du budget pour 2018 du ministère de la transition écologique et solidaire

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

En conséquence, **le coût du dispositif** avait été évalué à **127 millions d'euros**, ce qui représentait **une hausse de près de 100 millions d'euros du coût de la prime à la conversion**.

Or, la prime à la conversion, qui n'était jamais jusque-là parvenue à trouver son public, a rencontré **un succès massif en 2018** : le Gouvernement estime désormais que **plus de 300 000 demandes de primes** devraient avoir été émises d'ici la fin de l'année, ce qui représenterait un montant d'aides total d'environ **325 millions d'euros, en hausse de + 150 %** par rapport à ce qui avait été prévu.

Sur les 170 122 dossiers qui avaient été déposés au 16 septembre 2018, près de **71 % concernaient des ménages non imposables**. Environ 81 % des véhicules mis au rebut étaient des véhicules **roulant au diesel**. Les trois régions comptant le plus de bénéficiaires sont la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie et les Hauts-de-France.

Pour financer les **200 000 primes** qu'il n'avait pas anticipées, le Gouvernement va pouvoir bénéficier **des recettes supplémentaires du malus**, qui pourraient représenter quelque **164 millions d'euros** en 2018 en raison **du fort dynamisme des immatriculations** (entre + 6 % et + 7 % au premier semestre 2018 par rapport au premier semestre 2019).

Mais comme il considère que le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » aura besoin d'un total de **590 millions d'euros** pour faire face à l'ensemble de ses obligations, il prévoit également de transférer **38 millions d'euros de crédits** par arrêtés du programme 174 « Énergie, climat et après-mines »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit la possibilité d'un abondement du budget général dans la limite de 10 % des crédits initiaux du compte d'affectation spéciale.

*b) Près de 596 millions d'euros devraient être consacrés à la prime à la conversion en 2019*

Le projet de loi de finances pour 2019 tenait compte dès le départ de cette montée en charge plus rapide que prévu de la prime à la conversion, puisqu'il prévoyait de consacrer à cette aide **306 millions d'euros** l'an prochain, soit **un niveau proche de celui qui devrait être effectivement consommé en 2018**.

Le Gouvernement a ensuite **revu cette estimation à la hausse**, puisqu'il prévoyait, à l'issue de la première délibération de l'Assemblée nationale sur le compte d'affectation spéciale, que les crédits consacrés au financement de la prime à la conversion représenteraient quelque **346 millions d'euros** en 2019.

Ce montant supplémentaire s'expliquait par la volonté du Gouvernement d'étendre **la prime à la conversion bonifiée de 2 500 euros aux véhicules hybrides rechargeables neufs** ainsi que, pour les ménages modestes, **aux véhicules électriques et hybrides rechargeables d'occasion**.

Toutefois, confronté à la colère de nos compatriotes pénalisés par **l'augmentation des prix des carburants**, le Gouvernement a annoncé le 14 novembre 2018 qu'il prévoyait désormais de distribuer **1 million de primes à la conversion sur la durée du quinquennat** contre **500 000 précédemment**, dont **au moins 200 000** en 2019.

Le montant de la prime à la conversion va passer de **2000 euros à 4 000 euros** pour **les ménages appartenant aux premiers déciles de revenus**, ce qui représentera **un coût de 150 millions d'euros**. **100 millions d'euros** financeront **les primes à la conversion** accessibles aux automobilistes effectuant **un trajet travail-domicile supérieur à 60 kilomètres aller et retour par jour**. Ces deux mesures sont **positives**, même si elles ne sont **pas encore suffisantes**.

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

À noter toutefois que **quelques restrictions pourraient également être introduites** pour éviter une trop grande inflation des demandes de primes à la conversion.

Parmi les pistes envisagées par le Gouvernement figurent notamment les idées suivantes :

- rendre éligible à la prime à la conversion **uniquement l'acquisition de véhicules thermiques émettant moins de 117 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre**, contre 130 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre en 2018.

Il s'agirait également d'éviter une incohérence que votre rapporteur général avait relevée l'an dernier, à savoir le fait que certains véhicules

« malussés » pouvaient être acquis dans le cadre d'une prime à la conversion, ce qui était pour le moins contradictoire.

- réserver aux ménages non imposables la prime à la conversion pour l'achat de véhicules Crit'Air 2.

#### **4. Un nouveau durcissement du malus censé permettre d'équilibrer le compte d'affectation spéciale**

Les recettes du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » **proviennent exclusivement du « malus » automobile qui frappe les véhicules les plus polluants.**

Outre le financement du CAS, le « malus » vise à **pénaliser l'achat de ces véhicules en taxant l'externalité négative que leurs émissions de CO<sub>2</sub> représentent pour la société et à inciter les consommateurs à se procurer à leur place des véhicules à faibles émissions de CO<sub>2</sub>.**

Il cherche aussi à **encourager les constructeurs** pour qu'ils développent **des technologies et des modèles de véhicules plus respectueux de l'environnement.**

Enfin, à plus long terme, et à l'instar du « bonus » et de la prime à la conversion, il vise à **modifier en profondeur le parc automobile français pour réduire la pollution de l'air et lutter contre le réchauffement climatique.**

En pratique, le « malus » est **une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation due sur le premier certificat d'immatriculation délivré en France pour une voiture particulière<sup>1</sup>. Ses caractéristiques et son barème, qui varie en fonction du taux d'émission de dioxyde de carbone par kilomètre, sont déterminés par l'article 1011 bis du code général des impôts.**

*a) Les recettes du malus devraient être nettement plus élevées que prévu en 2018 et atteindre 552 millions d'euros*

En 2018, le Gouvernement avait **prévu une augmentation des dépenses du CAS à 388 millions d'euros** alors qu'il s'attendait à ce que les immatriculations des véhicules les plus polluants diminuent.

En conséquence, il avait souhaité que **les tarifs du malus soient durcis**, afin que les recettes de cette taxe puissent permettre d'équilibrer le CAS.

L'article 51 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 avait ainsi prévu **une hausse des tarifs du malus automobile**

---

<sup>1</sup> Cette taxe est prévue par l'article 1599 quinquies du code général des impôts.

---

avec, en ce qui concerne les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire :

- un abaissement du seuil d'application du malus à **120 grammes d'émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre** contre 127 grammes antérieurement en 2017 ;

- **une augmentation systématique mais modérée du tarif applicable à tous les niveaux d'émissions dès 120 grammes d'émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre**, avec un malus allant de 50 euros à **10 500 euros** pour les véhicules émettant **plus de 185 grammes d'émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre**.

Contre toute attente, **les recettes du malus devraient finalement être nettement plus dynamiques** que ce que ses services avaient initialement anticipé, puisque le niveau des recettes attendu en loi de finances initiale - **388 millions d'euros** - avait déjà été atteint à la fin du mois d'août.

Le Gouvernement estime désormais que le montant des recettes du malus en 2018 devrait représenter **552 millions d'euros**, soit **42,3 % de plus que ce qui était prévu**.

Ces recettes supplémentaires s'expliquent par **une croissance des immatriculations beaucoup plus dynamique qu'attendu**, puisqu'elle a représenté entre +6 % et +7 % sur le premier semestre de l'année.

Elles sont particulièrement bienvenues pour financer le dispositif de la prime à la conversion, qui a rencontré **un succès bien plus important que ce qui avait été anticipé** (voir *supra*).

*b) Le malus sera de nouveau durci en 2019 et devrait rapporter 610 millions d'euros*

Pour faire face à la nouvelle augmentation des besoins financiers du CAS prévue l'an prochain, l'article 33 du projet de loi de finances pour 2019, dans la version initiale proposée par le Gouvernement, prévoyait **une nouvelle révision du barème du « malus »** qui comprenait :

- **une baisse du seuil d'application du malus** de 120 grammes d'émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre à **117 grammes d'émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre**, ce qui conduisait à élargir l'assiette de la taxe ;

- **une augmentation systématique mais modérée du tarif applicable pour chaque gramme supplémentaire de CO<sub>2</sub> émis**, avec un malus allant de 50 euros dès **117 grammes d'émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre** à **10 500 euros** pour les véhicules émettant **plus de 185 grammes d'émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre**.

Le Gouvernement a toutefois été contraint de déposer un amendement pour revoir **entièrement le barème du malus** qui avait été proposé dans la première version de l'article 33, afin de prendre en compte **de nouvelles normes de mesure des émissions de CO<sub>2</sub>** qui avaient été mal

appréhendées lors de la préparation du texte et conduisaient à **surestimer de 4 % la valeur des émissions de tous les véhicules soumis au malus.**

Pour prendre un exemple concret, un véhicule qui émet **163 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre avec les anciennes normes de mesure des émissions de CO<sub>2</sub> payait un malus de 4 673 euros en 2018.** En appliquant à ce véhicule le barème prévu par la version initiale de l'article 33, le Gouvernement souhaitait faire passer le malus de ce véhicule à **4 890 euros, soit une hausse de 217 euros.**

Or, **avec les nouvelles normes de mesure des émissions de CO<sub>2</sub>,** les émissions de ce véhicule sont désormais estimées à **170 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre.** Si on lui avait appliqué le barème prévu par la version initiale de l'article 33 sans tenir compte de l'écart de 4 % entre anciennes et nouvelles normes de mesures des émissions, **le malus correspondant à ce véhicule aurait été de 6 553 euros, soit une hausse brutale de 1 880 euros.**

La nouvelle rédaction de l'article 33 permet de **corriger cette difficulté.**

Comme dans sa version initiale, elle **baisse le seuil d'application du malus** de 120 grammes d'émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre à **117 grammes d'émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre,** ce qui conduit à élargir l'assiette de la taxe.

En revanche, les niveaux de malus sont **facialement systématiquement inférieurs à ceux de 2018** à partir d'un niveau d'émissions de 123 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre.

Pour reprendre l'exemple précédemment cité **d'un véhicule émettant 163 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre dans les anciennes valeurs NEDC et 170 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre dans les nouvelles valeurs NEDC,** le nouveau barème proposé par le Gouvernement permettra que l'acheteur de ce véhicule s'acquitte **d'un bonus de 4 890 euros,** ce qui était bien l'intention de départ.

Au total, l'amendement du Gouvernement conduit **en apparence à une baisse des tarifs du malus,** mais cette baisse recouvre bien en réalité la même **hausse du malus que celle qui était prévue par la version initiale de l'article 33,** car elle vise uniquement à prendre en compte un nouveau mode de calcul des émissions de CO<sub>2</sub>.

Au total, ce nouveau barème devrait permettre de dégager **71 millions d'euros** de plus que le rendement attendu par application du barème 2018 **aux prévisions d'immatriculations de voitures malussées en 2019,** estimées à **618 000 véhicules.**

Les recettes du malus représenteraient ainsi **610 millions d'euros** l'an prochain.

À noter que si le Gouvernement a prévu que les crédits du compte d'affectation spéciale **augmenteraient de 250 millions d'euros**

**supplémentaires en 2019**, il n'a pas encore précisé comment ceux-ci seraient financés, alors que **le produit du malus ne sera pas suffisant**.

*c) Les émissions de véhicules neufs vendus en France ont cessé de baisser depuis 2017, ce qui constitue un argument en faveur d'un durcissement du malus*

Depuis l'instauration du mécanisme de bonus-malus, la moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs vendus en France a considérablement diminuée, puisque elle est passée de **149 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre à la fin de l'année 2007** à **110,4 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre** en 2016.

Si **les progrès technologiques réalisés par les constructeurs, le durcissement des normes européennes** relatives aux émissions de gaz à effet de serre émis par les véhicules mis sur le marché<sup>1</sup> et **les évolutions des attentes des consommateurs** sont probablement les principaux responsables de cette évolution, **les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics**, sous la forme d'aides à l'achat de véhicules moins polluants et de pénalisation des véhicules les plus polluants, **envoient un signal important à l'ensemble des acteurs économiques**.

Pourtant, alors que les progrès réalisés avaient été continu pendant dix ans, les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs vendus en France **sont repartiées à la hausse** depuis un peu plus d'un an.

Alors que l'objectif initial pour 2018 des émissions de voitures neuves vendues en France était de **105 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre**, la prévision actualisée est désormais de **112 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre**.

En août 2018, ces émissions ont même ainsi atteint **114 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre**, soit près de **3 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre** de plus qu'un an plus tôt à la même époque, ce qui tend à montrer que **la dynamique de diminution des émissions s'est bel et bien enrayée**.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules.

### Évolution des émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs

(en grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (prévision)	2019 (prévision)	2020 (cible)
Émissions moyennes de CO <sub>2</sub>	124	117	114	111,2	110,4	110,9	112	109	95

Source : projets annuels de performances du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicule propres » annexés aux projets de lois de finances pour 2019

**Cette inversion de la courbe des émissions**, qui s'explique principalement par le succès considérable des « *Sport Utility Vehicles (SUV)* », qui représentent 40 % des ventes sur le marché automobile français, est **préoccupante**, et ce, d'autant plus que la France s'est engagée auprès de ses partenaires européens à atteindre la cible de **95 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre** en 2020.

Cette évolution des comportements des consommateurs tend plutôt à **justifier le nouveau durcissement du barème du malus**, afin que cette taxe continue à **inciter les consommateurs à se détourner des véhicules les plus polluants**.

---

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 75

*(Article L. 213-10-8 et article L. 423-21-1 du code de l'environnement)*

#### **Pérennisation du financement du plan « Ecophyto » et fixation des modalités de contribution des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**

**Commentaire :** le présent article pérennise le financement du plan « Ecophyto 2 », modifie le montant des redevances cynégétiques nationale et départementale et modifie les modalités des contributions des agences de l'eau au financement de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LE FINANCEMENT DU PLAN « ECOPHYTO »***

Le programme national « Ecophyto » visant la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et la maîtrise des risques qui y sont liés a été lancé en 2008, à la suite du Grenelle de l'environnement.

Il s'inscrit également dans le cadre de la directive n° 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 qui impose aux États membres de fixer des objectifs chiffrés de réduction des risques et impacts liés aux produits phytosanitaires et de déterminer les moyens appropriés d'y parvenir.

Aux termes du V de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, ce plan est financé par les agences de l'eau, entre 2012 et 2018, par un prélèvement annuel effectué sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses, au profit de l'Agence française pour la biodiversité.

L'Agence française pour la biodiversité assure en effet la mise en œuvre opérationnelle de ce plan.

Ce prélèvement, plafonné à 41 millions d'euros, est réparti entre les agences de l'eau proportionnellement au produit annuel qu'elles tirent de cette redevance.

---

## B. LA FIXATION DU MONTANT DES REDEVANCES CYNÉGÉTIQUES

La validation du permis de chasser nécessite que le chasseur s'acquitte, d'une part, d'une cotisation à une fédération de chasseurs et, d'autre part, d'une redevance cynégétique.

Cette redevance cynégétique finance en partie l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

L'article L. 423-21-1 du code de l'environnement fixe le montant des redevances cynégétiques pour 2007.

Ces tarifs sont indexés chaque année sur le taux de progression de l'indice des prix à la consommation hors tabac prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée. Ils sont publiés chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés de la chasse et du budget.

Le montant des redevances cynégétiques est fixé pour 2007 à :

- redevance cynégétique nationale annuelle : 197,50 euros ;
- redevance cynégétique nationale temporaire pour neuf jours : 118,10 euros ;
- redevance cynégétique nationale temporaire pour trois jours : 59,00 euros ;
- redevance cynégétique départementale annuelle : 38,70 euros ;
- redevance cynégétique départementale temporaire pour neuf jours : 23,40 euros ;
- redevance cynégétique départementale temporaire pour trois jours : 15,30 euros.

L'article précise que lorsqu'un chasseur valide pour la première fois son permis de chasser, le montant de ces redevances est diminué de moitié si cette validation intervient moins d'un an après l'obtention du titre permanent du permis.

L'évaluation préalable du présent article indique enfin que « *la formation du prix du permis de chasser est actuellement complexe, avec une forte variabilité du niveau de cotisation et de redevance en fonction des choix du chasseur (territoire et type de gibier qu'il désire chasser) et de la fédération à laquelle il est affilié* ».

---

### C. LA CONTRIBUTION DES AGENCES DE L'EAU AU FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DE LA BIODIVERSITÉ

L'article 135 de la loi de finances pour 2018 a modifié l'article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement et a instauré, 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 millions.

Son troisième alinéa prévoit que chaque année, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget **fixe le montant de cette contribution**, en précisant les parts allouées à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, **et la répartit entre les agences de l'eau, au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel des redevances pour l'année concernée**. Son quatrième alinéa indique que cet arrêté détermine également les modalités de versement de cette contribution.

Le prélèvement sur les ressources des agences au profit de l'AFB et de l'ONCFS **ne tient pas compte des objectifs et des résultats de chacune de ces agences**. Jusqu'en 2017, le potentiel économique du bassin et l'importance relative de la population rurale étaient pris en compte pour le calcul de la « clé de répartition ». Dorénavant, le prélèvement répond à la **part respective de chaque agence dans le produit total prévisionnel des redevances**.

D'après l'évaluation préalable du présent article, *« la modification des modalités de répartition a eu pour effet de favoriser les agences de l'eau situées dans les zones fortement peuplées au détriment des agences de l'eau qui se situent dans les zones rurales. Ainsi, l'agence de l'eau Seine-Normandie a vu sa part contributive passer de 38,4 % avec l'ancienne clef de répartition à 33,3 % en 2018. A contrario, la part de l'agence de l'eau Adour-Garonne s'établit à 12,9 % en 2018 contre 8,6 % précédemment »*.

Dans leur rapport sur « l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité », publié en juillet 2018, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) recommandent de revenir, à compter de 2019, à cette ancienne clé de répartition.

## II. LE DROIT PROPOSÉ

### A. LA PROLONGATION DU FINANCEMENT DU PLAN « ECOPHYTO »

Le deuxième alinéa du présent article pérennise le financement du plan « Ecophyto » en supprimant, au V de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, la limitation dans le temps du prélèvement annuel effectué sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses des agences de l'eau au titre du financement du plan.

### B. DE NOUVEAUX TARIFS POUR LES REDEVANCES CYNÉGÉTIQUES

Le a) du 2° du I du présent article modifie l'article L. 423-21-1 du code de l'environnement et prévoit de nouveaux montants pour les redevances cynégétiques à compter de 2019 :

- pour la redevance cynégétique nationale annuelle : 44,5 euros ;
- pour la redevance cynégétique nationale temporaire pour neuf jours : 31 euros ;
- pour la redevance cynégétique nationale temporaire pour trois jours : 22 euros ;
- pour la redevance cynégétique départementale annuelle : 44,5 euros ;
- pour la redevance cynégétique départementale temporaire pour neuf jours : 31 euros ;
- pour la redevance cynégétique départementale temporaire pour trois jours : 22 euros.

En outre, le b) du 2° du I prévoit qu'à compter de 2020, ces montants sont indexés chaque année sur le taux de progression de l'indice des prix à la consommation.

L'article propose ainsi un rapprochement du montant de la redevance cynégétique nationale de celui de la redevance cynégétique départementale.

*D'après l'évaluation préalable du présent article, « la validation permettant de chasser sur tout le territoire national est jugée peu attractive au regard de celle permettant de ne chasser que sur un département, du fait du différentiel de coût du permis de chasser. Le coût d'un permis de chasser « grand gibier » national est actuellement de plus de 400 euros contre un coût moyen d'un permis départemental analogue de l'ordre de 150 euros. Ce coût plus élevé est, en particulier, dû à une redevance cynégétique nationale significativement plus élevée que la redevance cynégétique départementale (225 euros par chasseur et par an*

contre 44 euros). Il ne favorise pas la mobilité des chasseurs et donc l'attractivité de la chasse ».

### **C. UNE MODIFICATION DE LA CLÉ DE RÉPARTITION ENTRE AGENCES DE L'EAU DE LA CONTRIBUTION AUX OPÉRATEURS DE LA BIODIVERSITÉ**

Le II du présent article remplace les troisième et quatrième alinéa du I de l'article 135 de la loi de finances pour 2018 par quatre alinéas.

Ainsi, il propose que chaque année, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget fixe le montant de cette contribution, en précisant les parts allouées à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, et **la répartit entre les agences de l'eau en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique pondéré par l'importance relative de sa population rurale.**

Il précise que le potentiel économique du bassin hydrographique est déterminé pour 20 % à partir du produit intérieur brut des régions relevant de chaque bassin et pour 80 % à partir du revenu des ménages des régions relevant de chaque bassin.

En outre, pour chaque bassin, un coefficient de modulation rurale définit l'importance relative de la population rurale. Ce coefficient, compris entre 75 % et 115 %, est déterminé de façon linéaire selon la part de population du bassin habitant des communes non incluses dans des aires urbaines.

Enfin, cet arrêté détermine également les modalités de versement de cette contribution.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur spécial de la commission des finances, Éric Coquerel, deux amendements rédactionnels, qui ont tous deux reçu un avis favorable du Gouvernement.

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur prend acte de la pérennisation du financement du plan « Ecophyto » par les agences de l'eau, qui s'inscrit dans le cadre de la réaffirmation, lors des États généraux de l'alimentation, de l'objectif de réduction de 50 % de l'utilisation des produits phytosanitaires d'ici 2025.

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé à l'été 2019, après avoir rencontré la Fédération nationale des chasseurs, que le Gouvernement entendait diminuer le permis national annuel de chasse de 400 à 200 euros. Afin d'atteindre ce niveau de permis, le présent article diminue les montants des redevances cynégétique nationale (annuelle, temporaire pour neuf jours et temporaire pour trois jours), tout en relevant les montants des redevances cynégétique départementale (annuelle, temporaire pour neuf jours et temporaire pour trois jours) afin qu'elles atteignent à peu près le même niveau.

Toutefois, l'évaluation préalable ne mentionne pas la perte de recettes qui résultera de la diminution de la redevance cynégétique nationale pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, qui s'élève à environ 20 millions d'euros<sup>1</sup>.

Or, le Gouvernement ne prévoit pas de compensation pour l'ONCFS, alors même que l'ONCFS doit fusionner avec l'AFB, le projet de loi proposant la fusion de l'ONCFS et de l'AFB ayant d'ailleurs été présenté en Conseil des ministres le 14 novembre 2018.

Enfin, la loi de finances pour 2018 a instauré une contribution des agences de l'eau au financement des opérateurs de la biodiversité. 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**.

Votre rapporteur spécial s'était opposé l'année dernière à ce transfert de financement injustifié aux agences de l'eau, d'autant qu'il rompait avec le principe selon lequel « l'eau paye l'eau », et s'éloignait du principe du « pollueur-payeur » présidant à la politique de l'eau.

La clé de répartition de la contribution entre agences de l'eau, fonction de la part dans le total des redevances, a eu pour effet de favoriser les agences de l'eau situées dans les zones peuplées au détriment des agences de l'eau situées en zones rurales.

Le présent article propose ainsi de modifier la clé de répartition de la contribution en tenant compte du potentiel économique et de l'importance de la population des bassins hydrographiques.

---

<sup>1</sup> D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

Votre rapporteur estime qu'il s'agit d'un « moindre mal ». Mais dans la mesure où elle entend réduire la charge imposée aux bassins les moins favorisés, et où les agences de l'eau ont d'ores et déjà adopté leur 11<sup>ème</sup> programme d'intervention, il ne s'oppose pas à cette mesure.

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

---

*ARTICLE 76**(Art. L. 213-10-8 du code de l'environnement)***Évolution du régime de la redevance pour pollution diffuses**

**Commentaire : le présent article prévoit un durcissement de la redevance pour pollutions diffuses afin de diminuer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques les plus à risques.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La loi n° 2006-1172 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a inséré dans le code de l'environnement un article L. 213-10-8 instituant une redevance pour pollutions diffuses (RFD).

En vertu de cet article, est assujettie à la redevance pour pollution diffuse toute personne qui, dans le cadre d'une activité professionnelle, acquiert un produit phytopharmaceutique, une semence traitée par un ces produits ou commande une prestation de traitement de semence au moyen de ces produits.

Cette redevance a pour but d'inciter les agriculteurs à réduire leur utilisation de produits phytopharmaceutiques, compte tenu des pollutions diffuses que ces produits répandent dans l'environnement et des dangers qu'ils représentent pour la santé humaine.

L'assiette de la redevance est la masse de substances actives classées selon leur dangerosité pour la santé ou l'environnement, contenues dans les produits phytopharmaceutiques. Ces substances actives sont classées dans les catégories suivantes, établies en application du règlement (CE) n° 1272/2008, dit règlement « CLP » (classification, labelling, packaging) : très toxiques, toxiques, cancérigènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction ou dangereuses pour l'environnement.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, les tarifs de la redevance, exprimés en euros par kilogrammes, sont les suivants :

- 2 euros pour les substances dangereuses pour l'environnement, sauf celles d'entre elles relevant de la famille chimique minérale, pour lesquelles il est fixé à 0,9 euro ;

- 5,1 euros pour les substances toxiques, très toxiques, cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction.

Un arrêté pris en application de l'article R. 213-48-13 du code de l'environnement énumère limitativement les 308 substances actives soumises à cette redevance ainsi que leur taux.

Le rendement actuel de la redevance pour pollution diffuses est de 140 millions d'euros par an. Son produit est affecté aux agences de l'eau.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. UN DURCISSEMENT DE LA REDEVANCE POUR POLLUTION DIFFUSES POUR FAVORISER UNE DIMINUTION DE L'UTILISATION DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES LES PLUS À RISQUES**

Le présent article 76 du projet de loi de finances pour 2019 revoit à la fois l'assiette et les taux de la redevance pour pollution diffuses prévue par l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement.

Cette mesure constitue la traduction d'un engagement formulé par le Premier ministre lors de la clôture en décembre 2017 des États généraux de l'alimentation.

Constatant que les taux actuels de la redevance pour pollutions diffuses n'avait pas entraîné de diminution suffisante de la vente et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques qui entrent dans son assiette, il avait annoncé qu'elle serait revue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 dans le but d'inciter les agriculteurs à moins utiliser ce type de produits.

Cet engagement a par la suite été confirmé par la publication du « *plan d'action gouvernemental sur les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides* » publié le 25 avril 2018. Ce plan prévoyait notamment de « *revoir les modalités de calcul de la redevance pour pollutions diffuses afin de rendre celle-ci plus efficace et de plus en plus incitative pour faciliter le recours à des alternatives aux produits les plus à risques et contribuer au financement des actions d'accompagnement de changements de pratiques* ».

### **B. UNE RÉVISION QUI PORTE À LA FOIS SUR L'ASSIETTE ET SUR LES TAUX DE LA REDEVANCE POUR POLLUTION DIFFUSES**

L'article 76 réécrit le II de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement pour revoir l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses ainsi que son III, pour prévoir de nouveaux taux en fonction des différentes catégories de substances actives visées.

La dangerosité de ces différentes substances est désormais appréciée en référence aux classes de danger prévues par le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008

---

relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006. Les substances classées en catégorie 1 sont les plus toxiques, suivies des substances de catégorie 2, puis de catégorie 3, etc.

Comme précédemment, l'assiette de la redevance est la masse de substances contenues dans les produits phytopharmaceutiques.

Le 1° du II prévoit qu'un taux de 9,0 euros par kilogramme est désormais appliqué aux substances appartenant à une classe de danger prévue par le règlement (CE) précité en raison de leur cancérogénicité ou de leur mutagénicité sur les cellules germinales ou de leur toxicité pour la reproduction humaine.

Le 2° du II prévoit un taux est de 5,1 euros par kilogramme pour les substances appartenant à une classe de danger prévue par le règlement (CE) en raison de leur toxicité aiguë (catégorie 1, 2 ou 3) ou en raison de leur toxicité spécifique pour certains organes cibles (catégorie 1), à la suite d'une exposition unique ou après une exposition répétée, soit en raison de leurs effets sur ou via l'allaitement.

Le 3° du II prévoit un taux de 3,0 euros par kilogramme pour les substances appartenant à une classe de danger prévue par le règlement (CE) en raison de leur toxicité aiguë (catégorie 1) pour le milieu aquatique ou de leur toxicité chronique pour le même milieu de catégorie 1 ou 2.

Le 4° du II prévoit un taux de 0,9 euro par kilogramme pour les substances appartenant à une classe de danger prévue par le règlement (CE) en raison d'une toxicité chronique pour le milieu aquatique de catégorie 3 ou 4.

Le 5° du II prévoit un taux de 5 euros par kilogramme pour les substances qui sont encore commercialisées mais sont en cours d'exclusion<sup>1</sup>.

Le 6° du II prévoit enfin un taux de 2,5 euros pour les substances dont la substitution est envisagée par le règlement (CE).

Lorsqu'une substance relève de plusieurs classes de danger mentionnées aux 1° à 4° du II, elle se voit appliquer le taux de redevance le plus élevé parmi les catégories dont elle relève.

Lorsqu'une substance relève de plusieurs catégories mentionnées aux 5° et 6°, le taux de redevance qui lui est appliqué est le plus élevé parmi les catégories dont elle relève.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des substances qui ne répondent pas aux critères des paragraphes 3.6 et 3.7 de l'annexe II au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE.

Lorsqu'une substance relève d'une ou de plusieurs catégories mentionnées aux 1° à 4° et aux 5° à 6°, le taux retenu est la somme des taux calculés en application des deux paragraphes qui précèdent. Ainsi, une substance relevant à la fois du 1° et du 5° se verra appliquer un taux de redevance de 14 euros par kilogramme.

### **C. UNE HAUSSE DES RECETTES DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES QUI BÉNÉFICIERA AUX AGENCES DE L'EAU**

L'évaluation préalable de l'article 76 prévoit que le rendement total de la redevance pour pollution diffuse en 2019 serait désormais de 190 millions d'euros, soit 50 millions d'euros de plus qu'en 2018.

Ce chiffre a été obtenu en se basant sur une hypothèse de baisse de -8% de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, qui correspond à la fois à l'évolution constatée de l'utilisation de ces produits et aux objectifs du plan Ecophyto II (-25 % à l'horizon 2020).

Ces 190 millions d'euros bénéficieront aux agences de l'eau. Toutefois, les ressources de celles-ci n'augmenteront pas puisque le produit des autres taxes et redevances qui leur sont affectés diminuera à due concurrence, dans la mesure où les ressources des agences de l'eau sont plafonnées par l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Selon l'évaluation préalable de l'article 76, le produit de la redevance pour pollution diffuse servira en 2019 et dans les années ultérieures à financer des actions d'accompagnement des agriculteurs pour adopter des pratiques plus respectueuses de l'eau et de la biodiversité et en particulier dans le domaine de l'agriculture biologique.

## **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

## **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

La dangerosité pour la santé humaine et pour l'environnement de certaines substances actives contenues dans les produits phytopharmaceutiques utilisées dans l'agriculture traditionnelle est de mieux en mieux documentée et suscite une vive inquiétude auprès de nos concitoyens.

La nécessité de réduire rapidement et fortement l'utilisation de ces substances actives est largement reconnue par tous les experts.

La redevance pour pollution diffuse apparaît comme un outil pertinent pour y parvenir, puisqu'elle incite à modifier les méthodes de production en pénalisant l'usage des produits les plus nocifs, sans pour autant procéder à des interdictions susceptibles de désorganiser certains secteurs de notre agriculture, lorsque aucun produit de substitution n'est disponible sur le marché.

Toutefois, pour que la redevance pour pollution diffuse soit véritablement efficace, encore faut-il que la définition de son assiette et le niveau de ses taux soient suffisamment importants pour véritablement modifier les comportements des exploitants agricoles. Or, ce n'était plus le cas dans la version actuelle de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement.

Votre rapporteur spécial est donc favorable au durcissement du barème de cette redevance, qui doit inciter les agriculteurs à réduire l'utilisation de produits nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 76 bis (nouveau)*  
*(Art. L. 121-7 du code de l'énergie)*

**Coût des études de faisabilité compensées par l'État pour les projets de production d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI)**

**Commentaire : le présent article modifie les modalités de prise en charge par l'État du coût des études liées à la réalisation de projets de production électrique dans les ZNI.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

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.

C'est l'article L. 121-7 du code de l'énergie qui **détermine les charges de service public en matière de production d'électricité.**

Parmi celles-ci, son 2° dresse la liste des charges de service public de l'énergie liées à **la péréquation financière avec les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain continental**, à savoir la Corse ainsi que **les départements, régions et territoires d'outre-mer**. Ces charges sont compensées par l'État via **les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Parmi ces charges figurent notamment **les surcoûts de production et les surcoûts d'achat d'électricité** dus aux spécificités des ZNI.

Le e du 2° de l'article L. 121-7 précité prévoit que font également partie de ces charges les coûts d'études supportés par un producteur ou un fournisseur d'électricité en vue de la réalisation de projets d'approvisionnement électrique dans une ZNI, et ce, même si le projet n'est pas mené à son terme.

Deux conditions sont prévues :

- ce projet doit avoir été identifié dans le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie de la ZNI concerné ;
- ce projet présente un surcoût de production.

Les modalités de la prise en compte de ces coûts sont soumises à l'évaluation préalable de la Commission de régulation de l'énergie.

---

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 76 *bis* est issu d'un amendement présenté par le **Gouvernement**. Il a reçu un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il modifie les dispositions du e du 2° de l'article L. 121-7 relatives à la prise en charge par l'État **du coût des études liées à la réalisation de projets d'approvisionnement électrique dans une ZNI**.

Il s'agit tout d'abord d'étendre cette prise en charge **aux projets qui engendrent des surcoûts d'achat**, alors que seules les études relatives à des projets présentant **des surcoûts de production** sont pour l'instant prises en compte.

L'article 76 *bis* donne également **la possibilité au préfet ou au gestionnaire de réseau de prendre l'initiative de ces études** prises en charge par l'État.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article 76, qui étend les financements de l'État **aux études relatives aux projets d'approvisionnement en électricité des ZNI conduisant à des surcoûts d'achats**, vise à prendre en compte le cas particulier **d'un projet de géothermie** actuellement en cours de développement à la Dominique.

L'électricité produite dans ce cadre devrait en effet être **exportée vers les Antilles françaises** et **ce projet de géothermie** a été pris en compte par les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) de la Guadeloupe et de la Martinique.

Les modifications apportées par le présent article 76 permettront que les études menées sur ce projet soient **comptabilisées dans les charges de service public de l'énergie** compensées par l'État.

Le Gouvernement prévoit que *« considérant le calendrier de développement du projet, de premières dépenses, après validation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), pourraient intervenir avant la fin de l'année 2019 »*.

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

*ARTICLE 76 ter (nouveau)*  
*(Art. L. 122-5 du code de l'énergie)*

**Établissement du budget du médiateur de l'énergie**

**Commentaire : le présent article modifie les dispositions légales relatives à l'établissement du budget du médiateur de l'énergie.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

**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'énergie<sup>1</sup> et de proposer des solutions amiables aux litiges qui les opposent aux entreprises du secteur énergétique<sup>2</sup>.**

L'article L. 122-5 du code de l'énergie prévoit que « *son budget est arrêté par les ministres chargés respectivement de l'économie, de l'énergie et de la consommation sur sa proposition* ». Il dispose également que « *son financement est assuré par l'État* », sur les crédits du programme 245 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Par ailleurs, la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 4 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes prévoit que « *le médiateur de l'énergie établit le budget de l'autorité publique indépendante sur la proposition du directeur général* ».

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article 76 *ter* est issu d'un amendement présenté par notre collègue député Julien Aubert, rapporteur spécial des crédits relatifs à l'énergie de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Il a

<sup>1</sup> 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.

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

---

reçu **deux avis favorables** de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Il vise à **supprimer la deuxième phrase de l'article L. 122-5 du code de l'énergie**, qui prévoit que le budget du médiateur de l'énergie « *est arrêté par les ministres chargés respectivement de l'économie, de l'énergie et de la consommation sur sa proposition* ».

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article 76 *ter* permet de mettre fin à **la contradiction** entre l'article L. 122-5 du code de l'énergie, qui prévoyait que le budget du médiateur de l'énergie **était arrêté par les ministres chargés respectivement de l'économie, de l'énergie et de la consommation** sur sa proposition et celles de l'article 4 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, qui disposait que **c'est le médiateur de l'énergie lui-même qui établissait son budget**, sur la proposition de son directeur général.

En outre, l'article 76 *ter* permet **d'aligner les modalités d'établissement du budget du Médiateur de l'énergie sur celles des autres autorités administratives indépendantes**, qui ne dépendent habituellement pas d'un arrêté ministériel, mais sont généralement établis par leur collègue, ainsi que le prévoit l'article 19 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 précitée ou, lorsqu'il n'y a pas de collègue, par la personne représentant l'autorité administrative (ce qui est précisément le cas du Médiateur de l'énergie).

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

*ARTICLE 76 quater (nouveau)*  
*(Article L. 213-11-10 du code de l'environnement)*

**Paiement dématérialisé des redevances perçues par les agences de l'eau**

**Commentaire : le présent article instaure un paiement dématérialisé des redevances perçues par les agences de l'eau lorsque leur montant excède 1 000 euros.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Aux termes de l'article L. 213-11-10 du code de l'environnement, les redevances sont recouvrées par l'agent comptable de l'agence selon les règles applicables au recouvrement des créances des établissements publics à caractère administratif de l'État.

Cet article fixe toutefois des dispositions spécifiques au recouvrement des redevances des agences de l'eau.

Ainsi, la date d'exigibilité est fixée au dernier jour du mois qui suit la date de mise en recouvrement.

En outre, la date limite de paiement est fixée au 15 du deuxième mois qui suit la date de mise en recouvrement. Au-delà de cette date, une majoration de 10 % est appliquée aux redevances ou fractions de redevances qui n'ont pas été réglées, et l'agent comptable adresse au contribuable une lettre de rappel par pli recommandé avec accusé de réception. Si cette lettre de rappel n'est pas suivie de paiement, l'agent comptable peut, à l'expiration d'un délai de vingt jours, engager les poursuites.

Enfin, les redevances ou suppléments de redevances inférieurs à 100 euros ne sont pas mis en recouvrement.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis de sagesse de sa commission des finances.

Il ajoute un alinéa à l'article L. 213-11-10 du code de l'environnement, précisant que lorsque **le montant excède 1 000 euros**, les redevances sont acquittées par **prélèvement ou virement**.

Il est également précisé que lorsque l'agence de l'eau en charge du recouvrement l'autorise, ces redevances peuvent également être acquittées par **tlérèglement ou tlépaiement**.

Ces dispositions s'appliqueraient aux paiements effectués à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Alors que les agences de l'eau sont parfois destinataires de chèques de sommes élevées, alourdissant le coût de la collecte, votre rapporteur est naturellement favorable à cet amendement qui s'inscrit dans une démarche de modernisation, de simplification et de sécurisation de la collecte des redevances des agences de l'eau.

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

*ARTICLE 76 quinquies (nouveau)*

*(Article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 et article L. 561-3 du code de l'environnement)*

**Prorogation et extension des mesures financées par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs**

**Commentaire : le présent article prolonge et étend le périmètre des mesures auxquelles le Fonds de prévention des risques naturels majeurs peut contribuer, tout en relevant les plafonds d'intervention pour plusieurs de ces contributions.**

**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.

Depuis sa création, l'utilisation des ressources du FPRNM initialement affectées aux expropriations a été progressivement élargie.

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<sup>1</sup>, s'agissant des mesures temporaires.

Ce fonds permet actuellement de financer :

*a. Des mesures prévues par le code de l'environnement :*

- expropriation de biens exposés à des risques naturels majeurs ;
- acquisitions amiables de biens exposés à des risques naturels majeurs ou gravement sinistrés par une catastrophe naturelle ;
- dépenses d'évacuation temporaire et de relogement ;
- opérations de reconnaissance et travaux de comblement de cavités souterraines et de marnières ;
- études et travaux de réduction de la vulnérabilité imposés par un plan de prévention des risques naturels approuvé ;
- campagnes d'information sur la garantie catastrophe naturelle ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

---

- financement des opérations menées dans le cadre des programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) validées par la commission mixte inondation.

*b. Des mesures prévues par l'article 128 de la loi de finances pour 2004 :*

- études et travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels des collectivités territoriales, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques approuvé.

*c. Des mesures prévues par l'article 136 de la loi de finances pour 2006 :*

- dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et aux actions d'information préventive, **dans la limite de 20 millions d'euros par an ;**

- études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) dans les zones les plus exposées à un risque sismique, **dans la limite de 8 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2020 ;** le taux maximal d'intervention est fixé à 50 % pour les études et à 50 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention pour les communes où un plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé ; il est fixé à 50 % pour les études et à 40 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention pour les communes où un plan de prévention des risques naturels prévisibles est prescrit

- travaux de confortement des HLM dans les zones les plus exposées à un risque sismique, **dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2020 ;** le taux maximal d'intervention est fixé à 35 % ;

- études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines, **dans la limite de 15 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2019 ;**

- aide financière et participation aux frais de démolition des locaux 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, **dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2018 ;**

- élaboration et mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation prévues dans le cadre de la directive inondation, **dans la limite de 6 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2019 ;**

- contribution au financement des engagements juridiques du programme 181 « Prévention des risques » antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2014, pour les études, équipements et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités exposés à des risques naturels, réalisés ou subventionnés par l'État ;

- possibilité de continuer à bénéficier du financement d'études et travaux prescrits par un PPRN approuvé annulé pour un vice de forme ou de procédure.

**Un taux maximal de subvention ou d'indemnité pouvant être versé par le fonds est fixé pour la plupart des mesures ;** certaines mesures sont plafonnées dans leur montant global. Par ailleurs, la plupart des mesures prévues par les articles 128 et 136 des lois de finances pour 2004 et 2006 sont bornées dans le temps.

L'article 125 de la loi de finances pour 2017<sup>1</sup> a ainsi prolongé la plupart des **mesures financées par le FPRNM arrivant à échéance à la fin de l'année 2016.**

L'article 136 de la loi de finances pour 2018<sup>2</sup> a en outre prolongé d'un an jusqu'au 31 décembre 2018 **l'aide financière et la participation aux frais de démolition des locaux 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 et à Saint-Martin.**

Il a également modifié l'article L. 561-3 du code de l'environnement, afin d'étendre la possibilité pour le Fonds de contribuer au **financement d'études et travaux de réduction** de la vulnérabilité aux inondations de biens dans les territoires **non couverts par un Plan de prévention des risques naturels (PPRN) inondation mais concernés par des programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI),** sous réserve de **plusieurs conditions cumulatives.**

**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.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>2</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de sa commission des finances.

D'abord, le présent article modifie **l'article 128 de la loi de finances pour 2004**, qui régit notamment les conditions dans lesquelles le fonds de prévention des risques naturels majeurs peut contribuer au financement d'études et de travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé.

Alors qu'il est actuellement prévu que le fonds puisse contribuer au financement d'études et travaux ou équipements de prévention contre les risques naturels dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques approuvé, dans la limite de **125 millions d'euros par an**, le présent article diminue ce plafond d'intervention à **105 millions d'euros par an**.

Néanmoins, il prévoit que par dérogation aux taux maximum d'intervention prévu au 1° de l'article 128 de la loi de finances pour 2004, et jusqu'en 2023, **le taux maximal d'intervention est fixé à 60 % dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique**, définie par décret en application de l'article L. 563-1 du code de l'environnement, pour les **études et travaux de prévention du risque sismique relatifs aux établissements d'enseignement scolaire**.

En outre, le présent article modifie en profondeur **l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006** :

- il abaisse le plafond de financement des dépenses de préparation et d'élaboration des plans de prévention des risques naturels et d'actions d'information préventive par le fonds **de 20 millions d'euros par an à 17 millions d'euros par an** ;

- il **relève** le plafond de financement par le fonds des dépenses **d'élaboration et de mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation de 6 millions d'euros par an à 17 millions d'euros par an** ; par ailleurs, la limite temporelle pour la contribution du fonds à ce titre, fixée au 31 décembre 2019, est supprimée ;

- il **relève** le plafond de financement par le fonds des études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des **services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)** dans la zone la plus exposée au risque sismique **de 8 à 13 millions d'euros** et la prolonge du 31 décembre 2020 au 31 décembre 2023 ;

- il relève le plafond de financement par le fonds des travaux de **confortement des habitations à loyer modéré** dans la zone la plus exposée au risque sismique de **5 millions d'euros à 13 millions d'euros** et la prolonge du 31 décembre 2020 au 31 décembre 2023 ;

- il relève le plafond de financement par le fonds des études et travaux de **mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines de 15 à 75 millions d'euros par an** ; toutefois, **ce plafond ne serait plus annuel mais pluriannuel**, le plafond s'appliquant entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2023 ;

- il **prolonge d'un an**, du 31 décembre 2018 au 31 décembre 2019, la participation du fond 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** ;

- il **étend le champ d'intervention du fonds**, dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2023, dans la zone du territoire la plus exposée au risque sismique, au financement des études et travaux de prévention du risque sismique pour les immeubles domaniaux utiles à la gestion de crise. Le taux maximal d'intervention est fixé à 50 %.

Il modifie le I **de l'article L. 561-3 du code de l'environnement**, en étendant les conditions dans lesquelles le fonds peut prendre en charge les études et les travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations des biens à usage d'habitation et des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales.

À ce jour, seuls les travaux à entreprendre par les propriétaires des biens sont concernés par une contribution du fonds. Le présent article étend le périmètre des potentiels réalisateurs de travaux aux exploitants ou utilisateurs de ces biens.

Alors qu'actuellement, les travaux ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien à la date de signature de la convention de programme d'actions et de prévention des inondations, le présent article plafonne le montant de la participation du fonds à :

- 80 % des 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien, s'agissant d'un bien à usage d'habitation ou à usage mixte ;

- 20 % des 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien, s'agissant d'un bien utilisé dans le cadre d'activités professionnelles.

Il augmente la part de la contribution du fonds à ces études et travaux de 40 % à 80 % des dépenses éligibles réalisées sur des biens à usage d'habitation ou à usage mixte.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet amendement traduit les engagements pris par le Président de la République le 30 septembre dernier à Saint-Martin et le 22 octobre dernier à Trèbes, à la suite des inondations dans l'Aude.

D'une part, dans un contexte où de nombreux immeubles ne sont pas aux normes parasismiques dans les Antilles, il s'agit **d'augmenter le taux d'intervention du fonds « Barnier »** pour les études et **travaux de prévention du risque sismique** pour les établissements scolaires<sup>1</sup>, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), et pour le confortement des habitations à loyer modéré (HLM).

La création d'une contribution du fonds au financement des études et travaux de prévention du risque sismique pour les **immeubles domaniaux** utiles à la gestion de crise apparaît aussi intéressante, et est plafonnée à **5 millions d'euros par an**.

En outre, il est proposé de **prolonger d'un an** le dispositif prévu pour la démolition de l'habitat informel en zone fortement exposée aux risques. D'après le Gouvernement, en 2017 et 2018, les premiers dossiers ont été indemnisés en Guyane et à Mayotte, mettant en évidence tout l'intérêt de la mesure. En effet, il apparaît que la simple évacuation d'habitations en zones exposées aux risques est très insuffisante, les habitants retournant habiter dans leurs logements. La prise en charge des frais de démolition permet de résoudre de façon pérenne ces situations dangereuses pour la sécurité des personnes.

D'autre part, le renforcement du soutien du fonds sur les mesures individuelles de réduction de la vulnérabilité des biens d'habitation, à la suite des innovations dans l'Aude en octobre dernier, apparaît particulièrement bienvenu. L'intervention du fonds étant plafonnée à 5 millions d'euros par an, l'impact du relèvement du taux d'intervention sur le fonds est estimé à 2,5 millions d'euros par an.

Enfin, il est à noter que le soutien du fonds « Barnier » à la **remise à niveau des digues domaniales** fait l'objet d'une modification. Le plafond annuel de 15 millions d'euros est remplacé par un plafond pluriannuel de 75 millions d'euros entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2023. D'après les informations transmises au rapporteur, cette mesure d'ajustement, devant permettre « plus de souplesse d'utilisation », est **sans impact financier**. Cette modification **s'inscrit dans le contexte du transfert des digues aux collectivités à venir dans le cadre de la réforme de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations**.

---

<sup>1</sup> D'après les informations transmises au rapporteur, l'augmentation du taux de 50 % à 60 % devrait entraîner une hausse modérée des dépenses de 2,5 millions d'euros par an.

Votre rapporteur spécial est donc favorable à l'ensemble de ces mesures. D'après les informations transmises, l'impact global de ces mesures en termes de dépenses pour le fonds est estimé à **10 millions d'euros par an**.

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

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté **quatre articles additionnels** rattachés à la présente mission, commentés ci-dessus.

En outre, elle a adopté **un amendement du Gouvernement changeant l'intitulé du programme 792** « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants », qui porte les crédits de la prime à la conversion, pour rajouter audit intitulé la mention « **en faveur d'une mobilité plus propre ou active** ».

Elle a adopté un autre amendement du Gouvernement majorant de **40 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) les crédits de ce programme, conséquence **des nouvelles prévisions de recettes du malus pour 2019** et de la nécessité de **financer davantage de primes à la conversion**.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement **majorant de 250 millions d'euros** les crédits du programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluant en faveur d'une mobilité plus propre ou active ».

Confronté à la colère de nos compatriotes pénalisés par **l'augmentation des prix des carburants**, le Gouvernement a en effet prévu deux mesures positives, même si elles ne sont **pas encore suffisantes** :

- le montant de la prime à la conversion va passer de **2 000 euros à 4 000 euros pour les ménages appartenant aux premiers déciles de revenus**, ce qui représentera **un coût de 150 millions d'euros** ;

- **100 millions d'euros** financeront **les primes à la conversion** accessibles aux automobilistes effectuant **un trajet travail-domicile supérieur à 60 kilomètres aller et retour par jour**.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, toujours à l'initiative du Gouvernement, un amendement majorant de **115 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **100 millions d'euros** en crédits de paiement les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » pour étendre le bénéfice du chèque énergie **aux ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenus, soit 2,2 millions de ménages supplémentaires**. Au total, **5,9 millions de ménages** recevront un chèque énergie en 2019.

Les autres programmes ont tous subi **des minations de leurs crédits** :

- **une réduction de 2 877 094 euros** pour le programme « Paysages, eau et biodiversité » ;

- **une réduction de 9 738 936 euros** pour le programme « Prévention des risques » ;

- **une réduction de 1 048 811 euros** pour le programme « Énergie, climat et après-mines » ;

- **une réduction de 446 829 euros** pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, 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 articles 75 à 76 *quinquies*) et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et « Transition énergétique », de Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » 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 le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous examinons à présent le rapport spécial de M. 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 les articles 75 à 76 *quinquies*, ainsi que sur les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et « Transition énergétique ».

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » retracent le financement des politiques publiques menées en matière d'environnement, de transition énergétique et de transport.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une augmentation de ces crédits de 1,7 % à périmètre courant, qui s'élèvent à 11,5 milliards d'euros, et une augmentation similaire si l'on exclut de son périmètre les transports analysés par nos collègues Fabienne Keller et Vincent Capo-Canellas.

Cette hausse découle principalement de deux éléments : d'une part, la dynamique importante des dépenses portées par le programme 345, en particulier les dispositifs liés à la péréquation tarifaire en faveur des zones non interconnectées - en hausse de 88 millions d'euros - ou encore la

budgetisation des dépenses liées à la fermeture de la centrale de Fessenheim, soit 91 millions d'euros ; et, d'autre part, l'augmentation des moyens alloués au programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » en raison du financement du plan Biodiversité et de l'organisation du congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature, qui se tiendra à Marseille en 2020.

Dans un contexte d'urgence écologique, ces efforts apparaissent toutefois nettement insuffisants : les 10 millions d'euros alloués au financement du plan Biodiversité semblent dérisoires face aux enjeux actuels, alors que le Fonds mondial pour la nature rappelait récemment que, entre 1970 et 2014, 60 % de la population d'animaux sauvages avait disparu.

L'augmentation des crédits alloués à la mission est surtout contrebalancée par une fiscalité écologique punitive qui s'abat sur les Français sans que les rendements supplémentaires qui en découlent pour l'État ne financent des mesures nouvelles en faveur de la transition énergétique et écologique, comme l'a démontré le rapporteur général.

Lors de l'examen de la mission, l'année dernière, j'avais tiré la sonnette d'alarme au regard du coup de massue fiscal qui attendait les Français. L'accélération et le raidissement de la trajectoire carbone ou de la convergence par le haut des fiscalités de l'essence et du gazole traduisent une conception punitive de la fiscalité énergétique. Le chèque énergie et la prime à la conversion ne m'apparaissent pas comme des contreparties suffisantes, loin s'en faut.

De plus, le premier bilan du « plan Climat », dressé par Nicolas Hulot quelques semaines avant sa démission, est largement en deçà des très fortes ambitions politiques affichées par le Gouvernement. Dans un contexte d'urgence écologique, l'adoption de feuilles de route, si elle permet de donner un cap à l'action gouvernementale, n'est plus suffisante lorsqu'elle n'est pas accompagnée de moyens. Je pense, par exemple, à la feuille de route pour l'économie circulaire, qui ne se traduit, à ce stade, que par une augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) proposée par le PLF, ou au plan de rénovation énergétique des bâtiments. Le report répété de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) illustre en outre les attermoissements du Gouvernement sur la politique énergétique de notre pays pour ces prochaines années.

Ainsi, l'écart entre les intentions et les actes ne cesse de s'agrandir. En raison de l'insuffisance des moyens alloués à la transition écologique et énergétique, les résultats ne sont pas au rendez-vous : les émissions de gaz à effet de serre de notre pays sont reparties à la hausse en 2018, ce qui révèle l'échec des politiques menées.

---

Après ce constat d'ensemble, j'aimerais vous présenter les enjeux auxquels sont confrontés certains opérateurs, après la vaste réforme de leur financement opérée dans le cadre de la loi de finances pour 2018, à laquelle le projet de loi de finances pour 2019 n'apporte que des ajustements mineurs.

Les agences de l'eau restent sous contrainte, dans un contexte d'extension de leurs missions. Depuis cette année, les agences versent annuellement entre 240 et 260 millions d'euros à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), et entre 30 et 37 millions d'euros à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Je m'étais opposé à cette réforme, qui rompait totalement avec le principe de la redevance selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Comme si cela n'était pas suffisant, 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<sup>er</sup> janvier 2019, ce qui conduit à une diminution du plafond des recettes des agences de 195 millions d'euros par rapport à 2018. L'individualisation des versements dus par chaque agence en écart à son propre plafond de recettes, proposée à l'article 29 du PLF pour 2019, permettra aux agences de mieux calibrer le niveau de leurs recettes. Mais il ne s'agit que d'un moindre mal par rapport à la baisse du plafond mordant prévue pour 2019, qui pourrait entraîner une baisse des taux des redevances, à rebours d'une politique de maîtrise de l'utilisation de la ressource en eau.

Les agences de l'eau sont donc confrontées à un effet de ciseaux important, entre la diminution de leurs moyens - baisse du plafond mordant et contribution aux opérateurs de la biodiversité - et l'élargissement de leurs missions, qui les conduira inévitablement à resserrer leur budget d'intervention.

J'en viens à deux opérateurs très contraints, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Alors que les dépenses d'intervention constituent le premier poste de dépenses de l'AFB, avec 102 millions d'euros, une part significative est en réalité préfléchée, par exemple, sur le volet national du plan Ecophyto. Au total, seuls 5 millions d'euros environ par an permettent de financer des actions non récurrentes. L'ONCFS, financé par une contribution annuelle des agences de l'eau et par les redevances cynégétiques, voit son budget grevé de près de 20 millions d'euros par la baisse du rendement des redevances cynégétiques, qui découle de l'article 75 du PLF pour 2019. À ce stade, le Gouvernement ne propose aucune compensation du manque à gagner pour l'ONCFS. C'est pourtant dans ce contexte qu'un projet de loi portant création d'un nouvel établissement public fusionnant l'ONCFS et l'AFB a été présenté, le 14 novembre, en conseil des ministres. Cette fusion doit permettre de rapprocher les services de terrain de ces deux organismes, afin notamment d'atteindre ces effectifs minimaux en matière de police de l'environnement.

Le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a été entièrement rebudgétisé en 2018. Cette rebudgétisation entendait lui assurer des recettes stables. Pour 2019, la subvention diminuerait, pour s'établir à 603 millions d'euros, contre 609 millions d'euros en 2018. L'agence est confrontée à une stagnation de ses moyens, ce qui est contradictoire avec la volonté d'accroître ses missions et les aides versées par l'agence dans le cadre du développement de la chaleur renouvelable et de la politique de prévention et de valorisation des déchets. Alors que la loi de transition énergétique fixe l'objectif de 38 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale de chaleur d'ici à 2030, le ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé à plusieurs reprises une augmentation du « fonds chaleur », qui serait porté à 300 millions d'euros, sans en préciser les modalités de financement.

S'agissant de la politique de gestion de la biodiversité, 10 millions d'euros seront consacrés en 2019 au plan Biodiversité. C'est bien moins que les 600 millions d'euros annoncés par l'ancien ministre lors de la présentation du plan. En réalité, 510 millions d'euros proviendraient d'un redéploiement des interventions des agences de l'eau entre le X<sup>ème</sup> et le XI<sup>ème</sup> programme d'intervention. Bref, l'État procède à un véritable tour de passe-passe.

La politique de lutte contre la pollution de l'air est dénuée d'ambition, dans un contexte de risque de plus en plus important de condamnation de la France par la justice européenne. À la suite de la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017, des feuilles de route devaient être élaborées pour parvenir à une amélioration rapide et notable de la qualité de l'air dans l'ensemble des territoires français présentant des dépassements des normes de qualité de l'air. Celles-ci présentent en réalité peu de mesures contraignantes et ont conduit la Commission européenne à saisir la Cour de justice d'un recours en manquement en mai 2018. Je porterai une attention particulière aux mesures qui seront proposées dans le volet « mobilité propre » du projet de loi d'orientation des mobilités.

S'agissant de la politique de prévention des risques, quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF, la quasi-totalité des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été adoptée. Les prochaines années seront dédiées à leur mise en œuvre opérationnelle. Le projet de loi de finances propose en outre d'augmenter le taux d'intervention du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), notamment pour les travaux de confortement parasismiques des bâtiments d'enseignement scolaire aux Antilles ou encore pour les travaux de réduction de la vulnérabilité réalisés dans le cadre des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) à la suite des inondations dans l'Aude. Ces modifications n'entraînent pas de risque particulier relatif à la soutenabilité du fonds, dont les recettes ont été plafonnées à 137 millions d'euros à compter de 2018.

Certains opérateurs de la mission pourraient être sous-dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions. C'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit ses missions fortement 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 une délibération de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et qui représenteront 7,8 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 4,4 % par rapport à 2018, principalement due à l'augmentation du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques. 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 (CAS) « Transition énergétique ».

C'est le programme 345 qui porte les crédits du chèque énergie, qui remplace depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Ce dispositif, qui bénéficie cette année à 3,7 millions de ménages en situation de précarité énergétique, est présenté par le Gouvernement comme une des deux contreparties à la hausse de la fiscalité sur les produits énergétiques, avec la prime à la conversion, sur laquelle je reviendrai. Alors que son montant moyen était de 150 euros en 2018, il va augmenter en 2019 à 200 euros, ce qui restera très insuffisant pour compenser l'augmentation des taxes qui frappent de plein fouet les ménages disposant de revenus faibles ou modestes.

À la suite des annonces du Premier ministre le 14 novembre 2018, l'Assemblée nationale a voté en seconde délibération 115 millions d'euros en autorisations d'engagement et 100 millions d'euros en crédits de paiement supplémentaires pour étendre le bénéfice du chèque énergie aux ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenus, soit 2,2 millions de ménages supplémentaires et 5,9 millions au total. Même si cet élargissement du dispositif est bienvenu, les crédits qui seront consacrés au chèque énergie en 2019 - 835,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 766,6 millions d'euros en crédits de paiement - ne représentent qu'une faible part du produit de la fiscalité écologique, que le Gouvernement considère et utilise de fait comme une fiscalité de rendement.

Le CAS « Transition énergétique », doté de 7,3 milliards d'euros pour 2019, porte avant tout les 5,2 milliards d'euros de soutien aux énergies renouvelables électriques, en hausse de 5 % par rapport à 2018 en raison du fort dynamisme des filières photovoltaïque et éolienne. 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 : les hausses de

cette taxe devraient exclusivement avoir pour objet le financement de ce type de dépenses, et non l'abondement du budget général.

Un mot sur le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », cher à notre collègue Jacques Genest, qui a lui a consacré un rapport très complet en février 2017. Le montant des aides versées à ce titre aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale sera stable en 2019, après la diminution de 4,5 % qu'il avait subie en 2018. Le FACÉ joue un rôle essentiel pour accompagner les territoires ruraux dans leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques. Les crédits du programme 794 étant systématiquement sous-exécutés, diminuer ses crédits au profit du programme 793, comme le prévoit cette année le projet de loi de finances, apparaît pertinent.

Le CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » porte les crédits relatifs aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO<sub>2</sub> - c'est le bonus automobile - ainsi qu'au retrait de véhicules qui en émettent beaucoup - c'est la prime à la conversion - et est financé par le malus automobile. Ces crédits augmenteront très fortement en 2019, de 121,6 %, pour atteindre 860 millions d'euros, après que le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale en seconde délibération 250 millions d'euros de crédits supplémentaires. Si les crédits destinés aux bonus - 264 millions d'euros - sont stables, ceux qui sont destinés à la prime à la conversion - 596 millions d'euros - augmenteront de 388,5 % : ils seront donc quasiment multipliés par cinq. Cette hausse est financée par un nouveau durcissement du malus automobile.

Les conditions d'attribution du bonus automobile, qui avait été recentré sur les véhicules électriques en 2018, resteront les mêmes en 2019, l'objectif étant de soutenir l'achat de 40 000 véhicules électriques. Alors que le Gouvernement avait prévu de distribuer 100 000 primes à la conversion en 2018, le succès du dispositif a été beaucoup plus important que prévu avec 300 000 demandes d'aides enregistrées cette année. Près de 70 % des bénéficiaires en 2018 sont des ménages non imposables et 80 % des véhicules mis au rebut devraient être des véhicules roulant au diesel. Les recettes du malus, très dynamiques en raison d'une hausse très forte des immatriculations, notamment de véhicules polluants, permettront de financer la très grande majorité de ces primes, même s'il faudra également transférer des crédits depuis le programme « Énergie, climat et après-mines ».

Confronté à la colère de nos compatriotes pénalisés par l'augmentation des prix des carburants, le Gouvernement a annoncé qu'il prévoyait désormais de distribuer 1 million de primes à la conversion sur la durée du quinquennat - contre 500 000 précédemment -, dont au moins 200 000 en 2019. Le montant de la prime à la conversion va passer de 2 000 euros à 4 000 euros pour les ménages appartenant aux premiers déciles de

---

revenus, ce qui représentera un coût de 150 millions d'euros ; 100 millions d'euros financeront les primes à la conversion accessibles aux automobilistes effectuant un trajet travail-domicile supérieur à 60 kilomètres aller-retour par jour. Ces deux mesures sont positives, même si elles ne sont pas suffisantes, loin s'en faut.

Au total, le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » n'est pas à la hauteur des enjeux. Les crédits sont globalement en hausse, notamment en faveur de la transition énergétique, mais la lutte contre la pollution de l'air et la politique de l'eau sont très décevantes, pour ne rien dire du coup de massue fiscal que constitue la hausse de la fiscalité énergétique. Surtout, celle-ci ne finance aucune mesure nouvelle d'accompagnement des ménages dans la transition écologique et énergétique.

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 ». Je vous propose en revanche d'adopter les crédits des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique », « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « FACÉ ».

J'en viens aux six articles rattachés à la mission « Écologie, développement et mobilités durables », dont je vous propose l'adoption.

L'article 75 permet de mieux prendre en compte les enjeux de solidarité territoriale dans la fixation de la clé de répartition entre les agences de l'eau de leur contribution annuelle à l'AFB et à l'ONCFS. Il diminue les redevances cynégétiques nationales, mais le Gouvernement ne compense toutefois pas la perte de recettes qui en découle pour l'ONCFS.

L'article 76 revoit l'assiette et les taux de la redevance pour pollutions diffuses pour inciter les agriculteurs à réduire davantage l'utilisation des produits phytopharmaceutiques les plus risqués pour la santé humaine et l'environnement. Cette mesure, issue des états généraux de l'alimentation, représente un produit supplémentaire de 50 millions d'euros, qui seront affectés au financement d'actions d'accompagnement des agriculteurs vers l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'eau et de la biodiversité.

L'article 76 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, autorise l'État à financer des études de faisabilité pour les projets de production d'électricité dans les zones non interconnectées. Il s'agit de rendre possible un projet d'alimentation électrique de la Martinique et de la Guadeloupe à partir de la Dominique.

L'article 76 *ter* attribue au Médiateur de l'énergie la responsabilité d'arrêter son budget, en supprimant une disposition obsolète qui prévoyait que celui-ci était établi par le Gouvernement.

L'article 76 *quater* instaure un paiement dématérialisé des redevances perçues par les agences de l'eau lorsque leur montant excède 1 000 euros.

Enfin, l'article 76 *quinquies* prévoit diverses mesures s'agissant du fonds Barnier, comme l'augmentation du taux d'intervention pour le confortement parasismique des bâtiments d'enseignement scolaire aux Antilles ou pour les travaux de réduction de la vulnérabilité réalisés dans le cadre des PAPI. Il est néanmoins prévu en contrepartie notamment une baisse du plafond de la mesure permettant la mobilisation du fonds pour les études, travaux et équipement des collectivités. Au total, ces mesures n'entraînent pas de risque particulier relatif à la soutenabilité du fonds.

J'envisage de déposer quelques amendements d'ajustement la semaine prochaine, sur le fonds Barnier en particulier.

**M. Vincent Éblé, président.** – Il revient maintenant à Fabienne Keller de nous présenter les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ainsi que le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial.** – Après que le président de la République avait annoncé une pause sur les grands projets d'infrastructures au mois de juillet 2017, le Gouvernement a souhaité remettre à plat la politique des transports de notre pays au travers d'assises de la mobilité qui se sont tenues à l'automne 2017. Cette vaste concertation a permis de faire émerger de nombreuses propositions, qui ont alimenté le projet de loi d'orientation des mobilités, qui devrait être très prochainement déposé au conseil des ministres, puis débattu par le Parlement au premier semestre 2019.

À ce projet de loi sera pour la première fois annexée une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transports, que notre commission avait réclamée il y a deux ans dans le cadre des conclusions de notre groupe de travail. La programmation financière du Gouvernement s'inspire des travaux menés par la Commission d'orientation des infrastructures (COI), présidée par l'ancien député Philippe Duron, qui avait proposé trois scénarios de dépenses plus ou moins ambitieux dans son rapport de février 2018.

Les grandes lignes de cette programmation financière, qui porte sur la période 2018-2037, sont déjà connues. Elle prévoit que l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF) sera dotée de 13,4 milliards d'euros sur la période 2018-2022 pour investir dans les infrastructures de transport, 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.

---

Si l'on se concentre sur la première période 2018-2022, qui correspond à la législature en cours, il peut être utile de comparer le chiffre de 13,4 milliards d'euros à trois autres montants. On constate d'abord que la pause, puis la remise à plat de l'ensemble des projets d'infrastructures de transport menés par le COI ont permis de revoir substantiellement à la baisse les besoins de financement de l'AFITF : ceux-ci auraient représenté 18,5 milliards d'euros sur la période 2018-2022, soit 38 % de plus que le montant finalement annoncé, si l'État avait voulu tenir toutes les promesses formulées par le passé. Ce montant apparaissait franchement déraisonnable en l'état actuel de nos finances publiques.

Par ailleurs, il apparaît que le scénario du COI dont se rapproche le plus la programmation financière retenue par le Gouvernement est le scénario n° 2, qui prévoyait 60 milliards d'euros d'investissements en vingt ans, soit 15 milliards d'euros d'investissements sur la période 2018-2022. Il s'agit toutefois d'une version dégradée de ce scénario puisque manquera 1,6 milliard d'euros, ce qui a suscité des déceptions.

À cet égard, il peut toutefois être utile de comparer les montants annoncés par le Gouvernement à ceux dont a effectivement bénéficié l'AFITF sur la période 2013-2017, à savoir 9,5 milliards d'euros. On constate alors que les 13,4 milliards d'euros annoncés pour la période 2018-2022 constitueront un effort financier très significatif de la part de l'État, puisqu'ils représenteront une hausse de 40 % des crédits qu'il consacrera aux infrastructures de transport.

Cette augmentation des moyens dédiés au transport fera porter les efforts sur cinq priorités qui me paraissent en effet essentielles pour satisfaire les besoins de mobilité quotidiens de nos concitoyens.

Première priorité, mieux entretenir et moderniser les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants, dont l'état s'était considérablement dégradé, comme l'avait montré il y a deux ans le rapport de notre groupe de travail. Le réseau routier national non concédé devrait ainsi bénéficier de 31 % de moyens supplémentaires sur la décennie 2018-2027 par rapport à la décennie précédente. Régénérer les infrastructures vieillissantes est avant tout une question de sécurité, comme l'a montré la tragédie de l'effondrement du pont de Gênes survenue en août dernier.

La deuxième priorité du Gouvernement consiste à dé-saturer les grands nœuds ferroviaires, ce qui permet à la fois d'améliorer le fonctionnement des services ferroviaires du quotidien, mais également de rendre plus crédible la perspective d'une réalisation de certaines grandes lignes LGV. Près de 2,6 milliards d'euros pourraient être consacrés à cette priorité dans les dix ans à venir par l'État, SNCF Réseau et les collectivités territoriales, la part de l'État s'élevant à 1,3 milliard d'euros *via* l'AFITF.

La troisième priorité affirmée par le Gouvernement est le désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux. Cette priorité se matérialiserait notamment par la réalisation d'une vingtaine d'opérations de désenclavement routier au sein des contrats de plan État-Région, pour un montant de 1 milliard d'euros sur dix ans. Il s'agit là de répondre au sentiment de relégation que ressentent un trop grand nombre de nos concitoyens, comme l'ont montré les mobilisations de ces derniers jours, un objectif que nous pouvons partager.

Le Gouvernement fait du développement des mobilités propres – transports en commun, vélo, marche, etc. –, auxquelles je suis très attachée, la quatrième de ses priorités et prévoit de lancer plusieurs appels à projets qui pourraient représenter environ 1,2 milliard d'euros sur dix ans.

Enfin, la dernière priorité annoncée est celle du rééquilibrage du transport de marchandises de la route vers le train et le transport fluvial, qui s'accompagne nécessairement d'un meilleur aménagement des ports et de leur hinterland. Les crédits consacrés à cette politique par l'État représenteraient 1 milliard d'euros au cours du quinquennat et 2,3 milliards d'euros sur dix ans.

Si je suis très favorable au développement du fret ferroviaire et fluvial, dont je déplore l'effondrement depuis dix ans, j'attends toutefois du Gouvernement qu'il présente une véritable stratégie dans ce domaine afin que les financements annoncés soient véritablement efficaces et permettent de redresser enfin une situation aujourd'hui très préoccupante.

L'affirmation de ces différentes priorités n'est pas sans conséquence. Elle se traduit notamment par un décalage dans le temps d'un certain nombre de projets, notamment certains projets de nouvelles lignes à grande vitesse, mais également par l'abandon pur et simple de certains projets qui ne faisaient pas l'unanimité, tels que l'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Étienne.

Les dépenses de l'État en faveur des transports sont réparties entre l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et le programme 203 de la mission « Écologie ». Dès 2019, les dépenses de l'AFITF, dont je déplore que le Parlement soit toujours aussi peu associé à leur détermination, augmenteront de 200 millions d'euros, avec un effort particulier consenti pour la régénération des réseaux existants – notamment routier et ferré – et les transports du quotidien. Un bémol toutefois, le Gouvernement devra rapidement trouver des ressources supplémentaires à affecter à cet établissement public s'il veut que la trajectoire financière annoncée soit crédible – 500 millions d'euros supplémentaires seront en effet nécessaires dès 2020. Une vignette pesant sur les poids lourds est évoquée et il est possible qu'un amendement soit déposé par le Gouvernement sur ce sujet lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances.

---

Les crédits du programme 203 augmenteront en 2019, avec une légère hausse de 2,3 % en crédits de paiement, pour s'établir à 3,2 milliards d'euros. La subvention à SNCF Réseau augmentera de 1,2 %, celle de Voies navigables de France restera stable et les crédits en faveur du dragage des ports augmenteront de 40,8 %.

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 devra poursuivre en 2019 le grand plan de modernisation du réseau ferré et bénéficiera prochainement d'une situation financière assainie grâce à la reprise, annoncée au moment de l'examen de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, de 35 milliards d'euros de sa dette par l'État en 2020 puis en 2022.

Les coûts du Grand Paris Express sont désormais estimés à 35 milliards d'euros, contre 25 milliards d'euros antérieurement, ce qui a conduit le Gouvernement à modifier le calendrier du projet. Pas moins de 140 millions d'euros de recettes annuelles supplémentaires ont été votés par l'Assemblée nationale pour le financer. Il s'agit là d'un montant très important, même si le rapport de notre collègue député Gilles Carrez sur les ressources du Grand Paris estime que le projet aurait besoin de 250 millions d'euros annuels. Les effectifs de la Société du Grand Paris vont quasiment doubler dès 2019 avec 430 équivalents temps plein (ETPT), auxquels viendront s'ajouter 200 ETPT supplémentaires en 2020. Il fallait absolument renforcer cet opérateur qui doit disposer de ressources humaines suffisantes pour mener à bien ce véritable projet du siècle en matière d'infrastructures.

VNF va devoir consentir d'importants efforts de réduction de son personnel d'ici à 2022, au rythme d'une centaine ETPT en moins par an. Dans un contexte où la taxe hydraulique va se transformer en redevance domaniale, VNF va bénéficier de subventions d'investissement plus importantes de l'AFITF pour remettre à niveau le réseau dont il a la charge, ce qui est une très bonne chose.

En définitive, je considère que la démarche globale de remise à plat de la politique des transports menée par le Gouvernement va dans le bon sens et qu'elle prend en compte les priorités que notre commission avait identifiées dans son rapport de septembre 2016 sur les infrastructures de transport, en particulier la nécessité d'investir pour remettre à niveau nos réseaux routier, ferroviaire et fluvial. Les efforts financiers qui seront consentis me paraissent également très substantiels, eu égard au caractère contraint de nos finances publiques, même si les recettes nouvelles à affecter à l'AFITF devront rapidement être déterminées.

J'en viens au programme 205 « Affaires maritimes », qui joue un rôle économique et social important et porte des fonctions régaliennes essentielles, la France disposant du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de

kilomètres carrés de zone économique exclusive, dont 97 % outre-mer. La dotation du programme en 2019 s'établit à 162,6 millions d'euros en AE et 156,9 millions d'euros en CP, en légère hausse de 2,8 % en AE et stable en CP.

Le principal fait saillant de ce programme est l'effort que va consentir l'État en faveur de l'action interministérielle de la mer, dont les crédits vont augmenter de 77 % pour acquérir de nouveaux patrouilleurs. Pour le reste, les montants des crédits sont stables. L'État continuera en particulier à compenser les exonérations de charges patronales du transport maritime de fret et de service, un secteur confronté à une concurrence internationale exacerbée.

Si je suis favorable aux crédits des programmes 203 et 205 que je vous ai présentés, je n'appelle pour autant pas à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », en raison des insuffisances évoquées par Jean-François Husson dans les programmes qu'il a analysés.

Il me reste à vous présenter les crédits du CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice, regroupaient historiquement trente lignes qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire et sont exploitées sous la dénomination « Intercités ».

Le CAS compense le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant, qui avait beaucoup vieilli. La vaste réforme de ces lignes entamée depuis deux ans a conduit à la fermeture de six lignes de nuit et au transfert de nombreuses lignes de jour devenues infrarégionales. Dans le cadre de ces accords de reprise, l'État s'est engagé à financer une partie du déficit d'exploitation des lignes transférées et du renouvellement de leur matériel roulant. Vous trouverez dans le rapport un tableau présentant les différents accords conclus entre l'État et les six régions concernées, qui ont chacun fait l'objet de négociations très précises.

La nouvelle convention 2016-2020 conclue entre l'État et SNCF Mobilités fixe à l'opérateur des objectifs ambitieux en matière de productivité et de politique commerciale, la finalité étant d'améliorer le taux de remplissage des trains pour atteindre 38 % en 2020. Les chiffres de 2017 et de l'année en cours témoignent d'une amélioration de la fréquentation de ces trains, ce dont je me réjouis.

Les crédits affectés au CAS représenteront 359,2 millions d'euros en 2019, en baisse de 6,3 % par rapport à 2018, dont 73 millions consacrés au déficit d'exploitation des lignes. Le fait que les montants affectés au CAS commencent à diminuer tend à montrer que la réforme en cours porte ses fruits.

---

Compte tenu des efforts de réforme accomplis ces dernières années pour tenter de revoir en profondeur l'offre de trains « Intercités » et de lui redonner un second souffle, je vous propose d'adopter les crédits de ce compte d'affectation spéciale.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » regroupe depuis 2017 les subventions pour charges de service public du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), 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 14,5 millions d'euros. Alors qu'il avait porté en 2018 les crédits dédiés au financement du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 18,9 millions d'euros, ceux-ci font désormais l'objet d'un programme spécifique.

Les trois opérateurs du programme se sont vus signifier par le Gouvernement des trajectoires financières ardues, mais claires jusqu'en 2022, ce qui a le mérite de rompre avec le manque de visibilité pluriannuelle dont ils souffraient jusqu'ici.

Météo-France, qui joue un rôle essentiel face à la multiplication des événements climatiques extrêmes, verra la subvention pour charges de service public portée par le programme 159 diminuer en 2019, pour atteindre 183,8 millions d'euros. Dans le même temps, ses effectifs baisseront de 94 ETPT, mouvement qui devrait se poursuivre dans les cinq ans à venir. On reste surpris de l'ampleur de cet effort.

Le réseau territorial, qui avait connu une très forte réorganisation entre 2012 et 2016, avec la fermeture de 55 implantations, va de nouveau évoluer fortement dans le cadre du programme Action publique 2022. Les effectifs présents dans ce réseau vont diminuer de 40 %, de nombreuses activités étant regroupées dans la Météopole de Toulouse. Cette centralisation est rendue possible par les évolutions scientifiques et technologiques, qui permettent désormais de conduire un certain nombre de tâches météorologiques à distance. J'ai vu notamment les installations parisiennes concernées.

Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo-France va se procurer un nouveau supercalculateur susceptible de multiplier par cinq sa capacité de calcul. Ce nouveau matériel nécessitera un investissement total de 144 millions d'euros entre 2019 et 2025, dans le cadre du projet « Calcul 2020 ». Sur cette somme, 65,9 millions d'euros seront consacrés à la fourniture, très attendue, de capacités de calcul supplémentaire.

Selon le président-directeur général de l'établissement, l'État versera 26,4 millions d'euros pour le supercalculateur au lieu des 34,4 millions espérés. Sur cette somme, 5 millions d'euros sont prévus par le PLF pour 2019, quand 10 millions d'euros étaient attendus. J'avais interrogé la secrétaire d'État sur ce point. Cette situation conduira Météo-France à devoir présenter des budgets déficitaires et à puiser dans son fonds de roulement, qui devrait passer de 33 millions d'euros en 2018 à 12 millions d'euros en 2022. Il nous faudra veiller à ce que cet opérateur essentiel ne soit pas fragilisé, même si ses dirigeants semblent encore sereins.

L'IGN verra, lui aussi, sa subvention pour charges de service public diminuer en 2019, pour atteindre 91,7 millions d'euros, et ses effectifs perdre 63 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 du programme 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 le transformer en pièce maîtresse de l'État plateforme pour l'information géographique.

Ce projet a été validé par le Gouvernement. Sa mise en œuvre devrait se traduire par une révision du décret statutaire de l'établissement et l'élaboration d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP), le précédent étant arrivé à échéance depuis presque trois ans : il était temps !

Le Céréma, pour sa part, cherche à se réinventer. Lorsque j'avais auditionné son directeur général l'an dernier, quelques jours avant sa démission, il m'avait expliqué que la situation n'était pas désespérée. Son successeur semble en avoir pris la mesure. Les moyens du Céréma diminueront fortement jusqu'en 2022, au rythme d'une réduction annuelle de 5 millions d'euros de la subvention pour charges de service public, qui atteindra 201,4 millions d'euros en 2019, et de 100 ETPT de ses effectifs.

S'il est clair que l'avenir de cet opérateur passe par une collaboration beaucoup plus intense avec les collectivités territoriales ainsi qu'avec l'agence nationale de cohésion des territoires en cours de création, l'exécutif devra veiller à lui allouer des moyens suffisants pour investir, car ses équipements scientifiques et techniques sont de plus en plus vétustes, ce qui est souvent problématique.

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) 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 devrait bénéficier d'une croissance de 4,8 % en 2018 et comprise entre 2,7 % et 5 % en 2019, en dépit de la hausse du coût du carburant. La principale menace devrait venir du Brexit : une absence

---

d'accord entre les Britanniques et leurs partenaires européens au 29 mars 2019 pourrait avoir des effets très négatifs sur le trafic aérien en Europe.

Les compagnies aériennes françaises profitent de cette croissance, mais de façon insuffisante, puisqu'elles poursuivent leur déclin en termes relatifs : la part du pavillon français est passée de 54,3 % en 2003 à 41 % en 2017.

La situation des compagnies françaises devrait être contrastée pour l'année 2018, en particulier pour Air France KLM, qui sort d'une crise importante grâce à l'accord salarial. Malgré certains facteurs positifs – notamment un été 2018 réussi –, les résultats du groupe seront pénalisés par la grève du premier semestre, dont le coût représente 335 millions d'euros – à rapporter aux 51 millions d'euros que coûtera l'accord salarial... Ils souffriront aussi de la hausse du prix du carburant, qui représente un surcoût de 500 millions d'euros par rapport à 2017.

Au total, il paraît clair pour tous les observateurs que la situation des compagnies françaises reste fragile. La ministre a lancé le 20 mars dernier des Assises nationales du transport aérien, qui ont donné lieu à une quinzaine de colloques et à trente-six réunions de treize groupes de travail. Si les travaux se sont terminés au mois d'octobre, la clôture des assises se fait toujours attendre.

Le groupe de travail consacré à la performance économique, que j'ai coprésidé avec notre collègue député Anne-Laure Cattelot, a notamment cherché à analyser le poids des charges fiscales et sociales qui pèsent sur les transporteurs aériens basés en France et les handicapent par rapport à leurs concurrents étrangers.

Le Gouvernement explique que les arbitrages ministériels sont en cours et que la clôture des assises n'interviendra qu'au premier trimestre 2019, ce qui est bien tardif. De nombreux acteurs du secteur souhaiteraient qu'un certain nombre de propositions de nature fiscale puissent être examinées dans le cadre du présent PLF, de sorte qu'elles puissent entrer en application dès l'an prochain et non pas être renvoyées à 2020 ou à une date ultérieure. Je vous proposerai quelques amendements à ce propos.

Le groupe de travail a étudié plusieurs hypothèses. D'abord, une baisse significative des taux de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, de sorte que son produit soit ajusté au niveau du plafond législatif de reversement au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), c'est-à-dire 210 millions d'euros par an. Notre rapporteur général ne pourra qu'approuver ! Puis, un plafonnement des cotisations employeur pour les travailleurs hypermobiles que sont notamment les pilotes de ligne, car, sur le marché mondial, cela handicape nos compagnies. Nous avons aussi envisagé un retrait des taxes aéronautiques de l'assiette taxable à la TVA sur les billets d'avion inframétropolitains, ou une augmentation de 10 à 25 points de

l'abattement, actuellement de 40 %, dont bénéficie le trafic en correspondance sur la taxe d'aéroport, qui finance les dépenses de sûreté des aéroports, ou encore des modifications de l'assiette de cette même taxe d'aéroport.

Une première mesure issue des assises a été adoptée par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la seconde partie du PLF. Un article prévoit désormais que, lorsque les coûts annuels des missions de sûreté et de sécurité d'un des plus gros aéroports français dépassent le seuil de 9 euros par passager embarqué, le tarif de la taxe d'aéroport est fixé de manière à couvrir 94 % de ces coûts, les 6 % restant étant à la charge exclusive de l'exploitant aéroportuaire concerné. Cette mesure va dans le bon sens, et je souhaite que nous en adoptions d'autres au Sénat.

J'en reviens au BACEA. Grâce à la croissance du trafic aérien, la DGAC bénéficiera de recettes quasiment identiques à celles de 2018, soit un montant légèrement supérieur à 2 milliards d'euros. Cette hausse limitée s'explique notamment par la restitution aux compagnies aériennes des trop-perçus de 2017 au titre de la redevance de route, que viendra compenser l'augmentation des recettes de la taxe de l'aviation civile (TAC).

Comme je vous l'avais indiqué dans le rapport d'information que je vous ai présenté le 13 juin dernier, les performances de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), encadrées par le droit européen dans le cadre du plan de performance *Second reference period* (RP2), restent insuffisantes. D'ailleurs, pour mobiliser ses équipes autour d'un projet ambitieux, il pourrait être utile de prévoir la conclusion d'une forme de contrat, analogue aux COP des établissements publics, qui viendrait formaliser des objectifs précis et chiffrés.

Si le taux de la redevance de route est compétitif, les retards dus au contrôle aérien continuent à augmenter 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. Je rappelle que ces retards en très forte progression – 5,7 millions de minutes de janvier à octobre 2018, soit 2,4 minutes par vol – coûtent 300 millions d'euros aux compagnies aériennes tous les ans. Moderniser les systèmes de la navigation aérienne est indispensable pour résorber ces retards. Or, les différents programmes de modernisation de la DSNA ne parviennent jamais à aboutir. Ainsi, le programme *4-Flight*, le plus important d'entre eux, conçu par l'industriel Thalès, était censé être livré en 2015. Or, la DSNA prévoit désormais de ne le mettre en service qu'à l'hiver 2022-2023, soit sept à huit ans après l'échéance initialement prévue, ce qui suscite l'inquiétude des contrôleurs aériens.

Il semblerait que la DSNA ait enfin pris conscience de la gravité de la situation – en partie grâce à mon rapport – puisque son projet annuel de performances pour 2019 indique que « la modernisation des équipements de navigation aérienne devient urgente et prioritaire et nécessite un effort

important pour que la concrétisation des projets devienne effective, dont en particulier *4-Flight* ». Encore faut-il s'en donner les moyens.

Cette prise de conscience pour le moins tardive se traduira en 2019 par une augmentation de 46,5 millions d'euros des investissements de la DGAC, qui atteindront 297,5 millions d'euros. Sur cette somme, 140,6 millions d'euros sont consacrés aux programmes de modernisation précédemment cités, dont le coût total, régulièrement revu à la hausse, représente désormais quelque 2 093,2 millions d'euros. Pour une telle somme, on est en droit d'exiger de l'efficacité !

Comme en 2018, le schéma d'emplois 2019 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emplois. Sa masse salariale augmentera de 1,3 %, pour atteindre 935,1 millions d'euros. Sur cette somme, 12,7 millions d'euros correspondent aux mesures catégorielles prévues par le protocole social 2016-2019 de la DGAC, dont le coût global représente 55 millions d'euros, contre 27,4 millions d'euros pour le protocole social 2013-2015.

L'assainissement financier du BACEA se poursuivra en 2019, avec une diminution de sa dette pour la cinquième année consécutive : celle-ci s'est réduite de 37,3 % depuis 2015, et l'encours devrait atteindre 804,1 millions d'euros au 31 décembre 2019, soit un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe, même si je considère que la gestion des grands programmes de modernisation de la navigation aérienne constitue un sujet de préoccupation.

Si les opérateurs du programme 159 font l'objet de baisses de leurs subventions pour charges de service public et d'effectifs plutôt sévères, les auditions de leurs responsables m'ont plutôt rassuré sur les perspectives de ces établissements publics.

Je suis donc favorable aux crédits de ce programme, ainsi qu'à ceux du nouveau programme relatif à l'économie sociale et solidaire, mais je n'appelle pas pour autant à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». À l'instar de Fabienne Keller, je considère que les insuffisances évoquées par Jean-François Husson dans les programmes qu'il nous a présentés posent problème.

**Mme Christine Lavarde.** – Jean-François Husson a parlé de la fusion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Or l'AFB a été créée il y a deux ans par fusion de l'Agence des aires marines protégées, du groupement d'intérêt public L'Atelier technique des espaces naturels, de l'établissement public des parcs nationaux et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Est-ce à dire que le législateur est allé trop vite ? Faut-il vraiment mobiliser les crédits du PIA 3, le troisième programme d'investissements d'avenir, pour le plan Ecophyto ? Fabienne Keller a pointé le désengagement

continu de l'État du financement des contrats de plan État-région (CPER). Le constate-t-on également partout ?

**M. Marc Laménie.** – Dans le nucléaire, j'observe qu'une autorité administrative indépendante (AAI) est évoquée ce soir, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), quand nous avons parlé ce matin de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ces deux organismes ont des missions différentes, mais qui se recoupent étroitement. Pourquoi ne figurent-ils pas dans la même mission ? Quels sont les engagements de l'État dans la lutte contre les inondations ? Ce qu'a dit Fabienne Keller sur le ferroviaire et les petites lignes m'attriste. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) a des moyens limités, et la situation devient de plus en plus compliquée. La reprise de la dette de SNCF Réseau est aussi un sujet complexe. Le fret capillaire se développe-t-il ? Cela soutiendrait les petites lignes. Il y a des opérateurs, des chargeurs, et des clients potentiels. Or on voit de plus en plus de camions...

**M. Antoine Lefèvre.** – Nous avons tous été frappés par l'effondrement du viaduc de Gênes l'été dernier. Des diagnostics ou des contrôles sont-ils prévus ? Nos infrastructures aussi n'ont pas toujours été suffisamment entretenues... Y a-t-il enfin une prise de conscience ?

**M. Philippe Dallier.** – Bonne question !

**M. Jérôme Bascher.** – Je comprends que Météo-France paiera 22 millions d'euros sur ses fonds propres pour le supercalculateur. N'y avait-il pas moyen de mutualiser cet achat avec le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) ?

**M. Rémi Féraud.** – Jean-François Husson a bien montré qu'on ne retrouvait pas le produit de la fiscalité écologique dans le financement de la transition énergétique, pour laquelle les efforts sont insuffisants pour atteindre les objectifs. Y a-t-il des domaines où les efforts sont à la mesure des ambitions affichées ?

**M. Patrice Joly.** – En effet, la fiscalité énergétique est une fiscalité de rendement. Les problématiques de certains territoires ne sont pas prises en compte – d'où le mouvement des gilets jaunes. L'AFB et ses déclinaisons régionales peinent à se mettre en place. Est-il exact que la diminution du prix du permis sera financée par un prélèvement sur les agences de l'eau ? Le coût du Grand Paris Express sera de 35 milliards d'euros, alors que le budget de l'AFITF sera de 13 milliards d'euros sur la période 2018-2022. Cela nous renvoie à la problématique de l'aménagement du territoire et à un risque de concentration et de congestion. Quelle est la stratégie pour le fret ferroviaire ? Voilà des années qu'elle est loin d'être claire...

**M. Thierry Carcenac.** – Je partage les observations de Jean-François Husson sur les agences de l'eau : ce qui est prévu n'est pas raisonnable. Quelle est votre appréciation sur l'éolien maritime et les expérimentations récentes auxquelles il a donné lieu ? Va-t-on le

développer ? Les CPER n'ont été consommés qu'à 60 %, et il est prévu de les prolonger de deux ans. Cette durée, trop longue, est déraisonnable. La saturation des trains du quotidien et de la liaison à grande vitesse (LGV) se fait sentir en Occitanie. Le débat qui aura lieu prochainement ne pourrait-il déboucher sur des affectations de taxes pour ces projets, à l'image de ce qu'a proposé Gilles Carrez pour le Grand Paris ? On veut réorienter le Céréma vers l'aide aux collectivités territoriales. Quels seraient ses tarifs ?

**M. Philippe Dominati.** - Ma question a déjà été posée par Antoine Lefèvre.

**M. Philippe Dallier.** - Gilles Carrez s'est investi sur le sujet du financement des surcoûts du Grand Paris Express, puisque Paris ne doit pas demander à la province de payer... J'espère que le coût de 35 milliards d'euros n'augmentera plus. Il a proposé une solution classique : augmenter les taxes sur les bureaux et les parkings, provoquant une levée de boucliers de la part des chefs d'entreprise. N'y a-t-il pas d'autres pistes envisagées dans son rapport, même s'il n'y a que des mauvaises solutions ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** - Je partage les inquiétudes de Fabienne Keller sur l'AFITF et les infrastructures du Grand Paris Express. Nous restons dans des impasses budgétaires.

Je déposerai un amendement sur la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Vu le niveau de taxe auxquelles sont soumises les compagnies françaises, il faudrait que les assises du transport aérien se traduisent par des décisions concrètes pour ne pas perdre davantage en compétitivité.

Jean-François Husson évoquait tous les sujets actuels dans son rapport l'année dernière - « bonnets rouges » à la place des « gilets jaunes » - , en pointant les deux problèmes liés à la hausse des tarifs de la TICPE : le Gouvernement fixe à l'aveugle une trajectoire pluriannuelle, sans connaître la trajectoire des prix du pétrole, qui actuellement augmente. Par ailleurs, le signal-prix peut parfois être un élément important pour changer le comportement des consommateurs, mais, là, il n'y a pas nécessairement d'alternative ni d'accompagnement prévu en zone rurale. Vouloir transformer toute la flotte automobile en voitures électriques en un projet de loi de finances est illusoire, de même pour les chaudières à fioul... Le Gouvernement voulait renforcer les moyens pour la transition énergétique, mais le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) passe de 1,6 milliard à 880 millions d'euros ; voilà la réalité ! Le Gouvernement est pris à son propre piège, alors que toute sa communication sur l'augmentation des taxes reposait sur le fait de donner davantage de moyens à la transition énergétique. La TICPE finance l'AFITF, les collectivités territoriales et le CAS - aux dépenses stables -, mais surtout le budget général de l'État. C'est une fiscalité de rendement.

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** - Le rapporteur général a fait la synthèse !

La fusion entre l'AFB et l'ONCFS se fait à marche forcée, d'autant que l'AFB venait de finaliser son schéma immobilier. Cette accélération vise à clarifier le sujet de la police de l'environnement. C'est un peu prématuré.

Le financement du plan Ecophyto est compliqué, mais soyons indulgents. Les agences de l'eau travaillent avec la profession agricole, auparavant au travers des mesures agro-environnementales, désormais sur de nouvelles mesures pour protéger la qualité des eaux et la ressource en eau. Même si plusieurs programmes existent sur l'agriculture de demain, il ne serait pas idiot de financer une partie de ce plan par les programmes d'investissement d'avenir.

Marc Laménie, dans un monde nouveau, des établissements publics pourraient être fusionnés. Trois ETP sont transférés de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) à l'Autorité de sûreté nucléaire. Oui, les efforts sont insuffisants par rapport aux objectifs. Les arguments qui nous sont opposés varient durant la même semaine : tantôt le budget total correspond au budget du ministère, tantôt il doit aussi participer au budget général. Il manque une ligne directrice. Les Français ont encore plus de mal à comprendre que nous... Un effort incontestable est réalisé sur la prime à la conversion. Adressons-nous à tous les Français. Pour avoir des résultats économiques, il faut s'occuper des plus modestes, mais aussi des classes moyennes. Soyons-y attentifs, sinon nous déplacerons le curseur sur des fractures territoriales.

Les agences de l'eau et les comités de bassin ont été fortement menacés il y a un an mais le ministre a révisé sa copie, il y a six agences. L'effort reste fait à l'échelle de chaque bassin - sinon les plus méritants auraient été pénalisés. Il y a de vrais soucis sur la ressource, avec 200 millions d'euros de moins pour les agences de bassin. Mais tout d'un coup, on trouve 500 millions d'euros, soit deux fois et demie de plus, lorsque le peuple français se plaint du manque de mesures sur la conversion énergétique.

Les tarifs de rachat de l'électricité produite par l'éolien maritime ont baissé, et les projets sont en *stand-by*, alors qu'il y avait soi-disant urgence à inscrire ce sujet dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, car tout était quasiment prêt. En réalité, hormis à Dunkerque, peu de vagues à l'horizon... Par ailleurs, les habitants ne partagent pas forcément l'objectif dans d'autres endroits.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial.** - Les contrats de plan pour la région Île-de-France prennent du retard ; le chiffre de 60 % est la projection et réalisation de projets à la fin des contrats de plan. Il est envisagé de les prolonger de deux ans, jusqu'en 2022. C'est un sujet important, qui recouvre souvent la question des petites lignes ferroviaires : l'État et SNCF Réseau sont très peu engagés, sauf pour l'investissement - à hauteur de 8 %. L'État doit assumer sa part.

---

Marc Laménie, nous n'avons pas fait d'étude spécifique sur le fret capillaire, qui est quasiment abandonné. Certaines lignes avec des trains non complets ont été totalement abandonnées, y compris pour les pondéreux. Cela rejoint la question de Patrice Joly sur la stratégie ferroviaire : le fret est largement abandonné, hormis quelques opérations ferroviaires sur certains axes. Nous ne sommes pas dans l'élaboration d'une stratégie... Nous avons des espoirs avec l'arrivée d'autres compétiteurs, mais ils n'ont pas beaucoup développé leur offre de fret ferroviaire.

À la suite de la catastrophe de Gênes, nous avons analysé le risque pesant sur les ponts français : 1 030 ponts sont en très mauvais état, 2 590 ont besoin d'entretien. C'est principalement lié à leur âge : ils ont été construits dans les années 1960-1970, époque de fort développement des infrastructures ; ils doivent être rénovés en profondeur.

Les financements sur les LGV sont quasiment arrêtés. La seule pour laquelle persiste un doute est la ligne Toulouse Bordeaux, à laquelle s'ajoute le cas particulier du Lyon-Turin, dont les tunneliers sont à l'œuvre.

Gilles Carrez a réalisé un rapport sur un sujet difficile. J'ai fait un rêve : dans les années 1960, le Gouvernement aurait acquis les terrains autour des nœuds ferroviaires et aurait ensuite tiré parti de la valorisation autour des gares du Grand Paris Express... Désormais, les taxes s'empilent, ce n'est pas satisfaisant. Et de tels dispositifs sont-ils applicables hors de Paris, ville où la base fiscale est importante ? La LGV Est a bénéficié de cofinancements par les collectivités territoriales, ce qui se traduit par de la fiscalité locale. Avez-vous envie de cette LGV ? Souvent, les bénéficiaires sont ceux qui se trouvent en bout de ligne, et non ceux qui sont sur le chemin...

Depuis plusieurs années, nous avons conscience d'un surcoût probable pour le Grand Paris Express car les primes de risque n'étaient pas ajustées ; tout ou presque devait être réalisé par tunnelier, ce qui représente un risque opérationnel énorme : on ne sait ce qu'on va trouver dans le sous-sol, et il faut parfois creuser très profond. Désormais, l'évaluation est plus honnête, avec des marges raisonnables. Les budgets vont être respectés jusqu'aux Jeux Olympiques, mais c'est moins garanti pour les tranches suivantes. Des recalages ont abouti à des arbitrages bizarres, conduisant parfois à ne pas terminer des boucles - ce qui était pourtant l'objectif, sortir du système radial...

Plus de 13 milliards d'euros pour les transports, c'est un beau budget pour les cinq ans à venir...

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** - Météo-France va puiser 21 millions d'euros dans son fonds de roulement dans les prochaines années ; il faudra voir quelle part sera affectée au supercalculateur. Pouvait-on le mutualiser avec d'autres grandes institutions ? La question mérite d'être posée. Météo-France aurait souhaité être éligible aux programmes

d'investissements d'avenir (PIA), mais n'a pas été retenu pour ce projet. Un marché est en cours d'attribution, il était temps que ce projet se concrétise.

Sur le Céréma, je n'ai pas d'idée précise ni préconçue sur les tarifs. Pour que sa réorientation en direction des collectivités territoriales fonctionne, il faut que l'État le laisse consacrer une partie de sa matière grise, et donc de sa subvention pour charges de service public, à des actions pour les collectivités. Cette réorientation, majeure, passera par un changement de culture, et suppose que le Céréma reste présent sur les territoires.

Oui, il faut conclure rapidement les Assises du transport aérien et prendre les mesures nécessaires. Nous en débattons en séance publique.

**M. Vincent Éblé, président.** – Il n'y a pas d'amendement sur les crédits. M. Husson propose le rejet des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » et est rejoint par les autres rapporteurs spéciaux.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial.** – Je m'abstiendrai.

**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 ».**

**Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les articles 75, 76, 76 bis, 76 ter, 76 quater et 76 quinquies rattachés, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres », le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », le CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et le CAS « Transition énergétique ».**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, et après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Elle a confirmé sa décision d'adopter sans modification les articles 75, 76, 76 bis, 76 ter, 76 quater et 76 quinquies rattachés, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres », le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », le CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et le CAS « Transition énergétique ».**

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires**

- Mme Régine ENGSTRÖM, Secrétaire général ;
- M. Philippe CLERGEOT, Directeur des affaires financières ;
- M. Jacques CLEMENT, Directeur des ressources humaines ;
- M. Ronald DAVIES, Chef du service des politiques support et des systèmes d'information ;
- M. Guillaume MASCARIN, Conseiller.

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

- M. Laurent MICHEL, Directeur.

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

- M. Patrick SOULÉ, Adjoint de M. Cédric BOURILLÉ, Directeur.

#### **➤ *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)***

- M. Paul DELDUC, Directeur.

### **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.

### **Agence française pour la biodiversité (AFB)**

- M. Paul MICHELET, Directeur général adjoint.

### **Fondation pour la nature et l'homme (ex fondation Nicolas Hulot)**

- M. Kévin PUISIEUX, Responsable Économie et Finance ;
- Mme Marie CHÉRON, Responsable Mobilités.

**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 ;
- M. Fabrice BOISSIER, Directeur général délégué.