

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11a

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
(PROGRAMMES 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ », 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »,
174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES », 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » ET
217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE
LA MOBILITÉ DURABLES »)

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

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

Rapporteur spécial : M. Jean-François HUSSON

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION	
I. UNE MISSION DONT LES CRÉDITS AUGMENTENT À PÉRIMÈTRE CONSTANT, DANS UN CONTEXTE DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE.....	15
1. <i>La maquette budgétaire de la mission « Écologie » enregistre des évolutions importantes en 2018</i>	15
2. <i>Des moyens budgétaires en hausse, mais qui ne sont pas à la hauteur des ambitions politiques affichées en matière de transition écologique et énergétique</i>	17
3. <i>La prévision de budget triennal préserve toutefois la mission.....</i>	20
II. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION SE POURSUIT	21
1. <i>Une réduction des effectifs ministériels de 828 ETP prévue pour 2018.....</i>	21
2. <i>Une diminution de 1 % des crédits de paiement du programme support à périmètre constant par rapport à 2017.....</i>	23
III. UNE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE « PUNITIVE » AUX CONTREPARTIES NOTOIREMENT INSUFFISANTES	25
DEUXIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	
I. DEUX RÉFORMES D'AMPLEUR DU FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DE LA MISSION	31
A. UN FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE LA BIODIVERSITÉ PROFONDÉMENT REMANIÉ.....	31
1. <i>Une large réforme du financement des opérateurs du programme 113 mettant à contribution les agences de l'eau</i>	31
2. <i>Une réforme qui ne s'accompagne pas d'un renforcement des moyens de l'Agence française pour la biodiversité</i>	34
B. LA REBUDGÉTISATION DU FINANCEMENT DE L'ADEME N'EMPORTE PAS DE RENFORCEMENT DE SES MOYENS	37
1. <i>Une rebudgétisation nécessaire pour faire face à des difficultés importantes de trésorerie</i>	37
2. <i>Un éloignement des objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte</i>	40
a) <i>Le budget consacré au fonds « chaleur » n'est pas à la hauteur des attentes</i>	40
b) <i>Une nouvelle réduction des moyens alloués au fonds « déchets »</i>	43

II. UN FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU INCOHÉRENT, UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR DÉNUÉE DE VISION STRATÉGIQUE	44
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ AU PRIX D'UNE MISE À CONTRIBUTION DES AGENCES DE L'EAU	44
1. <i>Près du quart des redevances perçues en 2018 serait détourné de la politique de l'eau</i>	44
2. <i>Une légère augmentation des crédits alloués à la politique de l'eau et de la biodiversité</i>	47
B. UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR DONT LA VISION STRATÉGIQUE PEINE À SE DESSINER	49
1. <i>L'absence de vision stratégique se conjugue à des financements globaux qui ne sont pas à la hauteur des enjeux</i>	49
2. <i>Un accompagnement financier des collectivités locales en matière de transition énergétique à la fois instable et insuffisant</i>	52
III. UNE HAUSSE DES MOYENS ALLOUÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES CONTREBALANCÉE PAR L'INSUFFISANCE DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE	55
A. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DE LA PRÉVENTION DES RISQUES, À L'EXCEPTION DE LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES	56
1. <i>La prévention des risques technologiques : vers la mise en œuvre des PPRT</i>	56
2. <i>Une diminution des crédits dédiés à la prévention des risques naturels</i>	57
B. UN OPÉRATEUR DONT LES MOYENS DOIVENT DURABLEMENT ÊTRE RENFORCÉS : L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN)	59

TROISIÈME PARTIE

SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, UN LEVIER BUDGÉTAIRE TOUJOURS PLUS SOLlicitÉ POUR PROMOUVOIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE	63
A. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, QUI SONT DÉSORMAIS PORTÉES PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT, REPRÉSENTERONT 7,9 MILLIARDS D'EUROS EN 2018	63
1. <i>Les charges de service public de l'énergie vont une nouvelle fois fortement augmenter de 10 % en 2018</i>	64
2. <i>Les charges de service public de l'énergie représenteront un effort budgétaire de 45 milliards d'euros entre 2018 et 2022 sans que le Parlement ait véritablement son mot à dire</i>	67
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE », QUI PORTE UNE PARTIE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, AUGMENTERONT DE PRÈS DE 20 % EN 2018	69
1. <i>Les tarifs sociaux de l'énergie vont être remplacés en 2018 par le chèque énergie prévu par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte</i>	70
a) <i>Le chèque énergie a été expérimenté dans quatre départements en 2016 et en 2017</i>	70
b) <i>À compter du 1^{er} janvier 2018, le chèque énergie bénéficiera à 4 millions de personnes, pour un coût de 581,1 millions d'euros</i>	72

2. La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) représentera 1,5 milliard d'euros en 2018	74
3. Un soutien à la cogénération au gaz naturel en forte hausse de 22,9 % à 691,4 millions d'euros	77
4. Le médiateur de l'énergie verra ses crédits diminuer une nouvelle fois de près de 10 %	77
C. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » PORTE À TITRE PRINCIPAL LE FINANCEMENT DU SOUTIEN À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE PAR LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE).....	78
1. Les trois quart des dépenses du compte d'affectation spéciale, doté de 7,2 milliards d'euros en 2018, sont consacrées au soutien aux énergies renouvelables électriques	78
a) Le soutien aux énergies renouvelables électriques, en forte augmentation à 5,4 milliards d'euros, représente la quasi-totalité des crédits du programme 764.....	80
b) Le coût du soutien à l'injection de bio-méthane va doubler en 2018 pour représenter près de 100 millions	83
c) Les lourds engagements financiers liés à la transition énergétique hérités du passé, augmenteront encore en 2018 puis en 2019 mais s'éteindront en 2020	84
2. Comme en 2017, le compte d'affectation spéciale sera financé quasiment à 100 % par la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE), soit un mode de financement très différent de celui qui avait été conçu lors de sa création	86
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACÉ) » VA VOIR SES CRÉDITS DIMINUER EN 2018	88
1. Le compte d'affectation spéciale FACÉ permet le financement « péréqué » d'aides à l'électrification rurale	88
2. Le montant des aides versées par le FACÉ va diminuer de 4,5 % en 2018 et l'ensemble des postes de dépenses du compte d'affectation spéciale seront impactés.....	91
3. Les crédits du programme 794 font toujours l'objet d'une sous-consommation et seraient plus utiles au programme 793.....	94
4. La fin de la mise à disposition des agents d'EDF sera effective en 2018	95
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » VA CONSACRER 100 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES À UNE PRIME À LA CONVERSION RECALIBRÉE	96
1. Des crédits en hausse de 41 millions d'euros en 2018, dans un contexte de fortes évolutions des aides à l'acquisition de véhicules propres et à la mise au rebut des véhicules anciens	97
a) Une baisse de 59 millions d'euros des aides à l'acquisition de véhicules propres	98
(1) Les bonus en faveur de l'achat ou de la location d'automobiles propres ne devraient plus concerner en 2018 que les véhicules 100 % électriques	98
(2) La fin au 31 janvier 2018 du bonus en faveur des vélos à assistance électrique a suscité une vive controverse, contraignant le Gouvernement à le prolonger sous une forme aménagée	100
b) La transformation de la prime à la conversion, conformément aux annonces du Plan Climat, représentera un coût supplémentaire de 100 millions d'euros.....	101
2. Un nouveau durcissement du malus devrait permettre de lever 121 millions d'euros de recettes supplémentaires au profit du compte d'affectation spéciale.....	106
3. Les incessantes évolutions paramétriques des aides à l'acquisition de véhicules propres nuisent à leur lisibilité et à leur efficacité	110

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	113
• <i>ARTICLE 54 (Article L. 213-9-2 du code de l'environnement et article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)</i> Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement	113
• <i>ARTICLE 54 bis (Article 1519 C du code général des impôts)</i> Affectation de 10 % des ressources du Fonds national de compensation de l'énergie en mer, issues de la taxe sur les éoliennes maritimes, à l'Agence française pour la biodiversité	122
• <i>ARTICLE 54 ter (Article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 et article L. 561-3 du code de l'environnement)</i> Prorogation et extension des mesures financées par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs	126
• <i>ARTICLE 54 quater</i> Création d'une contribution annuelle de l'Agence française pour la biodiversité au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux	130
 AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	 131
 LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	 139
 EXAMEN EN COMMISSION	 141
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 165

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

(Programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 181 « Prévention des risques », 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » et 174 « Énergie, climat et après-mines »)

1. **11,3 milliards d'euros de crédits de paiement sont demandés au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2018, soit une hausse de 9,3 % par rapport à 2017. À périmètre constant, le budget de la mission augmente de 6,6 % - soit 497 millions d'euros, principalement en raison du dynamisme des dépenses portées par le programme 345, en particulier les dispositifs liés à la péréquation tarifaire en faveur des zones non interconnectées (+126,5 millions d'euros) et aux ménages en situation de précarité énergétique, avec la généralisation du chèque énergie (+ 257 millions d'euros).**

2. S'agissant des programmes étudiés dans le cadre du présent rapport, **la hausse des crédits de 14,42 % par rapport à l'année 2017 ne traduit pas uniquement l'augmentation des moyens alloués aux politiques portées**, quand bien même des évolutions positives sont à retenir, mais résulte également de la rebudgétisation du financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). La **prévision triennale** présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 inscrit la mission dans une **trajectoire de progression sur trois ans** (+ 170 millions d'euros).

3. La masse salariale augmente de 0,4 % par rapport à 2017 à périmètre courant. Les **économies induites par les suppressions d'emplois découlent d'un durcissement du schéma d'emplois ministériels** par rapport à 2017 : il est prévu une réduction de **828 ETP** ; le taux de départs à la retraite non remplacés s'établira à près de 55 %.

3. Le budget proposé pour la mission en 2018 constitue **une traduction du « Plan Climat »**, même s'il manque, sur certains aspects, **de cohérence**, et paraît **en deçà des très fortes ambitions politiques** affichées par le Gouvernement. S'agissant de la **fiscalité énergétique**, l'accélération de la trajectoire de la « *composante carbone* » et la convergence des fiscalités du gazole et du diesel proposée par l'article 9 du projet de loi de finances traduisent une **conception « punitive » de la fiscalité énergétique**, poursuivant un objectif clair de **rendement**. Les deux mesures censées atténuer les effets de la hausse de la fiscalité énergétique pour les ménages, le renforcement de la prime à la conversion automobile et la généralisation du chèque énergie, ne constituent **pas des contreparties suffisantes à l'augmentation de la fiscalité énergétique**.

4. Le financement de la politique de la biodiversité est profondément remanié : l'article 54 du projet de loi de finances propose de remplacer la contribution des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité par une nouvelle contribution annuelle au profit de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, rompant avec le **principe selon lequel « l'eau paye l'eau »** et marquant un éloignement de la logique de la redevance et du **principe du « pollueur-payeur »**. **Si l'on retient la fourchette haute, la mesure proposée reviendrait à doubler la contribution des agences de l'eau en 2018, tandis que les subventions pour charges de service public versées par l'État sont supprimées.**

5. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) voit son **financement entièrement budgétisé** sur le programme 181 « Prévention des risques » à compter de 2018. Cette budgétisation s'imposait afin de répondre aux problèmes récurrents de trésorerie de l'ADEME, dont le **fonds de roulement serait quasiment épuisé** à la fin de l'année 2017. **L'augmentation de 36 % de son budget serait toutefois absorbée par le règlement des reste-à-payer issus des engagements**, et n'emporterait pas de moyens supplémentaires. Cette stagnation des moyens est **contradictoire avec la volonté d'accroître les missions et les aides versées par l'agence** dans le cadre du développement de la **chaleur renouvelable et de la politique de prévention et de valorisation des déchets**. Le budget du fonds « chaleur » **diminuerait en 2018 de 10 % par rapport à 2017, alors même qu'il paraît sous dimensionné au regard des objectifs fixés.**

6. **Le financement de la politique de l'eau apparaît totalement incohérent :** alors que les missions des agences de l'eau ont récemment été élargies, l'article 19 du projet de loi de finances tel qu'adopté par l'Assemblée nationale prévoit de nouveau **un prélèvement sur le fonds de roulement des agences, à hauteur de 200 millions d'euros pour 2018**, alors que le Gouvernement prévoyait initialement une baisse du plafond du montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences – finalement repoussée à 2019. Conjugué avec les dispositions de l'article 54 du projet de loi de finances, c'est **près du quart des redevances perçues en 2018 par les agences de l'eau qui serait détourné des politiques de l'eau.**

7. **La politique de lutte contre la pollution de l'air** manque de vision stratégique et l'accompagnement proposé par l'État aux collectivités territoriales dans ce domaine par le biais d'appels à projet est instable et insuffisant. Alors que **la fragilité de la situation financière des Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)** appellerait une consolidation de la participation financière de l'État, celle-ci a diminué de 5 % entre 2012 et 2017. **350 millions d'euros de crédits de paiement manquent au sein de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE), destinée à soutenir les initiatives des collectivités en matière de transition énergétique.**

8. **La politique de prévention des risques** est marquée par l'adoption quasi-totale des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), quinze ans après la catastrophe «AZF» ; les prochaines années seront dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de ces plans (renforcement du bâti des riverains, mesures foncières d'expropriation ou de délaissement). Le **fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM), dont les ressources ont été accrues au fil du temps connaît un solde positif de plus de 200 millions d'euros en 2017. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit en conséquence un plafonnement à 137 millions d'euros de la taxe affectée au fonds.

9. **L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) voit ses moyens humains et financiers renforcés**, dans la continuité du budget triennal 2015-2017 : 10 ETP supplémentaires sont ainsi prévus. **L'évolution des charges de l'ASN** pourrait cependant conduire à faire apparaître des **besoins supplémentaires, notamment au regard de la montée en puissance de la problématique du démantèlement**.

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

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

2. **Ces charges**, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE), représenteront **7,9 milliards d'euros en 2018**, soit **une hausse de 10 %** par rapport à 2017, principalement due à **l'augmentation du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques**.

3. Les projections réalisées par la CRE montrent que **les charges du service public de l'énergie s'élèveront à 10,1 milliards d'euros en 2022**, soit **2,2 milliards d'euros** de plus qu'en 2018, et que **leur total cumulé atteindra 44,9 milliards d'euros** sur la période 2018-2022.

4. Il devient urgent que **le Parlement joue un rôle beaucoup plus actif dans la détermination de ces charges**, en votant **une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie** qui fixerait notamment **le plafond par filière des nouvelles capacités de production d'électricité issues de sources d'énergie renouvelable**.

5. Les crédits du programme 345 vont **augmenter de près de 20 % en 2018**. La **solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI)** représentera **1,5 milliard d'euros**, en hausse de **9,2 %**. La CRE formule deux propositions pour tenter de freiner cette tendance dans les années à venir. **Le soutien à la cogénération** sera lui aussi très **dynamique**, avec **691,5 millions d'euros de dépenses**, ce qui représente **une augmentation de 22,9 %** par rapport à 2017.

6. C'est aussi le programme 345 qui porte **la généralisation du chèque énergie au 1^{er} janvier 2018** en remplacement des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. La loi relative à la transition énergétique prévoyait que **le Parlement disposerait du rapport d'évaluation de l'expérimentation de ce nouveau dispositif de lutte contre la précarité énergétique** qui a été testé pendant deux ans dans quatre départements. **Ce rapport ne lui ayant pas été transmis**, votre rapporteur spécial a dû **se contenter de quelques bribes d'information** qui laissent à penser que ce dispositif, qui **coûtera 581,1 millions d'euros en 2018**, est **relativement efficace**, même s'il demeure perfectible.

7. **Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**, doté de **7,2 milliards d'euros pour 2018**, porte avant tout **les 5,4 milliards d'euros de soutien aux énergies renouvelables électriques, en hausse de 13 % par rapport à 2017** en raison du très fort dynamisme de la filière photovoltaïque. Il est désormais **financé de façon quasi-exclusive par des recettes issues de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)**.

8. Le CAS porte également **le soutien à l'injection de bio-méthane, dont le montant va doubler à 100 millions d'euros en 2018** ainsi que **le remboursement à EDF de la dette relative à des défauts de compensation accumulés entre 2009 et 2015, soit une somme de 1,6 milliard d'euros en 2018**.

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

1. Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) retrace **les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale** dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage. Notre collègue Jacques Genest a présenté **un rapport très complet** à son sujet devant notre commission des finances le 15 février 2017.

2. Le montant des aides versées par le FACÉ va **diminuer de 4,5 % en 2018**. **Tous les postes de dépenses du CAS seront touchés**, le Gouvernement ayant décidé de **lui faire subir un coup de rabot aveugle**. **Ce non-choix aura des conséquences pour les territoires ruraux**, puisqu'ils seront **moins en mesure d'accompagner leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques**. Les crédits du programme 794 étant **systématiquement sous-exécutés**, votre rapporteur spécial présente **un amendement visant à les redéployer en faveur du programme 793 qui porte 98 % des crédits du CAS**.

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

1. **Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres »** porte les crédits relatifs **aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (« bonus »)** ainsi **qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO₂ (prime à la conversion)**. Il est financé par **une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules les plus polluants (« malus »)**.
2. Les crédits du CAS vont **augmenter de 11,8 %** en 2018 pour atteindre **388 millions d'euros**. Cette hausse recouvre **deux mouvements contradictoires : une baisse de 18,4 % des crédits destinés aux bonus (soit 261 millions d'euros) et une hausse de 370,4 % des crédits destinés à la prime à la conversion (soit 127 millions d'euros)**. Elle est financée par **un nouveau durcissement du malus automobile**.
3. Les bonus automobiles vont être **recentrés sur les véhicules électriques** alors qu'ils pouvaient en 2017 être perçus pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable. Le Gouvernement voulait **mettre fin à l'aide à l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE)**, qui devrait coûter **50 millions d'euros** en 2017, mais il a cédé à sa majorité à l'Assemblée nationale **en prolongeant ce dispositif au-delà du 1^{er} janvier 2018 et en lui allouant 5 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial propose un amendement visant à **supprimer ces crédits en faveur d'un dispositif qui présente d'évidents effets d'aubaine**.
4. Alors que **seulement 21 000 primes à la conversion ont été versées depuis le 1^{er} avril 2015**, le Gouvernement se fixe **l'objectif très ambitieux de 100 000 primes versées en 2018**. Si **les nouveaux critères d'attribution** de cette prime paraissent **plutôt pertinents**, le Gouvernement devra **veiller à leur cohérence avec le seuil d'application du malus et cesser de les modifier tous les ans**, ce qui a pour effet de **rendre ce mécanisme illisible**.

Au 10 octobre 2017, date limite fixée par la LOLF, 95 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

Le ministre de la transition écologique et solidaire a présenté le jeudi 6 juillet 2017 le « *plan climat* », qui trace **des perspectives très ambitieuses en matière de politiques environnementales** puisqu'il s'agit « *d'accélérer la lutte contre le changement climatique en France et à l'international* », dans un contexte **d'urgence écologique**, en allant bien souvent **au-delà des objectifs prévus par la loi n° 2015-92 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte**.

Les principaux objectifs de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et **diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre** entre 1990 et 2050 ;
- réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012 en visant **un objectif intermédiaire de 20 % en 2030** ;
- réduire la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles de 30 % par rapport à la référence 2012 ;
- porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 ;
- porter la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 ;
- atteindre un niveau de performance énergétique conforme aux normes « bâtiments basse consommation » pour l'ensemble du parc de logements à l'horizon 2050.

Source : loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Une partie des mesures de **cette feuille de route gouvernementale** relève de **l'action diplomatique de notre pays** et vise à **entretenir la dynamique née de l'accord de Paris sur le climat** approuvé le 12 décembre 2015 et entré en vigueur le 4 novembre 2016.

Mais beaucoup d'entre elles ont ou auront **un impact budgétaire et financier, parfois considérable**, et méritent à ce titre **toute l'attention de la commission des finances du Sénat**.

Parmi les principales mesures annoncées, on peut notamment citer :

- **l'objectif de la neutralité carbone en 2050**, grâce à **une nouvelle stratégie nationale bas-carbone** et à **une nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)** ;

- la priorité donnée à **la rénovation thermique des logements**, avec la perspective de **faire disparaître en dix ans les 7 millions de « passoires thermiques »** que compte actuellement le pays ;
- la volonté de **mettre fin à la vente de voitures émettant des gaz à effet de serre dès 2040** ;
- **l'arrêt des dernières centrales électriques à charbon d'ici 2022 et la réaffirmation de l'objectif d'une part de 50 % du nucléaire dans le mix énergétique dans un horizon relativement proche**, même si le ministre a dû concéder le 7 novembre 2017 que **l'objectif de 2025 énoncé par la loi relative à la transition énergétique n'était pas tenable et qu'il considérait la date de 2035 comme plus crédible** ;
- **l'accélération du développement des énergies renouvelables**, pour atteindre **l'objectif de 32 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique en 2030**.

A bien des égards, le projet de loi de finances pour 2018 constitue **une traduction du « plan climat » même s'il manque, sur certains aspects, de cohérence**, et paraît **en deçà des très fortes ambitions politiques** affichées par le Gouvernement.

Les points de satisfaction **sont incontestablement nombreux** : les **crédits de la mission vont augmenter de 9,3 % en 2018 à périmètre courant, et de 14,4 %** si l'on exclut de son périmètre les transports analysés par nos collègues rapporteurs spéciaux Fabienne Keller et Vincent Capo-Canellas. À **périmètre constant, le budget de la mission augmente de 6,6 % - soit 497 millions d'euros**.

Plusieurs dispositifs plutôt séduisants vont être mis en place ou reconduits après avoir été améliorés, tels que **la généralisation du chèque énergie, la prime à la conversion automobile nouvelle formule** ou bien encore **le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) recentré sur les dépenses de rénovation thermique les plus efficaces**.

La transition énergétique bénéficiera de crédits en forte hausse, avec un soutien aux énergies renouvelables électriques porté à 5,4 milliards d'euros et des charges du service public de l'énergie qui **progresseront de 10 % en 2018**.

Mais **d'autres politiques demeureront sous-financées**, au risque d'apparaître comme **des angles morts de l'action gouvernementale**, en particulier **la protection de la biodiversité, la lutte contre la pollution de l'air** ou bien encore **la politique de l'eau**.

Surtout le projet de loi de finances compte **faire de la fiscalité énergétique l'un des principaux leviers de réduction du déficit public au cours de la période 2018-2022**, puisque l'article 9 prévoit **une accélération brutale de la trajectoire de la composante carbone et une convergence par**

le haut de la fiscalité de l'essence et du gazole qui coûtera 46 milliards d'euros aux Français.

Si le Gouvernement, dans sa communication, insiste **sur les aspects vertueux d'une taxation des produits énergétiques fortement émetteurs de dioxyde de carbone**, il ne cache pas, dans les documents budgétaires, qu'il poursuit avant tout, par ce *« coup de massue fiscal »*, **un objectif de rendement.**

I. UNE MISSION DONT LES CRÉDITS AUGMENTENT À PÉRIMÈTRE CONSTANT, DANS UN CONTEXTE DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

1. La maquette budgétaire de la mission « Écologie » enregistre des évolutions importantes en 2018

Le présent rapport porte sur **les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors dépenses relatives aux transports, à l'information géographique et à la météorologie¹**, ce qui représente **66 % des crédits de paiement (CP)** de la mission en 2018 :

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

- **le programme 174 « Énergie, climat et après-mines »**, qui rassemble les ressources consacrées au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air ;

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

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

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

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

La maquette budgétaire de la mission « Écologie » est marquée par plusieurs changements en 2018 :

- le transfert des crédits de fonctionnement et d'intervention du commissariat général au développement durable (CGDD) du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie » au programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie », pour un montant de 14,7 millions d'euros ;

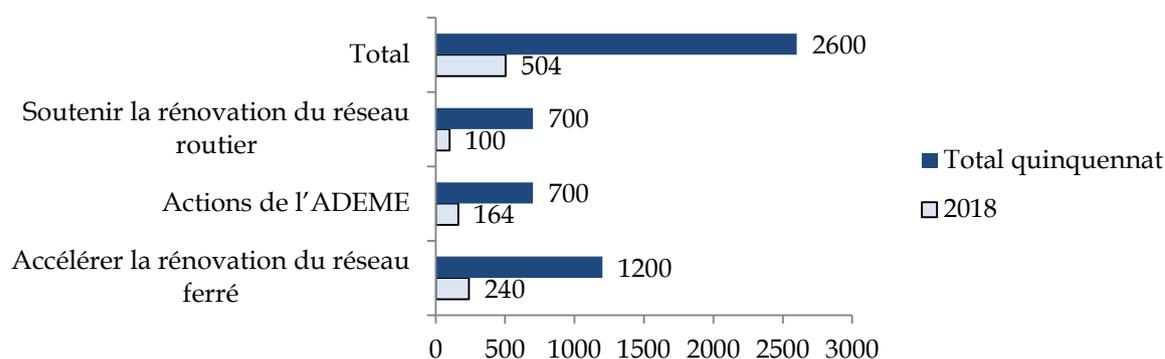
- la suppression du programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires », qui entraîne le transfert des crédits du titre 2 de ce programme vers le programme 217 ; ces crédits n'étaient transférés vers le programme 217 qu'en gestion, complexifiant la lecture de l'exécution budgétaire ;

- l'extension du périmètre du ministère de la transition écologique et solidaire aux actions de l'économie sociale et solidaire (+14,2 millions d'euros) ;

En outre, votre rapporteur spécial souligne la budgétisation au sein des crédits de la mission de la contribution du ministère au Grand Plan d'Investissement, pour un montant de 504 millions d'euros.

Crédits de paiement de l'action « Accélérer la transition écologique » du Grand Plan d'Investissement

(en millions d'euros)



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

2. Des moyens budgétaires en hausse, mais qui ne sont pas à la hauteur des ambitions politiques affichées en matière de transition écologique et énergétique

Programmes et actions	2017	2018	Evolution	
			€	%
113 - Paysages, eau et biodiversité	280 894 804	148 594 282	-132 300 522	-47,10%
01 - Sites, paysages, publicité	6 968 325	6 767 226	-201 099	-2,89%
02 - Logistique, formation et contentieux	5 631 514	5 631 514	0	0,00%
07 - Gestion des milieux et biodiversité	268 294 965	136 195 542	-132 099 423	-49,24%
181 - Prévention des risques	227 582 978	843 824 874	616 241 896	270,78%
01 - Prévention des risques technologiques et des pollutions	88 208 322	91 666 627	3 458 305	3,92%
09 - Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	62 801 500	63 485 092	683 592	1,09%
10 - Prévention des risques naturels et hydrauliques	38 899 225	37 399 224	-1 500 001	-3,86%
11 - Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites	37 673 931	38 573 931	900 000	2,39%
12-ADEME (nouveau)	-	612 700 000	-	-
174 - Énergie, climat et après-mines	456 143 798	427 293 751	-28 850 047	-6,32%
01 - Politique de l'énergie	3 983 900	4 406 501	422 601	10,61%
04 - Gestion économique et sociale de l'après-mines	423 607 573	390 742 250	-32 865 323	-7,76%
05 - Lutte contre le changement climatique	27 425 762	30 845 000	3 419 238	12,47%
06 - Soutien	1 126 563	1 300 000	173 437	15,40%
345 - Service public de l'énergie	2 545 000 000	3 043 920 452	498 920 452	19,60%
01 - Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 380 300 000	1 506 778 171	126 478 171	9,16%
02 - Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	496 900 000	753 639 487	256 739 487	51,67%
03 - Soutien à la cogénération	562 600 000	691 467 824	128 867 824	22,91%
05 - Frais de support	99 870 000	87 238 970	-12 631 030	-12,65%
06 - Médiateur de l'énergie	5 330 000	4 796 000	-534 000	-10,02%
07 - Fermeture de Fessenheim (nouveau)			-	-
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	3 050 091 706	3 042 228 226	-7 863 480	-0,26%
01 - Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	18 816 479	-	-	-
02 - Fonction juridique	2 511 592	2 211 592	-300 000	-11,94%
03 - Politique et programme de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	125 752 674	119 858 197	-5 894 477	-4,69%

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018
MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »
HORS TRANSPORTS

Programmes et actions	2017	2018	Evolution	
			€	%
04 - Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	21 444 238	24 044 238	2 600 000	12,12%
05 - Politique des ressources humaines et formation	214 275 050	234 122 214	19 847 164	9,26%
06 - Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable (libellé modifié)	8 791 891	12 451 891	3 660 000	41,63%
07 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »	497 613 923	555 796 551	58 182 628	11,69%
08 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transport »	606 106 341	594 446 661	-11 659 680	-1,92%
09 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et éducation routières »	1 412 145	1 378 592	-33 553	-2,38%
11 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Affaires maritimes »	187 465 597	179 899 007	-7 566 590	-4,04%
13 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Paysages, eau et biodiversité »	253 320 654	267 285 540	13 964 886	5,51%
15 - Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires (libellé modifié)	780 741 065	667 554 167	-113 186 898	-14,50%
16 - Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « Prévention des risques »	240 882 165	239 141 944	-1 740 221	-0,72%
18 - Personnels relevant de programmes d'autres ministères			0	-
22 - Personnels transférés aux collectivités territoriales	6 765 507	7 143 532	378 025	5,59%
23 - Personnels oeuvrant pour les politiques des programmes « Énergie, climat et après-mines »	56 336 446	56 425 552	89 106	0,16%
24 - Personnels oeuvrant dans le domaine des transports aériens	2 099 616	2 119 578	19 962	0,95%
25 - Commission nationale du débat public	3 451 000	3 450 000	-1 000	-0,03%
26 - Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	1 700 000	1 700 000	0	0,00%
27 - Commission de régulation de l'énergie	20 605 323	20 860 000	254 677	1,24%
28 - Personnels oeuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme "expertise, information géographique et météorologique" (nouveau)		52 338 970	52 338 970	-
Total mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors transports	6 559 713 286	7 505 861 585	946 148 299	14,42%
Total mission « Écologie, développement et mobilité durables »	10 355 657 091	11 320 937 933	965 280 842	9,32%

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2018

Les **crédits de paiement demandés au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » s'élèvent à 11,32 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2018, soit une hausse, à périmètre courant, de 9,32 % par rapport à 2017.

En ce qui concerne les programmes étudiés dans le cadre du présent rapport, **la hausse des crédits de 14,42 % par rapport à l'année 2017 ne traduit pas uniquement l'augmentation des moyens alloués aux politiques portées**, quand même bien des évolutions positives sont à retenir, mais résulte également de **mesures de périmètre** : le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) fait l'objet d'une budgétisation, majorant les crédits de 612 millions d'euros.

À périmètre constant, les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sont **majorés de 497 millions d'euros en 2018** par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 soit **une hausse de 6,6 %**.

Cette hausse découle principalement de la **dynamique importante des dépenses portées par le programme 345**, en particulier les dispositifs liés à la péréquation tarifaire en faveur des zones non interconnectées (+ 126,5 millions d'euros) et aux ménages en situation de précarité énergétique, avec la généralisation du chèque énergie (+ 257 millions d'euros), mais aussi avec la **revalorisation des moyens alloués à la prévention des risques technologiques** (+ 3,5 millions d'euros).

À contrario, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » connaît une forte baisse des crédits, en raison de la baisse des prestations versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) qui se poursuit (- 29 millions d'euros à ce titre).

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » voit ses crédits diminuer de 47 % en raison d'une **mesure de périmètre** conduisant à la suppression des subventions pour charges de service public aux principaux opérateurs de la biodiversité (- 136 millions d'euros, cf. *infra*).

Au surplus, **les opérateurs de la mission sont une nouvelle fois mis à contribution**. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une réduction de **496 ETP** sur l'ensemble des opérateurs, contre une réduction de 380 ETP en 2017, tandis qu'un prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau (200 millions d'euros) est de nouveau prévu. La situation de certains opérateurs de la mission est présentée *infra*.

Il convient cependant de rappeler que le financement de la transition énergétique ne se limite pas aux crédits portés par la présente mission. Le rapport sur le financement de la transition énergétique annexé au projet de loi de finances pour 2018 rappelle les **autres dispositifs financiers qui existent**, au premier rang desquels :

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

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

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

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

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

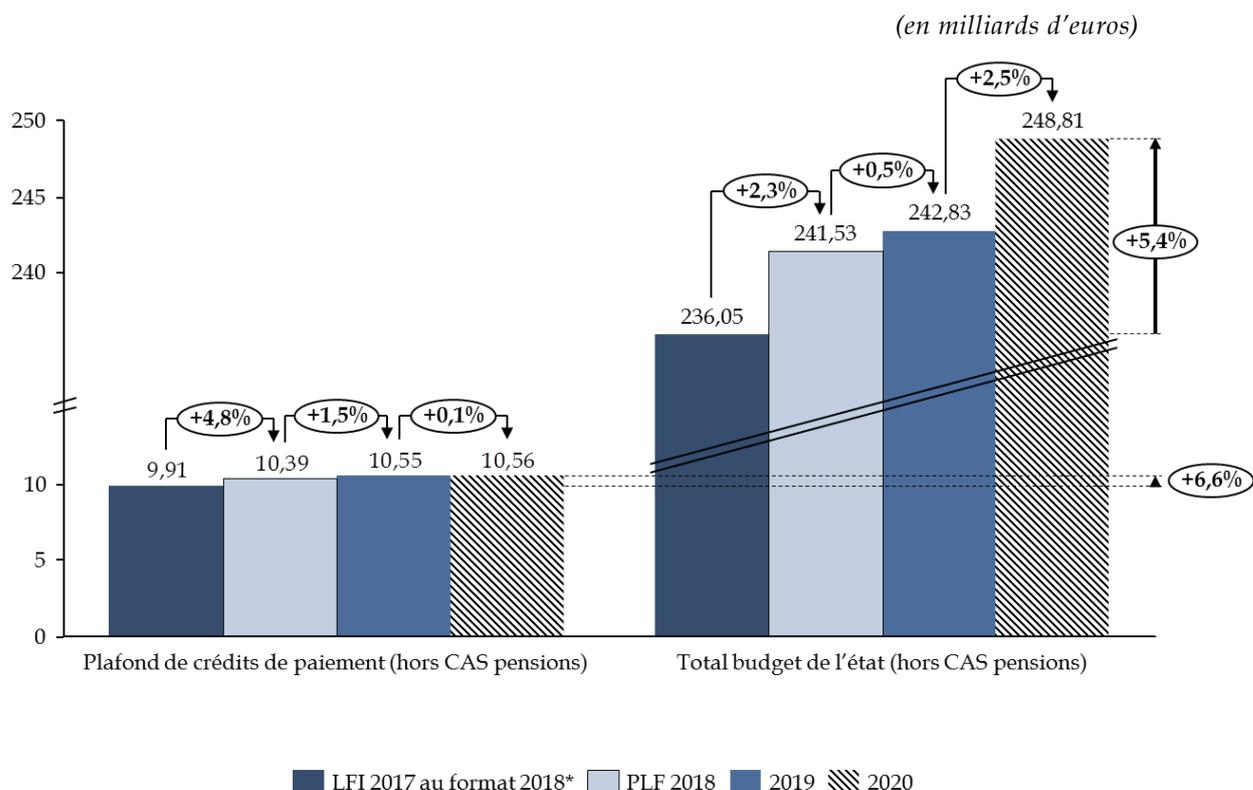
3. La prévision de budget triennal préserve toutefois la mission

Les crédits proposés pour la présente mission pour 2018 sont en légère augmentation. De même, la **prévision triennale** présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 **inscrit la mission dans une trajectoire de progression sur trois ans (+170 millions d'euros)**.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, la progression des crédits de la mission est plus élevée sur la période que celle du budget de l'État (+ 6,6 %, contre + 5,4 %).

Toutefois, cette progression masque un rythme de progression inégalement réparti sur la programmation triennale : la majeure partie de l'augmentation des crédits de la mission est ainsi concentrée sur le budget pour 2018 (+ 4,8 %) et réduite sur les deux autres années du triennal (+ 1,5 % en 2019 et + 0,1 % en 2020).

Prévision de l'évolution du plafond des dépenses de la mission « Écologie, développement et mobilité durables et du budget général de l'État hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » sur la période 2018-2020



* la LFI 2017 est présentée au format de la maquette budgétaire retenue pour la programmation 2018-2020, retraitée des modifications de périmètre et de transferts impactant la mission en PLF 2018.

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

II. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS PORTÉS PAR LA MISSION SE POURSUIT

1. Une réduction des effectifs ministériels de 828 ETP prévue pour 2018

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

L'année 2018 est marquée par une **modification substantielle du périmètre du programme 217**.

Jusqu'en 2017, les moyens de personnel du **ministère de la transition écologique et solidaire** (budgétés sur les programmes 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » et 181 « Prévention des risques ») et du ministère de la cohésion des territoires (programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires ») ont fait l'objet d'une budgétisation séparée.

Le présent projet de loi de finances prévoit **un portage par le programme 217 des effectifs et de la masse salariale des effectifs du MTES mais également du ministère de la cohésion des territoires**¹, dès lors que de nombreux services sont rattachés aux deux ministères, aussi bien au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des services déconcentrés.

Les emplois contribuant aux politiques relevant du ministère de la cohésion des territoires relèveront ainsi d'une **action « miroir »** au sein du programme 217 (action 15 « Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires »), dotée de 667,6 millions d'euros pour 2018.

En outre, une nouvelle action est créée sur le programme 217 (action 28), au titre des missions relevant du CGDD, dotée de 52,3 millions d'euros. Ces effectifs correspondent principalement à ceux du CGDD et de l'économie sociale et solidaire.

Ainsi, **les effectifs relevant du budget général des MTES et MCT sont portés en quasi-totalité sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie et de la mobilité durables »**, à l'exception des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire portés par le programme 181 « prévention des risques ».

Le présent projet de budget prévoit un **durcissement du schéma d'emplois ministériels** par rapport à 2017 : alors qu'en 2017, les effectifs ministériels ont été réduits de **670 ETP**, pour un plafond d'emplois fixé à 41 391 ETPT en 2017, il est prévu une réduction de **828 ETP et un plafond d'emplois de 40 586 ETPT pour 2018**.

Le rythme de baisse des effectifs ministériels est en moyenne de **2 % par an** depuis plusieurs années, hors effets de périmètre. D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, **le taux de départs à la retraite non remplacés s'établira pour 2018 à près de 55 %**.

¹ À l'exception de ceux portés par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et du programme 147 « Politique de la ville ».

S'agissant de la masse salariale, l'**augmentation de 0,4 %** par rapport à la loi de finances pour 2017 à périmètre courant (2 838 millions d'euros, dont 1 907 millions d'euros hors contribution au CAS « Pensions ») s'explique de la façon suivante :

- une baisse 26,7 millions d'euros du fait des **économies induites par les suppressions d'emplois** ;

- une baisse de 2 millions d'euros découlant de l'introduction d'un **jour de carence pour la prise en charge des congés de maladie des personnels** ;

- 10,2 millions d'euros au titre de **mesures catégorielles** en faveur des personnels résultant de la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et du plan ministériel de requalification des emplois ;

- 0,7 million d'euros en raison de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue au 1^{er} février 2017.

2. Une diminution de 1 % des crédits de paiement du programme support à périmètre constant par rapport à 2017

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

Le programme est marqué par une **forte rigidité des dépenses**. Hors subventions pour charges de service public, la part des dépenses contraintes s'élève à 89,2 % en crédits de paiement programmés en début de gestion 2017.

Évolution des crédits de paiement du programme 217 hors titre 2 par action

(en millions d'euros)

Action		LFI 2017	PLF 2018 constant	Evolution Constant 2018 / LFI 2017
1	Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	18,8	19,1	1,58%
2	Fonction juridique	2,5	2,2	-11,94%
3	Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	125,8	120,4	-4,25%
4	Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	21,4	24,0	12,12%
5	Politique des ressources humaines et formation	82,9	83,0	0,09%
6	Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable	8,8	8,8	0,00%
25	CNDP	1,0	1,0	-0,10%
26	ACNUSA	0,5	0,5	0,00%
27	CRE	6,3	6,4	1,58%
Total		268,0	265,4	-0,96%

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La gestion 2017 est marquée par la **fin de l'opération de regroupement immobilier des services de l'administration centrale des deux ministères sur le site de la Défense** et par une tension particulière sur les activités informatiques.

À périmètre constant, le programme 217 connaîtrait en 2018 **une diminution de 1 % des crédits de paiement** par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 (- 2,6 millions d'euros).

Des économies seraient réalisées sur **le fonctionnement** des services (à hauteur de 2,55 millions d'euros) et sur **les dépenses immobilières**, du fait de la diminution des dépenses dans le cadre des contrats de partenariat (Grande Arche et Tour Séquoia) par rapport au coût des locations antérieures, et de la fin du financement de certaines dépenses spécifiques à l'opération immobilière de regroupement de l'administration centrale, achevée en avril 2017.

III. UNE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE « PUNITIVE » AUX CONTREPARTIES NOTOIREMENT INSUFFISANTES

La politique en matière de fiscalité énergétique s'appuie principalement sur **deux éléments** :

- d'une part, la composante carbone, ou « *contribution climat-énergie (CCE)* », introduite par la loi de finances pour 2014¹, **proportionnelle au contenu en dioxyde de carbone (CO₂) des produits taxés** ;

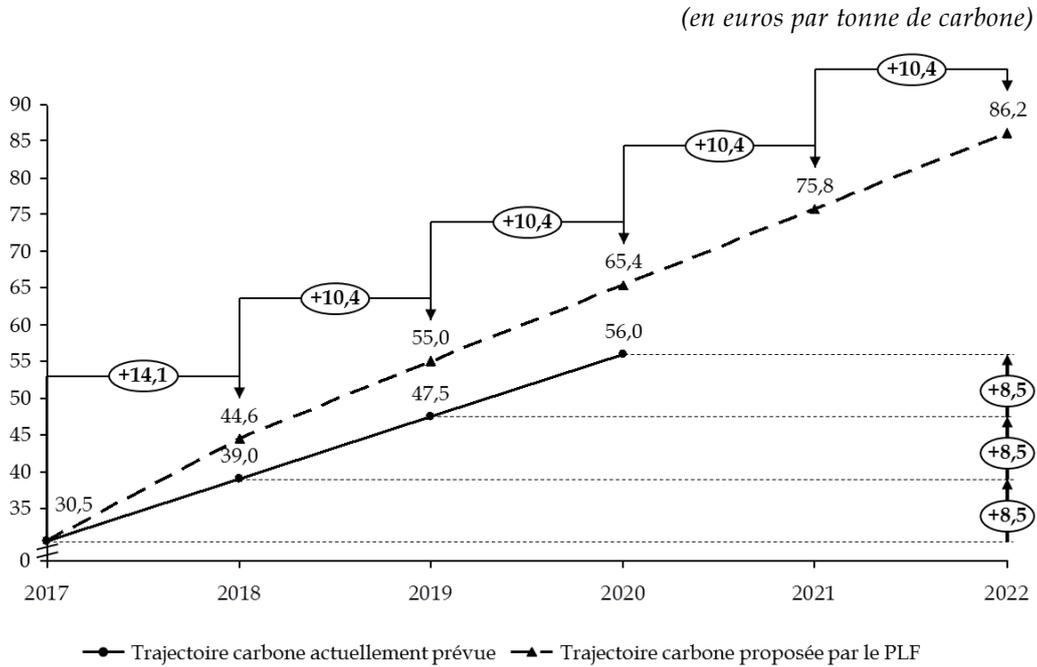
- d'autre part, la **convergence des fiscalités du gazole et de l'essence**, initiée en 2015, et qui vise à mettre fin à l'avantage fiscal dont a historiquement bénéficié le gazole, alors même qu'il constitue une source majeure de pollution de l'air.

Le présent projet de loi de finances **actionne massivement ces deux leviers de fiscalité énergétique**, traduisant une **conception « punitive » de la fiscalité énergétique** et une absence de vision stratégique en la matière.

L'article 9 du présent projet de loi de finances prévoit ainsi une accélération importante de la trajectoire carbone pour la période de 2018 à 2022. Dès 2018, le prix de la tonne de carbone serait fixé à **44,60 euros**, soit **5,60 euros de plus que la somme prévue dans la trajectoire précédente**. Il augmenterait ensuite chaque année **de 10,40 euros pour atteindre 86,20 euros en 2022**.

¹ L'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a introduit une modification de l'ensemble des tarifs des taxes intérieures de consommation des produits énergétiques (TICPE), en y incluant une « composante carbone ».

Tarifs de la composante carbone actuellement prévus et ceux proposé par le Gouvernement pour la période 2018-2022 dans le projet de loi de finances pour 2018

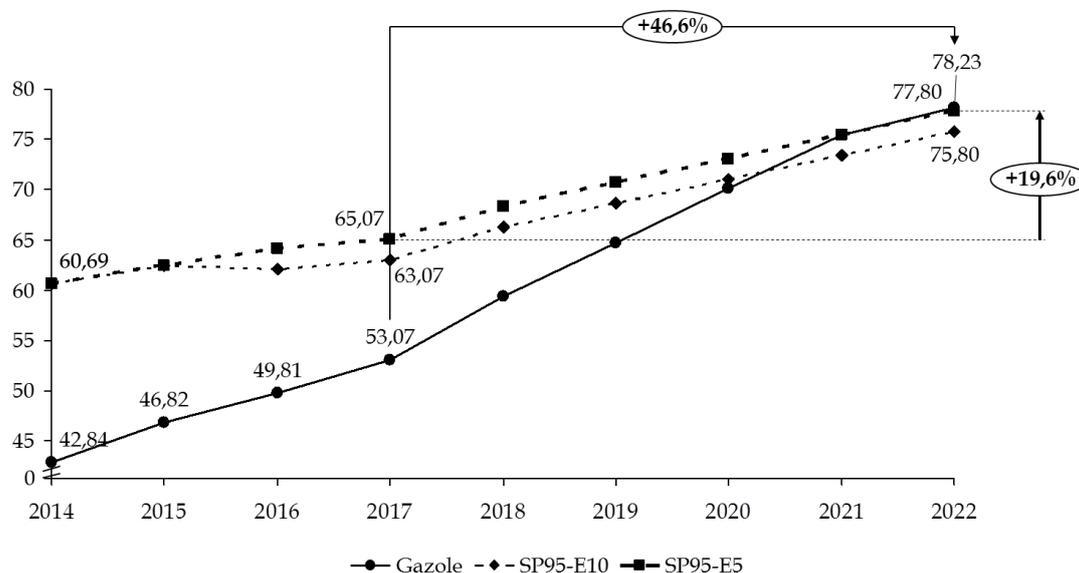


Source : commission des finances du Sénat

En outre, le même article poursuit la convergence de la fiscalité sur l'essence et le gazole, avec un objectif de rattrapage d'ici 2021, grâce à une **augmentation de la part fixe de la TICPE de 2,6 centimes d'euro par litre de gazole par an de 2018 à 2021.**

Convergence des tarifs de TICPE entre le gazole, le SP95-E10 et le SP95-E5

(en centimes d'euro par litre)



Source : commission des finances du Sénat

Au total, la détermination, pour toute la durée du quinquennat, de la trajectoire de la composante carbone traduit l'objectif de rendement que le Gouvernement confère à la fiscalité énergétique, dénuée de vision stratégique et de volonté d'accompagnement des acteurs économiques et des ménages.

En effet, en 2018, la hausse de la composante carbone de 30,5 à 44,6 euros par tonne de CO₂ cumulée à la hausse de 2,6 centimes d'euro du tarif de la TICPE applicable au gazole devrait dégager un rendement de 3,7 milliards d'euros.

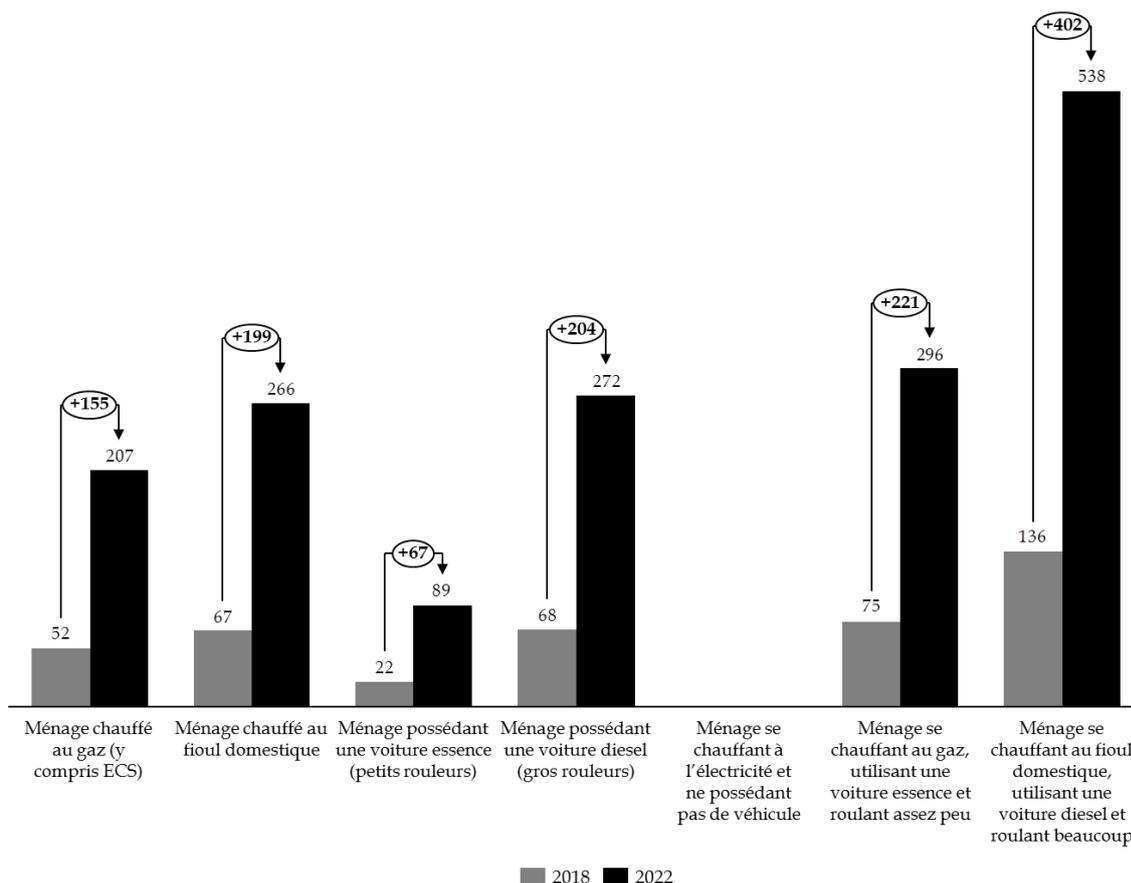
Sur la totalité de la période 2018-2022, ces mesures provoqueront une hausse massive de 46 milliards d'euros des prélèvements obligatoires pesant sur les contribuables, ménages comme entreprises.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, l'impact sur le budget annuel moyen des ménages serait de 79 euros par an en 2018 et de 313 euros par an en 2022, dont 238 euros pour l'accélération de la trajectoire de la composante carbone et 75 euros pour le rattrapage gazole essence.

Ces moyennes dissimulent toutefois de très grandes disparités selon le mode de chauffage, la motorisation ou bien encore le lieu de vie des ménages : ainsi, pour un ménage se chauffant au gaz et roulant peu avec un moteur à essence, l'impact serait de 75 euros en 2018 et de 296 euros en 2022 ; mais pour un ménage se chauffant au fioul domestique et roulant beaucoup, avec un moteur gazole, les effets des hausses de tarifs prévues par le Gouvernement seraient de 136 euros en 2018 et de 538 euros en 2022.

Impact sur le budget des ménages de la hausse de la fiscalité énergétique prévue par l'article 9 du projet de loi de finances pour 2018

(en euros par an, y compris TVA)



Source : commission des finances, d'après les données fournies par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Face à ce « *coup de massue fiscal* » pour les ménages dès 2018, le Gouvernement annonce des contreparties supposées en atténuer les effets.

Les deux mesures censées atténuer les effets de la hausse de la fiscalité énergétique pour les ménages que met en avant le Gouvernement sont le renforcement de la prime à la conversion automobile et la généralisation du chèque énergie.

Or, ni l'une ni l'autre de ces mesures ne constituent des contreparties suffisantes à l'augmentation de la fiscalité énergétique.

Dans sa nouvelle version prévue pour le 1^{er} janvier 2018, la prime à la conversion devrait représenter, en cas d'achat par un ménage d'un véhicule thermique associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule polluant, 1 000 euros sans conditions de ressource et 2 000 euros pour les ménages non imposables.

Le Gouvernement prévoit **127 millions d'euros** pour financer ce dispositif, soit **100 millions d'euros** de plus qu'en 2017, et se fixe **un objectif de 100 000 primes distribuées en 2018**, ce qui constitue **une gageure** lorsque l'on sait que **seulement 19 000 primes à la conversion ont été versées** depuis le 1^{er} avril 2015.

Quant **au chèque énergie**, dont la généralisation interviendra au 1^{er} janvier 2018, il s'agit **d'un dispositif destiné à remplacer les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz**, dont le coût en 2017 est estimé à **500 millions d'euros environ**.

581,1 millions d'euros sont prévus par le projet de loi de finances pour 2018 **pour financer le chèque énergie** - soit un surcoût de **80 millions d'euros**.

Au total, le Gouvernement explique donc que **180 millions d'euros de dépenses supplémentaires en faveur des ménages** sont censées compenser un **alourdissement de 3,7 milliards d'euros de la fiscalité énergétique en 2018** pour ces mêmes ménages, **ce qui n'est guère sérieux**.

Cette hausse de la fiscalité énergétique **pénalisera donc bien le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises** et le Gouvernement devra s'attacher dans les exercices budgétaires ultérieurs à **offrir de véritables contreparties aux acteurs économiques**, conformément aux dispositions de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et ce d'autant plus que **la hausse de la pression fiscale pesant sur les produits énergétiques n'en est qu'à ses débuts**.

DEUXIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Qu'il s'agisse de la politique de l'eau ou de la lutte contre la pollution de l'air, **les moyens budgétaires proposés pour les principales politiques environnementales portées par la mission apparaissent en complet décalage avec la réalité de l'urgence écologique et environnementale** à laquelle il s'agit de faire face.

La **mise sous tension des agences de l'eau** découlant pour partie de la réforme du financement de la politique de la biodiversité se conjugue notamment à une **rebudgétisation des moyens de l'ADEME bienvenue**, mais dont les moyens ne permettront pas d'engager les actions nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la loi de transition énergétique.

La satisfaction découlant d'une **hausse des moyens alloués à la prévention des risques naturels et technologiques** est contrebalancée par l'insuffisance des moyens financiers de **l'Autorité de sûreté nucléaire**, qui font craindre des difficultés pour aborder les échéances qui l'attendent.

I. DEUX RÉFORMES D'AMPLEUR DU FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DE LA MISSION

A. UN FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE LA BIODIVERSITÉ PROFONDÉMENT REMANIÉ

1. Une large réforme du financement des opérateurs du programme 113 mettant à contribution les agences de l'eau

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » finance la politique de gestion, de protection de l'eau et des milieux marins, de la biodiversité et la protection des espaces, des sites et des paysages.

Les crédits du programme connaissent une forte diminution à périmètre courant, qui résulte d'une **évolution substantielle des modalités de financement des opérateurs de la biodiversité**.

Crédits de paiement du programme 113 entre 2017 et 2018

(en millions d'euros en en %)

	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Action 1, Sites, paysages, publicité	6,97	6,77	-2,9 %
Action 2 Logistique, formation et contentieux	5,63	5,63	0 %
Action 7 Gestion des milieux et de la biodiversité	268,3	136,2	-49 %
Total programme 113	280,9	148,6	-47,1 %

Source : commission des finances du Sénat

Les principales subventions pour charges de service public du programme seraient supprimées, pour un montant total de **136,18 millions d'euros** :

- 37,63 millions d'euros, versés à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ;
- 64,05 millions d'euros, versés aux Parcs Nationaux ;
- 34,50 millions d'euros, à destination de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

Jusqu'à présent, les **agences de l'eau versaient une contribution annuelle à l'Agence française pour la biodiversité** – et, avant sa création par la loi relative à la reconquête de la biodiversité¹, à l'ONEMA –, d'un montant plafonné à **150 millions d'euros**². En outre, elles reversaient une fraction du produit annuel de la **redevance pour pollution diffuse** à l'ONEMA³, afin de mettre en œuvre le **plan « Ecophyto »**, destiné à diminuer le recours aux produits phytosanitaires.

L'article 54 du projet de loi de finances propose de remplacer la contribution existante par une **nouvelle contribution annuelle des agences de l'eau au financement des opérateurs** (cf. *infra*), au profit :

- d'une part, de **l'Agence française pour la biodiversité**, à hauteur d'un montant compris entre **240 et 260 millions d'euros** ;
- d'autre part, de **l'Office national de la chasse et de la faune sauvage**, à hauteur d'un montant compris entre **30 et 37 millions d'euros**.

L'Agence française pour la biodiversité reverserait une partie de la contribution aux parcs nationaux – entre 61 et 65 millions d'euros (cf. article 54 *quater* du présent projet de loi de finances rattaché à la mission).

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

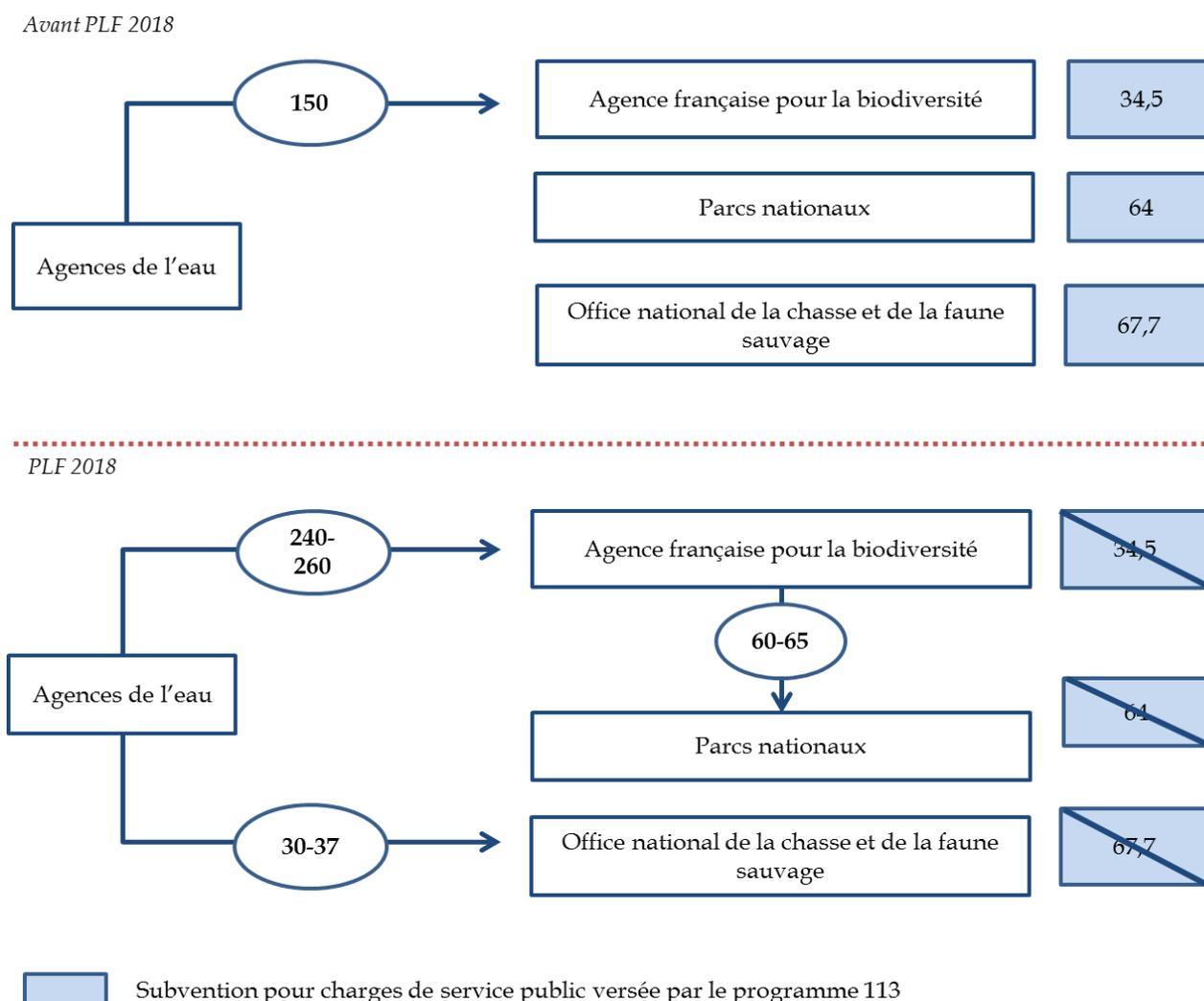
² L'arrêté du 25 avril 2017 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité a fixé cette contribution à 145 millions d'euros pour 2017 et 150 millions d'euros pour 2018.

³ Le budget de ce plan est dorénavant intégré à celui de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

Le schéma ci-dessous présente les nouvelles modalités de financement des opérateurs de la biodiversité proposée par le présent projet de loi de finances.

Comparaison des modalités actuelles de financement des opérateurs du programme 113 et des modalités proposées par l'article 54 du projet de loi de finances*

(en millions d'euros)



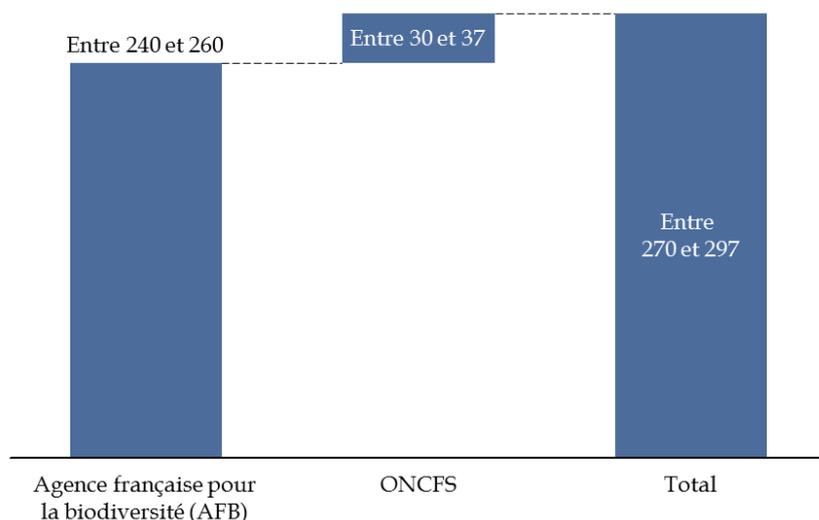
* Hors contribution des agences de l'eau à l'AFB au titre du plan « Ecophyto ».

Source : commission des finances du Sénat

Hors contribution au plan « Ecophyto », maintenue en l'état, le montant de la contribution versée aux opérateurs s'élèverait, dans une fourchette basse, à 270 millions d'euros ; dans une fourchette haute, à 297 millions d'euros. **Si l'on retient la fourchette haute, la mesure proposée reviendrait à doubler la contribution des agences de l'eau en 2018.**

Fourchette des montants de la contribution annuelle des agences de l'eau au financement des opérateurs de la biodiversité (article 54 PLF)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

NB : hors contribution à l'AFB au titre du plan « Ecophyto »

Au total, cette évolution conduit votre rapporteur spécial à formuler **deux constats** :

- d'une part, **la suppression des subventions pour charge de service public** versées par le programme 113 aux opérateurs traduit un **désengagement de l'État du financement de la politique de la biodiversité** ;
- d'autre part, ce désengagement conduit à un **transfert injustifié de ce financement aux agences de l'eau**, rompant avec le principe selon lequel « **l'eau paye l'eau** » et marquant un éloignement de la logique de la redevance et du principe du « **pollueur-payeur** » qui préside à la politique de l'eau (cf. *infra*, le commentaire de l'article 54 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission).

2. Une réforme qui ne s'accompagne pas d'un renforcement des moyens de l'Agence française pour la biodiversité

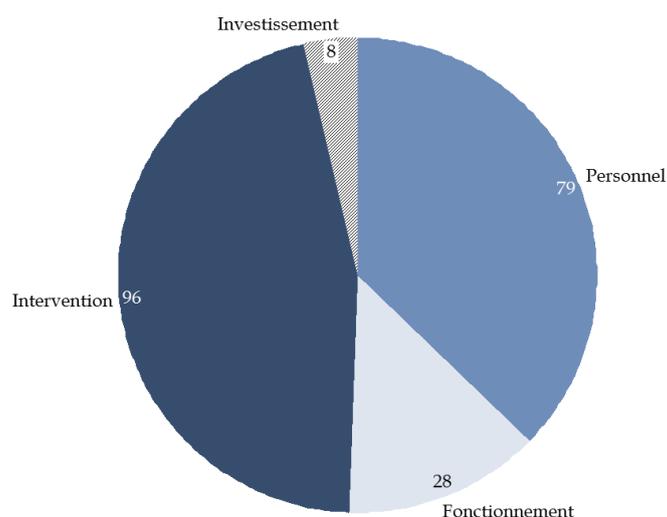
L'année 2017 constitue le **premier exercice budgétaire** de l'Agence française pour la biodiversité, créée par la loi pour la reconquête de la biodiversité¹ et mise en place au 1^{er} janvier 2017.

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

Issue de la fusion de quatre opérateurs¹, soit au total plus de 1 200 agents, l'AFB est désormais **l'opérateur de référence en matière de préservation, de gestion et de restauration de la biodiversité.**

Dépenses prévues par le budget pour 2017 de l'Agence française pour la biodiversité par titre (crédits de paiement)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données communiquées par l'AFB

Alors même que ses missions recouvrent un champ plus large que celui des opérateurs auxquels elle succède, l'AFB a été dotée d'un **budget initial en 2017 consolidant les budgets des quatre opérateurs fusionnés**, comme l'a rappelé le directeur adjoint de l'AFB, Paul Michelet, entendu dans le cadre du présent rapport.

L'AFB est désormais pleinement opérationnelle, la principale difficulté dans sa mise en place ayant résidé dans l'intégration des équipes du service du patrimoine naturel du Musée National d'Histoire Naturelle (MNHN), dont le transfert des contrats a été repoussé à novembre 2017 afin d'en assurer la sécurité juridique.

La rédaction du **contrat d'objectifs et de performance** de l'opérateur devrait s'étaler sur la fin de l'année 2017 et le début de l'année 2018, et s'appuierait sur la feuille de route de l'agence élaborée en 2017.

¹ L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'agence des aires marines protégées (AAMP), l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF) et le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN).

S'agissant des **implantations géographiques** et de la **politique immobilière**, l'AFB repose sur un **siège « tripolaire »** : l'arrêté du 4 janvier 2017 a ainsi fixé le siège de l'AFB à Vincennes, reprenant le siège de l'ONEMA ; le pôle maritime de l'agence est fixé Brest (ancien siège de l'AAMP) et le pôle Scientifique et la mission Communication de l'Agence sont fixés à Montpellier (GIP ATEND et PNF).

Toutefois, l'AFB ne dispose pas à ce jour de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), dont l'élaboration aurait lieu d'ici la fin de l'année 2018. Un **travail de réflexion est ainsi en cours quant à la rationalisation des implantations géographiques** et à la **mutualisation de locaux avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)** et les agences de l'eau, dès lors que les services départementaux des organismes pourraient être regroupés sur un même site dans certains départements.

S'agissant des moyens humains, l'agence, dont le plafond d'emplois est maintenu à **1 227 ETP pour 2018**, est **préservée d'une réduction d'effectifs**. En 2017, l'AFB avait bénéficié de la création de 50 emplois : la moitié d'entre eux dans les neuf parcs naturels marins, une quinzaine régularisant des situations spécifiques¹, et **une dizaine de postes correspondant aux nouvelles missions de l'AFB par rapport à celles des établissements intégrés**.

Toutefois, en ce qui concerne les moyens budgétaires, **la réforme d'ampleur proposée à l'article 54 du présent projet de loi de finances n'importe pas de moyens financiers supplémentaires pour l'AFB**.

En 2018, au-delà de la suppression de la subvention versée par le programme 113, l'AFB recevrait la contribution annuelle des agences de l'eau, d'un montant compris entre 240 et 260 millions d'euros, le produit de la redevance pour pollutions diffuses perçu par les agences de l'eau et reversé à l'AFB (41 millions d'euros), et reverserait entre 61 et 65 millions d'euros aux Parcs nationaux. D'après les informations communiquées par l'AFB, *« le montant exact de cette contribution pour 2018 n'est pas, à ce stade, formellement fixé, non plus que la répartition entre la partie propre du budget de l'AFB et la partie destinée aux Parcs nationaux »*.

En conséquence, l'AFB a formalisé la construction de son budget pour 2018 sur la base de l'hypothèse **d'une contribution de 245 millions d'euros, qui reste à confirmer** (dont **65 millions d'euros à reverser aux parcs nationaux et 180 millions d'euros restant pour l'AFB**).

Pour 2018, cela correspondrait à une **reconduction quasiment à l'identique des bases de construction du budget initial de l'AFB en 2017**. Le **versement du montant dû aux parcs nationaux** constituerait la principale nouveauté en 2018 pour l'AFB – en effet, une contribution directe des agences

¹ Notamment des mises à disposition antérieurement existantes et non reconductibles.

de l'eau, au nombre de six, aux dix parcs nationaux aurait été complexe à mettre en œuvre.

Au total, si l'origine du financement de l'AFB évolue en 2018, le budget de l'opérateur reste stable, alors même que les charges de personnel évolueraient à la hausse (+3 %), en raison de l'effet en année pleine des postes créés en 2017 et de l'intégration dans les effectifs de l'Agence des personnels du MNHN et de la Fédération des Conservatoires botaniques nationaux.

B. LA REBUDGÉTISATION DU FINANCEMENT DE L'ADEME N'EMPORTE PAS DE RENFORCEMENT DE SES MOYENS

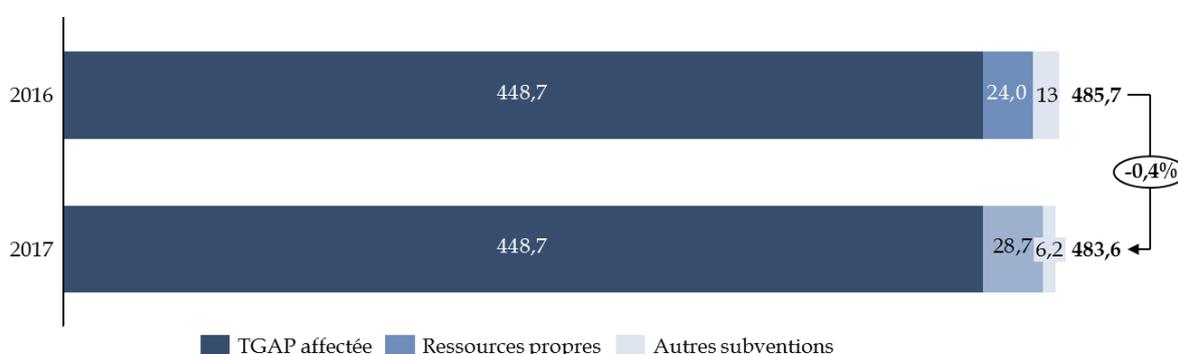
1. Une rebudgétisation nécessaire pour faire face à des difficultés importantes de trésorerie

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

Depuis 2009, son financement est assuré par l'attribution du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), dont le montant est resté stable, à hauteur de **448,7 millions d'euros, entre 2015 et 2017**¹. Outre les recettes de cette taxe affectée, l'agence bénéficie de ressources propres, qui proviennent de subventions contractualisées avec des tiers (Union Européenne, État, collectivités territoriales), des ventes de biens et services (formations, colloques, éditions) et de produits divers de gestion.

Évolution des moyens de l'ADEME en 2016 et 2017

(en millions d'euros)



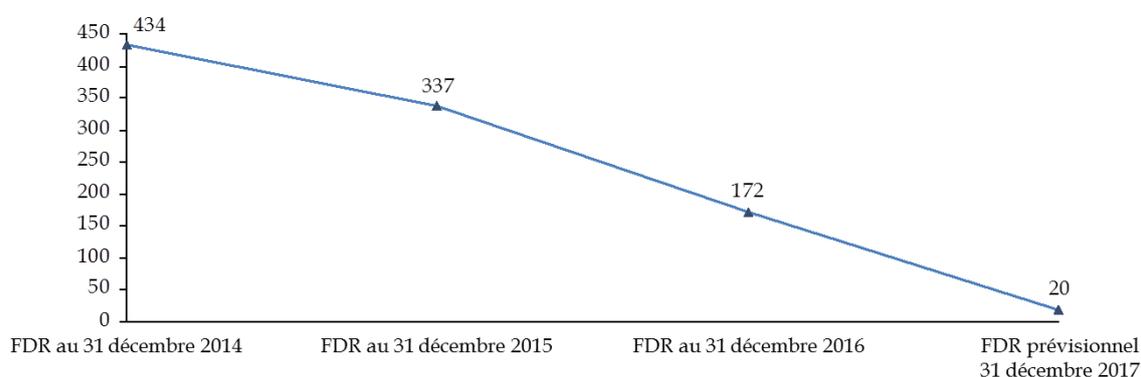
Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

¹ Depuis 2015, l'ADEME ne bénéficie plus de subvention pour charges de service public.

Sous l'effet du plafonnement des recettes et des prélèvements opérés successivement (dont 100 millions d'euros en 2016), le montant du fonds de roulement devait être quasiment épuisé à la fin de l'année 2017. **Or ce fonds de roulement permet à l'opérateur de faire face au décalage entre les dépenses engagées et la perception des recettes de TGAP, versée par les redevables entre avril et mai.**

Évolution du fonds de roulement de l'ADEME entre 2014 et 2017

(en millions d'euros)



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

Compte tenu de l'insuffisance du fonds de roulement en 2017 pour compenser ce décalage, l'ADEME a diminué les avances qu'elle effectue dans le cadre de ses programmes d'aide, afin d'économiser entre 40 et 50 millions d'euros, et a pris d'autres mesures exceptionnelles de trésorerie.

Afin de remédier aux problèmes récurrents de trésorerie de l'ADEME et d'apporter une solution à l'épuisement de son fonds de roulement, **l'article 19 du présent projet de loi de finances prévoit la budgétisation totale des ressources de l'ADEME** et la suppression de l'affectation de la TGAP à l'ADEME, qui alimenterait dorénavant le budget général de l'État, comme le recommandait d'ailleurs la Cour des comptes¹.

Aussi **612,7 millions d'euros de subvention pour charges de service public** pour l'ADEME sont-ils prévus sur le programme 181 « Prévention des risques », soit une **ressource supérieure de 36 % au produit de TGAP qui lui était auparavant affecté**. Cette rebudgétisation emporte la création d'une nouvelle action (action 12 « ADEME ») sur le programme 181.

¹ Rapport particulier « Comptes et gestion de l'ADEME, exercices 2009 à 2014, actualisation à 2015 pour la gestion », Cour des comptes, mars 2017.

Votre rapporteur se félicite de cette rebudgétisation, dès lors que l'affectation de la TGAP n'apparaissait plus en adéquation avec les besoins de l'ADEME. En effet, le rythme de versement de la TGAP cadencait trop fortement la variation de trésorerie, avec des versements concentrés sur la période de mai à novembre. **Le versement d'une subvention devrait permettre de répondre à ces contraintes fortes de trésorerie.**

En outre, une **dotation complémentaire de 164 millions d'euros** en autorisation d'engagement et en crédits de paiement est prévue pour 2018 au titre du **grand plan d'investissement (GPI) en renfort des fonds de l'ADEME**, afin, notamment, de mettre en place un **nouveau fonds air et transport mobilité, qui serait doté de 20 millions d'euros en 2018** (cf. *infra*). Sur la durée du quinquennat, les fonds de l'ADEME seraient augmentés de **720 millions d'euros par rapport à leur niveau de 2017.**

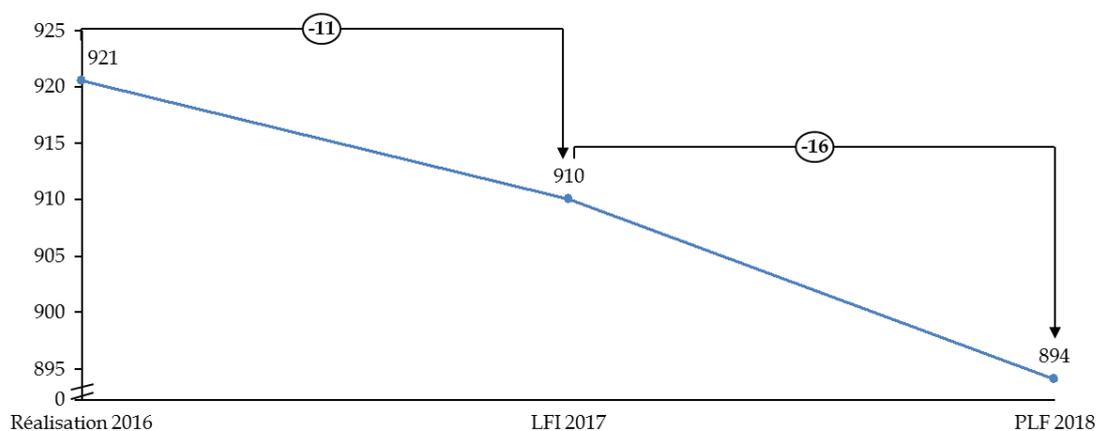
D'après le président de l'ADEME, Bruno Lechevin, **514 millions d'euros** seront décaissés en 2018 pour honorer les engagements passés de l'agence, environ 100 millions d'euros restant ainsi consacrés aux dépenses de fonctionnement de l'agence. **À ce titre, l'opérateur contribue à la maîtrise des dépenses publiques à hauteur de 2 % par an s'agissant des frais de fonctionnement.**

L'augmentation du budget de l'ADEME, absorbée par le règlement des reste-à-payer issus des engagements, n'emporterait pas de moyens supplémentaires.

S'agissant de **l'évolution des effectifs**, l'ADEME a plutôt été préservée par rapport aux autres opérateurs. En effet, alors que le triennal 2015-2017 prévoyait une réduction de 19 ETPT par an, cette baisse n'a été que de 7 ETPT en 2015, de 9 ETPT en 2016 (afin notamment de tenir compte du surcroît d'activité lié à la gestion d'enveloppes du programme d'investissements d'avenir) et de 11 ETPT en 2017. Pour l'année 2018, il est demandé à l'ADEME de **réduire son plafond d'emploi de 16 ETPT.**

Évolution des emplois sous plafond rémunérés par l'ADEME

(en ETPT)



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

En dépit de la communication du Gouvernement, axée sur la hausse de 36 % du budget de l'ADEME, l'agence est confrontée à une stagnation de ses moyens, qui apparaît **contradictoire avec la volonté d'accroître les missions et les aides versées par l'agence dans le cadre du développement de la chaleur renouvelable et de la politique de prévention et de valorisation des déchets.**

2. Un éloignement des objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

a) Le budget consacré au fonds « chaleur » n'est pas à la hauteur des attentes

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

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

Depuis sa création en 2009, le fonds « chaleur » a permis de soutenir un nombre important de projets : entre 2009 et 2016, 1,7 milliard d'euros ont été engagés pour soutenir plus de 4 000 opérations d'investissements (dont 46 % de projets de production de chaleur à partir de la biomasse).

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

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Fonds « chaleur »	169	264	249	231	206	165	216	213	1 713

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

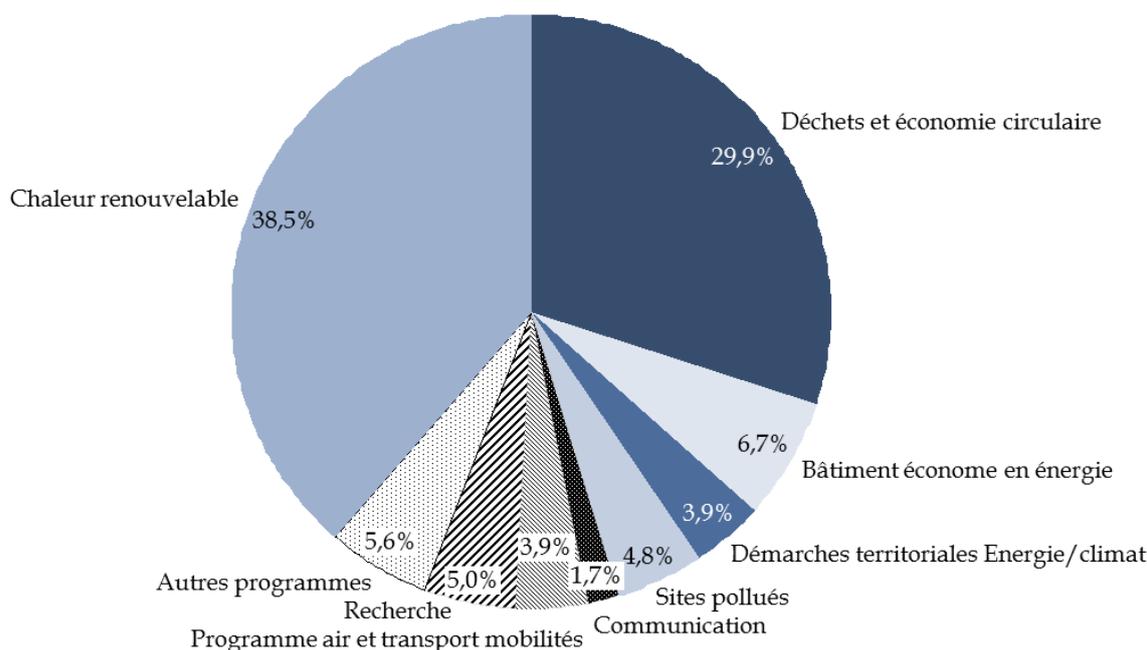
Les aides apportées par le fonds s'inscrivent pleinement dans l'objectif fixé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de **porter la part des énergies renouvelables à 38 % de la consommation finale de chaleur d'ici 2030 et de multiplier par cinq la quantité de renouvelable et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid**. Le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe par ailleurs des objectifs intermédiaires en 2018 et 2023 ambitieux¹.

En outre, le plan « Climat » précise que *« la chaleur d'origine renouvelable est une énergie compétitive en matière de soutien public, qui réduit les émissions de gaz à effet de serre en se substituant aux combustibles fossiles (gaz ou charbon). Elle constitue donc un vecteur essentiel pour l'atteinte de nos objectifs climatiques et énergétiques »*. **Force est toutefois de constater que le budget consacré au fonds « chaleur » n'est pas à la hauteur des attentes.**

Si le soutien à la chaleur renouvelable constitue cette année encore le principal poste de dépense de l'ADEME, **le budget qui y est alloué apparaît cependant en diminution de 10 % par rapport à 2017, et s'élèverait à 200 millions d'euros en 2018.**

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

Principaux postes de dépense de l'ADEME en 2018



Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances annexé à la mission

Or ce fonds paraît sous-dimensionné au regard des objectifs fixés. Ainsi, le Président de la République s'est engagé à doubler le fonds « chaleur » d'ici la fin du quinquennat. **L'annonce du doublement du budget du fonds « chaleur » par le précédent Gouvernement n'avait connu aucune traduction budgétaire. Au regard des crédits prévus à ce titre pour 2018, votre rapporteur spécial craint un nouvel « effet d'annonce » non traduit en actes.**

Pourtant, d'après les informations communiquées, le portefeuille de projets identifiés par l'ADEME pour 2018 dépasse les 350 millions d'euros d'aide, la dynamique de hausse de la « composante carbone » proposée par l'article 9 du présent projet de loi de finances devant conduire à une augmentation significative du prix des combustibles fossiles, qui améliorerait la compétitivité des projets de chaleur renouvelable¹.

Alors même que l'accélération du déploiement des énergies renouvelables constitue un des axes du Plan « Climat », le triplement, voire le quadruplement du volume de projets aidés par le fonds chaleur nécessaire pour atteindre les objectifs fixés implique le doublement du fonds chaleur, que votre rapporteur appelle de ses vœux.

¹ L'aide du fonds chaleur est calculée en fonction du différentiel de compétitivité entre la production de chaleur renouvelable et une solution gaz de référence.

b) Une nouvelle réduction des moyens alloués au fonds « déchets »

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

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

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

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prévision)	2018 (prévision)
Fonds « déchets »	103	153	218	203	185	177	191	186	194, réduit à 166	155

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

L'ADEME intervient au travers des crédits du fonds « déchets », qui constituent son deuxième poste de dépenses après la chaleur renouvelable, en soutenant les collectivités territoriales dans la définition et la mise en place de leurs plans et programmes locaux de prévention, en apportant des aides à l'investissement au recyclage des déchets ménagers, industriels et du BTP.

Or le budget prévu initialement pour 2017 a fait l'objet d'une réduction sensible en octobre 2017, conduisant à reporter le financement de projets en cours d'instruction sur 2018. **Dans le sillage de cette réduction, le budget prévisionnel pour 2018 diminue de 39 millions d'euros, pour atteindre 155 millions d'euros, ce qui impliquera une sélectivité accrue des projets.**

Là encore, l'adoption de la LTECV n'a pas conduit à une augmentation des moyens alloués à l'ADEME pour permettre d'accompagner les opérations de prévention et de valorisation des déchets.

À la suite de la réforme *a minima* de la TGAP « déchets », opérée par l'article 52 de la loi de finances rectificative pour 2016¹, **voire rapporteur spécial appelle de ses vœux un approfondissement du caractère incitatif de la TGAP « déchets », et suivra avec attention les mesures qui seront**

¹ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

proposées en matière de fiscalité des déchets dans le cadre de la « feuille de route » relative à l'économie circulaire en cours d'élaboration.

II. UN FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU INCOHÉRENT, UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR DÉNUÉE DE VISION STRATÉGIQUE

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ AU PRIX D'UNE MISE À CONTRIBUTION DES AGENCES DE L'EAU

1. Près du quart des redevances perçues en 2018 serait détourné de la politique de l'eau

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

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

L'article 32 de la loi de finances pour 2015 a prévu un **prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau de 175 millions d'euros par an de 2015 à 2017** (soit 525 millions d'euros sur trois ans)², **alors même que les missions des agences de l'eau ont été élargies** dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016³.

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

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

² *Ce montant est réparti, chaque année, entre les agences de l'eau au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances pour atteintes aux ressources en eau mentionnées à l'article L. 213-10 du code de l'environnement.*

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

Alors même que ces **prélèvements du fonds de roulement obèrent les moyens des agences pour effectuer les investissements nécessaires**, l'article 19 du présent projet de loi de finances tel qu'adopté par l'Assemblée nationale renouvelle ce prélèvement pour 2018, à hauteur de 200 millions d'euros.

Encore cette évolution est-elle transitoire, et, surtout, différente de celle que prévoyait initialement le Gouvernement.

L'article 19 tel que présenté initialement par le Gouvernement prévoyait en effet **d'abaisser le plafond du montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros**, hors plan « Ecophyto », soit **une baisse de 175 millions d'euros**.

L'amendement présenté par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale **reporte cette décision à 2019**, en dépit du principe d'annualité budgétaire, **fixe le plafond à 2,28 milliards d'euros pour 2018**, soit **une diminution de 20 millions d'euros par rapport à 2017**, et ajoute un **prélèvement sur le fond de roulement des agences de 200 millions d'euros pour 2018**.

Évolution des plafonds de ressources et des prélèvements sur fond de roulement des agences de l'eau depuis 2015

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018 Pré-AN	2018 post-AN
Plafond taxes affectées	2300	2 300	2 300	2 105	2 280
Prélèvement sur fonds de roulement	175	175	175		200

Source : commission des finances du Sénat

L'intention initiale du Gouvernement que sous-tendait la baisse du **plafond du montant annuel des taxes et redevances perçues** consistait à inciter les agences de l'eau à moduler à la baisse les redevances, afin de **diminuer les prélèvements obligatoires**, tout en évitant un nouveau prélèvement sur fonds de roulement en 2018.

La Cour des comptes estimait en effet, en 2015¹, soit avant l'élargissement des missions des agences de l'eau par la loi pour la reconquête de la biodiversité, que « *les importants moyens* » dont disposent les agences de l'eau pouvaient « *être employés de manière plus efficace au regard des objectifs de la politique de l'eau* ».

¹ « Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver », Rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2015.

Or les dixièmes programmes d'intervention 2013-2018 ont fait l'objet d'une **révision à mi-parcours**, afin de tirer les conséquences des conclusions de la Cour des comptes. En outre, l'année 2016 a été est marquée par une progression des aides dans tous les domaines, quasiment sur l'ensemble des bassins : **les engagements se sont élevés à 2,7 milliards d'euros¹, après 2,3 milliards entre 2013 et 2015**. Par exemple, les engagements sur les réseaux d'assainissement s'élèvent en 2016 à 441,87 millions d'euros, contre 378,46 millions d'euros en 2015 et 397,55 millions d'euros en 2014.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, le report de la baisse du plafond des redevances et sa conversion en prélèvement sur fond de roulement doit permettre de lancer une **réflexion sur l'avenir des redevances pesant sur l'eau**.

Au regard de la déformation de la structure des redevances entre pollueur et payeur - les particuliers payent plus qu'ils ne consomment, à l'inverse d'autres catégories de consommateurs, cette réflexion paraît bienvenue.

Toutefois, elle ne saurait justifier la modification du plafond initialement proposée par le Gouvernement sans concertation, et le caractère « brouillon » de la solution proposée, mettant une nouvelle fois à contribution les agences de l'eau².

Ainsi, **près du quart des redevances perçues en 2018 par les agences de l'eau seraient détournées des politiques de l'eau, affaiblissant la portée du principe de la redevance selon lequel « l'eau paye l'eau »**.

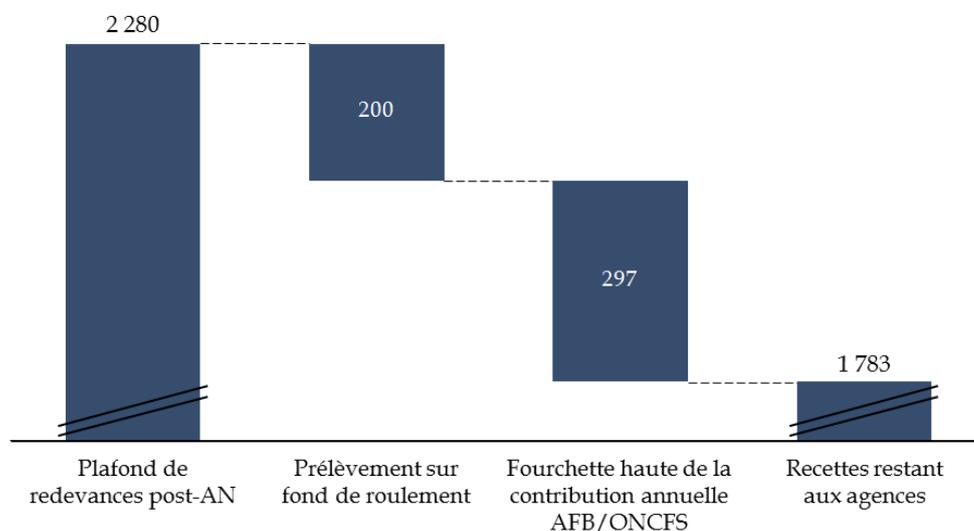
Au total, après prélèvement sur fond de roulement et contributions annuelles aux opérateurs de la biodiversité, **les recettes des agences de l'eau s'élèveraient à 1,8 milliard d'euros en 2018**.

¹ Hors reversement Ecophyto à l'ONEMA et prélèvement sur fonds de roulement au profit du budget général de l'État.

² Le prélèvement sur les ressources accumulées par les agences de l'eau sera réparti entre les agences au prorata de leur part respective dans le total des redevances dont elles bénéficient. Il serait effectué en deux fois : 30 % serait perçu avant le 30 juin 2018 et 70 % avant le 30 novembre 2018.

Allocation des redevances affectées aux agences de l'eau prévue pour 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Cette attrition serait susceptible d'entraîner **deux effets pervers** :

- les agences pourraient **privilégier le règlement d'engagements passés au développement de nouveaux investissements et interventions**, voire abandonner des politiques d'aide à la mise aux normes des stations d'épuration, à l'assainissement non collectif, ou à la conversion d'agriculture biologique ; **la capacité d'intervention des agences de l'eau serait réduite de 136 millions d'euros en 2018 par rapport à 2017** ;

- contrairement à l'objectif initial du Gouvernement, la contraction des recettes des agences pourrait provoquer une **augmentation du prix de l'eau**.

Enfin, si la diminution du plafond prévue pour 2019 peut en effet inciter à la baisse des redevances, elle emportera avec elle **la diminution de l'effet incitatif de la redevance sur la réduction des pollutions**.

2. Une légère augmentation des crédits alloués à la politique de l'eau et de la biodiversité

Les actions menées en matière de protection des ressources en eau et de la biodiversité sont portées par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité ». À périmètre constant, le programme voit ses moyens légèrement augmenter (+ 5 millions d'euros) afin de multiplier ses actions en faveur de la préservation des espèces et des espaces protégés.

Cette politique est fortement encadrée par le droit européen, et les moyens alloués au programme visent à tenir les engagements européens, par exemple s'agissant des mesures de la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 et de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) du 17 juin 2008.

En premier lieu, **s'agissant du milieu marin**, les actions menées s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la **DCSMM**, qui suppose des mesures de **soutien à la conservation des milieux marins et au rétablissement du bon état de ces milieux**. La transposition de cette directive a été réalisée par l'élaboration de quatre plans d'action pour le milieu marin (PAMM)¹, dont le dernier des volets a été notifié en avril 2016 à la Commission européenne, et par la création d'aires protégées (parcs naturels marins, aires marines protégées).

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

2 millions d'euros supplémentaires sont ainsi prévus pour 2018, afin d'accompagner la mise en œuvre opérationnelle de la DCSMM (programme de surveillance de l'état des eaux marines, démarrage du programme de mesures), par l'application des quatre PAMM sur la période 2016-2021. 500 000 euros sont en outre destinés à assurer le fonctionnement du barrage du Couesnon, visant à préserver le caractère maritime du Mont Saint-Michel.

S'agissant du milieu terrestre, le programme est marqué par **l'achèvement de la constitution du réseau Natura 2000 (qui concerne 1 768 sites terrestres et marins), et du déploiement de la trame verte et bleue**, outil d'aménagement du territoire visant à faciliter les continuités écologiques. Les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), qui prévoient des plans d'action stratégiques en matière de rétablissement des continuités écologiques, seront à terme intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ce qui permettra d'ancrer les questions relatives à la biodiversité dans les grands projets régionaux d'aménagement.

Le présent projet de loi de finances prévoit **2 millions d'euros** supplémentaires pour **l'animation territoriale des documents d'objectifs (DOCOB), plans de gestion des sites Natura 2000**. Ces documents, réalisés sur trois analysent les effets des activités sous le prisme des enjeux de conservation et définissent les orientations de gestion et les mesures de conservation. La totalité des DOCOB étant achevée, leur animation territoriale sur une période triennale a débuté - l'animation d'un site

¹ *Manche-mer du Nord, Mer Celtique, Golfe de Gascogne et Méditerranée.*

terrestre est estimée à 0,5 ETP par an, soit 20 000 euros par an. 83 % des sites sont en animation en 2017 : l'objectif est fixé à 100 % pour 2020.

S'il est bienvenu, cet abondement de crédits paraît toutefois largement insuffisant pour faire face aux besoins supplémentaires et pour assurer le respect par la France de ses engagements européens, notamment au titre de la gestion des milieux marins.

En effet, comme l'indique le ministère de la transition écologique et solidaire¹, « le coût total de la mise en œuvre des programmes de surveillance des PAMM du premier cycle est estimé à environ 60 millions d'euros par an, dont 48 millions d'euros par an pour les dispositifs existants et 12 millions d'euros par an pour les évolutions de dispositifs existants et les dispositifs nouveaux à créer pour répondre aux besoins de la DCSMM. Concernant les programmes de mesures, le montant total au titre du premier cycle de la DCSMM est évalué à 53 millions d'euros sur 6 ans (2016-2021) ».

B. UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR DONT LA VISION STRATÉGIQUE PEINE À SE DESSINER

Les crédits dédiés à la politique de lutte contre la pollution de l'air et contre le changement climatique, retracés par l'action 05 du programme 174, s'élèvent à **30,9 millions d'euros en 2018, en hausse de 13 % par rapport à 2017**. Cette hausse résulte principalement d'une nouvelle ligne budgétaire temporaire de 5 millions d'euros, consacrée aux actions de contrôle des véhicules, dans le cadre de l'application du projet de règlement européen relatif à l'homologation des véhicules et de leurs remorques².

Ces crédits permettent notamment de financer la participation de l'État au budget des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), pour un montant de 17 millions d'euros en 2018, du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) - 4,6 millions d'euros - et du Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA) - 1,35 million d'euros.

1. L'absence de vision stratégique se conjugue à des financements globaux qui ne sont pas à la hauteur des enjeux

S'agissant des AASQA, associations pluripartites³ chargées de la surveillance réglementaire de la qualité de l'air, **les subventions de l'État ont représenté 27 % de leur budget total en 2016 et en 2017**. Elles sont par ailleurs financées par des dons des entreprises émettant des substances

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

² À terme, ces contrôles ont en effet naturellement vocation à être financés par les constructeurs automobiles.

³ Rassemblant l'État, des collectivités locales, des acteurs économiques (entreprises et organisations professionnelles et chambres consulaires), des ONG et des personnalités qualifiées.

polluantes dans l'atmosphère, qui bénéficient en compensation d'une déduction fiscale de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et, parfois, par une participation financière des collectivités territoriales.

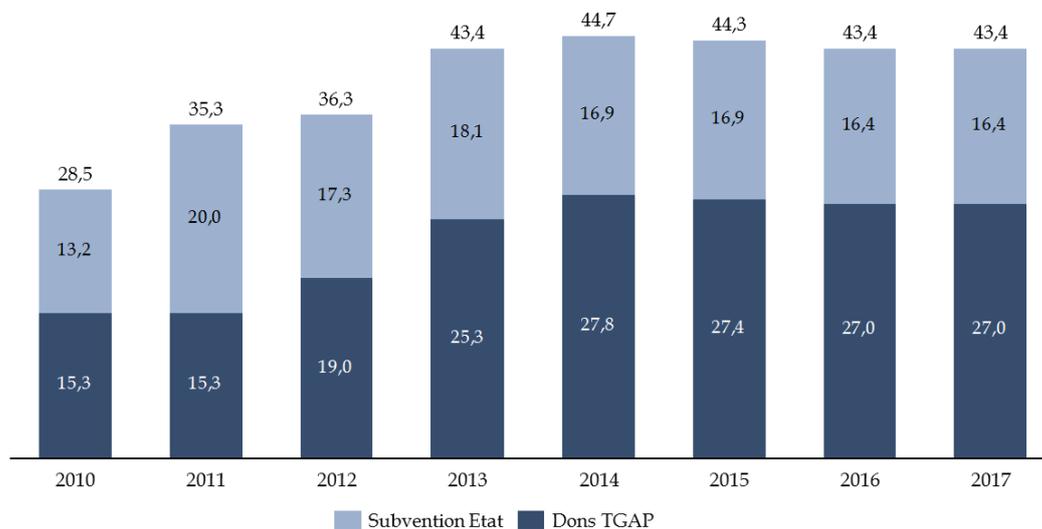
Or les AASQA font face à un désengagement financier de certaines collectivités : d'après le réseau Atmo France, une vingtaine de départements aurait cessé de subventionner des AASQA ces dernières années compte tenu des difficultés financières auxquelles ils font face.

Alors même que la fragilité de la situation financière des AASQA appellerait une consolidation de la participation financière de l'État, le montant de la subvention de l'État prévue pour 2018 apparaît en baisse par rapport au montant fixé en loi de finances initiale pour 2017 (17 millions d'euros, contre 18,7 millions d'euros). D'après les informations transmises, le financement de l'État serait toutefois identique compte tenu de la diminution du taux de réserve de précaution prévu en 2018 par rapport à celui retenu les années précédentes (3 % au lieu de 8 %).

Au total, le financement alloué aux AASQA par l'État a diminué de 5 % entre 2012 et 2017. Dans ce contexte, il convient que ces dernières poursuivent leurs démarches auprès des industriels afin de les sensibiliser à la possibilité de faire des dons déductibles de la TGAP.

Montant des subventions allouées aux AASQA entre 2010 et 2017 hors contribution des collectivités territoriales

(en millions d'euros)



NB : pour 2016 et 2017, les montants relatifs aux dons de TGAP sont prévisionnels.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations transmises par la Direction générale de l'Énergie et du climat (DGEC)

La politique de lutte contre pollution passe aussi par un ensemble de mesures de réglementation et des mesures fiscales non retracées par la mission « Écologie ». Votre rapporteur spécial a rappelé dans un **récent rapport d'information l'absence de vision stratégique et de cohérence dans la politique de lutte contre la pollution de l'air menée par le précédent Gouvernement**¹.

Ainsi, **s'agissant des mesures de planification, il faut regretter le retard d'un an pour l'adoption du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)**².

Ce plan est mis en œuvre par un décret³ fixant des objectifs chiffrés de réduction des émissions des principaux polluants⁴ à horizon 2020, 2025 et 2030, et d'un arrêté⁵ établissant le PREPA et, pour la période de 2017 à 2021, les actions de réduction des émissions dans les quatre secteurs d'activité principalement émetteurs de polluants.

Votre rapporteur a rappelé dans le rapport précité **le manque d'ambition particulièrement regrettable des mesures sectorielles** proposées dans le PREPA, renvoyant à des **dispositifs existants**, voire à des mesures des **plans de protection de l'atmosphère (PPA)**, eux-mêmes sous-dotés.

À ce titre, alors même qu'au niveau local, seul le plan de protection de l'atmosphère (PPA) est spécifiquement dédié à l'amélioration de la qualité de l'air, **la ligne budgétaire consacrée à leur mise en œuvre n'est dotée que de 900 000 euros pour 2018**, alors même que des **feuilles de route ambitieuses et opérationnelles sont attendues des préfetures d'ici le 31 mars 2018, à la suite de la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017**.

¹ « Des paroles aux actes : continuer à agir pour relever les défis du droit européen environnemental », rapport d'information de Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, n° 605 (2016-2014), 4 juillet 2017.

² L'article 64 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) prévoyait son adoption au plus tard le 30 juin 2016.

³ Décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement.

⁴ SO₂, NO_x, NH₃, COVNM, PM_{2,5}.

⁵ Arrêté du 10 mai 2017 établissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Conseil d'État, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254 : le 12 juillet, le Conseil d'État a enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre (...) un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM₁₀ sous les valeurs limites (...) dans le délai le plus court possible et de le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018* ».

En outre, plusieurs personnes privées ont engagé des actions indemnitaires contre l'État pour carence fautive. Le MTES a réuni les préfets des zones concernées le 9 octobre dernier pour leur demander d'élaborer dans les délais requis des feuilles de route ambitieuses et opérationnelles, en associant toutes les parties prenantes du territoire.

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

En ce qui concerne les transports, nulle mesure innovante ne saurait être relevée dans le PREPA, dès lors que les mesures retenues reposent sur celles engagées récemment (notamment la mise en place de zones à circulation restreinte, l'encouragement à la conversion des véhicules les plus polluants et à l'achat de véhicules plus propres, l'incitation à l'utilisation du vélo, le renouvellement des flottes de véhicules publiques, ou encore en matière fiscale, l'alignement du régime de déductibilité de la TVA entre les véhicules essence et gazole)¹.

Il y a lieu de mentionner la création en 2018 d'un nouveau « fonds air et transport mobilité », porté par l'ADEME et doté de 20 millions d'euros, afin d'accompagner les territoires dans la mise en œuvre de leur plan de protection de l'atmosphère. Les actions susceptibles d'être accompagnées, notamment en matière de mobilité, demeurent à ce stade encore floues, en attente des conclusions des Assises de la mobilité.

Si la **prime à la conversion automobile nouvelle formule** proposée par le Gouvernement constitue une **avancée positive** (cf. *infra*), il est à regretter que les **mesures en matière de lutte contre la pollution relèvent principalement du « coup de massue fiscal » pour les ménages** résultant de l'accélération de la convergence de la fiscalité sur le diesel et sur l'essence.

2. Un accompagnement financier des collectivités locales en matière de transition énergétique à la fois instable et insuffisant

Afin de soutenir financièrement des mesures relatives à la mobilité durable, aux démarches engagées dans le cadre des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ou des territoires « zéro gaspillage, zéro déchet », une « **enveloppe spéciale transition énergétique** » (ESTE),

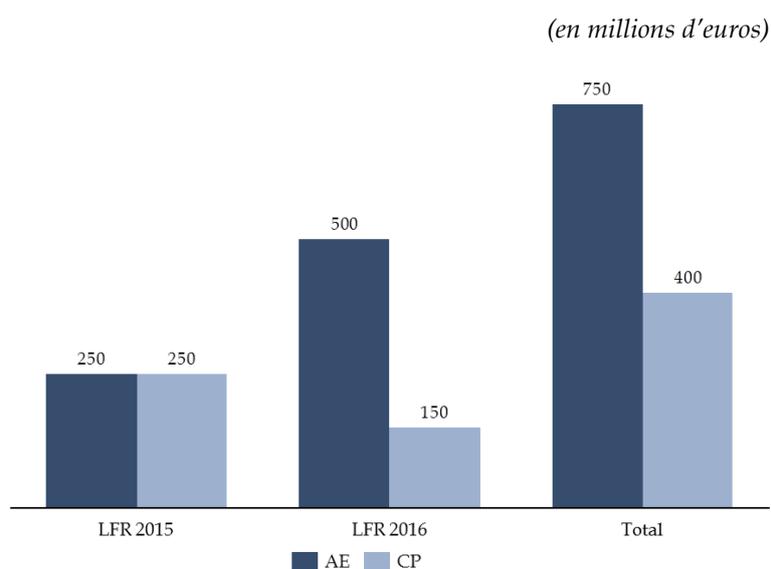
¹ La création d'une zone de réduction des émissions d'oxyde de soufre et d'azote en Méditerranée ainsi que le remplacement de la circulation alternée par la circulation différenciée avec obligation d'utilisation des certificats qualité de l'air méritent néanmoins d'être soulignés.

dont les ressources sont définies en loi de finances, a été créée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹.

L'enveloppe, qui constitue un volet du fonds de transition énergétique lui-même doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans, géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), devait être dotée de **750 millions d'euros sur trois ans** (en 2015, 2016 et 2017) par tranches annuelles de 250 millions d'euros.

Dans un premier temps, la loi de finances rectificative pour 2015 a ouvert 250 millions d'euros de CP et d'AE sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ». Dans un second temps, 500 millions d'euros d'AE et 150 millions d'euros de CP ont été ouverts par la loi de finances rectificative pour 2016 sur ce même programme 174, portant les capacités d'engagement à 750 millions d'euros et les capacités de paiement à 400 millions d'euros.

Autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts sur l'ESTE entre 2015 et 2017



Source : commission des finances du Sénat

Comme le craignait votre rapporteur spécial au moment de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, cette enveloppe s'apparente *in fine* à une « **coquille vide** »², au regard de **l'écart entre les engagements conclus et les crédits de paiement effectivement versés**.

¹ Article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² Dans son rapport pour avis n° 491 (2014-2015) fait au nom de la commission des finances du 9 juin 2015, votre rapporteur spécial indiquait : « il conviendra de faire preuve d'une grande vigilance, notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, afin que cette enveloppe spéciale ne constitue pas une « coquille vide » et que le Parlement demeure informé des conséquences budgétaires de ce dispositif ».

Aussi le ministre d'État de la transition écologique et solidaire a-t-il sans surprise annoncé, par une instruction adressée aux préfets de région le 26 septembre 2017, « *une impasse de financement de 350 millions d'euros* ».

Votre rapporteur spécial citait, dans son récent rapport précité, **l'exemple du financement alloué à la Métropole et à la Ville de Lille au titre de l'appel à projet TEPCV¹** : une première enveloppe de 500 000 euros devait être complétée d'un second volet d'un million d'euros. Seuls 150 000 euros ont été reçus au titre de cette seconde enveloppe – à raison de 100 000 euros pour la MEL et de 50 000 euros pour la Ville de Lille.

Le projet de loi de finances pour 2018 ne prévoit aucun crédit supplémentaire. D'ailleurs, le document budgétaire « Rapport sur le financement de la transition énergétique », annexé au projet de loi de finances pour 2018, ne fait plus mention de l'ESTE, contrairement à l'année dernière.

Compte tenu de l'inquiétude légitime exprimée par de nombreux élus locaux ayant conclu avec l'État une convention TEPCV et craignant un désengagement de ce dernier, **le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2017, présenté en conseil des ministres le 15 novembre 2017, devrait ouvrir 75 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement sur l'ESTE, portant la dotation totale de l'enveloppe à 475 millions d'euros, en contrepartie de l'annulation de crédits à due concurrence sur le programme 181 « Prévention des risques ».**

Également, au cours de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, le 16 novembre 2017, le secrétaire d'État auprès du Ministre d'État de la transition écologique et solidaire, Sébastien Lecornu, a annoncé la publication prochaine d'une nouvelle circulaire, alors même que l'instruction précitée prévoit la nullité des conventions signées par les autorités représentant chaque collectivité locale lorsqu'elles n'ont pas été précédées de délibération les y autorisant.

Ces rétropédalages confus inscrivent les méthodes du Gouvernement dans les pas du précédent. Au total, cette absence de visibilité quant aux financements alloués par l'État aux collectivités territoriales ralentit voire annihile les initiatives locales en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et de financement de la transition énergétique autant qu'elle fragilise la crédibilité de l'État dans ces domaines.

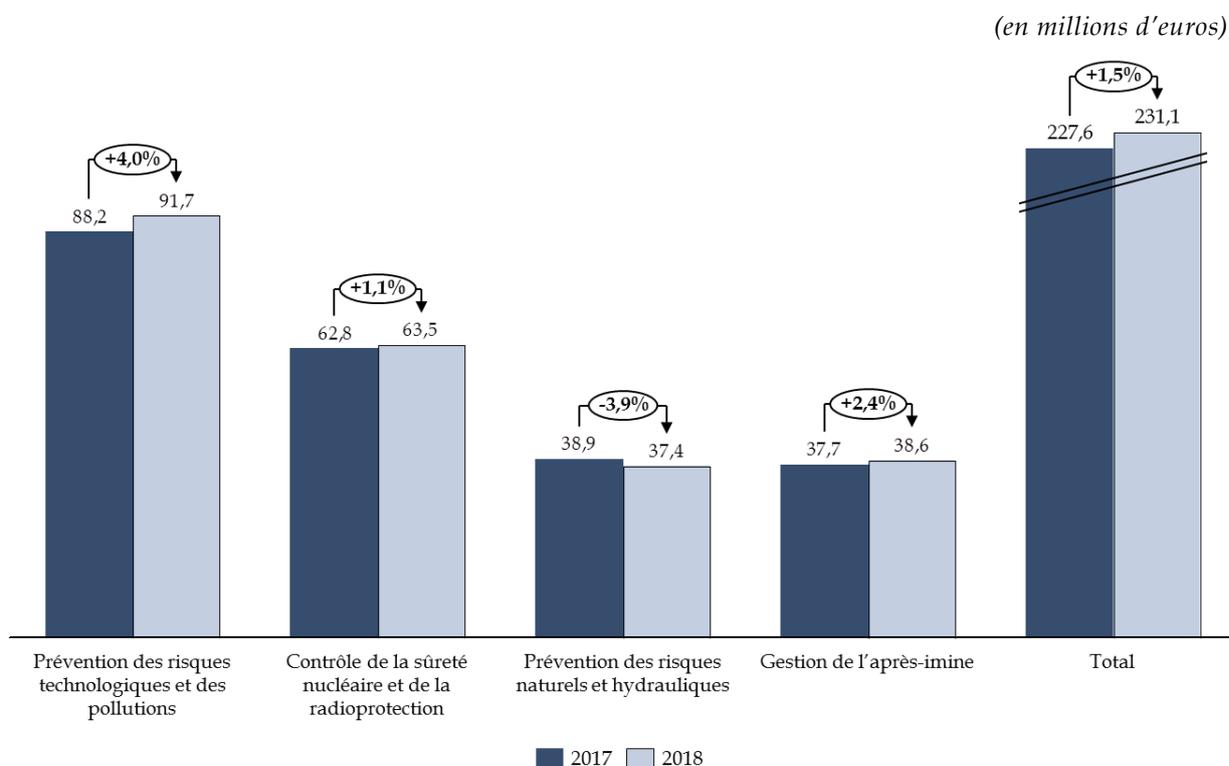
¹ « Des paroles aux actes : continuer à agir pour relever les défis du droit européen environnemental », rapport d'information de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, n° 605 (2016-2014), 4 juillet 2017, p. 64.

III. UNE HAUSSE DES MOYENS ALLOUÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES CONTREBALANCÉE PAR L'INSUFFISANCE DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE

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

À compter de 2018, le programme 181 porte les crédits de financement de l'ADEME, d'où une augmentation significative des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme. Néanmoins, à périmètre constant, les crédits de paiement du programme augmentent de 3,5 millions d'euros (+ 1,6 %) et atteignent 231,1 millions d'euros. Ce renforcement concerne principalement la recherche en matière de santé environnementale, notamment en matière de perturbateurs endocriniens et l'investissement s'agissant du réseau de prévention des crues.

Évolution des crédits de paiement du programme 181 « Prévention des risques » entre la loi de finances initiale pour 2017 et le projet de loi de finances pour 2018 hors rebudgétisation de l'ADEME



Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances annexé à la présente mission

A. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DE LA PRÉVENTION DES RISQUES, À L'EXCEPTION DE LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES

1. La prévention des risques technologiques : vers la mise en œuvre des PPRT

La prévention des risques technologiques et des pollutions s'articule autour de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) en application de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Ces PPRT prévoient des mesures visant à réduire les risques associés à la présence de sites industriels Seveso pour les riverains. Au 1^{er} juillet 2017, 361 PPRT ont été approuvés sur les 395 PPRT à réaliser, soit un taux d'approbation de 91 %.

Après des difficultés les années précédentes à consommer l'ensemble des crédits, l'année 2017 devrait être marquée par une **meilleure consommation des crédits d'après le ministère** : au 31 juillet 2017, 17,9 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés alors qu'à la même période de l'année 2016, 11 millions d'euros avaient été consommés, contre 3 millions d'euros seulement en 2015.

Le retard pris dans l'approbation des PPRT et donc la sous-consommation des crédits associés à cette action observée lors des exercices budgétaires précédents s'expliquent notamment :

- par l'important travail préalable sur la réduction des risques à la source qui a été mené en amont de la démarche au travers de l'examen des études de dangers. Ce travail, aujourd'hui terminé a conduit les industriels à devoir investir dans de nouvelles mesures de réduction des risques, parfois dans le cadre de mesures dites « supplémentaires » et donc bénéficiant d'un financement tripartite (industriels, État et collectivités), qui ont permis de réduire les zones exposées à aléa de manière significative, puisque près de 350 km² de territoire urbanisé ont ainsi été épargnés par des mesures foncières. Par ailleurs, les dernières estimations montrent que le coût de la mise en œuvre des PPRT est passé de 3 milliards d'euros prévus initialement en 2003 à 1,2 milliards d'euros du fait de cette réduction des risques à la source ;

- par le temps nécessaire qu'il a fallu consacrer à la présentation de la démarche auprès de l'ensemble des parties concernées ainsi qu'à la concertation menée pour chaque PPRT et par différents points de blocage notamment concernant le financement des mesures des PPRT ou encore le traitement des activités économiques.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Ainsi, quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF et l'adoption de la loi « risques » de 2003, la première phase d'adoption des PPRT est en voie de s'achever. Les prochaines années seront donc dédiées à la poursuite

de la **mise en œuvre opérationnelle de ces plans avec notamment des travaux de renforcement du bâti des riverains¹** et, le cas échéant, des mesures foncières d'expropriation ou de délaissement, qui constitueront une part importante des engagements financiers du programme.

2. Une diminution des crédits dédiés à la prévention des risques naturels

La prévention des risques naturels et hydrauliques est principalement mise en œuvre à travers les plans de prévention des risques naturels (PPRN), les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI), outils de contractualisation entre l'État et les collectivités permettant de promouvoir une gestion des risques d'inondation, ou encore le plan séisme Antilles.

Les PPRN ont pour objet de maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des populations et des biens, à travers des mesures d'interdiction ou d'adaptation des constructions nouvelles ou existantes². L'accent est mis ces dernières années sur la poursuite de l'élaboration des PPRN dans les grandes agglomérations exposées à des risques élevés et sur le littoral. **En août 2017, 78 % des communes de plus de 10 000 habitants (698 communes sur 854) exposées à un risque naturel sont couvertes par un PPRN approuvé.**

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

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

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

Le FPRNM est financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles représentant elle-même une « sur-prime » de 12 % ou 6 % selon qu'il s'agit d'un contrat habitation ou automobile. Tous les particuliers disposant d'une assurance multi-risques habitation ou automobile participent donc au financement du fonds Barnier, à raison de 1,44 % ou de 0,72 %, de la cotisation d'assurance. Cela représente au total, chaque année, environ 200 millions d'euros versés par les compagnies d'assurance à la comptabilité du FPRNM.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

¹ Environ 20 000 logements sont concernés et seront traités sur une dizaine d'années.

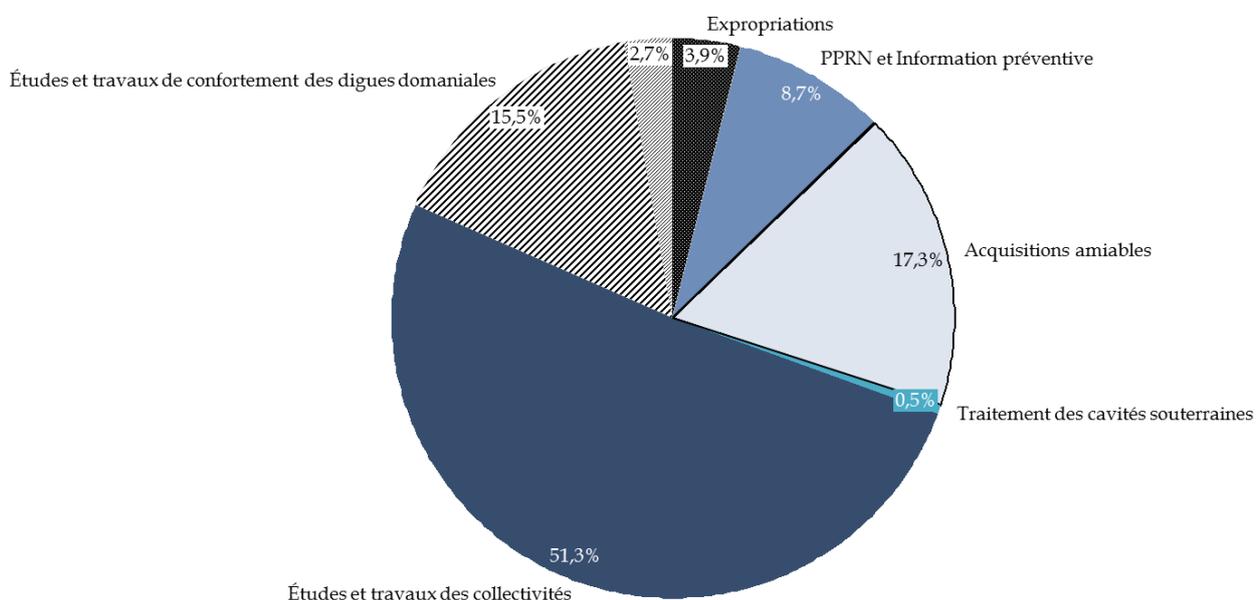
² 11 012 communes sont couvertes par un PPRN approuvé et un PPRN prescrit est en cours d'élaboration sur le territoire de 2 378 communes. 78 % des communes de plus de 10 000 habitants (679 communes sur 854) exposées à un risque naturel sont couvertes par un PPRN approuvé.

Le FPRNM connaît une situation budgétaire favorable, qui s'explique par la progression du taux de prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque naturel – 2 % entre 1999 et 2006 puis 4 % entre 2006 et 2008, 8 % à partir de 2008 et enfin 12 % en 2009. En conséquence, les recettes du fonds ont crû fortement sur cette période pour s'établir autour de 200 millions d'euros.

Toutefois, **l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit le plafonnement de la taxe affectée au FPRNM à compter de 2018, à hauteur de 137 millions d'euros**. Compte tenu du solde de trésorerie constitué en raison de la dynamique des recettes, qui devrait atteindre plus de 226 millions d'euros à la fin de l'année 2017, le plafonnement de la taxe ne pose pas de souci majeur. Le niveau de plafonnement retenu assure en effet au fonds un produit suffisant pour l'exercice de ses missions.

Pour les prochaines années, les dépenses les plus importantes concerneront le financement des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) (entre 82 et 86 millions d'euros par an) et des opérations de restauration de digues dans le cadre du plan « Submersions rapides », ainsi que le financement du plan « séisme Antilles » (20 millions d'euros) visant à accompagner les collectivités territoriales pour le confortement des bâtis.

Principales dépenses du fonds « Barnier » en 2016



Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Situation budgétaire du FPRNM entre 2007 et 2016

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses ⁽¹⁾	Reliquat ⁽²⁾
2007	60,3	100,4	24,1
2008	68,03	63,84	25,33
2009	130	79,27	76,06
2010	203,1	253,8	23,59
2011	304,2	225,8	77,4
2012	190,53	113,4	154,22
2013	196,12	170,37	179,7
2014	196,48	158	217,9
2015	204,86	123,4	299,2
2016	205,8	233,4 ⁽³⁾	271,8
Prévisions 2017	207	252 ⁽³⁾	226,3
Prévisions 2018	137 ⁽⁴⁾	179,65	216,65 ⁽⁵⁾

(1) hors frais de gestion ;

(2) au 31 décembre de l'année mentionnée ;

(3) le montant de délégation intègre en 2016 un prélèvement de 55 M€ en 2016 et de 70 M€ en 2017 au profit du budget de l'Etat ;

(4) Le PLF 2018 prévoit de limiter les recettes à hauteur de 137 M€ ;

(5) En prenant en compte 33 M€ de remontée de trésorerie correspondant à des montants précédemment délégués en département au titre d'opérations abandonnées ou réalisées à moindre coût.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

B. UN OPÉRATEUR DONT LES MOYENS DOIVENT DURABLEMENT ÊTRE RENFORCÉS : L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN)

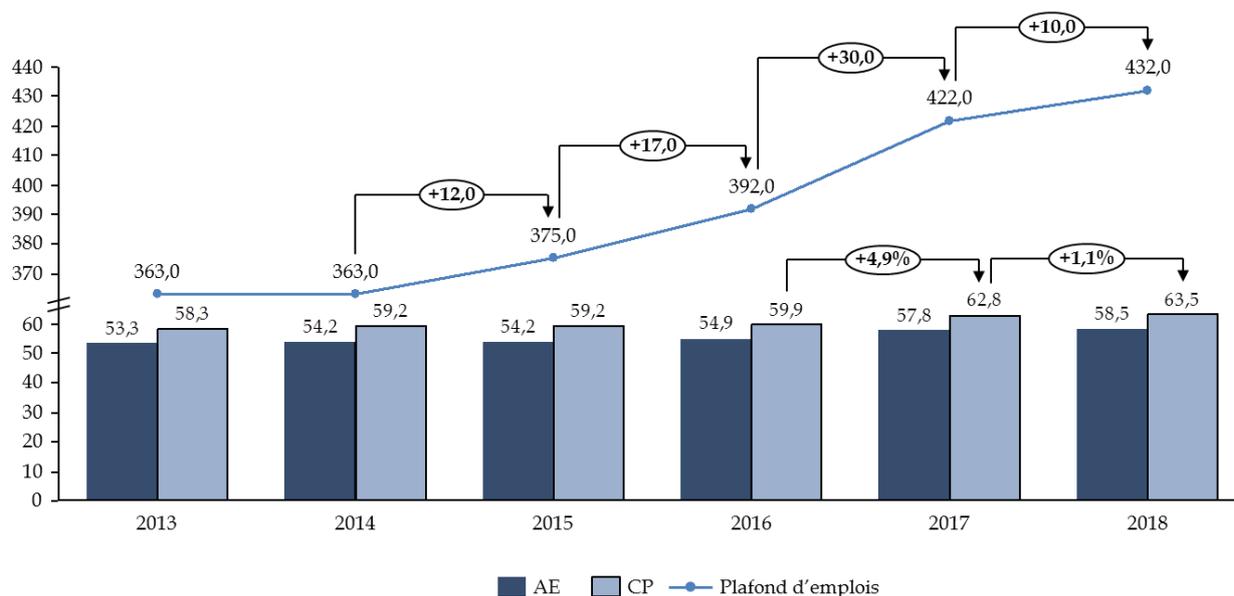
Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection est assuré par l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante financée à titre principal par le programme 181 « Prévention des risques »¹, qui bénéficie d'un appui technique assuré par l'institut de sûreté nucléaire et de radioprotection (IRSN) financé par le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

Les moyens budgétaires et humains de l'ASN ont été relativement stables ces dernières années, avant qu'une inflexion apparaisse à partir de 2015, comme en témoigne le graphique ci-après.

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

Évolution des moyens budgétaires de l'ASN financés par le programme 181 entre 2013 et 2017

(en millions d'euros)



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

Après une augmentation des moyens humains et financiers de l'ASN sur le triennal 2015-2017, le présent projet de loi de finance s'inscrit dans la continuité d'un renforcement des moyens de l'ASN. Sont ainsi prévus un accroissement du **plafond d'emploi**, qui passe de 422 ETPT à 432 ETPT, un **schéma d'emplois de + 10 ETP** et l'augmentation des crédits de paiement de 700 millions d'euros.

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

En outre, l'ASN mène les premiers réexamens de sûreté de plus d'une cinquantaine d'installations exploitées par le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et AREVA, notamment à l'usine de La Hague.

L'évolution des charges de l'ASN pourrait cependant conduire à faire apparaître des besoins supplémentaires. L'ASN demandait ainsi 20 agents supplémentaires, afin de constituer une équipe d'inspecteurs destinée à combattre la fraude et la falsification, dans le contexte des constats d'anomalies sur la cuve de l'EPR de Flamanville. Il est ainsi à craindre que l'augmentation de la masse salariale de l'ASN ne soit pas suffisante pour qu'elle puisse aborder les échéances à venir.

Il convient enfin de **déplorer l'absence de feuille de route claire et précise s'agissant de la part du nucléaire dans le mix énergétique français.**

Ainsi, alors que la loi de transition énergétique pour la croissance verte fixe un objectif de part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à horizon 2025, le ministre de la transition écologique et solidaire a concédé le 7 novembre 2017 que **cet objectif n'était pas tenable** lorsqu'il est cumulé à la sortie des énergies fossiles, et **qu'il considérait la date de 2035 comme plus crédible.**

TROISIÈME PARTIE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

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

A. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, QUI SONT DÉSORMAIS PORTÉES PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT, REPRÉSENTENT 7,9 MILLIARDS D'EUROS EN 2018

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

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

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

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

Elle a intégré la CSPE dans le régime de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), ce qui a conduit à élargir l'assiette de cette taxe à l'ensemble des consommations d'électricité et à en

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

augmenter le taux. Ainsi modifiée, la TICFE a été rebaptisée « *nouvelle contribution au service public de l'électricité* » (CSPE). Son taux est fixé à **22,5 euros par mégawattheure** en 2018 par l'article 9 du présent projet de loi de finances.

Parallèlement, la loi de finances rectificative pour 2015 a **intégré dans le budget de l'État l'ensemble des charges de service public de l'énergie** jusque-là financées de façon « extrabudgétaire » par l'ancienne CSPE.

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

En application de l'article L. 121-9 du code de l'énergie, c'est la CRE, autorité administrative indépendante, **qui reste chargée de l'évaluation annuelle des charges de service public de l'énergie** et qui, ce faisant, détermine la plus grande partie des crédits affectés au programme 345 et au CAS « Transition énergétique ».

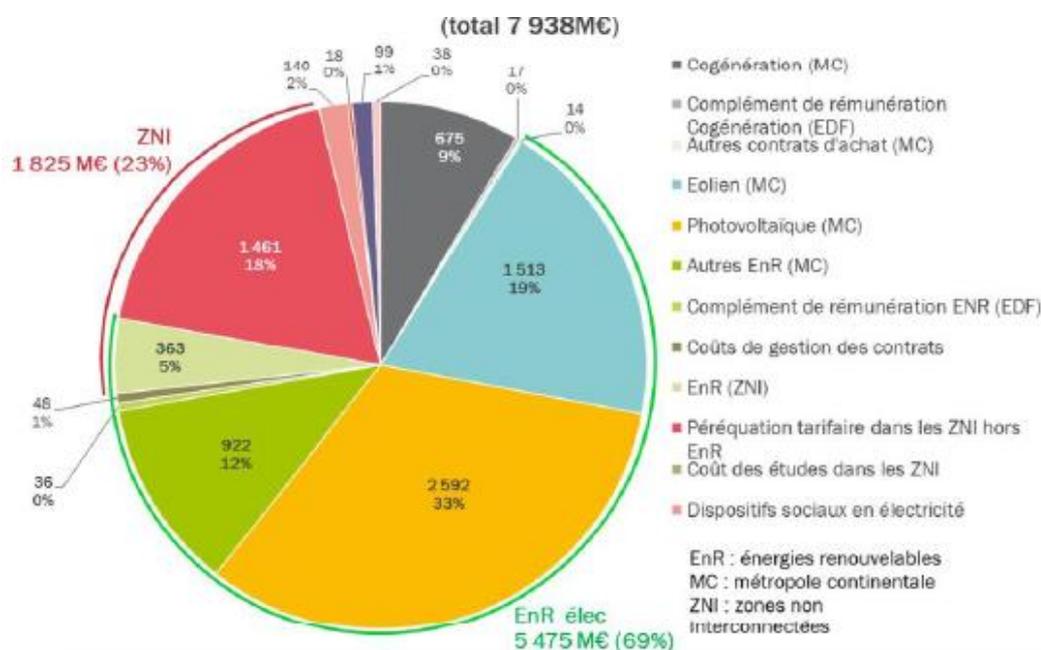
Si **le Parlement demeure exclu des grands choix qui engagent les finances du pays en matière de soutien aux énergies renouvelables** (voir *infra*), du moins est-il désormais en mesure de **contrôler un peu mieux les sommes en jeu, dont les montants deviennent chaque année plus considérables**.

1. Les charges de service public de l'énergie vont une nouvelle fois fortement augmenter de 10 % en 2018

Dans sa délibération n° 2017-169 du 13 juillet 2017, la Commission de régulation de l'énergie a **arrêté le montant des charges de service public de l'énergie pour 2018** qui seront financées par **les crédits des programmes 345 « Service public de l'énergie » et 764 « Soutien à la transition énergétique »**.

Ce montant s'élèvera à **7 938,1 millions d'euros** en 2018, ce qui représente **une hausse de quasiment 10 %** par rapport aux **7 221,1 millions d'euros** prévus pour 2017, soit **717 millions d'euros de charges de service public de l'énergie supplémentaires à couvrir**.

Charges de service public de l'énergie en 2018



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

Cette augmentation très significative s'explique avant tout par la hausse de 13,1 % des charges liées à la production de l'électricité par des énergies renouvelables, qui représentent à elles-seules 69 % des charges du service public de l'énergie.

Cette hausse est due **au fort dynamisme des filières éolien, photovoltaïque et biomasse**, ce qui engendre une hausse des montants dus par l'État au titre de l'obligation d'achat et du complément de rémunération, mais également à **la baisse des prix de marché de gros** (voir *infra*). Les mêmes causes sont à l'origine de **la hausse de 23,4 % des charges liées à la cogénération**.

La spectaculaire augmentation de 166,8 % des charges liées à l'injection de biométhane s'explique quant à elle par la hausse soutenue du nombre d'installations raccordées et des quantités injectées.

La baisse des charges liées aux tarifs sociaux de l'électricité, en revanche, **n'est due qu'au remplacement de ces dispositifs par le chèque énergie à compter du 1^{er} janvier 2018**. Celui-ci ne fait pas partie de la liste des charges du service public de l'énergie mais sera malgré tout financé par les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie ».

Évolution des charges de service public de l'énergie de 2016 à 2018

(en millions d'euros)

Charges	Programme finançant	2016	2017	2018	Variation 2018/2017
Énergies renouvelables électriques	Programme 764	4 369,0	4 794,0	5 419,9	+ 13,1 %
Cogénération	Programme 345	501,0	571,8	705,6	+ 23,7 %
Péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées	Programme 345	1 492,3	1 399,2	1 516,7	+ 8,4 %
Tarifs sociaux de l'électricité	Programme 345	304,7	309,5	140,1	- 54,7 %
Effacement	Programme 764	-	-	17,9	+ 100 %
Total charges de service public électricité	Programmes 345 et 764	6 667,0	7 074,5	7 800,2	+ 10,3 %
Obligations d'achat biométhane	Programme 764	18,6	37,3	99,5	+ 166,8 %
Tarifs sociaux du gaz	Programme 345	110,6	109,4	38,4	+ 64,9 %
Total charges de service public du gaz	Programmes 345 et 764	129,2	146,6	137,9	- 5,9 %
Total charges de service public de l'énergie	Programmes 345 et 764	6 796,2	7 221,1	7 938,1	+ 10 %

Source : commission de régulation de l'énergie

Au total, les charges du service public de l'énergie **poursuivront en 2018 leur hausse très rapide** déjà visible lors des exercices budgétaires précédents : **1,1 milliard d'euros supplémentaires** leur seront consacrés l'an prochain par rapport à 2016, soit **une augmentation massive de 17 %**.

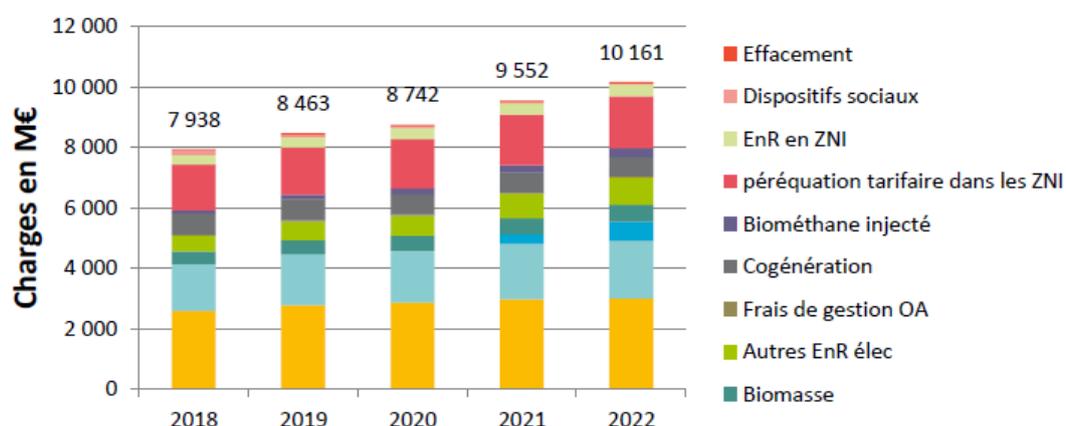
Les projections réalisées par la CRE pour les cinq ans à venir montrent que **ce mouvement de hausse n'en est qu'à ses débuts** et que **l'État va devoir consacrer des sommes considérables pour couvrir les charges de service public de l'énergie** au cours du quinquennat.

2. Les charges de service public de l'énergie représenteront un effort budgétaire de 45 milliards d'euros entre 2018 et 2022 sans que le Parlement ait véritablement son mot à dire

La CRE a cherché, dans sa délibération du 13 juillet 2017 précitée, à **chiffrer l'évolution des charges de service public de l'énergie de 2018 à 2022.**

Ses projections montrent que celles-ci devraient **augmenter de 28% en cinq ans**, passant de **7 938 millions d'euros à 10 161 millions d'euros**, soit un **alourdissement supérieur à 2,2 milliards d'euros par an** à l'horizon 2022.

Prévision d'évolution des charges de service public de l'énergie à horizon 5 ans



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

Sur ces cinq années, le total des charges cumulées représentera **un effort de 44,9 milliards d'euros**, dont **30 milliards d'euros pour les énergies renouvelables électriques (67 % du total)**, **9,9 milliards d'euros pour la péréquation tarifaire avec les ZNI (22 % du total)**, **3,3 milliards d'euros pour le soutien à la cogénération (7,4% du total)** et **1 milliard d'euros pour le soutien à l'injection de biométhane (2,2 % du total)**.

94 % des charges prévisionnelles en matière d'énergies renouvelables et de cogénération sont **d'ores-et-déjà engagées**. **60 % l'ont été avant 2011.**

A ces sommes viendront en outre s'ajouter **les remboursements du déficit de compensation qu'avait accumulé l'État vis-à-vis d'EDF avant le 31 décembre 2015, soit près de 6,2 milliards d'euros (voir *infra*)**.

L'ampleur des montants en jeu - quelque 51,1 milliards d'euros - rend plus que jamais nécessaire un contrôle très vigilant du Parlement sur l'efficacité et l'efficience des soutiens apportés aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz.

Du reste, la Commission de régulation de l'énergie, dont votre rapporteur spécial a entendu le Président, est la première à réclamer **une plus forte association du Parlement aux choix faits par le Gouvernement en matière de soutien aux énergies renouvelables.**

Pour l'heure, ces dispositifs, qui engagent l'État pour des périodes de vingt à vingt-cinq ans, font l'objet de décisions qui relèvent uniquement de l'exécutif et le Parlement est par la suite bien obligé de les ratifier implicitement en autorisant les crédits nécessaires pour les honorer.

Cette situation, qui **condamne le Parlement à une totale impuissance face à la hausse exponentielle de ces dépenses, est profondément insatisfaisante.**

Le Parlement devrait pouvoir **encadrer la politique de soutien au développement des énergies renouvelables** en fixant chaque année en loi de finances **le plafond par filière des nouvelles capacités de production d'électricité issues de sources d'énergie renouvelable**, ainsi que **le plafond des surcoûts compensés aux opérateurs au titre de l'achat d'électricité issue de sources d'énergies renouvelables**, ainsi que votre commission des finances l'a déjà proposé à plusieurs reprises¹.

Si cette solution apparaissait **trop contraignante et court-termiste**, il pourrait également être envisagé, **dans une perspective pluriannuelle** sans doute davantage adaptée aux questions d'énergies renouvelables, de **faire voter le Parlement sur ces questions dans le cadre d'une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie** qui aurait une **légitimité beaucoup plus forte que l'actuelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)²** adoptée par voie réglementaire.

Afin de disposer de plus amples informations sur ce sujet **de plus en plus crucial pour la soutenabilité de nos finances publiques**, votre commission des finances a demandé à la Cour des comptes de réaliser, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **une enquête relative au soutien aux énergies renouvelables**. Celle-ci devrait lui être communiquée **au premier trimestre 2018**.

¹ A l'occasion notamment de l'examen de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE », QUI PORTE UNE PARTIE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE, AUGMENTERONT DE PRÈS DE 20 % EN 2018

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

Cinq postes de dépenses sont concernés, pour **un total de 3 milliards d'euros** en 2018, contre **2,55 milliards d'euros** en 2017 (soit un montant en hausse de **17,6 %**) :

- **la solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain**, pour un montant de **1,5 milliard d'euros** en 2018, en **augmentation de 9,2 %** par rapport à 2017 ;

- **la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique**, qui représentera **753,6 millions d'euros** en 2018, en **hausse de 51,7 %** avec la **généralisation du chèque énergie** ;

- **le soutien à la cogénération**, pour un montant de **691,5 millions d'euros** en 2018, soit une **augmentation de 22,9 %** par rapport à 2017 ;

- **les intérêts versés à Électricité de France** sur la dette contractée à son égard en raison de l'absence de compensation d'une partie des charges de service public supportées au titre du soutien à la production d'électricité à partir de sources renouvelables, en légère baisse en 2018 à **87,2 millions d'euros** ;

- **la subvention versée au médiateur de l'énergie**, qui **poursuit sa diminution à 4,8 millions d'euros** en 2018.

À noter également **la création d'une action 07 « Fermeture de la centrale de Fessenheim »**, qui ne porte pour le moment aucun crédit, mais que **le Gouvernement entend probablement utiliser lors des exercices budgétaires à venir**, puisque le ministre de la transition écologique et solidaire a réaffirmé à plusieurs reprises que **la plus vieille centrale nucléaire de France fermerait ses portes au cours du quinquennat**.

**Crédits inscrits au programme 345 « Service public de l'énergie »
en 2018 (AE=CP)**

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	Variation 2017-2018
	(exécuté)	(LFI)	(PLF)	
01- Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 051 106 543	1 380 300 000	1 506 778 171	+ 9,2%
02- Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	330 560 204	496 900 000	753 639 487	+ 51,7 %
03- Soutien à la cogénération	468 786 234	562 600 000	691 467 824	+ 22,9 %
04- Compensation carbone	93 000 000	-	-	-
05- Frais de support	99 446 466	99 870 000	87 238 970	- 12,6 %
06- Médiateur de l'énergie	5 572 000	5 330 000	4 796 000	- 10,0 %
07- Fermeture de la centrale de Fessenheim	-	-	-	-
Total programme	1 955 471 447	2 545 000 000	3 043 920 452	+ 19,6 %

Source : ministère de la transition écologique et solidaire

1. Les tarifs sociaux de l'énergie vont être remplacés en 2018 par le chèque énergie prévu par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

a) Le chèque énergie a été expérimenté dans quatre départements en 2016 et en 2017

3,5 millions de ménages aux revenus très modestes qui ont des difficultés à payer leurs factures d'énergie bénéficient actuellement des tarifs sociaux de l'énergie : le tarif de première nécessité pour l'électricité (TPN) et le tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz naturel. Les pertes et les coûts de gestion de ces tarifs font l'objet de compensations par l'État aux fournisseurs d'électricité et de gaz naturel.

Deux reproches étaient traditionnellement faits à ces tarifs sociaux de l'énergie :

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

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

Afin de répondre à ces deux difficultés, l'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé un titre spécial de paiement pour aider les ménages les plus modestes à payer leurs factures d'énergie : le chèque énergie, destiné à remplacer les tarifs sociaux de l'énergie au plus tard le 1^{er} janvier 2018¹.

Ce chèque peut être utilisé pour financer tous les types d'énergie : électricité, gaz, fioul, bois ainsi que des travaux de rénovation énergétique.

En 2016 et en 2017, le chèque énergie a été expérimenté dans quatre départements : l'Ardèche, l'Aveyron, les Côtes d'Armor et le Pas-de-Calais. Il s'agissait notamment, selon l'article 201 de la loi susmentionnée, de définir, à l'issue de cette expérimentation, « *les meilleures modalités de mise en œuvre permettant d'optimiser l'utilisation du chèque énergie par ses bénéficiaires* ».

La loi prévoyait que la généralisation de ce dispositif à l'ensemble du territoire national devrait impérativement être précédée trois mois auparavant de la remise au Parlement d'un rapport sur son expérimentation, mais celui-ci ne lui a pas été transmis avant le 1^{er} octobre 2017.

Alors que le nouveau Gouvernement a confirmé que le chèque énergie remplacerait les tarifs sociaux de l'énergie au 1^{er} janvier 2018, votre rapporteur spécial est donc dans l'impossibilité de mesurer pleinement son efficacité.

Des quelques éléments qui lui ont été transmis dans le cadre des réponses à son questionnaire budgétaire, il ressort que :

- 170 000 personnes environ ont bénéficié d'un chèque énergie de 150 euros en moyenne dans les quatre départements où l'expérimentation était menée, alors que seulement 130 000 personnes y bénéficiaient des tarifs sociaux de l'énergie avant 2016 ;

- le taux d'utilisation du chèque, proche de 80 %, permet d'atteindre davantage de bénéficiaires que les tarifs sociaux mais demeure insuffisant ;

- le mécanisme de compensation auprès des fournisseurs d'énergie est efficace et permet de les rembourser rapidement ;

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

- **L'attestation de bénéficiaire du chèque énergie**, qui permet au bénéficiaire de se faire connaître auprès de son fournisseur pour activer les prestations complémentaires liées au chèque énergie¹, **est mal comprise par les professionnels** et devra être **significativement améliorée**.

Le fait que **le Parlement ne puisse pas connaître dans le détail le résultat de l'expérimentation relative au chèque énergie** alors que la loi le prévoyait expressément constitue pour votre rapporteur spécial **un profond motif d'insatisfaction** que partageront certainement ses collègues sénateurs comme députés.

b) À compter du 1^{er} janvier 2018, le chèque énergie bénéficiera à 4 millions de personnes, pour un coût de 581,1 millions d'euros

Le chèque énergie sera **attribué automatiquement à ses bénéficiaires** sur la base **d'un critère fiscal unique**, en tenant compte **du niveau de revenu et de la composition des ménages** : en 2018, il s'adressera aux ménages dont les revenus vont **de 7 700 euros par an pour une personne seule à 16 100 euros pour un couple avec deux enfants**.

Son montant variera **de 48 euros à 227 euros** en fonction de la situation de revenu et de famille du ménage, **le montant moyen annuel étant de 150 euros**. Le Gouvernement prévoit qu'il sera **revalorisé de 50 euros et passera en moyenne à 200 euros en 2019** pour tenir compte de l'augmentation de la fiscalité carbone.

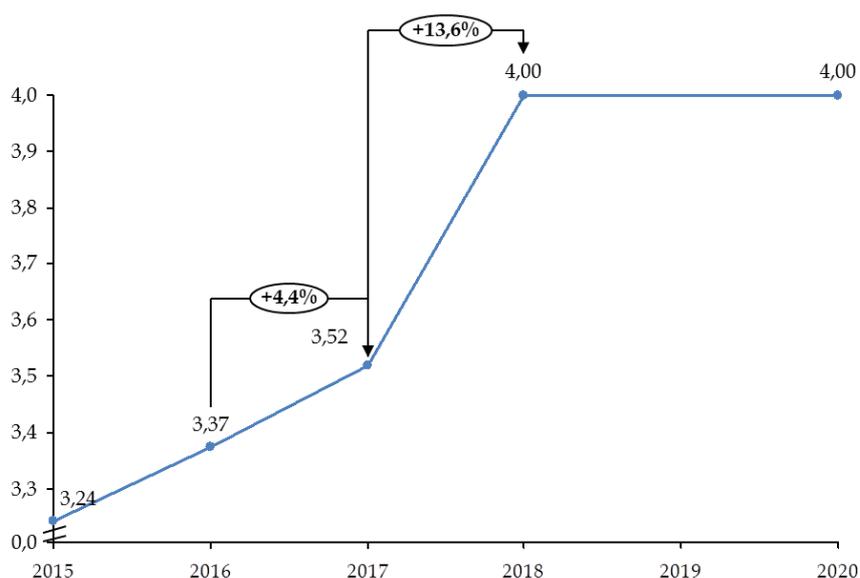
¹ Ces prestations complémentaires sont notamment la gratuité de mise en service, l'abattement sur les déplacements pour impayés, la protection contre les réductions de puissance pendant la trêve hivernale, etc.

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

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

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

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



Source : commission des finances d'après les données de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de l'Agence de services et de paiement (ASP)

Le Gouvernement prévoit que le chèque énergie **bénéficiera à 4 millions de personnes en 2018**, contre **3,5 millions de personnes pour les tarifs sociaux de l'énergie en 2017**.

Le coût du dispositif devrait être de **581,1 millions d'euros** en 2018, dont **563,4 millions d'euros** pour la valeur des chèques, **4,7 millions d'euros de coûts** relatifs aux services liés à la fourniture des bénéficiaires du chèque énergie et **13 millions de frais de gestion** de l'Agence des services et de paiement (ASP) qui gèrera le dispositif.

À noter qu'en dépit de leur disparition au 1^{er} janvier 2018, le programme 345 « Service public de l'énergie » portera en 2018 **93,8 millions d'euros au titre de la compensation du tarif de première nécessité (TPN) pour l'électricité** et **78,9 millions d'euros pour la compensation du tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz**, en raison de la facturation par les opérateurs en 2018 d'une partie des consommations pour 2017 des bénéficiaires de ces deux tarifs sociaux.

Le fait que davantage de ménages puissent bénéficier d'une aide pour lutter contre la précarité énergétique est assurément une excellente nouvelle.

Mais votre rapporteur spécial craint que **la hausse considérable de la composante carbone prévue tout au long du quinquennat** par l'article 9 du présent projet de loi de finances pour 2018 **ne rende rapidement dérisoire cette mesure de soutien au pouvoir d'achat des ménages les plus modestes**.

2. La péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) représentera 1,5 milliard d'euros en 2018

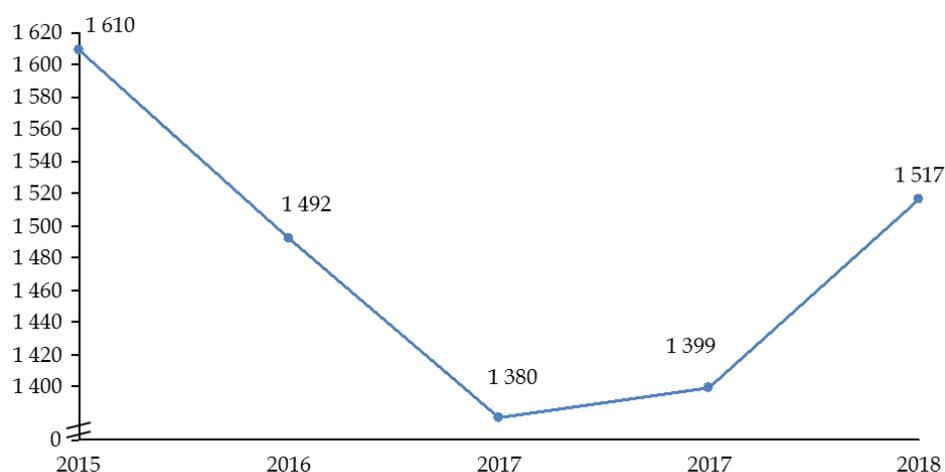
Les coûts de production d'électricité en Corse ainsi que dans les départements, régions et territoires d'outre-mer **sont sensiblement supérieurs à ceux de la métropole continentale**.

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

En 2018, cette péréquation tarifaire représentera **1,5 milliard d'euros**, soit **une augmentation de 9,2 % par rapport à 2017**. Selon la Commission de régulation de l'énergie qui a déterminé cette somme dans sa délibération du 13 juillet 2017 susmentionnée, cette augmentation s'explique « *par la hausse des prix à terme observés sur le marché des matières premières et par la mise en service de nouveaux moyens de production renouvelables dans ces territoires* ».

Évolution du montant de la péréquation tarifaire en faveur des ZNI entre 2015 et 2018

(en millions d'euros)



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

Sur cette somme, **656,5 millions d'euros** correspondent **directement aux surcoûts générés par la production d'électricité à partir des installations appartenant aux opérateurs historiques, EDF SEI, EDM et EEWf¹**.

Selon la CRE, cette somme augmentera en 2018 en raison **d'un recours plus élevé des opérateurs aux moyens thermiques de production et d'une augmentation des coûts d'achat des combustibles et des quotas d'émission de gaz à effet de serre**.

La péréquation financière vient également financer pour **860,1 millions d'euros** les **surcoûts d'achat d'électricité dans le cadre de contrats conclus entre les producteurs tiers et les opérateurs historiques**,

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

qu'ils relèvent de l'obligation d'achat (arrêtés tarifaires et appels d'offre) ou du gré à gré¹.

L'augmentation de ces surcoûts en 2018 s'explique selon la CRE par **l'augmentation du coût de production de la filière bagasse/charbon suite aux mises en conformité des installations**, ainsi que par **l'installation de nouvelles installations**, notamment bagasse/biomasse et photovoltaïques.

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

(en millions d'euros)

Zone	Surcoût de production de l'opérateur historique	Surcoût d'achat à des producteurs tiers	Total
Corse	129,5	114,6	244,1
Guadeloupe	96,2	248,4	344,6
Martinique	106,4	171,6	278,0
Guyane	159,2	11,0	170,2
Réunion	46,0	314,5	360,5
Saint Pierre et Miquelon	22,8	0	22,8
Îles bretonnes	3,3	0	3,3
Mayotte	90,2	0	90,2
Wallis et Futuna	2,9	0	2,9
Total	656,5	860,1	1 516,7

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

Alors que **le coût de la péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des ZNI va sans cesse croissant**, la Commission de régulation de l'énergie, relève que, compte tenu du parc existant et de l'évolution de la consommation d'électricité dans les ZNI, **les objectifs de développement de nouveaux moyens de production actuellement en vigueur pourraient provoquer des situations de surcapacités.**

Une telle situation entraînerait **une hausse des charges de service public de l'énergie due à d'importants coûts échoués**, ce qui provoquerait un gâchis d'argent public.

¹ Ces surcoûts d'achat sont calculés comme l'écart entre le prix auquel le fournisseur historique achète l'électricité à un producteur tiers et la part production du tarif réglementé de vente.

Simultanément, la CRE recommande **de diminuer le taux de rémunération des capitaux des opérateurs historiques** – fixé à 11 % depuis 2006 – **et de le différencier par territoire**, alors qu'il est le même dans toutes les ZNI aujourd'hui, propositions auxquelles souscrit votre rapporteur spécial.

3. Un soutien à la cogénération au gaz naturel en forte hausse de 22,9 % à 691,4 millions d'euros

On appelle « cogénération » **la production simultanée de chaleur et d'électricité par des installations fonctionnant au gaz naturel**. Ce processus permet d'atteindre **des rendements énergétiques globaux supérieurs** à ceux obtenus via la production séparée de chaleur (chaudières) et d'électricité (centrales électriques) et de **générer ainsi des économies d'énergie primaire**.

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

En contrepartie, il **compense aux distributeurs d'électricité l'intégralité des surcoûts générés par ces mécanismes de soutien**, pour un coût évalué par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 13 juillet 2017 à **670 millions d'euros**.

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

Ce soutien prend la forme **d'un appel d'offres intégrant la transition des installations de cogénération au gaz naturel vers la biomasse**. Selon le projet annuel de performances pour 2017, « *les lauréats de cet appel d'offre sont donc des industriels calo-intensifs qui s'engagent dans une évolution vers un mix renouvelable via l'investissement dans une installation de cogénération biomasse* ».

Au total, l'ensemble des soutiens de l'État à la cogénération au gaz naturel représenteront donc en 2018 **691,4 millions d'euros, en forte hausse de 22,9 %** par rapport à 2017.

4. Le médiateur de l'énergie verra ses crédits diminuer une nouvelle fois de près de 10 %

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

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

Le budget du Médiateur national de l'énergie, qui était de **5,33 millions d'euros (AE=CP)** en 2017 **diminuera de -9,9 %** en 2018 à **4,80 millions d'euros**.

Si cette nouvelle baisse de ses crédits devrait être absorbable, il faudra veiller à ce que **cette API puisse continuer à mener l'ensemble de ses missions de manière efficace**, sans quoi c'est la question de son existence qu'il conviendra de se poser.

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

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

1. Les trois quart des dépenses du compte d'affectation spéciale, doté de 7,2 milliards d'euros en 2018, sont consacrées au soutien aux énergies renouvelables électriques

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

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

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

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

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

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

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

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

- le **remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'EDF entre 2009 et 2015** ;

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

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

**Crédits inscrits au CAS « Transition énergétique »
en 2018 (AE=CP)**

(en millions d'euros)

	2016 (exécuté)	2017 (LFI)	2018 (PLF)	Variation 2017-2018
Soutien aux énergies renouvelables électriques	3 557 961 748	5 630 300 000	5 424 947 056	-3,6 %
Soutien à l'effacement de consommation électrique ¹	-	-	17 900 000	+ 100 %
Soutien à l'injection de bio-méthane	21 143 351	49 900 000	99 470 167	+ 99,3 %
Fonds d'interconnexion	-	-	-	-
Total programme 764	3 579 105 099	5 680 200 000	5 542 317 223	-2,4 %
Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité	199 653 492	1 228 000 000	1 622 000 000	+32,1 %
Remboursement et dégrèvements de CSPE	-	-	-	-
Remboursements d'anciens plafonnements de CSPE	157 573 139	75 000 000	20 000 000	-73,3 %
Total programme 765	357 226 631	1 303 000 000	1 642 000 000	+26,0 %
TOTAL CAS	3 936 331 730	6 983 200 000	7 184 317 223	+2,9 %

Source : ministère de la transition écologique et solidaire

a) Le soutien aux énergies renouvelables électriques, en forte augmentation à 5,4 milliards d'euros, représente la quasi-totalité des crédits du programme 764

97,9 % des crédits du programme 764 « Soutien à la transition énergétique » seront consacrés en 2018 **au soutien aux énergies renouvelables électriques**, pour un montant de **5,4 milliards d'euros** qui comprend :

- le **soutien aux producteurs d'énergies renouvelables électriques** proprement dit, pour un total de **5 371,8 millions d'euros** ;

- la **compensation** pour ces producteurs des coûts directement induits par la **conclusion et la gestion des contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération**, soit **48,1 millions d'euros** ;

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

- **5 millions d'euros** pour les **études techniques préalables** au lancement d'appels d'offre pour le développement d'énergies renouvelables électriques et pour les dépenses de contentieux.

Le mécanisme de soutien aux producteurs d'énergies renouvelables électriques

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

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

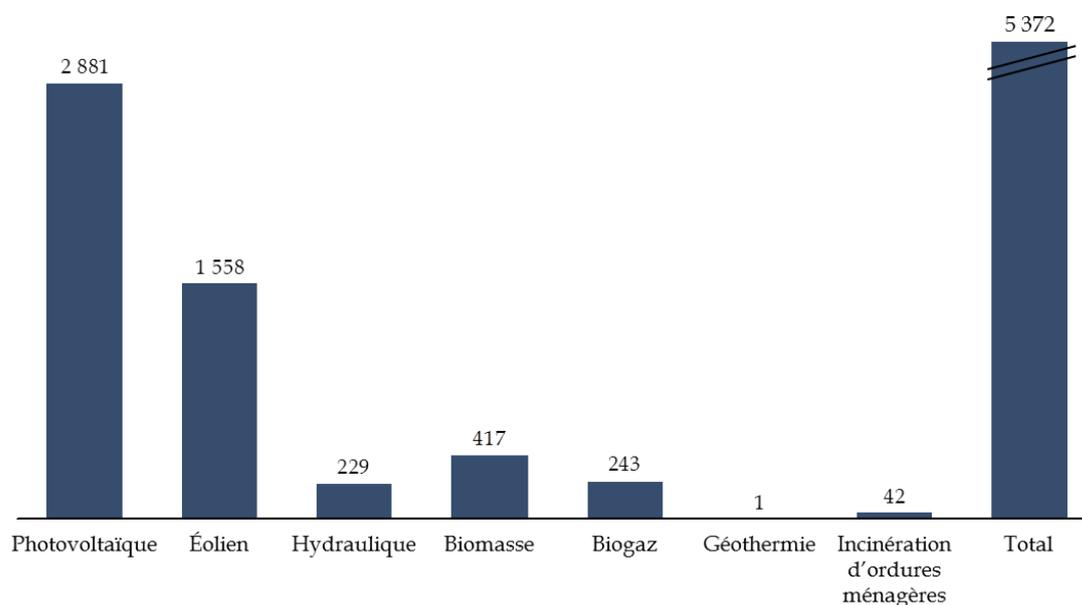
Source : projet annuel de performances pour 2018

Pour 2018, le montant de **5 371,8 millions d'euros** annoncé par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 13 juillet 2017 est obtenu en additionnant l'ensemble des coûts détaillés dans le tableau ci-après.

Il représente **69 % de l'ensemble des charges de service public de l'énergie au titre de 2018**. À titre de comparaison, le **soutien à la cogénération et les dispositifs sociaux** (tarifs sociaux de l'énergie, chèque énergie) en représentent respectivement **8 % et 2 %**.

Surcoût du soutien à la production d'électricité renouvelable en 2018

(en millions d'euros)



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

Si cette somme considérable est inférieure de 210 millions d'euros environ à l'estimation qui avait été retenue pour 2017 en loi de finances initiale, elle devrait en définitive être supérieure de près de 626 millions d'euros au montant qui sera effectivement exécuté en 2017, désormais estimé à 4,8 milliards d'euros.

Charges de soutien aux énergies renouvelables électriques (ENR) de 2016 à 2018

	2016 (constaté en 2017)	2017 (prévu en 2016)	2017 (prévision actualisée)	2018 (prévu en 2017)	Évolution 2018/2017	Évolution 2018/2016
Photovoltaïque	2 694,1	3 100,5	2 697,0	2 881,6	+ 7 %	+ 7 %
Éolien	1 008,7	1 507,0	1 290,3	1 522,7	+ 18 %	+ 51 %
Autres ENR	666,2	1 016,3	758,7	931,2	+ 23 %	+ 40 %
Total	4 369,0	5 629,3	4 746,1	5 371,8	+ 13 %	+ 23 %

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

Cette nouvelle hausse considérable des coûts du soutien aux énergies renouvelables s'explique essentiellement par l'accroissement des capacités installées, en particulier pour la filière photovoltaïque et la filière éolienne, qui représenteront respectivement 54 % et 29 % des charges en 2018. Le dynamisme de la filière photovoltaïque est particulièrement significatif, puisque les charges de soutien dont elle bénéficie ont augmenté de 51 % en seulement deux ans.

Mais elle est également due à la **baisse des prix de marché de gros de l'électricité, dont l'impact est considérable sur les surcoûts** : comme le rappelle la CRE dans sa délibération susmentionnée, « *une baisse de 1 euro par mégawattheure des prix de marché de gros se traduit par une hausse des surcoûts de plus de 50 millions d'euros* ».

Le fait que le Parlement n'ait pas réellement son mot à dire sur ces coûts en augmentation rapide est de plus en plus problématique (voir supra).

b) Le coût du soutien à l'injection de bio-méthane va doubler en 2018 pour représenter près de 100 millions

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

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

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

Dans sa délibération du 13 juillet 2017, l'autorité de régulation de l'énergie évalue à **99,5 millions d'euros les charges liées aux contrats d'achats de biométhane en 2018**, ce qui représente **un doublement par rapport aux 49,9 millions d'euros de 2017**¹.

Cette hausse très forte s'explique principalement par l'augmentation du nombre d'installations produisant du biométhane, qui devrait passer de 74 en 2017 à 117 en 2018.

¹ Cette somme vient soutenir l'achat de 1 271,2 GWh de biométhane par neuf fournisseurs pour un coût d'achat de 121,3 millions d'euros.

c) Les lourds engagements financiers liés à la transition énergétique hérités du passé, augmenteront encore en 2018 puis en 2019 mais s'éteindront en 2020

L'augmentation des crédits du programme 765 « **Engagements financiers liés à la transition énergétique** » découle quant à elle du **remboursement de la dette constituée auprès d'EDF en raison des défauts de compensation accumulés entre 2009 et 2015, qui représente 98,8 % de ses crédits.**

Ces remboursements s'élèveront à **1 622 millions d'euros** en 2018, contre **1 228 millions d'euros** en 2017, soit **une hausse de 32,1 %**.

Ils augmenteront encore à **1 839 millions d'euros** en 2019, avant que **cette dette ne soit totalement apurée en 2020, grâce à un dernier versement de 896,8 millions d'euros.**

À noter que c'est le programme 345 « Service public de l'énergie » qui porte **les crédits destinés au paiement des intérêts de cette dette, pour un montant de 87,2 millions d'euros** en 2018.

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

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

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

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

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

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

(en millions d'euros)

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

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

Le programme 765 porte également les remboursements liés aux régimes d'exonération de l'ancienne CSPE qui s'appliquaient aux consommations réalisées.

En effet, jusqu'au 31 décembre 2015, les entreprises consommant plus de 7 GWh d'électricité par an pouvaient demander le remboursement de l'ancienne CSPE payée au-delà de 0,5 % de leur valeur ajoutée.

Ces remboursements, soumis à la validation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), cesseront à la fin de l'année 2018. Le présent projet de loi de finances prévoit qu'ils s'élèveront pour cette dernière année à **20 millions d'euros, contre 75 millions d'euros en 2017.**

2. Comme en 2017, le compte d'affectation spéciale sera financé quasiment à 100 % par la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE), soit un mode de financement très différent de celui qui avait été conçu lors de sa création

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

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

Alors que le Gouvernement avait d'abord présenté dans le projet de loi de finances pour 2017 un financement du CAS **reposant largement sur ces deux taxes**, complétées par **une fraction de taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)** ainsi que par **une fraction de taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques (TICC)**, il a fait adopter en séance par l'Assemblée nationale un amendement qui a **bouleversé les ressources du CAS** en les faisant provenir **en quasi-intégralité de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)** et **en supprimant totalement les recettes issues de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)** ainsi que de **la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN).**

Cette mesure prise dans la précipitation visait à **prendre en compte les observations de la Commission européenne** qui considérait que le **financement du CAS**, dont les dépenses concernent avant tout le soutien aux énergies renouvelables, **par la contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, revenait à **instaurer une mesure d'effet équivalent à un droit de douane** : alors qu'elle est assujettie à la CSPE, **l'électricité importée ne pouvait bénéficier des aides du CAS** car celles-ci sont réservées aux entreprises situées sur le territoire national.

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

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

Recettes du CAS « Transition énergétique »

	2016 (Exécuté)	2017 (LFI)	2018 (PLF)
CSPE	4 209 000 000		
TICGN	24 000 000		
TICPE		6 982 200 000	7 166 317 233
TICC		1 000 000	1 000 000
Garanties d'origine			17 000 000
Total	4 233 000 000	6 983 200 000	7 184 317 233

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

À rebours des changements considérables opérés en 2017, les recettes du compte d'affectation spéciale n'évolueront qu'à la marge en 2018.

L'article 23 du présent projet de loi de finances prévoit directement les montants (et non plus des fractions) de **taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)** et de **taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques** (dite « **taxe intérieure de consommation sur le charbon** » - TICC) qui lui seront affectés, à savoir :

- **7 166 317 223 euros** de TICPE en 2018 contre **6 982 200 000 d'euros** en 2017, soit la quasi-intégralité des recettes totales du CAS ;

- **1 million d'euros de TICC**, comme en 2017.

Dans la mesure où l'ensemble des crédits du CAS financent des engagements de l'État dont **le montant est arrêté chaque année de façon quasi-certaine** par une délibération de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), il apparaît en effet plus pertinent, une fois ces dépenses connues, de fixer chaque année **les montants de TICC et de TICPE nécessaires pour les couvrir** comme le propose l'article 23, plutôt que de prévoir des fractions de taxe dont le rendement est **forcément aléatoire** et pourrait **exposer l'État au paiement de pénalités financières**.

L'article 23 affecte également au CAS **les revenus tirés de la mise aux enchères de garanties d'origine**, soit **une recette relativement marginale de 17 millions d'euros en 2018**.

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

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACÉ) » VA VOIR SES CRÉDITS DIMINUER EN 2018

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

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

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

Elle a nécessité **la reprise par les services de l'État de la gestion de ces aides** avec la création d'une mission chargée du financement de l'électrification rurale, placée sous l'autorité du directeur général de l'énergie et du climat. Dirigée par un fonctionnaire de l'État, celle-ci est composée jusqu'au 31 décembre 2017 **d'agents d'EDF mis à disposition dans le cadre d'une convention passée entre le ministère de la transition écologique et solidaire et EDF** (voir *infra*).

Le CAS-FACÉ permet de **verser des aides aux AODÉ** afin de financer² :

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

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

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

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

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

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

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

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

Le regroupement des AODÉ, et donc de la maîtrise d'ouvrage, au niveau départemental, a été encouragé par le législateur¹. De même, les modalités de versement des aides du FACÉ incluent depuis 2013 un dispositif financier d'incitation au regroupement à l'échelle départementale, puisque les AODÉ d'un département où le regroupement n'est pas effectif peuvent se voir pénalisées par une diminution de leur dotation². En conséquence, la départementalisation est quasiment achevée puisque seuls quatre départements n'avaient pas achevé leur regroupement en 2017³.

Le financement du CAS-FACÉ repose sur des contributions dues par les gestionnaires de réseaux de distribution, c'est-à-dire principalement Enedis (ex-ERDF) et les autres entreprises locales de distribution (ELD). Cette contribution est assise sur le nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension l'année précédant celle du versement de la contribution.

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

¹ La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie prévoit que le préfet engage une procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte à l'échelle environnementale lorsque la maîtrise d'ouvrage n'est exercée ni par le département, ni par un groupement couvrant le territoire départemental, ni par un groupement de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants.

² Article 16 de l'arrêté du 27 mars 2013 pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale. Ces minorations ne peuvent représenter plus de 25 % des droits à subvention des AODE concernées.

³ La Corrèze, la Côte d'Or, l'Isère et le Nord. En Côte d'Or, la métropole du Grand Dijon a repris la compétence de la distribution d'électricité sur son territoire : il reste donc deux maîtres d'ouvrage en matière d'électrification rurale dans ce département.

Pour l'année 2017, l'arrêté du 25 septembre 2017¹ fixe le taux de contribution à :

- **0,191450 centime d'euro par kilowattheure pour les communes urbaines** (contre 0,188767 en 2016) ;

- **0,038290 centime d'euro par kilowattheure pour les communes rurales** (contre 0,037753 en 2016)².

Dans son rapport très documenté présenté à la commission des finances du Sénat le 15 février 2017, notre collègue Jacques Genest a montré combien le **FACÉ demeure un outil essentiel au service de la qualité de l'électricité dans le monde rural** tout en formulant un certain nombre de propositions destinées à améliorer son efficacité.

Propositions du rapport d'information de Jacques Genest consacré au FACÉ

Proposition 1 : Évaluer l'opportunité d'inclure un critère de densité démographique dans les modalités de classement des communes en régime urbain ou rural de distribution d'électricité, afin de mieux prendre en compte le caractère rural des communes.

Proposition 2 : S'assurer de la bonne application des dispositions de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte s'agissant de la méthode d'évaluation des besoins à l'occasion de l'inventaire de 2017 afin que les mesures de la qualité de l'électricité effectuées par les AODE puissent être prises en compte.

Proposition 3 : Regrouper la conférence départementale relative aux investissements prévue par la « NOME » et la conférence départementale d'évaluation des besoins du FACÉ.

Proposition 4 : Autoriser jusqu'à 30 % de fongibilité des crédits entre les sous programmes du FACÉ afin d'assurer une gestion plus souple des aides en cours d'année.

Proposition 5 : Changer les modalités de calcul de l'enveloppe « extension des réseaux » afin de découpler son montant de celui de l'enveloppe « renforcement des réseaux ».

Proposition 6 : Envisager, à terme, une fusion entre les sous programmes « sécurisation des fils nus hors faible section » et « sécurisation des fils nus de faible section » voire « renforcement des réseaux » afin de simplifier les modalités de répartition des crédits du FACÉ.

Proposition 7 : Mieux informer les AODE des projets susceptibles d'être soutenus au titre du programme spécial du FACÉ par la réalisation d'un guide pratique comportant des exemples précis de projets subventionnés et l'organisation d'une réunion d'information.

¹ Arrêté du 25 septembre 2017 relatif au taux 2017 de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

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

Proposition 8 : Notifier les droits à subvention aux départements au plus tard au mois de février pour permettre aux AODE d'établir plus tôt leurs programmes de travaux pour l'année en cours.

Proposition 9 : Pour accroître la transparence de la gestion du FACÉ, communiquer aux AODE les résultats de l'inventaire réalisé sur l'ensemble du territoire ainsi que le détail de la répartition des crédits par département.

Proposition 10 : Mettre en place un site internet dédié permettant aux AODE de transmettre leurs états prévisionnels de travaux et demandes de paiement et de suivre l'état d'avancement de leurs dossiers afin de fluidifier les échanges entre le ministère et les syndicats.

Proposition 11 : Porter à 30 % le versement prévisionnel dont bénéficient les AODE pour les travaux commencés afin de réduire les difficultés de trésorerie qu'elles peuvent rencontrer.

Proposition 12 : Transmettre aux AODE des informations sur le coût moyen des travaux d'électrification rurale effectués selon une typologie spécifique pour leur permettre de comparer leur situation d'un département à l'autre.

Proposition 13 : Réaliser tous les cinq ans un bilan de l'efficacité de l'utilisation des aides transmis aux AODE et rendu public.

Proposition 14 : Au regard des importants besoins de travaux restant à financer, maintenir à niveau constant le montant des aides du FACÉ.

Proposition 15 : Constituer un groupe de travail commun aux services du FACÉ et aux représentants des AODE pour réfléchir à une possible adaptation des règles de répartition des aides dans les zones non interconnectées (ZNI).

Proposition 16 : Élargir à terme les aides du FACÉ au soutien à la transition énergétique en milieu rural (rénovation de l'éclairage public, raccordement des énergies renouvelables, etc.).

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

2. Le montant des aides versées par le FACÉ va diminuer de 4,5 % en 2018 et l'ensemble des postes de dépenses du compte d'affectation spéciale seront impactés

Alors qu'en 2016 et en 2017 le compte d'affectation spéciale FACÉ s'était vu attribuer **377 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), son budget va **diminuer de - 4,5 %** en 2018 pour atteindre **360 millions d'euros**.

Le compte d'affectation spéciale étant équilibré par construction, le **taux des contributions dues par les gestionnaires de réseau sera ajusté afin de tenir compte de cette baisse de ses crédits**.

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

- **98 % de ses crédits** sont portés par le programme 793 « Électrification rurale », qui sera doté de **352,8 millions d'euros** en 2018, une somme **en recul de - 4,5 %** par rapport aux **369,6 millions d'euros** prévus en 2017.

Ce programme retrace **les aides relatives au renforcement des réseaux** en vue d'améliorer la qualité de l'électricité distribuée, **la sécurisation des réseaux** face aux intempéries, ainsi que **leur extension et leur enfouissement**. **46 % des crédits** du programme sont consacrés **au renforcement des réseaux et 29 % à leur sécurisation**.

- **les 2 % restants** sont retracés par le programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries », doté de **7,2 millions d'euros**, soit **une baisse de - 2,7 %** par rapport aux **7,4 millions d'euros** de 2017.

Ce programme regroupe **les aides à la production d'électricité à partir de sources renouvelables** dans les sites isolés, **à la production à partir d'installations de proximité dans les zones non interconnectées**¹ ainsi qu'**aux opérations de maîtrise de la demande en énergie**.

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

Évolution des crédits du CAS-FACÉ entre 2017 et 2018, et exécution 2016

(en millions d'euros)

	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Variation 2018 / 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
03- Renforcement des réseaux	163,1	181,5	172	172	164,2	164,2	-4,50%	-4,50%
04- Extension des réseaux	43,7	34,6	42,7	42,7	40,8	40,8	-4,40%	-4,40%
05- Enfouissement et pose en façade	42,8	50,5	44,5	44,5	42,5	42,5	-4,50%	-4,50%
06- Sécurisation des fils nus (hors faible section)	50,2	39,1	51	51	48,7	48,7	-4,50%	-4,50%
07- Sécurisation des fils nus de faible section	53,6	41,1	55	55	52,5	52,2	-4,50%	-4,50%
08- Frais de fonctionnement	0,3	0,2	1,4	1,4	1,2	1,2	-14,30%	-14,30%
09- Déclaration d'utilité publique des lignes très haute tension	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-
10- Intempéries	2,7	1,6	2,5	2,5	2,4	2,4	-4%	-4%
Total programme 793	357,1	349	369,6	369,6	352,8	352,8	-4,50%	-4,50%
02- Sites isolés	0,6	0,3	2	2	1,9	1,9	-5%	-5%
03- Installations de proximité en zone non interconnectée	-	0,1	4	4	4	4	-	-
04- Maîtrise de la demande d'énergie	0,2	0,2	1,4	1,4	1,3	1,3	-7,10%	-7,10%
Total programme 794	0,8	0,6	7,4	7,4	7,2	7,2	-2,70%	-2,70%
TOTAL FACÉ	357,9	349,6	377	377	360	360	-4,50%	-4,50%

Source : projet annuel de performances du CAS-FACÉ annexé au projet de loi de finances pour 2018

Le projet de loi de finances pour 2017 avait renforcé les moyens consacrés aux travaux de sécurisation des fils nus¹ en leur accordant des montants supérieurs à ceux consacrés aux extensions et aux enfouissements.

Cette augmentation s'opérant à enveloppe constante, **les crédits dédiés aux travaux de renforcement, d'extension et d'enfouissement des réseaux** avaient connu **des diminutions significatives de leurs montants**, ce qu'avait déploré à juste titre notre collègue Jacques Genest.

Pour 2018, le Gouvernement **n'a pas**, contrairement à l'an dernier, **décidé d'affirmer de priorités au sein des dépenses du FACÉ** mais bien d'appliquer aux crédits des principales actions du compte d'affectation spéciale **le même « coup de rabet » de - 4,5 %**.

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

Ce choix, ou plutôt **ce non-choix** que regrette votre rapporteur spécial, **aura des conséquences pour les territoires ruraux**, puisqu'il provoquera **un moins bon accompagnement de leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques**.

3. Les crédits du programme 794 font toujours l'objet d'une sous-consommation et seraient plus utiles au programme 793

Notre collègue Jacques Genest s'était félicité l'an dernier de **l'amélioration du taux de consommation des crédits** du compte d'affectation spéciale.

Après avoir été marqué par **des retards importants d'engagement et de consommation des crédits en 2012, 2013 et 2014**, imputables à la mise en place des procédures de gestion des crédits au sein du ministère lors de la création du CAS ainsi qu'à des difficultés organisationnelles ayant perturbé la gestion normale des dossiers d'aides, **l'exécution 2016 est venue confirmer les nets progrès constatés en 2015**.

En effet, le **taux de consommation des autorisations d'engagements s'est établi à 93 %** (contre 74,6 % en 2014), ce qui traduit **un rattrapage du retard accumulé lors des exercices précédents** en matière d'instruction des projets par les services du ministère.

Toutefois, **le programme 794 reste systématiquement marqué par une sous-consommation des crédits qu'il porte : à peine 10 % d'entre eux**, en AE comme en CP, ont été dépensés en 2016 et **tout porte à croire qu'il en ira de même en 2017**.

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

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

¹ Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

De même, il semble que, malgré les possibilités larges ouvertes par les textes réglementaires pour financer des projets en matière de maîtrise de la demande d'énergie¹, **les AODÉ ne se soient pas suffisamment emparé de cette thématique pour porter des projets éligibles au financement**. Il serait utile que la mission FACÉ informe davantage les AODÉ quant aux financements qui existent à ce titre.

Malgré ces difficultés à trouver des projets à financer, le programme 794 est doté, en 2018, **d'un niveau de crédits seulement légèrement inférieur de -2,7 % à celui de 2017**. Ceci entraînera **probablement une nouvelle sous-consommation des crédits**, alors même que **ceux-ci pourraient utilement contribuer au financement de travaux d'électrification rurale portés par le programme 793**.

Votre rapporteur spécial propose en conséquence, à l'instar de ce qu'avait proposé l'an dernier notre collègue Jacques Genest, **un amendement de crédit visant à abonder les crédits du programme 793 de 6,7 millions d'euros à partir des crédits du programme 794**, ce qui correspond au **montant des crédits non consommés au titre de ce programme en 2016**.

4. La fin de la mise à disposition des agents d'EDF sera effective en 2018

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) prennent en compte les moyens de fonctionnement de la mission ainsi que **les dépenses de personnel relatives aux six agents d'EDF mis à disposition de la mission**. Elles s'élèveront à **1,2 million d'euros en 2018 contre 1,4 million d'euros en 2017**.

Si **la mise à disposition d'agents par EDF était nécessaire lors de la création du CAS** et donc de la mission FACÉ au sein du ministère de l'environnement afin d'assurer la continuité du service et de conserver les compétences des agents en fonction, **elle paraissait de moins en moins justifiée ces dernières années**, ainsi que Jacques Genest l'avait souligné.

Ses remarques ont été entendues puisque **la convention générale encadrant les mises à disposition des personnels d'EDF, qui arrive à échéance le 31 décembre 2017, ne sera pas reconduite**.

¹ L'article 13 de l'arrêté du 27 mars 2013 pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale prévoit ainsi : « Le sous-programme « maîtrise de la demande en électricité » a pour objet d'aider à la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande en électricité ainsi qu'à la réalisation d'opérations tendant à maîtriser la demande en électricité des personnes en situation de précarité énergétique dans les communes rurales. Ces opérations doivent permettre d'éviter ou de différer durablement le renforcement du réseau public de distribution d'électricité dans de bonnes conditions économiques ».

Le remplacement des six agents actuellement mis à disposition sera mis en œuvre grâce à l'ouverture de quatre postes budgétaires au sein du programme 793. Deux agents ont d'ores et déjà été recrutés et le processus de recrutement de deux agents supplémentaires est en cours.

L'ensemble des conventions de mise à disposition individuelles arrivant également à échéance au plus tard le 31 décembre 2017, **seul un agent EDF verra sa mise à disposition reconduite jusqu'à son départ en retraite courant 2018**, sous réserve du recrutement effectif à cette date des agents prévus.

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » VA CONSACRER 100 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES À UNE PRIME À LA CONVERSION RECALIBRÉE

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

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

Le CAS finance deux types d'aides :

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

C'est le **Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres**, dont la gestion est assurée par **l'Agence de services et de paiement**, qui est chargé **du suivi des dossiers des demandes d'aides** dont le financement repose sur les crédits du compte d'affectation spéciale et qui **assure leur versement**.

1. Des crédits en hausse de 41 millions d'euros en 2018, dans un contexte de fortes évolutions des aides à l'acquisition de véhicules propres et à la mise au rebut des véhicules anciens

Les crédits du compte d'affectation spéciale **augmenteront de + 11,8 %** en 2018.

Cette hausse recouvre deux mouvements distincts :

- la baisse de - 18,4 % des crédits du programme 791, c'est-à-dire des bonus versés pour l'achat de véhicules propres ;

- le quasi-quintuplement (+ 370 %) des crédits du programme 792 qui finance les primes à la conversion.

Évolution des crédits (AE=CP) du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » en 2017 et 2018, et exécution 2016

(en euros)

Programme	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2017-2018 (en %)
791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres »	207 448 198	320 000 000	261 000 000	- 18,4 %
792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants »	28 003 669	27 000 000	127 000 000	+ 370,4 %
Total	235 451 867	347 000 000	388 000 000	+ 11,8 %

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

Ces deux mouvements sont **rigoureusement inverses à ceux opérés par le précédent Gouvernement** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, qui avait vu les crédits du programme 791 augmenter de + 35,6 % et ceux du programme 792 diminuer de - 55 %.

Ces évolutions quelque peu erratiques traduisent les difficultés qu'éprouvent les Gouvernements successifs à calibrer de la manière la plus efficace les différentes aides portées par le présent compte d'affectation spéciale.

a) Une baisse de 59 millions d'euros des aides à l'acquisition de véhicules propres

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

Les conditions d'attribution et les caractéristiques de ces « bonus » sont déterminées **par les articles D.251-1 à D.251-13 du code de l'énergie.** Ces dispositions font l'objet de **modifications par le Gouvernement quasiment tous les ans.** Leur dernière version résulte **du décret n° 2017-196 du 16 février 2017** mais le Gouvernement entend **de nouveau les faire évoluer en 2018.**

(1) Les bonus en faveur de l'achat ou de la location d'automobiles propres ne devraient plus concerner en 2018 que les véhicules 100 % électriques

Pour l'année 2017, le bonus principal est **le bonus automobile**, qui prévoit **une aide de 27 % du coût d'acquisition**, dans la limite de **6 000 euros pour les véhicules électriques émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre** (véhicules à 100 % électriques), **une aide de 1 000 euros pour les véhicules émettant de 21 à 60 grammes de CO₂ par kilomètre** (véhicules hybrides rechargeables) et **une aide de 1 000 euros pour les deux ou trois roues et les quadricycles à moteur électrique d'une puissance supérieure ou égale à 3kW.**

Évolution du « bonus » automobile entre 2017 et 2018

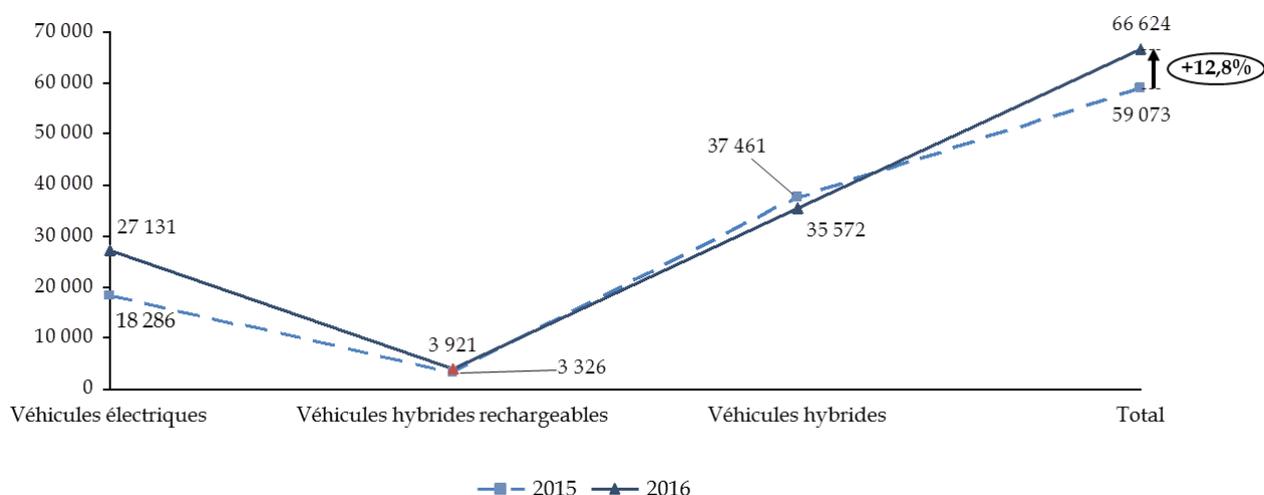
(en euros)

	2017	2018
Bonus pour les véhicules électriques neufs	6 000	6 000
Bonus pour les véhicules hybrides rechargeables neufs	1 000	0
Bonus pour les deux ou trois roues et les quadricycles à moteur électrique d'une puissance supérieur ou égale à 3kW	1 000	900
Bonus pour les vélos à assistance électrique, les deux ou trois roues et les quadricycles à moteur électrique d'une puissance inférieure à 3kW	200 (jusqu'au 31 janvier 2018)	0 (à partir du 1 ^{er} février 2018)

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

Pour 2018, le Gouvernement prévoit, selon le projet annuel de performances du compte d'affectation spéciale, **de maintenir l'aide de 27 % du coût d'acquisition, dans la limite de 6 000 euros, pour les véhicules électriques mais mettrait fin en revanche au bonus de 1 000 euros versé en faveur des véhicules hybrides rechargeables.**

Nombre de « bonus » automobile versés en 2015 et en 2016



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

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

Simultanément, **il diminuerait le bonus versé en faveur de l'acquisition des deux ou trois roues et des quadricycles électriques à 900 euros.**

Ces deux mesures restrictives devraient permettre d'assurer la **diminution de - 18,4 % des crédits du programme 791.**

Selon le Gouvernement, *« plus de 90 % de la dépense [du programme 791] concernera l'achat d'un véhicule électrique, le reste étant dédié au bonus pour les deux ou trois roues et les quadricycles électriques et aux mesures transitoires ».*

- (2) La fin au 31 janvier 2018 du bonus en faveur des vélos à assistance électrique a suscité une vive controverse, contraignant le Gouvernement à le prolonger sous une forme aménagée

Le décret n° 2017-196 du 16 février 2017 susmentionné a créé, **pour une période temporaire débutant le 19 février 2017 et prenant fin le 31 janvier 2018, une aide¹ de 20 % du coût d'acquisition toutes taxes comprises d'un maximum de 200 euros, sans conditions de ressources, à l'acquisition d'un cycle à pédalage assisté neuf – en d'autres termes, un vélo à assistance électrique (VAE)², dont le coût moyen est légèrement supérieur à 1 000 euros.**

Cette prime décidée par le précédent Gouvernement **à la surprise générale pour développer les mobilités douces et décarbonées** avait déjà fait l'objet de **150 000 demandes au 15 septembre 2017** et le ministère de la transition écologique et solidaire s'attend à ce que **100 000 demandes d'aides supplémentaires** soient déposées d'ici au 31 janvier 2018, soit **250 000 demandes au total.**

Le coût total de cette prime pour le budget de l'État atteindrait dans ce cas **50 millions d'euros environ, soit une somme très supérieure à celle qui était attendue lors du lancement du dispositif.**

Le nouveau Gouvernement estimant qu'il n'était **plus nécessaire de financer des aides pour soutenir ce secteur industriel et inciter les Français à se procurer un VAE**, le projet annuel de performances pour 2018 du compte d'affectation spéciale prévoyait expressément de *« ne pas prolonger le bonus versé en faveur de l'acquisition d'un vélo à assistance électrique,*

¹ Cette aide est susceptible d'être attribuée à toute personne physique majeure justifiant d'un domicile en France, à toute personne morale justifiant d'un établissement en France ainsi qu'à toute administration de l'État. Une personne physique ne peut en bénéficier qu'une seule fois.

² À la double condition que ledit vélo n'utilise pas de batterie au plomb et ne soit pas cédé par l'acquéreur dans l'année suivant son acquisition.

dont la fin est prévue au 31 janvier 2018 ». Ce choix était d'autant plus cohérent que **de plus en plus de collectivités territoriales ont mis en place leurs propres aides à l'acquisition de VAE.**

De fait, **le marché du VAE est actuellement en plein essor** puisqu'il a représenté **138 000 ventes en 2016** (soit **5 % des ventes de vélos**, pour un marché de **3 millions de vélos**) et devrait largement **dépasser la barre des 200 000 ventes en 2017** (le marché croît en moyenne de **30 % par an**).

Confronté à la mobilisation de plusieurs députés de sa majorité souhaitant voir **ce dispositif être prolongé au-delà du 31 janvier 2018**, le Gouvernement a accepté **de revenir sur sa volonté initiale d'y mettre fin** mais a annoncé que **l'aide serait désormais soumise à deux conditions qui devraient considérablement réduire sa portée et son coût** : **l'aide de l'État ne pourra venir qu'en complément de l'aide d'une collectivité territoriale et seuls les ménages les plus modestes y seront désormais éligibles.**

Tirant les conséquences **du prolongement de cette aide à l'acquisition d'un VAE nouvelle formule**, le Gouvernement a **augmenté les crédits du programme 791 de 5 millions d'euros**, soit **10 % du coût de l'aide** sur la période allant du 19 février 2017 au 31 janvier 2018.

La croissance du secteur des vélos à assistance électrique est une bonne nouvelle, tant d'un point de vue économique qu'environnemental. Faut-il pour autant **continuer à aider une filière en pleine croissance**, au risque **d'effets d'aubaine importants** ?

Votre rapporteur spécial estime que **le Gouvernement aurait dû rester fidèle à sa volonté de départ et ne pas prolonger un dispositif qui ne présente plus d'utilité.**

Il proposera donc au Sénat **un amendement visant à supprimer les 5 millions d'euros de crédits supplémentaires** affectés au programme 791 par l'Assemblée nationale.

b) La transformation de la prime à la conversion, conformément aux annonces du Plan Climat, représentera un coût supplémentaire de 100 millions d'euros

Le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants » finance **le dispositif de « prime à la conversion »**, qui consiste à **accorder une aide pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable** si cet achat s'accompagne **de la mise au rebut d'un véhicule ancien et polluant.**

La prime à la conversion a été mise en place le 1^{er} avril 2015 pour **accélérer le retrait des vieux véhicules diesels**, et en particulier **les plus de 3 millions de véhicules que leur niveau de pollution rend non éligibles à la vignette « Crit »air** », à savoir les voitures particulières d'avant 1997 et les camionnettes d'avant 1998.

Les conditions d'attribution et les caractéristiques de cette prime à la conversion sont **également déterminées par les articles D.251-1 à D.251-13 du code de l'énergie**, dans leur version résultant du décret n° 2017-196 du 16 février 2017.

Nombre de primes à la conversion versés en 2015 et en 2016

Nombre de véhicules	Véhicules émettant moins de 21 g CO ₂ /km	Véhicules émettant entre 21 et 60 g CO ₂ /km	Véhicules Euro 6 neufs	Véhicules Euro 6 d'occasion	Véhicules Euro 6 d'occasion	Total
2015	3 097	69	61	-	3	3 230
2016	9 298	112	217	21	4	9 652

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

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les critères qui régissent la prime à la conversion sont les suivants :

- **le véhicule mis au rebut**, qu'il s'agisse d'une voiture particulière ou d'une camionnette, **doit fonctionner au gazole (diesel)** et avoir été **immatriculé avant le 1^{er} janvier 2006** ;

- le véhicule acheté est **soit un véhicule électrique neuf** (4000 euros de prime), **soit un véhicule hybride rechargeable essence** (2 500 euros de prime) ;

- **les ménages non imposables** peuvent percevoir **1 000 euros de prime** pour l'achat d'une voiture particulière émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre essence Euro 6 neuve ou d'occasion ou électrique d'occasion, et **500 euros de prime** pour l'achat d'une voiture particulière émettant moins de 110 grammes CO₂ par kilomètre essence Euro 5 neuve ou d'occasion.

Pour 2018, le nouveau Gouvernement entend **faire évoluer en profondeur la prime à la conversion** et affiche **l'objectif très ambitieux de convertir plus de 100 000 véhicules par an**, contre **seulement 21 000 véhicules convertis¹ entre le 1^{er} avril 2015 et le 30 septembre 2017**.

¹ Sur les 21 000 vieux véhicules diesel mis au rebut, 20 000 ont été remplacés par des véhicules 100 % électriques.

Dans cette perspective, il prévoit de **modifier une nouvelle fois les articles D.251-1 à D.251-13 du code de l'énergie** afin :

- **d'élargir aux véhicules à essence immatriculés avant 1997** la liste des véhicules éligibles à la prime à la conversion ;

- **de renforcer considérablement la prime pour l'achat d'un véhicule thermique peu polluant ou d'un véhicule électrique d'occasion**, puisque tous les ménages, sans conditions de ressources, pourront **bénéficier d'une prime de 1 000 euros**, les ménages non imposables bénéficiant d'une surprime de 1 000 euros ;

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

- de baisser de **4 000 euros à 2 500 euros la prime pour l'achat d'un véhicule électrique neuf** ;

- de baisser de **2 500 euros à 1 000 euros la prime pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable essence**.

Le coût de ce nouveau dispositif – sous réserve que les prévisions du Gouvernement se réalisent – serait de **127 millions d'euros** en 2018, soit **une hausse de 100 millions d'euros du coût de la prime à la conversion**.

L'ampleur nouvelle donnée à la prime à la conversion par le nouveau Gouvernement apparaît **plutôt séduisante** et votre rapporteur spécial espère **qu'elle pourra avoir un véritable effet de levier sur le renouvellement du parc automobile français**, source d'une pollution très dommageable pour l'environnement et la santé humaine.

Mais il souhaite que l'exécutif soit attentif à **la cohérence d'ensemble des dispositifs de bonus-malus**.

Selon les informations qui lui ont été communiquées, et qui sont synthétisées dans le tableau ci-dessous, **les ménages pourront**, dans le cadre de la nouvelle prime à la conversion dont les modalités seront fixées par décret, **bénéficier d'une prime de 1000 euros sans conditions de ressources pour l'achat d'un véhicule neuf ou d'occasion Crit'air 1 ou 2** (essence ou diesel), **émettant moins de 130 grammes de CO₂ par kilomètre**, assortie d'une surprime de 1 000 euros pour les ménages non imposables.

Or, l'article 24 du présent projet de loi de finances prévoit que le seuil d'application du malus automobile, qui était de 127 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre, connaîtra au 1^{er} janvier 2018 **une nouvelle baisse à 120 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre**.

Cela signifie que **des ménages recevront une aide de l'État pour acheter des véhicules thermiques** sur lesquels pèsera un malus écologique (les véhicules émettant **entre 120 et 130 grammes de CO₂ par kilomètre**),

autrement dit **un impôt censé les inciter à acheter d'autres véhicules moins polluants.**

La transition écologique et énergétique **mérite mieux qu'une politique de gribouille** et votre rapporteur spécial appelle le Gouvernement à veiller à ce que **les critères de la nouvelle mouture de la prime à la conversion**, déterminés par voie réglementaire, **ne prévoient aucune aide pour l'achat d'un véhicule auquel s'applique un malus**, même s'il s'accompagne de la mise au rebut d'un autre véhicule plus polluant.

Évolution de la prime à la conversion entre 2017 et 2018

	2017	Nouveau dispositif prévu pour 2018
Critères devant être remplis par le véhicule mis au rebut	-voiture particulière ou camionnette - diesel immatriculé pour la première fois avant 2006	- voiture particulière ou camionnette - diesel immatriculé pour la première fois avant 2001 (2006 pour les ménages non imposables) ou essence immatriculé avant 1997
Cas 1 : prime pour l'achat d'un véhicule électrique neuf associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule (bonus écologique de 6 000 euros en sus)	4 000 euros	2 500 euros
Cas 2 : prime pour l'achat d'un véhicule électrique d'occasion associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule	1 000 euros pour les ménages non imposables, uniquement pour les voitures particulières	- 1 000 euros sans conditions de ressources - 2 000 euros pour les ménages non imposables pour les voitures particulières et les camionnettes
Cas 3 : prime pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable neuf associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule	- 2 500 euros pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable essence - 0 euro pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable diesel	1 000 euros sans conditions de ressources
Cas 4 : prime pour l'achat d'un véhicule thermique associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule	Uniquement pour les ménages non imposables : - 1 000 euros pour l'achat d'un véhicule neuf ou d'occasion essence Euro 6 émettant moins de 110 grammes de CO ₂ par kilomètre - 500 euros pour l'achat d'un véhicule neuf ou d'occasion essence Euro 5 émettant moins de 110 grammes de CO ₂ par kilomètre	- 1000 euros sans conditions de ressources pour l'achat d'un véhicule neuf ou d'occasion Crit'air 1 ou 2 (essence ou diesel), émettant moins de 130 grammes de CO ₂ par kilomètre - surprime de 1 000 euros pour les ménages non imposables

Cas 5 : deux et trois roues motorisés et quadricycles électriques neufs acquis		<ul style="list-style-type: none"> - 100 euros (dans la limite de 27 % du prix du véhicule) sans conditions de ressources - surprime de 1 000 euros pour les ménages non imposables
Nombre de véhicules convertis	Près de 19 000 véhicules en deux ans, dont moins de 500 voitures particulières thermiques (prime à destination des ménages non imposables)	Cible : plus de 100 000 par an

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

2. Un nouveau durcissement du malus devrait permettre de lever 121 millions d'euros de recettes supplémentaires au profit du compte d'affectation spéciale

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

Outre le financement du CAS, le « malus » vise à **pénaliser l'achat de ces véhicules en taxant l'externalité négative que leurs émissions de CO₂ représentent pour la société et à inciter les consommateurs à se procurer à leur place des véhicules à faibles émissions de CO₂.**

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

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

En pratique, le « malus » est **une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation due sur le premier certificat d'immatriculation délivré en France pour une voiture particulière¹. Ses caractéristiques et son barème, qui varie en fonction du taux d'émission de dioxyde de carbone par kilomètre, sont déterminés par l'article 1011 bis du code général des impôts.**

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

Pour faire face à **l'augmentation attendue des dépenses du CAS en 2017**, l'article 45 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 avait prévu **une hausse des tarifs du malus automobile** avec :

- **un abaissement du seuil d'application du malus à 127 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre** contre 130 grammes antérieurement ;
- **une augmentation forte de la progressivité du malus à partir d'un niveau d'émissions de 155 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre.**

Pour réduire les effets de seuil, il avait également procédé à **un lissage du malus**, le tarif évoluant désormais **de manière progressive, pour chaque gramme de CO₂ supplémentaire**, et non plus tous les cinq grammes, comme c'était le cas auparavant.

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, **les dépenses du compte d'affectation spéciale devraient croître de 11,8 % en 2018**. En outre, la direction générale de l'énergie et du climat s'attend à ce que **les immatriculations des véhicules les plus polluants diminuent l'an prochain**, ce qui pèsera négativement sur les recettes du CAS.

Pour **restaurer l'équilibre financier du compte d'affectation spéciale et rendre le malus automobile plus incitatif**, il apparaît donc **nécessaire de durcir de nouveau son barème**.

Dans cette perspective, l'article 24 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit **une révision du barème du « malus » applicable au 1^{er} janvier 2018** qui comprend :

- **une nouvelle baisse du seuil d'application du malus de 127 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre à 120 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre ;**
- **une augmentation systématique mais modérée du tarif applicable à tous les niveaux d'émissions dès 120 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre**, avec un malus allant de 50 euros à 10 500 euros pour les véhicules émettant plus de 185 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre.

L'application du malus **aux véhicules émettant de 120 à 126 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre** élargira l'assiette de la taxation : le malus devrait s'appliquer à **21 % des ventes de voitures en 2018**, contre **15 % des ventes en 2017**.

**Évolution du nombre de véhicules neufs ayant fait l'objet d'un « bonus
ou d'un « malus », et véhicules « neutres »**

(en pourcentage)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Classes Bonus	50	32	24	37	3	4	4
Classes Neutre	41	57	51	52	80	83	85
Classes Malus	9	11	25	11	17	14	12

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

Selon l'étude d'impact de l'article 24, ce durcissement du barème du malus devrait permettre de **lever 121 millions d'euros de recettes supplémentaires au profit du compte d'affectation spéciale, pour un rendement total de 388 millions d'euros.**

Barème du « malus » appliqué aux véhicules qui émettent le plus de dioxyde de carbone prévu par l'article 24 du projet de loi de finances pour 2018

Taux d'émission de dioxyde de carbone <i>(en grammes par kilomètre)</i>	Montant du « malus » <i>(en euros)</i>
taux ≤ 119	0
120	50
121	53
122	60
123	73
124	90
125	113
126	140
127	173
128	210
129	253
130	300
131	353
132	410
133	473
134	540
135	613
136	690
137	773
138	860
139	953
140	1 050
141	1 153
142	1 260
143	1 373

144	1 490
145	1 613
146	1 740
147	1 873
148	2 010
149	2 153
150	2 300
151	2 453
152	2 610
153	2 773
154	2 940
155	3 113
156	3 290
157	3 473
158	3 660
159	3 853
160	4 050
161	4 253
162	4 460
163	4 673
164	4 890
165	5 113
166	5 340
167	5 573
168	5 810
169	6 053
170	6 300
171	6 553
172	6 810
173	7 073
174	7 340
175	7 613
176	7 890
177	8 173
178	8 460
179	8 753
180	9 050
181	9 353
182	9 660
183	9 973
184	10 290
185 ≤ taux	10 050

Source : article 24 du projet de loi de finances pour 2018

3. Les incessantes évolutions paramétriques des aides à l'acquisition de véhicules propres nuisent à leur lisibilité et à leur efficacité

Ces dernières années, les aides à l'acquisition de véhicules propres et au retrait de véhicules polluants **ont fait l'objet de modifications tous les ans** et les montants versés ont été **systématiquement très inférieurs aux prévisions du Gouvernement**, témoignant d'une forme de **relative inefficacité du dispositif de bonus-malus**.

Les résultats **très décevants à ce stade de la prime à la conversion**, mise en œuvre depuis le 1^{er} avril 2015, en fournissent **un exemple particulièrement éloquent**.

Alors que le Gouvernement avait prévu que **80 000 primes seraient versées en 2015**, seules **3 230 aides ont effectivement été attribuées**.

Tirant les conséquences de **cette déconvenue**, le Gouvernement a **nettement assoupli ses paramètres** pour 2016 (des véhicules moins anciens susceptibles d'être mis au rebut, des aides plus incitatives et davantage de véhicules éligibles à l'aide), mais a enregistré **un nouvel échec** : alors que les crédits du programme 792 avaient **augmenté de 30 millions d'euros** en 2016, le collectif budgétaire de fin d'année **a annulé près de 80 % de ces crédits supplémentaires** et seuls **27 millions d'euros** sont venus abonder ce programme en 2017.

Les nouveaux ajustements entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2017 **n'ont guère permis de relancer la prime à la conversion**, avec **5 546 dossiers traités** par l'Agence de services et de paiement (ASP) au premier semestre.

Au total, depuis sa création, **seules 21 000 primes à la conversion ont été versées** (95 % ont donné lieu à l'achat d'un véhicule électrique). C'est dire **l'ampleur du défi** auquel s'attaque le Gouvernement **en se fixant un objectif de 100 000 primes à la conversion dès 2018**.

L'assouplissement des différents paramètres de la prime et la disparition des conditions de ressources dans un certain nombre de cas devraient **renforcer son efficacité**.

Mais encore faudra-t-il que :

- **les consommateurs, les concessionnaires et les constructeurs** disposent de **l'ensemble des informations sur cette prime** renouvelée et que celle-ci soit **beaucoup plus visible** que les années précédentes ;

- **le dispositif cesse enfin d'être modifié tous les ans**, ce qui lui ôte toute lisibilité et empêche l'ensemble des acteurs du marché automobile français de se l'approprier.

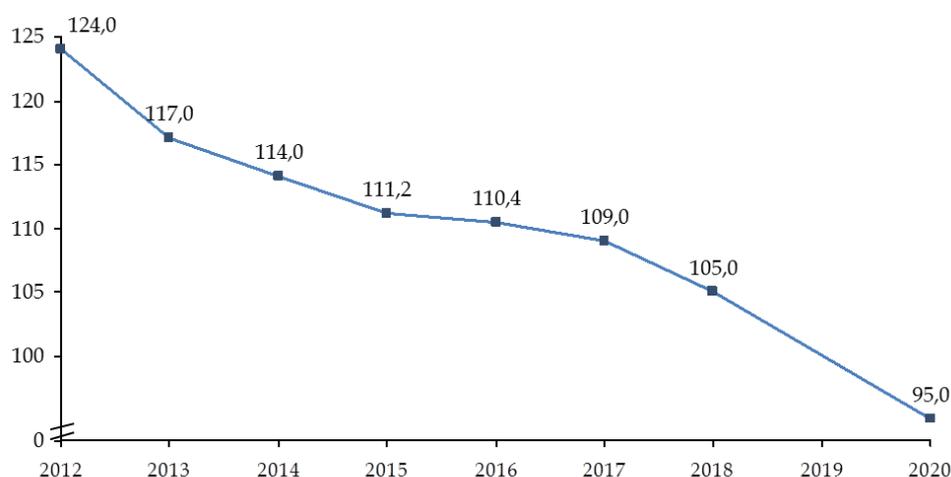
Plus largement, l'ensemble des aides et le « malus » portés par le présent compte d'affectation spéciale **contribuent-ils véritablement à modifier les caractéristiques du parc automobile français ?**

Indéniablement, **la moyenne des émissions de CO₂ des véhicules neufs** vendus en France est passée, depuis l'instauration du mécanisme de bonus-malus, de **149 grammes de CO₂ par kilomètre** à la fin de l'année 2007 à **110 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre** en juillet 2016.

Mais **cette baisse des émissions des véhicules neufs tend actuellement à ralentir**, selon la direction générale de l'énergie et du climat, alors que la cible fixée au niveau européen est de **95 grammes d'émissions de CO₂ par kilomètre**. Le durcissement du malus prévu dans le présent projet de loi de finances vise à **relancer ce mouvement de diminution** qui s'est **quelque peu enrayé ces derniers mois**.

Évolution des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs

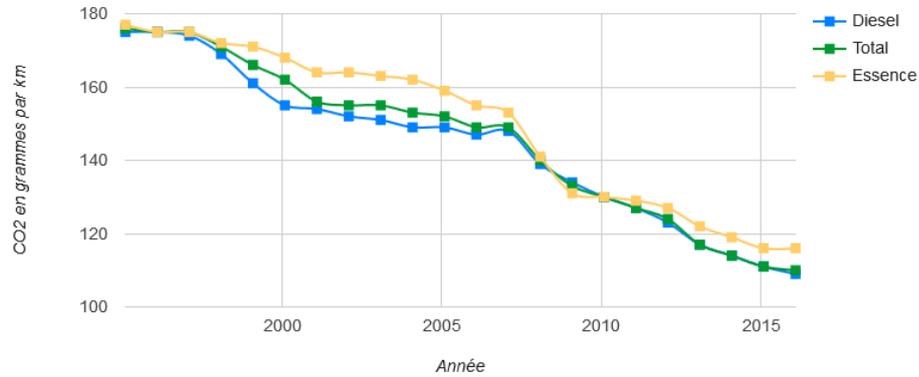
(en grammes de CO₂ par kilomètre)



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

Si **les progrès technologiques réalisés par les constructeurs et les évolutions des attentes des consommateurs** sont assurément les principaux responsables de **la baisse des émissions des véhicules neufs, relativement spectaculaire** lorsque on l'observe sur le **moyen terme** (voir le graphique ci-dessous), **les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics, sous la forme d'aides à l'achat de véhicules moins polluants et de pénalisation des véhicules les plus polluants, envoient un signe fort à l'ensemble des acteurs économiques, même si celui-ci doit gagner en clarté et en stabilité.**

Évolution du taux moyen d'émissions de CO2 en France - véhicules particuliers neufs vendus en France



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

Enfin, un autre chantier essentiel n'a été qu'à peine entamé par la mise en place de la prime à la conversion : **celui du retrait des plus de 3 millions de véhicules que leur niveau de pollution rend non éligibles à la vignette « Crit'air »**, soit les voitures particulières d'avant 1997 et les camionnettes d'avant 1998.

Il faut donc souhaiter que la nouvelle mouture de cette prime parvienne cette fois-ci à atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 54

(Article L. 213-9-2 du code de l'environnement et article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement

Commentaire : le présent article prévoit la création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES AGENCES DE L'EAU, ACTEURS CENTRAUX DE LA POLITIQUE DE L'EAU

1. Des opérateurs de l'État aux missions tournées vers la mise en œuvre des directives européennes

Opérateurs de l'État, les agences de l'eau sont des **établissements publics à caractère administratif** placés sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES). Les grands axes de leur action sont arrêtés et évalués dans le cadre des **contrats d'objectifs conclus fin 2013** pour la période 2013-2018.

Créées par la loi sur l'eau de 1964¹, et réformées par la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques², les six agences de l'eau jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la politique de l'eau. Elles organisent la planification et le financement des politiques de l'eau au niveau des bassins hydrographiques.

Les agences de l'eau jouent un **rôle central dans l'application des directives communautaires dans le domaine de l'eau**, en particulier la directive sur les eaux résiduaires urbaines³, qui impose aux États membres la collecte et le traitement des eaux usées pour toutes les agglomérations, afin d'éviter que leurs rejets ne polluent les milieux naturels, et la directive-cadre

¹ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

² Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

³ Directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU).

sur l'eau¹. En outre, elles détiennent, en lien avec les conseils généraux, une **mission de solidarité à l'égard des communes rurales**, visant à favoriser l'équipement des services d'eau et d'assainissement

Leur **périmètre d'intervention recouvre celui des comités de bassin², dont elles assurent le secrétariat** : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie.

2. Un cadre d'action régi par des programmes pluriannuels d'intervention

L'action des agences de l'eau est encadrée par des **programmes pluriannuels d'intervention**. La programmation en cours, qui a débuté le 1^{er} janvier 2013 et couvre la période 2013-2018, relève des dixièmes programmes annuels d'intervention.

Son cadre a été défini par l'article 124 de la loi de finances pour 2012³. Parmi les évolutions significatives de ce cadre figure le **plafonnement des recettes des agences sur l'ensemble du programme (2013-2018) à 13,8 milliards d'euros**, soit un plafond de 2,3 milliards d'euros par an, un excédent éventuel en fin de programme devant être reversé au budget de l'État. En outre, le plafond des dépenses des dixièmes programmes a été porté à 13,3 milliards d'euros sur la période.

De plus, **les missions des agences de l'eau ont été élargies** dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016⁴, qui prévoit notamment que les agences de l'eau peuvent apporter une aide financière aux personnes publiques et privées pour leurs actions d'intérêt commun visant une gestion équilibrée et durable non seulement de la ressource en eau, mais également du milieu marin et de la biodiversité.

¹ Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE).

² Pour mémoire, dans chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est créé un comité de bassin, consulté sur l'opportunité des actions significatives d'intérêt général envisagées. En outre, il définit les orientations de l'action de l'agence de l'eau et participe à l'élaboration de ses décisions financières. Chaque comité de bassin est composé de trois collègues, représentant respectivement les collectivités territoriales, les usagers de l'eau et l'État.

³ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁴ Article 29 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

B. FINANCÉES PAR LA VOIE DE TAXES AFFECTÉES, LES AGENCES DE L'EAU CONTRIBUENT D'ORES ET DÉJÀ AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE LA BIODIVERSITÉ ET À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

1. Un financement par ressource affectée obéissant à la logique du pollueur-payeur

Les ressources financières des agences de l'eau proviennent principalement des redevances sur l'eau, et plus marginalement des remboursements des avances faites par elles et de subventions versées par des personnes publiques.

Les redevances affectées aux agences de l'eau sont en réalité des **taxes fiscales environnementales**¹, perçues auprès des usagers de l'eau², en application des principes de prévention et de réparation des dommages à l'environnement.

Les assiettes des redevances sont harmonisées sur l'ensemble du territoire, tandis que les taux sont encadrés par la loi et fixés par les conseils d'administration des agences de l'eau, sur avis conforme du comité de bassin.

Les redevances affectées aux agences de l'eau ne sont pas soumises au mécanisme de plafonnement et d'écrêtement des taxes affectées prévu par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012³. En effet, les agences de l'eau ont été préservées de ce mécanisme, sur le fondement de la nature des taxes qui leur sont affectées, assimilées à des redevances.

Les redevances affectées aux agences de l'eau sont plafonnées, depuis 2016, à **2,3 milliards d'euros**, hors contribution à l'AFB et au plan « Ecophyto » (cf. *infra*).

¹ Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel les considèrent comme des impositions de toutes natures.

² Usagers domestiques, collectivités, industriels, agriculteurs et pêcheurs.

³ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre de finances pour 2012.

2. Le plafonnement des contributions versées par les agences de l'eau

L'article 82 de la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques¹ a créé une **contribution financière** des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), dont le **Parlement fixe le plafond sur la durée du programme pluriannuel d'intervention** (articles L. 213-9-1 et L. 213-9-2 du code de l'environnement).

La loi de finances pour 2012² a **ainsi prévu l'augmentation de la contribution à l'ONEMA, plafonnée à 150 millions d'euros par an de 2013 à 2018.**

À ce titre, l'**arrêté du 25 avril 2017 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité** a fixé cette contribution à 145 millions d'euros pour 2017 et 150 millions d'euros pour 2018.

La loi relative à la reconquête de la biodiversité³ a substitué l'Agence française de la biodiversité (AFB) à l'ONEMA.

Par ailleurs, l'article 122 de la loi de finances pour 2009⁴ a affecté une fraction du produit annuel de la redevance pour pollution diffuse à l'ONEMA, afin de mettre en œuvre le **plan « Ecophyto »**, destiné à diminuer le recours aux produits phytosanitaires. Le budget de ce plan est dorénavant intégré à celui de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

La loi de finances pour 2012⁵ a plafonné à **41 millions d'euros par an le versement des agences de l'eau au titre du plan « Ecophyto » entre 2013 et 2018.**

3. Au regard de la dynamique des produits des redevances de l'eau, des prélèvements sur le fonds de roulement des agences ont été opérés depuis 2014

Le produit global des redevances de l'eau a augmenté de 27 % entre 2007 et 2013, passant de 1,73 milliard d'euros à 2,20 milliards d'euros. Un renforcement des moyens des agences de l'eau s'est en effet avéré nécessaire en 2010, dans le cadre de la révision à mi-parcours des neuvièmes programmes d'intervention, afin de mettre en œuvre les engagements du Grenelle de l'environnement et les obligations liées à la directive-cadre sur l'eau.

¹ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

² Il de l'article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

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

⁴ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

⁵ 3° du III de l'article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

À la fin de l'année 2013, le niveau de fonds de roulement¹ des agences de l'eau dépassait 577 millions d'euros, pour une trésorerie de 350 millions d'euros.

Dans le cadre de la **contribution des opérateurs de l'État au redressement des comptes publics**, l'article 48 de la loi de finances pour 2014² a opéré un prélèvement de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau.

En outre, l'article 32 de la loi de finances pour 2015³ a prévu un **prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau de 175 millions d'euros par an de 2015 à 2017** (soit 525 millions d'euros sur trois ans)⁴.

C. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ, NOUVEL OPÉRATEUR CENTRAL DE LA POITIQUE DE LA BIODIVERSITÉ

1. En sus de la contribution plafonnée versée par les agences de l'eau, l'AFB bénéficie d'une subvention pour charge de service public versée par le programme 213

La loi relative à la reconquête de la biodiversité a créé l'Agence française pour la biodiversité (AFB) le 1^{er} janvier 2017, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif. Son objectif est de doter la France d'un **opérateur intégré** pour rénover l'action publique en matière de protection de la biodiversité et de la qualité de l'eau et des milieux marins.

L'AFB est issue de la réunion de quatre organismes engagés dans les politiques de la biodiversité, soit un total de plus de 1200 agents :

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

Les **dix parcs nationaux** lui sont également rattachés.

¹ Somme d'argent constamment disponible pour couvrir les dépenses courantes, le fonds de roulement correspond au solde entre les ressources à plus d'un an, dites stables, et les immobilisations (emplois stables à plus d'un an).

² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁴ Ce montant est réparti, chaque année, entre les agences de l'eau au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances pour atteintes aux ressources en eau mentionnées à l'article L. 213-10 du code de l'environnement.

En plus des contributions des agences de l'eau, l'AFB reçoit une **subvention pour charges de service public** du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », à hauteur de **34,5 millions d'euros en 2017**.

2. L'ONCFS et les parcs nationaux bénéficient également de subventions pour charge de service public

Des subventions pour charges de service public sont aussi versées à partir des crédits budgétaires du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » pour :

- les **parcs nationaux**, à hauteur de **64 millions d'euros en 2017** ;
- l'**Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**, pour un montant de **67,7 millions d'euros en 2017**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article propose la mise en place d'une **contribution annuelle des agences de l'eau** au profit :

- d'une part, de l'**Agence française pour la biodiversité**, à hauteur d'un montant compris entre **240 et 260 millions d'euros** ;
- d'autre part, de l'**Office national de la chasse et de la faune sauvage**, à hauteur d'un montant compris entre **30 et 37 millions d'euros**.

Il est précisé que cette contribution serait liquidée, ordonnancée et recouvrée selon les modalités prévues pour les recettes des établissements publics administratifs de l'État.

En outre, un **arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget fixerait le montant de cette contribution**, en précisant **les parts allouées à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage**, et la répartition entre les agences de l'eau, au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances qu'elles perçoivent.

En conséquence, le II du présent article propose **l'abrogation de l'article 124 de la loi de finances pour 2012, prévoyant une contribution des agences de l'eau à l'ONEMA et au plan « Ecophyto »**, tandis que le III opère une mesure de coordination à l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Yannick Haury, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et de plusieurs députés du groupe La République en Marche, avec un avis défavorable du rapporteur spécial de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement renvoyant à un arrêté ministériel la **détermination des modalités de versement de la contribution annuelle des agences de l'eau.**

Il précise également que le **premier versement de chacune des agences, d'un montant de 10 millions d'euros par agence pour l'AFB et de 1,5 million d'euros par agence pour l'ONCFS** devra être opéré avant le 15 février 2018.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La mise en place d'une contribution annuelle des agences de l'eau au financement de l'Agence française pour la biodiversité et de l'ONCFS en contrepartie de la suppression de l'ensemble des crédits budgétaires qui y concouraient sur le programme 113, à hauteur de 136,2 millions d'euros, conduit votre rapporteur spécial à formuler **deux constats** :

- d'une part, **l'État se désengage du financement de la politique de la biodiversité** ;

- d'autre part, au **transfert injustifié de ce financement aux agences de l'eau**, rompant avec le principe selon lequel « l'eau paye l'eau », s'ajoute une **mise à contribution injustifiée et périlleuse des agences de l'eau** par le biais d'un nouveau prélèvement sur leur fond de roulement.

1. Une dénaturation du principe même de la redevance

L'**allocation d'une partie des recettes des agences de l'eau au financement de la politique de la biodiversité et de la chasse** va totalement à l'encontre du principe selon lequel « l'eau paye l'eau », et s'éloigne de la **logique du « pollueur-payeur »** qui prévaut à la politique de l'eau.

Autrement dit, la mesure proposée par le Gouvernement conduit à dénaturer le principe même de la **redevance, qui constitue un versement en contrepartie directe de la prestation fournie par un service public ou de l'utilisation d'un ouvrage public.**

Au total, en 2018, près du quart du total des produits de redevances, soit un montant de près de **500 millions d'euros** seraient « détournés » des politiques de l'eau¹.

2. Une mise à contribution disproportionnée et dangereuse des agences de l'eau

Le Gouvernement justifie cette opération par la volonté d'assurer « la bonne lisibilité des moyens consacrés aux opérateurs de la biodiversité ».

Or si votre rapporteur spécial partage cette observation, il estime que la simplification des vecteurs de financement de la politique de la biodiversité ne saurait s'effectuer au prix d'une **attrition des moyens des agences de l'eau**, mises à contribution par la voie d'un nouveau **prélèvement sur leur fonds de roulement d'un montant de 200 millions d'euros** prévu par l'article 19 du présent projet de loi de finances pour 2018.

En effet, la version initiale de l'article 19 du projet de loi de finances prévoyait une diminution du plafond des redevances perçues par les agences de l'eau de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros hors plan « Ecophyto ».

L'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement du Gouvernement conduisant à fixer le plafond à 2,28 milliards d'euros pour 2018, soit une baisse de 20 millions d'euros par rapport à 2017, mais un **relèvement de 175 millions d'euros par rapport à la version initiale**, en contrepartie d'un **nouveau prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau de 200 millions d'euros en 2018**.

Au surplus, l'article 19 prévoit également de modifier les dispositions qui excluaient le financement de l'AFB du plafond : le nouveau plafond de 2,28 milliards d'euros comprend ainsi le financement de l'AFB et de l'ONCFS.

Le montant de la contribution versée aux opérateurs s'élèverait, dans une fourchette basse, à 270 millions d'euros ; dans une fourchette haute, à 297 millions d'euros (hors plan « Ecophyto »). Si l'on retient la fourchette haute, la mesure proposée reviendrait à **doubler la contribution des agences de l'eau en 2018** (la contribution à l'AFB étant plafonnée à 150 millions d'euros jusqu'en 2017) alors même que le Gouvernement proposait initialement de réduire leurs recettes affectées de près de **195 millions d'euros**.

¹ 297 millions d'euros de contribution à l'AFB et à l'ONCFS dans une fourchette haute, auxquels s'ajoute le prélèvement sur le fond de roulement de 200 millions d'euros, pour un total de 497 millions d'euros.

La solution finalement proposée par le Gouvernement et retenue par l'Assemblée nationale ne constitue pas une solution viable : d'une part, le maintien du plafond de 2,28 milliards d'euros n'est que provisoire, d'autre part, le prélèvement sur le fond de roulement produit les mêmes effets que l'article tel qu'initialement proposé par le Gouvernement.

Ces éléments ne sont pas de bon augure dans le contexte de la préparation du onzième programme d'intervention des agences de l'eau, le dixième arrivant à échéance en 2018.

Votre rapporteur spécial estime que **cette mesure constitue une solution de facilité**. En effet, elle ne constitue ni une rationalisation de la fiscalité affectée, ni une réforme structurelle, et n'apporte pas une économie pérenne - sauf pour le budget de l'État -, puisque les agences devront rationaliser leurs dispositifs d'intervention, dans un contexte d'élargissement de leurs missions.

Décision de votre commission des finances : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 54 bis
(Article 1519 C du code général des impôts)

Affectation de 10 % des ressources du Fonds national de compensation de l'énergie en mer, issues de la taxe sur les éoliennes maritimes, à l'Agence française pour la biodiversité

Commentaire : le présent article affecte 10 % des ressources du Fonds national de compensation de l'énergie en mer, issues de la taxe sur les éoliennes maritimes à l'Agence française pour la biodiversité contre un niveau de 5 % prévu actuellement. En conséquence, les 5 % de recettes affectés au financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes sont supprimées.

I. LE DROIT EXISTANT

1. La taxe sur les éoliennes maritimes

L'article 1519 B du code général des impôts, inséré par la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005¹, a institué au profit des communes et des usagers de la mer **une taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent** (parcs éoliens *offshore*) situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale française, dite « *taxe sur les éoliennes maritimes* ».

En vertu de cet article, **cette taxe est acquittée par l'exploitant de l'unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent**. Elle est assise sur le nombre de mégawatts installés dans chaque unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elle n'est pas due l'année de la mise en service de l'unité.

Son tarif annuel est fixé à 15 094 euros par mégawatt installé. Ce montant évolue chaque année comme l'indice de valeur du produit intérieur brut total (PIB), tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année.

Pour mémoire, **3 000 mégawatts d'installations ont déjà été attribués** (leur mise en service progressive est prévue à partir de 2021) et 3 000 mégawatts supplémentaires devraient l'être dans les années à venir. Avec 3 000 mégawatts, le produit de la taxe sur les éoliennes maritimes pourrait représenter environ **45 millions d'euros par an**, selon la direction des affaires maritimes.

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Pour l'heure, et jusqu'au début de l'exploitation des premières éoliennes maritimes, le produit de cette taxe demeure donc nul.

2. L'affectation du produit de cette taxe

L'article 1519 C du code général des impôts prévoit que **le produit de la « taxe sur les éoliennes maritimes » est affecté au Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer.**

En vertu de cet article, les ressources de ce fonds sont réparties de la façon suivante :

- **50 %** sont affectés **aux communes littorales d'où des éoliennes maritimes sont visibles**¹ ;

- **35 %** sont affectés au **Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM)** pour le financement de projets concourant à l'exploitation durable **des ressources halieutiques**² ;

- **5 %** sont affectés au financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes ;

- **5 %** sont affectés, à l'échelle de la façade maritime, à l'Agence française pour la biodiversité ;

- **5 %** sont affectés aux organismes de secours et de sauvetage en mer agréés par l'autorité administrative.

Les modalités de répartition, d'affectation et d'utilisation du produit de la taxe, la définition des catégories d'opérations éligibles et l'organisation du contrôle par l'État sont précisées par le décret n° 2012-103 du 27 janvier 2012³.

¹ Il est tenu compte, dans la répartition de ce produit entre les communes, de la distance qui sépare les installations de l'un des points du territoire des communes concernées et de la population de ces dernières. Par exception, lorsque les installations sont visibles de plusieurs départements, la répartition est réalisée conjointement dans les départements concernés.

² Ce pourcentage est réparti à raison de 15 % au profit du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, 10 % pour les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins dans le ressort desquels les installations ont été implantées et 10 % pour les comités départementaux et interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages marins dans le ressort desquels les installations ont été implantées. En cas d'inexistence de comité départemental, le pourcentage bénéficie au comité régional correspondant.

³ Décret n° 2012-103 du 27 janvier 2012 relatif à l'utilisation des ressources issues de la taxe instituée par l'article 1519 B du code général des impôts.

3. Le financement de l'Agence française pour la biodiversité repose actuellement sur une subvention pour charges de service public et sur des contributions des agences de l'eau

La loi relative à la reconquête de la biodiversité a créé l'Agence française pour la biodiversité (AFB) le 1^{er} janvier 2017, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif. Son objectif est de doter la France d'un **opérateur intégré** pour rénover l'action publique en matière de protection de la biodiversité et de la qualité de l'eau et des milieux marins.

L'AFB est issue de la réunion de quatre organismes engagés dans les politiques de la biodiversité, soit un total de plus de 1200 agents :

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

Les **dix parcs nationaux** lui sont également rattachés.

L'AFB reçoit deux sortes de financement :

- une **subvention pour charges de service public** du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », à hauteur de **34,5 millions d'euros en 2017** ;
- des contributions des agences de l'eau.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 54 *bis* est issu d'un **amendement présenté par des membres du groupe Les Constructifs de l'Assemblée nationale**. Il a reçu un **avis favorable** du rapporteur spécial de la commission des finances et « *un avis de sagesse très favorable* » du Gouvernement.

Il affecte **10 % des ressources du Fonds national de compensation de l'énergie en mer, issues de la taxe sur les éoliennes maritimes à l'Agence française pour la biodiversité** contre un niveau de 5 % prévu actuellement.

En conséquence, **les 5 % de recettes affectés au financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes sont supprimés**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Les ressources du fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer, qui est financé par la taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer, **sont actuellement nulles**, et pour cause : **il n'existe toujours pas de d'éoliennes en mer** et par conséquent, **le rendement de la taxe sur les éoliennes maritimes en mer est également nul**. Les premières éoliennes maritimes pourraient être mises en service à Saint-Nazaire en 2021.

Pourtant, le Parlement **modifie presque chaque année dans le cadre des textes de financiers de l'automne la répartition des ressources du fonds susmentionné. Légiférer continuellement pour faire évoluer l'affectation de ressources qui n'existent pas encore n'a aucun sens.**

Décision de votre commission des finances : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 54 ter

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

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

Commentaire : le présent article prévoit la prolongation de la prise en charge partielle par le fonds de prévention des risques naturels majeurs de la démolition et de l'indemnisation de l'habitat informel en outre-mer et étend le champ d'intervention du fonds.

I. LE DROIT EXISTANT

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

Depuis sa création, l'utilisation des ressources du FPRNM initialement affectées aux expropriations a été progressivement élargie. Ce fonds permet actuellement de financer :

- **Des mesures prévues par le code de l'environnement :**
 - expropriation de biens exposés à des risques naturels majeurs ;
 - acquisitions amiables de biens exposés à des risques naturels majeurs ou gravement sinistrés par une catastrophe naturelle ;
 - dépenses d'évacuation temporaire et de relogement ;
 - opérations de reconnaissance et travaux de comblement de cavités souterraines et de marnières ;
 - études et travaux de réduction de la vulnérabilité imposés par un plan de prévention des risques naturels approuvé ;
 - campagnes d'information sur la garantie catastrophe naturelle ;
 - financement des opérations menées dans le cadre des programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) validées par la commission mixte inondation ;
- **Des mesures prévues par l'article 128 de la loi de finances pour 2004 :**
 - études et travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels des collectivités territoriales ;
- **Des mesures prévues par l'article 136 de la loi de finances pour 2006 :**

-
- dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et aux actions d'information préventive ;
 - études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
 - travaux de confortement des HLM dans les zones les plus exposées à un risque sismique ;
 - études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines ;
 - **aide financière et participation aux frais de démolition des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin ;**
 - élaboration et mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation prévues dans le cadre de la directive inondation ;
 - contribution au financement des engagements juridiques du programme 181 « Prévention des risques » antérieurs au 1er janvier 2014, pour les études, équipements et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités exposés à des risques naturels, réalisés ou subventionnés par l'État ;
 - possibilité de continuer à bénéficier du financement d'études et travaux prescrits par un PPRN approuvé annulé pour un vice de forme ou de procédure.

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

L'article 125 de la loi de finances pour 2017¹ a ainsi prolongé la plupart des **mesures financées par le FPRNM arrivant à échéance à la fin de l'année 2016.**

L'aide financière et la participation aux frais de démolition des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin expire quant à elle au 31 décembre 2017.

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

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

fixé à 12 % du montant des cotisations de base. Le reste du produit des primes ou cotisations additionnelles alimente le système d'indemnisation des catastrophes naturelles (CATNAT). En outre, le fonds peut recevoir des avances de l'État.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

D'une part, à la suite de l'ouragan Irma, il vise à prolonger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2018, l'aide financière et la participation aux frais de démolition des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin.

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

- les travaux à entreprendre doivent être préalablement identifiés par une étude de diagnostic de vulnérabilité aux inondations, avec une maîtrise d'ouvrage assurée par une collectivité ou un groupement de collectivités territoriales ; ces études et travaux sont prévus par le PAPI ;
- les travaux ne peuvent porter que sur des aménagements limités, dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien à la date de la signature de la convention de PAPI ;
- les conventions relatives aux PAPI définissent les objectifs du nombre d'habitations et de petites entreprises devant faire l'objet d'études de diagnostics de vulnérabilité et de travaux ;

En outre, une liste de types de travaux éligibles au fond dans ce cadre devra être fixée par arrêté du ministre chargé des finances et du ministre chargé des risques naturels.

Enfin, la contribution du fonds à ces études et travaux s'élèverait, dans la limite d'un plafond global de 5 millions d'euros par an :

- à 20 % des dépenses éligibles sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles ;
- à 40 % des dépenses éligibles réalisées sur des biens à usage d'habitation ou mixte ;

-
- à 50 % pour les études de diagnostic de la vulnérabilité des biens.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le contexte de dommages importants dans les Antilles françaises résultant de l'ouragan Irma, **catastrophe naturelle la plus coûteuse survenue en France, votre rapporteur spécial est naturellement favorable à la prolongation d'un an de l'aide financière et de la participation aux frais de démolition de l'habitat informel** situé en zone fortement exposée à un risque naturel prévisible dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin apportée par le fonds « Barnier ».

Quant à l'ouverture de la possibilité pour le fonds de soutenir la réduction de la vulnérabilité dans les territoires non couvertes par un PPRN mais relevant d'un PAPI, il semble qu'elle répond à une préoccupation des associations d'élus. Comme l'explique l'exposé de l'amendement, *« certains territoires concernés par des zones inondables comportent peu de constructions. Dans de telles situations, l'élaboration d'un plan de prévention des risques n'est pas justifiée »*. Or, jusqu'à présent, l'approbation d'un PPRN constitue une condition préalable au soutien financier du fonds « Barnier ».

S'il y a lieu de rappeler que l'article 19 du présent projet de loi de finances propose de plafonner les recettes affectées au fonds, la limitation de la participation du fonds à ce titre à 5 millions d'euros par an en fait une charge absorbable sans difficultés.

Décision de votre commission des finances : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 54 quater

Création d'une contribution annuelle de l'Agence française pour la biodiversité au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux

L'article 54 du présent projet de loi de finances (cf. *supra*) propose la mise en place d'une **contribution annuelle des agences de l'eau** au profit :

- d'une part, de **l'Agence française pour la biodiversité**, à hauteur d'un montant compris entre **240 et 260 millions d'euros** ;
- d'autre part, de **l'Office national de la chasse et de la faune sauvage**, à hauteur d'un montant compris entre **30 et 37 millions d'euros**.

Jusqu'à présent, les parcs nationaux bénéficiaient d'une subvention pour charges de service public versée à partir des crédits budgétaires du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », d'un montant de **64 millions d'euros en 2017**.

La fourchette de la contribution annuelle des agences de l'eau prévue à l'article 54 précité intègre implicitement le montant que l'AFB devrait reverser aux parcs nationaux. Toutefois, cet article ne charge pas explicitement l'AFB du reversement aux établissements publics chargés des parcs nationaux.

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, nos collègues députés ont adopté le présent article qui confère une base légale au versement de la contribution annuelle de l'AFB au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux, à hauteur d'un montant compris entre 61 et 65 millions d'euros.

En outre, chaque année, un arrêté du ministre chargé de l'écologie devra fixer le montant et les modalités de versement de cette contribution pour chacun des établissements.

Décision de votre commission des finances : votre commission vous propose de supprimer cet article.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

PROJET DE LOI DE FINANCES



ARTICLES SECONDE PARTIE
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES
PROPRES »

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Jean-François HUSSON, rapporteur spécial

ARTICLE 29
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	5 000 000	0	5 000 000	0
Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	0	5 000 000	0	5 000 000
TOTAL	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le Gouvernement avait annoncé lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018 **qu'il ne prolongerait pas le dispositif de bonus pour l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE) au-delà du 31 janvier 2018**. Ce dispositif a rencontré un grand succès auprès des consommateurs et devrait coûter au total **quelque 50 millions d'euros à l'État**, soit bien plus que ce qui avait été anticipé.

Il a finalement **cédé aux députés de sa majorité** en acceptant **de le prolonger au-delà de cette date** en précisant que l'aide serait désormais soumise à deux conditions censées considérablement réduire sa portée et son coût : **l'aide de l'État ne pourra venir qu'en complément de l'aide d'une collectivité territoriale** et **seuls les ménages les plus modestes y seront éligibles**.

Pour financer le prolongement de ce dispositif, **il a abondé le programme « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres » de 5 millions d'euros** prélevés sur le programme « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules propres » qui finances les primes à la conversion.

Il aurait dû **rester fidèle à sa volonté de départ et ne pas prolonger un dispositif qui ne présente plus d'utilité**, dans la mesure où la filière des vélos à assistance électrique est actuellement en pleine croissance.

PROJET DE LOI DE FINANCES



ARTICLES SECONDE PARTIE
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« FINANCEMENT DES AIDES AUX
COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION
RURALE »

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Jean-François HUSSON, rapporteur spécial

ARTICLE 29
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Électrification rurale	6 700 000	0	6 700 000	0
Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries	0	6 700 000	0	6 700 000
TOTAL	6 700 000	6 700 000	6 700 000	6 700 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Les crédits du programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries » font l'objet **d'une sous-consommation systématique**. Ainsi, **seuls 10 % des crédits qu'il portait en 2016 ont été consommés**.

Votre rapporteur spécial propose en conséquence, à l'instar de ce qu'avait proposé l'an dernier notre collègue Jacques Genest, **un amendement de crédit visant à abonder les crédits du programme 793 « Électrification rurale » de 6,7 millions d'euros** à partir des crédits du programme 794, ce qui correspond **au montant des crédits non consommés au titre de ce programme en 2016**.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
MOBILITÉ DURABLES

N°	3
----	---

DIRECTION
DE LA SÉANCE

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Jean-François HUSSON, rapporteur spécial

ARTICLE 54

Supprimer cet article.

OBJET

Le présent amendement vise à supprimer la mise en place d'une contribution annuelle des agences de l'eau au financement de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) en contrepartie de la suppression de l'ensemble des crédits budgétaires qui y concouraient sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité ».

Cette nouvelle contribution annuelle des agences de l'eau entraînerait un **désengagement de l'État du financement des opérateurs de la biodiversité** et un transfert injustifié de ce financement aux agences de l'eau.

L'allocation d'une partie des recettes des agences de l'eau au financement de la politique de la biodiversité et de la chasse irait totalement à l'encontre du **principe de la redevance selon lequel « l'eau paye l'eau »** et de la logique du « pollueur-payeur » qui prévaut à la politique de l'eau.

Si par cet article, le Gouvernement entend faciliter la lecture des moyens consacrés aux opérateurs de la biodiversité, la simplification des vecteurs de financement de la politique de la biodiversité ne saurait s'effectuer au prix d'un détournement des ressources des agences de l'eau.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
MOBILITÉ DURABLES

N°	4
----	---

DIRECTION
DE LA SÉANCE

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Jean-François HUSSON, rapporteur spécial

ARTICLE 54 BIS

Supprimer cet article.

OBJET

Le présent amendement vise à **supprimer l'affectation de 10 % des ressources du Fonds national de compensation de l'énergie en mer, issues de la taxe sur les éoliennes maritimes** à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), contre un niveau de 5 % actuellement.

Il n'existe toujours pas d'éoliennes en mer et, par conséquent, **le rendement de la taxe sur les éoliennes maritimes en mer est également nul**. La mise en service d'éoliennes maritimes au large des côtes françaises pourrait intervenir **au plus tôt en 2021** au large de Saint-Nazaire.

Pourtant, **le Parlement modifie presque chaque année** dans le cadre des textes financiers de l'automne **la répartition des recettes issues de cette taxe encore virtuelle**.

Légiférer continuellement pour faire évoluer l'affectation de ressources qui n'existent pas encore n'est pas satisfaisant. Il faudra se poser cette question – légitime - dans les textes financiers pour 2021.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
MOBILITÉ DURABLES

N°	5
----	---

**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Jean-François HUSSON, rapporteur spécial

ARTICLE 54 QUATER

Supprimer cet article.

OBJET

Le présent amendement vise à supprimer le versement d'une contribution annuelle de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux, à hauteur d'un montant compris entre 61 et 65 millions d'euros.

En effet, en contrepartie de la suppression de la subvention pour charges de service public versée par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », qui traduit le désengagement de l'état du financement des opérateurs de la biodiversité, le Gouvernement charge l'AFB de reverser une partie de la contribution qu'elle recevrait des agences de l'eau aux établissements publics chargés des parcs nationaux.

Par coordination avec l'amendement de suppression de l'article 54 déposé par le rapporteur spécial, le présent amendement propose de supprimer ce reversement.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté trois articles additionnels rattachés à la présente mission, commentés ci-dessus. En outre, elle a adopté un amendement du Gouvernement augmentant de **5 millions d'euros** les crédits du programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres » et diminuant à due concurrence les crédits du programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants », pour financer l'**aide à l'acquisition d'un cycle à pédalage assisté neuf** – en d'autres termes, **un vélo à assistance électrique (VAE)** – « nouvelle formule ».

Les crédits de la mission ont été **minorés de 2,8 millions d'euros en seconde délibération** à l'issue des votes au titre des économies et au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics. Ces modifications correspondent à :

- une **majoration de 4,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, répartie presque intégralement sur des crédits de titre 2 du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » (et à hauteur de 179 000 euros pour les crédits de titre 2 du programme « Prévention des risques »). Cette majoration résulte d'une hausse de **14,5 millions d'euros des crédits de titre 2 de la mission**, au titre du **coût prévisionnel de l'indemnité de compensation CSG** et d'une annulation de **9,7 millions d'euros** en raison du **décalage du calendrier de mise en œuvre du protocole PPCR** ;

- une **majoration de 1 million d'euros** des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission résultant d'une hausse des crédits du programme « Affaires maritimes » de 18,5 millions d'euros, en raison de la suppression de l'article 53 du projet de loi de finances, et d'une annulation de 17,5 millions d'euros sur la mission (le million d'euro restant pour gager la hausse des crédits à due concurrence est porté par la mission « Recherche et enseignement supérieur ») ;

- **une minoration, au titre des économies, de 8,6 millions d'euros** des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission. Cette minoration est répartie entre sept programmes de la mission¹.

¹ La minoration des crédits de la mission entre les programmes au titre des économies se répartit entre les programmes de la façon suivante :

- 3 087 628 euros sur le programme « Infrastructures et services de transport » ;
- 382 545 euros sur le programme « Affaires maritimes » ;
- 487 376 euros sur le programme « Paysages, eau et biodiversité » ;
- 333 905 euros sur le programme « Expertise, géographie et météorologie » ;
- 3 307 095 euros sur le programme « Prévention des risques » ;
- 611 743 euros sur le programme « Énergie, climat et après-mines » ;
- 437 584 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean François Husson, rapporteur spécial, sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 54 à 54 *quater*) et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » de Mme Fabienne Keller, 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 article 53) et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Vincent Éblé, président. – Je salue la présence parmi nous de M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis de la commission du développement durable sur les transports routiers.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Nous examinons cet après-midi les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » qui retrace le financement des politiques publiques menées en matière d'environnement, de transition énergétique et de transports.

Ce projet de loi de finances pour 2018 constitue une traduction du « plan climat » même s'il manque, sur certains aspects, de cohérence, et paraît en deçà des très fortes ambitions politiques affichées par le Gouvernement.

S'agissant des moyens budgétaires, je relève de nombreux points de satisfaction : les crédits de la mission vont augmenter de 9,3 % en 2018 à périmètre courant, et de 14,4 % si l'on exclut de son périmètre les transports analysés par nos collègues Fabienne Keller et Vincent Capo-Canellas. À périmètre constant, le budget de la mission augmente de 6,6 % soit 497 millions. Le budget triennal s'inscrit dans une trajectoire de progression des crédits de la mission, ce dont je me réjouis.

La transition énergétique bénéficiera de crédits en forte hausse, mais d'autres politiques demeureront sous-financées, au risque d'apparaître comme des angles morts de l'action gouvernementale, en particulier la

protection de la biodiversité, la lutte contre la pollution de l'air ou bien encore la politique de l'eau.

S'agissant de la fiscalité énergétique, je tiens à tirer la sonnette d'alarme : c'est un véritable coup de massue fiscal de 46 milliards qui attend les Français ces cinq prochaines années. L'accélération de la trajectoire carbone ou de la convergence par le haut des fiscalités de l'essence et du gazole traduisent une conception punitive et, je le crains, contreproductive de la fiscalité énergétique. Le chèque énergie et la prime à la conversion musclée cette année ne m'apparaissent pas comme des contreparties suffisantes et j'aurai l'occasion de déposer un amendement sur la trajectoire carbone.

Après ce constat d'ensemble, j'aimerais vous présenter deux réformes importantes du financement des opérateurs de la mission proposées cette année. Ces évolutions ont pour trait commun de constituer de vrais trompe-l'œil, laissant croire à une augmentation des moyens des opérateurs, alors qu'il n'en est rien.

La première concerne le financement de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Jusqu'à présent, les agences de l'eau lui versaient une contribution annuelle, d'environ 150 millions d'euros, en plus des subventions versées par l'État. À compter de 2018, le projet de loi de finances prévoit que les agences verseront entre 240 millions et 260 millions d'euros à l'agence française pour la biodiversité (AFB), et entre 30 millions et 37 millions d'euros à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Le montant de la contribution versée aux opérateurs s'élèverait donc dans une fourchette basse, à 270 millions d'euros et dans une fourchette haute, à 297 millions d'euros. Si l'on retient la fourchette haute, la mesure proposée reviendrait à doubler la contribution des agences de l'eau en 2018. C'est pourquoi je vous propose la suppression des articles 54 et 54 *quater* du projet de loi de finances. Je propose également la suppression de l'article 54 *bis* qui affecte 10 %, contre 5 % actuellement, des recettes de la taxe sur les éoliennes maritimes à l'agence française pour la biodiversité (AFB). L'affectation des recettes de cette taxe est modifiée chaque année par le Parlement alors qu'elle ne rapportera rien tant que des éoliennes en mer n'auront pas été mises en service, soit en 2021 au plus tôt. La frénésie législative dont fait l'objet cette taxe est inappropriée et je ne souhaite pas y participer.

L'État se désengage du financement de la biodiversité, puisque les subventions sont supprimées, et transfère de façon totalement injustifiée ce financement aux agences de l'eau. Il s'agit ni plus ni moins d'une rupture du principe de la redevance, selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Alors qu'on pourrait croire que cette réforme renforce l'AFB, il n'en est rien : l'État est gagnant, mais l'AFB ne voit pas ses moyens renforcés puisqu'elle va devoir reverser une partie de la contribution versée par les agences de l'eau aux parcs nationaux.

Comme si cela n'était pas suffisant, le Gouvernement prévoyait initialement de diminuer le plafond des recettes affectées aux agences de l'eau. Finalement, l'Assemblée nationale a voté un amendement du Gouvernement reportant à 2019 la baisse du plafond, mais actant un nouveau prélèvement sur le fond de roulement des agences de 200 millions en 2018. Je rappelle que 175 millions ont été prélevés par an sur le fond de roulement des agences entre 2015 et 2017. L'objectif initial était d'inciter à la baisse des redevances. Une réflexion sur les redevances me paraît nécessaire, au regard de la déformation de la structure de celles-ci entre pollueur et payeur, mais elle ne justifie pas le détournement dès 2018 du quart du produit des redevances de la politique de l'eau ! Au total, la contraction des recettes des agences pourrait provoquer une augmentation du prix de l'eau, soit le contraire de l'objectif visé par le Gouvernement. D'où l'amendement que je présenterai en projet de loi de finances pour remédier à cette situation.

La deuxième réforme concerne le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Jusqu'à présent, son financement était principalement assuré par l'attribution d'un produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Sous l'effet du plafonnement des recettes et des prélèvements opérés successivement, son fonds de roulement devait être quasiment épuisé à la fin de l'année 2017.

Pour remédier à ces problèmes récurrents de trésorerie, le financement de l'ADEME est entièrement rebudgétisé, ce dont je me réjouis, car l'affectation de la TGAP n'apparaissait plus en adéquation avec les besoins de l'ADEME. Mais le Gouvernement affirme que l'ADEME voit ses moyens renforcés de 36 %, la subvention prévue pour 2018 s'élevant à 612 millions d'euros, alors que l'ADEME se voyait affecter 448 millions d'euros de TGAP. Or l'augmentation du budget de l'ADEME sera presque totalement absorbée par le règlement des reste-à-payer issus des engagements passés. L'agence est confrontée à une stagnation de ses moyens, ce qui est contradictoire avec la volonté d'accroître ses missions et les aides versées par l'agence dans le cadre du développement de la chaleur renouvelable et de la politique de prévention et de valorisation des déchets.

Alors que la loi de transition énergétique fixe comme un objectif un taux de 38 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale de chaleur d'ici 2030, le fonds chaleur est raboté de 10 % en 2018 : il est déjà sous-dimensionné pour répondre à cet objectif ! Après l'annonce du précédent Gouvernement d'un doublement du fonds « chaleur » restée lettre morte, je crains une nouvelle déception quant aux moyens alloués au fond.

J'aimerais maintenant revenir plus en détail sur certaines politiques financées par la mission « Écologie ».

La politique de lutte contre la pollution de l'air est dénuée d'ambition et de vision stratégique, alors même que des feuilles de route opérationnelles sont attendues de l'État d'ici mars, à la suite de la décision

du Conseil d'État de juillet dernier. La fragilité de la situation financière des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) appellerait une consolidation de la participation financière de l'État : au contraire, le montant de la subvention baisse. Le ministre a en outre admis l'impasse de financement de près de 350 millions d'euros au titre de l'appel à projets « Territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV), ôtant toute visibilité aux collectivités quant au financement de projets souvent engagés.

S'agissant de la politique de prévention des risques, quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF, la quasi-totalité des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été adoptée. Les prochaines années seront dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de ces plans. Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit le plafonnement de la taxe affectée au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), qui connaît un solde positif de plus de 200 millions d'euros en 2017.

Certains opérateurs de la mission pourraient être sous dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions. C'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit par ailleurs ses missions fortement augmenter en raison notamment du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement.

J'en viens à présent aux charges de service public de l'énergie, qui étaient financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en dehors de tout contrôle parlementaire et sont désormais retracées dans le budget de l'État par le programme 345 « Service public de l'énergie » et par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », qui est quasi-exclusivement financé par des recettes issues de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE).

Ces charges, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE), représenteront 7,9 milliards en 2018, soit une hausse de 10 % par rapport à 2017, principalement due à l'augmentation du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques qui atteindra 5,4 milliards en 2018, en hausse de 13 % par rapport à 2017 en raison du très fort dynamisme de la filière photovoltaïque.

Les projections réalisées par la CRE montrent que les charges du service public de l'énergie s'élèveront à 10,1 milliards en 2022, soit 2,2 milliards de plus qu'en 2018, et que leur total cumulé atteindra 44,9 milliards sur la période 2018-2022.

Il devient urgent que le Parlement joue un rôle beaucoup plus actif dans la détermination de ces charges, en votant une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie qui fixerait notamment le plafond par filière des nouvelles capacités de production d'électricité issues de sources d'énergie renouvelable.

À noter que le programme 345 porte également la généralisation du chèque énergie au 1^{er} janvier 2018 en remplacement des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. La loi relative à la transition énergétique prévoyait que le Parlement disposerait du rapport d'évaluation de l'expérimentation de ce nouveau dispositif de lutte contre la précarité énergétique qui a été testé pendant deux ans dans quatre départements avant sa généralisation. Il n'en a rien été, ce que je trouve profondément anormal. J'ai dû me contenter de quelques bribes d'information qui laissent à penser que ce dispositif, qui coûtera 581,1 millions d'euros en 2018, est relativement efficace, même s'il demeure perfectible. Il faudra que le Gouvernement nous en dise davantage et même tout, en séance, sur ce point.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACé) », cher à notre collègue Jacques Genest qui lui a consacré un rapport très complet en février 2017, le montant des aides versées par le FACé aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale va diminuer de 4,5 % en 2018.

Tous les postes de dépenses du CAS seront touchés, le Gouvernement ayant décidé de lui faire subir un coup de rabot aveugle. Ce non-choix aura des conséquences pour les territoires ruraux, puisqu'ils seront moins en mesure d'accompagner leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques. Les crédits du programme 794 étant systématiquement sous-exécutés, je vous proposerai un amendement visant à les redéployer en faveur du programme 793 qui porte 98 % des crédits du CAS.

Dernier point, sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres », qui porte les crédits relatifs aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (bonus) ainsi qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO₂ (prime à la conversion) et qui est financé par le malus automobile. Ce CAS va voir ses crédits augmenter de 11,8 % en 2018 pour atteindre 388 millions grâce à un nouveau durcissement du malus.

Les bonus automobiles vont être recentrés sur les véhicules électriques alors qu'ils pouvaient en 2017 être perçus pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable. Le Gouvernement voulait mettre fin à l'aide à l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE) qui devrait coûter 50 millions d'euros en 2017, mais il a cédé à sa majorité à l'Assemblée nationale en

prolongeant ce dispositif au-delà du 1^{er} janvier 2018 et en lui allouant 5 millions d'euros. Je vous présente un amendement qui supprime ces crédits en faveur d'un dispositif qui présente d'évidents effets d'aubaine.

Alors que seulement 21 000 primes à la conversion ont été versées depuis le 1^{er} avril 2015, le Gouvernement se fixe l'objectif très ambitieux de 100 000 primes versées en 2018. Si les nouveaux critères d'attribution de cette prime paraissent plutôt pertinents, le Gouvernement devra veiller à leur cohérence avec le seuil d'application du malus et cesser de les modifier tous les ans, ce qui a pour effet de rendre ce mécanisme illisible.

Au total, le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » apparaît très contrasté. Une hausse globale des crédits, notamment en faveur de la transition énergétique, mais de lourdes déceptions concernant la protection de la biodiversité, la lutte contre la pollution de l'air ou bien encore la politique de l'eau, auxquelles il faut ajouter le coup de massue fiscal de la hausse de la fiscalité énergétique.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, et parce que je ne veux pas me placer dans une attitude d'opposition systématique ni systémique au Gouvernement, je proposerai donc à notre commission des finances une position de sagesse sur le vote des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Je vous propose en revanche d'adopter les crédits des comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « FACé ». Concernant ce dernier CAS, je déplore clairement la baisse de 4,5 % de ses crédits mais vous propose son adoption afin de pouvoir grâce à mon amendement transférer des crédits du programme 794 au programme 793, ce qui constituera une bonne amélioration de l'utilisation de ces crédits.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Pour reprendre les termes de la ministre des transports devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de notre Haute Assemblée, 2018 constitue pour les infrastructures et services de transport un « budget de transition », dans l'attente des résultats des Assises de la mobilité qui ont été engagées en septembre 2017, parallèlement à la création d'un comité chargé de travailler sur les infrastructures de transport et d'une mission le modèle ferroviaire français confiée à Jean-Cyril Spinetta. Ces trois réflexions nourriront le futur projet de loi d'orientation des mobilités que le Parlement examinera au premier semestre 2018.

À ce projet sera annexée une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transport que le groupe de travail de notre commission des finances sur le financement des infrastructures de transport, présidé par notre ancienne collègue Marie-Hélène des Esgaulx, avait réclamée en septembre 2016.

Le programme 203 dont je suis la rapporteure 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, selon une logique de report modal : redevance domaniale des sociétés d'autoroutes, taxe d'aménagement du territoire également payée par les sociétés d'autoroutes, une partie des amendes des radars automatiques et une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

L'AFITF reverse ensuite une partie de son budget au programme 203 sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement fléchi les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Au total, cet « opérateur transparent de l'État » permet au Gouvernement de sanctuariser des crédits en échappant à la contrainte de l'annualité budgétaire pour financer des projets d'infrastructures pluriannuels, ce que je veux bien admettre. Je salue ici Gérard Longuet, ancien président de l'AFITF.

Ce qui me paraît beaucoup plus problématique, en revanche, c'est que je sois contrainte d'envoyer de multiples questionnaires à la DGITM pour pouvoir vous présenter les grandes lignes du budget 2018 de l'AFITF, alors que la DGITM élabore ce budget parallèlement à celui du programme 203.

Je dirai donc au Gouvernement en séance publique qu'il est indispensable qu'à compter de 2019 le budget prévisionnel de l'AFITF nous soit systématiquement transmis au moment de l'examen de la loi de finances : c'est là la condition *sine qua non* pour que le Parlement puisse se prononcer de façon éclairée sur le montant effectivement consacré par l'État au financement des infrastructures de transport.

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

Ainsi que l'avait souligné à maintes reprises Marie-Hélène des Esgaulx, qui suivait le budget des transports avant moi, l'AFITF fait face actuellement à une « impasse financière » liée aux trop nombreux engagements pris par l'État par le passé. C'est ce constat qui a conduit le Gouvernement à décréter une pause en matière d'infrastructures de transport, ce qui s'est traduit par une révision à la baisse de quelque 800 millions d'euros des dépenses initialement prévues pour l'AFITF en 2018, les engagements concernés ayant été repoussés à une date ultérieure.

Les dépenses de cet opérateur augmenteront toutefois de 200 millions d'euros en 2018 pour atteindre 2,4 milliards d'euros, avec un effort particulier consenti pour les deux priorités affichées par le Gouvernement, à savoir la régénération des réseaux existants - notamment

routier et ferré – et les transports du quotidien. Je précise que ces deux priorités sont exactement celles qu’avait mises en avant le groupe de travail de notre commission des finances que j’ai déjà cité.

L’équilibre financier de l’AFITF demeurera néanmoins singulièrement précaire en 2018 et les années suivantes avec des restes à payer en augmentation à 12,3 milliards, ce qui conduira le Gouvernement à devoir se poser de nouveau la question de ressources supplémentaires à affecter à cet établissement public, jamais véritablement résolue depuis le fiasco de l’écotaxe poids lourds en 2013. La taxation des poids lourds étrangers en transit, qui endommagent notre réseau routier sans participer à son financement, demeure une piste que nous devons creuser. La ministre en a souligné l’intérêt comme taxe à l’échelle des régions.

Les crédits du programme 203 n’évolueront qu’à la marge en 2018, avec une très légère hausse de 0,4 % en crédits de paiement (CP) à 3 159,6 millions. La subvention à SNCF Réseau diminuera très légèrement, celle de Voies navigables de France restera stable et les crédits en faveur du dragage des ports augmenteront d’un tiers.

J’en viens aux trois grands opérateurs qui relèvent du programme 203 : SNCF Réseau, la Société du Grand Paris et Voies navigables de France.

SNCF Réseau devra en 2018 poursuivre le grand plan de modernisation du réseau ferré – qui impliquera un effort annuel de 3 milliards d’euros par an à compter de 2020 – alors que sa dette constitue toujours pour l’établissement un fardeau difficilement supportable, puisqu’elle s’élève à 45,7 milliards d’euros. Il s’agit de la dette historique de la SNCF qui n’a cessé de croître au cours du temps.

Petite consolation pour l’établissement : la « règle d’or » ferroviaire est enfin entrée en vigueur, ce qui signifie que ceux qui souhaitent obtenir des développements du réseau ferroviaire devront les financer eux-mêmes !

Comme l’a montré l’autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), les hypothèses prévues par le contrat de performance décennal signé par SNCF Réseau avec l’État en avril 2017 n’apparaissent guère crédibles et celui-ci devra rapidement être mis à jour sur la base des conclusions de la mission sur le modèle ferroviaire français confiée par la ministre à Jean-Cyril Spinetta. À cette occasion pourrait être abordée la question de la reprise au moins partielle de la dette de cet opérateur par l’État.

Les coûts du Grand Paris Express sont désormais estimés à 35 milliards d’euros, contre 25 milliards d’euros antérieurement, ce qui pourrait conduire le Gouvernement à annoncer très prochainement des ajustements dans le calendrier du projet, voire à renoncer à certaines parties des lignes prévues. Cependant, les lignes du Grand Paris Express forment une boucle et il faudra bien boucler la boucle si l’on veut qu’elles fonctionnent. En 2018, les investissements de la Société du Grand Paris vont

continuer à monter en puissance, en particulier avec les premiers travaux de génie civil sur la ligne 15 sud.

Lors de l'audition du Président de la SGP, j'ai eu la surprise d'apprendre que le plafond d'emplois de cet opérateur n'était que de 240 ETP pour 2018.

M. Roger Karoutchi. – Et oui !

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Ce chiffre est dérisoire alors que les risques financiers mais également techniques et de sécurité sur les chantiers du Grand Paris Express vont se multiplier dans les années à venir.

Voies navigables de France va devoir consentir d'importants efforts de réduction de ses personnels d'ici 2022, au rythme d'une centaine d'ETPT en moins par an. Confronté à l'érosion des recettes de la taxe hydraulique que l'établissement souhaite voir se transformer en redevance, VNF souhaite bénéficier de subventions d'investissement plus importantes de l'AFITF pour remettre à niveau le réseau dont il a la charge. Un audit indépendant est actuellement en cours pour mieux évaluer les besoins de l'établissement, mais il ne fait aucun doute qu'ils sont très importants et que nous devons dans les années à venir consacrer des investissements importants à la modernisation de nos voies navigables.

Le programme 205 « Affaires maritimes », qui s'est vu retirer en 2018 la gestion durable des pêches et de l'aquaculture, joue un rôle économique et social important et porte des fonctions régaliennes essentielles, la France disposant du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), dont 97 % outre-mer.

Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2018, la dotation du programme s'établissait à 140 millions d'euros en AE et en CP, en forte baisse de 8,5 % en CP à périmètre constant en raison de la diminution de 19 millions d'euros des compensations de charges patronales en faveur du transport maritime de fret et de service qui tirait les conséquences de l'article 53 rattaché à la mission.

Cet article, qui revenait sur un dispositif introduit par la loi de 2016 relative à l'économie bleue, a été supprimé par l'Assemblée nationale à l'initiative du Premier ministre. Il s'agit là d'une excellente nouvelle pour des entreprises qu'il nous faut protéger dans un contexte de concurrence exacerbée – je pense en particulier à Bourbon ou à Louis-Dreyfus armateur. En conséquence, le programme 205 s'est vu réattribuer 19 millions d'euros pour 2018.

L'autre fait saillant du programme 205 en 2018 est l'effort que va consentir l'État en faveur de la sécurité et de la sûreté maritime, dont les crédits vont augmenter de 15,1 % en CP pour améliorer la signalisation

maritime, acheter un nouveau baliseur ou bien encore abonder la subvention versée à la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM).

Ainsi que je vous l'ai dit, le budget des infrastructures et services de transport pour 2018 est un budget de transition et c'est à l'issue des Assises de la mobilité puis du débat parlementaire sur le projet de loi d'orientation des mobilités que nous pourrons nous faire une idée plus claire de la politique du Gouvernement dans ce domaine.

Mais je veux ici manifester mon soutien aux deux priorités affichées pour le moment, à savoir la remise à niveau des réseaux existants et les transports du quotidien, qui répondent à des besoins trop longtemps négligés.

J'aurais pu être plus réservée sur les crédits du programme 205 mais la suppression de l'article 53 permet de considérer que le budget des affaires maritimes pour 2018 sera plutôt satisfaisant.

Pour ces différentes raisons, je vous appellerai donc, pour les programmes qui me concernent, à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et à confirmer la suppression de l'article 53.

Il me reste à vous présenter les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice, regroupaient historiquement trente lignes qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire et sont exploitées sous la dénomination « Intercités ».

Le compte d'affectation spéciale vient compenser le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant.

La vaste réforme de ces lignes entamée depuis deux ans a conduit à la fermeture de six lignes de nuit et au transfert de nombreuses lignes de jour devenues infrarégionales aux régions agrandies. Dans le cadre de ces accords de reprise, l'État s'est engagé à financer une partie du déficit d'exploitation des lignes transférées et du renouvellement de leur matériel roulant. Vous trouverez à la page 59 du rapport un tableau présentant les différents accords conclus entre l'État et les six régions concernées, qui ont chacun fait l'objet de négociations très précises.

La nouvelle convention 2016-2020 conclue entre l'État et SNCF Mobilités fixe à l'opérateur des objectifs ambitieux en matière de productivité et de politique commerciale, l'objectif étant d'améliorer le taux de remplissage des trains pour atteindre 38 % en 2020.

Les crédits affectés au compte d'affectation spéciale (CAS) représenteront 383,2 millions en 2018, dont 73,4 millions consacrés au déficit

d'exploitation des lignes transférées aux régions. Ce n'est qu'à l'horizon 2021 que les montants affectés au CAS pourraient bénéficier des effets de la réforme en cours et atteindre un niveau compris entre 310 et 330 millions d'euros par an.

Compte tenu des efforts de réforme accomplis ces deux dernières années pour tenter de revoir en profondeur l'offre de trains Intercités et lui redonner un second souffle, je vous propose d'adopter les crédits de ce compte d'affectation spéciale en pleine évolution.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Le programme 159 regroupe depuis 2017 les subventions pour charges de service public du Centres d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France. Il retracera également à compter de 2018 les crédits du Commissariat général au développement durable (CGDD) – soit 14,7 millions et ceux qui sont dédiés au financement du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 14,2 millions.

Concernant Météo France, que je suis depuis quelques années en tant que rapporteur spécial de l'ancien programme 170 « Météorologie », la subvention pour charges de service public portée par le programme 159 connaîtra, pour la sixième année de suite, une diminution en 2018 à 188,8 millions d'euros. Dans le même temps ses effectifs diminueront de 95 équivalents temps plein travaillés (ETPT), mouvement qui devrait se poursuivre dans les cinq ans à venir. Il n'y a rien là de très enthousiasmant.

Si ces suppressions de postes obéissent à une véritable logique – tirer parti des multiples applications du numérique dans le domaine de la météorologie et de la réorganisation du réseau territorial de Météo France qui s'est achevée à la fin de l'année 2016 – il convient toutefois de rester très vigilant pour ne pas affaiblir un opérateur qui joue un rôle essentiel pour la sécurité des personnes et des biens face à la multiplication des événements climatiques extrêmes.

Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo France devra rapidement se procurer un nouveau supercalculateur susceptible de multiplier par cinq sa puissance de calcul. Si les bénéfices socio-économiques de cet outil sont estimés au minimum à 12 fois la valeur de cet investissement, l'établissement n'a pas encore obtenu de l'État les crédits nécessaires à son financement, estimés à 100 millions d'euros, dont 55 millions d'euros dans les cinq ans à venir. C'est un sujet qu'il faudrait rapidement régler.

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) verra lui aussi sa subvention pour charges de service public diminuer en 2018 à 91,7 millions d'euros et ses effectifs perdre 63 ETPT. Mais alors que Météo France semble en mesure de voir ses recettes commerciales rebondir à compter de 2017, celles de l'IGN sont sévèrement fragilisées par l'avènement

de l'*open data* et pourraient se réduire comme peau de chagrin dans les années à venir. Il paraît nécessaire que soit menée une véritable réflexion, dans le cadre des discussions relatives au nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, sur les relais de croissance dont celui-ci pourrait bénéficier.

Le Céréma, pour sa part, vit une véritable crise d'identité, au point que sa survie paraît incertaine alors même que ce regroupement de onze entités préexistantes est âgé d'à peine trois ans dans sa forme actuelle. Le Gouvernement prévoit de lui appliquer tout au long de la législature des réductions de subvention pour charges de service public (elle atteindra 206 millions d'euros en 2018) et d'effectifs (- 103 ETPT en 2018) sans lui offrir pour le moment la moindre perspective, ce qui a conduit, du reste, son président, Gaël Perdriau, le maire de Saint-Étienne, à démissionner. S'il est clair que l'avenir de cet opérateur passe par une collaboration beaucoup plus intense avec les collectivités territoriales, l'exécutif devra rapidement exprimer ce qu'il attend de lui et cesser de le percevoir uniquement comme une variable d'ajustement.

Il est urgent de fixer un cap clair sur les métiers, le projet et la vision du Céréma, de l'IGN et de Météo France. On demande à ces organismes de se recentrer sur leur contribution au service public, ce qui est logique dans la mesure où les recettes diminuent. Néanmoins, cela risquerait de laisser le champ au secteur privé, privant ainsi ces organismes de ressources commerciales.

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

Or le trafic aérien bénéficiera d'une croissance comprise entre 5,4 % et 5,9 % en 2017 - du jamais vu depuis 2011 - et comprise entre 3 % et 4 % en 2018, certains aéroports régionaux connaissant des augmentations de trafic à deux chiffres ou approchant comme à Toulouse, Nantes ou Bordeaux, avec respectivement 16 %, 13,7 % et 9 % de croissance.

Les compagnies aériennes françaises profitent de cette croissance mais de façon insuffisante, puisqu'elles poursuivent leur déclin en termes relatifs, la part du pavillon français étant passée de 54,3 % en 2003 à 40,3 % en 2017.

Si la santé d'Air France s'est améliorée depuis deux ans et si le lancement de la nouvelle compagnie « Joon » constitue un beau succès pour sa nouvelle direction, qui a su démêler l'écheveau des relations sociales et réarmer industriellement le projet de la compagnie, la compétitivité des compagnies aériennes françaises devra faire l'objet d'un examen attentif à

l'occasion des Assises du transport aérien prévues pour le premier semestre 2018.

Dans cette conjoncture très favorable, la DGAC bénéficiera de recettes quasiment identiques à celles de 2017, soit un montant légèrement supérieur à 2 milliards d'euros. Cette relative stabilité s'explique notamment par la baisse de 26 millions d'euros des recettes de la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M) accordée aux compagnies au départ et à l'arrivée des plateformes de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly en contrepartie de l'affectation au BACEA de l'intégralité des recettes de la taxe de l'aviation civile. Je suis heureux de voir cette mesure que j'avais défendue au Sénat entrer en vigueur : il a fallu suivre le dossier de près pour qu'il en soit ainsi !

À l'instar de celles de la redevance de route, les recettes de la taxe de l'aviation civile seront dynamiques en 2018. L'exonération à 100 % de cette taxe pour les passagers en correspondance, que nous avons là aussi adoptée pour aider les compagnies aériennes, a représenté 77,4 millions d'euros d'économies en 2016 pour les compagnies assujetties à la taxe, dont 57 millions d'euros pour Air France.

Notons également l'affectation au BACEA de deux recettes nouvelles dont le Parlement a eu récemment à connaître : 6,6 millions d'euros correspondant aux recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion qui excéderont son plafond de 210 millions d'euros et 6 millions d'euros pour couvrir le coût des missions d'intérêt général effectuées par la DGAC au profit de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Comme en 2017, le schéma d'emplois 2018 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emploi. Sa masse salariale augmentera de 1,3 % pour atteindre 923,5 millions d'euros. Sur cette somme, 17,7 millions d'euros correspondent aux mesures catégorielles prévues pour 2018 par le protocole social 2016-2019 de la DGAC, dont le coût global représente 55 millions d'euros sur la période, contre 27,4 millions d'euros pour le protocole social 2013-2015. Ces protocoles se justifient par la nécessaire réorganisation du temps de travail afin de répondre à la saisonnalité de l'activité et aux pointes de trafic.

La DGAC maintiendra en 2018 son effort d'investissement porté à 250 millions d'euros par an, auxquels s'ajoutent 50 millions d'euros de fonds de concours européens, depuis 2014. Sur cette somme, 135 millions d'euros sont consacrés à de grands programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne, dont le coût total représente quelque 1 660 millions d'euros. Je prépare un contrôle budgétaire sur ce domaine dans lequel nous souffrons d'un important retard d'investissement.

Après une année 2017 difficile, le nouveau Gouvernement a décidé de rebudgétiser les crédits consacrés par les deux premiers programmes d'investissement d'avenir (PIA) à la recherche et développement (R&D) en

matière aéronautique civile pour un montant de 135 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Je m'en félicite, car le financement par les PIA ne donne pas la visibilité nécessaire à la recherche de long terme. C'est une excellente nouvelle pour une filière industrielle vitale pour l'économie de notre pays, dans un contexte de concurrence internationale exacerbée.

L'assainissement financier du BACEA va se poursuivre en 2018 avec une quatrième année consécutive de diminution de sa dette, déjà réduite de 31 % depuis 2015, dont l'encours devrait atteindre 883,6 millions d'euros au 31 décembre 2018. C'est un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009 – rappelons qu'une crise dans ce secteur se traduit par une augmentation de la dette et une stagnation des investissements.

À plus long terme, la croissance du trafic aérien posera le problème du développement des infrastructures au sol, notamment des aéroports, et de la capacité du transport aérien à faire face à cette augmentation. La question des taxes et redevances, sur laquelle notre commission a insisté, est moins pressante en période d'amélioration du trafic ; mais elle reste importante, tout comme celle de la compétitivité du pavillon français.

Il convient de souligner le paradoxe de la DGAC qui, bien que relevant d'un budget annexe, pourrait être intégrée dans la norme d'évolution des dépenses budgétaires de l'État. Nous verrons quelles sont les intentions du Gouvernement à cet égard.

Enfin, concernant les projets en cours pour Aéroports de Paris, il convient d'en préserver les fondamentaux que sont la qualité de service et la capacité d'investissement, les besoins en infrastructures étant très importants. Attention à ne pas déstabiliser l'entreprise.

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

Compte tenu du fait que les trois subventions des opérateurs du programme 159 sont en baisse – ce que je peux comprendre, même si les baisses en question me paraissent particulièrement sévères – sans pour autant, et je le déplore, que l'État leur offre de véritables perspectives stratégiques, je m'en remettrai, à l'instar de mon collègue Jean-François Husson à la sagesse de la commission des finances et du Sénat sur les crédits de la mission Écologie.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Notre commission a notamment souhaité que le nouveau président de l'AFITF soit nommé au plus vite, pour que l'agence ne soit plus directement gérée par le ministère des transports, comme c'est le cas depuis quelques mois.

Je me félicite de l'augmentation de 100 millions d'euros des dépenses pour la régénération du réseau routier en 2018, mais les résultats

de l'audit en cours sur l'état des routes nationales ne seront connus qu'en décembre ; dans ces conditions, comment se prononcer sur ces crédits ?

Certains se sont émus de voir les crédits de la prime à la conversion passer de 27 à 127 millions d'euros. On a fait un parallèle avec le dispositif TEPCV, dans lequel 700 millions d'euros ont été promis aux collectivités alors que seuls 400 millions étaient financés ; le secrétaire d'État Sébastien Lecornu s'est néanmoins engagé à valider tous les dossiers déposés par les communes. Il vaut mieux, à mon avis, se donner de la marge pour la prime que se voir contraint de refuser des subventions faute de crédits.

Le recentrage des bonus automobiles sur les véhicules électriques inspirera des regrets à certaines communes qui ont investi dans les véhicules au gaz naturel (GNV) ; mais, au vu de la faiblesse des subventions accordées pour des véhicules dont le prix avoisine 200 000 euros, cette décision me semble compréhensible politiquement.

L'impact de la subvention de 200 euros à l'achat d'un vélo électrique sur les usages professionnels n'est pas encore connu ; nous attendons les conclusions du rapport des Assises des mobilités. Il semble que ce type de véhicule est surtout utilisé pour les loisirs.

Compte tenu de ces remarques, la commission de l'aménagement du territoire a donné un avis favorable aux aspects de ces programmes, budgets annexes et comptes d'affectation spéciale qui lui étaient soumis.

M. Antoine Lefèvre. – La date fixée pour la restitution des travaux du conseil d'orientation des infrastructures a été repoussée, une nouvelle fois, à début janvier, dans un contexte de fragilité des financements, surtout pour l'AFITF dont l'augmentation des crédits est insuffisante. Une estimation du coût des travaux d'infrastructures nécessaires à la remise en état des réseaux ferroviaire et routier est-elle disponible ?

M. Sébastien Meurant. – Je souhaiterais que notre commission soit informée des dérives budgétaires des grands projets d'infrastructures. Les coûts du Grand Paris Express ont encore dérapé de 10 milliards d'euros ; une entreprise privée qui se comporterait ainsi courrait à la faillite. Les collectivités valdoisiennes, comme Saint-Leu-la-Forêt, contribuent au projet, à travers la taxe spéciale d'équipement. Or si la ligne 17 ne se fait pas, Saint-Leu n'en bénéficiera pas. C'est la même problématique pour l'eau. Sans cette ligne, le plus grand investissement privé d'Europe, EuropaCity, appelé à changer l'image de notre département, pourrait être remis en cause. Au vu des enjeux, et dans cette attente, je ne vois pas comment je pourrais me prononcer sur ces programmes.

Souvenons-nous d'Éole, de Météor dans les années 80 et 90 : aucun de ces projets n'a été mené à bien dans son ensemble, mais les gouvernements successifs n'en ont pas tiré les conséquences.

Quant aux autoroutes, les chauffeurs de taxi constatent tous les jours leur dégradation, qui affecte leurs conditions de travail et provoque des accidents. La pollution qui résulte des politiques menées à Paris aggrave encore la situation. Il n'y a plus de lumière sur l'A115 à cause d'un vol de câbles ; et l'on nous dit que cela va améliorer la sécurité ! Quant à la Francilienne, il y manque le tronçon Viry-Orgeval, c'est-à-dire la liaison entre les Yvelines et le Val-d'Oise. L'enquête publique a été lancée ; nos deux départements sont très désireux de voir ce tronçon qui achèverait la boucle se réaliser.

M. Marc Laménie. – Ces sujets complexes touchent à notre vie quotidienne.

A-t-on une idée du budget et des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire qui est appelée à monter en puissance ?

L'endettement de SNCF Réseau, de 46 milliards d'euros aujourd'hui, pourrait passer à 61 milliards d'euros en 2026. Nous le savons tous, le tout-TGV s'est fait au détriment des lignes classiques, avec à la clé des fermetures de lignes et une dégradation du matériel roulant. Que faire pour sortir de l'impasse ?

Que pensent les rapporteurs du fret capillaire, aujourd'hui littéralement évincé ? Il en va de même pour Voies navigables de France et ses canaux, de moins en moins utilisés, alors même que le réseau routier arrive à saturation...

Mme Sylvie Vermeillet. – Quelle est votre opinion, Madame Keller, sur la capacité de la SNCF à faire face à la concurrence ? La réforme des retraites annoncée pour 2018 n'épargnera pas les régimes spéciaux. Le Président de la République avait annoncé une reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau, qui s'élève à 45,7 milliards d'euros, et de celle de SNCF Mobilités, soit 7,9 milliards d'euros, en échange d'une renonciation à ces régimes. Certes, l'institution est plombée par cette dette, mais l'État est-il réellement en mesure de la lui reprendre ?

M. Michel Canevet. – L'AFITF est une illustration parfaite des démembrements de l'État si souvent déplorés. Cette agence a-t-elle encore un rôle à jouer ? Ne vaut-il pas mieux la supprimer pour ramener le financement des infrastructures dans le giron de l'État – et ainsi permettre un contrôle parlementaire ?

Autre exemple : le Gouvernement envisage la création d'une agence pour la cohésion des territoires. Le Céréma étant en difficulté, ne serait-il pas pertinent qu'il devienne une composante de cette nouvelle entité, avec ses 2 500 salariés ?

La DGAC joue quant à elle un rôle de régulateur, de prestataire de services et de prescripteur à la fois, partageant ces compétences avec d'autres opérateurs, ce qui nuit à la lisibilité de l'institution.

Le contrôle aérien est régulièrement perturbé par des mouvements sociaux, le plus récent ayant eu lieu la semaine dernière à Orly. La situation s'améliore-t-elle dans ce secteur ? Un effort sur les équipements d'accueil des passagers dans les aéroports est indispensable, et en particulier une modernisation des outils du contrôle des douanes. Enfin, il conviendrait de remplacer la flotte des véhicules d'aéroport par des véhicules propres.

M. Alain Joyandet. – Vos rapports, très intéressants, montrent que la distinction entre le « nouveau monde » et « l'ancien monde » n'est pas très nette : on fonctionne à périmètre constant, en retirant à certains pour donner à d'autres ; on continue à augmenter les taxes, et l'investissement public sert de variable d'ajustement.

Monsieur Husson, vous avez évoqué à juste titre une conception punitive de la fiscalité énergétique. On ponctionne l'argent là où il est, et là où il est utile, au service d'objectifs plus ou moins douteux. Ainsi, le prélèvement imposé aux agences de l'eau est insupportable ; nous soutiendrons les amendements du rapporteur spécial.

Les investissements dans le réseau routier détaillés dans le rapport de Fabienne Keller sont ridicules. Est ainsi mentionné le financement de la route Centre Europe Atlantique, l'une des liaisons horizontales les plus importantes, « dans la région Bourgogne » – avec l'ancien intitulé – alors que le projet est à l'abandon ! Il manque toujours le barreau Langres-Belfort, cassé en 1997, puis réinscrit au Schéma national d'infrastructures de transport, puis à nouveau cassé... Pouvez-vous nous préciser le plan et le calendrier ?

On présente les contrats entre l'État et les régions comme une avancée. Or le financement de la ligne Grand-Est, qui coûtait 38 millions d'euros à l'État, ne sera plus assumé par celui-ci qu'à hauteur de 13 millions d'euros ; le reste sera financé par les régions Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté et Grand-Est dans le cadre du transfert de lignes TET. La ligne Mulhouse-Paris, qui était relativement compétitive, est remplacée par des tronçons. C'est un véritable saucissonnage, et les voyageurs préfèrent aller prendre le TGV à Besançon ou à Belfort-Montbéliard.

Félicitations à la rapporteure spéciale, dont nous suivrons les avis ; mais certaines mesures sont difficiles à avaler.

M. Roger Karoutchi. – La SNCF ne fait rien pour se préparer à la concurrence ; elle fait tout pour croire qu'elle pourra s'en dispenser, avec l'argument massue que la concurrence tuera le réseau, qui n'est pas en situation de l'accueillir. Mais l'ouverture à la concurrence est prévue depuis quinze ans...

Fin 2011, j'avais dit que le Grand Paris Express ne coûterait pas 25 milliards mais 35 milliards d'euros ; qu'il ne serait pas prêt en 2025 mais en 2035. Aujourd'hui, je dis 40 milliards d'euros et 2040. On nous balade, en nous disant qu'il vaut mieux repousser les délais qu'abandonner une partie

du projet. La Société du Grand Paris bénéficie de taxes affectées sur les ménages et les entreprises franciliens qui rapporte 500 à 600 millions d'euros par an ; et elle continue à emprunter, alors que le Gouvernement refuse de la financer... Le Parlement n'a pas la main sur ce dossier. Il faudrait une étude claire et nette sur le tracé : chaque élu a voulu sa gare. Mais que fera-t-on du Grand Paris Express dans vingt ans ?

M. Claude Raynal. – Excellent !

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je partage l'inquiétude de Jean-François Husson sur le financement des agences de l'eau, de l'AFB et de l'ADEME, avec une préoccupation particulière à propos de la pollution de l'air. Nous devons monter en puissance sur ces questions, à commencer par l'État, que le Conseil d'État et les autorités européennes ont rappelé à ses obligations. Or les engagements financiers ne sont pas à la hauteur ; dans ces conditions, il est difficile de demander aux collectivités, notamment aux régions, une plus grande implication.

Concernant le Grand Paris Express, je suis en désaccord avec Roger Karoutchi, sauf sur le rôle du Parlement. Il ne convient pas de remettre en cause le tracé, qui forme un tout cohérent et apporte un rééquilibrage au sein de la région. On peut faire beaucoup de critiques à la Société du Grand Paris, mais pour le moment le calendrier est tenu. Je partage l'avis de Fabienne Keller sur la nécessaire montée en puissance des capacités d'ingénierie au sein de la SGP. Les investissements du Grand Paris Express doivent également être considérés à l'aune de l'enjeu de la pollution de l'air. Cessons de retarder la mise en œuvre des projets parfois très ambitieux des collectivités dans ce domaine : seuls les investissements dans les transports publics sont en mesure de répondre à cet enjeu en Île-de-France. Il appartient au Gouvernement de clarifier au plus vite ses intentions. Le débat doit s'ouvrir : des élus de tous les partis et de tous les territoires demandent où l'on en est.

Je ne crois pas qu'il faille supprimer la prime à l'achat du vélo électrique. Certes, il y a probablement un effet d'aubaine pour ceux qui en font un usage de loisir. Mais tant qu'il n'existera pas de services de location de longue durée, il convient de maintenir cette aide : il est difficile d'investir de 1 500 à 1 800 euros dans un véhicule dont on ne sait pas s'il sera adapté au transport en ville.

Mme Christine Lavarde. – La péréquation en direction des zones non interconnectées, notamment les outremer, comporte un volet relatif à la maîtrise de la demande en énergie. Les crédits concernés étant modestes, ce point n'est pas évoqué dans le rapport. Cette politique sera-t-elle poursuivie et comment s'articule-t-elle avec les surcapacités constatées dans ces territoires ? Le risque est, à terme, de devoir déconnecter l'alimentation en énergie renouvelable pour maintenir la stabilité du réseau.

Les opérateurs du programme 159 produisent des données publiques, qu'ils sont contraints de mettre à disposition gratuitement dans le cadre de la loi pour une République numérique. L'État a-t-il procédé à un transfert de recettes vers ces opérateurs pour pérenniser leur activité ?

M. Claude Raynal. - Je tiens à ce que ce soit noté : je porte un pin's « Oui à la LGV Bordeaux-Toulouse ! ». Nous aurons le TGV à Toulouse quand la technologie sera dépassée. Tout le monde s'accorde sur le constat que nous avons besoin de développer le réseau ferré, et que l'état des trains du quotidien est problématique ; mais il faut des solutions ! C'est pourquoi je suggère à la majorité sénatoriale de s'opposer à la suppression de l'ISF, ou d'en décaler la mise en œuvre de deux ans pour réinjecter les dix milliards ainsi récupérés dans la restauration des infrastructures.

M. Alain Joyandet. - Il y a d'autres recettes !

M. Claude Raynal. - Je vous propose, quant à moi, de ne pas faire disparaître celles qui existent. Vincent Capo-Canellas, j'apprécie l'esprit de modération qui vous caractérise. Mais êtes-vous pour ou contre la vente d'ADP ? Soyez franc et clair !

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. - Monsieur Laménie, le budget de l'ASN était de 80 millions d'euros en 2016 ; ses effectifs ont augmenté de 30 équivalent temps plein (ETP) entre 2016 et 2017. Les perspectives de prolongation des installations et de démantèlement nécessitent des expertises approfondies : il suffit d'un incident et, si je puis dire, tous aux abris...

Je conviens d'autant plus volontiers avec Sophie Taillé-Polian qu'il faut aller plus loin dans la lutte contre la pollution de l'air que j'ai présidé la commission d'enquête sur le coût économique et financier de cette pollution, évalué à un montant compris entre 65 et 100 milliards d'euros par an. C'est un chiffre à mettre en regard avec les appels à mobiliser 100 milliards de dollars par an contre le changement climatique. Or l'État, à force de se cacher, encourt des sanctions de la Commission européenne. Des actions dans les quatre secteurs les plus polluants - l'industrie, le transport, l'habitat et l'agriculture - doivent être mises en œuvre pour inverser la tendance et entraîner nos partenaires internationaux dont certains, comme les États-Unis ou l'Inde, prennent des orientations préoccupantes.

Madame Lavarde, je ne suis pas en mesure de répondre à votre question immédiatement. Nous n'avons pas abordé ces points lors de l'audition du président de la Commission de régulation de l'énergie. Je vous répondrai dans les meilleurs délais.

La question des vélos électriques est celle de la poule et de l'œuf. Les primes se sont envolées, créant un effet d'aubaine. J'estime que ce marché est assez mûr pour que des équilibres se dégagent. Le solaire thermique a

bénéficié de beaucoup d'aides, avant que l'on ne se rende compte que la concurrence faisait baisser les coûts d'installation.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Monsieur Corbisez, l'augmentation des crédits du programme « Voirie » est détaillée dans mon rapport. Elle concerne notamment l'abondement des CPER qui couvrent désormais les coûts d'investissement routier, l'État n'ayant plus beaucoup de routes en gestion propre.

Monsieur Lefèvre, le groupe de travail de notre commission sur le financement des infrastructures de transport, dont je faisais partie, a estimé que les investissements sur le réseau routier et ferroviaire devraient être portés de trois à quatre milliards d'euros par an.

Je partage entièrement l'opinion, Monsieur Laménie, que nous ne pouvons laisser la SNCF s'empêtrer dans sa dette. Si celle-ci, comme celle de la Deutsche Bahn, était transférée à l'État, la gestion serait beaucoup plus saine et les comptes plus réalistes. Il est inacceptable de tenter de faire croire, comme nous le faisons à Bruxelles, que le prix des sillons permettra à la SNCF de rembourser sa dette. En effet au cours des dernières années, les manques budgétaires ont été artificiellement compensés par une augmentation de ce prix, produisant une situation absurde où les coûts fixes, ainsi augmentés, pénalisent le transport ferroviaire face à la concurrence du routier.

La réforme des régimes spéciaux, Madame Vermeillet, est stratégique car les retraites pèsent dans les charges de la SNCF ; elle ne sera probablement appliquée qu'aux nouveaux entrants. C'est un facteur fondamental dans les équilibres du ferroviaire, au même titre que la mise en concurrence, les prix des sillons ou le mode de facturation.

Monsieur Canevet, votre question sur l'AFITF est pertinente puisque la mission initiale de cette agence – l'équilibre entre le ferroviaire et le routier – s'est estompée. Il conviendrait de sanctuariser certaines ressources du transport routier pour les flécher vers les modes les moins émetteurs. Enfin, il est bien entendu indispensable de désigner un nouveau président pour l'agence.

Monsieur Joyandet, l'investissement de l'État dans les réseaux routiers s'est en effet réduit ; il passe principalement par les CPER. Le TET Grand Est concerne trois régions. L'État a conclu un *deal* avec celles-ci, aux termes duquel il achète le matériel roulant et le remet aux régions, qui le transfèrent à leur tour à la SNCF. C'est une forme de solde de tout compte. Les négociations qui ont conduit à des accords avec les régions se sont faites au coup par coup, sans règles d'ensemble. Il appartient à chacun de définir son ambition pour les liaisons infra-régionales. Certes, le TET qui remplace Mulhouse-Paris est quelque peu saucissonné, mais le TGV dessert désormais Mulhouse. Le TET a justement vocation à desservir les territoires où ne passe pas le TGV.

Le tracé et les gares du Grand Paris Express, monsieur Karoutchi, ont été définis. L'ampleur du projet aurait été différente si d'autres choix techniques avaient été faits : ainsi l'enterrement du tracé dans sa totalité, avec en certains endroits des niveaux de pression très importants, a engendré des coûts de construction énormes. De plus, les aléas sont beaucoup plus importants en souterrain. Ils expliquent l'estimation de 35 milliards d'euros qui me semble réaliste. Un éventuel retard de dix ans, comparé à celui d'autres infrastructures comme le TGV Rhin-Rhône, me semblerait plutôt modeste. Les 580 millions de taxes affectées par an financeraient le Grand Paris Express en un siècle... Le compte n'y est pas : un endettement très important sera nécessaire. Je vous suggère de vous rendre, comme Sophie Taillé-Polian et moi-même, sur le chantier d'Arcueil-Cachan où une dalle a été glissée sous la station de RER. Ce sont des technologies très coûteuses mais également très complexes et intéressantes, qui produiront de belles gares.

Sophie Taillé-Polian a souligné l'importance de la montée en puissance de l'ingénierie de la SGP : je le confirme. La sécurité des chantiers est un enjeu considérable, avec des trous entre 40 et 60 mètres de profondeur.

Claude Raynal a défendu la ligne TGV Bordeaux Toulouse : ce sera un des grands projets en débat lors de la programmation pluriannuelle des infrastructures de transports. On comprend que Toulouse souhaite bénéficier d'un tracé ligne à ligne.

Pour le Grand Est, nous aurons un débat douloureux sur l'arrivée des TGV dans un certain nombre de gares secondaires, mais dont les territoires ont participé au financement de ces lignes avec, en contrepartie, des engagements de dessertes.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Concernant le programme 159, vous avez posé, madame Lavarde, la question de la gratuité de la mise à disposition des données et des conséquences sur le budget de l'IGN et de Météo France. C'est effectivement un défi majeur. La difficulté est de trouver des compensations. Météo France et l'IGN doivent encore mieux exploiter et diffuser leurs données. Météo France a conscience qu'au-delà des données brutes, elle doit s'améliorer. L'entreprise dispose sans doute d'une des meilleures expertises mondiales : les grands tournois de tennis, de golf, d'automobiles font appel à elle. En revanche, elle a du mal à fournir des données purement commerciales. Les recettes publicitaires de Météo France se sont accrues de plus de 20 % en 2017. Les recettes « mobile » ont été multipliées par deux entre 2016 et 2017 et dépassent désormais 2 millions d'euros.

L'IGN doit réinventer son modèle et maintenir ses ressources propres. J'ai interrogé le directeur général de l'IGN : pour lui, l'open data est le prochain défi. La loi du 28 décembre 2015 permet à l'opérateur de déroger

aux règles en vigueur en ce qui concerne la fixation des redevances de réutilisation des informations.

Monsieur Canevet, vous m'avez interrogé sur les difficultés rencontrées par Céréma, qui résulte de la fusion de onze structures. Je ne suis pas persuadé que nous règlerons les problèmes en faisant du mécano.

La DGAC joue un triple rôle de régulateur, de prescripteur et de fournisseur de services. Ce n'est le cas dans aucun autre pays européen et il faudra sans doute qu'elle évolue à l'avenir.

Pour les contrôleurs aériens, il faudrait parvenir à une réelle prévisibilité des effectifs en grève. Parfois, pour deux contrôleurs en grève, 20 % des vols sont annulés. La France est montrée du doigt pour le nombre de jours de grève dans cette profession.

Nous sommes tous d'accord pour estimer que nos infrastructures aériennes doivent être modernisées. J'ai insisté sur les difficultés à venir en Île-de-France faute de programme d'investissements majeurs. ADP doit poursuivre ses efforts en la matière et améliorer la qualité des services.

Il est indispensable de déployer des sas PARAFE. Le ministre de l'intérieur a été plusieurs fois interpellé sur les dysfonctionnements de la police aux frontières : des CRS supplémentaires ont été affectés cette année pour que la PAF se concentre sur son activité propre. À la rentrée, les CRS sont partis et la qualité s'est à nouveau détériorée. Les CRS sont revenus. On nous annonce pour le printemps le déploiement des sas PARAFE et que la reconnaissance faciale va rapidement s'imposer. Les retards actuels doivent cesser car il est scandaleux d'avoir à attendre une heure pour passer la frontière.

Les aéroports souhaitent disposer de véhicules propres : les appels d'offre auprès des sous-traitants devront mentionner cette exigence. En revanche, je ne dispose pas d'informations sur les taux de bus hybrides.

Dans mon rapport, j'ai mentionné l'avenir d'ADP, même si ce projet de loi de finances n'en dit mot. Pour l'instant, il ne s'agit que de rumeurs qui n'ont pas été confirmées par le Gouvernement. Le Gouvernement précédent a procédé à des ouvertures de capital s'agissant des structures de gestion de certains aéroports, dont celui de Toulouse, dans des conditions pour le moins discutables. Il l'a fait également pour les aéroports de Lyon et de Nice : il faut tirer les leçons de ces ouvertures de capital. S'agissant d'ADP, la situation est très différente puisqu'ADP a déjà une partie de son capital en bourse et certaines sociétés, comme Vinci, siègent dans son conseil d'administration. Désormais, la question qui se pose est d'abaisser ou non la part détenue par l'État qui est aujourd'hui à plus de 50 %. Une loi sera nécessaire pour y procéder. À mon avis, ce secteur a besoin de stabilité, d'investissements importants et d'amélioration de la qualité de services. Je souhaite qu'on ne trouble pas la marche de l'entreprise qui s'est déjà

beaucoup modernisée. Les infrastructures aéroportuaires sont des sujets de souveraineté : l'État doit garder une part significative du capital.

M. Claude Raynal. - Une part significative ou majoritaire ?

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. - Significative !

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Elle a décidé de proposer au Sénat la suppression des articles 53, 54, 54 *bis*, l'adoption de l'article 54 *ter* et la suppression de l'article 54 *quater*.

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres » sous réserve de l'adoption de son amendement et l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) » sous réserve de l'adoption de son amendement.

Enfin, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits des comptes d'affectation spéciaux « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale :

- adopté l'amendement rédactionnel présenté par Jean-François Husson.

- confirmé sa décision de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission ;

- proposé au Sénat d'adopter sans modification les crédits du budget annexe, et des comptes spéciaux « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique » ;

- proposé également au Sénat de confirmer l'adoption des crédits des comptes spéciaux « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ), tels que modifiés par ses amendements.

Enfin, elle a proposé au Sénat de confirmer le maintien de la suppression de l'article 53, la suppression des articles 54, 54 *bis* et 54 *quater*, et l'adoption de l'article 54 *ter* ainsi modifié.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- Mme Régine ENGSTRÖM, secrétaire général, responsable du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

Ministère de la de la transition écologique et solidaire

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

- M. Paul DELDUC, directeur, responsable du programme 113 "Paysages, eau et biodiversité ;
- M. Frédéric ROCCHI, sous-directeur de le performance ;
- M. Michel DUHALDE, chargé de mission à la direction de l'eau et de la biodiversité.

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

- M. Laurent MICHEL, directeur.

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- M. Hervé VANLAER, adjoint de M. Marc MORTUREUX, directeur, responsable du programme 181 « Prévention des risques ».

Syndicat des énergies renouvelables

- M. Jean-Louis BAL, président ;
- M. Alexandre ROESCH, délégué général ;
- Mme Delphine LEQUATRE, responsable du service juridique ;
- M. Alexandre de MONTESQUIOU, responsable du service juridique.

Conseil national des professions de l'automobile (CNPA)

- M. Francis POUSSE, Président du métier stations-service, distributeurs de carburants nouvelles énergies ;
- Mme Laurence DUBAR, Chargée de métier stations-service, distributeurs de carburants nouvelles énergies ;
- Mme Clémence ARTUR, Responsable des affaires publiques et des relations extérieures ;
- M. Pierre CAVELAN, Chargé des affaires publiques.

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

- M. Bruno LÉCHEVIN, Président du conseil d'administration ;
- M. Fabrice BOISSIER, Directeur général délégué.

Agence française pour la biodiversité (AFB)

- M. Paul MICHELET, directeur général adjoint.

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

- M. Jean-François CARENCO, président ;
- M. Brice BOHUON, directeur général ;
- Mme Olivia FRITZINGER, chargée des relations institutionnelles.

AMORCE

- M. Nicolas GARNIER, délégué général.