

N° 164

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10 a

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES**  
(PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ; INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE ;  
PRÉVENTION DES RISQUES ; ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES  
POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES)

#### COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

*Rapporteur spécial : M. Jean-François HUSSON*

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602**

**Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)**



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE :</b> <b>UN MINISTÈRE QUI CONTRIBUE LARGEMENT À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES, AU RISQUE DE FRAGILISER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS EUROPÉENS DANS LE DOMAINE ENVIRONNEMENTAL</b>	
<b>I. UN MINISTÈRE UNE NOUVELLE FOIS FORTEMENT MIS À CONTRIBUTION POUR LA RÉDUCTION DES DÉPENSES ET DES EFFECTIFS .....</b>	<b>7</b>
A. RAPPEL DU CHAMP DE L'ANALYSE DE LA NOTE DE PRÉSENTATION.....	7
B. UNE NOUVELLE DIMINUTION MARQUÉE DES CRÉDITS.....	8
C. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS À UN RYTHME SOUTENU ....	15
<b>II. UNE ÉVOLUTION DES MOYENS QUI POURRAIT FRAGILISER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS EUROPÉENS DANS LE DOMAINE ENVIRONNEMENTAL ET QUI REND PLUS COMPLEXES LES FINS DE GESTION .....</b>	<b>18</b>
<b>III. DES RESSOURCES EXTRA-BUDGÉTAIRES SUR LESQUELLES LE PARLEMENT NE DISPOSE SOUVENT QUE D'UNE INFORMATION LIMITÉE, VOIRE INEXISTANTE.....</b>	<b>21</b>
A. LES DÉPENSES FISCALES.....	22
B. L'ENVELOPPE SPÉCIALE AU SEIN DU FONDS DE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE (FFTE).....	25
C. LES AUTRES MOYENS EXTRA-BUDGÉTAIRES .....	27
1. <i>Les programmes d'investissement d'avenir (PIA)</i> .....	27
2. <i>Les certificats d'économies d'énergie (CEE)</i> .....	30
3. <i>La contribution au service public de l'électricité (CSPE)</i> .....	32
<b>DEUXIÈME PARTIE :</b> <b>UN BUDGET QUI MANQUE DE COHÉRENCE ET D'AMBITION, DANS LE DOMAINE BUDGÉTAIRE ET FISCAL</b>	
<b>I. UN BUDGET CONTRADICTOIRE AVEC LES AMBITIONS AFFICHÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR FAVORISER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE.....</b>	<b>37</b>
A. DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ .....	37
1. <i>La création reportée de l'Agence française de la biodiversité</i> .....	37
2. <i>Une contribution marquée des agences de l'eau au redressement des finances publiques, dans un contexte d'élargissement de leur périmètre d'intervention</i> .....	39

---

B. DANS LE DOMAINE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE .....	40
1. Une évolution à la baisse des moyens de l'ADEME contradictoire avec l'extension du champ de ses missions.....	40
2. Une montée en puissance du Cérema compromise par un manque de visibilité sur ses moyens .....	43
C. DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE .....	45
1. Une baisse paradoxale des crédits dédiés à la lutte contre le changement climatique dans le contexte de l'accueil de la COP 21 par notre pays.....	45
2. Une diminution prématurée de certains bonus en faveur des véhicules propres .....	47
II. UN MANQUE D'AMBITION EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE.....	50
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	53
• <b>ARTICLE 51 ter (nouveau) Remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur le financement des commissions locales d'information nucléaires (CLI) .....</b>	<b>53</b>
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	57
EXAMEN EN COMMISSION.....	59
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	75

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **7,14 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,15 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** sont demandés, au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », dans le projet de loi finances pour 2016, soit une **diminution de 8,6 % en AE et de 1,9 % en CP par rapport à 2015**. Le montant des crédits proposés baisse par ailleurs de l'ordre de **75 millions d'euros par rapport à l'annuité 2016 prévue par le triennal**. Le ministère **contribue également de manière significative à la réduction des effectifs**, à hauteur de - 671 équivalents temps plein (ETP).

2. Dans le champ de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », hors transports, **les économies portent pour 10 millions d'euros sur la masse salariale**, ainsi que sur **les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention**, notamment celles de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), en raison de la baisse démographique de la population concernée, et celles des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), en raison de l'étalement plus important que prévu de la réalisation de ces actions.

3. L'absence d'adaptation des missions du ministère de l'écologie et de ses opérateurs à la **réduction de leurs moyens budgétaires depuis quatre ans**, aussi bien en loi de finances initiale qu'en cours de gestion du fait d'annulations substantielles, **commence à soulever des difficultés réelles dans la mise en œuvre des politiques** portées par le ministère et complexifie l'exécution, notamment la fin de gestion. Surtout, elle fait peser le **risque d'une perte de compétence et d'expertise technique**, d'un **sous-investissement chronique** et d'une **non-atteinte des objectifs fixés par les directives communautaires** dans le domaine de l'eau et de la biodiversité en particulier.

4. Au-delà des crédits budgétaires, le financement de l'action du Gouvernement en faveur de l'environnement passe par de **nombreuses ressources extrabudgétaires, sur lesquelles le Parlement ne dispose que d'une information partielle, voire inexistante, et d'un pouvoir de contrôle limité**, ce qui appelle un enrichissement des documents budgétaires en ce domaine. Il en va ainsi en particulier des dépenses fiscales, de l'enveloppe spéciale créée au sein du fonds de financement de la transition énergétique (FFTE), et de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

5. **La politique en faveur de l'environnement et de la transition énergétique ne constitue clairement pas une priorité gouvernementale en 2016**. Le budget 2016 manque en effet de cohérence et d'ambition dans le domaine budgétaire et fiscal, ce qui paraît contradictoire, alors que notre pays accueillera la COP 21 du 30 novembre au 11 décembre 2015.

6. Ainsi, en ce qui concerne la transition énergétique, **l'ADEME, bras armé de l'État en ce domaine, fera l'objet, au-delà d'une réduction de ses dépenses de personnel et de fonctionnement, d'un prélèvement de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement**, alors qu'elle doit faire face à une augmentation de ses missions dans le cadre de l'application de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

7. En outre, **le Cérema**, opérateur issu de la fusion de onze services, créé en 2014 et qui a notamment pour **vocation d'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui d'ingénierie et d'expertise** sur les projets d'aménagement, voit sa **montée en puissance compromise par une réduction très marquée de ses moyens en 2016**. Cette évolution paraît d'autant moins compréhensible que **l'opérateur pourrait s'avérer un partenaire précieux pour les collectivités dans le contexte de la réforme territoriale** et de la baisse des dotations.

8. En ce qui concerne la protection de l'eau et de la biodiversité, **les agences de l'eau seront également particulièrement sollicitées, à travers un prélèvement sur leur fond de roulement de 175 millions d'euros**, pour la deuxième année consécutive, et un plafonnement de leurs taxes affectées, tout en devant faire face à une **extension de leur périmètre d'intervention** prévue par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Par ailleurs, **la création de l'Agence française de la biodiversité est repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2017**, l'encombrement du calendrier législatif n'ayant toujours pas permis l'examen de ce projet de loi par le Sénat.

9. Dans le domaine fiscal, le projet de loi de finances se caractérise par la **rareté des mesures visant à favoriser la transition écologique et énergétique et par une absence de stratégie globale**. Le Gouvernement annonçait un bloc cohérent de mesures de fiscalité écologique et environnementale dans le cadre du collectif de fin d'année, mais une **hausse de la fiscalité du diesel** a été **introduite** à l'Assemblée nationale **de manière isolée**, dans le cadre de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2016, **sans que les moyens supplémentaires dégagés ne bénéficient pour autant à des actions en faveur de l'environnement**.

10. En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », l'année 2016 sera marquée par le **maintien du malus actuel, mais par une révision à la baisse des bonus en faveur des véhicules hybrides**, pour des raisons budgétaires. Cette **évolution paraît prématurée car elle pourrait compromettre la dynamique engagée en 2015 en faveur de l'essor des véhicules propres**. En revanche, le bonus en faveur des véhicules électriques sera maintenu à son niveau actuel, ce qui est satisfaisant. Certaines **incertitudes demeurent par ailleurs sur le financement de l'extension du superbonus** réservé au remplacement d'un véhicule diesel aux véhicules de plus de dix ans (contre quatorze ans actuellement).

*Au 10 octobre 2015, date limite fixée par la LOLF, 38 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*

## **PREMIÈRE PARTIE : UN MINISTÈRE QUI CONTRIBUE LARGEMENT À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES, AU RISQUE DE FRAGILISER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS EUROPÉENS DANS LE DOMAINE ENVIRONNEMENTAL**

### **I. UN MINISTÈRE UNE NOUVELLE FOIS FORTEMENT MIS À CONTRIBUTION POUR LA RÉDUCTION DES DÉPENSES ET DES EFFECTIFS**

#### **A. RAPPEL DU CHAMP DE L'ANALYSE DE LA NOTE DE PRÉSENTATION**

La présente note de présentation porte sur les **programmes** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (EDMD) **hors transports et météorologie**<sup>1</sup>, ce qui représente **50 % des crédits de paiement** (CP) de la mission en 2016 :

- le **programme 159 « Information géographique et cartographique »**, qui rassemble les moyens consacrés au fonctionnement de l'Institut national de l'information géographique et forestière - IGN (1,34 % des crédits de paiement) ;

- 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, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des directives communautaires régissant ces domaines (3,87 % des crédits) ;

- 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 (3,15 % des crédits) ;

- le **programme 174 « Énergie, climat et après-mines »**, ensemble hétérogène qui rassemble les ressources consacrées au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines<sup>2</sup> ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air (7,18 % des crédits) ;

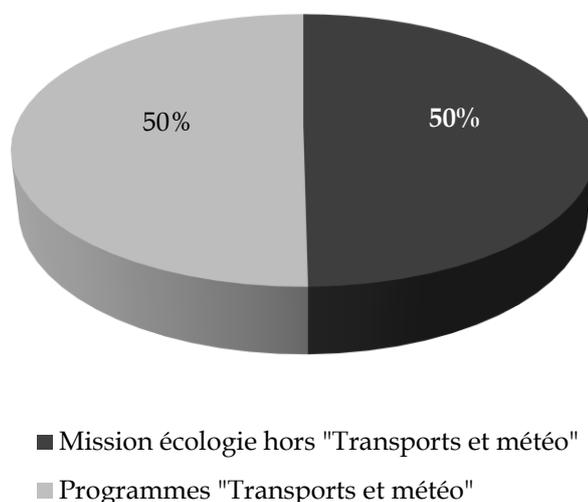
- le **programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »**, programme support de la mission qui assure le fonctionnement général des services et porte la masse salariale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) ainsi que celle du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité -MLETR (34,26 % des crédits) ;

---

<sup>1</sup> Programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture », et 170 « Météorologie ».

<sup>2</sup> Cette politique représente 93,39 % des crédits du programme 174.

**Répartition des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » entre les programmes transports et météo et les autres programmes**



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2016

Enfin, le champ de l'analyse porte également sur le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

**B. UNE NOUVELLE DIMINUTION MARQUÉE DES CRÉDITS**

**7,17 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,15 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sont demandés, au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », dans le projet de loi de finances pour 2016. Cela représente une baisse de 8,6 % en AE et de 1,9 % en CP, qui est plus marquée que ce que prévoyait l'annuité 2016 du triennal 2015-2017, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019<sup>1</sup>. En effet, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) réalisera de l'ordre de 75 millions d'euros d'économies supplémentaires par rapport au plafond initialement prévu.**

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

**Évolution actualisée des plafonds de la mission  
« Écologie, développement et mobilité durables » sur la période 2015-2017**

(en millions d'euros, en crédits de paiement)

	<b>LFI 2015 au format PLF 2016</b>	<b>LPFP 2016 au format PLF 2016</b>	<b>PLF 2016</b>	<b>LPFP 2017 au format PLF 2016</b>
<b>AE</b>	7 144		6 504	
<b>CP</b>	6 591	6 526	6 486	6 497

\*Montants Hors contribution de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »

**Hors contribution au CAS « Pensions », les crédits passent de 6,59 milliards d'euros en 2015 à 6,49 milliards d'euros en 2016.**

La baisse plus marquée des autorisations d'engagement que des crédits de paiement est liée au fait que la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2015 sur le programme support intégrait un montant très important d'autorisations d'engagement destiné à permettre la conclusion d'un contrat de crédit-bail pour l'acquisition de la Tour Séquoia, dans le cadre du projet immobilier du ministère.

Il convient par ailleurs d'ajouter au montant des crédits prévus pour 2016 **1,59 milliard d'euros de fonds de concours et attributions de produits en AE, contre 1,55 milliard d'euros en CP**, principalement attendus sur le programme 203<sup>1</sup> « Infrastructures et services de transports ».

<sup>1</sup> Respectivement 1,48 milliard d'euros en AE et 1,44 milliard d'euros en CP sur ce programme.

**Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission "Écologie, développement et mobilité durables" (hors transports)  
en 2015 et 2016, et exécution 2014**

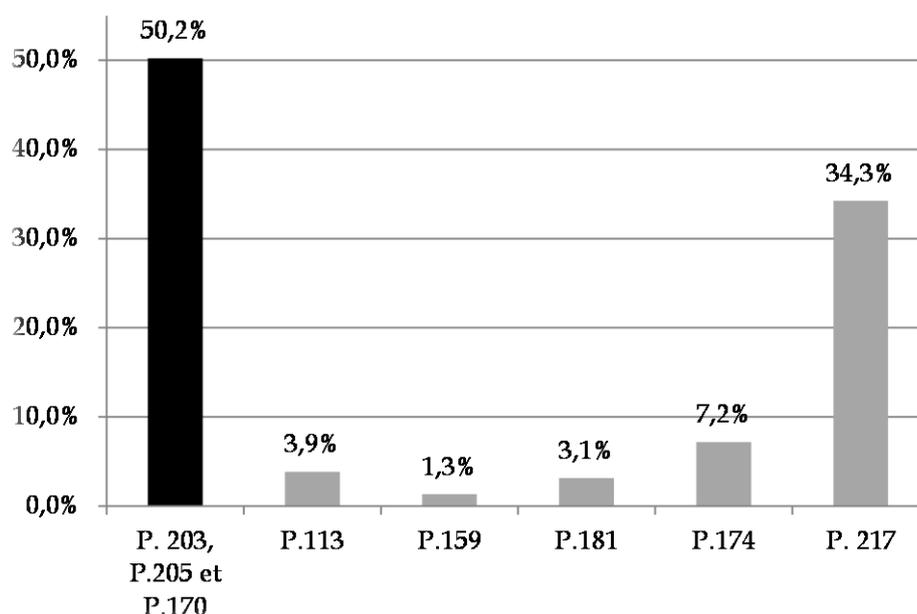
*(en euros, hors fonds de concours et attributions de produits)*

Programmes et actions	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Exécution 2014	2015	2016	Evolution		Exécution 2014	2015	2016	Evolution	
				€	%				€	%
<b>113 - Paysages, eau et biodiversité</b>	<b>230 874 674</b>	<b>273 523 409</b>	<b>276 388 176</b>	<b>2 864 767</b>	<b>1,05%</b>	<b>242 530 096</b>	<b>272 423 409</b>	<b>276 388 176</b>	<b>3 964 767</b>	<b>1,46%</b>
01 - Sites, paysages, publicité	3 503 863	6 112 190	6 767 225	655 035	10,72%	5 352 447	6 112 190	6 767 225	655 035	10,72%
02 - Logistique, formation et contentieux	4 040 908	5 948 672	5 541 568	-407 104	-6,84%	3 018 988	5 948 672	5 541 568	-407 104	-6,84%
07 - Gestion des milieux et biodiversité	225 614 947	261 462 547	264 079 383	2 616 836	1,00%	232 564 725	260 362 547	264 079 383	3 716 836	1,43%
08 - Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique	-2 285 044			0		1 593 936			0	
<b>159 - Information géographique et cartographique</b>	<b>94 886 587</b>	<b>96 060 901</b>	<b>95 832 901</b>	<b>-228 000</b>	<b>-0,24%</b>	<b>94 939 915</b>	<b>96 060 901</b>	<b>95 832 901</b>	<b>-228 000</b>	<b>-0,24%</b>
01 - Production de l'information géographique	79 477 420	81 186 901	81 029 566	-157 335	-0,19%	79 477 420	81 186 901	81 029 566	-157 335	-0,19%
02 - Recherche dans le domaine de l'information géographique	14 913 843	14 347 000	14 299 335	-47 665	-0,33%	14 913 843	14 347 000	14 299 335	-47 665	-0,33%
03 - Pilotage de la politique d'information géographique	495 324	527 000	504 000	-23 000	-4,36%	548 652	527 000	504 000	-23 000	-4,36%
<b>181 - Prévention des risques</b>	<b>241 957 682</b>	<b>300 164 436</b>	<b>286 494 803</b>	<b>-13 669 633</b>	<b>-4,55%</b>	<b>226 401 349</b>	<b>245 111 708</b>	<b>225 110 167</b>	<b>-20 001 541</b>	<b>-8,16%</b>
01 - Prévention des risques technologiques et des pollutions	99 268 461	164 328 766	153 970 470	-10 358 296	-6,30%	81 715 894	104 260 766	87 570 562	-16 690 204	-16,01%
09 - Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	49 451 529	54 178 170	54 856 500	678 330	1,25%	50 551 286	59 193 442	59 871 772	678 330	1,15%
10 - Prévention des risques naturels et hydrauliques	54 662 594	39 857 500	38 967 833	-889 667	-2,23%	56 042 629	39 857 500	38 967 833	-889 667	-2,23%
11 - Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	38 575 098	41 800 000	38 700 000	-3 100 000	-7,42%	38 091 540	41 800 000	38 700 000	-3 100 000	-7,42%
<b>174 - Énergie, climat et après-mines</b>	<b>540 682 456</b>	<b>540 771 370</b>	<b>510 579 565</b>	<b>-30 191 805</b>	<b>-5,58%</b>	<b>546 573 874</b>	<b>544 316 561</b>	<b>512 934 051</b>	<b>-31 382 510</b>	<b>-5,77%</b>
01 - Politique de l'énergie	5 632 418	5 359 000	4 143 723	-1 215 277	-22,68%	5 618 670	5 804 191	4 158 209	-1 645 982	-28,36%
04 - Gestion économique et sociale de l'après-mines	504 083 300	503 803 223	476 671 000	-27 132 223	-5,39%	509 677 559	506 903 223	479 011 000	-27 892 223	-5,50%
05 - Lutte contre le changement climatique	30 039 232	30 441 000	28 620 000	-1 821 000	-5,98%	30 380 830	30 441 000	28 620 000	-1 821 000	-5,98%
06 - Soutien	927 506	1 168 147	1 144 842	-23 305	-2,00%	896 815	1 168 147	1 144 842	-23 305	-2,00%
<b>217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</b>	<b>3 683 198 946</b>	<b>3 037 811 802</b>	<b>2 405 163 570</b>	<b>-632 648 232</b>	<b>-20,83%</b>	<b>3 450 196 543</b>	<b>2 514 246 119</b>	<b>2 448 792 464</b>	<b>-65 453 655</b>	<b>-2,60%</b>
01 - Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	238 079 263	246 569 767	238 151 778	-8 417 989	-3,41%	242 744 795	246 569 767	238 151 778	-8 417 989	-3,41%
02 - Fonction juridique	1 706 900	2 759 211	2 646 274	-112 937	-4,09%	1 579 498	2 759 211	2 646 274	-112 937	-4,09%
03 - Politique et programme de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	408 143 569	680 976 229	112 777 737	-568 198 492	-83,44%	169 759 397	157 410 546	156 756 631	-653 915	-0,42%
04 - Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	23 115 014	24 612 714	23 110 698	-1 502 016	-6,10%	23 843 806	24 612 714	22 760 698	-1 852 016	-7,52%
05 - Politique des ressources humaines et formation	202 536 295	216 756 860	211 052 233	-5 704 627	-2,63%	202 566 040	216 756 860	211 052 233	-5 704 627	-2,63%
06 - Action européenne et internationale	8 232 133	8 717 636	9 257 842	540 206	6,20%	8 243 473	8 717 636	9 257 842	540 206	6,20%

Programmes et actions	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Exécution 2014	2015	2016	Evolution		Exécution 2014	2015	2016	Evolution	
				€	%				€	%
07 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	655 486 646	501 029 880	484 158 053	-16 871 827	-3,37%	655 486 646	501 029 880	484 158 053	-16 871 827	-3,37%
08 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Infrastructures et services de transport"	590 948 491	616 019 789	605 137 682	-10 882 107	-1,77%	590 948 491	616 019 789	605 137 682	-10 882 107	-1,77%
09 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Sécurité et éducation routières"	38 376 344	38 781 295	1 689 743	-37 091 552	-95,64%	38 376 344	38 781 295	1 689 743	-37 091 552	-95,64%
11 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Sécurité et affaires maritimes"	190 451 736	184 216 321	181 720 076	-2 496 245	-1,36%	190 451 736	184 216 321	181 720 076	-2 496 245	-1,36%
13 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Paysages, eau et biodiversité"	206 351 859	213 580 190	232 409 250	18 829 060	8,82%	206 351 859	213 580 190	232 409 250	18 829 060	8,82%
14 - Personnels oeuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique	1 729 954			0		1 729 954			0	
15 - Personnels relevant du ministère du logement et de l'égalité des territoires	637 283 535			0		637 283 535			0	
16 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	228 620 013	233 720 377	232 576 473	-1 143 904	-0,49%	228 620 013	233 720 377	232 576 473	-1 143 904	-0,49%
18 - Personnels relevant de programmes d'autres ministères	9 858 708			0		9 858 708			0	
22 - Personnels transférés aux collectivités territoriales	180 023 990	8 276 998	9 436 273	1 159 275	14,01%	180 023 990	8 276 998	9 436 273	1 159 275	14,01%
23 - Personnels oeuvrant pour les politiques des programmes "Énergie, climat et après-mines"	56 563 249	55 732 443	54 848 052	-884 391	-1,59%	56 563 249	55 732 443	54 848 052	-884 391	-1,59%
24 - Personnels oeuvrant dans le domaine des transports aériens	1 889 872	2 038 783	2 068 097	29 314	1,44%	1 889 872	2 038 783	2 068 097	29 314	1,44%
25 - Commission nationale du débat public	2 261 219	2 426 251	2 426 251	0	0,00%	2 334 981	2 426 251	2 426 251	0	0,00%
26 - Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	1 540 156	1 597 058	1 697 058	100 000	6,26%	1 540 156	1 597 058	1 697 058	100 000	6,26%
<b>403 - Innovation pour la transition écologique et énergétique</b>	<b>830 000 000</b>			<b>0</b>		<b>830 000 000</b>			<b>0</b>	
<b>404 - Projets industriels pour la transition écologique et énergétique</b>	<b>470 000 000</b>			<b>0</b>		<b>470 000 000</b>			<b>0</b>	
<b>414 - Ville et territoires durables</b>	<b>274 000 000</b>			<b>0</b>		<b>274 000 000</b>			<b>0</b>	
<b>Total mission "Écologie, développement et mobilité durables" hors transports</b>	<b>6 365 600 345</b>	<b>4 248 331 918</b>	<b>3 574 459 015</b>	<b>-673 872 903</b>	<b>-15,86%</b>	<b>6 134 641 777</b>	<b>3 672 158 698</b>	<b>3 559 057 759</b>	<b>-113 100 939</b>	<b>-3,08%</b>
<b>Total mission "Écologie, développement et mobilité durables"</b>		<b>7 841 780 725</b>	<b>7 166 905 073</b>	<b>-674 875 652</b>	<b>-8,61%</b>		<b>7 288 779 489</b>	<b>7 148 520 567</b>	<b>-140 258 922</b>	<b>-1,92%</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission "Écologie, développement et mobilité durables" annexé au projet de loi de finances pour 2016 et le rapport annuel de performances de la mission "Écologie, développement et mobilité durables" annexé au projet de loi de règlement pour 2014

### Répartition des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » par programme dans le projet de loi de finances pour 2016



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2016

Globalement, en valeur absolue, **le budget du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie baissera d'une centaine de millions d'euros par rapport à 2015, avec un ajustement à la baisse des plafonds de crédits de la plupart des programmes** par rapport aux plafonds prévus par l'annuité 2016 de la loi de programmation des finances publiques (*cf. supra*).

Les économies supplémentaires portent pour 10 millions d'euros sur la masse salariale. Ainsi, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les dépenses de personnel s'établissent à 1 332,9 millions d'euros, contre une prévision de 1 342,9 millions d'euros au titre de l'annuité 2016 de la LPFP.

**Les économies portent également sur les dépenses d'intervention**, notamment celles de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), en raison de la baisse démographique de la population concernée, et celles liées aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT), en raison de l'étalement plus important que prévu de la réalisation de ces actions.

Enfin, **la réduction des crédits concerne aussi les dépenses de fonctionnement**. Ainsi, les dépenses du programme 217, hors titre 2, connaissent un écart de 2 millions d'euros par rapport au plafond prévu par l'annuité 2016 de la LPFP. Cela marque un effort important de la part du

ministère pour participer à l'effort de redressement des comptes publics, alors que des surcoûts exceptionnels liés à l'opération de regroupement immobilier des services de l'administration centrale dans deux immeubles au lieu de cinq sont attendus au titre de l'année 2016<sup>1</sup>. En effet, après l'installation de plus de la moitié des agents des services centraux dans la tour Séquoia en 2014 et son acquisition par crédit-bail en 2015, **les travaux de rénovation et de modernisation de la Paroi Sud et du toit de la Grande Arche de la Défense se poursuivront en 2016**, avant sa réoccupation par l'autre moitié des agents en 2017.

La rationalisation des dépenses de fonctionnement passe notamment par un **recours accru aux marchés nationaux** et des coupes sur divers postes de dépenses comme la reprographie, les frais de déplacement et les frais d'envoi. En outre, le déploiement du réseau interministériel (RIE) de l'État doit permettre de réaliser des économies, et d'absorber ainsi une partie de la baisse de crédits.

**Dans ce contexte, seul sera relativement préservé le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », à travers une hausse de 4 millions d'euros de ces crédits de paiement.**

En termes de ressources humaines, les effectifs diminuent en moyenne de 2,5 % sur les différents programmes, à l'exception de la sûreté nucléaire (*cf. infra*).

**Écart des plafonds de CP et d'AE prévus par le PLF 2016 (à périmètre courant) par rapport à ceux de l'annuité 2016 de la LPFP**

(en millions d'euros)

	LPFP 2016 AE	LPFP 2016 CP	PLF 2016 AE	PLF 2016 CP	Écart AE	Écart CP
<b>P. 113</b>	277,0	276,4	276,4	276,4	-0,6	0,0
<b>P. 159</b>	96,0	96,0	95,8	95,8	-0,2	-0,2
<b>P. 170</b>	202,8	202,8	199,8	199,8	-3,0	-3,0
<b>P. 174</b>	512,4	514,7	510,6	512,9	-1,8	-1,8
<b>P. 181 hors T2</b>	258,2	194,9	244,6	183,2	-13,6	-11,7

<sup>1</sup> À compter de 2018, cette opération devrait permettre de réaliser des économies de l'ordre de 8 à 10 millions d'euros par an.

	LPFP 2016 AE	LPFP 2016 CP	PLF 2016 AE	PLF 2016 CP	Écart AE	Écart CP
<b>P. 181 T2 hors CAS « Pensions »</b>	33,5	33,5	33,5	33,5	0,0	0,0
<b>P. 181 T2 CAS « Pensions »</b>	7,9	7,9	8,4	8,4	0,5	0,5
<b>P. 217 hors T2</b>	484,4	513,9	465,6	509,2	-18,9	-4,7
<b>P. 217 T2 hors CAS « Pensions »</b>	1 309,7	1 309,7	1 285,1	1 285,1	-24,5	-24,5
<b>P. 217 T2 CAS « Pensions »</b>	669,2	669,2	654,5	654,5	-14,7	-14,7
<b>217</b>	2 463,3	2 492,7	2 405,2	2 448,8	-58,1	-44,0
<b>203</b>	3 214,6	3 219,8	3 206,8	3 206,3	-7,9	-13,5
<b>205</b>	185,0	185,4	185,9	183,4	0,9	-2,1
<b>Mission</b>	<b>7 250,7</b>	<b>7 224,3</b>	<b>7 166,9</b>	<b>7 148,5</b>	<b>-83,7</b>	<b>-75,7</b>

Source : réponses du secrétariat général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) au questionnaire de votre rapporteur spécial

De surcroît, des efforts d'économies identiques à ceux réalisés par les services de l'État sont demandés aux opérateurs de la mission, aussi bien s'agissant de leurs effectifs que de leurs subventions de fonctionnement. Ainsi, **le montant de leurs subventions pour charge de service public passera de 1,08 milliard d'euros en 2015 à 1,05 milliard d'euros en 2016, soit une baisse globale de 2,29 %.**

En outre, **les opérateurs connaissent en moyenne une réduction de l'ordre de 3 % de leurs dépenses de personnel**, ainsi qu'une diminution du plafonnement de leurs taxes affectées. **Le montant de ces dernières passera de 5,7 milliards d'euros en 2015 à 5,2 milliards d'euros en 2016, soit une baisse globale de 8,1 %.**

Cette évolution est principalement due à la baisse du plafond de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui passe de 1 139 millions en 2015, à 715 millions en 2016, et à la baisse de 15 % du plafond de la taxe additionnelle à la taxe sur les

installations nucléaires de base (INB) affectée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). Il convient enfin de noter le **plafonnement global, à compter de 2016, des redevances de l'eau affectées aux agences de l'eau**, pour un montant de 2,3 milliards d'euros.

### **C. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS À UN RYTHME SOUTENU**

**Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie participe également à l'effort de maîtrise des emplois publics.** En effet, le schéma d'emplois ministériel s'établit à - **671 équivalents temps plein (ETP)**, après une baisse de 515 ETP en 2015, tandis que le schéma d'emploi global des opérateurs sera maintenu en 2016 à - 461 ETP, pour un plafond d'emplois de 20 475 ETP, contre 20 929 en 2015.

**Le plafond d'emplois du ministère pour 2016, qui porte les effectifs du programme support et de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) imputés sur le programme 181 « Prévention des risques », s'élève donc à 30 722 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 31 642 ETPT en 2015.**

Le ministère de l'écologie est celui qui, après le ministère de l'économie, devrait perdre le plus d'emplois. La baisse des effectifs devrait notamment affecter les services territoriaux, représentant de l'ordre de 22 000 emplois sur les 30 000 que compte le ministère.

Au total, le schéma d'emplois connaît ainsi une **aggravation de 100 suppressions supplémentaires par rapport aux arbitrages du triennal.**

L'ensemble de ces efforts permettent au ministère de réaliser **une réduction de 1 % de sa masse salariale, performance que l'on peut souligner.** Le ministère de l'écologie est ainsi **l'un des rares ministères qui parvient à réduire sa masse salariale en valeur absolue.**

Dans ce schéma, **la masse salariale de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) est néanmoins épargnée compte tenu de l'évolution de ses missions** : le projet de loi de finances pour 2016 prend en compte un renforcement des effectifs de l'opérateur par un schéma d'emplois de + 10 ETP<sup>1</sup>.

**Au niveau du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », le plafond des effectifs passe de 31 267 ETPT en 2015 à 30 330 ETPT en 2016 (- 937 ETPT), ce qui représente 1 807 millions d'euros de crédits de personnel, charges sociales comprises.** Pour mémoire, entre 2014 et 2015, le programme avait connu une réduction de 735 ETPT, pour un montant de dépenses de personnel de 1 859 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Le plafond d'emplois de l'ASN, fixé à 375 ETPT en 2015, passe à 392 ETPT en 2016.

Le tableau ci-après présente la répartition du plafond d'emplois entre les différents programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

**Répartition du plafond d'emplois par action dans le projet de loi de finances pour 2015 et le projet de loi de finances pour 2016 sur le programme support**

(en ETPT)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Plafond demandé en 2015	Plafond demandé en 2016
07 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »	7 675	7 352
08 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transports »	10 892	10 613
09 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routière »	651	26
11 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »	2 870	2 834
13 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau et biodiversité »	3 031	3 326
16 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques »	3 237	3 245
22 - Personnels transférés aux collectivités territoriales	4 189	2 100
23 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Énergie, climat et après-mines »	784	775
24 - Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	40	40
25 - Commission nationale du débat public	7	7
26 - Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	12	12
<b>Total</b>	<b>33 888<sup>1</sup></b>	<b>30 330</b>

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 2015 et 2016

<sup>1</sup> Pour mémoire, ce montant correspond au plafond d'emplois demandé pour 2015, tandis que le plafond autorisé s'est finalement élevé à 31 267 ETPT.

Il convient par ailleurs de rappeler que, en gestion, le schéma d'emplois du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie sera mis en œuvre en commun avec celui du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Les prévisions de départ à la retraite s'établissent à 1 486 au périmètre des deux ministères, soit un **taux de non remplacement des départs en retraite de 63 %**.

**Prévisions de départs à la retraite sur le périmètre du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)**

	2014 (constaté)	2015 (prévisions)	2016 (prévisions)
<b>A</b>	256	239	207
<b>B</b>	454	372	365
<b>C</b>	493	485	486
<b>Total</b>	<b>1 203</b>	<b>1 096</b>	<b>1 058</b>

Source : réponses du secrétariat général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

**Schémas d'emplois du MEDDE - exercices 2014 à 2016**

(en ETP)

	2014	2015	2016
<b>A</b>	- 67	- 33	- 41
<b>B</b>	- 183	- 196	- 214
<b>C</b>	- 272	- 286	- 416
<b>Total</b>	<b>- 522</b>	<b>- 515</b>	<b>- 671</b>

Source : réponses du secrétariat général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

## II. UNE ÉVOLUTION DES MOYENS QUI POURRAIT FRAGILISER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS EUROPÉENS DANS LE DOMAINE ENVIRONNEMENTAL ET QUI REND PLUS COMPLEXES LES FINS DE GESTION

La mission « Écologie, développement et mobilité durables » connaît une réduction continue de ces crédits depuis 2013, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

### Évolution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » depuis le projet de loi de finances (PLF) pour 2013

	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
Évolution des AE entre n et n-1 (en %)	/	- 3,7 %	- 6,2 %	- 6,2 %	- 1,9 %
Évolution des CP entre n et n-1 (en %)	/	- 4,5 %	- 0,7 %	- 4,8 %	- 8,6 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances pour 2013, 2014, 2015 et 2016

En ce qui concerne l'évolution des emplois, les effectifs de la mission<sup>1</sup> et des opérateurs n'ont cessé de diminuer sur la même période.

### Évolution du plafond d'emplois de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » depuis le projet de loi de finances pour 2013

(en ETPT)

PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016
38 198	34 486	31 642	30 722

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances pour 2013, 2014, 2015 et 2016

La mission a connu une réduction de 7 476 ETPT en trois ans, soit une baisse de - 19,5 %.

<sup>1</sup> Imputés sur le programme support et sur le programme 181 « Prévention des risques » en ce qui concerne les effectifs de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN).

En outre, la **réduction des crédits en loi de finances initiale est souvent accentuée par le niveau de la réserve de précaution ainsi que par des annulations de crédits en cours d'exécution.**

La réserve de précaution consiste à rendre indisponible, dès le début de la gestion, une fraction des crédits ouverts en loi de finances. Elle est constituée en début de gestion par l'application, sur chaque programme, de taux de mise en réserve différenciés sur les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel (0,5 % en 2016) et les autres crédits des programmes du budget général (8 % en 2016).

Or, si le taux de 0,5 % sur les dépenses de personnel est resté constant depuis la mise en œuvre effective de la réserve, **celui sur les autres dépenses est passé, entre 2011 et 2015, de 5 % à 8 %<sup>1</sup>.**

En conséquence, si la réserve constitue une « auto-assurance contrainte » pour les programmes, **elle est devenue progressivement un outil de régulation budgétaire au niveau global de l'État**, dans la mesure où les crédits gelés ne sont pas rendus de manière systématique aux programmes en fin de gestion. Ainsi, la lettre plafond ne comporte jamais - ou très rarement - de disposition portant sur une automaticité de dégel en cas de survenance d'un événement exceptionnel. **Tout déblocage de la mise en réserve nécessite ainsi un dialogue de gestion avec la direction du budget permettant de démontrer que la couverture d'un événement exceptionnel ne peut être opérée sur les crédits disponibles**, y compris par redéploiements.

À ce stade de la gestion, le poids de la réserve pesant sur les crédits du ministère de l'écologie en 2015, ainsi que les autres annulations de crédit intervenues depuis le début de l'année, ont eu pour conséquence une **baisse de l'ordre de 10 % du montant des crédits de la mission votés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015.**

Cette situation commence à poser un certain nombre de **difficultés pour l'accomplissement des différentes missions du ministère et de ses opérateurs** et tend à rendre plus complexe l'exécution, notamment la fin de gestion.

Les points de vigilance suivants ont été en particulier signalés à votre rapporteur spécial par les différents interlocuteurs qu'il a entendus dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 :

- le **risque d'une perte de compétence et d'expertise technique**, en raison de la contrainte liée au non-remplacement des départs. C'est le cas notamment pour l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et pour le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema). Par exemple, le

---

<sup>1</sup> Le taux de 8 % est reconduit dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

seul levier de réduction des dépenses pour l'IGN est la décrue du personnel, à hauteur de 30 ETP par an environ. Or, ces réductions conduisent l'opérateur à faire appel à la sous-traitance, **au risque d'une perte de compétence interne**. En outre, la contrainte du schéma d'emplois rend difficile le recrutement de nouvelles compétences très pointues et tend à déséquilibrer la pyramide des âges. Enfin, la **rigidité des statuts ne favorise pas la souplesse dans le recrutement de personnels temporaires** sur des projets.

- Le **manque de prévisibilité des ressources**, qui peut obérer le développement de certains opérateurs. C'est le cas notamment du Cérema, dont la montée en puissance devrait être accompagnée par l'État, mais qui fait en réalité face à une réduction très marquée de ses moyens budgétaires et humains en 2016 (*cf. infra*).

- La **réduction des ressources qui peut obérer la capacité d'investissement de certains opérateurs**. Par exemple, le fonds de roulement et la trésorerie de l'IGN sont demeurés stables jusqu'en 2015, mais dans un établissement soumis à de forts enjeux technologiques, **l'opérateur n'a d'autre possibilité que d'autofinancer ses investissements ce qui, dès 2015 et pour les exercices suivants, entraînera une dégradation de ses fondamentaux économiques**. L'exercice 2015 devrait ainsi se conclure par un résultat net déficitaire de 1,23 million d'euros (contre - 0,21 million d'euros au budget initial), un prélèvement sur le fonds de roulement de 5,64 millions d'euros (contre - 4,12 millions d'euros au budget initial), conduisant à un niveau de fonds de roulement prévisionnel de 25,26 millions d'euros et une trésorerie de l'ordre de 9,97 millions d'euros, soit 23 jours de fonctionnement. Le **niveau de trésorerie doit donc être suivi avec attention**, puisqu'il pourrait **passer sous le seuil de 30 jours de fonctionnement** fixé par le contrat d'objectifs 2013-2016 et qui paraît être un **niveau minimal de sécurité financière**.

- La **nécessité de pouvoir provisionner** les crédits au titre d'un certain nombre de contentieux liés à la gestion de l'après-mines, qui pourraient donner lieu à des dépenses imprévues en cours de gestion.

- Le **risque de ne pas atteindre les objectifs fixés par les directives dans le domaine de l'eau et de la biodiversité en particulier**. Ainsi, le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » subit de récurrentes et fortes annulations de crédits en exécution, depuis plusieurs exercices. Par exemple, au titre de l'exécution 2014, les annulations ont représenté 14 % des crédits initiaux et se sont traduites par un **doublément des charges à payer, à hauteur de 11 millions d'euros sur l'année 2015**. De ce point de vue, la légère hausse des crédits prévue sur ce programme au titre de l'année 2016 constitue un progrès, **à condition que l'exécution du programme ne soit pas perturbée par de fortes annulations de crédits**. En outre, on constate une **baisse marquée des dépenses d'investissement et d'intervention des**

**opérateurs entre 2012 et 2014<sup>1</sup>**, alors que celles-ci contribuent de façon déterminante à l'atteinte des objectifs de la directive-cadre sur l'eau ou de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » notamment.

- Les **incertitudes qui pèsent sur la fin de gestion et la rendent plus complexe** : par exemple, en 2015, **l'exécution des dépenses du programme 217 hors dépenses de personnel est marquée par des tensions liées aux dépenses non récurrentes associées au projet Arche-Séquoia<sup>2</sup>**. Des insuffisances de crédits sont d'ores et déjà constatées, à ce stade de la gestion, du fait de cette grande opération.

Le responsable du programme a donc sollicité, pour ce motif, une levée partielle des crédits mis en réserve au titre de l'exercice 2015. **Cette situation de tension est par ailleurs accrue du fait de la hausse du taux de mise en réserve de précaution de 1 % par rapport à 2014**, et des annulations et gels réalisés en cours de gestion.

### **III. DES RESSOURCES EXTRA-BUDGÉTAIRES SUR LESQUELLES LE PARLEMENT NE DISPOSE SOUVENT QUE D'UNE INFORMATION LIMITÉE, VOIRE INEXISTANTE**

Entendu par la commission des finances du Sénat le mercredi 30 septembre 2015, le secrétaire d'État au budget a souligné qu'il convenait de ne pas réduire l'action du Gouvernement en faveur de l'environnement aux seuls crédits budgétaires : « *Pourquoi mesurer l'action du Gouvernement sur l'environnement uniquement à l'aune du budget du ministère ? N'oubliez pas le fonds de financement de la transition énergétique doté d'un milliard et demi d'euros, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui aura coûté 900 millions d'euros au lieu des 800 millions d'euros attendus. L'an prochain, il devrait s'élever à 1,4 milliard d'euros. (...) La contribution au service public de l'électricité (CSPE) passera de 7 milliards d'euros en 2015 à 8,2 milliards d'euros en 2016* »<sup>3</sup>.

Il est vrai que la transition écologique et énergétique bénéficie d'un certain nombre de ressources extrabudgétaires, d'un montant très significatif, à commencer par les dépenses fiscales.

Pour autant, **le Parlement ne dispose que d'une information restreinte, voire inexistante, sur l'évolution et l'efficacité de certains de ces moyens.**

---

<sup>1</sup> Respectivement - 27 % pour les dépenses d'investissement et - 6 % pour les dépenses d'intervention du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité ».

<sup>2</sup> Premier équipement immobilier, doubles dépenses liées à l'occupation simultanée de plusieurs sites, travaux supplémentaires liés à la rénovation de l'Arche.

<sup>3</sup> Compte-rendu de l'audition de Michel Sapin et Christian Eckert sur le projet de loi de finances pour 2016 devant la commission des finances du Sénat le mercredi 30 septembre 2015.

### A. LES DÉPENSES FISCALES

Le montant des dépenses fiscales sur impôts d'État ou sur impôts locaux prises en charge par l'État rattachées à la mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors transports est estimé à **4,5 milliards d'euros en 2016<sup>1</sup>**.

#### Dépenses fiscales de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors transports

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État ou sur impôts locaux prises en charge par l'État contribuant de manière principale ou subsidiaire aux programmes de la mission « EDMD » hors transports	Chiffrage initial 2015	Chiffrage révisé 2015	Chiffrage 2016
Exonération de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en faveur des successions et donations pour les propriétés non bâties situés dans les sites Natura 2000, les réserves naturels et autres sites remarquables	2	5	5
Réduction d'impôt sur le revenu (IR) sur les dépenses réalisées sur certains espaces naturels pour le maintien et la protection du patrimoine naturel	0,5	1	1
Exonération en faveur des parcelles Natura 2000	1	1	1
Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) - 620 en 2014	890	900	1 400
Taux réduit de taxe intérieure de consommation (TIC) sur les produits énergétiques, le gaz naturel et les charbons au profit des installations intensives en énergie et exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite carbone	-	120	235
Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, le gaz naturel et les charbons au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre de la directive 2003/87/CE	nc <sup>2</sup>	82	182
Réduction de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant repris à l'indice 36 du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes	44	126	127
Taux réduit de TIC pour les butanes et propane utilisés comme carburant sous condition d'emploi	110	105	104

<sup>1</sup> Le tableau ci-après ne mentionne pas les dépenses fiscales dont le montant est inférieur à 0,5 million d'euros.

<sup>2</sup> 13 millions d'euros en 2014.

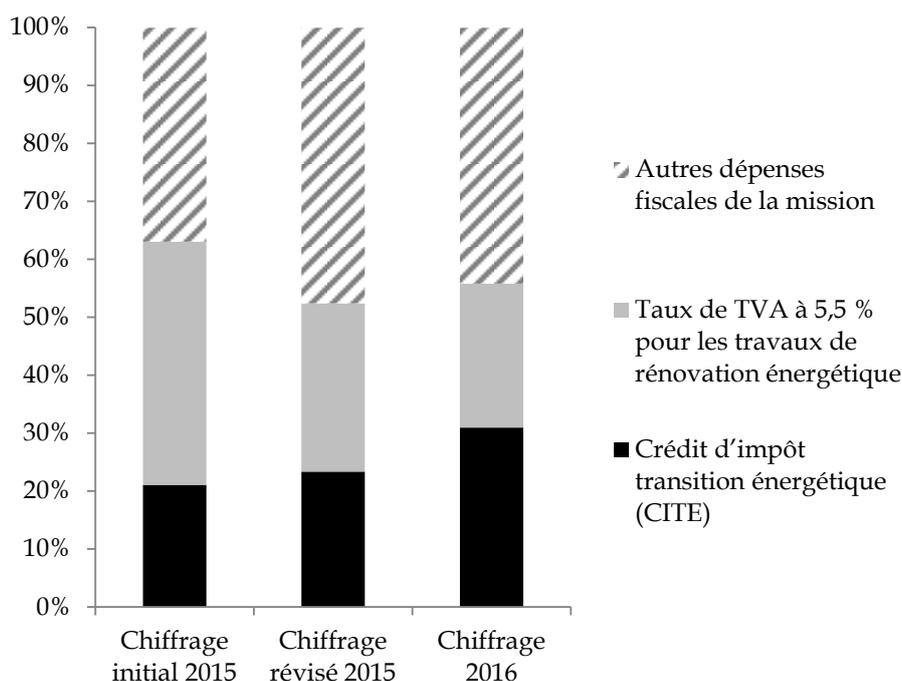
Dépenses fiscales sur impôts d'État ou sur impôts locaux prises en charge par l'État contribuant de manière principale ou subsidiaire aux programmes de la mission « EDMD » hors transports	Chiffrage initial 2015	Chiffrage révisé 2015	Chiffrage 2016
Taux réduit de TIC sur le gaz de pétrole liquéfié (GPL)	104	77	65
Taux de 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie renouvelable	40	50	50
Exonération de TIC sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires	3	7	11
Exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil	2	2	2
Exonération de TICPE pour l'électricité produite à bord des bateaux	nc	nc	nc
Exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) utilisés pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel	nc	nc	nc
Exonération des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie et des sociétés agréées pour le financement des télécommunications	nc	nc	nc
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte (SEM)	150	100	150
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	1 770	1 120	1 120
Dépenses engagées à raison de travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques	1	1	1
Déduction de dépenses de réparation et d'amélioration	900	960	960
Exonération des intérêts des livrets de développement durable	200	195	150
<b>Total</b>	<b>4 217,5</b>	<b>3 852,0</b>	<b>4 514,0</b>

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 2015 et 2016

À la lecture du tableau, on constate que **certaines de ces dépenses fiscales ne répondent pas à une logique favorable à l'environnement**. En outre, on relève **l'écart très sensible existant entre la prévision initiale** du coût des dépenses fiscales de la mission pour 2015, à hauteur de 4 217,5 millions d'euros, **et le montant actualisé**, à hauteur de 3 852 millions d'euros. Entre la prévision et l'exécution, **le coût des dépenses fiscales diminue ainsi de 8,7 %** (- 365,5 millions d'euros).

Or, le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2016 ne fournit **aucune explication sur l'évolution du montant des dépenses fiscales par rapport à la prévision**.

**Part du CITE et du taux de TVA à 5,5 % en faveur des travaux de rénovation énergétique dans le coût total des dépenses fiscales de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors transports**



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2016

De la même manière, on observe une **hausse de 17 % du coût des dépenses fiscales entre 2015 et la prévision pour 2016** (+ 662 millions d'euros). Celle-ci tient principalement à **l'explosion du coût du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**, qui a remplacé le crédit d'impôt développement durable (CIDD) en 2015 (+ 56 %).

Alors que le coût du CIDD avait été contenu depuis 2013, repassant sous le milliard d'euros (673 millions d'euros en 2013), **les dernières réformes opérées sur ce dispositif ont induit une nouvelle progression forte de ces dépenses.**

**Cette situation appellerait au minimum des éléments d'information relatifs à l'efficacité de ce crédit d'impôt**, d'autant plus que l'article 40 du projet de loi de finances pour 2016 prévoit sa prorogation pour une durée d'un an<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial relève à cet égard qu'une étude de l'UFC-Que Choisir présentée le 28 octobre 2015 dresse un **réquisitoire sévère contre ce dispositif dont elle pointe l'inefficacité**<sup>2</sup>.

De façon plus générale, aucune explication n'est fournie, ni sur la prévision, ni sur l'efficacité des dépenses fiscales rattachées à la mission.

Enfin, trois dépenses fiscales ne font l'objet d'aucune information sur leur chiffrage.

Au vu de ces différentes carences, **votre rapporteur spécial invite le Gouvernement à enrichir les documents budgétaires d'une information relative à l'estimation du coût des dépenses fiscales et à l'évaluation de leur efficacité.**

C'est aussi pour répondre à cette problématique que votre commission des finances a sollicité la **réalisation d'une enquête de la Cour des comptes au titre de l'article 58-2 de la LOLF relative à l'efficience des dépenses fiscales en faveur du développement durable.**

#### **B. L'ENVELOPPE SPÉCIALE AU SEIN DU FONDS DE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE (FFTE)**

D'après les engagements pris par le Président de la République le 27 novembre 2014 au cours de la troisième conférence environnementale, le **fonds de financement de la transition énergétique (FFTE) sera doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans, entre 2015 et 2017.** Il a pour vocation de financer les différents domaines de la transition énergétique (déchets,

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, l'article 23 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 dispose que « pour toute mesure, entrée en vigueur pour une durée limitée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, de création ou d'extension d'une dépense fiscale (...) le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité, sa contributions aux indicateurs de qualité de vie et de développement durable (...), son impact sur l'emploi, l'investissement et la transition écologique et énergétique et son coût ».

<sup>2</sup> « *Rénovation énergétique des logements : le crédit d'impôt, une mesure à grand frais qui manque sa cible environnementale* », étude de l'UFC-Que Choisir, octobre 2015.

---

économie circulaire, rénovation énergie-habitat, développement des énergies renouvelables...).

Au sein de ce fonds, a été créée une **enveloppe spéciale « transition énergétique »**<sup>1</sup>, gérée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et dotée de 250 millions d'euros en 2015, 2016 et 2017, soit **750 millions d'euros de moyens d'intervention sur trois ans**.

Les modalités de cette enveloppe sont régies par une convention signée par les ministres de l'écologie, des finances et de l'économie et la CDC.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), les interventions financées par l'enveloppe spéciale concernent notamment :

- la **transition énergétique portée par les territoires** (soutien aux lauréats de l'appel à projets « Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte ») ;

- la rénovation énergétique des logements privés au travers d'un complément exceptionnel en faveur de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ;

- la **bonification des aides** de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) **au titre du fonds chaleur** ainsi que pour le renouvellement des chauffages au bois<sup>2</sup> ;

- **l'économie circulaire** (soutien aux lauréats de l'appel à projet « territoires Zéro Déchets Zéro Gaspillage » et de l'appel à projet pour le développement de 1 500 méthaniseurs, en complément d'aides de l'ADEME).

Il est regrettable que le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2016 ne contienne aucun développement relatifs aux projets financés par cette enveloppe, ce qui **permettrait au Parlement d'assurer un suivi des actions menées et de disposer d'une vision globale des financements dédiés à la transition énergétique et écologique**.

De surcroît, comme votre rapporteur spécial l'avait déjà souligné dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, « *des incertitudes demeurent sur l'articulation des rôles respectifs de l'État et de la CDC, ainsi que sur le circuit de financement des fonds* »<sup>3</sup>, caractérisé par une **certaine opacité**.

---

<sup>1</sup> Article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV).

<sup>2</sup> La ministre a annoncé le doublement du fonds chaleur de l'ADEME d'ici 2017, et les financements supplémentaires proviendraient du FFTE.

<sup>3</sup> Avis n° 491 (2014-2015) fait au nom de la commission des finances en vue de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte en nouvelle lecture.

En effet, l'abondement des fonds « *n'apparaîtrait pas comme des dépenses de l'État puisqu'il serait financé par le biais d'un moindre versement de dividendes de la CDC à celui-ci. Ce procédé peut poser question du point de vue de la transparence budgétaire, du respect de la norme de dépense et du principe d'universalité budgétaire qui prohibe, sauf procédures particulières, la contraction des recettes et des dépenses* »<sup>1</sup>.

### C. LES AUTRES MOYENS EXTRA-BUDGÉTAIRES

De façon plus large, la transition écologique et énergétique bénéficie de plusieurs autres types de moyens extrabudgétaires : les programmes d'investissements d'avenir, les certificats d'économies d'énergie (CEE), et la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

#### 1. Les programmes d'investissement d'avenir (PIA)

D'après le secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, **11,4 milliards d'euros** sont dédiés au financement de la transition écologique et énergétique **au titre des programmes d'investissement d'avenir** (PIA 1 et PIA 2).

Sur ce point, il convient de relever l'existence d'un « jaune » qui présente la mise en œuvre et le suivi des investissements d'avenir par le commissariat général à l'investissement et les différents opérateurs concernés<sup>2</sup>. **L'information du Parlement en ce domaine peut donc être considérée comme suffisante.**

L'ADEME constitue l'opérateur principal de la mise en œuvre des crédits d'investissement d'avenir entrant dans le domaine de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Pour mémoire, **l'opérateur gère à ce titre 2 130 millions d'euros**, répartis entre plusieurs programmes :

- le programme « **véhicules du futur** » pour un montant de 920 millions d'euros ;

- le programme « **démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte** », constitué de deux actions : l'action « démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte » (971 millions d'euros), et l'action « tri et valorisation des déchets, dépollution écoconception de produits » (144 millions d'euros) ;

---

<sup>1</sup> Avis n° 491 (2014-2015) fait au nom de la commission des finances en vue de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte en nouvelle lecture.

<sup>2</sup> Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir annexé au projet de loi de finances pour 2016.

- une partie du programme « **développement de l'économie numérique** » pour le volet « **réseaux électriques intelligents** » de l'action « soutien aux usages, services et contenus numériques innovants » (149 millions d'euros).

### Répartition des crédits du PIA 1 gérés par l'ADEME entre actions

(en millions d'euros)

Actions	Budget initial	Banque de l'industrie	Abondement fonds PME	Redéploiements 2013-2014	Budget actuel
Véhicules du futur	1 000	-50	-30	0	920
Énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	1 350	-75	-88	-270	917
Économie circulaire	250	-40	-16	-50	144
Réseaux électriques intelligents	250	-35	-16	-50	149
<b>Total</b>	<b>2 850</b>	<b>-200</b>	<b>-150</b>	<b>-370</b>	<b>2 130</b>

Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Au titre du programme d'investissements d'avenir décidé en 2014, dit PIA 2, la loi de finances initiale pour 2014<sup>1</sup> a ouvert **1,1 milliard d'euros supplémentaires** au sein du programme 403 « Innovation pour la transition écologique et énergétique ».

Toutefois, par décision du Premier ministre du 29 octobre 2014, 100 millions d'euros ont été redéployés, ramenant le montant de l'enveloppe à 1 milliard d'euros. En outre, **deux nouvelles conventions signées entre l'État et l'ADEME se sont substituées aux quatre conventions initiales du PIA 1**, et ont regroupé l'ensemble des actions des deux PIA.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

### Répartition des crédits du PIA 2 gérés par l'ADEME entre actions

(en millions d'euros)

Actions	Budget initial	Redéploiements 2015	Budget actuel
Transports de demain	300	-100	200
Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique	800		800
<b>Total</b>	<b>1 100</b>	<b>-100</b>	<b>1 000</b>

Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Le tableau ci-après, qui récapitule l'application des conventions conclues avec les opérateurs chargés de la gestion des investissements d'avenir dans le périmètre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », présente la mise en place des fonds nécessaires à l'engagement des actions.

### Mise en place des fonds nécessaires à l'engagement des actions du PIA

Programme		Action		Dotation initiale	Convention				Paiement
N°	Libellé	N°	Libellé		Date	Libellé	Partenaire	Montant	
403	Innovation pour la transition écologique et énergétique	01	Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique	800 000 000	15/12/2014	Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique	ADEME	800 000 000	17/12/2014
		02	Transports de demain	300 000 000	15/12/2014	Véhicules et transports du futur	ADEME	200 000 000	17/12/2014
404	Projets industriels pour la transition écologique et énergétique	01	Usine sobre : prêts verts	70 000 000	10/12/2014	Financement des entreprises sobres : prêts verts	BPI-Groupe	61 100 000	15/12/2014
		02	Projets industriels d'avenir pour la transition énergétique	400 000 000	27/11/2014	Convention relative au programme d'investissements d'avenir Action "Projets industriels d'avenir (PIAVE)"	BPI-Groupe	400 000 000	10/12/2014
						Décision PM		8 900 000	
414	Ville et territoires durables	01	Projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique	35 000 000	22/12/2014	Projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique	CDC	35 000 000	24/12/2014
		02	Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain	335 000 000	12/12/2014	Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain	ANRU	321 000 000	16/12/2014
				1 940 000 000					1 826 000 000

Source : réponses du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

## 2. Les certificats d'économies d'énergie (CEE)

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) est présenté dans l'encadré ci-après. Le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ne contient pas d'information spécifique à leur sujet.

### Les certificats d'économies d'énergie (CEE)

La France a mis en place un dispositif de certificats d'économies d'énergie (CEE) depuis 2006. Ce dispositif repose sur une **obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie** (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique et carburants automobiles depuis 2011). Un **objectif triennal** est défini, puis réparti entre les opérateurs en fonction de leurs volumes de ventes. Cet objectif est exprimé en TWh « cumac » = cumulés actualisés : les économies d'énergie sont cumulées sur l'ensemble de la durée de vie de l'opération. Les vendeurs d'énergie ne remplissant pas leurs obligations dans le délai imparti doivent payer une **pénalité financière de 0,02 €/kWh cumac**. Les CEE sont attribués, sous certaines conditions, aux acteurs réalisant des actions d'économies d'énergie, et peuvent être achetés ou vendus de gré à gré.

Le dispositif des CEE est cumulable avec le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) et les aides de l'Anah. En revanche, il n'est pas cumulable avec les aides du fonds chaleur et les opérations ne pouvant être réalisées dans le périmètre des installations soumises à des quotas d'émissions (ETS). **Les CEE sont attribués en fonction des économies d'énergie engendrées par les opérations réalisées, couvrant ainsi l'ensemble des secteurs.** Cette logique de résultat doit notamment permettre d'assurer un ciblage prioritairement vers les actions les plus rentables, et atténuer en partie l'insuffisance du ciblage du dispositif constatée par l'Inspection générale des finances dans son rapport de juillet 2014.

**Les objectifs pour les deux premières périodes** (54 TWh cumac pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2006 au 30 juin 2009 et 460 TWh cumac pour la période 2011-2014, soit un total de 514 TWh cumac) **ont été largement dépassés** : au 1<sup>er</sup> janvier 2015, des économies d'énergie avaient été certifiées pour un volume de 612 TWh cumac. Les opérations correspondantes ont relevé principalement du secteur des bâtiments résidentiels (74 %), du secteur tertiaire (14 %) et du secteur industriel (8 %). L'inclusion en 2011 des vendeurs de carburant, en tant qu'obligés, a contribué à la croissance des certificats délivrés dans le secteur des transports, dont la proportion a doublé par rapport à la première période.

Les opérations réalisées sur ces deux périodes vont **permettre d'économiser** sur leur durée de vie (qui est en moyenne de 14 années) **environ 4 mois de consommation française d'énergie**, soit d'économiser, pendant 14 années, la consommation d'énergie d'une ville d'environ 1,5 million d'habitants.

Pour la seule période 2011-2014, ces économies représentent aussi :

- plus de **25 milliards d'euros d'investissements dans les travaux d'économies d'énergie** ;
- plus de **2 milliards d'euros d'économisés annuellement par les consommateurs**.

Les opérations réalisées ont notamment permis l'installation de :

- 1 million de chaudières individuelles et le remplacement de chaudières collectives pour 400 000 appartements ;
- 480 000 appareils de chauffage au bois ;
- 116 000 pompes à chaleur ;
- 260 000 m<sup>2</sup> de capteurs de chauffe-eau solaire dans les départements d'outre-mer (environ 50 000 logements) ;
- 45 millions de m<sup>2</sup> d'isolants dans le secteur résidentiel (environ 300 000 logements dont les combles ou la toiture ont été isolés, et 125 000 dont les murs ont été isolés) ;
- plus de 3 millions de fenêtres à vitrage isolant ;
- 25 millions de lampes de classe A.

Suite à la concertation menée auprès de l'ensemble des parties prenantes et au rapport d'évaluation de la Cour des Comptes publié le 16 octobre 2013, le Gouvernement a décidé la mise en œuvre d'une **troisième période d'obligations d'économies d'énergie du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2017** avec un objectif de 700 TWh cumac, soit un doublement de l'ambition de deuxième période. Cet objectif est réparti équitablement entre les vendeurs d'énergie sur la base du prix toutes taxes comprises des énergies (à hauteur de 75 %) et des volumes de ventes en kWh (à hauteur de 25 %). Les CEE contribueront ainsi significativement à l'objectif, fixé par l'article 7 de la directive européenne du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, de réaliser chaque année des économies d'énergie équivalentes à 1,5 % des volumes d'énergie vendus sur la période 2010-2012. **Les règles de délivrance des certificats ont ainsi été harmonisées avec le cadre européen.**

La loi pour la transition énergétique et la croissance verte prévoit quelques évolutions, qui permettent notamment :

- **l'extension de l'éligibilité aux Sociétés publiques locales (SPL)**, qui proposent du tiers-financement, aux associations de collectivités locales (uniquement pour les programmes) et aux bailleurs sociaux ;

- **la valorisation des programmes d'accompagnement portant sur la logistique et la mobilité économes en énergies fossiles**, l'optimisation logistique dans le transport de marchandises de la part des chargeurs. Le fonds de garantie pour la rénovation énergétique est également identifié comme un programme éligible ;

- **l'adaptation du régime de sanctions au système déclaratif** mis en place dans le cadre de la troisième période.

Ce texte prévoit également la **mise en place d'une obligation spécifique à réaliser auprès de ménages en situation de précarité énergétique**. Les modalités et le calendrier de mise en œuvre devraient être définis dans les prochains mois. Cette nouvelle obligation viendra s'ajouter au niveau d'obligation précédemment défini, pour une action renforcée en vue de **réduire la demande énergétique des ménages, et en particulier des plus précaires**.

Le texte de loi prévoit enfin une **quatrième période d'obligations sur la période 2018-2020**. Au-delà des évolutions prévues dans la loi, le retour d'expérience lié à la mise en place de la troisième période pourra permettre d'envisager de nouvelles améliorations du dispositif, pour amplifier les économies d'énergies réalisées.

*Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial*

### **3. La contribution au service public de l'électricité (CSPE)**

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) a pour objet de **compenser les surcoûts que supportent les opérateurs en raison de leurs missions de service public**.

Le tableau ci-après présente les différents types de charges qu'elle couvre.

### Répartition des charges financées par la CSPE<sup>1</sup>

(en millions d'euros)

Charges	2010 Constaté en 2011	2011 Constaté en 2012	2012 Constaté en 2013	2013 Constaté en 2014	2014 Prévu en 2013	2015 Prévu en 2014
<b>Péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées</b>	969,8	1 198,3	1 296,7	1 422,1	1 651,0	1 484,3
<b>Contrat d'achat : cogénération</b>	823,1	801,7	743,8	546,9	412,1	460,1
<b>Contrats d'achat : énergies renouvelables</b>	754,6	1 464,0	2 673,4	3 156,1	3 722,4	4 041,4
<b>Autres contrats d'achat en métropole</b>	44,6	36,8	22,3	7,2	4,9	4,9
<b>Dispositions sociales</b>	66,3	61,7	68,4	133,4	350,3	350,2
<b>Total</b>	<b>2 661,6</b>	<b>2 653,8</b>	<b>3 569,2</b>	<b>5 265,7</b>	<b>6 185,7</b>	<b>6 340,9</b>

Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

À la lecture du tableau, on constate **l'explosion du coût de la CSPE**, qui pèse sur la facture des consommateurs d'électricité. En outre, cette tendance devrait s'accroître en 2016. Ainsi, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) estime à **7 milliards d'euros** le montant des charges prévisionnelles de service public de l'électricité au titre de l'année 2016.

<sup>1</sup> Le MEDDE indique que les montants de charges pour 2014 et 2015 sont des estimations qui pourront être différentes des montants définitivement arrêtés, dans la mesure où les charges liées à la CSPE dépendent de facteurs peu prévisibles : prix de l'électricité sur le marché journalier, coût des matières premières...

### Évolution de la contribution unitaire appliquée entre 2009 et 2015

(en euros/MWh)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contribution unitaire appliquée	4,5	4,5	7,5 à partir du 1 <sup>er</sup> janvier, puis 9 à compter du 1 <sup>er</sup> juillet	9 puis 10,5 au 1 <sup>er</sup> juillet 2012	13,5	16,5	19,5

Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Comme l'a déjà souligné votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>1</sup>, **le régime actuel de la CSPE pose deux problèmes majeurs :**

- d'une part, **d'un point de vue démocratique**, il est **difficilement acceptable que la détermination du taux d'une imposition** dont le produit a déjà dépassé, en 2014, celui de l'impôt de solidarité sur la fortune, **échappe totalement au contrôle et au suivi du Parlement ;**

- d'autre part, **du point de vue juridique**, sa **compatibilité avec le droit communautaire est discutable**. En effet, **la CSPE est devenue un véritable fourre-tout, où coexistent, en dehors du budget** (et donc, bien souvent, en-dehors du contrôle et de l'arbitrage du Parlement), **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...), la prime d'effacement, des aides sociales (tarifs de première nécessité), de l'aménagement du territoire (zones non interconnectées), et même du financement d'administration (médiateur de l'énergie) ;

On a donc fini par créer **un véritable « para-budget » de l'énergie, de plusieurs milliards d'euros**, sous le seul regard d'un régulateur (la CRE) n'ayant aucun pouvoir budgétaire. **Cette situation n'est pas saine et il convient d'en sortir.**

Cela s'impose d'autant plus que **ces financements multiples semblent contrevenir au droit communautaire**, puisque la directive de 2008 sur les accises n'autorise les autres taxes sur l'électricité que si elles poursuivent des « fins spécifiques ». Or plus on finance de choses, plus on

<sup>1</sup> Avis n° 236, n° 2014-2015 de la commission des finances du Sénat, examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte en première lecture.

poursuit une finalité budgétaire, c'est-à-dire non spécifique. **Il importe donc de se prémunir au plus vite d'un tel risque, en réformant la CSPE.**

**C'est la raison pour laquelle la commission des finances du Sénat a proposé, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, une refondation de cette imposition, adoptée en première lecture par le Sénat, puis supprimée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.**

Le Gouvernement a annoncé une réforme de la CSPE dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année. Il sera temps de réaffirmer ces principes et de rappeler ces enjeux dans le cadre du débat attendu (*cf. infra*).



## DEUXIÈME PARTIE : UN BUDGET QUI MANQUE DE COHÉRENCE ET D'AMBITION, DANS LE DOMAINE BUDGÉTAIRE ET FISCAL

À la lecture de l'exposé général du projet de loi de finances pour 2016, on peut constater que l'écologie et la transition énergétique ne font pas partie des priorités du Gouvernement pour l'année 2016 : « *les textes financiers pour 2016 (...) confirment les engagements pris pour réduire le déficit public et diminuer les impôts, tout en finançant nos priorités en matière de sécurité, de justice, de culture et d'éducation, grâce à la maîtrise de la dépense publique* ». <sup>1</sup> C'est vrai au plan budgétaire comme au plan fiscal.

Ce constat peut paraître paradoxal, voire incohérent, alors que la France accueillera la COP 21<sup>2</sup> du 30 novembre au 11 décembre 2015, et alors que la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, présentée comme un texte phare par le Gouvernement, a été promulguée en août 2015.

Or, comme l'avait souligné votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, la mise en œuvre de ses dispositions aura des **conséquences financières importantes**. Pour autant, **on peine à distinguer dans le projet de loi de finances pour 2016 la traduction budgétaire et fiscale de cette grande ambition**.

Plus préoccupant, alors que l'on a du mal à identifier une cohérence globale et une stratégie claire de la part du Gouvernement, on peut relever de **nombreuses contradictions entre les ambitions affichées et les moyens dédiés à la transition écologique et énergétique**.

### I. UN BUDGET CONTRADICTOIRE AVEC LES AMBITIONS AFFICHÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR FAVORISER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

#### A. DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ

##### 1. La création reportée de l'Agence française de la biodiversité

En premier lieu, le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été présenté par le Gouvernement, au moment de sa présentation en conseil des ministres, le 26 mars 2014, comme un texte

<sup>1</sup> Source : *exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2016*, p. 10.

<sup>2</sup> La 21<sup>e</sup> Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP21/CMP11).

phare devant permettre à notre pays de faire un grand pas dans la protection de la biodiversité.

Or, plus de six mois après son adoption par l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, ce projet de loi n'a toujours pas été examiné par le Sénat. **Cela montre que le Gouvernement n'en fait pas une réelle priorité**<sup>2</sup>.

Il prévoit notamment la **création de l'Agence française de la biodiversité (AFB)**, l'objectif étant de **doter la France d'un opérateur intégré en matière de milieux aquatiques, marins et terrestres**. Celle-ci résultera du rapprochement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), du groupement d'intérêt public (GIP) Atelier technique des espaces naturels (ATEN), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de Parcs nationaux de France (PNF) et des parcs nationaux.

En outre, des coopérations avec d'autres établissements publics sont projetées dans le cadre des travaux de préfiguration en cours. C'est le cas de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et du Muséum nationale d'histoire naturelle (MNHN), pour lesquels il est envisagé d'organiser des **mutualisations avec l'Agence française de la biodiversité dans l'exercice des missions en matière de police et de connaissance** en particulier.

Les ressources proviendront d'une contribution du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » correspondant aux moyens dévolus aux missions qui seront assurées par l'AFB, et qui reprennent celles des établissements la composant, et des ressources spécifiques de ces opérateurs, comme la contribution des agences de l'eau à l'ONEMA.

Or, la création de la future agence est liée à l'adoption par le Parlement du projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité, de la nature, et des paysages. **Le projet de loi de finances pour 2016 ne prévoit donc pas à ce stade de crédits ni de modification de la maquette budgétaire en ce sens**<sup>3</sup>. Sa création est attendue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les travaux de la mission de préfiguration se poursuivent.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, le texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 mars 2015 et examiné par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat en juillet 2015.

<sup>2</sup> À ce stade, l'examen de ce texte en séance publique en 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat est annoncé pour le premier trimestre 2016.

<sup>3</sup> Le ministère de l'écologie indique toutefois que les subventions pour charges de service public des établissements publics appelés à composer l'Agence française de la biodiversité tiennent compte de la mise en œuvre, prévue courant 2016, des dispositions relatives au quasi-statut des agents contractuels de ces établissements.

## 2. Une contribution marquée des agences de l'eau au redressement des finances publiques, dans un contexte d'élargissement de leur périmètre d'intervention

Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit une **extension du principe de spécialité des agences de l'eau au financement de la biodiversité** au sens large afin de leur permettre de financer des actions allant au-delà de leurs interventions actuelles en faveur de la biodiversité aquatique et des zones situées en-deçà des 12 milles nautiques. Cela doit rendre possible un financement de l'Agence française de la biodiversité par les agences de l'eau, comme c'est le cas actuellement pour l'ONEMA<sup>1</sup>.

Or, **malgré l'extension annoncée du champ des missions des agences de l'eau**, l'article 32 de la loi de finances initiale pour 2015 prévoit un **prélèvement sur le fond de roulement des six agences de 175 millions d'euros par an de 2015 à 2017<sup>2</sup>**, soit 525 millions d'euros en trois ans, dans le cadre de l'effort collectif demandé à tous les opérateurs de l'Etat pour atteindre les objectifs de redressement des finances publiques.

Le ministère indique que, *« pour garantir la santé financière de ces établissements, les rythmes habituels d'encaissement et de décaissement de chaque agence ont été pris en compte pour fixer les dates de la contribution. En outre, une clé de répartition équitable a été retenue pour répartir le prélèvement entre les établissements (...) Le calibrage de cette mesure a été effectué pour éviter une remise en cause des fondements des dixièmes programmes d'intervention, dont 90 % sont des investissements »<sup>3</sup>.*

En conséquence, les conseils d'administration des agences ont fait le choix de répartir cette réduction tout au long des programmes d'intervention, mais **la gestion de l'impact du prélèvement est l'un des enjeux de la révision à mi-parcours de leur programme 2013-2018**, qui est en cours.

Le ministère indique que, *« compte tenu du niveau de fonds de roulement de certaines agences, ces prélèvements se traduisent par des baisses réelles de l'investissement. Afin de garantir l'atteinte des engagements communautaire<sup>4</sup>, les agences ont fait porter l'impact du prélèvement sur les projets les moins prioritaires (eau potable et assainissement) et ont accru encore la sélectivité de leurs aides »<sup>5</sup>.*

---

<sup>1</sup> À hauteur de 130 à 150 millions d'euros par an.

<sup>2</sup> Pour mémoire, l'article 48 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 prévoit un prélèvement de 210 millions d'euros sur le fond de roulement des agences de l'eau.

<sup>3</sup> Source : réponses du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) au questionnaire de votre rapporteur spécial.

<sup>4</sup> En particulier directive-cadre sur l'eau et directive sur les eaux résiduaires urbaines.

<sup>5</sup> Source : réponses du MEDDE au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Il est en effet **impératif, tout en contribuant à l'effort national de réduction du déficit public**, que puissent être mobilisés les **moyens permettant de respecter les engagements européens de la France dans le domaine de l'eau et de la biodiversité**, en particulier ceux liés à l'atteinte du bon état des eaux fixés par la directive-cadre sur l'eau<sup>1</sup>, et de **maintenir une capacité d'investissement local dont l'intérêt économique n'est plus à démontrer**.

Enfin, votre rapporteur spécial relève que, si le prélèvement dit « exceptionnel » de 2014 a été admis par les instances de gouvernance des agences de l'eau (comités de bassin et conseils d'administration) au titre de la nécessaire contribution à l'effort de redressement des finances publiques, **son caractère récurrent de 2015 à 2017 a été perçu comme une remise en question du principe selon lequel « l'eau paye l'eau »**<sup>2</sup>.

## **B. DANS LE DOMAINE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**

### **1. Une évolution à la baisse des moyens de l'ADEME contradictoire avec l'extension du champ de ses missions**

La loi sur la transition énergétique pour la croissance verte<sup>3</sup> aura pour conséquences un **renforcement des missions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en tant que bras armé de la transition énergétique**<sup>4</sup>. L'agence prépare en outre **l'adaptation de son réseau territorial à la réforme des régions**, avec pour objectif une correspondance de son champ territorial avec les nouvelles régions au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Entendu par votre rapporteur spécial, le président de l'ADEME estime que l'agence ne doit pas perdre sa proximité, et qu'elle ne fermera aucune délégation. Il n'y aura pas de fusion, mais un renforcement des mutualisations et de la transversalité, ainsi que la mise en place de directeurs régionaux délégués. Dans ce contexte de mutations, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit pourtant une **réduction des moyens de l'ADEME à un double titre**.

D'une part, comme les autres opérateurs de la mission, l'ADEME connaîtra une **réduction de ses dépenses de personnel et de fonctionnement**.

---

<sup>1</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

<sup>2</sup> Cela s'est traduit par un refus de vote du budget 2015 en première présentation dans cinq des six bassins.

<sup>3</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>4</sup> Par exemple, l'ADEME devra mettre en œuvre davantage de mesures au titre de la rénovation énergétique, des plans de mobilité pour les entreprises, des obligations de recyclage et de tri à la source, et se trouve dotée d'une nouvelle mission (gaspillage alimentaire).

En premier lieu, les dépenses de personnel s'élèvent à 74,5 millions d'euros, accusant en 2016 **une baisse de 0,6 million d'euros par rapport à 2015**, en raison d'une **diminution en volume des effectifs de 2 %** et d'une revalorisation salariale de 1,55%, équivalente à celle de 2015. Le schéma d'emplois de l'agence sera ainsi réduit de 19 ETPT, portant le plafond d'emplois autorisé à 907 ETPT, contre 926 ETPT en 2015. Pour leur part, les effectifs hors plafond demeurent stables à hauteur de 240 ETPT.

Entendu par votre rapporteur spécial, le président de l'ADEME a indiqué que l'agence ne disposait d'aucune marge de manœuvre en 2016 sur la négociation salariale, dans un contexte de basse inflation. En outre, **l'opérateur ne remplace qu'un départ sur trois, ce qui complique la réalisation des missions et a pour conséquence une absence presque totale de recrutements externes**. Enfin, l'agence se heurte à un problème **d'insuffisance de ressources humaines pour mener à bien les tâches liées aux programmes d'investissements d'avenir**. Dans ce contexte, elle souhaiterait pouvoir obtenir des contrats à durée déterminée (CDD) de mission affectés à la gestion des investissements d'avenir.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, l'ADEME indique que ces dernières ont diminué de 7 % en 2013 et de 4 % en 2014 par rapport au budget initial 2012, puis de 3 % en 2015 sur la base du budget initial 2014 et que, « *compte tenu de l'avance de phase sur le plan d'économies réalisé, le budget 2016 sera probablement calé sur la réalisation 2015* »<sup>1</sup>.

D'autre part, de façon exceptionnelle, **l'opérateur connaîtra en 2016 un prélèvement de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement**. À ce stade, cela ne devrait cependant **pas poser de problème de soutenabilité financière à l'agence**, dans la mesure où le fonds de roulement atteint près de six mois de fonctionnement.

#### Évolution du fonds de roulement de l'ADEME depuis décembre 2009

	En millions d'euros	En mois de fonctionnement
FDR au 31 décembre 2009	143	3,9 mois
FDR au 31 décembre 2010	264	5,0 mois
FDR au 31 décembre 2011	274	3,2 mois
FDR au 31 décembre 2012	344	4,4 mois
FDR au 31 décembre 2013	399	5,2 mois
FDR au 31 décembre 2014	434	5,8 mois

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

<sup>1</sup> Source : réponse de l'ADEME au questionnaire de votre rapporteur spécial.

### **Les principaux enjeux budgétaires de l'ADEME dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016**

Le budget incitatif de l'agence couvre principalement les aides accordées par l'ADEME, ainsi que des achats de prestation. Il se distingue du budget de moyens destiné au financement des besoins internes (personnels, fonctionnement, investissements).

Le rythme d'autorisations d'engagement du **budget incitatif reste stable depuis 2013 au niveau de 590 millions d'euros** dans tous les budgets initiaux et devrait être reconduit en 2016.

Ces engagements correspondent à des **dépenses à décaisser sur une période pluriannuelle**. Le calendrier contractuel des aides s'échelonne en général sur **trois à cinq ans**, en se calant sur le rythme de réalisation des investissements<sup>1</sup>. **La dette cumulée de ces paiements futurs dépasse aujourd'hui le milliard d'euros**. Les décaissements réalisés sur une année résultent à plus de 80 % des échéances dues sur les engagements juridiques souscrits au cours des exercices écoulés.

Dans ce contexte, le principal enjeu budgétaire pour sa capacité à financer les programmes et actions qui lui ont été confiées porte sur le niveau d'engagements autorisés annuellement (AE du budget incitatif) par le conseil d'administration de l'ADEME.

Les **ressources en crédits de paiement de l'ADEME** qui doivent **permettre d'honorer ces décaissements** (ainsi que les dépenses du budget de moyens) représentent **476 millions d'euros en 2016**. Elles sont très majoritairement financées par un **versement des produits de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), à hauteur de 449 millions d'euros, le reste provenant de ressources propres**. En effet, la TGAP est dorénavant la seule ressource budgétaire apportée par l'État après la disparition, entre 2013 et 2015, des subventions pour charges de service public (SCSP) imputées sur les programmes 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et 190 « Recherches dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui représentaient environ **50 millions d'euros de recettes**. Cette disparition, cumulée avec une baisse de 50 millions d'euros de TGAP en 2013, fait qu'au total **les ressources de l'agence ont subi une contraction de 20 % au cours des trois derniers exercices**.

Pour 2016, l'ensemble des décaissements (en CP) atteindront 605 millions d'euros en raison de la montée en puissance progressive des échéances de paiements issus des engagements souscrits et accumulés depuis le Grenelle de l'environnement (2009). L'essentiel de ces paiements résulte en effet des engagements juridiques liés aux aides accordées (438 millions d'euros, en progression de 69,5 millions d'euros par rapport à 2015). **Face à ces dépenses, le niveau de ressources de l'agence se traduit pour la première fois en 2016 par une insuffisance structurelle de financement de 129 millions d'euros**. Ce déséquilibre entre emplois et ressources devrait s'amplifier jusqu'à atteindre une asymptote proche de **160 millions d'euros à partir de 2018**, toutes choses étant égales par ailleurs.

Ce déphasage entre le rythme des encaissements de TGAP (498 millions d'euros par an devenus 449 millions d'euros par an à partir de 2013) et la montée en puissance progressive des décaissements sur les engagements juridiques souscrits s'inscrit dans une logique programmée depuis l'origine du Grenelle : **le niveau de crédits de paiement reçu depuis 2009, supérieur aux décaissements de l'époque, a en effet dégagé depuis 2009 un abondement du fonds de roulement** (et par conséquent de trésorerie) jusqu'à le porter au niveau de 434 millions d'euros fin 2014 (son apogée).

<sup>1</sup> Pour mémoire, 75 % des subventions accordées par l'ADEME constituent des aides à l'investissement.

Dans les conditions de financements actuelles du fait de la croissance des décaissements, la tendance s'inverse, et, **à compter de l'exercice 2015, le fonds de roulement commence à être consommé, à un rythme d'au moins 100 millions d'euros par an.** Ceci ne pose pas de problème tant que le fonds de roulement reste suffisant pour assurer les besoins de trésorerie de l'ADEME (environ 100 millions d'euros pour assurer les premiers décaissements de l'année avant le versement de la TGAP). **Avec cette décroissance progressive, le modèle de financement devra donc être réévalué avant l'exercice 2018.**

**Le prélèvement de 90 millions d'euros prévu par le projet de loi de finances pour 2016 accélère cette décroissance du fonds de roulement et rapproche d'autant cette échéance : la question du financement de l'ADEME pourrait se poser dès la préparation du budget 2017.**

*Source : réponse de l'ADEME au questionnaire de votre rapporteur spécial*

**Les prélèvements sur les fonds de roulement sont des mesures nécessaires en période de redressement des finances publiques,** même s'ils constituent des solutions de facilité pour un gouvernement, qui parvient ainsi à « tenir » les dépenses en recourant à des économies « *one shot* », faute d'avoir le courage de réaliser des économies structurelles.

En tout état de cause, on peut s'étonner que le Gouvernement ait choisi de ponctionner le fonds de roulement de l'ADEME, présenté comme un opérateur prioritaire dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, mais pas aussi, par exemple, celui du Centre national du cinéma et de l'image animé (CNC). En effet, contrairement à l'ADEME, ce dernier ne fait pas l'objet d'une extension du champ de ses missions, et échappe cette année encore au plafonnement de ses taxes affectées, alors qu'il fait partie des opérateurs percevant les montants de ressources fiscales les plus élevées.

## **2. Une montée en puissance du Cérema compromise par un manque de visibilité sur ses moyens**

Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) est un établissement jeune qui **fusionne onze services de l'État, avec un personnel composé majoritairement de fonctionnaires.**

Sa création s'est accompagnée d'un protocole d'accord signé entre les ministères de l'écologie et du logement et l'ensemble des organisations syndicales, qui garantissait au nouvel opérateur une **stabilité de ses moyens budgétaires et humains au cours de ses deux premières années d'existence,** en 2014 et 2015.

### Les missions du Cérema

Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) est un établissement public à caractère administratif créé le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>1</sup>.

Il apporte son concours à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) dans ses différents domaines de compétence, **offrant une vision transversale au service du développement durable.**

Ses principales missions sont de **promouvoir les modes de gestion des territoires qui intègrent les facteurs environnementaux, économiques et sociaux**, d'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable, et **d'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui d'ingénierie et d'expertise sur les projets d'aménagement nécessitant une approche pluridisciplinaire.** Il a vocation à les assister dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et leur patrimoine bâti, et à **renforcer leur capacité à faire face aux risques.** En outre, il a pour mission de capitaliser et promouvoir au niveau territorial et international les savoir-faire qu'il développe.

Le Cérema accomplit ses missions essentiellement à la demande de l'État, mais son dispositif spécifique de gouvernance assure la **prise en compte des attentes des collectivités**, notamment grâce à la **mise en place d'un conseil stratégique constitué à parts égales de représentants de l'État et d'élus représentant les collectivités territoriales.** Ces dernières seront également présentes, aux côtés des services déconcentrés de l'État, au sein des comités d'orientations territoriaux, permettant d'adapter l'activité au plus près des besoins des acteurs des territoires.

Le conseil d'administration du Cérema a approuvé, fin avril 2015, **le projet stratégique de l'établissement pour la période 2015-2020.** Les travaux d'élaboration du contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et l'établissement ont été lancés, pour permettre sa mise en œuvre à compter de 2016.

*Source : projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »*

Dans les faits, **cet engagement n'a été que partiellement respecté**, car le Cérema a subi des coups de rabot au titre de la contribution à l'effort de redressement des comptes publics.

De surcroît, **l'année 2016 s'annonce très difficile pour le Cérema, à travers une baisse de 108 ETP de son plafond d'emplois (- 3,5 %), et la réduction de 7,9 millions d'euros de sa subvention pour charges de service public entre 2015 et 2016.** En conséquence, l'opérateur se trouve dans une situation de **sous-investissement chronique**, alors qu'il lui faut financer des équipements scientifiques et techniques de haut niveau, destinés à réaliser en laboratoire des essais, contrôles et diagnostics, pour garantir son expertise, ainsi que des **travaux de rénovation de son patrimoine immobilier caractérisé par sa vétusté.** Les besoins sont estimés à 4,5 millions d'euros par an, pour une dotation annuelle oscillant entre 1,5 et 2 millions d'euros.

<sup>1</sup> Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 et décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013.

Enfin, le Cérema se heurte à une **absence de visibilité sur l'évolution de sa future trajectoire budgétaire.**

Au regard de ces éléments, le président du Cérema estime que la **pérennité de l'établissement n'est pas assurée**, et qu'elle se jouera dans les deux ans à venir. Dans ce contexte, **sa capacité à développer des ressources propres sera déterminante.**

**Cette situation est regrettable**, alors que, dans le contexte de la **réforme territoriale et de la baisse des dotations aux collectivités**, ces dernières auront sans aucun doute besoin, de façon plus prégnante, d'une **capacité d'expertise** dans le domaine de l'aménagement du territoire, des transports, de la mobilité et du développement durable.

En outre, il paraîtrait normal que l'État contribue à la montée en puissance d'un opérateur dont il a souhaité la création.

### C. DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

#### 1. Une baisse paradoxale des crédits dédiés à la lutte contre le changement climatique dans le contexte de l'accueil de la COP 21 par notre pays

Alors que notre pays accueillera la COP 21 à la fin de l'année et que les conséquences de la pollution atmosphérique sur la santé s'avèrent de plus en plus préoccupantes, **les crédits de l'action 01 « Lutte contre le changement climatique »** du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », déjà très marginaux au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »<sup>1</sup>, **diminuent de 6 %.**

#### Évolution des crédits de l'action 05 « Lutte contre le changement climatique » entre 2015 et 2016

(en euros)

Types de dépenses	PLF 2015 (AE=CP)	PLF 2016 (AE=CP)
Dépenses de fonctionnement	5 703 628	4 467 575
<i>Dont dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel</i>	4 223 628	3 127 575
<i>Dont subventions pour charges de service public</i>	1 480 000	1 340 000
Dépenses d'intervention	25 456 372	24 152 425
<i>Dont transferts aux entreprises</i>	235 000	220 000
<i>Dont transferts aux autres collectivités</i>	25 221 372	23 932 425
<b>Total action 05</b>	<b>31 160 000</b>	<b>28 620 000</b>

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 loi de finances pour 2015 et 2016

<sup>1</sup> Ces crédits ne représentent que 5,6 % des dépenses du programme 174, et 0,4 % des dépenses de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Ces dépenses financent notamment :

- des **actions en faveur de la lutte contre l'effet de serre, de la réduction des polluants atmosphériques et du renforcement de la qualité de l'air** (plan national de réduction des polluants atmosphériques, inventaires d'émissions territorialisés, réseaux régionaux de surveillance de la qualité de l'air et Conseil national de l'air) ;

- les **plans de protection de l'atmosphère (PPA) et la déclinaison locale du plan d'urgence** pour la qualité de l'air ;

- la location de centres de contrôle technique de véhicules et les études, expertises et expérimentations liées aux véhicules ;

- le Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA) et le Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) ;

- le **soutien aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)**.

**La baisse globale des crédits constitue un mauvais signal, y compris à l'égard des autorités européennes**, alors qu'une mise en demeure a été décidée par la Commission européenne le 19 juin 2015 pour non-respect des valeurs limites de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) fixées par la directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air<sup>1</sup>.

En outre, les émissions de particules PM 10 excèdent les seuils fixés par la directive 1999/30/CE du 22 avril 1999 relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant. La Commission européenne a décidé, le 21 février 2013, d'une mise en demeure complémentaire afin d'ajouter un nouveau grief à la procédure en cours. **De surcroît, elle a émis un avis motivé en date du 28 avril 2015.**

**Le risque de condamnation de la France est important**, dans la mesure où la Slovaquie, la Suède, l'Italie et le Portugal ont d'ores et déjà été condamnées par la Cour de justice de l'Union européenne, en 2011 et 2012, pour non-respect des dispositions de la directive « qualité de l'air ».

**Dans ces conditions, le relâchement de l'effort en faveur de la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air semble particulièrement malvenu.**

---

<sup>1</sup> *Infraction 2015/2074.*

## 2. Une diminution prématurée de certains bonus en faveur des véhicules propres

Les prévisions de recettes et de dépenses du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres »<sup>1</sup> pour l'année 2016 sont présentées dans le tableau ci-après.

### Évolution des crédits du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » par programme entre 2015 et 2016 et exécution 2014

(en euros)

Programme	Exécution 2014	LFI 2015 (AE=CP)	PLF 2016 (AE=CP)
791 - Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	192 769 299	214 150 000	236 000 000 <sup>2</sup>
792 - Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	900 298	28 000 000	30 000 000
<b>Total</b>	<b>193 669 597</b>	<b>242 150 000</b>	<b>266 000 000</b>

Source : projet annuel de performances du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » annexé au projet de loi de finances pour 2016

En ce qui concerne le programme 791, les prévisions de recettes et de dépenses se fondent sur les données et hypothèses suivantes :

- le **maintien du barème de malus** en vigueur depuis 2015 au titre de l'année 2016 ;

- une prévision de **hausse de 10 % des recettes du malus** par rapport à l'année 2015 ;

- une **évolution significative du barème du bonus**, destinée à « maintenir l'équilibre financier du dispositif sans durcissement du barème de malus ». En effet, les modifications proposées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 visent à :

- **adapter le bonus moyen** versé en faveur des **véhicules full hybrides**, qui s'établira à 750 euros au lieu de 2 000 euros en 2015 ;

<sup>1</sup> Pour mémoire, ce CAS retrace, en recettes, le produit de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules instituée à l'article 1011 bis du code général des impôts, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement (malus), et, en dépenses, des contributions au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres ou au retrait de véhicules polluants (bonus).

<sup>2</sup> Ce montant inclut les effets de décalage (dossiers déposés en 2015 mais payés en 2016, dossiers déposés en 2016 mais payés en 2017) ainsi que les frais de gestion de l'Agence de services et de paiement.

---

- adapter le **bonus moyen** versé en faveur des **véhicules hybrides rechargeables**, qui s'établira à 1 000 euros au lieu de 4 000 euros en 2015.

En revanche, les **véhicules électriques** bénéficieront toujours d'une **aide de 6 300 euros**.

Enfin, la prévision de dépenses repose sur des hypothèses de ventes de 36 000 véhicules hybrides, 11 000 véhicules hybrides rechargeables et 33 000 véhicules électriques.

En ce qui concerne le programme 792, le projet annuel de performances du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » indique que « *le Gouvernement a décidé d'attribuer des aides à l'acquisition de véhicules propres en remplacement de véhicules anciens polluants, en fonction de critères sociaux et géographiques* ».

**Le document budgétaire est particulièrement succinct et peu détaillé quant au financement de ces aides et à la définition précise de ces critères.**

S'agissant de l'exécution 2015, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) indique que, « *au premier semestre 2015, l'Agence de services et de paiement (ASP), chargée du traitement des dossiers de bonus, a procédé au paiement de 56 644 dossiers de bonus et de 125 dossiers de superbonus (dans sa version antérieure au 1<sup>er</sup> avril 2015), pour un montant total d'aides de 90,7 millions d'euros. Le retard par rapport aux prévisions du projet de loi de finances (dépenses de 214 millions d'euros sur l'année complète) s'explique notamment par une faible activité de l'ASP sur les mois de février et mars, due à des difficultés opérationnelles passagères, non liées à la trésorerie disponible.*

*Les recettes du malus, sur le premier semestre de l'année 2015, se sont élevées à 158 millions d'euros, en avance par rapport aux prévisions du projet de loi de finances (recettes de 242 millions d'euros sur l'année complète).*

S'agissant de la **nouvelle prime à la conversion (superbonus)**, pour laquelle le projet de loi de finances a réservé 28 millions d'euros, **un bilan solide ne peut à ce jour pas être établi**. Si le dispositif est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, l'enregistrement des demandes de versement auprès de l'ASP n'est en effet possible que depuis le mois de juillet (des développements ont dû être menés par l'ASP pour adapter l'outil informatique au nouveau dispositif). Par ailleurs, on observe un délai de plusieurs mois entre la date de commande du véhicule et celle de son immatriculation qui déclenche l'enregistrement par l'ASP.

Compte tenu de l'incertitude liée aux dépenses de superbonus et du peu de données encore disponibles, une estimation de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale à la fin d'année est délicate. Toutefois, **compte tenu des immatriculations enregistrées et du niveau important de recettes constaté sur le premier semestre, il est peu probable qu'il soit nécessaire de mobiliser une subvention d'équilibre** »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : réponses de la DGEC au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

Enfin, votre rapporteur spécial relève la **suppression de l'indicateur de performance du programme 792** pour des raisons de « simplification », sans pour autant que celui-ci soit remplacé par un nouvel indicateur plus pertinent, ce qui est tout à fait **contraire à la logique de performance promue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**<sup>1</sup>.

Pour conclure, alors que la nocivité du diesel sur la santé est une certitude et que le scandale *Volkswagen* a remis en lumière la **nécessité et l'urgence d'accélérer le renouvellement du parc automobile majoritairement composé de véhicules anciens roulant au gazole**, le **Gouvernement fait le choix paradoxal de réduire certains des bonus en faveur des véhicules propres**, pour des raisons budgétaires. Il maintient cependant le bonus accordé pour l'achat d'un véhicule électrique.

**Cette évolution est sans doute prématurée, alors que les ventes de ces types de véhicules commencent à prendre leur essor.** Ainsi, sur les neuf premiers mois de l'année, les ventes de voitures hybrides ont progressé de 41 % à 43 554 unités, et celles d'hybrides rechargeables ont triplé tout en restant à un niveau encore anecdotique (3 571 unités). **Il ne faudrait pas enrayer cette dynamique favorable.**

Pour leur part, sur la même période, 11 779 véhicules particuliers électriques neufs ont été mis sur les routes françaises, contre 6 929 en 2014 (+ 70 %). La part de l'électrique reste toutefois modeste (environ 0,8 %), puisque 1,42 million de voitures neuves ont été immatriculées en France depuis janvier. **Elle était de 0,59 % en 2014.**

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) a par ailleurs annoncé que les voitures de plus de dix ans seront désormais éligibles au superbonus de 10 000 euros, jusque-là réservé au remplacement d'un véhicule diesel de plus de quatorze ans. Le Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA) estime que **cette extension de l'assiette du superbonus permettrait d'englober 3,5 millions de véhicules particuliers en plus par rapport au dispositif précédent** (soit 5,8 millions de véhicules concernés au total).

Selon l'Association nationale pour le développement de la mobilité électrique, **le superbonus a déjà eu un effet très net sur les ventes françaises de voitures particulières électriques** : depuis avril et la mise en place de la mesure, plus de 50 % de voitures électriques ont été vendues grâce à la mise au rebut d'un vieux diesel.

Il paraît donc important de renforcer cette mesure. En revanche, à ce stade, **des interrogations demeurent sur sa date d'entrée en vigueur ainsi que sur son financement.**

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

---

## II. UN MANQUE D'AMBITION EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Enfin, votre rapporteur spécial constate le manque d'ambition du budget 2016 en matière fiscale.

Il regrette à cet égard le **ralentissement - voire l'arrêt - des travaux du comité pour la fiscalité écologique** (CFE). En effet, à la suite de la démission de Christian de Perthuis à l'automne 2014, celui-ci a été rebaptisé « comité pour l'économie verte, » sous la présidence de Dominique Bureau, et a repris la suite des travaux initiés par le CFE. La lettre de mission adressée au nouveau président propose d'élargir le champ d'étude du comité aux questions non seulement fiscales mais plus largement « d'économie verte », afin d'investir les champs des mécanismes de marché tels que les permis, les quotas, les certificats, ou encore ceux des outils de mobilisation des financements, notamment privés, au bénéfice de la transition écologique et énergétique.

Dans ce cadre, trois groupes de travail ont été mis en place, pour étudier les thématiques suivantes :

- l'eau et la biodiversité ;
- l'artificialisation des sols ;
- le financement privé.

**À l'heure actuelle, aucune synthèse de leurs travaux n'a été rendue publique.**

En outre, force est de constater que le projet de loi de finances pour 2016 dans sa version initiale, avant son examen par l'Assemblée nationale, ne contient que **très peu de dispositions visant à favoriser la transition écologique et énergétique** :

- article 7 (première partie) : exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de contribution foncière des entreprises (CFE) pour les activités pionnières de méthanisation agricole ;

- article 40 (seconde partie) : prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ;

- article 42 (seconde partie) : prorogation de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) et adaptation aux bénéficiaires des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

On ne trouve ainsi **aucune traduction**, dans le projet de loi de finances pour 2016, du VIII de l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur la transition

---

énergétique pour la croissance verte<sup>1</sup>, qui prévoit un **durcissement de la trajectoire de la contribution climat énergie à l'horizon 2020 et 2030**.

À l'inverse, votre rapporteur spécial relève que, sur les centaines de dépenses fiscales existantes, le projet de loi de finances pour 2016 ne prévoit la suppression que de trois d'entre elles, dont deux poursuivent une finalité environnementale<sup>2</sup>. **En conséquence, sur trois dispositifs fiscaux supprimés, les deux tiers relèvent du seul champ environnemental.**

Sans préjuger de la pertinence de ces dispositions sur le fond, dont l'analyse relève du rapporteur général, votre rapporteur spécial regrette la symbolique négative et paradoxale du message que cela envoie, au moment où la France reçoit la COP 21, en affichant une grande ambition pour trouver un accord sur le climat.

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé qu'un ensemble cohérent et global de mesures relevant de la fiscalité écologique et énergétique figurerait dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année. Toutefois, au regard des dernières annonces ainsi que des modifications intervenues à l'Assemblée nationale, il semblerait, là encore, qu'il ait revu ses ambitions à la baisse et qu'il propose des **mesures ne s'inscrivant dans aucune stratégie globale**.

En particulier, il semble que la **réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, attendue de longue date et promise par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dans le cadre du débat sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, ne sera que **partielle**, fondée sur la budgétisation des charges et la transformation en taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TIFCE), tandis que la réforme de son assiette serait reportée à 2017.

Votre rapporteur spécial voudrait par ailleurs souligner à cet égard, que, malgré les multiples demandes de la commission des finances du Sénat adressées au Gouvernement en application de l'article 57 de la LOLF, **le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les scénarios de réforme de la CSPE ne lui a toujours pas été transmis**.

En outre, dans le cadre de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2016, **l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel<sup>3</sup> visant à augmenter d'un centime d'euro le litre de diesel tout**

---

<sup>1</sup>« Le Gouvernement se fixe pour objectif, pour la composante carbone intégrée aux tarifs des taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques inscrites au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, d'atteindre une valeur de la tonne carbone de 56 euros en 2020 et de 100 euros en 2030 ».

<sup>2</sup> L'article 47 prévoit la suppression de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terrains Natura 2000 et de la réduction d'impôt pour mise à disposition d'une flotte de vélo instituée par l'article 39 de la loi n° 2015-992 du 17 août relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>3</sup> Article 8 bis.

**en réduisant d'un centime d'euro le litre d'essence**<sup>1</sup>. Loin de s'inscrire dans une stratégie cohérente et globale d'évolution de la fiscalité écologique selon le principe du pollueur-payeur, cette disposition ne s'accompagne pas de mesures de soutien à la transition énergétique.

D'après les propos tenus par le secrétaire d'État chargé du budget à l'Assemblée nationale, **la recette supplémentaire engendrée aurait ainsi vocation à compenser une baisse de la fiscalité des ménages** : *« le produit [de cette mesure] est donc de l'ordre de 245 millions d'euros. La question de son affectation a été évoquée par plusieurs d'entre vous et je l'avais moi-même évoquée hier. Si nous avons inscrit cette mesure dès le projet de loi de finances, c'est précisément pour pouvoir en réutiliser le produit afin d'abaisser les impôts des ménages. Certains d'entre vous le regrettent, je l'entends, mais c'est la proposition que fait le Gouvernement. »*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De façon précise, l'amendement abaisse de 1 euro par hectolitre le tarif de TICPE applicable en 2016 aux essences, et augmente de 1 euro par hectolitre le tarif de TICPE applicable au gazole.

<sup>2</sup> J.O de l'Assemblée nationale, compte-rendu de la troisième séance du jeudi 15 octobre 2015, examen de l'amendement n°1-351 portant article additionnel après l'article 8, projet de loi de finances pour 2016.

---

## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### ARTICLE 51 ter (nouveau)

#### **Remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur le financement des commissions locales d'information nucléaires (CLI)**

**Commentaire : le présent article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016, sur le financement des commissions locales d'information nucléaire (CLI).**

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

Créées par l'article 22 de la loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, les **commissions locales d'information** sont définies aux articles L. 125 -17 et suivants du code de l'environnement.

Il s'agit de **structures instituées auprès de tout site comprenant une ou plusieurs installations nucléaires de base.**

La création d'une CLI relève d'une décision du président du conseil général du département dans lequel l'installation nucléaire de base est située. Celui-ci nomme les membres de la commission et la préside.

Les CLI exercent une **mission générale de suivi, d'information et de concertation en matière de sûreté nucléaire**, mais également de radioprotection et d'impact des activités nucléaires sur les personnes et l'environnement pour ce qui concerne les installations du site.

Pour l'exercice de leurs missions, les CLI peuvent faire réaliser des expertises et procéder à toute mesure relative aux émissions ou rejets des installations du site. En outre, l'exploitant, l'Autorité de sûreté nucléaire (AS) et les services de l'État doivent leur communiquer les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. **Les CLI sont également informées de tout incident ou accident, dans les meilleurs délais.** Enfin, la consultation des CLI est obligatoire pour tout projet faisant l'objet d'une enquête publique.

Elles assurent une **large diffusion des résultats de leurs travaux.**

**L'article 123 de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte renforce le rôle des CLI afin d'améliorer l'information des populations en matière de sûreté nucléaire.**

Il existe actuellement **37 CLI sur l'ensemble du territoire**. Elles regroupent de l'ordre de 3 000 membres comprenant des élus, des syndicats, des associations et des personnalités qualifiées.

En ce qui concerne leur financement, l'Autorité de sûreté nucléaire alloue chaque année aux CLI une **subvention de l'ordre de un million d'euros**. En outre, les **collectivités territoriales et l'État contribuent également à leur budget**.

Par ailleurs, si la commission est dotée de la personnalité juridique, outre les subventions qui peuvent lui être attribuées par l'État, les collectivités et leurs groupements, **elle peut recevoir une partie du produit de la taxe sur les installations nucléaires de base** instituée par l'article 43 de la loi de finances pour 2000<sup>1</sup>, **dans les conditions définies en loi de finances**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative de notre collègue député Denis Baupin et des membres du groupe écologiste, l'Assemblée nationale a adopté, avec un **avis de sagesse de la part du Gouvernement et du rapporteur spécial**, un article additionnel visant à ce que le Gouvernement remette un **rapport au Parlement sur l'évolution du financement des CLI et sur leur regroupement national**.

Ce rapport, qui doit être **remis avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016**, devrait notamment étudier les **modalités selon lesquelles pourrait être créée une contribution acquittée par les exploitants d'installations nucléaires de base**, qui serait perçue par les commissions locales d'information et leur regroupement, et dont le produit serait plafonné et l'excédent reversé au budget général de l'État.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'a souligné Denis Baupin en présentant son amendement, le travail des CLI est remarquable mais elles manquent d'effectifs, dans un contexte où la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte a renforcé leur rôle, en leur attribuant des compétences supplémentaires en matière de visite et de suivi des modifications des plans particuliers d'intervention.

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

---

Cette demande de rapport fait suite aux recommandations émises par le rapport de la commission d'enquête parlementaire relative aux coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire<sup>1</sup>, qui a « *souligné l'importance de l'implication citoyenne et associative pour la transparence et la sûreté nucléaire, et en conséquence soutenu la demande des CLI et de l'Association nationale des comités et commissions locales d'information ( ANCCLI) de bénéficier de moyens supplémentaires, au travers de la taxe sur les installations nucléaires de base (INB), leur permettant d'assurer au mieux leur mission, et de renforcer par la loi leur association aux différentes étapes de la vie d'une installation nucléaire*<sup>2</sup> ».

**Le principe d'une réflexion sur la diversification des ressources des CLI paraît donc plutôt utile**, même s'il existe déjà la possibilité, pour les CLI dotées de la personnalité juridique, de bénéficier d'une partie du produit de la taxe sur les installations nucléaires de base.

En tout état de cause, compte tenu de l'importance des missions exercées par les CLI pour garantir l'information et la transparence en matière de sûreté nucléaire, il est important d'analyser les pistes permettant de **garantir un financement pérenne et adapté au périmètre d'action de ces commissions**.

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

---

<sup>1</sup> Rapport publié en juillet 2014.

<sup>2</sup> Source : exposé des motifs de l'amendement II-818 présenté par Denis Baupin et les membres du groupe écologiste, portant article additionnel après l'article 51.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement, avec un avis favorable du rapporteur spécial, qui augmente de 1,4 million d'euros en AE=CP les crédits du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »**, afin de **financer une subvention exceptionnelle en 2016 au profit de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)** pour l'aider à renouveler ses moyens, « conformément à l'engagement pris par le Premier ministre dans le cadre du Comité interministériel de la mer du 22 octobre 2015 »<sup>1</sup>.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement, avec un avis favorable du rapporteur spécial, qui abonde de 30 millions d'euros supplémentaire** le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants » du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », en conséquence de l'annonce de la ministre de l'écologie qui a indiqué que le superbonus pour le remplacement d'un véhicule diesel de plus de quatorze ans serait étendu aux véhicules vieux de plus de dix ans.

L'amendement vise donc à « *financer une extension du périmètre des bénéficiaires de la prime incitant au remplacement de véhicules roulant au diesel*<sup>2</sup> », ce qui va dans le bon sens et répond à l'une des interrogations formulées dans le rapport.

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, qui minore de 33,9 millions d'euros les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »**, et qui prend en compte les éléments suivants :

- une **majoration de 5 380 000 euros** des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, qui porte sur les dépenses de personnel. Sur cette somme, 3 240 000 euros relèvent d'une contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement, « *il convient de tirer les conséquences sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » de l'amendement n° II-199 adopté au cours de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances, qui met en œuvre les mesures prévues*

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs de l'amendement II-1071 du Gouvernement.

<sup>2</sup> Source : exposé des motifs de l'amendement II-495 du Gouvernement.

*par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR)<sup>1</sup>».*

Ce protocole implique en particulier la mise en œuvre, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, pour les agents de catégorie B et les agents de catégorie A des filières paramédicale et sociale, d'une part, de la transformation d'une partie du montant indemnitaire perçu par les agents civils en points d'indices majorés intégrés à leur grille de rémunération, accompagnée d'un abattement annuel plafonné selon leur catégorie d'appartenance et, d'autre part, de l'harmonisation des durées d'échelon dans les trois versants de la fonction publique, qui se traduira par une économie de glissement vieillesse technicité (GVT).

- Une **minoration de 39 259 271 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, « *pour garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État<sup>2</sup>* ».

Cette minoration est ainsi répartie :

- 24 361 310 euros en AE=CP sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » ;
- 1 393 225 euros en AE=CP sur le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » ;
- 1 517 741 euros en AE=CP sur le programme 170 « Météorologie » ;
- 728 126 euros en AE=CP sur le programme 159 « Information géographique et cartographique » ;
- 4 000 000 euros en AE=CP sur le programme 181 « Prévention des risques »
- 3 390 000 euros en AE=CP sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » ;
- 3 868 869 euros en AE=CP sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

---

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs de l'amendement II-12 (seconde délibération) du Gouvernement.

<sup>2</sup> Source : *idem*.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », du rapport de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – En 2016, la mission « Écologie, développement et mobilité durables » contribuera largement à la réduction des dépenses publiques, ses autorisations d'engagement diminuant de 8 %, et ses crédits de paiement de près de 2 %. La réduction de 671 emplois, soit 2,18 % de ses effectifs, fait de ce ministère le deuxième contributeur derrière celui de l'économie et des comptes publics. La mission fait l'objet d'un traitement budgétaire rigoureux depuis au moins quatre exercices, aussi bien en loi de finances initiale qu'en exécution, à travers des annulations très substantielles de crédits, ce qui rend la fin de gestion particulièrement complexe.

De façon plus préoccupante, les efforts demandés au ministère depuis quatre ans, sans adaptation de ses missions, font peser plusieurs risques : les services comme les opérateurs atteignent leurs limites et peinent à assurer le renouvellement des compétences humaines, ce qui compromet le niveau d'expertise qu'ils peuvent apporter dans la mise en œuvre des politiques œuvrant en faveur de l'environnement. En outre, la plupart d'entre eux se trouvent dans une situation de sous-investissement chronique qui les oblige à ponctionner leur fonds de roulement et fragilise leur situation financière. Enfin, l'absence de visibilité sur leurs ressources peut inhiber leur capacité à lancer des projets et des interventions. Tout cela rend la mise en œuvre des politiques portées par le ministère de plus en plus difficile, et fait peser une incertitude sur l'atteinte des objectifs assignés par les directives européennes dans le domaine environnemental.

Certes, il ne faut pas réduire les moyens d'une politique aux crédits budgétaires et, en l'espèce, nombreuses sont les ressources extrabudgétaires : dépenses fiscales, programme d'investissements d'avenir, contribution au service public de l'électricité (CSPE), certificats d'économie d'énergie. Pour autant, le Parlement ne dispose que d'une information partielle, voire

inexistante, et d'un pouvoir de contrôle des plus limités sur l'évolution, l'usage et l'efficacité de ces moyens, ce qui plaide pour un enrichissement des documents budgétaires dans ce domaine.

Au-delà, si l'on ne peut caractériser la qualité d'un budget au regard du niveau des crédits attribués, je voudrais pour ma part insister sur les nombreux défauts qui entachent la politique du Gouvernement dans le domaine écologique, énergétique et environnemental, et qui justifient selon moi le rejet des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » comme du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

Vous le savez, la fin d'année 2015 et l'année 2016 s'inscrivent dans le contexte particulier de l'organisation de la COP 21 à Paris et de la mise en œuvre de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte. Or, le budget 2016 ne paraît pas suffisamment ambitieux à cet égard. Plus grave, on ne distingue ni cohérence, ni stratégie claire de la part du Gouvernement, mais plutôt des contradictions. Je vais illustrer mon propos de quelques exemples.

Dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, on ne peut que regretter le peu d'empressement du Gouvernement à inscrire à l'ordre du jour du Sénat l'examen en séance publique du projet de loi sur la biodiversité, alors que ce texte a été présenté en conseil des ministres en mars 2014 et examiné par l'Assemblée il y a plus de six mois ! Cela a notamment pour conséquence de retarder la création de l'Agence française de la biodiversité, un opérateur qui doit regrouper plusieurs établissements œuvrant dans le domaine de la biodiversité terrestre et marine, et qui offre d'intéressantes perspectives de mutualisation.

De même, les agences de l'eau, dont les interventions sont déterminantes pour l'atteinte des objectifs fixés par la directive-cadre sur l'eau et la directive sur les eaux résiduaires urbaines, et dont le projet de loi sur la biodiversité élargit les missions, feront l'objet en 2016, pour la troisième année consécutive, d'un prélèvement sur leur fonds de roulement, ainsi que d'un plafonnement de leurs taxes affectées.

Dans le domaine de la transition énergétique, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), jeune opérateur issu de la fusion de onze services en 2014, qui apporte à l'État et aux acteurs territoriaux un appui d'ingénierie et d'expertise sur les projets d'aménagement, voit sa montée en puissance compromise par une réduction très marquée de ses moyens. C'est regrettable parce que cet opérateur aurait certainement vocation à devenir un partenaire précieux des collectivités dans le contexte de la réforme territoriale et de la baisse des dotations.

De même, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) verra également ses moyens globalement réduits, notamment par

un prélèvement de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement, alors que ses missions augmentent dans le cadre de l'application de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte. On peut ainsi s'étonner des priorités du Gouvernement : pourquoi ponctionner le fonds de roulement de l'ADEME, bras armé du ministère dans le domaine de la transition énergétique, et pas aussi, par exemple, celui du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), opérateur qui ne connaît pas une extension de ses missions et qui échappe par ailleurs, cette année encore, au plafonnement de ses taxes affectées ?

Dans le domaine de la lutte contre la pollution, il me paraît prématuré de réduire le montant des bonus accordés aux véhicules hybrides, alors que la vente de ce type de voitures a commencé à prendre son essor en 2015. Je relève cependant avec satisfaction que le bonus en faveur des véhicules électriques sera maintenu à son niveau actuel, ce qui paraît de nature à conforter la dynamique constatée cette année.

Enfin, dans le domaine fiscal, le projet de loi de finances pour 2016 ne comporte que très peu de dispositions en faveur de la transition écologique. Et si le Gouvernement a annoncé un ensemble de mesures dans le collectif budgétaire, je constate qu'il ne semble pas avoir de stratégie globale et cohérente, puisqu'il a fait adopter par l'Assemblée nationale, de façon isolée, une hausse du prix du diesel qui financera des mesures en faveur des ménages modestes et non pas des actions en faveur de l'environnement ou de la transition énergétique.

Quant à la réforme de la CSPE, nous attendons avec impatience les propositions de la ministre car, malgré nos demandes répétées, nous n'avons toujours pas eu accès au rapport de l'Inspection générale des finances (IGF). Et nous saurons répéter le message que nous avons porté au moment de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique.

Ces observations me conduisent à proposer de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ni ceux du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial** – Je vais vous présenter les programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie », dont je suis co-rapporteur avec Jean-François Husson et Vincent Capo-Canellas. Je vous présenterai également les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Comme les années précédentes, je regrette que le budget des infrastructures et services de transport ne bénéficie pas d'une mission à part entière alors qu'il s'agit pourtant d'un enjeu financier et socio-économique considérable pour notre pays. J'ajoute que tant d'un point de vue

administratif que parlementaire, la politique publique des transports est bien distincte de la politique publique en faveur de l'écologie.

Le programme 203 dont je suis le rapporteur ne présente qu'une partie des dépenses consacrées aux transports en raison du rôle majeur joué par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) dans le financement des grandes infrastructures.

Établissement public administratif de l'État créé en 2004 et placé sous la tutelle de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'AFITF est financée par des taxes qui lui sont affectées par l'État : redevance domaniale des sociétés d'autoroutes, taxe d'aménagement du territoire, une partie des amendes des radars automatiques et une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

L'AFITF reverse ensuite une partie de son budget sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement « fléché » les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Ainsi qu'elle le reconnaît elle-même, l'AFITF est un opérateur « transparent », dont les décisions engagent l'État.

Or, contrairement aux crédits budgétaires, les fonds de concours ne sont qu'évaluatifs et le Parlement ne dispose pas du budget initial de l'AFITF – qu'elle vote en décembre – au moment où il examine le projet de loi de finances

Ainsi, comme le rappelle la Cour des comptes – je la cite – « *les documents de programmation budgétaire du programme 203 ne font apparaître ni la totalité des engagements annuels et pluriannuels pris par l'AFITF, ni la répartition des engagements pris par l'AFITF pour le compte de l'État et pour son propre compte. L'ampleur du recours à la technique des fonds de concours en provenance de cet établissement permet au ministère de disposer d'une masse de ressources reportables de droit et sans limite, et qui échappe, au moins directement, aux mesures de pilotage de la dépense publique en gestion* ».

Si je ne plaide pas pour une suppression de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), je regrette que le circuit budgétaire du financement des infrastructures rende très difficile – voire impossible – de savoir quel est le montant effectivement consacré aux infrastructures en France.

J'en viens à présent à l'analyse de la situation financière de l'AFITF.

Depuis sa création, l'AFITF a engagé 33 milliards d'euros. Selon les premiers éléments qui m'ont été transmis, elle pourrait disposer, en crédits de paiement, de 1,85 milliard d'euros pour ses dépenses d'intervention en 2016.

Fin 2015, il lui restait à mandater une somme d'environ 11,85 milliards d'euros concernant à 63 % le mode de transport ferroviaire,

---

soit un montant correspondant à plus de six exercices au regard de son budget actuel. Son équilibre financier apparaît donc pour le moins instable. Selon Philippe Duron, son président, elle aurait besoin de pouvoir décaisser environ 2,2 milliards d'euros chaque année pour faire face à ses engagements.

Comme vous vous en rappelez, mes chers collègues, l'AFITF aurait dû bénéficier des recettes de l'écotaxe. Or non seulement l'AFITF n'as pas perçu l'écotaxe, mais elle a dû payer les indemnités dues à Ecomouv' en raison de la résiliation du contrat qui liait ce consortium à l'État.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, j'avais estimé à 830 millions d'euros environ la somme totale que devrait déboursier l'État suite au « fiasco » de l'écotaxe. L'« ardoise » est en réalité beaucoup plus lourde, puisqu'elle s'élèvera à 969,2 millions d'euros entièrement financés par l'État, donc par le contribuable, via l'AFITF.

Pour remplacer les recettes que l'AFITF aurait dû percevoir au titre de l'écotaxe et lui permettre de faire face aux décaissements engendrés en 2015 par la résiliation du contrat, la loi de finances pour 2015 lui avait affecté la totalité du produit d'une augmentation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers (2 centimes d'euros par litre) et le déremboursement d'une partie de l'exonération sur le gazole des poids lourds (4 centimes d'euros par litre), soit la somme de 1 139 millions d'euros pour l'année 2015.

Les décaissements liés à la résiliation du contrat liant l'État à Ecomouv' étant nettement moins importants en 2016 – la moitié a été payée en février dernier, et le solde sera acquitté sur dix ans –, l'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit que l'État n'affectera l'an prochain à l'AFITF qu'une fraction du rehaussement de la TICPE, soit un montant de 715 millions d'euros. Or, de l'aveu du président de l'AFITF, l'Agence ne parviendra pas à faire face au rythme de ses paiements et aurait besoin de 400 millions d'euros supplémentaires pour 2016.

Étant donné que la situation financière de l'AFITF est très dégradée, comme je vous l'ai rappelé, j'estime pour ma part qu'il sera nécessaire de lui affecter de nouveau en 2016 l'intégralité du rehaussement de la TICPE. Je déposerai donc un amendement dans ce sens à l'article 14 du projet de loi de finances.

S'agissant du programme 203 proprement dit, les crédits sont en légère diminution.

Sur les 3,2 milliards d'euros du programme, l'essentiel de la dépense est constitué par la subvention versée à SNCF Réseau (ex-Réseau ferré de France), d'un montant de 2,5 milliards d'euros. L'entretien routier et la subvention à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) subiront pour leur part une légère érosion par rapport à 2015.

Pour les différentes raisons que j'ai évoquées précédemment - absence de mission propre aux transports, illisibilité du budget qui leur est consacré, situation financière dégradée de l'AFITF et sous-évaluation délibérée du coût pour le citoyen du « fiasco » de l'écotaxe - je vous appellerai également à rejeter les crédits de la mission « Écologie ».

J'en viens maintenant au programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture ».

La dotation du programme en 2016 s'établit à 185,9 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 183,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un recul relativement significatif de - 1,9 % pour les premières et de - 3 % pour les seconds.

34,7 % des crédits du programme, soit 64,5 millions d'euros, visent à soutenir, via des exonérations de cotisations sociales patronales, le secteur du transport maritime français, confronté à une concurrence internationale exacerbée dans le contexte de la mondialisation. Ces crédits diminueront en 2016 en raison des pertes d'emploi dans le transport de passagers, je pense aux difficultés de la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM) ou de MyFerryLink.

En revanche, les crédits consacrés aux missions régaliennes de sécurité et de sûreté en mer et à la formation des marins resteront stables.

J'en viens enfin au compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Ce compte porte les crédits destinés à financer les trains d'équilibre du territoire (TET), c'est-à-dire une trentaine de lignes structurellement déficitaires dont l'exploitation est assurée par SNCF Mobilités sous l'autorité de l'État.

Historiquement, la SNCF assurait une péréquation interne entre ses TGV, excédentaires, et les TET, déficitaires.

Depuis 2010, l'État affecte des taxes au présent compte d'affectation spéciale afin de compenser le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant.

Le déficit d'exploitation de ces lignes s'est aggravé ces dernières années, la fréquentation des TET ayant diminué de 20 % depuis 2011, notamment en raison de l'essor du covoiturage. Pour tenir compte de cette réalité, les crédits du CAS atteindront 216,2 millions d'euros en 2016, soit une hausse significative de 13,3 % par rapport à 2015.

Dans ce contexte, le secrétaire d'État chargé des transports a mis en place en novembre 2014 une commission « TET d'avenir » et lui a confié la mission d'étudier les dysfonctionnements actuels de l'offre TET afin de proposer des axes d'amélioration.

---

Estimant que le partage des responsabilités entre l'État et SNCF Mobilité manquait de lisibilité, cette commission a préconisé un renforcement du rôle d'autorité organisatrice de l'État.

En matière d'offre, elle a plaidé en faveur d'une consolidation des lignes à fort potentiel et d'une reprise par les TER ou des services d'autocar des lignes les moins fréquentées.

Elle a relevé la nécessité de renouveler le matériel roulant de l'ensemble des lignes TET qu'elle préconise de maintenir en soulignant que la moyenne d'âge de ce matériel était de 35 ans.

**Mme Michèle André, présidente.** – Oui !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Enfin, elle a proposé d'expérimenter l'ouverture à la concurrence des lignes TET, dans un premier temps pour les lignes de nuit.

Sur la base des préconisations de cette commission, le Gouvernement a confié à un préfet, François Philizot, la mission de proposer, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les régions, des évolutions de l'offre et de la gouvernance des TET d'ici mai 2016. Ce n'est donc qu'à partir de cette date que seront prises les décisions difficiles relatives au maintien ou non des lignes TET les plus déficitaires.

Enfin, le Gouvernement a annoncé le renouvellement d'ici 2025 du matériel roulant sur les lignes TET structurantes, ce qui représentera au total un engagement financier de 1,5 milliard d'euros.

S'agissant de ce compte d'affectation spéciale, je vous propose que nous adoptions les crédits.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je vais vous présenter le programme 170 « Météorologie » ainsi que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Le programme 170 « Météorologie » porte la principale subvention de l'État à l'opérateur Météo-France pour un montant de 199,8 millions d'euros, en baisse de 4 millions d'euros par rapport à 2015.

Selon les informations qui m'ont été transmises, le budget prévisionnel de Météo-France pour l'année 2016 devrait s'élever à environ 405,6 millions d'euros, en hausse de 5 % par rapport au budget prévu pour 2015.

Cette augmentation constitue en réalité un trompe l'œil : elle s'explique uniquement par la hausse de la subvention portée par le programme 193 destinée à financer la participation de la France au programme européen de satellites météorologiques EUMETSAT qui ne fait que « transiter » par le budget de Météo-France.

Si l'on exclut cette subvention, le budget de l'opérateur baissera en réalité de 3,8 millions d'euros en 2016.

Alors que la dotation du présent programme 170 diminuera pour la quatrième année consécutive, l'établissement public rencontre toujours autant de difficultés à lutter contre l'érosion de ses recettes commerciales, ce qui le conduit à devoir comprimer fortement ses dépenses.

Après la suppression de 85 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2015, Météo-France verra ses effectifs diminuer de 78 ETPT en 2016 – soit le non-remplacement de 8 départs sur 10, un effort de gestion considérable ! –, ce qui permettra de réduire la masse salariale de 5,5 millions d'euros par rapport à 2015.

La réorganisation du réseau territorial de Météo-France, décidée en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), visait à réduire sur la période 2012-2016 de 108 à 55 les implantations locales de l'opérateur, afin de ne conserver que les 7 directions interrégionales et seulement 48 centres météorologiques et stations spécialisées.

45 des 53 dont la fermeture avait été programmée auront été fermées d'ici la fin 2015, la fermeture des 8 restantes devant intervenir en 2016. Mesurez l'effort de dialogue qui a été réalisé !

Il faut aussi saluer la poursuite de la baisse des dépenses de fonctionnement de Météo-France, puisque le budget prévisionnel de l'établissement prévoit de réaliser 2 millions d'euros d'économies sur ce poste, soit un recul de près de 5 %.

En dépit de ces efforts, Météo-France aura recours pour la troisième fois d'affilée en 2016 à un prélèvement de l'ordre de 1,1 million d'euros sur son fonds de roulement pour combler son déficit d'exploitation.

22 millions d'euros seront consacrés en 2016 aux investissements, en particulier à la modernisation des réseaux d'observation (radars, réseaux au sol, radiosondage) et au renouvellement des équipements de stockage des données.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le président-directeur général de Météo-France a mis en avant sa volonté de « rehausser la courbe de l'investissement à partir de 2017 ». En effet, l'activité de prévision devient de plus en plus intensive en capital et repose sur des technologies de calcul de plus en plus puissantes. Ainsi, le Royaume-Uni s'est récemment doté d'un supercalculateur, quinze fois plus puissant que celui actuellement en service à Météo-France, pour un montant de 120 millions d'euros.

Si Météo-France veut maintenir son rang, il sera donc contraint d'investir davantage à l'avenir.

Pour y parvenir, il lui faudra nécessairement augmenter ses ressources commerciales. Le nouveau contrat d'objectifs et de performance qui sera négocié en 2016 avec la tutelle devra mettre l'accent sur ce point.

---

Dans cette perspective, l'établissement public devra :

- reconquérir des parts de marché dans le secteur des services au grand public en prenant pleinement en compte l'évolution des usages (sites internet mobile, applications mobiles, applications tablettes, objets connectés, etc.), dans un contexte de forte croissance du marché publicitaire sur les supports mobiles. Le profond renouvellement du site internet en 2013 et de l'application mobile à l'été 2015 vont déjà dans ce sens et ont permis de développer l'offre commerciale en ligne, qui bénéficie d'environ un million de visites quotidiennes ;

- accroître le volume des prestations météorologiques aux professionnels, qui représentent un marché estimé à 40 millions d'euros environ pour le territoire français en 2014 (Météo-France détient actuellement 50 % de ce marché). Selon l'opérateur, 40 % des entreprises seraient en effet « météo-sensibles » (secteurs de l'agriculture, du BTP, de l'énergie, des transports ou bien encore du sport) et sont à la recherche d'information météorologiques toujours plus précises et de services réactifs et innovants.

Compte tenu des efforts réalisés par Météo-France pour réduire ses dépenses, les crédits du programme 170 « Météorologie » appellent de ma part un avis favorable. Néanmoins, compte tenu de l'avis de mes co-rapporteurs sur les autres programmes de la mission « Écologie », je voterai contre la mission dans son ensemble.

En conclusion, je voudrai vous faire part de mon indignation devant la procédure suivie par l'État pour la reconduction de Jean-Marc Lacave, président-directeur général de Météo-France, dont le décret de nomination n'est intervenu que six mois après l'expiration de son premier mandat, ce qui n'a pas manqué de le déstabiliser en interne dans un contexte social déjà difficile. Il a été laissé, comme un oiseau sur la branche, en intérim durant six mois. Comment est-ce possible pour ce type de postes ?

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit « BACEA », qui retrace les activités de production de biens et de prestation de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui concentre l'ensemble des missions de l'État dans le domaine de l'aviation civile (circulation aérienne, sécurité et sûreté du transport aérien, régulation économique et sociale du secteur, développement durable).

Comme pour tous les budgets annexes, le BACEA est présenté à l'équilibre ; ses dépenses sont financées principalement par les recettes tirées de l'activité des services et, le cas échéant, par le recours à l'emprunt. Le BACEA est donc financièrement autonome et ne perçoit aucune subvention du budget général.

Hors emprunt, les recettes du budget annexe devraient s'élever en 2016 à un peu plus de 2 milliards d'euros, en croissance de 1 % par rapport à 2015.

Il s'agit pour l'essentiel de redevances telles que les redevances de navigation aérienne et les redevances de surveillance et de certification, acquittées par les acteurs du transport aérien en rémunération des services rendus par la DGAC.

En outre, le budget annexe perçoit la taxe de l'aviation civile (TAC), due par les entreprises de transport aérien public en fonction du nombre de passagers et du fret embarqués en France, pour un montant de 393,9 millions d'euros en 2016.

Autrement dit, le budget annexe est exclusivement financé par le secteur du transport aérien. Dès lors, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies française ont une influence décisive sur son équilibre financier.

Si le trafic aérien touchant la France a connu une forte croissance de 45 % entre 2003 et 2014, celle-ci a peu profité aux transporteurs français qui ont perdu d'importantes parts de marché tout au long de cette période. La part du pavillon français est ainsi passée de 54,3 % en 2003 à 44,8 % en 2014.

Les difficultés des compagnies françaises s'expliquent avant tout par la très forte concurrence des compagnies à bas coût (Easy Jet, Ryan Air) sur le segment du court et du moyen-courrier en France et en Europe et des compagnies du Golfe persique (Etihad, Qatar Airways, Emirates) sur le long courrier, en particulier à destination de l'Asie. Face à ces acteurs très agressifs commercialement et parfois subventionnés par les États, les compagnies françaises, en particulier Air France, souffrent d'un grave déficit de compétitivité.

Certes, Air France est parvenue à réduire progressivement ses pertes d'exploitation et à réaliser un résultat positif en 2014 (hors grève des pilotes en septembre 2014). En raison de la forte demande à l'été et de la baisse des prix du pétrole, le résultat de 2015 devrait marquer une nouvelle hausse. Il demeurera malgré tout insuffisant pour permettre à l'entreprise d'investir et de rembourser une dette devenue trop élevée.

De fait, les coûts unitaires d'Air France restent supérieurs, selon les activités, de 15 % à 30 % à ceux des compagnies équivalentes telles que British Airways ou Lufthansa.

Afin d'y remédier, le nouveau Plan « Perform 2020 » proposé par la direction d'Air France vise à améliorer la productivité de l'ensemble des personnels de la compagnie, afin que les coûts unitaires convergent vers ceux des concurrents. Dans cette perspective, les négociations avec les personnels navigants ont pour objet l'accroissement de 100 heures de vol par an à rémunération constante.

L'enjeu est de parvenir à une baisse des coûts unitaires, hors change et carburant, de 8,5 % en 2017 par rapport à 2014 et de rendre 80 % des lignes bénéficiaires sur le long-courrier, alors que seule la moitié d'entre elles le

---

sont aujourd'hui. Ce retour durable à la profitabilité (l'objectif de la direction est un résultat d'exploitation de 700 millions d'euros en 2017) permettrait l'ouverture de cinq nouvelles lignes en 2017-2018.

En l'absence d'accord avec les partenaires sociaux représentant les différentes catégories de personnels, la direction d'Air France pourrait mettre en place un plan d'« attrition » qui représenterait un véritable danger pour l'avenir du fleuron du pavillon français. Fermer une ligne est facile, faire revenir la clientèle sur une ligne rouverte l'est moins !

Selon les dirigeants de l'entreprise, dont je voudrais dire ici combien j'ai trouvé la communication pour le moins maladroite, les sureffectifs entraînés par cette baisse d'activité concerneraient 2 900 postes d'ici 2017, dont 1 700 postes au sol, 900 PNC et 300 pilotes. Les départs volontaires seraient privilégiés mais le recours à des départs contraints ne serait pas exclu.

Si les mesures de 2016 semblent actées (1 000 départs volontaires, retrait de cinq avions de la flotte), celles de 2017, les plus douloureuses, peuvent encore être amendées par le dialogue social.

L'adoption de nouvelles mesures de compétitivité, à partir du plan « Perform 2020 », apparaît donc indispensable pour lutter à armes égales avec les autres compagnies et éviter un plan d'« attrition » dont les conséquences ne pourraient être, selon moi, que néfastes à long terme.

Suite aux préconisations du rapport « La compétitivité du transport aérien français » présenté l'an dernier par le groupe de travail présidé par Bruno Le Roux, les compagnies aériennes ont été exonérées du paiement de la taxe de l'aviation civile à 50 % pour les passagers en correspondance depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015. Cette exonération sera portée à 100 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle concernera en 2016 12,6 millions de passagers et entraînera une diminution de recettes de 63,5 millions d'euros.

Si cette mesure constituera un incontestable ballon d'oxygène pour le pavillon français, elle n'est pas suffisante.

Nous devons envisager d'autres pistes et notamment une affectation à 100 % de la taxe sur l'aviation civile au BACEA afin que l'argent prélevé sur le secteur aérien serve uniquement à améliorer sa compétitivité ; un élargissement de l'assiette de la taxe de solidarité qui repose exclusivement sur nos compagnies aériennes - même si ce sujet, sensible politiquement, a peu de chances d'aboutir ; un allègement des cotisations sociales du personnel navigant, sur le modèle du régime *shipping* qui soutient l'emploi dans le secteur de la navigation maritime. Une telle mesure, intéressante dans son principe, n'est pas encore mûre techniquement et nécessiterait des négociations au niveau européen ; un financement par l'État des investissements de sûreté dans les aéroports qui reposent actuellement sur les transporteurs via la taxe aéroportuaire. Selon moi, l'affectation à 100 % de la taxe sur l'aviation civile au BACEA et le financement par l'État des

investissements de sûreté des aéroports sont probablement les hypothèses que nous devrions le plus sérieusement étudier.

J'en reviens à la présentation du BACEA stricto sensu.

Les dépenses relatives à la masse salariale et au fonctionnement courant du budget annexe connaîtront une diminution en 2016. Cette année, les économies sur les dépenses de personnel, dont les différents statuts demeurent très favorables, sont plus sensibles, même s'il est sans doute possible d'aller plus loin.

Pour l'année 2016, la DGAC devra consentir une légère réduction de 1,9 % de son effort d'investissement, puisque celui-ci passera à 252,6 millions d'euros. En dépit de ce recul, la hausse très forte des investissements consentis ces dernières années permettra d'assurer le respect des engagements européens de la France dans le cadre du volet technologique du Ciel unique européen.

Alors que la dette du BACEA avait continuellement augmenté entre 2007 et 2014, l'assainissement financier en cours permettra, pour la deuxième année consécutive, de réduire le niveau d'endettement du BACEA.

Après avoir été diminué de 57,2 millions d'euros en 2015, celui-ci connaîtra une nouvelle baisse de 107 millions d'euros en 2016 (- 8,7 %) pour s'établir à 1 117,2 millions d'euros à la fin de l'année. Le BACEA aura ainsi réduit l'encours de sa dette de près de 13 % en deux ans.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

**M. Michel Bouvard.** - Les 142 millions d'euros pour le rachat des équipements d'Ecomouv' comprennent-ils les badges acquis par les sociétés d'autoroutes ? Je partage vos conclusions sur l'AFITF, il faut maintenir l'outil, mais simplifier les circuits financiers.

Je veux bien me féliciter des efforts de rationalisation de Météo-France ; cependant, réduire à 48 les centres météorologiques et stations spécialisées pose une question de distorsion de concurrence. Dans une zone de montagne où la météo est plus complexe, la suppression de la plateforme météo de l'aéroport de Chambéry - qui compte 250 000 passagers et nécessite une habilitation spécifique des pilotes - aboutira au détournement d'une partie du trafic sur Lyon, aéroport qui a des difficultés financières au détriment de celui de Chambéry qui dégage des excédents et se porte à merveille. Où est la neutralité du ministère de tutelle ?

**M. Claude Raynal.** - Ces trois rapports sont très denses. Je partage les interrogations sur la météo et l'exploitation aérienne, même s'il est difficile de trouver des solutions pour Air France.

D'un côté, le rapporteur général nous disait ce matin que le Gouvernement prévoit des hausses de dépenses et la création de postes

---

supplémentaires dans des domaines faisant l'objet d'un consensus, comme les dépenses militaires, qu'il faut bien compenser par des réductions de postes dans d'autres secteurs. De l'autre, Jean-François Husson nous dit dans son rapport que la réduction des moyens budgétaires depuis quatre ans commence à soulever des difficultés réelles dans la mise en œuvre des politiques et qu'elle fait peser le risque d'une perte de compétence et d'expertise technique. On peut d'ailleurs partager cette appréciation, mais elle ne va pas dans le sens des préconisations du rapporteur général visant à réduire les effectifs sur certaines missions pour compenser la création de postes sur d'autres. Je pointe cette contradiction. De même, Marie-Hélène des Esgaulx propose de rajouter 400 millions d'euros de crédits pour l'AFITF ! Il faut une cohérence entre une position politique générale et la demande dans chaque rapport d'augmenter les dépenses et le personnel.

**M. Daniel Raoul.** – Sur le bonus, si je ne suis pas en désaccord avec l'idée de réduire les aides en faveur des véhicules hybrides, il me paraîtrait pertinent d'opérer une distinction au profit des véhicules fonctionnant à l'hydrogène, en ce qui concerne les aides accordées aux véhicules électriques, afin de donner un coup de pouce à la filière de la pile à combustible.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le bonus-malus est-il déséquilibré, et si oui, de combien ?

S'agissant de la hausse de deux centimes sur le gazole au profit de l'AFITF, à combien s'est élevé le produit en année pleine ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – La hausse est de 2 centimes sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, pour un montant de 1,139 milliard d'euros.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – ...qui abondent le budget général...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Le rehaussement de la TICPE et son affectation à l'AFITF a été décidé l'année dernière, en compensation de la suppression de l'écotaxe. Selon Philippe Duron, l'AFITF aurait besoin de 2,2 milliards d'euros en 2016 contre 1,8 milliard actuellement prévu, et encore, ce chiffre ne comprend pas des infrastructures comme le tunnel Lyon-Turin ou le canal Seine-Nord-Europe – sinon le montant serait de 2,7 ou 2,8 milliards d'euros ! Ce sont des centimes pris aux Français. Je ne demande pas de réaffecter une somme mais de respecter les règles : la recette a été décidée l'année dernière, laissons-là aux infrastructures de transports, comme Philippe Duron nous le demande. À vrai dire, il sera même probablement nécessaire à l'avenir de prévoir une augmentation de 2 centimes du gazole pour assurer le financement de l'agence.

**Mme Fabienne Keller.** – Merci pour cette analyse et ces conclusions claires, qui montrent les déséquilibres dans le financement de nos infrastructures de transports. Comme l'écotaxe, les centimes sur le gazole

sont réaffectés, dès la deuxième année, au budget général. Je suis également inquiète de l'avenir de notre réseau ferré : alors que la ligne Tours-Bordeaux n'est toujours pas achevée, on finance des infrastructures sans avoir les voyageurs correspondants. Merci d'avoir relevé les incohérences entre les choix budgétaires et les perspectives stratégiques de long terme, et d'avoir souligné l'incohérence du signal-prix envoyé par le Gouvernement sur les véhicules propres : il baisse le bonus sur les véhicules hybrides accessibles à un prix abordable, et dont les ventes décollaient à peine, tout en maintenant constant le bonus en faveur des véhicules électriques qui demeurent, pour l'heure, beaucoup trop chers. En outre, comme l'argent, l'électricité n'a pas d'odeur, et l'on ne sait si elle est produite par des énergies renouvelables ou par le nucléaire. En tous les cas, la solution n'est pas dans le tout-électrique.

Enfin, en sait-on un peu plus sur la réforme de la CSPE annoncée dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année ? Cela pose la question d'une taxe qui finance les énergies renouvelables mais qui pèse seulement sur le consommateur final d'électricité.

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** - Claude Raynal, vous pointez toute la richesse de la langue française et des points de vue, mais il n'y a aucun désaccord entre les propos du rapporteur général tenus ce matin et les miens, pour une raison simple. La réduction des crédits et des effectifs constatée depuis quatre ans consécutifs n'est pas la même chose que la réduction des moyens sur un seul exercice, et n'entraîne pas les mêmes conséquences. Pour avoir entendu les représentants de l'administration et des opérateurs, je peux vous assurer que la situation est très tendue : ainsi, par exemple, le Cérema regroupe onze services d'administration, avec de vraies difficultés, aujourd'hui, pour conserver la cohésion sociale et surtout les compétences. Je partage tout à fait les interrogations de Daniel Raoul sur les véhicules électriques, mais les bonus sont fixés par décret et relèvent donc du pouvoir réglementaire.

L'exécution 2015 du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » devrait être en équilibre, voire en léger excédent. Pour l'année 2016, les prévisions de recettes et de dépenses sont fixées à 266 millions d'euros.

Sur la CSPE, en dépit des nombreuses demandes d'information adressées au Gouvernement, nous en avons plus appris en lisant la presse : les multiples promesses qui nous ont été faites depuis janvier par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie n'ont pas encore été suivies d'effets. Nous estimons par ailleurs que l'extension de l'assiette qui est envisagée relève d'une nouvelle taxe insidieuse. Vous pouvez en tout cas compter sur ma vigilance sur ce sujet.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** - Les 142 millions d'euros dont parle Michel Bouvard correspondent au rachat des

équipements embarqués aux sociétés de télépéage. Certains recours gracieux n'ont pas été encore tranchés, mais ils portent sur des sommes minimes.

Madame Keller, l'AFITF doit à la SNCF quelque 700 millions et, pour les deux-tiers, cette somme correspond au financement de la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux. Je m'inquiète de la dette de SNCF Réseau : les recettes commerciales ne couvrent que le petit équilibre et l'autofinancement seulement les intérêts d'une dette de 37 milliards d'euros. L'AFITF, que défendent des collègues des commissions des affaires économiques et du développement durable, nous gêne pour avoir une appréciation globale de la situation des transports terrestres dans notre pays. Si nous en disposions, nous serions unanimes pour dire qu'il faut agir rapidement.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Michel Bouvard s'inquiète à juste titre de l'effort de rationalisation à Météo-France. Les implantations locales passent de 108 à 55. Je suis désolé que le centre de Chambéry soit touché. Nous pouvons nous réjouir de cet effort drastique en termes budgétaires, tout en constatant ses effets sur le maillage territorial. Le nombre d'ETPT est réduit mais, à terme, les investissements et les recettes commerciales devraient se maintenir, voire augmenter. Je ne crois pas que le Gouvernement veuille orienter le trafic vers un aéroport plutôt qu'un autre ; en revanche, la France a plus d'aéroports que la moyenne européenne. Je suis prêt à interroger la direction générale de la sécurité civile sur ce point particulier car je comprends la préoccupation de Michel Bouvard.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ni ceux du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».**

**Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».**

\*

\* \*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Elle a enfin décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 51 *ter*.

---

## ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Secrétariat général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)

**M. Francis Rol-Tanguy**, secrétaire général, responsable du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »

**M. Benoît Piguet**, conseiller auprès du secrétaire général

**M. Ronald Davies**, Chef du service des politiques supports et des systèmes d'information (SPSSI)

**Philippe Clergeot**, chef du service des affaires financières (SAF)

### Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

**M. Daniel Bursaux**, directeur général

**M. François Baudet**, secrétaire général

**M. Claude Penicand**, directeur de la stratégie

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

**M. Laurent Michel**, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC) au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), responsable du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres »

**M. Frédéric Boudier**, sous-directeur des affaires générales et de la synthèse

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

**Mme Patricia Blanc**, directrice générale de la prévention des risques (DGPR) au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), responsable du programme 181 « Prévention des risques »

**Mme Gwénoyée Pruvot**, cheffe du bureau des affaires générales et des systèmes d'information

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

M. **Bruno Levechin**, président

M. **Fabrice Boissier**, directeur général délégué

M. **Pierre-Philippe Zemmour**, secrétaire général

Direction générale du logement, de l'aménagement et de la nature (DGALN)

M. **Paul Delduc**, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)

M. **Frédéric Rocchi**, sous-directeur de la performance au service des affaires générales et de la performance

Mme **Virginie Dumoulin**, sous-directrice de l'action territoriale et de la législation de l'eau à la direction de l'eau et de la biodiversité

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema)

M. **Bernard Larrouturou**, directeur général du Cérema, opérateur du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

M. **Jean-Louis Bal**, président

Mme **Delphine Lequatre**, responsable du service juridique

M. **Alexandre de Montesquiou**, consultant