



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »
(Programmes 113, 181, 174, 345, 217)

Comptes d'affectation spéciale

« AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

et

« TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »

Examen par la commission des finances le mercredi 2 novembre 2016

Rapporteur spécial :

M. Jean-François HUSSON

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
---	---

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. UNE MISSION MARQUÉE PAR LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME BUDGÉTAIRE À LA SUITE DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ ÉNERGETIQUE INTERVENUE EN 2015	9
1. La mission « Écologie » connaît des changements de périmètre importants	9
2. Des moyens budgétaires dédiés à l'écologie en légère hausse par rapport à 2016 mais qui ne permettent pas d'accompagner la transition énergétique	10
II. UNE MASSE SALARIALE QUI AUGMENTE DEUX FOIS PLUS VITE QUE LES ÉCONOMIES RÉSULTANT DE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS.....	15

DEUXIÈME PARTIE : LES POLITIQUES SECTORIELLES PORTÉES PAR LA MISSION

I. UN MANQUE DE STRATÉGIE ET UNE INADAPTATION DE MOYENS CONSACRÉS À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	18
1. Une politique de transition énergétique et de lutte contre la pollution de l'air et contre le changement climatique peu cohérente et sous-budgétée	18
a) La lutte contre la pollution de l'air et contre le changement climatique : une absence regrettable de vision stratégique et de cohérence	18
b) Une politique de transition énergétique insuffisamment financée	21
2. La politique de prévention des risques : vers l'adoption de la quasi-totalité des PPRT, quinze ans après la catastrophe « AZF »	24
3. Une politique de l'eau et de la biodiversité mal calibrée pour tenir les engagements européens de la France	28
II. DES OPÉRATEURS FORTEMENT MIS À CONTRIBUTION OU SOUS-DIMENSIONNÉS POUR FAIRE FACE À L'ACCROISSEMENT DE LEURS MISSIONS	29
1. Un nouvel opérateur qui devra faire ses preuves : l'Agence française pour la biodiversité	29
2. Des opérateurs trop fortement mis à contribution : le Cérema et les agences de l'eau.....	31
a) Une baisse des moyens de fonctionnement du Cérema difficilement soutenable	31
b) Les agences de l'eau : un nouveau prélèvement de 175 millions d'euros malgré l'élargissement de leurs compétences aux questions de biodiversité.....	33
3. Des opérateurs qui ne sont pas assez dotés pour faire face à l'évolution de leurs missions : l'ADEME et l'ASN	34
a) Les ressources de l'ADEME sont maintenues mais sont insuffisantes pour atteindre les objectifs de la loi « transition énergétique »	34
(1) L'annonce du doublement du fonds « chaleur » d'ici 2017 ne connaît aucune traduction budgétaire	36
(2) La politique « déchets » dans l'attente d'une réforme de la TGAP	38
(3) Les moyens des programmes d'investissements d'avenir (PIA) au service de la transition énergétique.....	39

b) Une hausse des moyens humains de l'ASN qui pourrait être insuffisante à terme.....	41
---	----

TROISIÈME PARTIE : LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »

1. La nécessité de créer un compte d'affectation spéciale dédié au financement de la transition énergétique.....	44
2. Les dépenses du CAS « Transition énergétique » présentent une évolution très dynamique.....	46
3. Une augmentation des recettes du CAS principalement portée par la hausse de la contribution climat-énergie sur les énergies fossiles	51
4. L'augmentation soutenue des charges de service public de l'énergie pose la question du coût pour les consommateurs de la transition énergétique et de son contrôle par le Parlement.....	55

QUATRIÈME PARTIE LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

1. L'instabilité des dispositifs d'aides révélatrice de la difficulté à calibrer les modalités de soutien aux véhicules propres	62
2. Le durcissement du barème du « malus » prévu par le projet de loi de finances pour 2017	64

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

1. **9,6 milliards d'euros de crédits de paiement sont demandés au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2017**, soit une hausse de 5,5 % par rapport à 2016. Toutefois, cette hausse ne s'explique pas par un effort accru en direction de l'écologie mais principalement par des mesures de périmètre. **À périmètre constant, la mission voit ses crédits progresser de 0,9 %**, en raison du dynamisme des dépenses portées par le nouveau programme 345 « Service public de l'énergie », en particulier des dispositifs de soutien à la cogénération, à la péréquation tarifaire au profit des zones non interconnectées et aux ménages en situation de précarité énergétique.

2. **La masse salariale du ministère de l'environnement augmente deux fois plus vite que les économies résultant de la baisse des effectifs**. Malgré un schéma d'emploi de - 500 ETP prévu pour 2017, la masse salariale augmentera en 2017 de 16,6 millions d'euros à périmètre constant, ce qui s'explique notamment par **la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et par l'application du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)**. En revanche les dépenses de fonctionnement diminuent du fait de la rationalisation de la fonction achat et des économies réalisées par le regroupement immobilier des services centraux du ministère.

3. **La politique de lutte contre la pollution de l'air manque de vision stratégique et de cohérence. La situation financière des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) est fragile**; compte tenu du désengagement financier de certaines collectivités, il est impératif que l'État consolide sa participation financière après de ces associations. Le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) prévu par la loi relative à la transition énergétique au 30 juin 2016 n'a pas été adopté, et **la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ne comporte aucune indication relative à l'évolution du parc nucléaire** pour atteindre l'objectif fixé par la loi d'une part de nucléaire de 50 % dans la production d'électricité à l'horizon 2025.

4. **La politique de transition énergétique est insuffisamment financée. Le fonds de financement de la transition énergétique qui devait être doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans n'a été pourvu que de 250 millions d'euros en 2016 et aucun crédit supplémentaire n'est prévu en 2017**. En ce qui concerne la fiscalité énergétique, **aucun calendrier de rapprochement de la fiscalité du gazole et de l'essence**, décidée précipitamment suite au « dieselgate », n'est défini afin de donner de la visibilité aux constructeurs. De même, après avoir annoncé, sans concertation, que la France s'engagerait unilatéralement à donner un **prix plancher au carbone**, le Gouvernement a renoncé à cette mesure qui aurait eu des conséquences sociales importantes.

5. **La politique de prévention des risques est marquée par l'adoption de la quasi-totalité 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). Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dont les ressources ont été accrues au fil du temps connaît un solde positif de plus de 300 millions d'euros en 2016. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit en conséquence un prélèvement de 70 millions d'euros sur ce fonds.**

6. **La politique de l'eau et de la biodiversité est marquée par la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) au 1^{er} janvier 2017.** Ses moyens budgétaires et humains paraissent suffisants d'autant plus de 45 postes supplémentaires sont créés par rapport aux structures qu'elle remplace afin de tenir compte de l'élargissement de ses missions, notamment à la gestion des parcs naturels marins. En revanche la création de l'AFB ne devrait conduire qu'à **une rationalisation à la marge des implantations territoriales.** La création de l'AFB pose également la **question de l'articulation de ses missions avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS),** avec une perspective de mutualisation de leurs services départementaux.

7. **Certains opérateurs sont trop fortement mis à contribution.** Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) voit ses moyens fortement réduits (baisse de 4,2 % des effectifs) et est confronté à une équation impossible : sa subvention baisse plus vite que l'augmentation de la masse salariale, ce qui réduit les moyens disponibles pour développer ses activités notamment en direction des collectivités territoriales. **Les agences de l'eau font à nouveau l'objet d'un prélèvement de 175 millions d'euros** malgré l'élargissement de leurs compétences à la biodiversité.

8. **Certains opérateurs pourraient être sous-dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions,** en particulier l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit ses missions fortement augmenter (renforcement de la sûreté du parc nucléaire suite à l'accident de Fukushima, vieillissement des centrales nucléaires et instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement, mise en service du réacteur EPR de Flamanville, etc.).

9. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) voit son budget maintenu par rapport à l'année dernière. **L'annonce de la ministre de l'environnement d'un doublement du fonds « chaleur » d'ici 2017 n'est pas respectée** (221 millions d'euros sont prévus au lieu des 420 millions d'euros annoncés). Les engagements des enveloppes des programmes d'investissement d'avenir (PIA) 1 et 2 gérés par l'ADEME devraient être terminés d'ici mi-2017. **700 millions d'euros supplémentaires sont prévus dans le cadre du PIA 3** pour le volet « Démonstrateurs de recherche de la transition énergétique et écologique ».

Compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »

1. La création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » par la loi de finances rectificative pour 2015 **renforce la visibilité et le suivi des recettes et des dépenses liées à la politique de l'énergie par le Parlement**, qui peut désormais fixer le taux de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

2. **Les dépenses du CAS sont évaluées à près de 7 milliards d'euros en 2017, et présentent une évolution très dynamique**, principalement du fait de la compensation aux opérateurs du service public de l'électricité et du gaz de leurs charges de service public au titre du soutien à la production d'électricité à partir de sources renouvelables (contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération) et du soutien à l'injection de bio-méthane dans les réseaux de distribution de gaz.

3. Le CAS retrace également la dépense correspondant à **l'apurement de la dette de l'État à l'égard d'EDF au titre de la compensation des charges de service public**, pour un montant de 1,2 milliard d'euros en 2014 (sur une dette totale de 5,7 milliards d'euros à rembourser d'ici 2020).

4. Afin de compenser la hausse des dépenses, **1,7 milliard d'euros de dépenses supplémentaires sont nécessaires en 2017**. Ce financement est assuré grâce à la **montée en puissance de la contribution-climat énergie (ou « taxe carbone ») pesant sur les énergies fossiles dont 85 % du produit supplémentaire est affecté au CAS**.

5. Dans un contexte de développement croissant des filières renouvelables, **les recettes fiscales devront augmenter rapidement, ce qui pose la question du coût de la transition énergétique pour les consommateurs finals**. Par ailleurs, le Parlement n'a aucun contrôle sur le montant des charges à compenser et ne peut donc pas encadrer l'évolution de ces coûts. Il est impératif que le soutien public aux énergies renouvelables soit proportionné aux besoins, sans engendrer de sur-rémunérations des investisseurs.

Compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres »

1. Le compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres », prévoit une **forte hausse de la dépense associée aux aides versées aux personnes achetant des véhicules propres en 2017**, qui augmente de 17 % pour s'établir à **347 millions d'euros**. Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation anticipée du nombre de véhicules achetés qui bénéficieront du bonus en 2017 (en particulier les véhicules électriques).

2. **Les dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres et au retrait de véhicules polluants ont fait l'objet de modifications substantielles ces**

dernières années. Malgré l'élargissement de la **prime à la conversion** en 2016 (qui peut désormais être attribuée lorsque l'achat d'un véhicule neuf s'accompagne du retrait de la circulation d'un véhicule diesel de plus de dix ans), le nombre de primes versées reste bas ; **ce dispositif paraît toujours peu incitatif pour les ménages modestes.** La forte baisse du bonus accordé aux véhicules hybrides (de 2 000 à 750 euros pour les *full* hybrides et de 4 000 à 1 000 euros pour les véhicules hybrides rechargeables) ne semble pas avoir provoqué de chute brutale des acquisitions de ces véhicules.

3. **Le Gouvernement envisage, en 2017, d'élargir les « bonus » aux deux ou trois roues et aux quadricycles électriques ;** le montant de l'aide pourrait être fixé à 27 % du coût d'acquisition, plafonné à 1 000 euros. Il envisage également **d'introduire un plafond lié au prix des véhicules au-dessus duquel le bonus ne serait pas attribué** (par exemple 40 000 ou 45 000 euros).

4. Afin de compenser la hausse prévue des dépenses, le **projet de loi de finances pour 2017 prévoit une révision du barème du « malus » appliqué aux véhicules les plus polluants :** le seuil d'application du « malus » serait abaissé à 127 grammes de CO₂ par kilomètre (contre 130 grammes actuellement), le barème serait lissé et fortement durci à partir d'un niveau d'émission de 155 grammes de CO₂ par kilomètre. Le surcoût serait ainsi de 4 000 et 6 000 euros pour les véhicules émettant respectivement 180 et 190 grammes de CO₂ par kilomètre. **Cette révision du barème induirait un produit supplémentaire de 124 millions d'euros.**

Au 10 octobre 2016, date limite fixée par la LOLF, 53,5 % des réponses (46 sur 86) au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. UNE MISSION MARQUÉE PAR LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME BUDGÉTAIRE À LA SUITE DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ ÉNERGETIQUE INTERVENUE EN 2015

1. La mission « Écologie » connaît des changements de périmètre importants

Le présent rapport porte sur les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors dépenses relatives aux transports, à l'information géographique et à la météorologie¹, ce qui représente 57 % des crédits de paiement (CP) de la mission en 2017 :

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

- 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 au renforcement de la sûreté nucléaire ;

- 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 345 « Service public de l'énergie », qui regroupe les dépenses relatives à la péréquation tarifaire pour les zones non-interconnectées (ZNI), les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, 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 l'environnement, de l'énergie et de la mer ainsi que celle du ministère du logement et de l'habitat durable.

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

La maquette budgétaire de la mission « Écologie » est marquée par plusieurs changements en 2017 :

- la fusion des programmes 159 « Information géographique et cartographique » et 170 « Météorologie » dans un nouveau programme 159 « Expertise, géographie et météorologie »¹ ;

- la création d'un nouveau programme 345 « Service public de l'énergie » qui regroupe des dépenses auparavant financées directement par la contribution au service public de l'électricité (CSPE)² ;

- le transfert de la subvention pour charges de service public du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) du programme 217 vers le nouveau programme 159, pour un montant de 213,2 millions d'euros³ ;

- le transfert entrant de la dotation budgétaire versée à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), auparavant inscrite sur le programme 134 du ministère de l'économie et désormais inscrite au sein d'une nouvelle action 27 du programme 217, pour un montant de 20,6 millions d'euros ;

- le transfert sortant des crédits de fonctionnement des services déconcentrés régionaux métropolitains (DREAL et directions régionales d'Ile-de-France), ainsi que des services interrégionaux et des services centraux implantés en région du programme 217 vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », pour un montant de 23 millions d'euros.

Enfin, le champ de l'analyse porte également sur les comptes d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » et « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

2. Des moyens budgétaires dédiés à l'écologie en légère hausse par rapport à 2016 mais qui ne permettent pas d'accompagner la transition énergétique

9,6 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) sont demandés, au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », dans le projet de loi de finances pour 2017. Cela représente une hausse de 5,5 % par rapport à l'année 2016.

¹ Le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat chargé de l'examen des crédits de ce nouveau programme est Vincent Capo-Canellas.

² Réalisée par la loi de finances rectificative pour 2015 et donc effective dès 2016, cette création n'a pas pu être mentionnée par votre rapporteur spécial dans son rapport budgétaire de l'année dernière.

³ Ce transfert n'étant pas connu lors des travaux préparatoires à l'examen des crédits de cette mission, le présent rapport inclut un développement sur le Cérema.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (hors transports) en 2016 et 2017, et exécution 2015

(en euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

Programmes et actions	Exécution 2015	2016	2017	Evolution	
				€	%
113 - Paysages, eau et biodiversité	272 423 409	275 895 797	279 774 579	3 878 782	1,41%
01 - Sites, paysages, publicité	6 112 190	6 980 146	6 767 225	-212 921	-3,05%
02 - Logistique, formation et contentieux	5 948 672	5 554 568	5 631 514	76 946	1,39%
07 - Gestion des milieux et biodiversité	260 362 547	263 361 083	267 375 840	4 014 757	1,52%
181 - Prévention des risques	245 111 708	221 182 967	229 619 097	8 436 130	3,81%
01 - Prévention des risques technologiques et des pollutions	104 260 766	83 936 062	89 452 946	5 516 884	6,57%
09 - Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	59 193 442	59 876 072	62 800 000	2 923 928	4,88%
10 - Prévention des risques naturels et hydrauliques	39 857 500	38 670 833	39 466 151	795 318	2,06%
11 - Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites	41 800 000	38 700 000	37 900 000	-800 000	-2,07%
174 - Énergie, climat et après-mines	595 791 076	509 585 597	456 971 285	-52 614 312	-10,32%
01 - Politique de l'énergie	6 188 324	4 158 209	4 051 900	-106 309	-2,56%
04 - Gestion économique et sociale de l'après-mines	553 423 962	476 326 000	424 284 060	-52 041 940	-10,93%
05 - Lutte contre le changement climatique	30 441 000	27 949 546	27 519 762	-429 784	-1,54%
06 - Soutien	1 168 147	1 151 842	1 115 563	-36 279	-3,15%
345 - Service public de l'énergie	-	2 049 600 000	2 548 000 000	498 400 000	24,32%
01 - Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	-	1 072 700 000	1 380 300 000	307 600 000	28,68%
02 - Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	-	316 100 000	496 900 000	180 800 000	57,20%
03 - Soutien à la cogénération	-	468 200 000	565 600 000	97 400 000	20,80%
04 - Comensation carbone	-	93 000 000	-	-	-
05 - Frais de support	-	93 900 000	99 870 000	5 970 000	6,36%
06 - Médiateur de l'énergie	-	5 700 000	5 330 000	-370 000	-6,49%
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 514 246 119	2 448 885 204	2 274 472 350	-174 412 854	-7,12%
01 - Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	249 569 767	236 993 303	19 139 429	-217 853 874	-91,92%
02 - Fonction juridique	2 759 211	2 586 743	2 564 238	-22 505	-0,87%
03 - Politique et programme de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	157 410 546	155 434 311	127 400 618	-28 033 693	-18,04%
04 - Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	24 612 714	22 085 884	21 893 737	-192 147	-0,87%
05 - Politique des ressources humaines et formation	216 756 860	210 644 572	214 976 096	4 331 524	2,06%
06 - Action européenne et internationale	8 717 636	9 056 575	8 971 075	-85 500	-0,94%

Programmes et actions	Exécution 2015	2016	2017	Evolution	
				€	%
07 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »	501 029 880	488 103 956	497 821 246	9 717 290	1,99%
08 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transport »	616 019 789	605 137 682	606 106 341	968 659	0,16%
09 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routières »	38 781 295	1 689 743	1 412 145	-277 598	-16,43%
11 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes»	184 216 321	181 720 076	187 465 597	5 745 521	3,16%
13 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau et biodiversité»	213 580 190	232 409 250	253 320 654	20 911 404	9,00%
15 - Personnels relevant du ministère du logement et de l'égalité des territoires					
16 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques »	233 720 377	232 576 473	240 882 165	8 305 692	3,57%
18 - Personnels relevant de programmes d'autres ministères					
22 - Personnels transférés aux collectivités territoriales	8 276 998	9 436 273	8 327 624	-1 108 649	-11,75%
23 - Personnels oeuvrant pour les politiques des programmes « Énergie, climat et après-mines »	55 732 443	54 848 052	56 336 446	1 488 394	2,71%
24 - Personnels oeuvrant dans le domaine des transports aériens	2 038 783	2 068 097	2 099 616	31 519	1,52%
25 - Commission nationale du débat public	2 426 251	2 415 069	3 450 000	1 034 931	42,85%
26 - Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	1 597 058	1 679 145	1 700 000	20 855	1,24%
27 - Commission de régulation de l'énergie (nouveau)	-	-	20 605 323	-	-
Total mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors transports	3 627 572 312	5 283 966 598	5 559 218 214	275 251 616	5,21%
Total mission « Écologie, développement et mobilité durables »	7 288 779 489	9 163 961 272	9 673 186 890	509 225 618	5,56%

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission « Écologie » annexée au projet de loi de finances pour 2017

S'agissant des programmes étudiés dans le cadre du présent rapport, **la hausse des crédits par rapport à l'année dernière, de 5,21 %, ne s'explique pas par un effort accru en direction politiques portées** – bien que certaines évolutions positives soient à retenir –, mais principalement par une mesure de périmètre : les dépenses portée par le programme 345 sont

budgetisées pour la première fois en année pleine, ce qui conduit à majorer les crédits de 527 millions d'euros (cf. *infra*).

À périmètre constant, la mission voit ses crédits progresser de 0,9 % par rapport à l'année dernière. Cette hausse s'explique principalement par le **fort dynamisme des dépenses portées par le programme 345**, en particulier les dispositifs de soutien à la cogénération (+ 97,4 millions d'euros), à la péréquation tarifaire en faveur des zones non interconnectées (+ 307,6 millions d'euros) et aux ménages en situation de précarité énergétique (+ 180,8 millions d'euros)¹, mais également par le renfort des moyens relatifs à la sûreté nucléaire avec une augmentation du nombre d'effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (+ 8,5 millions d'euros) ou à la biodiversité, corrélativement à la création de l'Agence française pour la biodiversité (+ 4 millions d'euros).

En revanche, une forte baisse des crédits est enregistrée par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » (- 10,3 %) en raison de la baisse tendancielle des prestations versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM).

De même, **la mise à contribution des opérateurs au titre du redressement des comptes publics se poursuit.** Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit ainsi : une réduction de 380 ETP sur l'ensemble des opérateurs, une baisse des subventions pour charges de service public de 0,4 % - alors même que leur masse salariale augmentera sous l'effet de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique et de la mise en place du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) -, des prélèvements sur fonds de roulement des agences de l'eau (175 millions d'euros) et de l'établissement public de sécurité ferroviaire (25 millions d'euros). La situation détaillée de certains opérateurs de la mission est présentée *infra*.

En somme, la mission « Écologie » ne fait toujours pas partie des missions prioritaires du Gouvernement. Il convient cependant de rappeler que le financement de la transition énergétique ne se limite 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 2017 rappelle les **autres dispositifs financiers qui existent**, au premier rang desquels :

- 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 » ;

¹ Ces montants intègrent l'effet de budgétisation en année pleine mentionné *supra*.

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

- les aides du fonds « chaleur » de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;

- 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.

Par ailleurs, certains opérateurs rattachés à la mission bénéficient, outre les subventions versées par l'État et retracées par la présente mission, de recettes affectées afin de mettre en œuvre les politiques portées par le ministère de l'environnement¹.

Enfin, la politique fiscale peut jouer un rôle en permettant d'orienter les ménages et les entreprises vers des comportements moins dommageables pour l'environnement.

Toutefois, la politique budgétaire et fiscale du Gouvernement en matière environnementale est à la fois insuffisante et incohérente.

S'agissant des moyens budgétaires, il est regrettable que le Gouvernement se contente trop souvent de faire de la communication autour de l'écologie, à travers des annonces qui ne connaissent aucune traduction budgétaire. C'est le cas notamment de l'annonce du doublement du fonds « chaleur » de l'ADEME en 2017, qui n'est pas effective, et de l'enveloppe spéciale pour la transition énergétique, créée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui n'a été que de 250 millions d'euros sur les 1,5 milliard d'euros initialement prévus. Par ailleurs, la recherche d'économies conduit le Gouvernement à réduire parfois drastiquement les moyens de certains opérateurs de la mission. C'est notamment le cas du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), dont la pérennité financière ne semble pas assurée.

S'agissant de la fiscalité énergétique, la politique du Gouvernement manque de vision stratégique. Le rapprochement de la fiscalité entre le diesel et l'essence a été annoncé de manière précipitée suite au scandale du « dieselgate », sans qu'un calendrier de rapprochement n'ait été indiqué pour permettre aux constructeurs de s'adapter. De même, les tergiversations du Gouvernement sur l'extension de la déductibilité de

¹ Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission, la Cour des comptes remarquait ainsi que les opérateurs de la mission avaient bénéficié de ressources affectées à hauteur de 4,9 milliards d'euros en 2015 et avaient engagé des dépenses estimées à 7,2 milliards d'euros, soit un montant proche des dépenses exécutées sur crédits budgétaires nets des subventions pour charges de service public.

la TVA aux véhicules essence et sur le prix plancher du carbone, annoncé en avril 2016 avant d'être abandonné, traduisent ces incohérences.

L'absence de stratégie est toute aussi manifeste s'agissant de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui devait être le document phare déterminant la trajectoire d'évolution du mix énergétique français au cours des prochaines années, et qui ne contient pourtant aucune précision sur les moyens d'atteindre l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production électrique à 50 % d'ici 2025.

Ces différents éléments, présentés en détail dans la suite du rapport, montrent que la politique menée n'est pas à la hauteur des enjeux. Le rapport du Gouvernement sur les nouveaux indicateurs de richesse publié le 19 octobre 2016 montre d'ailleurs que l'indicateur relatif à l'« empreinte carbone » de la France a connu une évolution défavorable l'année dernière : *« en 2015, l'empreinte carbone est légèrement supérieure à celle estimée pour l'année 2014. Cette évolution doit cependant être rapportée aux conditions climatiques observées en 2014, année particulièrement chaude au regard des moyennes décennales »*. Ce rapport rappelle également que, malgré la tendance globale à la baisse de l'empreinte carbone (depuis les années 1990, les émissions de gaz à effet de serre de la France ont été réduites de 14,9 %), *« le niveau [d'émissions de CO₂] par habitant (11,9 tonnes) doit être mis en regard des objectifs internationaux et nationaux qui visent à contenir le réchauffement climatique à moins de 2°C, soit une cible inférieure à 2 tonnes de CO₂ pour chacun des habitants de la planète en 2050 »*.

II. UNE MASSE SALARIALE QUI AUGMENTE DEUX FOIS PLUS VITE QUE LES ÉCONOMIES RÉSULTANT DE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS

Les dépenses « support » du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et du ministère du logement et de l'habitat durable (MLHD) 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.

L'année 2017 est marquée, à périmètre constant, par une augmentation sensible des crédits (+ 1,7 % par rapport à 2016). Cette hausse est liée à l'augmentation des dépenses de personnel (titre 2), lorsque les dépenses hors titre 2 connaissent un léger recul de - 0,86 %.

S'agissant du MEEM, **la hausse de la masse salariale, de 16,6 millions d'euros à périmètre constant en 2017 s'explique de la façon suivante :**

- 11,5 millions d'euros au titre de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique ;

- 9,8 millions d'euros en raison de l'application du PPCR ;

- 5,6 millions d'euros en raison du glissement vieillisse technicité ;
- 2,3 millions d'euros liés à l'augmentation des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ;
- 4,2 millions d'euros au titre de mesures catégorielles et de mesures d'accompagnement des réformes ;
- une baisse de 19,2 millions d'euros du fait des économies induites par les suppressions d'emplois.

Ainsi, la masse salariale augmente environ deux fois plus rapidement que les économies générées par la baisse des effectifs. L'année 2017 sera à cet égard marquée par un schéma d'emploi fixé à - 500 ETP sur le programme 217 et de + 30 ETP sur le programme 181 au titre de l'augmentation des effectifs de l'ASN. Il s'agit d'une baisse substantielle mais moins importante que l'année dernière (- 671 ETP au total).

Ainsi, le plafond d'emploi de la mission s'élève à 29 403 ETPT en 2017 (comprenant le transfert de 149 ETPT de la commission de régulation de l'énergie).

Répartition du plafond d'emplois en 2016 et 2017 sur le programme support

(en ETPT)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Plafond demandé en 2016	Plafond demandé en 2017
07 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »	7 352	7 181
08 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transports »	10 613	10 359
09 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routière »	26	31
11 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes »	2 834	2 820
13 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau et biodiversité »	3 326	3 490
16 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques »	3 245	3 248
22 - Personnels transférés aux collectivités territoriales	2 100	1 296
23 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Énergie, climat et après-mines »	775	768

24 - Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	40	40
25 - Commission nationale du débat public	7	9
26 - Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	12	12
27 - Commission de régulation de l'énergie (<i>nouveau</i>)	-	149
Total	30 330	29 403

Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets annuels de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexés aux projets de lois de finances pour 2016 et 2017

Des économies seront réalisées sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement des ministères de l'environnement et du logement.

Les moyens de fonctionnement et les dépenses immobilières diminuent de 3 % par rapport à 2016, ce qui s'explique par la poursuite de la rationalisation de la fonction achat ainsi que par les économies réalisées au titre du regroupement immobilier des services centraux du ministère sur le site de la défense. Les économies réalisées par ce regroupement en 2017 ne sont que partielles, la dernière phase du déménagement des services ministériels dans la paroi Sud de la Grande Arche ne devant intervenir qu'au cours du premier semestre 2017. D'après le secrétariat général des ministères, les projections pour 2018 permettent d'estimer les économies à près de 9 millions d'euros.

DEUXIÈME PARTIE : LES POLITIQUES SECTORIELLES PORTÉES PAR LA MISSION

I. UN MANQUE DE STRATÉGIE ET UNE INADAPTATION DE MOYENS CONSACRÉS À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

1. Une politique de transition énergétique et de lutte contre la pollution de l'air et contre le changement climatique peu cohérente et sous-budgétée

Deux programmes portent des financements relatifs à la transition énergétique et à la lutte contre la pollution de l'air et le changement climatique :

- **le programme 174 « Énergie, climat, après-mines »**, qui finance à ce titre principalement les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), le laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) le centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA) et la mise en œuvre des mesures décidées pour la prévention et la réduction atmosphérique dont les plans de protection de l'atmosphère ;

- **le programme 345 « Service public de l'énergie »**, qui finance principalement la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI), le soutien aux projets de cogénération, les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz ainsi que le budget du Médiateur de l'énergie.

Par ailleurs, les soutiens apportés par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » à la production d'électricité à partir de sources renouvelables et à l'injection de bio-méthane dans les réseaux de gaz et par le CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » au renouvellement du parc automobile sont détaillés plus loin.

*a) La lutte contre la pollution de l'air et contre le changement climatique :
une absence regrettable de vision stratégique et de cohérence*

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 27,5 millions d'euros en 2017, en baisse de 1 % par rapport à 2016. Ils permettent notamment de financer la participation de l'État au budget des AASQA, pour un montant de 18,7 millions d'euros en 2017, du LCSQA, pour un montant de 4,6 millions d'euros et du CITEPA, pour un montant de 1,2 million d'euros.

S'agissant des AASQA, les subventions de l'État ont représenté 28 % de leur budget total en 2014. Ces associations sont par ailleurs financées par des dons des entreprises émettant des substances polluantes

dans l'atmosphère, qui bénéficient en compensation d'une déduction fiscale de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et, parfois, par une participation financière des collectivités territoriales. Le montant de la subvention de l'État est relativement stable en 2017, après une baisse de 3,4 % en 2016.

Toutefois, la situation financière des AASQA est fragile. En effet, la politique péréquatrice de rééquilibrage des subventions entre les différentes AASQA menée depuis 2015 a conduit à des baisses de dotation pour 11 AASQA sur 18 en 2016¹, ce qui renforce les difficultés de certaines associations ; cette politique sera poursuivie en 2017. Par ailleurs, les AASQA font face à un désengagement financier de certaines collectivités. D'après le réseau Atmo France, une vingtaine de départements aurait cessé de subventionner des AASQA ces dernières années compte tenu des difficultés financières auxquelles ils font face par ailleurs

Dans ce contexte, il est impératif que l'État consolide sa participation financière auprès des AASQA, et que ces dernières poursuivent leurs démarches auprès des industriels afin de les sensibiliser à la possibilité de faire des dons déductibles de la TGAP.

La politique de lutte contre pollution passe plus largement par un ensemble de mesures de réglementation et des mesures fiscales non retracées par la mission « Écologie ». Or, la politique du Gouvernement est largement incohérente et insuffisante en la matière.

S'agissant des mesures de planification, on peut tout d'abord déplorer le retard pris dans l'adoption du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), prévu par l'article 64 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), et qui devait être adopté au plus tard le 30 juin 2016. Ce plan vise à réduire les émissions de polluants atmosphériques et doit notamment être composé d'un décret fixant des objectifs chiffrés de réduction des émissions des principaux polluants à horizon 2020, 2025 et 2030, ainsi que de mesures dans les quatre secteurs d'activité principalement émetteurs de polluants (industrie, transport, résidentiel tertiaire, agriculture). D'après le ministère de l'environnement, il pourrait être adopté au début de l'année 2017.

Par ailleurs, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), nouvel outil de programmation prévu par l'article 176 de la LTECV se substituant aux anciennes programmations pluriannuelles d'investissements (PPI), doit fixer la trajectoire d'évolution du mix énergétique français, et

¹ Par ailleurs, un rééquilibrage des subventions attribuées aux AASQA est mis en place depuis 2015 en fonction de leur situation locale et de leur capacité à mobiliser des dons au titre de la TGAP payée sur leur territoire. Ceci conduit à des variations des montants de subventions, qui ne peuvent dépasser 3 % des montants versés. En 2016, dans le cadre des régions fusionnées, 11 AASQA ont vu leur dotation baisser en raison de cette mesure, 5 ont connu une hausse de leur et 2 AASQA ont connu une stabilité.

notamment les objectifs quantitatifs de développement de chaque filière renouvelable.

Or le décret relatif à la PPE publié le 27 octobre 2016¹ ne comporte aucune indication relative à l'évolution de la production électrique nucléaire française, hormis le rappel de l'objectif fixé par l'article 1^{er} de la LETCV de réduction à 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité à l'horizon 2025². Aucune indication sur l'évolution du parc nucléaire et le nombre de réacteurs qui devront être fermés progressivement n'est fournie.

Les instances consultatives sollicitées pour donner leur avis sur le projet de PPE ont d'ailleurs déploré cette absence d'information. Le commissariat général au développement durable a ainsi indiqué que « *le volet nucléaire est extrêmement et étonnamment court (deux pages) et traite très brièvement de questions et d'enjeux particulièrement complexes* » et a recommandé « *de compléter le volet nucléaire, et notamment d'explicitier le calendrier de mise en service de l'EPR de Flamanville et du réacteur à neutrons rapides expérimental Astrid* »³. De même, certains membres du comité d'experts pour la transition énergétique ont considéré que « *la PPE devrait comprendre un objectif précis de nombre de réacteurs nucléaires à fermer d'ici 2023 et que la réduction de la production nucléaire affichée dans la PPE n'est pas suffisante pour atteindre l'objectif fixé par la loi d'une part de nucléaire de 50 % dans la production d'électricité à l'horizon 2025* »⁴.

Il y a donc une absence de cadre stratégique et de vision claire quant à l'évolution du mix énergétique français dans les prochaines années, ce qui est dommageable tant pour les industriels que pour les investisseurs et les consommateurs.

En ce qui concerne les mesures de fiscalité énergétique, la politique du Gouvernement est là encore peu claire. Le rapprochement de la fiscalité du gazole et de l'essence a ainsi été décidée précipitamment suite au « dieselgate » et inscrite dans la loi de finances rectificative pour 2015 s'agissant des années 2016⁵ et 2017⁶, à travers l'augmentation du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole de un centime et la baisse à de deux centimes en 2016 et de un centime en 2017 du tarif sur l'essence, **sans pour autant qu'un calendrier de**

¹ Décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

² L'article 12 du décret se borne à indiquer que « dans un délai maximal de six mois à compter de la publication du présent décret, Électricité de France établit un plan stratégique compatible avec les orientations de la programmation pluriannuelle de l'énergie qui fixe l'objectif de réduire la part du nucléaire à 50 % de la production d'électricité à l'horizon 2025 ».

³ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la programmation pluriannuelle de l'énergie pour la France métropolitaine, 24 août 2016.

⁴ Avis du comité d'experts pour la transition énergétique sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, 31 juillet 2016.

⁵ Article 17 de la loi de finances rectificative pour 2015.

⁶ Article 14 de la loi de finances rectificative pour 2015.

rapprochement ne soit défini afin de donner de la visibilité aux constructeurs.

De même, s'agissant de l'ouverture de la possibilité de la déductibilité d'un pourcentage de la TVA due lors des achats d'essence pour des véhicules de société, le Gouvernement, après avoir exprimé son opposition à cette mesure lors du débat budgétaire de l'année dernière, a finalement annoncé vouloir opérer ce rapprochement en deux ans, soit un rythme très rapide qui risquerait de déstabiliser la filière diesel, alors que les députés ont pour leur part proposé un alignement du régime fiscal de l'essence par rapport au gazole sur cinq ans¹, **soit une durée qui correspond à ce que votre rapporteur spécial avait proposé en 2016²**. Ce revirement traduit là encore un manque patent de vision stratégique du Gouvernement.

Enfin, le président de la République François Hollande avait annoncé, à l'occasion de la 4^e conférence environnementale du 25 avril 2016 : *« Sans attendre, la France doit montrer l'exemple, elle s'engagera donc unilatéralement – je dis bien unilatéralement – à donner un prix plancher au carbone. Ce prix plancher donnera plus de visibilité à tous les investisseurs et privilégiera, pour le secteur spécifique de l'électricité, l'utilisation du gaz par rapport au charbon. Le Gouvernement proposera les modalités de sa mise en œuvre dès cette année. Le prix du carbone pourra donc permettre, dès cette année, de changer les comportements »*³.

Ce **prix plancher du carbone**, limité à la production électrique à partir de charbon, aurait eu pour objet de compenser le faible prix de la tonne de CO₂ échangé dans le cadre du système d'échange de quotas d'émissions (SEQE). Cette taxe, annoncée sans concertation avec les industriels du secteur, aurait conduit à rendre non rentable l'exploitation des centrales à charbon dès 2017 et à leur fermeture rapide ; elle aurait eu des conséquences sociales importantes. Le Gouvernement a finalement décidé de renoncer à cette mesure. **Votre rapporteur spécial considère, comme d'ailleurs certains industriels du secteur, que l'objectif visant à cesser de produire de l'électricité à partir du charbon doit être poursuivi, mais de manière progressive et raisonnée, et avec un accompagnement des industriels concernés.**

b) Une politique de transition énergétique insuffisamment financée

La mission « Écologie » ne porte que peu de crédits directement dédiés au financement de la transition énergétique. C'est surtout le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » portant les dépenses de soutien à la production électrique renouvelable, les dépenses fiscales comme le crédit d'impôt pour la transition énergétique ou l'éco-prêt à taux zéro ou

¹ Article 12 quater du projet de loi de finances pour 2017.

² Amendement n° 273 déposé sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015, avec avis favorable de la commission des finances du Sénat.

³ Discours de François Hollande lors de la 4^e Conférence environnementale du 25 avril 2016.

encore les aides versées par certains opérateurs comme l'ADEME (détaillés ci-dessous) qui assurent ce financement.

Afin de soutenir financièrement des mesures relatives à la mobilité durable, aux démarches engagées dans le cadre des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ou des territoires « zéro gaspillage, zéro déchet », le président de la République avait annoncé, à l'occasion de la 3^e conférence environnementale du 11 décembre 2014, la création d'un « *fonds de financement de la transition énergétique [...] doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans, alimenté par le programme des investissements d'avenir, les certificats d'économies d'énergie et par les dividendes que l'État reçoit du secteur de l'énergie* »¹. La création d'une « **enveloppe spéciale transition énergétique** » (ESTE), dont les ressources sont définies en loi de finances, a été actée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte².

Or, après avoir été dotée de 250 millions d'euros en 2016³, le projet de loi de finances pour 2017 ne prévoit aucun crédit supplémentaire, confirmant les craintes exprimées par votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte que cette enveloppe ne soit qu'une « coquille vide »⁴. Par ailleurs, le Parlement ne dispose d'aucune information quant aux actions financées par cette enveloppe. Le document budgétaire « Rapport sur le financement de la transition énergétique » annexé au projet de loi de finances pour 2017 est lacunaire et se borne à indiquer que « *l'ESTE consacre la majeure partie de ses moyens aux initiatives des territoires en matière de transition énergétique : elle soutient notamment les projets des territoires à énergie positive pour la croissance verte – TEPCV* »⁵.

Il convient en revanche de noter avec satisfaction la rebudgétisation d'une partie des dépenses auparavant financées par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) effectuée à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2015, qui répond aux critiques énoncées par le Sénat à l'occasion du débat relatif à la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

¹ Discours de François Hollande lors de la 3^e Conférence environnementale du 11 décembre 2014.

² Article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

³ Article 7 de la loi de finances rectificative pour 2015. Ces crédits ont été inscrits sur le programme 174 de la mission.

⁴ Dans son rapport pour avis n° 491 (2014-2015) fait au nom de la commission des finances du 9 juin 2015, votre rapporteur spécial indiquait : « il conviendra de faire preuve d'une grande vigilance, notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, afin que cette enveloppe spéciale ne constitue pas une « coquille vide » et que le Parlement demeure informé des conséquences budgétaires de ce dispositif ».

⁵ Rapport sur le financement de la transition énergétique, Annexe au projet de loi de finances pour 2017.

Le nouveau programme 345 « Service public de l'énergie » créé à cette occasion porte les dépenses qui concernent :

- le péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI)¹, pour un montant de 1,4 milliard d'euros en 2017 ;

- les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, ainsi que l'expérimentation du chèque énergie, pour un montant de 497 millions d'euros en 2017² ;

- le soutien à la cogénération, par la compensation des coûts supportés par les opérateurs obligés dans le cadre de la mise en œuvre de dispositifs de soutien à la cogénération au gaz naturel (contrats d'obligation d'achat ou complément de rémunération), pour un montant de 565,6 millions d'euros en 2017 ;

- les intérêts versés à Électricité de France (EDF) sur la dette contractée à son égard relative à la non-compensation d'une partie des charges de service public supportées au titre du soutien à la production d'électricité à partir de sources renouvelables, pour un montant d'environ 100 millions d'euros ;

- le budget du Médiateur de l'énergie, autorité administrative indépendante (AAI) chargée de recommander des solutions aux litiges avec les entreprises du secteur de l'énergie et d'informer les consommateurs sur leurs droits, pour un montant de 5,3 millions d'euros.

Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016 au titre des actions du programme 345, **l'année 2017 est marquée par une hausse de 24 %** (soit 2 548 millions d'euros demandés contre 2 049 millions d'euros ouverts en 2016) qui s'explique par plusieurs mouvements, dont :

- **une augmentation des crédits liée à la budgétisation des charges en année pleine**, alors que seules 80 % des charges de l'année 2016 avaient été budgétisées³, qui représente une mesure de périmètre de 527 millions d'euros ;

- **une augmentation de 60 millions d'euros pour les dispositifs de soutien à la cogénération ;**

- **une baisse de 93 millions d'euros due à une mesure de transfert de la « compensation carbone »** du programme 345 vers la mission « Économie » prévue par le présent projet de loi de finances. La

¹ Cette péréquation tarifaire permet aux consommateurs des ZNI de bénéficier de prix de l'électricité comparables avec ceux applicables en métropole continentale, alors même que les coûts de production de l'électricité dans ces zones sont supérieurs à ceux de la métropole

² Le tarif de première nécessité (TPN) pour l'électricité et le tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz.

³ À la suite de la réforme de la CSPE, qui finançait ces dépenses « hors budget », et compte tenu de son rythme de collecte, une partie des recettes au titre de l'année 2016 ont été recouvrées début 2017 et ont permis de financer 20 % des dépenses concernées.

compensation carbone, qui permet à l'État de compenser la répercussion des coûts des quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans les prix de l'électricité imputables au SEQE au profit des entreprises électro-intensives des secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone, constitue un effet à titre principal une mesure de soutien aux industriels.

Le montant du budget du Médiateur de l'énergie reste connaît une baisse sensible par rapport à l'année dernière, de 6,5 %, ce qui traduit la contribution importante demandé de cette AAI au titre de la maîtrise des dépenses publiques.

Le chèque énergie, créée par l'article 201 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte pour remplacer les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz et permettre aux ménages, sous condition de ressources, de régler leurs factures d'énergie, fait actuellement l'objet d'une expérimentation dans quatre départements : l'Ardèche, l'Aveyron, les Côtes d'Armor et le Pas-de-Calais. Le nombre de chèques énergie distribués dans ces départements est sensiblement plus important que le nombre de bénéficiaires actuels des tarifs sociaux de l'énergie (173 226 chèques distribués contre 126 200 bénéficiaires des tarifs sociaux au début de l'année 2016) ; le montant moyen de l'aide est proche de 150 euros, modulé en fonction de la composition familiale, du nombre d'unités de consommation et du revenu fiscal de référence.

La loi prévoit la généralisation de ce dispositif au plus tard au 1^{er} janvier 2018 ; il est impératif que le rapport d'évaluation préalable prévu par la loi pour être remis trois mois avant le terme de l'expérimentation soit effectivement transmis au Parlement en temps utile pour qu'il dispose de toute l'information nécessaire quant aux effets de ce dispositif.

2. La politique de prévention des risques : vers l'adoption de la quasi-totalité des PPRT, quinze ans après la catastrophe « AZF »

La politique de prévention des risques portée par le programme 181 « Prévention des risques » concerne principalement la prévention des risques technologiques, des risques naturels et hydrauliques, des risques miniers et des risques liés à l'énergie nucléaire.

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. En 2015, 343 PPRT ont été approuvés sur les 395 PPRT à réaliser, soit un taux d'approbation de 87 %. Au 31 août 2016, 348 PPRT étaient approuvés. Après des difficultés les années précédentes à consommer

l'ensemble des crédits¹, les années 2016 et 2017 devraient être marquées par une meilleure consommation des crédits d'après le ministère.

Ainsi, quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF et l'adoption de la loi « risques » de 2003, la première phase d'adoption des PPRT est en voie de s'achever. Les prochaines années seront donc dédiées à la poursuite de la mise en œuvre opérationnelle de ces plans avec notamment des travaux de renforcement du bâti des riverains et, le cas échéant, des mesures foncières d'expropriation ou de délaissement.

Les mesures pouvant être prévues par les PPRT

Les PPRT, qui sont mis en œuvre par les services de l'État et les collectivités concernées, peuvent prévoir trois types de mesures :

1) **Des mesures foncières (expropriation, délaissements)**, dans les zones de dangers les plus importants. Ces mesures bénéficient d'un financement tripartite : soit par convention entre les différents financeurs, soit dans le cadre de la répartition par défaut prévue par la loi : un tiers à la charge des industriels à l'origine du risque, un tiers par l'État, et un tiers par la collectivité territoriale concernée ;

2) **Des prescriptions de travaux obligatoires sur les logements**, pour résister aux effets d'un éventuel accident, dans les zones de dangers moindres (les particuliers bénéficient d'une aide financière de 90 %²) ;

3) **Des restrictions de l'urbanisme futur.**

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

La prévention des risques naturels et hydrauliques est pour sa part principalement mise en œuvre à travers les plans de prévention des risques naturels (PPRN) et les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI). Les PPRN ont pour objet de maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des populations et des biens existants, à travers des mesures d'interdiction ou d'adaptation des constructions nouvelles ou existantes³. Les PAPI sont des outils de contractualisation entre l'État et les collectivités permettant de promouvoir une gestion des risques d'innovation.

¹ En 2015, 17 millions d'euros sur les 40 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale au titre des PPRT n'ont pas été consommés.

² Les travaux obligatoires sur les logements existants dans le voisinage du site sont financés par les propriétaires dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien et de 20 000 euros. Toutefois, ces travaux ouvrent droit, pour les particuliers, à un crédit d'impôt de 40 % avec un plafond fixé à 20 000 euros et à une contribution minimale des industriels et des collectivités fixée à 25 % chacun en complément du crédit d'impôt, ce qui porte à 90 % au moins l'aide apportée aux particuliers pour la réalisation des travaux de mise en sécurité de leur logement.

³ 11 012 communes sont couvertes par un PPRN approuvé et un PPRN prescrit est en cours d'élaboration sur le territoire de 2 378 communes. 78 % des communes de plus de 10 000 habitants (679 communes sur 854) exposées à un risque naturel sont couvertes par un PPRN approuvé.

Les études et travaux prescrits par les PAPI et par les PPRN peuvent être financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). Ce fonds, dit « fonds Barnier », créé en 1995, est mobilisé pour financer des dépenses relatives aux études de travaux de prévention et de protection contre les risques naturels.

Le 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 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. Le reste du produit des primes ou cotisations additionnelles alimente le système d'indemnisation des catastrophes naturelles (CATNAT). En outre, le fonds peut recevoir des avances de l'État.

L'utilisation des ressources du FPRNM, initialement affectées aux expropriations a été progressivement élargie. Elle concerne notamment les types de dépenses suivants :

- 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 ;
- 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 ;
- financement des opérations menées dans le cadre des programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) validées par la commission mixte inondation ;
- études et travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels des collectivités territoriales ;
- dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et aux actions d'information préventive ;

Un taux maximal de subvention ou d'indemnité est fixé pour la plupart des mesures. Certaines mesures sont plafonnées dans leur montant global.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

Le FPRNM connaît une situation budgétaire favorable, qui s'explique par la progression du taux de prélèvement sur le produit des

primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque naturel, qui était de 2 % entre 1999 et 2006 puis qui a été porté à 4 % entre 2006 et 2008, 8 % à partir de 2008 et enfin 12 % en 2009. En conséquence, les recettes du fonds ont crû fortement sur cette période pour s'établir autour de 200 millions d'euros. **Le solde de trésorerie constitué devrait atteindre plus de 300 millions d'euros à la fin de l'année 2016.**

Situation budgétaire du FPRNM entre 2005 et 2015

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses (2)	Reliquat (3)
2005	28,89	37,49	108,6
2006	30,6	85	55
2007	60,3	100,4	24,1
2008	68,03	63,84	25,33
2009	130	79,27	76,06
2010	203,1	253,8	23,59
2011	304,2 (1)	225,8	77,4
2012	190,53	113,4	154,22
2013	196,12	170,37	179,7
2014	196,48	158	217,9
2015	204,86	123,4	299,2
2016 (Prévision)	195	178,06	316,04
2017 (Prévision)	195	207,56	303,48
2018 (Prévision)	195	210,56	287,92

(1) 100 millions d'euros issus du dividende versé par la Caisse centrale de réassurance à l'État ont été reversés au fonds en 2011 pour couvrir les dépenses nécessaires au programme de délocalisation mené suite à la tempête Xynthia ;

(2) hors frais de gestion ;

(3) au 31 décembre de l'année mentionnée. Ce tableau ne prend pas en compte le prélèvement de 70 millions d'euros prévu par le projet de loi de finances pour 2017.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

Pour les prochaines années, les dépenses les plus importantes concerneront le financement des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) et des opérations de restauration de digues (entre 60 et 75 millions d'euros), ainsi que le financement du plan « séisme Antilles » (30 millions d'euros) visant à accompagner les collectivités territoriales pour le confortement des bâtis.

L'article 17 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit un prélèvement sur le fonds de roulement du FPRNM de 70 millions d'euros,

compte tenu de l'accumulation de ses crédits. D'après le ministère de l'environnement, « pour 2017 et 2018, les besoins de financement relevant des mesures légales permettant l'intervention du FPRNM ne remettent pas en cause la soutenabilité du FPRNM pour faire face aux engagements pris, même après le prélèvement de 70 millions d'euros »¹.

3. Une politique de l'eau et de la biodiversité mal calibrée pour tenir les engagements européens de la France

Les actions menées en matière de protection des ressources en eau et de la biodiversité sont portées par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité ». Ce programme voit ses moyens légèrement augmenter en 2017 (+ 1,3 %) compte tenu du renforcement des moyens alloués à la biodiversité à travers la création de l'Agence française pour la biodiversité (cf. *infra*).

La politique portée par le programme s'inscrit donc dans une relative continuité de moyens par rapport aux années antérieures, avec le souci de poursuivre le déploiement des dispositifs portés par le programme. Cette politique est fortement encadrée par le droit européen, et les moyens alloués au programme visent à tenir les engagements européens, par exemple s'agissant des mesures de la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 et de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) du 17 juin 2008.

S'agissant du milieu terrestre, le programme est marqué par la poursuite de l'installation du réseau Natura 2000 (qui concerne 1 763 sites terrestres et 209 sites marins), et du déploiement de la trame verte et bleue, outil d'aménagement du territoire visant à faciliter les continuités écologiques. À cet égard, la totalité des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ont été adoptés en 2015 qui prévoient plans d'action stratégiques en matière de rétablissement des continuités écologiques. Ces schémas seront à terme intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ce qui permettra d'ancrer les questions relatives à la biodiversité dans les grands projets régionaux d'aménagement.

S'agissant du milieu marin, les actions menées s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre DCSMM, qui suppose des mesures de soutien à la conservation des milieux marins et au rétablissement du bon état de ces milieux. La transposition de cette directive a été réalisée par l'élaboration de quatre plans d'action pour le milieu marin (PAMM)², dont le dernier des volets a été notifié en avril 2016 à la commission européenne, et par la création d'aires protégées (parcs naturels marins, aires marines protégées).

¹ Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

² Manche-mer du Nord, Mer Celtique, Golfe de Gascogne et Méditerranée.

Les actions nécessaires à l'atteinte du bon état des milieux marins d'ici 2020 entraînent un besoin de financement croissant : outre le financement de la mise en place et de la gestion des aires protégées, l'application de la DSCMM suppose des efforts supplémentaires dans des programmes de connaissance et de surveillance du milieu marin.

Comme l'indique le ministère de l'environnement¹ : « *divers travaux, dont le rapport du comité opérationnel du Grenelle de la mer « Droits d'usage des mers, financement, fiscalité », ont établi qu'une augmentation de l'effort financier nécessaire aux actions visant à atteindre le bon état écologique du milieu marin en 20250 est à prévoir* ». La trajectoire donnée est la suivante : 55,8 millions d'euros en 2016, 61 millions d'euros en 2017 puis 72, 82 et 86 millions d'euros en 2018, 2019 et 2020.

Or, le présent projet de loi de finances ne prévoit aucun abondement des crédits pour faire face à ce besoin supplémentaire, et donc pour assurer le respect par la France de ses engagements européens au titre de la gestion des milieux marins.

II. DES OPÉRATEURS FORTEMENT MIS À CONTRIBUTION OU SOUS-DIMENSIONNÉS POUR FAIRE FACE À L'ACCROISSEMENT DE LEURS MISSIONS

1. Un nouvel opérateur qui devra faire ses preuves : l'Agence française pour la biodiversité

Créée par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, **l'Agence française pour la biodiversité (AFB) sera mise en place au 1^{er} janvier 2017** afin d'être l'opérateur de référence d'appui sur les politiques de préservation, de gestion et de restauration de la biodiversité. Elle est issue de la fusion de quatre opérateurs :

- l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et les parcs naturels marins ;
- Parcs nationaux de France (PNF) ;
- le groupement d'intérêt public « GIP » Atelier technique des espaces naturels (GIP ATEN) ;
- l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

La mise en place de l'AFB ne devrait pas conduire à une rationalisation d'ampleur des implantations géographiques puisque les services centraux de l'AFB seront répartis sur trois pôles, reprenant les sièges

¹ Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

de l'ONEMA à Vincennes, de l'AAMP à Brest et du GIP ATEN et de PNF à Montpellier¹. De même, les implantations territoriales de l'AFB viendront remplacer celles de l'ONEMA.

Par ailleurs, la loi prévoit que l'AFB puisse créer, avec les régions, des agences régionales de la biodiversité, c'est-à-dire des structures partenariales pouvant mener des politiques en matière de biodiversité – par exemple des dispositifs d'éducation à la biodiversité ou des campagnes de communication dans les médias –, pouvant prendre des formes juridiques variées (établissement public, groupement d'intérêt public, etc.).

Les moyens mis à disposition de l'Agence paraissent suffisant.

En ce qui concerne les moyens budgétaires, l'Agence bénéficiera du transfert intégral des subventions pour charges de service public (SCSP) des opérateurs qu'elle remplace, pour un montant de 34,55 millions d'euros. Par ailleurs, l'AFB bénéficiera des ressources fiscales qui étaient versées par les agences de l'eau à l'ONEMA pour un montant de 191 millions d'euros : la contribution à l'ONEMA, plafonnée à 150 millions d'euros, et le versement de 41 millions d'euros au titre du plan Ecophyto, prélevé sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses perçu par les agences de l'eau. Au total, l'AFB bénéficiera d'un budget d'environ 220 millions d'euros.

S'agissant des moyens humains, le plafond d'emploi de l'AFB est fixé à 1 227 ETPT. L'Agence bénéficiera des personnels issus des établissements qu'elle regroupe mais également de **45 nouveaux postes créés** pour tenir compte de l'élargissement des missions de l'Agence par rapport aux structures existantes, notamment sa gestion des parcs naturels marins. En raison du faible nombre de regroupements, il n'y aura pas de mobilités géographiques forcées d'agents. La mise en place de l'AFB semble s'opérer de façon relativement peu conflictuelle, même si un nombre important d'agents (environ 20 %) a profité de la redéfinition des fiches de poste pour demander une requalification catégorielle

La création de l'AFB pose toutefois la question de l'articulation de ses missions avec les autres établissements qui agissent sur les milieux naturels, en particulier l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et les agences de l'eau. D'après le directeur d'installation de l'AFB, Christophe Aubel, des discussions sont engagées avec l'ONCFS afin de mutualiser à terme les services départementaux des deux organismes : ces services sont déjà regroupés sur un même site dans une vingtaine de départements, ils se situent dans la même ville dans une vingtaine de départements et sont dans des villes différentes dans le reste des départements. Par ailleurs, la question de l'articulation des missions de l'AFB avec les agences de l'eau, dont les missions ont été récemment élargies à la protection de la biodiversité aquatique, se pose.

¹ Le seul regroupement envisagé concerne les services du GIP ATEN, de PNF et de l'AAMP situés à Montpellier.

En tout état de cause, l'année 2017 sera une année d'installation et de « rodage » avant qu'une feuille de route et une nouvelle stratégie ne soient définies à partir de 2018. La question des moyens de l'AFB pourrait alors se poser, notamment pour faire face aux nouvelles missions que lui a confiées la loi.¹

2. Des opérateurs trop fortement mis à contribution : le Cérema et les agences de l'eau

a) Une baisse des moyens de fonctionnement du Cérema difficilement soutenable

Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) est un établissement public administratif, créé le 1^{er} janvier 2014 et regroupant onze services de l'État².

Le Cérema est un centre de de ressources et d'expertise scientifique et technique qui accompagne les politiques développées par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et le ministère du logement et de l'habitat durable (MLHD). Il fournit son appui d'ingénierie et d'expertise sur des projets pluridisciplinaires d'aménagement, de transition énergétique, de gestion des ressources naturelles, de mobilité ou encore de prévention des risques à l'État ainsi que, de manière plus subsidiaire, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux acteurs locaux.

Lors de sa création, un protocole d'accord a été signé entre les ministères de l'écologie et du logement et l'ensemble des organisations syndicales qui garantissaient au Cérema la stabilité de ses moyens budgétaires et humains au cours de ses deux premières années d'existence, en 2014 et 2015.

Mais dès l'année 2016, le Cérema a vu ses moyens fortement réduits avec une baisse de 108 ETPT de son plafond d'emplois et la réduction de sa subvention pour charges de service public (SCSP) de 7,9 millions d'euros. **L'année 2017 marque la poursuite de cette restriction budgétaire, la subvention de l'État devant s'élever à 213,2 millions d'euros,**

¹ Le rapport de la mission de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité du 25 juin 2015 indiquait : « les moyens budgétaires et humains des quatre organismes qui vont être intégrés à l'Agence ne pourront pas suffire pour les missions qui sont attendues de celle-ci. Les préfigureurs précédents avaient estimé en 2013 que les besoins supplémentaires s'élevaient à 200 millions d'euros par an pour le budget de l'Agence et à autant pour le soutien aux acteurs de la biodiversité, estimations qui ne paraissent pas devoir être remises en cause ».

² Les huit centres d'études techniques de l'équipement (Cete), le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), le centre d'études techniques, maritimes et fluviales (Certmef) et le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Setra).

en baisse de 2 % par rapport à 2016¹. Mais surtout, il est prévu de supprimer 125 ETPT supplémentaires, sur un total de 2 950 emplois, ce qui représente une baisse d'effectifs de 4,2 %.

Évolution des effectifs du Cérema

(en ETPT)

		2014	2015	2016	2017 PLF
Emplois autorisés	Sous plafond	3 155	3 152	3 024	2 899
	Hors plafond	3	4	10	15
Emplois réalisés sous plafond		3 088	3 064	2 980	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Le Cérema est confronté à une équation impossible. Malgré la baisse des effectifs, la masse salariale de l'établissement ne diminue que légèrement, du fait des mesures catégorielles et de la revalorisation du point de la fonction publique. En conséquence, comme l'a indiqué le directeur général du Cérema, Bernard Larrouturou, à votre rapporteur spécial, **la subvention de l'État baisse plus vite que la masse salariale** ; ainsi, le volume de subvention disponible pour développer les activités de l'établissement hors masse salariale s'est réduit de 21 à 7 millions d'euros entre 2015 et 2016.

Une préoccupation majeure concerne donc la capacité du Cérema à pouvoir investir dans le développement de ses activités, notamment en direction des collectivités territoriales², dans le renouvellement de son parc d'équipements techniques vieillissant, et l'évolution de ses missions vers davantage d'appui technique à la transition énergétique, au développement durable des territoires et à la lutte contre le changement climatique.

¹ La subvention pour charges de service public représente environ 85 % des ressources de l'opérateur.

² Le projet stratégique du Cérema fixe à 5 % en 2016 et 7 % en 2017 la part de la subvention pour charges de service public (SCSP) mobilisable par l'établissement pour développer de nouvelles actions de partenariat et d'innovation en direction des collectivités territoriales, avec pour objectif d'atteindre un montant d'au moins 10 % en 2020.

Le plan de développement des activités procurant des ressources propres, défini dans le cadre du projet stratégique adopté par le conseil d'administration en avril 2015, est nécessaire, mais il ne pourra vraisemblablement pas suffire à compenser la baisse de la subvention opérée par ailleurs.

Cette réduction drastique des moyens de fonctionnement du Cérema pourrait porter atteinte à la pérennité des activités développées par l'établissement, et risquerait de créer une perte dommageable de compétences techniques et de la capacité d'appui de l'établissement auprès des services de l'État et des collectivités.

b) Les agences de l'eau : un nouveau prélèvement de 175 millions d'euros malgré l'élargissement de leurs compétences aux questions de biodiversité

Les six agences de l'eau sont des établissements publics administratifs qui organisent la planification et le financement des politiques de l'eau, afin de préserver les ressources en eau et d'assurer un bon état des eaux. Leur cadre d'intervention est assuré par le dixième programme d'intervention 2013-2018.

Les agences de l'eau ne bénéficient pas de subventions de l'État, mais sont directement financées des taxes redevances affectées¹, dont le montant est plafonné à 2,3 milliards d'euros.

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)².

Ce prélèvement obère les moyens des agences pour effectuer les investissements nécessaires. Si elle ne remet pas en cause les fondements des interventions des agences prévues, notamment celles qui sont nécessaires pour garantir le respect des exigences communautaires dans le domaine de l'eau fixées par la directive-cadre sur l'eau (DCE), cette ponction affecte les projets les moins prioritaires, dans le domaine de l'eau potable ou de l'assainissement.

Or cette mesure intervient alors même que les missions des agences de l'eau ont été élargies dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016³, qui prévoit notamment que les agences de l'eau peuvent apporter une aide financière

¹ *Taxe pour obstacle sur les cours d'eau, taxe pour stockage d'eau en période d'étiage, taxe pour la protection du milieu aquatique, redevance pour pollutions diffuses, Redevances pour pollution de l'eau et redevance pour modernisation des réseaux de collecte.*

² *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.*

³ *Article 29 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.*

aux personnes publiques et privées pour leurs actions d'intérêt commun visant une gestion équilibrée et durable non seulement de la ressource en eau, mais également du milieu marin et de la biodiversité. Certaines agences de l'eau ont ainsi lancé des « initiatives biodiversité » afin de mobiliser les collectivités territoriales et les entreprises et de faire émerger des projets d'investissement.

Lors de la réunion du comité national de l'eau du 4 octobre 2016, les présidents des comités de bassin ont contesté le maintien du prélèvement de 175 millions d'euros prévu en 2017 compte tenu des nouvelles missions attribuées en matière de biodiversité.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature a d'ailleurs indiqué que l'extension du champ de compétences des agences de l'eau à la biodiversité rendrait un tel prélèvement plus difficile à réaliser les prochaines années. **Mais c'est bien dès 2017 qu'il conviendrait de supprimer, ou à défaut de réduire le montant de ce prélèvement.**

3. Des opérateurs qui ne sont pas assez dotés pour faire face à l'évolution de leurs missions : l'ADEME et l'ASN

a) Les ressources de l'ADEME sont maintenues mais sont insuffisantes pour atteindre les objectifs de la loi « transition énergétique »

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est un établissement public à caractère industriel et commercial qui participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

En 2017, l'ADEME voit son budget consolidé par rapport aux années précédentes ; le produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui lui est affecté reste stable, à 448,7 millions d'euros¹. Outre les recettes de cette taxe affectée, l'agence bénéficie de ressources propres, qui proviennent de subventions contractualisées avec des tiers (Union Européenne, État, collectivités territoriales), des ventes de biens et services (formations, colloques, éditions) et de produits divers de gestion.

¹ Ce montant correspond au montant de taxe affectée plafonné par la loi de finances initiale pour 2012 – en conséquence, le reliquat de TGAP reversé au budget général est de 49,9 millions d'euros. L'ADEME ne bénéficie plus de subvention pour charges de service public depuis 2015.

Évolution des moyens de l'ADEME en 2015 et 2016

(en millions d'euros)

	2015 (Exécuté)	2016 (Budget initial)
TGAP affectée	448,7	448,7
Subvention pour charges de service public (SCSP)	0	0
Ressources propres	59,3	28,9
Total	508	477,6

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Toutefois, le fonds de roulement de l'agence a fortement diminué sous l'effet du plafonnement des recettes et des prélèvements opérés successivement (dont 100 millions d'euros en 2016). Le montant du fonds de roulement est actuellement d'environ 10 millions d'euros et devrait être épuisé à la fin de l'année 2017. **Or, ce fonds de roulement permet à l'opérateur de faire face au décalage entre les dépenses engagées et la perception des recettes de TGAP, versée par les redevables entre avril et mai.**

En conséquence, le fonds de roulement ne sera pas suffisant, en 2017, pour compenser ce décalage. D'après le président de l'ADEME, Bruno Lechevin, l'agence devra donc diminuer les avances qu'elle effectue dans le cadre de ses programmes d'aide afin d'économiser 40 à 50 millions d'euros, en plus de prendre d'autres mesures exceptionnelles de trésorerie. **On atteint ici les limites de la logique du « rabout » qui a prévalu s'agissant de la contribution des opérateurs à la maîtrise des dépenses publiques.**

Du point de vue de l'évolution des effectifs, l'ADEME a été plutôt préservée par rapport aux autres opérateurs. En effet, alors que le triennal 2015-2017 prévoyait une réduction de 19 ETPT par an, cette baisse n'a été que de 7 ETPT en 2015 et de 9 ETPT en 2016 (afin notamment de tenir compte du surcroît d'activité lié à la gestion d'enveloppes du programme d'investissements d'avenir). La réforme territoriale et la création de nouvelles régions a conduit l'ADEME à repenser son organisation territoriale. Les directions régionales ont été fusionnées mais il n'y a pas eu de fermetures de sites.

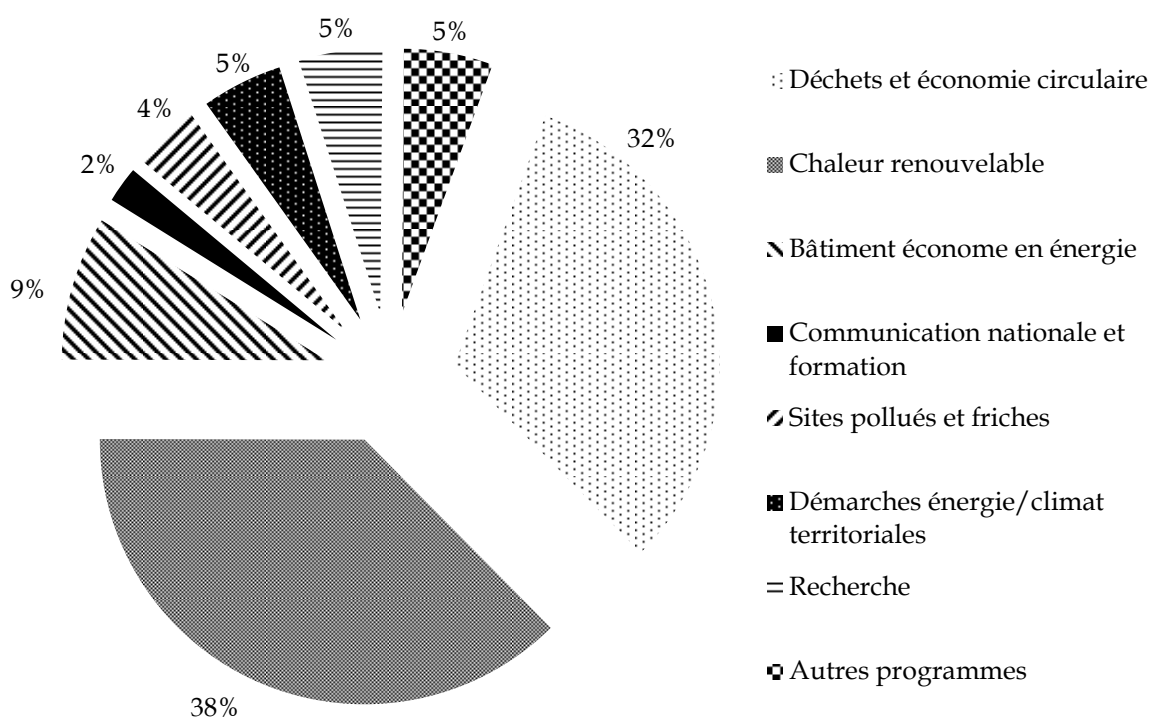
Cependant, la stagnation des ressources de l'ADEME paraît contradictoire avec la volonté d'accroître les missions et les aides versées par l'agence dans le cadre du développement de la chaleur renouvelable et de la politique de prévention et de valorisation des déchets.

(1) L'annonce du doublement du fonds « chaleur » d'ici 2017 ne connaît aucune traduction budgétaire

À travers les crédits du 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.

Le soutien à chaleur renouvelable constitue le principal poste de dépense de l'ADEME, pour un montant de 221 millions d'euros en 2017.

Principaux postes de dépense de l'ADEME en 2017



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Ce fonds finance deux types de projets : les installations de petite et moyenne taille, en complément d'autres aides pouvant être versées (par exemple via l'éco-prêt à taux zéro) ; les installations biomasses de grande taille dans les secteurs agricole et tertiaire, mis en place dans le cadre des appels à projets nationaux annuels « Biomasse Chaleur Industrie Agriculture Tertiaire » (BIACT).

Depuis sa création en 2009, le fonds « chaleur » a permis de soutenir un nombre important de projets : 1,4 milliard d'euros ont été engagés entre 2009 et 2015 afin de soutenir plus de 3 600 opérations d'investissement (dont

47 % des projets de production de chaleur à partir de la biomasse bois et 36 % de soutien aux réseaux de chaleurs).

Toutefois, ce fonds paraît sous dimensionné au regard des objectifs. En effet, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a fixé pour objectif de porter la part des énergies renouvelables à 38 % de la consommation final de chaleur d'ici 2030 et de multiplier par cinq la quantité de renouvelable et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid. Le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe par ailleurs des objectifs intermédiaires en 2018 et 2023 ambitieux¹.

Contrairement à l'année 2014, la totalité des crédits du fonds ont été engagés en 2015² et sont en voie de l'être en 2016. Malgré cela, les bilans des années 2015 et 2016 montrent que les réalisations sont inférieures aux objectifs en termes de production de chaleur renouvelable. Ainsi, le septième appel à projet BIACT a permis, en 2015, de soutenir 11 nouvelles installations produisant 77 000 tonnes d'équivalent pétrole (tep) par an, soit un montant inférieur à l'objectif initial de 125 000 tep.

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

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)	2017 (prévision)
Fonds « chaleur »	231	206	165	216	220	221

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Afin de soutenir le développement de la production de chaleur renouvelable, **la ministre de l'environnement avait annoncé le doublement du budget du fonds « chaleur » pour atteindre 420 millions d'euros d'ici 2017³**, de même que son élargissement à de nouveaux projets.

Cette annonce n'a pas été traduite par une augmentation des moyens alloués à l'ADEME dans le présent projet de loi de finances. Si le doublement du fonds peut paraître difficile à atteindre à court terme, compte tenu de la difficulté qu'il y a à trouver des projets à financer, du fait notamment du faible prix des énergies fossiles et de la tonne de CO₂ qui

¹ Voir le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

² En 2015, 216 millions d'euros de crédits ont été engagés et ont soutenu 378 opérations d'investissement permettant de générer 252 ktep par an de production thermique renouvelable.

³ Communiqué de presse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 21 avril 2015.

n'incite pas les industriels à investir dans des énergies thermiques renouvelables, son augmentation est un signal nécessaire pour encourager le développement de cette filière.

(2) La politique « déchets » dans l'attente d'une réforme de la TGAP

L'ADEME a également pour mission d'accompagner la politique « déchets » de l'État.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LETCV) a, là aussi, fixé des objectifs ambitieux de diminution de 10 % des déchets ménagers et assimilés par habitant par an d'ici 2020, d'atteinte de 55 % de valorisation de l'ensemble des déchets non dangereux ménagers et industriels d'ici 2020 et de division par deux du recours à la mise en décharge entre 2010 et 2025.

L'ADEME intervient au travers des crédits du fonds « déchets » - dont le montant prévisionnel est de 189 millions d'euros en 2017 - en soutenant les collectivités territoriales dans la définition et la mise en place de leurs plans et programmes locaux de prévention, en apportant des aides à l'investissement au recyclage des déchets ménagers, industriels et du BTP.

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

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)	2017 (prévision)
Fonds « déchets »	103	153	218	203	185	177	191	194	189

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Là encore, l'adoption de la LETCV n'a pas conduit à une augmentation des moyens alloués à l'ADEME pour permettre d'accompagner les opérations de prévention et de valorisation des déchets. Cependant, après avoir été repoussée plusieurs fois, le Gouvernement pourrait proposer une réforme de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux déchets (TGAP « déchets ») dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2016. Cette réforme nécessaire pourrait reprendre une grande partie des orientations arrêtées par le comité pour la fiscalité écologique dans son avis du 10 juillet 2014.

L'avis du comité pour la fiscalité écologique sur la fiscalité des déchets et le financement de l'économie circulaire

Le comité pour la fiscalité écologique (CFE), renommé en janvier 2015 comité pour l'économie verte, a été créé le 18 décembre 2012 afin de formuler des avis sur les mesures fiscales écologiques proposées par le Gouvernement et de faire des propositions.

Dans un avis du 10 juillet 2014, le comité a fait des propositions de réforme de la fiscalité des déchets, articulées autour de quatre volets :

1) **Le développement de la tarification incitative pour financer le service public des déchets municipaux** : le CFE propose d'accélérer la tarification incitative, c'est-à-dire l'introduction dans le financement par l'utilisateur du service municipal de collecte et de traitement des déchets une part variable qui reflète la quantité de déchets qu'il produit, afin qu'elle concerne 15 millions d'habitants en 2020 et 25 millions en 2025. Pour cela, le comité propose de renforcer les incitations économiques via une augmentation des aides de l'ADEME aux collectivités.

2) **Une révision de la TGAP sur les installations de traitement des déchets (stockage et incinération)** : le CFE propose une trajectoire d'augmentation du taux de TGAP entre 2016 et 2025, passant de 40 euros par tonne à 48 euros par tonne, ainsi qu'une réduction du nombre de réfections, c'est-à-dire les réductions du taux de TGAP appliqué aux installations présentant des performances environnementales et de valorisations plus élevées

3) **Le développement éventuel d'une taxe « amont » sur les produits non soumis à des programmes de responsabilité élargie du producteur (REP)** : le CFE propose de réfléchir à développer une fiscalité incitative « amont » sur les produits non couverts par une REP, pour que le signal prix ne concerne pas seulement les produits faisant déjà l'objet d'efforts en matière de recyclage et d'écoconception.

4) **Un taux réduit de TVA sur la prévention des déchets et la valorisation matières** : le CFE propose de fixer le taux de TVA sur les activités de prévention, de collecte, de tri et de recyclage des déchets à 5 %, contre 10 % actuellement.

(3) Les moyens des programmes d'investissements d'avenir (PIA) au service de la transition énergétique

Lors de la mise en place du **premier programme d'investissements d'avenir (PIA)** en 2010, l'ADEME s'est vue confier quatre actions pour un montant initial de 2,85 milliards d'euros. Sur ce montant, 200 millions ont été prélevés au profit de la BPI, 150 millions ont été redéployés vers le fonds « Écotecnologies ADFEME-BPI France » dédié aux PME et deux redéploiement sont intervenus en 2013 et 2014 pour un montant de 370 millions d'euros.

Crédits du PIA 1

(en millions d'euros)

Actions	Budget initial	BPI	Fonds « Écotechnologies »	Redéploiements 2013-2014	Budget final
Véhicules du futur	1 000	- 50	- 30	0	920
Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	1 350	- 75	- 88	- 270	917
Tri et valorisation des déchets, dépollution, écoconception de produits	250	- 40	- 16	- 50	144
Réseaux électriques intelligents	250	- 35	- 75	- 75	149
Total	2 850	- 200	- 150	- 370	2 130

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

La mise en place du PIA 2, prévu par la loi de finances pour 2014, a conduit à ouvrir 1,1 milliard d'euros supplémentaires sur deux programmes « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » et « Véhicules et transports du futur », qui se sont substitués aux programmes précédents¹ et ont fait l'objet de trois redéploiements minorant l'enveloppe de 410 millions d'euros.

¹ Le programme « Véhicules et transports du futur » s'est substitué au programme « Véhicule du futur » et le programme « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » s'est substitué aux actions « Démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte », « Économie circulaire » et « Réseaux électriques intelligents ».

Crédits du PIA 2

(en millions d'euros)

Actions	Budget initial	Redéploiements 2014-2015-2016	Budget final
Véhicules et transports du futur	300	- 210	90
Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique	800	- 200	600
Total	1 100	- 410	690

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Des montants très substantiels des PIA gérés par l'ADEME ont donc été redéployés vers d'autres programmes, ce qui peut notamment s'expliquer par la difficulté qu'il y a pu y avoir à trouver des projets à financer par appel d'offre.

D'après le président de l'ADEME, l'ensemble des engagements des PIA 1 et 2 devrait être terminé d'ici mi-2017. Dans le cadre du PIA 3 proposé 700 millions d'euros sont prévus pour le volet « Démonstrateurs de recherche de la transition énergétique et écologique »¹.

b) Une hausse des moyens humains de l'ASN qui pourrait être insuffisante à terme

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 »², 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 ».

Les moyens budgétaires et humains de l'ASN ont été relativement stables ces dernières années, comme en témoigne le tableau ci-dessous, avant qu'une inflexion apparaisse à partir de 2015. **Une augmentation des moyens humains de l'ASN a été décidée sur le triennal 2015-2017.** En effet, l'ASN

¹ Voir le projet annuel de performances « Investissements d'avenir » annexé au projet de loi de finances pour 2017.

² 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 ».

fait face à une charge plus lourde compte tenu du renforcement de la sûreté du parc nucléaire français suite à l'accident de Fukushima, du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement, de la mise en service du réacteur EPR sur le site de Flamanville ou encore du développement du projet d'enfouissement CIGEO.

Évolution des moyens budgétaires et humains de l'ASN financés par le programme 181

		2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prévision)
Moyens budgétaires (en millions d'euros)		58,05	58,28	59,17	59,19	59,87	62,6
Moyens humains (en ETPT)	Plafond d'emplois autorisés	361	363	363	375	392	422
	Personnels mis à disposition	102	104	105	95	88	-
	Total	463	467	468	470	480	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit ainsi un schéma d'emplois positif de 30 ETPT l'année prochaine. L'ASN et l'IRSN demandaient, pour faire face à ces charges accrues, un renforcement de leurs moyens de 160 ETPT sur le triennal 2015-2017.

Afin d'évaluer les besoins réels de ces établissements, une mission inter-inspection a été constituée. Le rapport¹, paru en décembre 2015, juge cette demande est excessive. D'après la mission, « les besoins réellement justifiés de l'ASN et de l'IRSN peuvent être évalués entre 14 et 25 ETP pour la première et 31 pour le second. En conséquence, si 13 ETP supplémentaires seraient nécessaires à l'IRSN pour répondre à ses besoins en matière d'appui technique pour la sûreté nucléaire, la décision d'affecter 30 ETP à l'ASN pour le triennal 2015-2017 permet non seulement de couvrir ses demandes avérées mais également, le cas échéant, de dégager une réserve comprise entre 5 et 16 ETP, de nature à faire face

¹ IGF, CGEDD et CGE, « Le financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection », décembre 2015.

aux besoins que la mission estime aujourd'hui insuffisamment justifiés mais dont la nécessité pourrait être démontrée à l'avenir ».

Cependant, l'évolution des charges de l'ASN pourrait conduire à faire apparaître des besoins supplémentaires. Comme l'indique la mission inter-inspection, « *un réexamen sera nécessaire début 2017 afin d'évaluer à nouveau les besoins au vu de l'évolution du contexte et des progrès d'efficacité des deux organismes* »¹.

¹ *Ibid.*

TROISIÈME PARTIE : LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »

1. La nécessité de créer un compte d’affectation spéciale dédié au financement de la transition énergétique

L’article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a créé le **compte d’affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**. Ce dernier retrace les dépenses dédiées au financement de la transition énergétique et permet renforcer le **suivi des recettes et dépenses liées à la politique de l’énergie** par le Parlement.

La création du CAS a été opérée dans le cadre d’une vaste réforme de la **contribution au service public de l’électricité (CSPE)**, et prend en charge une partie des dépenses auparavant financées de manière « extrabudgétaire » par la CSPE, en particulier : les dépenses de 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 naturel¹.

La refonte de la CSPE adoptée en loi de finances rectificative pour 2015

La contribution au service public de l’électricité (CSPE) était une imposition de toutes natures² au statut particulier : elle visait principalement à compenser les charges imputables aux missions de service public de l’électricité supportées par les opérateurs, au titre notamment de l’obligation d’achat à un prix garanti de l’électricité produite par des installations renouvelables. Elle finançait également d’autres dépenses à finalité « budgétaire », comme une partie du budget du médiateur de l’énergie, les tarifs sociaux de l’électricité et du gaz ou encore les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour la gestion de la CSPE.

Le taux de la CSPE 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 ce que les contributions couvrent l’ensemble des charges à compenser³.

¹ Les autres charges financées par la CSPE ne relevant pas directement de la politique de transition énergétique (péréquation territoriale, tarifs sociaux, médiateur de l’énergie) ont été inscrites dans un nouveau programme budgétaire 345 « Service public de l’énergie » au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

² Décision n°2014-419 QPC du 8 octobre 2014 du Conseil Constitutionnel

³ Aux termes de l’article L. 121-13 du code de l’énergie, à défaut d’arrêté fixant le montant de la contribution due pour une année donnée avant le 31 décembre de l’année précédente, le montant proposé par la CRE entrant en vigueur le 1^{er} janvier, dans la limite d’une augmentation de 0,003 euro par kilowattheure (soit 3 euros par mégawattheure – MWh) par rapport au montant applicable avant cette date.

Plusieurs raisons justifiaient la réforme de la CSPE :

- Il était **difficilement acceptable que la détermination du taux d'une imposition** dont le produit était très significatif puisque, par exemple, il dépassait celui de l'impôt de solidarité sur la fortune, **échappe totalement au vote du Parlement**, à qui il revient pourtant de déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions, en application de l'article 34 de la Constitution ;

- **Cette imposition était devenue un véritable « fourre-tout »**, où coexistaient, en dehors du budget de l'État des dépenses de tous types : les surcoûts des énergies renouvelables, mais aussi d'autres filières (cogénération, voire centrales à gaz construites à l'issue d'appels d'offres), des aides sociales (tarifs de première nécessité), de l'aménagement du territoire (zones non interconnectées), et même le financement d'une autorité administrative indépendante (médiateur de l'énergie) ;

- **Son incompatibilité avec le droit européen était probable**, la CSPE n'étant ni une taxe à finalité spécifique, dès lors qu'elle finançait une diversité de charges de service public, ni une accise, compte tenu des mécanismes de plafonnement qu'elle comportait ;

La **commission des finances du Sénat avait proposé**, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, **une refonte de cette imposition tenant compte de ces lacunes**, adoptée en première lecture par le Sénat¹, puis supprimée en nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale.

Le Gouvernement a proposé **d'intégrer la CSPE dans le régime de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**², ce qui conduit à élargir l'assiette de cette dernière à l'ensemble des consommations d'électricité, et à en augmenter le taux. Cette « nouvelle » TICFE, **renommée « contribution au service public de l'électricité » (CPSE)**, dont le taux est fixé à 22,5 euros par mégawattheure en 2016 et en 2017, porte sur l'ensemble des consommations d'électricité³.

De la même manière, la loi de finances rectificative pour 2015 prévoit l'intégration de **la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG)**, qui permet de financer le tarif spécial de solidarité accordé aux foyers dont le revenu est inférieur à un plafond annuel de ressources et de **la contribution bio-méthane**, qui vise à financer l'obligation d'achat du bio-méthane injecté dans les réseaux de gaz naturel à **la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)**.

Source : commission des finances du Sénat

La budgétisation des charges couvertes par la CSPE représente une **évolution positive** :

- elle **renforce la visibilité et le suivi des recettes et des dépenses liées à la politique de l'énergie par le Parlement**, qui peut désormais

¹ Article 50 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte modifié par le Sénat en nouvelle lecture (texte n° 164).

² Article 13 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

³ Le décret n° 2014-90 du 28 janvier 2014 relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité a été abrogé par l'article 5 du décret n° 2016-158 du 18 février 2016, afin de tirer les conséquences de la budgétisation de la CSPE.

débatte chaque année de cette politique publique et de la contribution des différences sources d'énergie (énergies carbonées, électricité) au financement de la transition énergétique. La budgétisation des recettes et des dépenses implique également la mise en place d'une **démarche de performance** qui permet d'apprécier les résultats de la politique menée ;

- elle permet de **clarifier le cadre juridique et de sécuriser les dépenses financées par la CSPE, à savoir principalement la politique de soutien au développement des énergies renouvelables** ;

- enfin, **le choix d'isoler les dépenses les plus dynamiques sur un compte d'affectation spéciale permet théoriquement d'en adopter les vertus** : les dépenses engagées à partir d'un CAS ne peuvent, en cours d'année, excéder le total des recettes constatées.

2. Les dépenses du CAS « Transition énergétique » présentent une évolution très dynamique

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

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

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

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

- 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**².

Le **programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique »**, d'autre part, finance :

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

² 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.

- le **remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'EDF** ;

- les **versements au profit du budget général correspondant aux montants des remboursements et dégrèvements au titre de la TICFE**. Les trop-perçus de TICFE seront mécaniquement imputés au présent CAS ; s'ils dépassent la prévision de recettes inscrite au CAS, ils pourront donner lieu à une augmentation des crédits en cours de gestion de manière à rendre possibles les compensations au budget général ;

- les **versements au profit de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** correspondant à des demandes de remboursement partiel au profit des entreprises qui bénéficiaient du plafonnement de l' « ancienne » CSPE¹ au titre de leurs consommations pour les années 2013, 2014 et 2015 (ces plafonnements donnent en effet lieu à des remboursements jusqu'à trois ans après l'exercice concerné).

Par ailleurs, il convient de noter que **l'article 22 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit de faire également financer par le CAS les dépenses d'études préalables aux appels d'offres relatifs aux énergies renouvelables, actuellement imputées sur le budget général²**, ainsi que les dépenses relatives à l'organisation matérielle des consultations publiques accompagnant l'identification de ces zones.

¹ Ces dispositifs étaient prévus à l'article L. 121-21 du code de l'énergie, avant la réforme opérée par la loi de finances rectificative pour 2015.

² Ces études visent à identifier des zones préalablement à la mise en concurrence, d'autant plus lorsqu'il s'agit de zones rares (par exemple, pour le développement de l'éolien en mer).

Crédits inscrits au CAS « Transition énergétique » en 2017

(en millions d'euros)

	2016 (LFI)	2017 (PLF)	Variation 2016-2017
Soutien aux énergies renouvelables électriques	3 633	5 630	+ 55 %
Soutien à l'effacement de consommation électrique ¹	0	0	-
Soutien au bio-méthane	17	49,9	+ 194 %
Total programme 764	3 650	5 680	+ 55 %
Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité	194	1 228	+ 533 %
Versement au profit du budget général correspondant aux montants des remboursements et dégrèvements au titre de la TICFE	0	0	-
Versements au profit de la CDC correspondant à des remboursements partiels de CSPE	530	75	- 86 %
Total programme 765	724	1 303	+ 80 %
TOTAL CAS	4 374	6 983	+ 60 %

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Le programme 764 « **Soutien à la transition énergétique** » est doté de presque **5,7 milliards d'euros pour 2017**, ce qui représente une augmentation de 55 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016. Plusieurs raisons expliquent cette forte hausse des dépenses :

- la CRE prévoit que la **production d'électricité renouvelable soutenue en 2017 par les mécanismes de compensation s'élève à 9 % de la production d'électricité en France**, pour un surcoût de 5 679 millions d'euros². Le dynamisme de ces charges résulte principalement du développement des filières renouvelables, notamment éolien, photovoltaïque, associé à la baisse des prix de marché de gros de l'électricité qui augmente mécaniquement le montant à compenser pour atteindre le prix garanti ;

- la hausse des charges de compensation relatives au service public du gaz naturel résulte principalement de **l'obligation d'achat du bio-méthane produit par les fournisseurs de gaz naturel**. La CRE évalue le

¹ Les appels d'offres visant à développer les capacités d'effacement de consommation électrique seront organisés à partir de 2018, d'où un montant nul pour 2016 et 2017. L'ancien dispositif de soutien aux effacements, financé par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), perdure en 2017.

² Annexe 1 de la délibération de la CRE du 13 juillet 2016 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2017

surcoût résultat de l'application de ces contrats d'achat à 49,9 millions d'euros, soit une augmentation de près de 33 millions d'euros par rapport à 2016 - ceci est lié à l'augmentation du nombre d'installations de valorisation du biogaz (15 installations injectaient du bio-méthane fin 2015 ; elles seront 74 fin 2017¹) ;

- la hausse des crédits s'explique également par des raisons purement techniques. Les crédits ouverts pour 2016 (3,6 milliards d'euros) correspondaient à 77 % de la prévision de dépenses de la CRE au titre du soutien aux énergies renouvelables pour 2016 (4,7 milliards d'euros). Il en va de même pour les dépenses prévues au titre de l'achat de biogaz, dont la prévision s'élevait à 17 millions d'euros pour 2016, alors que la CRE les estimait à 23 millions d'euros. Cet écart entre les charges prévisionnelles et les crédits effectivement portés au programme 764 en 2016 s'explique par les modalités de recouvrement de l'ancienne CSPE : une partie des recettes au titre de l'année 2016 seront recouvrées en 2017. L'année 2017 correspondra à la première année pleine. D'après les informations transmises par le Gouvernement, cette budgétisation en année pleine expliquerait 55 % de la hausse des crédits (1 112 millions d'euros).

L'augmentation des crédits du programme 765 « **Engagements financiers liés à la transition énergétique** » découle quant à elle du remboursement de la dette constituée auprès d'EDF en raison des défauts de compensation accumulés les années précédentes.

Le déficit de compensation des charges de services public accumulé auprès d'EDF

L'évolution de la CSPE était conditionnée à la prise d'un arrêté par le ministre chargé de l'énergie. En raison d'une **revalorisation insuffisante de son taux entre 2009 et 2014**, un déficit de compensation à l'égard d'Électricité de France (EDF) s'est accumulé, le montant de la CSPE ne s'avérant pas suffisant pour financer l'ensemble des charges croissantes en raison du développement dynamique des énergies renouvelables. 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 ainsi 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.

¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 octobre 2016 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du bio-méthane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

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. Néanmoins, ce dernier devrait faire l'objet d'une modification 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 »
2015	5 772	0
2016	5 579	194
2017	4 351	1 228
2018	2 730	1 622
2019	891	1 839
2020	0	891
Total	-	5 772

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

Notons que les remboursements liés aux régimes d'exonération de l'ancienne CSPE sont en nette diminution et ont vocation à s'éteindre au plus tard à la fin de l'année 2018.

3. Une augmentation des recettes du CAS principalement portée par la hausse de la contribution climat-énergie sur les énergies fossiles

Afin d'assurer l'équilibre du CAS « Transition énergétique », lui sont affectées, **en recettes**¹ :

- le **produit de la TICFE ou nouvelle « CSPE »**², **diminué de 2 548 millions**³. Compte tenu du rendement de la CSPE estimé à 7 800 millions d'euros en 2017, un **montant de 5 252 millions d'euros** abondera le CAS ;

- une **fraction de 26,64 % du produit la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)**⁴. Le rendement attendu de la TICGN en 2017 étant de 1 400 millions d'euros, 373 millions d'euros abonderont le CAS ;

- une **fraction de 9,09 % du produit de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques** (dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon » - TICC)⁵. Le rendement attendu de la TICC étant estimé à 11 millions d'euros en 2017, 1 million d'euros sera attribué au CAS.

- une **fraction de 7,72 % du produit de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)**. Compte tenu du rendement de la TICPE revenant à l'État, évalué à 17 577 millions d'euros en 2017, ce produit représentera 1 357 millions d'euros.

Aucun versement du budget général n'étant prévu, le montant de recettes affectées au CAS s'élève donc à **6 983,2 millions d'euros en 2017**.

Par rapport à l'année précédente, le présent projet de loi de finances prévoit d'augmenter sensiblement la fraction de TICGN affectée au CAS (26,64 % en 2016 contre 2,16 % en 2016) et d'augmenter la fraction de TICPE par rapport à ce qui était initialement prévu (7,72 % contre 1,2 %). Ceci traduit l'engagement qui avait été pris de faire désormais financer le développement dynamique des énergies renouvelables par les taxes

¹ Les taux de taxes intérieures de consommation (TIC) affectées au CAS sont ceux prévus par l'article 22 du présent projet de loi de finances pour 2017.

² La CSPE est due par tous les fournisseurs d'électricité et les personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leur propres besoins, quelle que soit la puissance souscrite par le consommateur final.

³ En application de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015.

⁴ La TICGN est collectée par les fournisseurs de gaz naturel auprès de leurs clients utilisant du gaz à un usage combustible.

⁵ La TICC est due par les fournisseurs de charbon à usage combustible, lors de la livraison au consommateur final.

intérieures de consommation portant sur les énergies fossiles – en contrepartie, le taux de la CSPE est stabilisé à 22,5 euros par mégawattheure.

Prévisions de recettes pour 2017 du CAS « Transition énergétique » (avant vote de l'Assemblée nationale)

(en millions d'euros)

	LFI 2016		PLF 2017	
	Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS	Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS
CSPE	100 % diminuée de 2 043 millions d'euros	4 357	100 % diminuée de 2 548 millions d'euros	5 252
TICGN	2,16 %	17	26,64 %	373
TICC	0 %	0	9,09 %	1
TICPE	0 %	0	7,72 % (de la part revenant à l'État)	1 357
Total		4 374		6 983

Source : article 5 de la loi de finances rectificative pour 2016 et article 22 du projet de loi de finances pour 2017.

Compte tenu du dynamisme des dépenses supportées par le CAS, le niveau des recettes affectées est appelé à augmenter à un rythme aussi soutenu. Ainsi, en 2017, 2,6 milliards d'euros de recettes supplémentaires s'avèrent nécessaires – en déduisant le montant résultant des conséquences « techniques » de la budgétisation en année pleine, ce sont **1,5 milliard d'euros de charges à compenser supplémentaires qui sont financées par rapport à 2016 (dont 918 millions d'euros de charges de soutien à la transition énergétique et 579 millions d'euros de remboursement supplémentaire à EDF).**

Ce financement est assuré par la montée en puissance de la contribution-climat énergie ou « taxe carbone » intégrée dans les tarifs de TIC, et dont le rendement supplémentaire s'élève à 2 034 millions d'euros en 2017 par rapport à 2016.

L'introduction d'une composante « carbone » dans les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques

L'article 32 de la loi de finances pour 2014¹ a introduit une composante « carbone » dans le calcul des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, dite contribution climat-énergie (CCE), ou « taxe carbone ». Elle prévoit en effet une **augmentation des taux de taxe intérieure de consommation (TIC) proportionnée au contenu en dioxyde de carbone (CO₂) des différents produits énergétiques.**

Le niveau des taxes intérieures de consommation est revalorisé en loi de finances afin de tenir compte de l'impact de chaque produit sur l'effet de serre, en intégrant **une valeur de la tonne carbone de 7 euros en 2014, 14,5 euros en 2015 et 22 euros en 2016.**

Par ailleurs, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit un objectif d'évolution de la CCE afin d'atteindre une valeur de la tonne carbone de **56 euros en 2020 et de 100 euros en 2030.**

La loi de finances rectificative pour 2015 fixe des objectifs intermédiaires de **valeur de la tonne de carbone à 30,5 euros en 2017, 39 euros en 2018 et 47,50 euros en 2019.**

Trajectoire d'évolution de la CCE

(en euros par tonne de CO₂)

Année	2014	2015	2016	2017	2018 (Prévision)	2019 (Prévision)	2020 (Prévision)	2030 (Prévision)
Valeur de la tonne de CO ₂	7	14,5	22	30,5	39	47,5	56	100

Source : lois de finances pour 2014 et pour 2016, loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

La part de ce montant revenant au CAS est de 1 731 millions d'euros, soit **85 % du rendement de la hausse du prix du carbone.**

¹ Loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

Rendement supplémentaire des TIC offert par la hausse du prix de la tonne de carbone en 2017

(en millions d'euros)

	Rendement supplémentaire de la composante carbone prévu pour 2017	Part affectée au CAS en 2017
TICGN	318	373
TICC	1	1
TICPE	1 705	1 357
Total	2 034	1 731

Source : évaluation préalable de l'article 22 du présent projet de loi de finances pour 2017

Toutefois, l'Assemblée Nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission des finances, un **amendement du Gouvernement modifiant substantiellement les recettes affectées au CAS « Transition énergétique »** prévue par l'article 22 du projet de loi de finances.

Cet amendement prévoit de supprimer l'affectation d'une partie du produit de la TICFE et de la TICGN au CAS, et de compenser cette perte de recettes par une augmentation de la fraction de TICPE affectée de 7,12 % à 39,72 %.

Cette modification conduit à faire reposer le financement du compte exclusivement sur les énergies les plus carbonées, mais est neutre tant pour le budget de l'État, comme l'illustre le tableau ci-dessous, que pour les consommateurs d'énergie.

Prévisions de recettes pour 2017 du CAS « Transition énergétique » avant et après le vote de l'Assemblée Nationale

(en millions d'euros)

	Rendement prévu	PLF 2017		PLF 2017 après modification par l'Assemblée Nationale	
		Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS	Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS
TICFE	7 800	100 % diminuée de 2 548 millions d'euros	5 252	0 %	0
TICGN	1 400	26,64 %	373	0 %	0
TICC	11	9,09 %	1	9,09 %	1
TICPE <i>(revenant à l'État)</i>	30 643 17 577	7,72 % (de la part revenant à l'État)	1 357	39,72 % (de la part revenant à l'État)	6 982
Total	39 584		6 983		6 983

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances pour 2017 et modifications apportées par l'Assemblée Nationale

Cette mesure s'impose, d'après le secrétaire d'État chargé du budget, afin de mettre en conformité les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables avec le régime des aides d'État européen.

4. L'augmentation soutenue des charges de service public de l'énergie pose la question du coût pour les consommateurs de la transition énergétique et de son contrôle par le Parlement

Le développement croissant des filières renouvelables appellera des compensations de charges toujours plus importantes.

En conséquence, les recettes fiscales affectées au compte d'affectation spéciale devront augmenter au même rythme ; la trajectoire de hausse de la contribution climat-énergie devrait permettre d'assurer cette compensation dans les années à venir. Cette évolution ne sera pas neutre pour les consommateurs finals d'énergie, c'est-à-dire les ménages et les entreprises qui auront à supporter chaque année une hausse de la fiscalité sur les produits énergétiques. Cette fiscalité aura connu une augmentation de 4,65 milliards d'euros entre 2015 et 2017. Les objectifs d'évolution de la CCE fixés pour 2020 induiraient un nouvel alourdissement de la pression fiscale de 4,65 milliards d'euros entre 2018 et 2020.

Selon une étude de mars 2016 du Commissariat général au développement durable (CGDD)¹ la progression de la taxe carbone conduirait, en 2016, à une augmentation des dépenses énergétiques des ménages de 83 euros par an en moyenne. **En 2020, le CGDD évalue le surcoût à 245 euros par an en moyenne.**

Or, 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** (entre juillet 2014 et février 2016, le cours du Brent est passé de 110 à 35 dollars par baril), cette situation pourrait s'inverser en cas de remontée du cours du baril.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial déplore le rôle limité du Parlement, dès lors qu'il n'est pas en mesure d'exercer un contrôle sur le montant des charges de service public devant être compensées chaque année. En effet, le dynamisme des charges repose sur le soutien apporté au développement des énergies renouvelables par l'intermédiaire des tarifs d'achat garantis et du complément de rémunération. Or les tarifs d'achat sont fixés par voie réglementaire, et les appels d'offre lancés par l'État permettant de fixer la quantité d'énergie bénéficiant du soutien public et le prix d'achat échappent au contrôle du Parlement.

L'amendement proposé par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat lors de la discussion en commission de la loi de finances rectificative pour 2015. Il visait à ce que le Parlement puisse **encadrer la politique de soutien au développement des énergies renouvelables** en fixant, chaque année, en loi de finances, le **plafond par filière des nouvelles capacités de production d'électricité issue de sources d'énergies renouvelables**, ainsi que le **plafond des surcoûts compensés aux opérateurs au titre de l'achat d'électricité issue de sources d'énergies renouvelables**, selon une philosophie qui reprenait celle de l'amendement adopté par le Sénat à l'initiative de sa commission des finances, avec l'accord de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer dans le cadre de l'examen du projet de loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en première lecture.

Tant que le Parlement ne sera pas davantage associé à la définition du rythme de développement des énergies renouvelable, il n'aura aucun contrôle sur le montant des charges à compenser et ne sera donc pas en mesure de contenir l'évolution des coûts. Votre rapporteur spécial s'associe à ce titre aux critiques formulées par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi de transition énergétique, qui demande

¹ CGDD, « L'impact, pour les ménages, d'une composante carbone dans le prix des énergies fossiles », mars 2016.

que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) soit arrêtée par le Parlement¹.

De même, votre rapporteur spécial s'interroge quant au juste montant de subventions à apporter aux énergies renouvelables. Il est indéniable que, sous l'effet du progrès technique et de la compétitivité croissante de la production d'électricité à partir de sources renouvelables, le taux de soutien a décliné dans le temps. La mise en place du complément de rémunération² par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui constitue une prime versée aux producteurs d'électricité en complément de la vente sur le marché de l'électricité produite a posteriori, permet aux installations de se confronter au prix du marché et devrait accompagner l'arrivée à maturité des filières.

Il est impératif que le soutien public soit proportionné aux besoins de soutien des énergies renouvelables, sans engendrer de sur-rémunérations. S'agissant par exemple du soutien à l'injection du bio-méthane, la Commission de régulation de l'énergie, dans un avis du 12 octobre 2016³, estime « *qu'un tarif d'achat ne constitue pas un véhicule de soutien adéquat au développement de la filière et recommande d'organiser le soutien des installations injectant du bio-méthane dans les réseaux de gaz au travers d'appels d'offres* », ce qui permettrait de réduire les coûts.

¹ Présentation des conclusions de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, 26 octobre 2016.

² Doivent conclure un contrat de complément de rémunération les installations de puissance supérieure à 500 kW et, sauf exceptions, dont la puissance n'excède pas 1 MW. La filière éolienne bénéficie de seuils plus élevés, compris entre 3 MW et 6 MW.

³ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 octobre 2016 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du bio-méthane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

QUATRIÈME PARTIE LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « AIDE À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

Le dispositif de bonus-malus automobile, instauré en 2007 dans le cadre du Grenelle de l’environnement, se traduit par l’octroi d’aides à l’achat de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (« bonus ») et par l’application d’une taxe additionnelle perçue sur le certificat d’immatriculation des véhicules émettant beaucoup de CO₂ (« malus »).

Le compte d’affectation spéciale (CAS) « Aide à l’acquisition de véhicule propres » retrace en dépenses l’attribution des aides et en recettes le produit du malus.

Le CAS finance deux types d’aides¹. Les « **bonus** », d’une part, versés aux personnes, retracés par le programme 791 « Contribution au financement de l’attribution d’aides à l’acquisition de véhicules propres ». Il s’agit d’une **aide financière favorisant l’achat de véhicules neufs émettant le moins de dioxyde de carbone**. Le barème du bonus applicable prévoit ainsi une aide pouvant aller jusqu’à 6 300 euros pour les véhicules émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre², une aide de 1 000 euros pour les véhicules émettant de 21 à 60 grammes de CO₂ par kilomètre³, ainsi qu’une aide de 750 euros réservée aux véhicules hybrides combinant l’énergie électrique et une motorisation thermique.

¹ Ces aides sont versées directement à leurs bénéficiaires par l’Agence de services et de paiement (ASP) ou avancées par les vendeurs ou loueurs de véhicules liés à cette agence par convention.

² Cette catégorie correspond aux véhicules 100 % électriques.

³ Cette catégorie correspond à des véhicules hybrides rechargeables.

Montant du « bonus » automobile en 2016

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Montant du « bonus » (en euros)
0 < taux ≤ 20	27 % du coût d'acquisition, dans la limite de 6 300 euros
21 < taux ≤ 60	1 000
61 < taux ≤ 110 (véhicules hybrides uniquement)	750

Source : Décret n° 2015-1928 du 31 décembre 2015

Les primes à la conversion, d'autre part, retracées par le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants ». **Ces primes, qui ont remplacé au 1^{er} avril 2015 le « super-bonus », sont attribuées lorsque l'achat d'un véhicule neuf s'accompagne du retrait de la circulation d'un véhicule diesel de plus de dix ans** (immatriculé avant le 1^{er} janvier 2006).

Une prime de 3 700 euros peut ainsi être attribuée à l'achat d'un véhicule émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre, et de 2 500 euros pour les véhicules émettant de 21 à 60 grammes de CO₂ par kilomètre. Par ailleurs, une aide de 1 000 euros pour les véhicules émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre et respectant la norme « Euro 6 » et de 500 euros pour les véhicules émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre et respectant la norme « Euro 5 » peut être versée aux personnes sous condition de ressources¹ et à condition que le véhicule ne soit pas cédé dans les six mois suivant son acquisition et avant d'avoir parcouru au moins 6 000 kilomètres.

¹ Ces primes peuvent bénéficier aux « personnes physiques dont la cotisation d'impôt sur le revenu de l'année précédant l'acquisition ou la location du véhicule est nulle ».

Montant de la prime à la conversion en 2016

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Montant du « bonus » (en euros)
0 < taux ≤ 20	3 700
21 < taux ≤ 60	2 500
taux ≤ 110 et respect de la norme « Euro 6 »	1 000
taux ≤ 110 et respect de la norme « Euro 5 »	500

Source : Décret n° 2015-1928 du 31 décembre 2015

Le « malus » prend la forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. Définie à l'article 1011 *bis* du code général des impôts, cette taxe s'applique lors de l'achat de véhicules de tourisme et est progressive en fonction du nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre¹. Elle varie de 0 euro pour les véhicules émettant moins de 130 grammes de CO₂ par kilomètre à 8 000 euros pour les véhicules émettant plus de 200 grammes de CO₂ par kilomètre.

¹ Cette taxe n'est toutefois pas appliquée aux véhicules spécialisés ou acquis par une personne titulaire d'une carte d'invalidité ou dont au moins un enfant mineur ou à charge est titulaire de cette carte.

Montant du « malus » appliqué aux véhicules de tourisme

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Montant du « malus » (en euros)
Taux ≤ 130	0
130 < taux ≤ 135	150
135 < taux ≤ 140	250
140 < taux ≤ 145	500
145 < taux ≤ 150	900
150 < taux ≤ 155	1 600
155 < taux ≤ 175	2 200
175 < taux ≤ 180	3 000
180 < taux ≤ 185	3 600
185 < taux ≤ 190	4 000
190 < taux ≤ 200	6 500
200 < taux	8 000

Source : article 1011 bis du code général des impôts

Pour l'année 2017, la prévision budgétaire est basée sur une hausse sensible des dépenses de « bonus » (+ 35,6 %), en raison de l'augmentation du nombre de véhicules peu polluants éligibles¹ et de l'extension prévue des aides en 2017 (cf. *infra*), lors que les dépenses liées au versement des primes de conversion baissent de moitié. Pour compenser la hausse globale des dépenses du CAS et assurer que ses dépenses n'excèdent pas ses recettes, il est prévu que les recettes affectées augmentent à due concurrence grâce à un durcissement du barème du « malus » automobile, prévu par l'article 23 du projet de loi de finances pour 2017.

¹ D'après le ministère de l'environnement, l'augmentation du nombre de véhicules électriques achetés en 2017 pourrait augmenter de 80 % par rapport à 2016 – au 1^{er} octobre 2016, 20 082 véhicules électriques avaient été vendus.

**Évolution des crédits du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres »
en 2016 et 2017, et exécution 2015**

(en euros)

Programme	Exécution 2015	2016	2017	Évolution 2016-2017 (en %)
791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres »	204 451 946	236 001 000	320 000 000	+ 35,6 %
792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants »	21 389 032	60 000 000	27 000 000	- 55 %
Total	225 840 978	296 001 000	347 000 000	+ 17 %

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

1. L'instabilité des dispositifs d'aides révélatrice de la difficulté à calibrer les modalités de soutien aux véhicules propres

Les régimes des aides versées à l'acquisition de véhicules propres et au retrait de véhicules polluants ont fait l'objet de modifications substantielles ces dernières années. Ces modifications ont visé à orienter le dispositif de soutien vers les véhicules les moins polluants, en particulier les véhicules électriques, en diminuant les aides aux véhicules hybrides rechargeables ou non.

En 2015, le bonus a été resserré par rapport à l'année précédente : seuls les véhicules électriques et hybrides ont pu bénéficier d'une prime, les véhicules thermiques n'y étant plus éligibles. Le super-bonus a été remplacé au 1^{er} avril 2015 par une prime à la conversion dont les montants et les conditions d'attribution ont été revus. Désormais, le montant de la prime à la conversion varie en fonction des niveaux d'émissions de CO₂ des véhicules.

Or, le nombre de primes à la conversion versées en 2015 a été inférieur aux objectifs fixés : 3 230 primes ont été attribuées au lieu de 80 000. Ceci s'explique principalement par le faible nombre de véhicules thermiques qui ont bénéficié de la prime de 500 euros prévue, probablement par méconnaissance de son existence et en raison de son faible montant.

Tirant les conséquences de l'échec de la prime de conversion, le **Gouvernement a modifié ses conditions d'attribution au 1^{er} janvier 2016 :**

- la prime à la conversion est désormais accessible pour les véhicules diesel de plus de dix ans (contre quinze ans auparavant) ;

- la prime pour l'achat d'un véhicule thermique de norme « Euro 6 » émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre et versée sous condition de ressources est passée de 500 euros à 1 000 euros ;

- une nouvelle prime de 500 euros a été créée pour l'achat d'un véhicule thermique de norme « Euro 5 » émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre, sous condition de ressources.

En raison de ces trois élargissements, la loi de finances pour 2016 avait prévu un coût de la prime à la conversion en forte augmentation par rapport à 2015, estimé à 60 millions d'euros, dont la moitié au titre des primes de 1 000 et 500 euros visant à inciter les ménages modestes à acquérir un véhicule peu polluant.

Or, d'après les derniers chiffres exploitables, si le nombre de primes à la conversion a légèrement augmenté entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 juillet 2016 (8 858 primes), il reste à un niveau bas. Il faudra attendre les chiffres consolidés pour 2016 pour constater les effets de la révision de la prime à la conversion, qui semble incitative pour les véhicules électriques mais toujours insuffisante pour encourager les ménages modestes à s'équiper de véhicules peu polluants.

En toute état de cause, le présent projet de loi finances prévoit de diminuer de moitié les crédits alloués à la prime à la conversion (qui s'établissent à 27 millions d'euros), ce qui indique que ce dispositif n'est pas monté en charge autant que cela avait été prévu.

Par ailleurs, le bonus en faveur des véhicules *full* hybrides a été réduit de 2 000 euros à 750 euros et celui en faveur des véhicules hybrides rechargeables a été fixé à 1 000 euros contre 4 000 euros en 2015. En revanche, l'aide jusqu'à 6 300 euros pour les véhicules électriques a été maintenue.

La forte baisse du bonus accordé aux véhicules hybrides rechargeables ne semble pas avoir provoqué de chute des acquisitions de ces véhicules dans les premiers mois qui ont suivi la modification du décret. En effet, 2 820 véhicules hybrides rechargeables avaient été vendus au 1^{er} juin 2016 contre 1 519 en 2015 sur la même période, soit une hausse de 85 %¹. Toutefois, une nette décrue de la dynamique s'observe depuis mars 2016, et il faudra attendre le bilan de l'année 2016 pour mesurer l'impact qu'aura pu avoir la baisse du bonus.

Pour l'année 2017, le Gouvernement pourrait procéder à un élargissement du « bonus » aux véhicules de catégorie L électriques, c'est-à-dire aux deux ou trois roues et aux quadricycles (ou voiturettes) motorisés. Comme pour les véhicules de tourisme électriques, cette aide pourrait être fixée à 27 % du coût d'acquisition et plafonnée à 1 000 euros. **Le**

¹ Chiffres publiés en ligne sur le site de l'association nationale pour le développement de la mobilité électrique (Avere).

coût prévisionnel d'une telle mesure serait de 5 millions d'euros. Cette extension paraît bienvenue en ce qu'elle encourage la diversification des formes d'électro-mobilité.

Par ailleurs, le Gouvernement envisage d'introduire un plafond lié au prix des véhicules pour l'octroi d'un bonus. Ainsi, un véhicule dont le prix de vente serait supérieur à un certain montant (40 000 ou 45 000 euros), ne pourrait pas bénéficier du bonus.

2. Le durcissement du barème du « malus » prévu par le projet de loi de finances pour 2017

Afin d'assurer l'équilibre du compte d'affectation spéciale, compte tenu de la prévision de dépense, **l'article 23 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit une révision du barème du « malus » applicable au 1^{er} janvier 2017.** D'après l'évaluation préalable de l'article 23, le prolongement du barème actuel entraînerait, compte tenu des prévisions de ventes de véhicules électriques, un déséquilibre financier du CAS supérieur à 150 millions d'euros en 2017.

À défaut de recettes supplémentaires, le montant des subventions devrait être revenu à la baisse ce qui serait défavorable au développement de l'électro-mobilité.

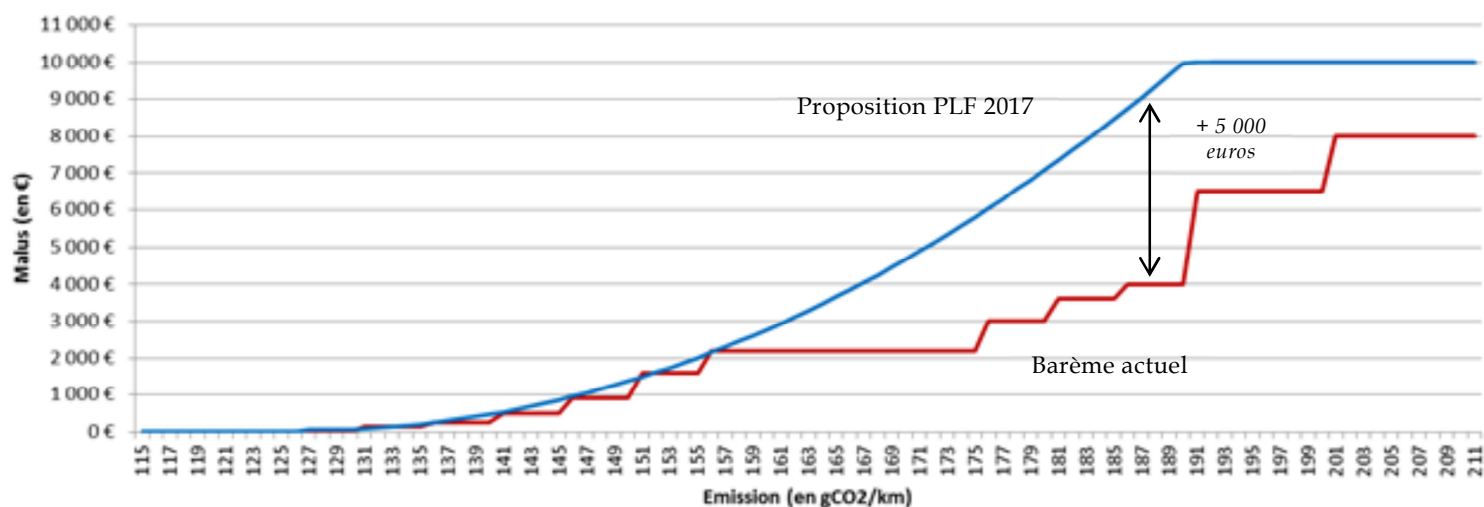
Ainsi, la révision du barème prévoit :

- un abaissement du seuil d'application du malus à 127 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre (contre 130 grammes actuellement) ;

- un lissage du malus pour réduire les effets de seuil, avec une évolution du tarif de manière progressive, pour chaque gramme de CO₂ supplémentaire et non plus tous les cinq grammes.

- une augmentation forte de la progressivité du malus à partir d'un niveau d'émissions de 155 grammes de CO₂ par kilomètre, comme le montre le graphique ci-dessous. À titre d'exemple, le malus applicable aux véhicules les plus émetteurs (plus de 191 grammes de CO₂ par kilomètre) serait de 10 000 euros, contre 8 000 euros pour les véhicules émettant plus de 200 grammes de CO₂ par kilomètre actuellement. Le surcoût serait même de 4 000 et de 6 000 euros pour les véhicules émettant respectivement 180 et 190 grammes de CO₂ par kilomètre.

Nouveau barème de malus proposé pour 2017



Source : Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2017

Le Gouvernement justifie cette hausse du tarif du malus afin de faire face à la diminution structurelle des véhicules achetés soumis à malus. En effet, les progrès techniques réalisés et l'incitation à l'achat de véhicules propres ont pour conséquence une diminution continue des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs, qui sont passées de 149 grammes de CO₂ par kilomètre à la fin de l'année 2007 à 111 grammes à la fin de l'année 2015, soit une baisse moyenne de 4,75 grammes par an environ.

Évolution des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs

(en grammes de CO₂ par kilomètre)

	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)	2017 (prévision)
Émissions moyennes de CO ₂	124	117	114	111,2	110	106

Source : projets annuels de performances de la mission « Écologie » annexés aux projets de lois de finances

Cette révision du barème devrait induire une hausse de la recette fiscale de 124 millions d'euros.