



N° 257

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

TOME IV

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

TRANSITION ÉCOLOGIQUE

PAR M. DENIS BAUPIN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LES CRÉDITS DU PROGRAMME 174	9
A.— UNE MUTATION INDISPENSABLE.....	9
1. Un impératif pour les comptes nationaux et pour le pouvoir d'achat de nos concitoyens.....	9
2. Un impératif écologique conforme à nos engagements internationaux.....	11
3. Faire de la sobriété énergétique un principe d'action politique.....	13
B.— L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174.....	16
C.— L'INFLEXION VERS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	20
1. Un modèle énergétique encore inchangé.....	20
2. Le maintien d'actions essentielles.....	22
3. Des dépenses fiscales en diminution.....	23
4. Le plafonnement du CIDD : un signal négatif dans le projet de loi de finances.....	23
II.— AMORCER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	27
A.— D'OÙ VENONS-NOUS ? OÙ SOUHAITONS-NOUS ALLER ?.....	28
1. Le bilan énergétique de la France en 2011.....	28
2. Les conditions de la transition énergétique : donner de la cohérence à une réalité encore floue.....	32
a) <i>L'acceptation de la transition par la société française</i>	32
b) <i>L'opportunité d'une nouvelle révolution industrielle et sociétale</i>	33
c) <i>La question des ressources financières</i>	34
3. La gestion de l'énergie : passer de la centralisation à la coordination.....	36
4. La feuille de route issue de la conférence environnementale.....	39
B.— STRATÉGIE NATIONALE ET INITIATIVES LOCALES : QUI DOIT CONDUIRE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ?.....	40
1. Le rôle de l'État : fixer les objectifs et les modalités d'une politique.....	41

2. Collectivités territoriales et associations : une longue expérience des questions énergétiques	41
C.— TECHNOLOGIES ET FILIÈRES DE PRODUCTION : LE RÔLE MAJEUR DES ENTREPRISES.....	45
1. Un poids économique considérable pour des secteurs engagés dans une profonde mutation	46
2. Le besoin d'un cadre législatif stable	47
3. De nombreuses pistes de réflexion	48
<i>a) Accords et désaccords ponctuels</i>	<i>48</i>
<i>b) Des attentes envers le Gouvernement sur les modalités de la transition</i>	<i>49</i>
<i>c) Redresser en urgence la filière solaire thermique et photovoltaïque.....</i>	<i>51</i>
<i>d) Réflexion sur les modes de financement de la transition énergétique.....</i>	<i>51</i>
<i>e) Des attentes pour 2014</i>	<i>52</i>
TRAVAUX EN COMMISSION	53
I.— AUDITION DE MME DELPHINE BATHO, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE	53
II.— EXAMEN DES CRÉDITS	74
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	87
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	93

MESDAMES, MESSIEURS,

Le programme 174 du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie porte sur le climat, l'énergie et la gestion de la période *après-mines*. Son objet principal est double :

– assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de notre pays au moindre coût et contrôler les émissions de gaz à effet de serre ;

– garantir aux anciens mineurs la préservation de leurs droits après l'arrêt de l'exploitation minière.

Il y a donc un décalage entre le titre du présent avis budgétaire et les crédits sur lesquels il porte. La transition écologique est une politique transversale, dont l'objet est bien plus large que les crédits inscrits au programme 174. Elle constitue un enjeu de société dont la mise en œuvre est au cœur du programme de travail de la nouvelle majorité. Le 28 janvier 2012, lors du congrès de France Nature Environnement, M. François Hollande, alors candidat à la présidence de la République, déclinait la feuille de route de cette politique ambitieuse :

- mettre en œuvre un nouveau modèle de transition écologique ;
- éviter des ruptures brutales imposées par le pouvoir central et privilégier un processus démocratique ;
- placer le dialogue environnemental au même niveau que le dialogue social ;
- dégager des objectifs chiffrés, comme le nombre de logements à rénover ;
- établir un cadre législatif et réglementaire visible, incitatif et stable pour les filières industrielles liées aux énergies renouvelables ;
- fonder le financement de la politique de transition écologique sur les principes de pollueur / payeur, la mise en place de bonus et de malus pour favoriser les objectifs à atteindre et réduire progressivement les niches fiscales défavorables à l'environnement pour financer la protection sociale ;
- conduire la politique de transition écologique à l'échelle de l'Union européenne.

Le Président de la République a donc été élu sur un programme mettant l'accent sur la transition écologique et énergétique, qu'il importe de mettre en œuvre tout au long de la législature. Pendant l'été, plusieurs membres du Gouvernement ont repris ce schéma pour confirmer qu'il faisait partie de leur programme de travail. M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances a ainsi évoqué le 15 juillet le financement de la protection sociale *via* la fiscalité écologique. Entendue par notre commission du développement durable le 11 juillet dernier, Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, rappelait que les transitions écologiques et énergétiques devaient être au cœur de la politique de redressement. Reconnaissant que les lois dites du *Grenelle de l'environnement* représentaient une avancée majeure, elle a déclaré que la conférence environnementale des 14 et 15 septembre devait marquer le point de départ de l'action gouvernementale sur l'environnement.

Le résultat de cette conférence, où le Parlement était largement représenté, a donné lieu à plusieurs commentaires, mais il est indéniable qu'elle s'est déroulée sous le signe de la clarté. Le Président de la République a notamment réaffirmé que l'environnement ne devait pas être considéré comme une contrainte mais comme une opportunité, afin de dessiner un nouveau modèle de développement économique.

Pour la première fois de notre histoire, la France s'est engagée dans un débat sur sa stratégie énergétique associant tous les acteurs : Gouvernement, Parlement, collectivités locales, syndicats de salariés et patronat, associations. C'est une opportunité historique non seulement d'organiser la transition énergétique, mais aussi de définir de nouveaux compromis au sein de la société française, bons pour l'environnement, justes socialement et favorables à l'économie et aux territoires.

Le cadre de cet exercice budgétaire s'inscrit dans un contexte connu, mais qu'il convient de rappeler. En premier lieu, le monde va vers une raréfaction de certaines ressources épuisables, entraînant notamment une augmentation du coût des énergies fossiles qui pèse sur les ménages, l'économie et la balance commerciale de la France. Par ailleurs, le dérèglement climatique s'accélère et se traduit par un nombre croissant de catastrophes de moins d'origine anthropiques. Enfin, il convient de noter les coûts accrus de l'électricité d'origine nucléaire. La catastrophe de Fukushima a confirmé que les risques de l'industrie atomique restent incroyablement démesurés par rapport aux autres industries.

Cependant, des opportunités majeures se font jour. C'est le cas des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique qui montent en puissance un peu partout dans le monde et montrent qu'un virage industriel et énergétique est possible, que la France ne saurait manquer.

Le défi consiste désormais à mettre en œuvre cette politique ambitieuse. Ce n'est en effet pas la première fois qu'un Président de la République commence son quinquennat par un discours remarqué sur l'écologie. M. Nicolas Sarkozy

s'était également livré à cet exercice avant d'avoir cette formule lapidaire (« *l'environnement, ça commence à bien faire !* ») prononcée au salon de l'agriculture le 6 mars 2010. En quelques mots, il illustre toute la difficulté qu'il y avait à conduire une politique environnementale en période de crise économique, et le peu de cas qui est alors fait de la préservation de l'environnement lorsque la compétitivité des entreprises agricoles et industrielles et la sauvegarde de l'emploi constituent des préoccupations majeures. L'enjeu est de faire de la transition écologique le moteur de la résolution de la crise économique et de la crise écologique, en permettant de sortir par le haut des contradictions entre court et long termes. Cela nécessite, au-delà de la maîtrise budgétaire et d'une relance économique soutenable, des investissements et des changements tant dans les modes de production et de consommation que dans les comportements.

Le projet de loi de finances, techniquement préparé au moment où le nouveau Gouvernement commençait son action, ne peut traduire dès 2013 qu'une partie des nouvelles orientations. Mais l'État et l'ensemble de la société doivent se mettre en mouvement vers l'objectif de transition écologique et éviter une politique uniquement constituée d'annonces. Favoriser la production d'énergies renouvelables et les mettre en réseau, substituer les énergies nouvelles aux énergies fossiles et fissiles plutôt que de les additionner, décorrélérer croissance économique et croissance de la consommation énergétique (tout en interrogeant le sens même et l'impact de cette « croissance »), tels sont les objectifs que le budget de l'État devra poursuivre au cours de la présente législature. 2013 est une étape, mais les attentes se focalisent déjà sur le projet de loi de finances pour 2014.

I.— LES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

La présentation des crédits du programme 174, d'un montant modeste, a évolué en fonction des objectifs et problématiques de la politique de l'énergie conduite par notre pays depuis 40 ans. À la sécurité d'approvisionnement se sont ajoutées la maîtrise de la demande en énergie, les inquiétudes sur le changement climatique et la protection de l'air.

Nos sociétés sont confrontées à une triple crise : une crise économique, une crise écologique et une crise énergétique. Il s'agit en réalité d'une seule et même crise : l'épuisement d'un modèle productiviste fondé sur la consommation effrénée d'énergies fossiles. Elle rend les économies dépendantes de fluctuations très fortes sur les marchés tout en accentuant le dérèglement climatique, sans oublier l'épuisement à moyen terme de ces ressources fossiles, et d'ores et déjà la déplétion de certaines d'entre elles. Le programme 174 finance une partie des actions qui permettent d'y faire face, notamment celles relatives à la qualité de l'air.

A.— UNE MUTATION INDISPENSABLE

Pays très fortement importateur de pétrole et de gaz, la France gagnerait largement à adopter un nouveau modèle de production et de consommation d'énergie. Les équilibres écologiques ne sont pas seuls en jeu : notre compétitivité économique en dépend

1. Un impératif pour les comptes nationaux et pour le pouvoir d'achat de nos concitoyens

Pourquoi vouloir accélérer le développement des énergies renouvelables en France ? Si l'on examine la comptabilité nationale, la réponse est évidente : la facture énergétique de la France s'est élevée à 61,4 milliards d'euros en 2011, en hausse de 15 milliards d'euros par rapport à 2010. Le pétrole a représenté 50 milliards, en hausse de 14 milliards (+ 37 %) ; le prix du gaz a également considérablement augmenté et la facture charbonnière, pour les quelques centrales thermiques présentes sur notre territoire, a représenté 2,3 milliards d'euros (+ 5,2 %).

Cette facture énergétique représente 3 % du PIB et 88 % du déficit commercial de la France. Rapportée à nos concitoyens, elle s'élève annuellement à 3 000 euros pour un ménage doté de revenus moyens, soit environ 7,7 % de ses dépenses, à raison de 50 % pour les carburants et 50 % pour les autres usages.

Un élément mérite particulièrement d'être mis en avant : le coût croissant du prix de l'énergie à la consommation. Sur la période allant de 2001 à 2011, la hausse moyenne annuelle s'établit à 4,3 % pour l'ensemble des énergies, à

comparer à une inflation de 1,8 % pour les biens et les services. Les fortes hausses ont commencé en 2005, année de pic de production de pétrole et se sont amplifiées en 2010 et 2011, avec respectivement 10 et 12,2 % d'augmentation. Les prix des énergies ont augmenté 6 fois plus vite que l'inflation générale, faisant peser une charge supplémentaire sur les budgets des ménages, cette charge étant de plus en plus difficilement supportable par nos concitoyens disposant de revenus modestes. Rappelons que ces prix jouent également sur la compétitivité des entreprises.

**ÉVOLUTION DES PRIX MOYENS ANNUELS À LA CONSOMMATION
PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE**

	2001	2005	2009	2010	2011	TCAM ⁽¹⁾
carburants	- 5,1	13,0	-17,1	13,5	14,2	4,6
électricité	- 0,5	0,0	1,8	2,4	6,5	1,7
gaz de ville	19,3	6,7	- 2,8	6,9	8,5	4,6
gaz liquéfiés	6,2	9,4	- 7,3	1,0	14,1	4,4
combustibles liquides	- 13,0	29,8	-30,9	23,2	23,1	8,5
eau chaude, vapeur et glace	3,4	0,0	23,8	0,0	3,9	5,5
ensemble des énergies	- 1,9	10,1	- 12	10,0	12,2	4,3
ensemble des biens et services	1,7	1,8	0,1	1,5	2,1	1,8

(1) *taux de croissance annuel moyen sur la période 2001 - 2011*

Sources : INSEE et direction générale de l'énergie et du climat

La transition énergétique comporte donc clairement un enjeu de pouvoir d'achat. Si le Gouvernement et sa majorité veulent freiner la hausse de la facture énergétique des ménages, les solutions ponctuelles comme l'allègement de la fiscalité sur les carburants ne suffiront pas. Il faudra conduire une double action structurelle, portant sur l'approvisionnement et la production d'énergie et sur la sobriété énergétique : modes de déplacement (solutions collectives de mobilité, véhicules sobres diversification et hybridations des motorisations pour les véhicules...), habitat, usages des énergies pour le chauffage, l'éclairage, l'alimentation des appareils électriques... Notre société ne pourra non plus se dispenser d'un débat sur l'électricité lorsque l'on constate la hausse de son prix alors qu'il est présenté comme un des moins élevés du monde grâce à une énergie nucléaire très subventionnée. Cela renforce la nécessité de sobriété et d'efficacité : le coût final de la facture résultant de la multiplication du prix du kWh par la consommation effectuée, il convient donc, pour stabiliser *a minima* la facture de nos concitoyens, de les aider à réduire leur consommation et de mettre en œuvre une tarification réellement progressive (engagement 42 de M. François Hollande quand il était candidat à la présidence de la République).

Les débats qui suivront la conférence environnementale des 14 et 15 septembre derniers évoqueront le bouquet énergétique de notre pays. Pour votre Rapporteur pour avis, les ressources fossiles et l'énergie nucléaire présentent le double inconvénient de générer des nuisances et de peser actuellement ou à

terme sur nos comptes. Les énergies renouvelables sont situées sur notre territoire. Il s'agit d'une richesse que nous devons avoir l'intelligence d'exploiter.

Ajoutons que pour les entreprises, les énergies fossiles constituent des charges d'exploitation considérables, même si cette charge est fonction de l'intensité énergétique de leur activité. Celles qui ont le plus recours à ces énergies sont obligées d'en répercuter le coût dans leur prix, ce qui nuit à leur compétitivité dans une économie ouverte. Plus globalement, un grand nombre d'activités économiques sont concernées : les produits transportés sur des milliers de kilomètres voient leur prix impacté par l'accroissement de celui du pétrole.

Avant même d'aborder les considérations écologiques – que l'on pourrait attendre de la part de l'auteur du présent rapport – l'intérêt économique d'une mutation vers les énergies renouvelables apparaît dans toute son ampleur. Elle permet d'améliorer notre balance commerciale et la compétitivité de nos entreprises et de préserver le pouvoir d'achat de nos concitoyens, notamment de ceux qui ont de faibles revenus et pour lesquels l'énergie est au même titre que le logement et l'alimentation une dépense incontournable.

2. Un impératif écologique conforme à nos engagements internationaux

L'objet du présent rapport n'est pas de recenser les dommages causés par le réchauffement climatique tant de nombreuses études existent sur ce point. Il suffit de rappeler, comme le montrent les études régulières du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), que ce réchauffement a d'importantes conséquences : la récurrence d'événements climatiques majeurs, le régime des eaux (fonte de glaciers, étiage irrégulier des rivières, changement de la pluviométrie) et une série d'atteintes à la biodiversité. La terre est actuellement sur une trajectoire qui peut conduire à une augmentation des températures moyennes de 5 degrés d'ici la fin du siècle, soit la différence, en sens inverse, entre les ères glaciaires et inter glaciaires. Au-delà de 2,7 degrés supplémentaires, l'Amazonie se transforme en savane et entraîne mécaniquement une montée de la température de 1,7 degré. Au-delà de 3 degrés, trois milliards de personnes entreront en pénurie d'eau. À 3,5 degrés, la fonte du permafrost sibérien enverra dans l'atmosphère plus du double de carbone qui s'y trouve déjà. Si l'acidification des océans poursuit son rythme actuel, leur pouvoir chimique d'absorption du carbone sera trois fois moindre. L'Agence Internationale de l'Énergie tire elle-même le signal d'alarme : la trajectoire actuelle est d'après elle insoutenable car elle conduit à un réchauffement de l'ordre de 6 °C si des actions de grande ampleur sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas engagées d'ici 2017.

Ce scénario n'est que l'application de lois physiques et non de la science-fiction. S'y ajoute la pénurie prochaine de minerais (indium, germanium, cuivre), la dégradation des eaux souterraines et de surface et les tonnes de déchets répandus dans la nature, sans traitement, qui affectent tôt ou tard la santé des

populations, notamment les plus vulnérables. Transition énergétique et écologique sont inséparables. Il s'agit dans les deux cas de trouver des réponses à des problèmes de plus en plus sensibles.

Le réchauffement climatique touche déjà de nombreuses populations, principalement celles qui subissent des cyclones de plus en plus violents (États-Unis) ou la salinisation des terres côtières, devenues comme au Bangladesh impropres à l'agriculture. La notion de *réfugiés climatiques* est apparue dans les relations internationales et elle n'a rien d'abstrait puisqu'elle concernerait environ 16 millions de personnes déplacées. Le vice-président de la Banque mondiale, Nicholas Stern, avait évalué dans son célèbre rapport de 2006 à 1 % du PIB mondial le montant des investissements pour faire face à ce réchauffement, ajoutant que le risque de récession était de 20 % du PIB mondial en cas d'inaction. En 2008, il a indiqué qu'il avait sous-estimé les conséquences du changement climatique et qu'il fallait intensifier les investissements dans les technologies vertes.

La nécessité de la transition énergétique a été portée à la conférence de Rio des 20 au 22 juin dernier par M. le Président de la République. La France a clairement marqué son engagement en faveur d'un processus international de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Mais Rio, comme antérieurement Copenhague, Cancun et Durban a débouché sur la mise en place de processus plutôt que d'engagements. Le consensus *a minima* obtenu à Durban en décembre 2011 montre que la transition vers une économie sobre en carbone ne progresse que très lentement sous l'égide de l'ONU car elle doit prendre en compte parallèlement des enjeux majeurs de développement et de lutte contre la pauvreté dans de nombreux pays. La négociation climatique ne peut réussir que si elle est aussi l'occasion d'un nouvel équilibre Nord-Sud avec un nouveau partage des richesses, ainsi que la clarification des responsabilités des uns et des autres quant aux atteintes au climat et à la consommation des ressources planétaires.

En revanche, l'Union européenne a fixé avec le paquet énergie-climat de 2007 un objectif concret pour 2020 (20 % de réduction de GES, 20 % de réduction de consommation d'énergie, 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale) et travaille actuellement à de nouveaux objectifs pour 2030 et 2050. Certains états se sont déjà prononcés pour des objectifs plus ambitieux de -30 % de gaz à effet de serre pour 2020. La commission Environnement du Parlement Européen s'est ainsi exprimée en ce sens : « *il est dans l'intérêt de l'Union européenne de poursuivre l'objectif d'une réduction des émissions supérieure à 20 % car cela renforcera à la fois les emplois verts, la croissance et la sécurité* ». La nécessaire transition énergétique de notre pays s'inscrit dans cette démarche et aborde pour cela désormais la phase relative à la réorganisation de la société autour d'énergies et de pratiques plus efficaces.

Le cadre européen demeure primordial dans le domaine de l'énergie et des GES. La situation est néanmoins quelque peu paradoxale : l'Union européenne (UE) met en place le cadre environnemental le plus contraignant – donc le plus

stimulant pour l'émergence de nouvelles pratiques et de technologies de pointe - alors qu'il n'existe pas de politique communautaire de production d'énergie, la norme étant la libre concurrence au profit du consommateur. Le seul point qui rassemble les États de l'UE est l'objectif précité de 20 % d'énergies renouvelables (23 pour la France). Chaque pays définit son bouquet énergétique en fonction d'atouts naturels, technologiques ou historiques nationaux, la Pologne recourant par exemple au charbon ou à la lignite alors que la France privilégiait la filière nucléaire. La gestion des contrats pétroliers et gaziers demeure un élément strictement national de la politique étrangère des États européens. Le passage aux énergies renouvelables relève également des politiques de chaque État, une part importante du processus étant souvent de l'initiative des collectivités territoriales.

Cette dichotomie entre protection de l'environnement et production d'énergie risque de durer longtemps si les pays européens ne décident pas de s'accorder, tant leurs intérêts et ceux de leurs entreprises d'énergie divergent. L'UE, qui a conscience des enjeux (adoption le 11 septembre dernier d'une directive sur l'efficacité énergétique) a pourtant un rôle à jouer tant dans la transition énergétique que par le maillage de son territoire en réseaux de collecte et de distribution d'énergie et ce d'autant plus si la transition énergétique aboutit à multiplier les sources de production locales en Europe.

Ces enjeux européens confirment la pertinence de la construction d'une communauté européenne de l'énergie proposée par le Président de la République, qui fasse de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables les axes de la transition énergétique, et nous protège des risques majeurs, notamment nucléaires.

3. Faire de la sobriété énergétique un principe d'action politique

Impératif économique et écologique, impératif humain également pour prévenir les nuisances de toutes sortes et les catastrophes de grande ampleur comme celles de Tchernobyl et de Fukushima, la transition énergétique, telle que définie par la feuille de route du Gouvernement, comprend deux principes : le passage vers plus d'énergies renouvelables et la sobriété énergétique. L'appropriation de ces principes par les acteurs économiques et sociaux et les dispositifs législatifs, réglementaires et fiscaux qui permettront leur mise en œuvre ont autant d'importance que l'objectif car c'est à l'aune de ces mesures que ces acteurs évalueront les avantages et les inconvénients qu'ils retireront de la transition énergétique

« Un peu comme nous classons aujourd'hui les appareils électroménagers ou les logements selon « l'étiquette énergie » qui va de A à G, il est possible de classer l'ensemble de nos besoins selon une échelle allant des besoins « vitaux », ceux dont aucun être humain ne peut se passer, aux besoins « nuisibles », ceux dont la satisfaction nous procure un plaisir souvent égoïste et dérisoire au regard des méfaits qu'ils provoquent directement ou indirectement sur l'environnement ou sur autrui, aujourd'hui ou demain » (manifeste de Négawatt sur la transition énergétique, 2012). L'application du principe de

sobriété est le dimensionnement adéquat de l’approvisionnement et de la consommation d’énergie par rapport aux besoins. Le watt ou le mégawatt d’énergie que l’on *ne produit et ne consomme pas* a autant, sinon plus, d’importance que celui qui est produit.

La mise en avant du principe de sobriété par le Gouvernement, les associations environnementales et par plusieurs fédérations professionnelles est le corollaire d’un constat : nous sommes dans une société où nous consommons trop d’énergie, en raison de notre mode de vie et d’un modèle économique fondé sur une offre à bas coût pour stimuler la demande. La transition consiste à modifier l’un comme l’autre mais il s’agit dans les deux cas de débats très complexes.

S’agissant des modes de vie, l’analyse des chaînes énergétiques de chaque activité permet d’en mesurer l’impact final : se distraire avec des jeux vidéo, conduire un véhicule de type 4X4 en ville, consommer en hiver des fraises importées de l’hémisphère Sud... Chaque action génère des nuisances plus ou moins importantes mais alimente une filière économique source d’emplois. Dans une société de liberté, l’on voit bien que l’État ne saurait s’immiscer dans la vie des personnes morales ou physiques pour guider leurs comportements. La liberté a toutefois comme contrepartie la responsabilité individuelle et collective. Les pouvoirs publics, mais également tous les acteurs de notre société, peuvent jouer un rôle de sensibilisation à des modes de vie respectueux de l’environnement, afin que chacun soit conscient des enjeux de la transition énergétique. Celle-ci ne peut réussir que si elle repose sur une large adhésion. Parallèlement, il appartient à l’État de donner un cap par la fixation des règles et par la politique fiscale au nom de l’intérêt général, dont il est le garant.

L’objectif de sobriété ne peut être atteint sans l’efficacité énergétique, à savoir la capacité à faire face à un besoin en utilisant le moins d’énergie possible, ce besoin étant toutefois réduit grâce à la sobriété. En pratique : un logement isolé correctement permet de réduire le besoin d’énergie de chauffage (sobriété) ; si le rendement des appareils électriques et électro-ménagers est amélioré, on y ajoute l’efficacité. Le résultat en est une consommation encore minorée d’énergie.

Une société sobre en énergie se fonde sur une approche très différente de nos usages actuels. Elle donne priorité à une consommation au plus juste de nos besoins et non au prix le plus bas, qui nécessite la production comme la consommation de grandes quantités. Elle exige l’évaluation des besoins en énergie de chaque acteur économique – industrie, agriculture, services, ménages – en les analysant par fonction : déplacement, chaleur industrielle ou domestique, éclairage, etc... En d’autres termes, elle replace le consommateur final – particulier ou collectivité – au cœur de la politique de l’énergie au lieu de privilégier les entreprises productrices ou distributrices. Avec cette approche, l’ensemble des pratiques qui permettent d’abaisser la consommation d’énergie trouvent une justification économique et sociale, comme l’isolation des logements ou la mise en œuvre des technologies de gestion intelligente de l’électricité (*smart grid*). Le coût de l’énergie est également maîtrisé pour les usagers, non parce que

l'offre (comme le kilowatt) est abondante mais parce que la consommation est modérée.

Lors des auditions qu'il a conduites, votre Rapporteur pour avis a constaté que la sobriété énergétique constituait un objectif partagé par de nombreuses fédérations professionnelles et entreprises, et non par les seules associations de défense de l'environnement. La hausse sans précédent du prix de l'énergie ces deux dernières années a sans doute accéléré une prise de conscience sur les limites de notre modèle économique. S'il est logique de voir que bon nombre d'industriels – bâtiment, énergies renouvelables, fournisseurs et gestionnaires d'équipements électriques – sont favorables à cette démarche, les entreprises qui produisent ou fournissent des énergies fossiles commencent également à comprendre que leur métier doit évoluer. Elles ont en effet fait part d'un intérêt objectif à passer d'une fonction de simple vendeur à un rôle de gestionnaire des flux d'énergie, dans la mesure où cette activité fait appel à de nombreuses technologies et leur permet de dégager de la valeur ajoutée.

La convergence des intérêts environnementaux, économiques et sociaux doit nous conduire à percevoir la sobriété énergétique comme un levier et non comme une contrainte. Cette sobriété ne pourra être mise en œuvre que si elle n'est pas subie ou ressentie comme une forme de régression. Elle doit au contraire s'accompagner d'un véritable droit à la qualité de vie, d'une amélioration ressentie par tous, notamment par une réduction des coûts et une amélioration du pouvoir d'achat, en particulier pour les personnes en situation de précarité énergétique. Elle répond à une situation d'urgence et offre parallèlement l'opportunité de réduire notre dépendance aux hydrocarbures, de disposer de ressources locales, décentralisées et renouvelables, de développer les technologies nouvelles et de soutenir des emplois industriels locaux :

– l'urgence est à court et à long terme : peu de personnes ont conscience en France que notre pays risque de faire face à un déficit structurel de sa production d'électricité vers 2016 ou 2017 en raison d'usages toujours croissants d'énergie, notamment pour les technologies de la communication qui en sont de fortes consommatrices. Alléger la demande grâce à des actions d'efficacité énergétique constitue une première réponse. Sur le long terme, une société sobre est le moyen de faire face au réchauffement climatique, à la quantité limitée des ressources fossiles et aux risques inhérents à certaines d'entre elles.

– La sobriété énergétique recèle en outre de nombreuses opportunités pour la société française : Plusieurs études publiées par le Gouvernement ou les industriels soulignent à l'envi l'intérêt de soutenir des filières de 300 000 emplois non délocalisables (800 000 si l'on tient compte de l'ensemble du secteur de l'électricité), de renforcer la compétitivité de notre pays et de réduire nos émissions de GES. Le cœur de cette politique est d'aboutir à la meilleure efficacité énergétique possible, à savoir produire autant que de besoin réel avec moins de ressources. Pour atteindre cet objectif, Gouvernement, collectivités territoriales, producteurs et distributeurs, fabricants d'équipements, installateurs et

consommateurs doivent travailler de concert, avec une vision d'ensemble qui favorise le renforcement d'une filière énergétique en France. Si cette condition est remplie, les politiques d'économie d'énergie et de mise en valeur des énergies renouvelables constitueront bien le gisement d'emplois que le *Grenelle de l'environnement* puis la conférence environnementale ont promis pour notre pays. Il faut ajouter que la production locale d'énergie et de *négawatts* permet, comme le rappelle le réseau de villes Energy Cities, de rémunérer les industries et artisans locaux en créant des emplois non délocalisables, plutôt que d'acheter à l'étranger des ressources énergétiques fossiles qui grèvent fortement la balance commerciale.

B.— L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

Le programme 174 « *énergie, climat et après-mines* » présente un double objet :

- assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de notre pays au moindre coût et contrôler l'émission de gaz à effet de serre pour préserver la qualité de l'air ;

- garantir aux anciens mineurs la préservation de leurs droits après l'arrêt de l'exploitation minière.

Le financement des actions de ce programme est retracé dans le tableau joint :

CRÉDITS DU PROGRAMME 174

	AE LFI 2012	CP LFI 2012	AE PLF 2013	CP PLF 2013
01 Politique de l'énergie	5 716 085	6 488 250	5 520 000	6 411 003
04 Après mines	634 817 711	642 347 046	589 428 962	594 408 772
05 Lutte contre le changement climatique	29 382 344	29 382 344	85 003 844	85 003 844
06 Soutien	1 947 446	1 947 446	1 947 446	1 947 446
Total	671 863 586	680 165 086	681 900 252	687 771 065

En euros - AE : autorisations d'engagement – CP : crédits de paiement – Source : ministère de l'économie et des finances

Les crédits du programme 174 sont en légère augmentation de 1,01 %. (en stabilisation si l'on tient compte de l'inflation). Cette évolution traduit des variations budgétaires différentes selon les actions, avec la légère diminution des crédits de la politique de l'énergie, la forte baisse des dotations consacrées aux droits des mineurs, la majoration en faveur de la lutte contre le changement climatique et le maintien à l'euro près du financement des actions de soutien.

Comme en 2012, l'action n° 1 *Politique de l'énergie* forme 0,8 % des crédits du programme. Il y a un net contraste entre le titre de cette action et son contenu réel. Elle finance principalement certaines agences pour charges de service public, comme l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs

(ANDRA), l'agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie (ADEME), le comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain de recherche de la Meuse (CLIS), la contribution à des organismes internationaux et le contrôle de la qualité des carburants. L'action est mise en œuvre par l'administration centrale et par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) dont les crédits de fonctionnement sont inscrits au programme 217.

L'ANDRA bénéficiera d'une dotation de 4,062 millions d'euros pour la réalisation de l'inventaire triennal des déchets radioactifs et pour ses activités d'assainissement de sites et de reprises de déchets lorsque le principe de « pollueur-payeur » ne peut être appliqué si le responsable ne peut être identifié ou qu'il est insolvable. Ces deux missions de l'agence relèvent de la loi du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs.

Lors de l'audition qu'il a conduite avec des représentants de l'ANDRA, votre Rapporteur pour avis a pu constater la pertinence de ces crédits, mais s'interroge plus globalement sur la stratégie nationale de la France quant à l'accumulation continue de déchets radioactifs alors même qu'on ne sait toujours pas qu'en faire. Il s'interroge également sur la multiplication de transports de matières extrêmement dangereuses d'un bout à l'autre de la France, sans vision d'ensemble et au prix d'une vulnérabilité croissante aux risques d'agression extérieure.

L'ADEME demeure inscrite à l'action n° 1 bien qu'elle ne bénéficie plus des dotations du programme 174 depuis la fin de 2010. Comme elle doit faire face à des engagements pluriannuels pris antérieurement, elle mobilise d'autres ressources comme la TGAP pour financer des contrats dont la validité oscille entre 36 et 48 mois. En cours d'année, l'ADEME informe le ministère chargé de l'écologie des montants qu'elle peut dégager sur le stock d'en-cours, dans le cadre d'un processus de réconciliation des dettes et des créances réciproques. C'est pour cette raison qu'aucun crédit n'est inscrit à la ligne de l'ADEME, l'abondement s'effectuant en cours d'exécution de la loi de finances.

On rappellera que l'ADEME n'assume plus depuis la loi *Grenelle 2* la mission de coordinateur technique national de la surveillance de la qualité de l'air. Elle n'a ainsi plus en charge la surveillance de la qualité de l'air. Dans le cadre du programme 174, elle a notamment recentré ses activités sur les outils de réduction des émissions de polluants.

S'agissant des dépenses de faible montant de l'action n° 1, le CLIS reçoit 157 000 euros, une dotation de montant identique étant versée par les opérateurs du futur laboratoire de recherche et d'enfouissement des déchets radioactifs de Bure par EDF, AREVA et le CEA. La contribution à certains organismes internationaux comme le Forum international de l'énergie s'élève à 1,051 million d'euros. Enfin, 900 000 euros sont consacrés au contrôle de la qualité des

carburants, à raison de 750 000 euros versés aux prestataires chargés d'opérer les prélèvements dans les stations service et les dépôts et de les analyser.

L'action n° 4 *après-mines* représente 86,4 % des crédits du programme. Il s'agit d'assurer la garantie des droits des mineurs (prestations de chauffage et de logement, pensions de retraites anticipées, allocations de raccordement et de préraccordement, indemnités conventionnelles de cessation anticipée d'activité, tutelle sur l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et sur la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines) et le soutien à la réindustrialisation des bassins miniers. Notons que cette dernière ne bénéficie plus que de financements marginaux (7,6 millions d'euros) dans la mesure où les aides à la reconversion économique de l'Aveyron et des régions Provence et Lorraine arrivent à leur fin.

Les crédits de l'action n° 4 s'établissent pour la première fois en deçà de 600 millions d'euros. Cette diminution trouve une explication naturelle dans la baisse régulière du nombre de personnes concernées. Près de 148 000 personnes sont bénéficiaires des prestations, avec un âge moyen de 73 ans. Les trois quarts sont d'anciens mineurs ayant extrait du charbon, le solde étant représenté par des travailleurs ayant opéré sur d'autres minerais, comme l'ardoise.

L'action n° 5 *lutte contre le changement climatique* rassemble le financement de politiques conformes à son appellation ainsi que la lutte contre la pollution atmosphérique. La justification en est quintuple :

- diminuer les émissions de gaz à effet de serre ;
- préparer le passage à une société « décarbonée » ;
- comprendre les mécanismes et les effets du réchauffement climatique ;
- agir à l'échelle internationale sur les enjeux et les solutions à adopter face au changement climatique ;
- user d'outils réglementaires et d'incitations pour réduire les émissions de polluants atmosphériques.

Cette action bénéficie d'une très forte augmentation des crédits, passant de 29,3 millions d'euros en 2012 à 85 millions pour 2013 mais il s'agit de l'inscription, pour des raisons juridiques, de 50 millions d'euros supplémentaires au profit du dispositif *bonus-malus écologique* pour favoriser l'acquisition de véhicules propres.

Rappelons que ce mécanisme, décidé à la suite du *Grenelle de l'environnement*, avait été inscrit en loi de finances dans un compte de concours financiers « *avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* » créé par l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007). À plusieurs reprises, la Cour des comptes a critiqué la

complexité de la gestion de ce dispositif et a surtout considéré qu'il était contraire à l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances, les versements de l'Agence de services et de paiement (ASP) ne pouvant être considérés comme des prêts ou des avances consentis par l'État. La Cour a estimé en outre que le système devait juridiquement reposer sur une dotation budgétaire. En conséquence, l'article 56 de la loi de finances pour 2012 a institué un compte d'affectation spéciale, disposant en recettes du produit du *malus* automobile prévu à l'article 1011 bis du code général des impôts et en dépenses les contributions au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres, la mission « *Écologie développement et aménagement durables* » ayant la charge d'assurer le cas échéant l'équilibre du compte.

Comme les recettes du *malus*, évaluées à 400 millions d'euros, pourraient être insuffisantes, ces 50 millions d'euros abondent le compte d'affectation spéciale pour en assurer l'équilibre. Ils contribuent à la mise en œuvre de l'évolution de la filière automobile, décidée le 25 juillet dernier par le Gouvernement et dont l'un des volets consiste à favoriser des voitures peu polluantes. L'article 12 de la première partie du projet de loi de finances pour 2013 fixe le barème de la taxe en fonction de l'émission de dioxyde de carbone.

Le dispositif proposé par le Gouvernement appelle un bref commentaire de votre Rapporteur pour avis. En premier lieu, il conviendrait de réévaluer les seuils de déclenchement du *malus* automobile, afin d'accélérer le changement de l'offre des constructeurs. La taxe prévue à l'article 12 précité est fondée uniquement sur un taux d'émission de dioxyde de carbone en grammes par kilomètre, ce qui maintient l'avantage fiscal existant sur le carburant au profit des moteurs diesel. Ces derniers relâchent moins de dioxyde que les moteurs à essence. En revanche, les oxydes d'azote, qui sont des GES, sont émis pour leur part en plus grande quantité par les véhicules diesel ; ces derniers envoient également dans l'atmosphère des particules d'hydrocarbures non brûlées et des particules fines comme les benzopyrènes, hautement cancérigènes.

Le Japon a interdit l'usage de diesel sur son territoire. Le Danemark a frappé d'une taxe de 1 100 euros les propriétaires de tels véhicules, aboutissant à leur quasi-disparition sur son sol. En France en revanche, 70 % du parc automobile est doté d'un moteur au diesel.

Par ailleurs, outre l'enjeu sanitaire, force est de constater que cette prépondérance du gazole est nuisible également aux compagnies pétrolières. La France se trouve en situation de surproduction d'essence, avec des conséquences importantes en terme d'emploi comme le démontre la récente décision de fermeture de Petroplus, et importe massivement du gazole pour subvenir à ses consommations. Cela contribue à déséquilibrer la balance commerciale de notre pays, qui a du mal à trouver des débouchés pour le surplus de production d'essence et qui accuse un déficit de 9 milliards d'euros lié aux seules importations de gazole en 2010, en hausse de près de 16 % entre 2002 et 2010.

La feuille de route postérieure à la conférence environnementale est claire. Dans la partie consacrée aux risques sanitaires environnementaux, le Gouvernement rappelle que les particules fines de diesel sont cancérigènes, comme l'a démontré l'Organisation mondiale de la santé. Dès lors, la fiscalité assise sur la pollution émise par les véhicules devra rapidement être réformée afin de prendre en compte le risque sanitaire posé par le diesel et de diminuer la part de ces moteurs dans le parc automobile français. Cette réforme, que Philippe Séguin, alors Président de la Cour des comptes appelait déjà de ses vœux en 2005, s'impose car l'État ne saurait subventionner un type de véhicule dont certaines collectivités territoriales pourraient prochainement restreindre l'usage dans le cadre de leur plan de protection de l'air.

L'action n° 6 *soutien* rassemble 0,3 % des crédits. Il s'agit principalement d'assurer le fonctionnement de la mission au niveau de l'administration centrale par la direction générale de l'énergie et du climat, avec des dépenses de communication, des frais de déplacement pour des négociations européennes ou internationales et la formation des personnels. Les crédits sont en stabilisation à l'euro près.

C.— L'INFLEXION VERS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le programme 174 traduit-il en crédits une politique de transition énergétique et écologique ? Même si les grands axes de ce programme relèvent encore d'une continuité avec les budgets précédents, il marque une première inflexion prenant en compte les nouvelles orientations du Gouvernement pour la transition énergétique. C'est à l'occasion des budgets 2014 et suivants que celles-ci devront se traduire par une très nette amplification de ce qui n'est aujourd'hui qu'une première étape.

1. Un modèle énergétique encore inchangé

La politique de production et d'approvisionnement en énergie de la France a toujours pour cadre la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique. Fondé sur le constat que notre pays est dépourvu de ressources fossiles, ce texte avait pour objectif d'accroître son indépendance énergétique. Rappelons qu'il résulte d'un long processus : avec la crise du pétrole des années 70, la France avait développé initialement une politique d'économie d'énergie très vite abandonnée, au motif qu'on atteindrait ce résultat en pariant sur la filière nucléaire... qui assure actuellement 77 % de sa fourniture en électricité, ainsi que sur ses ressources hydrauliques (12 %), confondant au passage électricité et énergie, et oubliant que les réserves nationales d'uranium seraient très vite épuisées. Le poids considérable pris par l'énergie nucléaire, mais également l'existence de grandes compagnies productrices de pétrole et de gaz ou fournisseuses d'équipement (Total, Schlumberger, Technips...) ont donc depuis longtemps placé à l'arrière-plan économies d'énergie et énergies renouvelables.

La diversification des fournisseurs de matières premières énergétiques ne suffit pas à garantir à notre pays une sécurité d’approvisionnement, même si elle a jusque-là permis de limiter de trop fortes conditionnalités politiques que feraient peser des pays fournisseurs exclusifs. Mais avec l’émergence de nouvelles puissances économiques, notamment la Chine et l’Inde, le prix des énergies fossiles est dorénavant structurellement élevé. D’autre part les fluctuations sur les marchés, dues à des raisons politiques et à la spéculation, rendent difficiles les prévisions des acteurs économiques.

L’énergie nucléaire a souvent été présentée comme un moyen de diminuer notre dépendance aux énergies fossiles, mais c’est oublier qu’elle exige l’importation d’un minerai, l’uranium, dont la sécurité des approvisionnements se heurte à des difficultés géopolitiques et économiques de plus en plus importantes. Comme le pétrole et le gaz, l’exploitation d’uranium atteindra rapidement ses limites, n’étant pas en quantité infinie.

La décision du Président de la République, suivi par le Gouvernement lors de la tenue du conseil de politique nucléaire le 28 septembre dernier, réaffirmant son engagement de diminuer la part nucléaire à 50 % de notre production d’électricité en 2025 n’en est que plus pertinente. Il en va de même de l’engagement d’un grand débat national sur la politique énergétique, toute décision majeure en la matière – de même que la prolongation de la durée de vie de tout équipement nucléaire – ne pouvant s’imaginer sans consultation et accord de la population.

C’est à l’aune de ces informations que s’engage la transition énergétique. Il faut ajouter que la loi de 2005 précitée a également pris en compte les enjeux du changement climatique, dont l’origine anthropique ne peut plus être sérieusement contestée. Sur ce point, elle a été « prolongée » par la loi de programmation du 3 août 2009 (dite *Grenelle 1*) qui a lié politique énergétique et politique climatique.

L’engagement d’une meilleure efficacité énergétique, avec une baisse de 20 % de la consommation d’énergie, doit être concomitant d’une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de l’élévation de 9 à 23 % de la part des énergies renouvelables dans notre consommation finale d’énergie, ce dispositif reprenant en fait notre engagement européen.

Ces engagements constituent un point d’appui solide pour construire la transition énergétique, pour autant qu’on mette enfin en œuvre les politiques permettant de les respecter. Le programme 174 du projet de loi de finances pour 2013 étant bâti alors même que le débat sur la transition s’amorce à peine, force est de constater qu’il reste logiquement marqué par sa continuité par rapport à celui voté en 2012.

2. Le maintien d'actions essentielles

Dans le contexte de rigueur budgétaire qui s'applique au projet de loi de finances pour 2013, le programme 174 maintient ses actions essentielles, pour la plupart inscrites aux actions 4 et 5.

Comme indiqué *supra*, les dotations en faveur des anciens mineurs (action 4) ne diminuent qu'en raison du facteur démographique. Rapportées au nombre de bénéficiaires, elles sont en stabilisation, notamment :

- la subvention pour charges de service public à l'ANGDM : 14,9 millions d'euros ;
- les prestations servies aux anciens mineurs : 513,4 millions d'euros ;
- la caisse autonome de sécurité sociale dans les mines : 28,1 millions d'euros.

Au sein de l'action 5, si l'on examine les dépenses par nature, hors personnels, deux dotations retiennent l'attention, celle en faveur de la qualité de l'air et les interventions en faveur des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

La surveillance de la qualité de l'air et la lutte contre la pollution atmosphérique, prises en application du *Grenelle de l'environnement*, bénéficient d'une majoration, passant de 10,7 millions d'euros en AE et en CP en 2012 à 14 millions d'euros pour 2013 ; cette majoration est principalement due à la finalisation et surtout à la mise en place d'environ 35 plans de protection de l'atmosphère (PPA). Les autres dépenses (laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air, inventaires des émissions de gaz à effet de serre...) sont en stabilisation ou en légère diminution.

Le soutien aux AASQA est en légère augmentation, passant de 18,4 millions d'euros en AE et en CP à 19,3 millions. Il est logique que le Gouvernement confirme leur importance alors que 2013 sera l'année européenne de l'air et que de nombreuses collectivités territoriales s'interrogent sur les effets des véhicules à moteur diesel sur la qualité de l'air. Les AASQA en mesurent la qualité et ont à ce titre une fonction de veille à l'échelle locale en prévenant les élus et les préfets de toute pollution importante. Elles assistent le ministère pour plusieurs autres missions : travaux de modélisation, conformité du réseau de mesure à la directive européenne n° 2008/50/CE dont l'échéance est fixée au 11 juin 2013 ou encore la révision et le suivi des PPA... Elles accomplissent des missions de service public dont le financement a principalement une triple origine : 42 % par l'État, 26 % par les collectivités territoriales et 30 % par les industriels qui bénéficient d'une exonération de TGAP à hauteur de leur contribution. Au-delà des sommes versées par les opérateurs économiques, leur présence aux conseils d'administration permet d'assurer un dialogue entre

l'ensemble des parties prenantes, publiques comme privées, sur la lutte contre la pollution de l'air.

Les missions des AASQA ne cessent de s'élargir, ce qui est la reconnaissance de la qualité de leur travail. Il leur reviendra ainsi de veiller à la mise en œuvre vers 2015 des directives européennes sur la qualité de l'air dont le processus de révision a été engagé. Leur financement n'est en revanche pas pérenne, puisqu'il dépend de dotations allouées par l'État et les collectivités territoriales, sujettes à diminution dans le contexte budgétaire actuel et pour un tiers de contributions volontaires des entreprises, susceptibles également de se raréfier.

À partir du moment où le Gouvernement engage avec la feuille de route une réflexion sur la fiscalité écologique, il apparaît logique de réserver aux AASQA une part du produit d'une taxe existante ou à créer. Elles pourraient, par exemple, bénéficier d'une taxe nouvelle sur la pollution automobile *via* un compte spécial, en application du principe « pollueur-payeur », dans le cadre d'un réexamen de la fiscalité assise sur l'ensemble des véhicules.

3. Des dépenses fiscales en diminution

Établies à hauteur de 2,4 milliards d'euros en 2011, puis de 1,4 milliard en 2012 (prévision), les dépenses fiscales associées au programme 174 (c'est-à-dire ayant la même finalité) seraient ramenées à 1 milliard d'euros en 2013. Cette diminution est due en presque totalité au plafonnement du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD).

Il existe actuellement 18 exonérations et taux réduits sur impôts d'État liés au programme 174. Pour votre Rapporteur pour avis, certaines dépenses fiscales devraient être reconsidérées car elles ne participent pas d'une politique de transition énergétique. Il s'agit principalement des avantages en faveur d'énergies fossiles. Globalement, ce sont aujourd'hui plus de 30 milliards d'euros de niches fiscales anti-écologiques qui, dans les budgets 2013 et suivants devraient être revus, avec le double bénéfice de stopper des incitations à polluer et de dégager des moyens budgétaires qui pourraient être alloués à la transition (y compris en aide à la reconversion de ceux que la suppression de ces niches pourrait handicaper socialement et/ou économiquement).

4. Le plafonnement du CIDD : un signal négatif dans le projet de loi de finances

Créé en 1999 (article 200 quater du code général des impôts), reconduit par les lois de finances pour 2006 et 2009, cette dernière prorogeant le dispositif jusqu'au 31 décembre 2012, le CIDD est l'un des principaux instruments fiscaux visant à inciter les particuliers à conduire des travaux d'isolation et à acquérir des équipements de production d'énergie renouvelable.

Le CIDD participe d'un objectif national et européen, par l'article 5 de la loi *Grenelle 1*, qui a par ailleurs établi un objectif spécifique pour le secteur du bâtiment : « *L'État se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020* ». Le secteur du bâtiment a ainsi été identifié comme l'un des domaines d'action prioritaires dans le cadre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre de la France. Avec d'autres instruments (RT 2012, éco-prêt à taux zéro, certificats d'économies d'énergie), il contribue à la réalisation de l'ensemble de ces objectifs. Sa mise en œuvre depuis 2005 a permis la rénovation de près de 6 millions de logements, et ainsi une réduction des consommations d'énergie finale annuelles de 0,32 million de tonnes en équivalent pétrole (Mtep) en 2009 et 0,57 Mtep en 2010. Les projections pour 2016 et 2020 s'établissent respectivement à 1,28 Mtep et 1,43 Mtep en 2020.

Alors que la fiabilité de cette dépense est jugée excellente par les services du ministère du budget et qu'elle concerne une politique jugée prioritaire tant par la *Grenelle de l'environnement* que par la conférence environnementale des 14 et 15 septembre, l'aide aux ménages s'élèvera à 650 millions d'euros en 2013, à comparer à 2,01 milliards d'euros en 2011 et 1,1 milliard en 2012.

Pour votre Rapporteur pour avis, le mécanisme prévu à l'article 200 quater du code général des impôts devrait au contraire être renforcé. Le taux du crédit d'impôt applicable aux travaux d'isolation de la résidence principale pourrait être relevé au lieu d'en rester à 15 % dans le texte actuel, ce qui permettrait d'accélérer le processus de transition énergétique dans notre pays. En outre, il conviendrait que le dispositif prévu par l'article 56 du projet de loi de finances pour 2013, plafonnant à 10 000 euros les avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu (article 200 A du code général des impôts) ne soit pas applicable aux dépenses en faveur de l'isolation ou des énergies renouvelables, afin de ne pas rendre contradictoire la politique fiscale et le message politique envoyé à l'ensemble de notre société. Si la sobriété énergétique est jugée prioritaire, la fiscalité doit la soutenir et non la freiner.

Par ailleurs, votre Rapporteur pour avis estime que, dans le cadre du *plan bâtiment*, le crédit d'impôt développement durable pourrait être orienté principalement vers des "bouquets de travaux" permettant d'atteindre un niveau "*BBC rénovation*" ou s'inscrivant dans des démarches par étapes « *BBC compatibles* », dont la finalité est d'atteindre à terme un niveau "*BBC rénovation*". Le soutien à une action unique ou à un nombre restreint d'actions pourrait être supprimé ou conditionné à un niveau de revenu. Le CIDD devrait inclure des travaux permettant l'amélioration de l'étanchéité ainsi que la ventilation double-flux ou simple flux hygrogradable. Les critères d'exigences techniques devraient être renforcés et certaines technologies mériteraient de ne plus être aidées (la réglementation pouvant prendre le relais) tandis que d'autres pourraient être davantage soutenues pour leur amorçage (par exemple la microcogénération). L'attribution du CIDD devrait être conditionnée au fait que l'entreprise qui intervient dispose d'une certification afin de garantir la qualité des réalisations.

Les critères d'attribution du CIDD et du prêt à taux 0 (Eco PTZ) devraient être parfaitement harmonisés. Le plafond de revenu pour cumuler l'Eco PTZ et le CIDD pourrait être revu à la hausse. Un crédit d'impôt permettant de couvrir l'assurance exigée pour l'obtention d'un Eco PTZ pourrait être créé sous conditions de ressources. Le mode de distribution de l'Eco PTZ nécessite d'être réformé afin de permettre son déploiement effectif. D'une manière générale, les conditions d'attribution du CIDD et de l'Eco PTZ devraient être planifiées suffisamment longtemps à l'avance afin de permettre aux acteurs économiques d'anticiper les évolutions futures : les critères techniques devraient se renforcer dans le temps et l'aide publique être progressivement concentrée sur les ménages qui en ont le plus besoin à mesure que les exigences réglementaires se renforcent.

II.— AMORCER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La transition énergétique est un des grands enjeux du quinquennat et assurément des décennies à venir. Elle consiste à passer d'une économie fondée sur les vieilles énergies fossiles et fissiles, de moins en moins bon marché, à une société fonctionnant selon les principes de sobriété et d'efficacité et recourant très largement à de nouvelles énergies renouvelables.

La sobriété est une politique qui nous permettra de passer sans douleur excessive (avec de moindres risques pour la cohésion sociale de nos sociétés comme pour les valeurs de la civilisation) d'un monde d'abondance et de gaspillage, désormais révolu, à un nouveau modèle économique et social. À défaut d'anticipation, la pénurie et l'égoïsme régneront. L'enjeu qui nous est dorénavant posé est de savoir si notre génération restera comme l'une des plus égoïstes de l'Histoire, ayant gaspillé jusqu'à la dernière goutte des réserves naturelles planétaires et légué les pires cadeaux empoisonnés à ses enfants, ou celle qui aura su à temps utiliser les savoirs et les moyens incomparables qui s'offrent à elle pour engager la révolution industrielle et énergétique indispensable à une planète qui comptera bientôt 9 milliards d'êtres humains, tous désireux d'accéder non seulement aux besoins vitaux mais aussi à une qualité de vie partagée par tous.

Sans nul doute s'agira-t-il d'un changement radical de nos sociétés... Il est donc nécessaire de bien réfléchir à cette transition pour qu'elle se traduise non seulement par l'impact le plus réduit possible sur notre environnement mais également par une hausse de la qualité de vie, une amélioration de la situation de l'emploi et une réduction – et au-delà la disparition – de la précarité énergétique. Elle devra viser un autre objectif : favoriser l'autonomie et la résilience des territoires, afin de les rendre plus résistants face aux enjeux d'avenir que sont l'adaptation à la hausse des températures et à la perturbation du climat ainsi qu'à la raréfaction des ressources.

La phase de transition exigera *a minima* une nouvelle organisation de la production, de la distribution et de la consommation d'énergie. Probablement conduira-t-elle à des mutations plus profondes de nos sociétés. Certaines comme la décentralisation de la gestion de l'énergie étant discernables dès maintenant ; d'autres relèvent d'hypothèses qui ne sont pas du champ du présent rapport.

Ce processus présente la caractéristique de mettre en présence une multitude d'acteurs. À côté de l'État et de l'ensemble des entreprises, les collectivités locales doivent jouer un rôle croissant compte tenu de la perspective de produire de l'énergie selon un mode décentralisé. Les associations, qui ont joué il y a plus de 20 ans un rôle d'alerte, d'étude et d'expertise alors que la notion de développement durable n'était pas encore prise en compte par les gouvernements, demeurent d'irremplaçables enceintes de réflexion et de proposition. Bien évidemment, cette mutation ne peut se concevoir uniquement dans le champ clos

hexagonal. Elle doit se déployer en lien avec les autres pays, et notamment dans l'espace européen. Cela constitue d'ailleurs une chance, tant cette mutation est d'ores et déjà entamée dans de nombreux pays et a commencé à y porter ses fruits.

La crise économique et ses impératifs d'une meilleure gestion des ressources (financières mais aussi écologiques), de création d'emplois et de lutte contre la pauvreté sont autant de raisons de ne pas retarder cette mutation : au coût croissant des vieilles énergies, le retard à agir revêt un coût élevé tant en terme d'emplois qu'en terme de compétitivité, objectif affiché comme prioritaire.

Comme indiqué précédemment, on ne pouvait attendre du projet de loi de finances pour 2013, préparé dans un délai très court, qu'il reprenne d'ores et déjà ces orientations. Mais au moment où le Parlement légifère sur la tarification de l'énergie et alors qu'est annoncée pour 2013 la discussion d'un projet de loi de programmation de la transition énergétique, au moment également où de nombreux acteurs politiques, économiques et sociaux vont se réunir dans les régions autour de la feuille de route sur la transition énergétique, un avis sur le programme 174 du projet de loi de finances pour 2013 se doit d'éclairer quelques-uns des enjeux de ce débat pour en voir la traduction dès le présent exercice budgétaire.

A.— D'OÙ VENONS-NOUS ? OÙ SOUHAITONS-NOUS ALLER ?

L'objet de ces deux questions est d'envisager, à partir du bilan actuel de la consommation de notre pays, ce que représente concrètement la transition, quels en sont les impératifs et selon quelles modalités elle se peut se dérouler selon la feuille de route issue de la conférence environnementale.

1. Le bilan énergétique de la France en 2011

D'après les données de l'INSEE, la consommation totale d'énergie primaire en France a légèrement dépassé 266 Mtep en 2011, soit un niveau légèrement inférieur à celui enregistré en 2008, avant la crise économique. Si cette crise a joué un rôle dans la diminution de nos besoins, le réchauffement climatique a réduit les consommations de chauffage. 6,6 Mtep auraient été économisés pour cette raison.

CONSOMMATION D'ÉNERGIE PRIMAIRE

	1990	2002	2009	2010	2011
Consommation (corrigée des variations climatiques)	228,3	272,2	261,3	264,3	266,5
dont transformation d'énergie	75,2	97,0	93,6	96,9	98,3
dont finale énergétique	140,7	160,9	155,6	155,4	155,6
dont non énergétique	12,4	14,3	12,1	12,0	12,6

En Mtep – Source : INSEE

Notre pays n'a pas atteint ses objectifs de part des énergies renouvelables dans sa consommation finale (14,3 Mtep en 2011, 17,1 Mtep si l'on additionne les énergies fatales), fixée à 23 % en 2020 par le plan national en faveur de ces énergies. Elles ont progressé de seulement 0,3 % pour atteindre 9,2 %. L'augmentation des productions éoliennes, hydrauliques et géothermiques a pris du retard. L'accumulation des périodes de sécheresse depuis 2005 a privé de ressources l'énergie hydraulique tandis que la clémence du climat a réduit le recours à la biomasse et aux pompes à chaleur.

Le poste de la consommation finale énergétique (cf. tableau précédent) a ainsi évolué, par forme d'énergie :

CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE FINALE PAR FORME D'ÉNERGIE

	1990	2002	2009	2010	2011
pétrole	70,8	75,3	67,7	65,5	66,5
électricité	25,9	34,5	36,6	38,0	37,1
gaz	23,3	34,7	33,0	32,4	32,0
énergies renouvelables	10,5	9,8	13,5	13,8	14,3
charbon	10,2	6,5	4,8	5,7	5,6
Total consommation finale	140,7	160,9	155,6	155,4	155,6

En Mtep – Source : INSEE

Exprimé en pourcentage, le précédent tableau montre que la croissance des énergies renouvelables est régulière, mais lente, dans la consommation énergétique finale :

RÉPARTITION DE LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE FINALE PAR FORME D'ÉNERGIE

	1990	2002	2009	2010	2011
pétrole	50,3	46,8	43,5	42,1	42,8
électricité	18,4	21,4	23,5	24,5	23,9
gaz	16,6	21,6	21,2	20,8	20,5
énergies renouvelables	7,4	6,1	8,7	8,9	9,2
charbon	7,3	4,1	3,1	3,6	3,6
Total consommation finale	100	100	100	100	100

En % – Source : INSEE

Il convient également de se pencher sur la consommation d'énergie par secteur d'activité. La consommation énergétique finale (sans les usages non énergétiques) est en 2008 au niveau de celle de 2000 et se réduit après du fait de la crise économique. C'est l'industrie qui représente la principale baisse tandis que le secteur résidentiel continue d'augmenter après une légère baisse en 2010.

STRUCTURE DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE

	1990	2000	2002	2008	2009	2010	2011
Industrie	35,6	37,3	38	34,2	27,6	29,6	28,2
Transports	38,5	45,5	46	44,5	44,4	44,7	45,1
Agriculture	3,9	4,2	4,3	4,1	3,9	3,7	3,3
Résidentiel	39,5	41,8	43,5	42,5	42,5	40,8	43,2
Tertiaire	14,8	20,2	21,2	23,9	24	23,7	23,9
Usages non énergie	13,4	16,2	15,1	15,6	13,5	13,4	13,7
TOTAL	145,7	165,2	168,1	164,8	155,9	155,9	157,4
Total énergétique	132,3	149	153	149,2	142,4	142,5	143,7

En Mtep – Source : Enerdata – Le total diffère légèrement de celui enregistré dans le tableau sur la consommation énergétique finale, en raison du traitement des données statistiques par l'INSEE et Enerdata.

Pour sa part, la production d'électricité a atteint 562,4 terawatts/heures (twh), soit un niveau stable par rapport à 2010.

PRODUCTION TOTALE BRUTE D'ÉLECTRICITÉ

	1990	2002	2009	2010	2011
thermique classique	48,2	55,7	58,8	62,8	55,1
nucléaire	313,7	436,8	409,7	428,5	422,4
hydraulique	58,3	66,4	62,4	67,7	50,7
éolien	-	0,3	7,9	9,9	12,2
photovoltaïque	-	-	0,2	0,6	2,0
Total	420,2	558,9	539,0	569,5	562,4

En terawatts – Source : INSEE

STRUCTURE DE LA PRODUCTION TOTALE BRUTE D'ÉLECTRICITÉ

	1990	2002	2009	2010	2011
thermique classique	11,5	10,0	10,9	11,0	9,8
nucléaire	74,7	78,2	76,0	75,2	78,7
hydraulique	13,9	11,9	11,6	11,9	9,0
éolien	-	0,1	1,5	1,7	2,2
photovoltaïque	-	-	-	0,1	0,4
Total	100	100	100	100	100

En % - Source : INSEE

STRUCTURE DE LA CONSOMMATION TOTALE D'ÉLECTRICITÉ FINALE

	1990	2002	2009	2010	2011
Industrie	114,7	133,4	115,8	119,5	106,7
Transports	8,9	12	12,6	12,5	12,5
Agriculture	2,1	3	3,3	3,6	3,4
Résidentiel	96,9	133	170,2	182,3	171,7
Tertiaire	79,7	112,2	121,5	130,2	122,6
TOTAL	302,3	393,6	423,4	448,1	416,9

En terawatts – Source : ENERDATA

On constate une forte baisse entre 2010 à 2011. L'industrie pour sa part est en baisse constante depuis 2008, essentiellement du fait d'investissements dans des procédés et des bâtiments moins consommateurs. Les secteurs résidentiel et tertiaire consomment 294,3 TWh, soit 71 % du total en 2011. Cela confirme l'absolue nécessité d'un programme d'économies d'énergie et particulièrement d'électricité dans les bâtiments.

Les transports représentent 12,5 % de la consommation électrique. Sous réserve d'engager une importante économie sur les autres postes, il est donc possible d'augmenter la part de l'électricité pour le fonctionnement des transports collectifs.

L'énergie nucléaire conserve une part prépondérante dans la production d'électricité. L'énergie éolienne poursuit son ascension régulière, avec 12,2 TWh en 2011. La croissance du parc raccordé (+ 0,8 TWh en 2011) s'est de nouveau confirmée, mais à un rythme moins soutenu en 2009 et 2010 (respectivement 1,1 et 1,2 TWh) en raison des durcissements du cadre législatif et réglementaire. Partie de très bas, la production photovoltaïque a quadruplé, avec un parc multiplié par 2,5 et la forte progression des installations de moyenne et grande puissance : celles supérieures à 100 TWh ont représenté 73 % des mises en service. Cette progression ne doit pas masquer une crise profonde de cette filière en raison de la politique incohérente conduite par le précédent Gouvernement et le retard de notre pays vis-à-vis de ses voisins, alors même qu'il dispose d'un fort potentiel et avait dans les années 70 une avance technologique.

L'habitat, le secteur tertiaire et les transports (+ 1,5 % pour ces derniers) ont augmenté leur consommation d'énergie, tandis qu'elle a diminué de 1,1 % dans l'agriculture et de 3,4 % dans l'industrie. L'intensité énergétique finale a diminué de 1,6 % après avoir enregistré un recul de 1,7 % en 2010. La baisse annuelle moyenne s'établit à 1,3 % depuis 2005. Il s'agit d'un résultat honorable, mais inférieur à l'objectif assigné par la loi de programme fixant les orientations de politique énergétique du 13 juillet 2005, qui fixait 2 % de moins par an d'ici 2015, et 2,5 % entre 2015 et 2030. Par habitant, la consommation d'énergie finale est en baisse de 0,5 % en 2011. Enfin, les émissions de CO₂ ont baissé de 6,7 % en données réelles et de 1,1 %, après correction des variations climatiques. Il y a donc nécessité d'un effort soutenu de maîtrise de l'énergie qui n'est pas du tout au rendez-vous, et qui est d'autant plus nécessaire que la France devra se conformer à la directive européenne sur l'efficacité énergétique récemment adoptée.

Pour respecter l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables en 2020, qui correspond à un double engagement national et européen, la France doit passer en sept ans de 14,3 Mtep à 35,5 Mtep pour la seule consommation énergétique finale. Comme l'a souligné le directeur général de l'énergie et du climat, il s'agit de demander à notre pays, sur dix ans, un effort industriel comparable à celui accompli dans les années 1970 – 1980 pour construire le parc nucléaire. Or le rythme actuel de croissance nous conduit à une fourchette de 18 à 20 Mtep à cette échéance. La transition énergétique impose d'intensifier la politique en faveur des énergies renouvelables pour qu'elles assurent 21,2 Mtep supplémentaires, ce calcul étant réalisé à consommation d'énergie constante. Rappelons que celle-ci est quasiment stable depuis 3 ans. Si elle devait augmenter en raison d'une reprise de l'activité économique ou de la démographie, ou faute d'efforts suffisants en matière de maîtrise de la demande, l'effort en faveur des énergies renouvelables devrait être réévalué.

2. Les conditions de la transition énergétique : donner de la cohérence à une réalité encore floue

L'importance du Grenelle de l'environnement et des débats sur la feuille de route du Gouvernement tient à ce qu'ils permettent à l'ensemble des experts de l'énergie et de l'environnement de s'exprimer. Les conditions de la transition sont au cœur de ces débats, bien plus que les objectifs finaux.

a) L'acceptation de la transition par la société française

De très nombreux acteurs de notre société mettent déjà en œuvre la transition énergétique. Des associations porteuses de projets aux élus locaux en passant par les entreprises, de la TPE aux grands industriels qui ont mis au point des technologies et qui les installent, une multitude de solutions et de choix techniques sont désormais proposés. Grâce à ces initiatives, la part des énergies renouvelables dans notre production sort de la marginalité tout en demeurant beaucoup trop minoritaire. Il reste qu'il faut désormais donner de la cohérence à une réalité encore floue. Seule une minorité de personnes a une perception de

l'évolution qui se dessine. Elle est en revanche quelque peu obscure pour la plupart de nos concitoyens qui entendent des messages contradictoires. Les encouragements, puis les revirements des pouvoirs publics sur les équipements photovoltaïques, en ont été l'exemple le plus criant.

L'acceptation par la société est un élément clé de la transition. Dans une société libre, il est impossible d'imposer un changement de comportements. Il faut anticiper ces changements plutôt que de les subir si une crise d'envergure mondiale devait survenir quant à l'accès aux ressources énergétiques. Un État courageux, volontariste, doit mettre en œuvre une nouvelle politique de l'énergie. Cependant, pour réussir, il faut placer nos concitoyens au cœur de celle-ci. Les décisions à prendre sont complexes. Certaines engagent une rupture avec le passé et ne peuvent s'appliquer que si le corps social a une connaissance claire des enjeux et si les solutions techniques qu'on lui propose atteignent un coût supportable.

Les technologies de la communication ont mis à peine 20 ans pour imprégner nos sociétés parce qu'elles facilitaient la vie des utilisateurs et stimulaient la vie économique et sociale. La transition énergétique doit emprunter la même voie. Répéter qu'elles sont porteuses d'un objectif politique fondamental, à savoir préserver un environnement vivable, ne sera pas suffisant malgré la noblesse de ce message. La charge revient aux pouvoirs publics et opérateurs de démontrer qu'elles correspondent également à un intérêt économique et social. L'ensemble des acteurs locaux et nationaux doit faire preuve à cette fin d'une volonté affichée, publiquement exprimée, afin de populariser à la fois les enjeux et les solutions.

b) L'opportunité d'une nouvelle révolution industrielle et sociétale

Le débat sur la transition énergétique ne se limite pas à des enjeux techniques. Dans sa partie sur les constats et les objectifs, la feuille de route précise que « *les énergies renouvelables et les nouvelles technologies de l'énergie offrent l'opportunité d'une nouvelle révolution industrielle et sociétale* »... La suite du texte est précise sur les techniques qui pourraient voir le jour et beaucoup plus floue sur l'éventuelle révolution sociétale qu'elles pourraient entraîner.

La transition énergétique peut être envisagée sous deux angles. Le premier consiste à simplement encourager de bonnes pratiques grâce à la technique : isolation des logements, carburants et moteurs plus performants, recours croissant aux énergies renouvelables ; ces dernières se substituant aux énergies fossiles et fissiles ou s'y ajoutant, ce qui permet aux usagers un supplément de consommation... Le deuxième, plus complexe, rappelle que cette phase ne consiste pas simplement à additionner les technologies les unes aux autres et à modifier les proportions d'un bouquet énergétique. Elle doit certes encourager le remplacement des énergies fossiles et fissiles par les ressources renouvelables mais surtout s'accompagner de changements dans les modes de production, de déplacement et de consommation afin de respecter un objectif de sobriété

énergétique. À cet égard, la proposition faite lors de son audition par Thierry Salomon, président de l'Institut Négawatt, de créer une Haute autorité de la transition énergétique, retient toute l'attention de votre Rapporteur pour avis.

La révolution sociétale qu'évoque la feuille de route implique au minimum cinq changements majeurs :

- La maîtrise de la demande en énergie, par des actions de sobriété et d'efficacité ;
- la décentralisation de la production d'énergies ;
- la capacité à mettre en réseau les énergies produites ;
- la réorganisation de la mobilité des personnes et des marchandises ;
- un mode de consommation fondé sur l'usage plutôt que sur la propriété des objets.

S'il est possible qu'objectifs et modalités de la transition fassent l'objet d'une large compréhension grâce à une bonne information de nos concitoyens, le temps de la transition sera un élément primordial. Rénover 4 millions de logements à court terme, puis 11 millions à terme, modifier l'usage des véhicules individuels et collectifs, relocaliser l'économie et l'industrie, faire entrer l'intelligence dans la gestion des réseaux, obtenir de chaque utilisateur un réflexe de sobriété quand il utilise de l'énergie exige du temps. Certaines technologies ne sont pas encore mûres, d'autres nécessitent des adaptations des réseaux ou la mise en œuvre d'équipements nouveaux comme les bornes de recharge pour les véhicules électriques.

c) La question des ressources financières

La feuille de route fonde le financement de la transition et la fiscalité écologique sur quatre principes :

- la fiscalité écologique doit avoir pour objectif de modifier les comportements et non d'être source de rendement pour les finances publiques ;
- toute mesure fiscale doit prendre en compte la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages pour être pérenne ;
- tout acteur confronté à une hausse de la fiscalité doit avoir le moyen d'y faire face, soit financièrement, soit en modifiant son comportement ;
- le « signal-prix » destiné à faire évoluer les comportements doit être clair et accompagné de la mise à disposition de techniques permettant de faire évoluer les pratiques.

Une fois ces principes posés, la question des ressources financières demeure une inconnue de la phase de transition. Il convient d'affiner le montant des investissements nécessaires et leur répartition entre sphère publique et secteur privé. Le projet de loi de finances pour 2013 s'est limité à adapter ou à réorienter des dispositifs existants. Le commissariat général au développement durable et la direction du Trésor avançaient une première évaluation de 2 500 milliards d'euros pour les pays de l'UE d'ici 2050, lors d'un colloque qui s'est tenu le 12 juillet dernier sur le financement de la transition énergétique. Malgré les limites de la capacité d'investissement de l'État, et les hésitations du secteur bancaire privé, votre Rapporteur pour avis rappelle la nécessité impérieuse de faire de ces enjeux une priorité budgétaire, car l'inaction elle-même aura un coût bien plus élevé encore. Nos banques n'ont pas la même culture du risque que celles opérant en Silicon Valley... Aux multiples innovations technologiques, aux initiatives visant à réorganiser des modes de production et de distribution doit correspondre un accompagnement du secteur bancaire et/ou des sociétés de capital-risque. La future Banque publique d'investissement et ses trois filiales (Oséo, FSI et CdC entreprises) doivent prendre toute leur part dans l'émergence d'une *économie verte* puisqu'elles sont supposées soutenir les filières d'avenir.

Il existe actuellement une triple palette d'instruments financiers : les outils de marché, comme les quotas d'émission de gaz à effet de serre, dont le bilan est à ce jour mitigé ; les dispositifs publics (garanties, aides fiscales comme le CIDD, prêts verts bonifiés, tarifs d'achat des énergies renouvelables, taxes sur les activités polluantes) et les mécanismes privés ou mixtes (fonds d'amorçage, capital-risque, pôles de compétitivité). Au vu des besoins, de nouvelles sources de financement s'avèrent nécessaires ; à défaut, les objectifs de la transition énergétiques ne seront pas atteints. Il convient donc d'étudier et mettre en place à grande échelle au plus vite ces financements innovants, comme le tiers financement pour la rénovation du parc bâti par exemple ou encore l'investissement participatif pour la production d'énergies renouvelables. En ce sens, il convient de bonifier l'action et de pénaliser financièrement l'inaction.

Comme l'a rappelé la feuille de route, les financements doivent prioritairement porter sur des solutions techniques déjà éprouvées, même lorsqu'il existe une marge d'amélioration des performances. Entrent dans cette catégorie l'efficacité énergétique (isolation, éco-construction, réseaux intelligents d'électricité), les nouvelles pratiques de transports individuels et collectifs (voies réservées aux vélos et aux bus, voiture hybride ou électrique), les énergies éoliennes, solaires, hydroélectriques, la biomasse, la géothermie et la cogénération. À plus long terme, sont en cours d'expérimentation les agro-carburants de seconde génération de la filière ligno-cellulosique, les agro-carburants à base d'algues, très prometteurs mais dont le processus de transformation est complexe, l'énergie hydrolienne, les piles à combustibles, l'hydrogène embarquée. D'autres technologies telles que le captage du carbone des combustibles fossiles doivent être examinées avec circonspection : si on ne peut exclure qu'elles puissent (à condition que les expérimentations le démontrent) contribuer partiellement à réduire les risques d'emballement

climatiques, ces technologies très capitalistiques et centralisées ne sauraient servir de prétexte à éluder l'impératif de la transition énergétique globale.

3. La gestion de l'énergie : passer de la centralisation à la coordination

Les énergies renouvelables sont par nature localisées. Dès lors que la transition énergétique veut en assurer le développement, elles modifient la structure de production, de distribution et de consommation des sources d'énergie.

L'utilisation d'énergies fossiles et d'énergie nucléaire obéit à une logique de centralisation : quelques points d'arrivée (importations) ou de productions, quelques unités de transformation et un réseau géré par un faible nombre d'opérateurs. L'existence d'énergies renouvelables bouleverse ce schéma : la production d'énergie n'est pas seulement déconcentrée (même si certaines sources d'énergies renouvelables seront inévitablement parfois concentrées pour atteindre certains niveaux de puissance) : elle est souvent dispersée. Il s'agit d'entrer en la matière dans une « *logique 2.0 du réseau* ». À terme, chaque territoire doit générer et gérer sa propre production énergétique.

Il ne s'agit pas d'une utopie mais d'une évolution en marche chez certains de nos voisins. En Allemagne, un million d'immeubles sont déjà des micro centrales solaires ou éoliennes et si l'on ajoute les entreprises industrielles et agricoles, 7 millions de personnes physiques et morales sont désormais productrices d'énergies.

La dispersion géographique des sources de production entraîne deux obligations :

– la nécessité de stocker l'électricité que l'on ne consomme pas (les heures de consommation étant inégalement réparties) ; pour l'heure, les technologies comme les batteries d'accumulation ou le stockage par eau chaude ne répondent pas à ce besoin de façon suffisante ;

– l'impératif de collecter et redistribuer l'électricité par des réseaux intelligents.

Ce point est central en France. Le débat sur les infrastructures de production et de distribution d'électricité est difficile à faire évoluer dans notre pays en raison du poids de l'histoire. Un consensus a longtemps régné en un domaine où la France a joué un rôle dans la recherche fondamentale et qui lui a apporté la fourniture d'énergie, doublée d'une puissance militaire basée sur des armes atomiques de destruction massive. Le contexte historique (1944 – 1945) dans lequel sont nés les grands acteurs de la production électrique a maintenu l'idée que l'énergie demeurerait strictement de la compétence de la sphère publique, même après que certaines grandes entreprises aient été privatisées. EDF et AREVA ont conservé des liens très étroits avec l'État et jouent de leur poids dans

l'économie française pour maintenir le primat d'une gestion centralisée de l'énergie. A été ainsi soigneusement entretenue la confusion entre sphère publique et étatisation, ainsi qu'entre production énergétique de masse et centralisation, alors même que nombre de nos voisins développent des politiques énergétiques décentralisées souvent bien plus efficaces.

Le système français est ainsi fondé sur une logique administrée d'offre et de demande, qui maintient le coût du kWh à un niveau artificiellement bas. Mais comme l'ont rappelé récemment deux rapports parlementaires, (n° 667 (2011-2012) de M. Jean Desessard au nom de la commission d'enquête du Sénat sur le coût réel de l'électricité et n° 4443 de MM. Marc Goua et Camille de Rocca Serra, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, déposé le 7 mars 2012), le coût réel de l'électricité a longtemps été minoré, reportant de nombreuses charges vers le futur. Or nous arrivons à un moment où nos infrastructures de production et de distribution vieillissent, quelle que soit l'énergie primaire mobilisée. AREVA et EDF devront également faire face à d'importantes dépenses de sécurisation des installations nucléaires à la suite des évaluations complémentaires de sécurité et du récent audit de la Commission européenne, après que l'accident de Fukushima ait souligné la vulnérabilité des réacteurs nucléaires à une rupture de connexion au réseau électrique et d'approvisionnement en eau pour leur refroidissement. Une évaluation liminaire, et encore largement incomplète, établit de 6 à 12 milliards d'euros la facture des seuls investissements de sécurité pour ces entreprises.

La France reste donc très loin de l'indépendance énergétique et l'absence de politique de maîtrise de sa consommation n'a fait qu'accroître sa vulnérabilité. Cette vulnérabilité est d'autant plus importante que la production électrique dépend quasi exclusivement d'un seul mode de production, et pour une grande part de réacteurs identiques, donc susceptibles d'être largement fragilisés en cas d'identification d'un défaut générique.

Par ailleurs, le récent rapport de la Cour des comptes sur les coûts de la filière nucléaire a mis en évidence de nombreuses questions non résolues quant au coût réel de cette industrie, que ne reflète que très imparfaitement un prix de l'électricité maintenu artificiellement bas. Outre les coûts de démantèlement et de gestion des déchets jusque-là significativement sous-estimés, le rapport met en évidence les coûts faramineux d'un éventuel accident majeur – dont le Président de l'Autorité de sûreté nucléaire affirme régulièrement qu'il ne saurait être exclu - chiffrés entre 600 et 1 000 milliards en cas d'accident de type Tchernobyl ou Fukushima, coûts qui ne sont couverts par aucun système d'assurance.

Les exigences de sûreté faisant suite à l'accident de Fukushima impliquent par ailleurs de nouveaux et importants investissements, alors même que les risques liés à d'éventuels actes de terrorisme, piratage informatique, ou encore choc d'aéronef n'ont pas été pris en compte par les évaluations complémentaires de sûreté, comme l'a souligné récemment la Commission européenne. Ces exigences de sécurité seront d'autant plus coûteuses que le parc est vieillissant, et que le

rapport de la Cour met en évidence que la France a implicitement décidé de ne pas remplacer les anciens réacteurs par de nouveaux (ce que confirme l'échec de la filière EPR dont les prototypes se révèlent bien plus coûteux et longs à construire qu'initialement prévu). L'éventuelle prolongation de la durée de vie des réacteurs se heurtera à deux difficultés majeures : l'impossibilité de remplacer des pièces majeures (tel que la cuve des réacteurs) et l'« *arrêt-couperet* » potentiel à chaque visite décennale qui rend aléatoire l'équation économique de tout investissement de prolongation.

Sachant que le renouvellement des équipements doit intervenir entre 2020 et 2040, les schémas d'investissement doivent être décidés au plus tard vers 2015, compte tenu des délais nécessaires à la mise en place des processus industriels. Dès lors apparaît la question : la France maintient-elle un système centralisé de production et de distribution d'énergie, ou passe-t-elle progressivement à un nouveau modèle où la nature des énergies produites a pour conséquence une multiplicité d'acteurs et un mode de gestion décentralisé ?

Si notre pays adopte une gestion plus décentralisée, le réseau géré par ERDF ne disparaît évidemment pas, mais il faut que les multiples producteurs locaux aient la possibilité de s'y connecter et que le coût de raccordement s'effectue à un prix raisonnable. Ce coût constitue actuellement un problème pour la filière solaire dont les représentants ont indiqué à votre Rapporteur pour avis qu'il constituait 25 % du prix d'une installation solaire photovoltaïque, à comparer à 8 % en Allemagne, sans que les critères de calcul de ce coût ne soient clairs pour les producteurs qui doivent s'en acquitter.

Pour ERDF, la collecte d'énergie est un nouveau métier à laquelle cette entreprise n'est culturellement et économiquement pas préparée. D'après les producteurs d'énergie solaire, les travaux de raccordement vers le réseau ne sont jamais prioritaires alors que l'installation de transformateurs chez les clients consommateurs d'énergie est très rapide... ERDF comme EDF gagneraient pourtant à comprendre que leur métier sera à terme d'assurer la gestion de multiples flux d'électricité, depuis les fournisseurs jusqu'aux utilisateurs en passant par les entreprises détentrices de technologies. Ce métier, plus complexe que la vente d'énergie, obéira à une logique de coordination des nombreux acteurs.

La France n'est pas dépourvue d'atouts pour aborder cette phase de la transition énergétique. Elle dispose de nombreux producteurs d'énergies renouvelables ; plusieurs entreprises ont un savoir-faire pour construire des bâtiments énergétiquement intelligents (y compris de très grandes entreprises du BTP) et surtout en réhabiliter de plus nombreux encore en ce sens ; les entreprises de la filière électrique sont prêtes à fournir les produits permettant une gestion en réseau, qu'il s'agisse de leaders mondiaux comme Schneider ou de PME... Il nous faut donc intégrer cette nouvelle donne dans la conception du réseau futur, qui prend en compte autant la collecte de l'énergie et la gestion économique que la distribution.

4. La feuille de route issue de la conférence environnementale

À l'issue de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre derniers, le Gouvernement a publié une feuille de route qui porte sur la transition énergétique, la biodiversité, les risques sanitaires et environnementaux, la gouvernance environnementale, enfin sur le financement et la fiscalité des politiques de transition énergétique et écologique. Cette feuille de route constitue le nouveau cadre de travail.

S'agissant de la transition énergétique, elle rappelle le triple objectif du Président de la République : l'efficacité et la sobriété énergétique ainsi que la priorité aux énergies renouvelables. La part de l'énergie nucléaire dans la production d'électricité doit passer de 75 % actuellement à 50 % en 2025.

Cet objectif s'accompagne d'un constat. La France exploite mal le potentiel offert par les énergies renouvelables, particulièrement les énergies solaires et photovoltaïques à la suite de modifications tarifaires et réglementaires répétées, qui ont mis à mal ces jeunes filières. Elle persiste par ailleurs à maintenir des situations absurdes, coûteuses pour les économies locales comme pour le pouvoir d'achat des habitants, comme le recours massif à l'importation de fuel pour les centrales thermiques en outre-mer alors que ces collectivités pourraient largement recourir aux ressources solaires et éoliennes.

Le débat national sur la transition énergétique portera sur cinq questions : comment aller vers l'efficacité énergétique et la sobriété (modes de vie, production, transports), quelle trajectoire pour atteindre l'engagement du Président de la République sur le *mix énergétique* de 2025, quels choix opérer en matières d'énergies renouvelables et de technologies, quelle stratégie de développement industriel et territorial adopter, enfin quels sont les coûts à financer pour réussir la transition et comment les répartir ?

On relèvera que le Gouvernement a déjà lancé de nombreuses pistes alors que le débat national commence à peine. La renonciation aux gaz de schiste par fracturation hydraulique et la fermeture de la centrale de Fessenheim font partie du premier train de décisions. Votre Rapporteur pour avis se félicite de ces premières décisions gouvernementales conformes aux engagements pris. Les autres pistes annoncées se répartissent en six catégories :

- affirmation du rôle de l'ADEME, dont l'implication régionale sera rétablie, qui bénéficiera de la prolongation du *fonds chaleur* et qui aura pour mission de lancer au début de 2013 une initiative pour la construction de démonstrateurs d'énergie hydrolienne ;
- application dès le début de l'année 2013 d'un plan de rénovation thermique sur les logements les plus mal isolés ; le doublement du plafond du livret A et du plafond du livret de développement durable apportera des ressources nouvelles pour les travaux dans le parc social ;

- le Gouvernement a rappelé que la future Banque publique d'investissement sera la banque de la transition énergétique, tournée vers les entreprises, avec l'aide des fonds d'épargne et des prêts de la banque européenne d'investissement ;
- soutien à la filière éolienne, tant par la tarification que par les appels d'offres pour de nouveaux parcs au large du Tréport et de Noirmoutier ;
- soutien à la filière solaire, en privilégiant un haut niveau de normes pour garantir l'offre des industriels français et européens ;
- développement de véhicules consommant 2 litres d'essence pour 100 kilomètres.

En ce qui concerne le financement de la transition énergétique et la fiscalité écologique, le Gouvernement opère le constat que le taux de prélèvement rapporté au PIB au profit de l'environnement n'est que de 1,86 % en France, à comparer à 2,37 % pour la moyenne européenne. La France est à l'avant-dernier rang dans l'UE en ce domaine. Le Gouvernement se fixe comme objectif de rapprocher notre pays de la moyenne européenne.

À court terme, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit des mesures classiques avec le renforcement du *malus* automobile et l'extension de la TGAP sur les polluants atmosphériques. À plus long terme, le programme de travail que le Gouvernement assigne au débat national comporte 5 axes :

- réexaminer l'ensemble des dépenses fiscales portant sur des usages d'énergies fossiles ;
- orienter les capitaux privés vers des projets de transition énergétique ;
- développer l'ensemble des dispositifs existants en faveur des économies d'énergie ;
- soumettre toute aide et commande publique au respect des normes environnementales, qu'il s'agisse du niveau européen, national ou local ;
- soutenir financièrement les actions de mécénat environnemental et le travail des associations relevant de la loi de 1901.

Ce sont ces axes que votre Rapporteur pour avis se réjouit de retrouver dans un an, au sein du projet de loi de finances pour 2014.

B.— STRATÉGIE NATIONALE ET INITIATIVES LOCALES : QUI DOIT CONDUIRE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ?

La transition énergétique est un débat national dont la mise en œuvre a déjà commencé au niveau local. État et collectivités territoriales partagent en effet un triple rôle d'initiative, d'expérimentation et de réalisations concrètes de projets.

Comme il s'agit d'une politique partagée, chaque acteur remplit un rôle spécifique. L'État semble ainsi irremplaçable pour mettre en mouvement notre société vers les objectifs fixés par la feuille de route.

1. Le rôle de l'État : fixer les objectifs et les modalités d'une politique

Les opérateurs ont besoin que l'État mette en œuvre une stratégie ainsi qu'un cadre législatif et fiscal. Cela démontre que notre pays reste bien plus centralisé qu'un grand nombre d'autres, en particulier dans le domaine énergétique. **Le rôle de l'État est de fixer les objectifs et les modalités d'une politique, et de mobiliser les acteurs**

Compte tenu de cette centralisation toujours à l'œuvre des politiques énergétiques, c'est aujourd'hui à l'État que revient la fixation des objectifs et des modalités de cette politique. Celle-ci a été exposée dans ses grandes lignes lors de la campagne des élections présidentielles et il revient désormais au Gouvernement, par l'application de la feuille de route et des débats de la conférence environnementale, de coordonner les initiatives qui ont foisonné au sein de notre société.

Ce rôle stratège des pouvoirs publics n'est pas propre à la France : l'Allemagne a amorcé son virage vers les ressources renouvelables après que le Gouvernement ait analysé l'intérêt que cette politique représentait pour la société et pour ses entreprises. Les Gouvernements chinois et sud-coréens ont également fait de la transition énergétique un axe majeur de leur politique. Ces exemples montrent que l'intervention des pouvoirs publics reste essentielle pour conduire des politiques énergétiques intégrant le long terme et la prise en compte des externalités environnementales, tout particulièrement dans une économie libérale qui privilégie le court terme et qui, par construction même, néglige les externalités.

Le Gouvernement a d'ores et déjà fixé les objectifs de la transition ; il lui reste à effectuer la plus difficile partie du travail : en déterminer les modalités avec l'ensemble des acteurs de ce domaine et mettre l'ensemble de la société en mouvement. Il s'agit principalement d'élaborer un calendrier de mise en œuvre, de réformer la fiscalité et les financements et de préparer un cadre législatif dont le point d'orgue devrait être la discussion d'une loi de programmation de la transition énergétique en 2013. Certains acteurs économiques – comme les filières renouvelables ou les professionnels de la maîtrise de l'énergie – attendent un cadre législatif plus clair.

2. Collectivités territoriales et associations : une longue expérience des questions énergétiques

« Notre défi, c'est d'inventer un futur économe en ressources et en rejets... S'il n'existe pas encore, il est en gestation dans nos villes » (Eckart Würzner,

maire d'Heidelberg et président d'Energy Cities). La politique de transition énergétique peut apparaître comme une novation pour l'État. Elle ne l'est pas pour de nombreuses collectivités territoriales, qui se sont engagées de longue date dans cette voie. Les associations de défense de l'environnement les ont privilégiées pour faire entendre leurs revendications et proposer des expériences. De même, c'est d'abord au niveau local que des élus novateurs et courageux ont entamé la mise en œuvre des politiques écologiques, démontrant leur faisabilité, leur pertinence et le soutien de la population à ces mutations. Comme les collectivités territoriales forment des échelons de proximité pour les citoyens comme pour les entreprises, elles permettent plus facilement qu'au niveau national la réalisation de projets. Votre Rapporteur pour avis souhaite souligner l'importance qu'il y a à donner aux collectivités locales un véritable pouvoir d'initiative et d'expérimentation tant dans le cadre de la transition énergétique que de « l'acte 3 » de la décentralisation.

L'on rappellera que 87 % des entreprises opérant dans les métiers liés à l'énergie sont des PME ou des TPE dont le rayon d'action est local. Ce sont ces entreprises qui réaliseront *in fine* les travaux d'isolation, de mise en réseau et de pilotage des flux énergétiques. Il est donc particulièrement pertinent de mettre en œuvre des politiques qui favorisent les dynamiques territoriales, et créent des emplois non délocalisables plutôt que d'importer des matières premières énergétiques.

Les collectivités territoriales sont par nature le terrain privilégié de la transition énergétique :

– les énergies renouvelables sont liées à la géographie physique d'un territoire : c'est en fonction de caractéristiques comme la présence de soleil, de bois, de géothermie dans le sous-sol ou de vent qu'une collectivité décide d'un choix énergétique et mobilise autour d'elle des compétences.

– l'échelle locale permet d'adapter l'offre d'énergie aux besoins de la population et à la densité de l'habitat. S'agissant de l'électricité (mais aussi de nombreux autres biens de consommation), elle permet également de privilégier des circuits courts entre la production et la consommation, ce qui allège la charge sur le réseau national.

La transition énergétique et écologique, qui a déjà commencé dans de nombreuses collectivités, est confrontée à des problèmes concrets comme la valorisation des déchets, la transformation d'une partie d'entre eux en chaleur, l'augmentation du taux de CO₂ dans les villes en raison d'usages excessifs de l'automobile, le réaménagement des voiries pour laisser plus de place aux transports collectifs ou aux modes doux, l'organisation de la logistique urbaine, l'imbrication de la ville avec son territoire pour son alimentation et son eau, l'adaptation au dérèglement climatique... Ces actions, principalement menées par les conseils municipaux, sont issues d'une base légale (application de directives européennes, textes environnementaux comme le fonds chaleur ou les schémas

régionaux *climat air énergie*) ou sont l'application du programme d'une majorité politique soucieuse d'engager la collectivité qu'elle dirige vers des pratiques respectueuses de l'environnement.

Les Anglo-Saxons ont inventé le slogan « *think global, act local* » pour rappeler le lien entre une large vision – la protection de notre planète – et les moyens pratiques de la mettre en œuvre. À problème local, solution locale... La dichotomie entre échelle locale, nationale, voire européenne, n'est toutefois pas si nette, et il convient plutôt de parler de complémentarité et de subsidiarité en la matière. De nombreux projets locaux ont été réalisés avec l'aide des services déconcentrés de l'État et ont bénéficié de l'aide de l'ADEME. Cette dernière a contribué à 1 152 projets en 2011, pour un volume d'aide de 427,5 millions d'euros. De même, certains projets locaux n'ont été rendus possibles que par l'aide européenne, comme ceux favorisés par le programme *intelligent energy for Europe*, qu'il convient de préserver et renforcer. C'est aussi dans ce cadre que se sont fédérées plus de 4 500 collectivités locales au niveau européen pour échanger sur leurs pratiques et leurs projets, et peser sur les politiques européennes au sein de la Convention des maires, exemple unique d'action commune de collectivités à cette échelle, dont s'inspirent aujourd'hui d'autres continents, de la Chine aux États-Unis, en passant par le Sud de la Méditerranée et l'Europe orientale.

Il convient donc de saluer l'initiative du Gouvernement d'entamer en régions les débats qui suivront la conférence environnementale. Les collectivités territoriales sont dépositaires d'un important capital d'expériences et de propositions locales et globales qu'il est important de faire « remonter » au niveau de l'État. Le défi pour le Gouvernement est de renforcer les compétences locales, souvent porteuses d'initiatives originales, tout en les intégrant dans son objectif d'ensemble.

De la même manière que la transition énergétique pose d'innombrables défis à l'État, l'expérience acquise par les collectivités territoriales ne garantit toutefois pas qu'elles accepteront facilement la mutation que propose le Gouvernement à notre pays. En premier lieu, la problématique n'est pas la même en zone urbaine, périurbaine et rurale. Les investissements sur réseaux sont souvent plus rapidement amortis dans les villes qui disposent, en règle générale, de ressources financières plus importantes.

Le débat sur la péréquation du tarif de l'électricité ne pourra sans doute pas être évité – il est d'ailleurs souhaitable – mais il sera difficile d'avoir un consensus. L'on mesure bien les avantages de ce système, étroitement lié à la notion de service public, pour les zones rurales ou pour les îles, garantissant un tarif accessible à tous les usagers. Mais il a jusque-là porté un effet pervers : les collectivités ne sont pas incitées à rechercher des approvisionnements locaux, y compris à privilégier le premier d'entre eux : les économies d'énergies. Ainsi l'électricité dans les départements d'outre-mer est d'origine thermique alors que les habitants gagneraient à recourir à la ressource photovoltaïque ou éolienne, même si les investissements de départ peuvent être élevés.

Un système de péréquation tarifaire peut-il perdurer lorsque l'énergie est produite selon un mode décentralisé par des communes ou des régions qui ne disposent pas des mêmes avantages au regard des ressources renouvelables ? Il nous faut inventer un nouveau dispositif, particulièrement avec les territoires ruraux, auxquels il conviendra de proposer des mécanismes de financement pour que nos campagnes bénéficient de la transition énergétique. L'actuel Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) pourrait par exemple être transformé en *Fonds d'accompagnement du changement énergétique*, dont les dotations serviraient non à bâtir toujours plus de réseaux mais à favoriser l'usage des ressources locales et l'investissement dans les économies d'énergie. En d'autres termes, ce fonds doit pouvoir servir à gérer réellement le réseau de manière intelligente, en ne renforçant qu'en dernier recours.

L'autre débat tient au lien entre la fiscalité et la logique actuelle de la consommation d'électricité. Le principe de la transition énergétique consiste à ne pas rechercher à produire toujours plus, mais à réduire nos consommations et produire autrement. Or paradoxalement, avec la fiscalité actuelle, les collectivités locales ont intérêt à ce que les consommations soient élevées car elles bénéficient de taxes assises sur la quantité vendue d'électricité et de gaz. Ce dilemme très classique peut être résolu par exemple si les taxes sur les consommations d'énergie sont affectées à un fonds d'investissement en faveur de l'efficacité énergétique.

La transition énergétique doit permettre d'accroître la résilience du territoire national, mais aussi des différents territoires qui composent notre pays. Le modèle économique et énergétique sur lequel repose notre pays a considérablement accru notre vulnérabilité, en le faisant dépendre d'importations massives venues d'autres pays, et en faisant dépendre la fourniture d'énergie de nombreux territoires de réseaux de distribution surdimensionnés et fragiles. L'accroissement du prix de l'énergie d'une part, les modifications climatiques ayant des impacts en matière de catastrophes potentielles et de régime des eaux (avec impact indirect sur la production agricole) d'autre part, et la fragilité de l'industrie nucléaire enfin, contribuent à accroître encore plus fortement cette vulnérabilité.

À l'inverse la transition énergétique doit permettre d'accroître la résilience de nos territoires face à un tel modèle et aux crises actuelles et potentielles. En maîtrisant les consommations d'énergie, on réduit les dépendances vis-à-vis de l'extérieur. En privilégiant les énergies renouvelables, on instaure un dispositif soutenable qui, lui aussi, ne dépend pas de l'extérieur ni de ressources en quantité limitée. En relocalisant la production à proximité de la consommation, on limite les besoins de capacité des réseaux, les risques de rupture de ceux-ci, et on favorise l'autonomie des territoires. On peut même ajouter, plus globalement, qu'en réduisant la pression internationale sur les ressources les plus demandées sur la planète on réduit les risques géopolitiques, qu'en abandonnant progressivement les technologies les plus dangereuses on réduit les risques de catastrophes majeures, et qu'en réduisant la précarité énergétique on consolide le

pacte républicain, et donc, en renforçant la cohésion de la société, on améliore sa résilience.

C.— TECHNOLOGIES ET FILIÈRES DE PRODUCTION : LE RÔLE MAJEUR DES ENTREPRISES

En soulignant que la transition énergétique et écologique devait être un modèle de développement économique, le Président de la République et le Premier ministre ont souligné implicitement le rôle majeur que les industries devaient jouer dans ce processus. Ce sont les entreprises qui mettent au point les technologies puis les processus industriels, les diffusent auprès des clients finaux et assurent la maintenance des installations. Elles ont naturellement une vision de la transition énergétique dans la mesure où les innovations qu'elles proposent peuvent être structurantes pour nos sociétés mais attendent principalement du Gouvernement qu'il fixe un cadre fiscal et législatif stable leur permettant de s'organiser en filières.

En d'autres termes, les entreprises sont des acteurs essentiels pour accompagner les pouvoirs publics, non seulement en améliorant leurs propres procédés, mais aussi en incitant les clients finaux à adopter rapidement de nouvelles pratiques de consommation d'énergie.

Alors que la France cherche à restaurer la compétitivité de ses industries et à relancer l'emploi, il existe un intérêt objectif à faire converger le redressement productif et la politique de l'environnement. Gérer efficacement, dans les procédés industriels et dans la logistique, une énergie de plus en plus chère constitue un avantage compétitif. De même investir dans la mise au point et le développement des solutions d'avenir les plus performantes énergétiquement est le meilleur garant des emplois à l'avenir. Notre pays dispose en effet d'une palette complète d'entreprises avec de fortes compétences technologiques et industrielles. L'enjeu pour notre économie est de ne pas limiter le débat au bouquet énergétique en 2020 et en 2050 ou à l'isolation des bâtiments. Ces éléments structurants doivent être accompagnés d'actions plus sophistiquées de gestion des énergies, pour aboutir à la meilleure efficacité possible.

Les entreprises françaises forment un milieu riche et diversifié, allant de leaders mondiaux jusqu'aux artisans installateurs qui irriguent notre économie d'un tissu de PME, en passant par les sociétés d'ingénierie et de conseil, les laboratoires de recherche, les sociétés de service informatique... On y trouve également les grandes entreprises pétrolières et gazières ou électriques car la plupart tendent aussi à se positionner sur les énergies durables.

1. Un poids économique considérable pour des secteurs engagés dans une profonde mutation

Le poids économique des entreprises liées à l'énergie est considérable en France. Quelques chiffres le rappellent :

– Industrie pétrolière : 17 600 emplois.

– Industrie gazière : 20 700 emplois.

– Électricité (production et distribution, y compris d'origine nucléaire) : 125 000 emplois.

– Équipement électrique, électronique et communication : 3 000 entreprises, 420 000 emplois, 98 milliards de chiffre d'affaires (dont 40 % à l'export). 87 % des entreprises sont des TPE ou des PME mais le secteur compte des leaders mondiaux comme Schneider. Ce secteur est stratégique pour la généralisation d'une gestion énergétique intelligente et connectée.

– Filière éolienne : environ 11 000 emplois, opérant sur la fabrication des huit composants fondamentaux, la préparation des sites, leur mise en service et leur maintenance. Il s'agit, pour le volet industriel, essentiellement de sous-traitants de pointe. Il est d'ailleurs à noter que les professionnels du secteur souhaiteraient qu'une grande entreprise généraliste nationale voie le jour.

– Filière photovoltaïque : environ 24 000 emplois, dont 6 700 dans la production industrielle (modules, câbles, cellules, onduleurs), 1 000 dans la recherche (CNRS, CEA, secteur privé) et plus de 16 000 pour l'installation

Le syndicat des énergies renouvelables (SER), organisation professionnelle qui regroupe les industriels de la biomasse, du bois, des biocarburants, de l'éolien, des énergies marines, de la géothermie, de l'hydroélectricité, des pompes à chaleurs, du photovoltaïque, du solaire thermique et thermodynamique, déclare représenter 500 entreprises adhérentes dont le chiffre d'affaires est de 10 milliards d'euros et qui assurent 80 000 emplois. D'après les observateurs du secteur, le gisement potentiel d'emplois supplémentaires est au minimum de 150 000 pour 2020.

La politique de transition énergétique va placer l'ensemble de ces professions devant des mutations dont elles ont parfaitement conscience. À la relation classique entre producteur, distributeur, installateur et client final, relation essentiellement basée sur le prix de l'énergie, se substitueront des rapports fondés sur la mise en œuvre de solutions complètes : plutôt que la simple fourniture d'énergie, les métiers d'avenir sont liés aux services énergétiques. L'exemple d'une meilleure efficacité énergétique d'un bâtiment permet de comprendre cette mutation : il ne suffit pas de l'isoler et d'installer une chaudière de dernière génération pour obtenir un résultat optimal. Cette efficacité est atteinte par la sélection des équipements ayant le meilleur rendement énergétique, par

l'installation d'appareils permettant de mesurer et d'afficher les consommations, la régulation et la gestion automatique du chauffage en fonction de multiples informations (présence ou non d'habitants, température, humidité...), la cession d'énergie produite sur le site à un bâtiment voisin... Plusieurs corps de métiers interviennent, sans oublier les aspects financiers d'une telle opération : budget initial, coûts de maintenance, temps de retour sur investissement.

Si les pouvoirs publics ont la volonté de réussir la transition énergétique, ils doivent appréhender leurs relations avec les entreprises sous l'angle de la mise en place de filières industrielles. Les seuls instruments fiscaux seront insuffisants pour réorienter notre société vers la sobriété. Il faudra offrir aux consommateurs d'énergie (particuliers, entreprises, collectivités publiques) un ensemble de services et de solutions dont la finalité ne sera pas uniquement technique. Dans une société de liberté, les utilisateurs doivent demeurer maîtres de leurs choix, mais à côté des dispositifs fiscaux, les nouvelles technologies leur offrent une double opportunité : être conscients des enjeux environnementaux et ajuster précisément le niveau de leur consommation. Cette prise de conscience est primordiale ; la transition énergétique ne peut aboutir que si les consommateurs acceptent librement de modifier leurs comportements. Pour cela, encore faut-il leur donner les outils d'aide à la décision et les signaux économiques permettant de réconcilier le citoyen et le consommateur.

Enfin, précisons que les filières industrielles ne sauraient se limiter aux grandes entreprises. Aussi, la structuration de telles filières implique la prise en compte et le soutien à un tissu de PME et d'entreprises sous-traitantes. C'est la complémentarité d'un tel tissu qui en garantit la solidité et la durabilité. Il en va de même du statut des salariés : les travers qui ont pu voir le jour dans d'autres filières industrielles, en particulier celles des énergies fossiles, concernant les abus de sous-traitance constituent des contre-exemples que les grandes déclarations sans lendemain ne suffiront pas à régler.

2. Le besoin d'un cadre législatif stable

Les représentants d'entreprises ou de fédérations entendues par votre Rapporteur pour avis admettent tous que nous entrons dans une nouvelle ère. La conférence sur l'environnement des 14 et 15 septembre dernier a permis de fixer un cap privilégiant, de façon consensuelle entre tous les acteurs, la sobriété énergétique et les énergies renouvelables. Les producteurs d'énergies fossiles en sont conscients et développent d'ailleurs des filiales œuvrant dans le domaine des ressources renouvelables.

Les entreprises acceptent en conséquence le rôle de stratège de l'État. Cette position ne les empêche nullement de lui faire part de revendications législatives et fiscales mais comme le déclarait Mme Lepoutre, de Total « *c'est au pouvoir politique de piloter les externalités, les entreprises conservant pour leur part une logique de production à moindre coût* ». Sachant que les procédés techniques sont longs à mettre en œuvre et que les investissements sont parfois

amortis sur plusieurs décennies dans le secteur de l'énergie, les entreprises expriment unanimement leur besoin d'un cadre législatif et fiscal stable, s'inscrivant dans la durée, afin de pouvoir disposer du maximum de prévisibilité.

3. De nombreuses pistes de réflexion

a) Accords et désaccords ponctuels

Les entreprises ont affirmé lors de la conférence environnementale être d'accord avec les pouvoirs publics et entre elles sur trois points : maîtriser la demande en énergie, en particulier par une politique volontariste de la performance énergétique dans le secteur des bâtiments ; disposer d'un bouquet énergétique diversifié pour répondre à la diversité des usages et agir selon une logique de filière. S'agissant des dispositifs législatifs et fiscaux en vigueur, elles souhaitent unanimement le renforcement du fonds chaleur, le maintien de la TVA à taux réduit sur la partie variable de la facture d'un réseau de chaleur si la part d'énergies renouvelables et de récupération est supérieure à 50 % et le maintien du CIDD.

Les entreprises partagent les notions de coût et de prix et considèrent que la transition énergétique ne réussira que si le prix de l'énergie acquitté par les clients finaux, toutes taxes environnementales comprises, est économiquement supportable. Aucune de celles entendues par votre Rapporteur pour avis lors des auditions pour le présent rapport ou lors de celles organisées par les commissions permanentes de l'Assemblée Nationale, ne s'est par ailleurs opposée à une tarification progressive des consommations d'énergie et au principe d'une protection des usagers les plus vulnérables. Enfin, elles approuvent, compte tenu de quelques divergences sur l'intérêt respectif de l'énergie éolienne et de l'énergie solaire, le principe du soutien aux nouvelles filières.

Elles diffèrent en revanche entre elles sur certains aspects du financement de la transition. La question de l'externalité est centrale. Pour de logiques raisons de chiffre d'affaires et de marges, les sociétés pétrolières et gazières considèrent que leurs produits doivent certes supporter le coût de leurs externalités mais ne doivent pas être taxées pour favoriser le développement des énergies renouvelables (avec quelques nuances entre Total et GDF-Suez sur ce point). Ce point est évidemment crucial, votre Rapporteur pour avis ayant rappelé que le concept *d'équité entre énergies* défendu par certaines d'entre elles ne peut s'entendre qu'une fois prises en compte toutes les externalités (pollutions, dérèglement climatique, épuisement des ressources non renouvelables, risques d'accidents majeurs, démantèlement des installations et gestion des déchets). En outre, il est logique que les énergies anciennes (fossiles et fissiles) et les activités polluantes contribuent financièrement à la mise en œuvre de la transition énergétique.

b) Des attentes envers le Gouvernement sur les modalités de la transition

S'agissant de la feuille de route, la plupart des représentants de fédérations professionnelles ont relevé la priorité que le Gouvernement assignait à l'isolation des bâtiments, porteuse à la fois de créations d'emplois et d'une diminution des consommations et des émissions de GES.

L'objectif chiffré de cette action soulève en premier lieu une interrogation : les fédérations estiment que pour atteindre l'objectif de rénovation thermique de 4 millions de logement, à raison de 600 000 par an, il convient de conduire une ambitieuse politique de formation professionnelle. Pour l'heure, les PME du bâtiment manquent de personnels. Inciter des jeunes à rejoindre cette filière et les former est pour elles un véritable défi. L'exemple récent de la rénovation des ascenseurs démontre que les délais d'application d'une politique s'allongent considérablement si le secteur économique qui la met en œuvre ne dispose pas des ressources humaines adéquates. Par ailleurs, les fédérations professionnelles considèrent que le champ de la rénovation immobilière est plus vaste que certains chiffres avancés et qu'il concerne au moins 15 millions de logements.

Les fédérations professionnelles regrettent que le Gouvernement ne place pas au même plan l'isolation et les technologies de gestion des flux d'énergie. Elles estiment que l'approche thermique (isolation) est trop restrictive et qu'il faut passer au pilotage des flux d'énergie dans un bâtiment et entre bâtiments. Les technologies existent déjà et peuvent encore être améliorées, notamment celles afférant à la gestion des réseaux d'énergie et à l'information sur les consommations et leurs coûts. À terme, ces technologies doivent permettre de rapprocher au maximum la production de la consommation, de stocker l'énergie électrique lorsque les besoins sont moindres et d'effacer des consommations en cas de pic de demande, de donner aux consommateurs des informations suffisamment fines pour leur permettre d'arbitrer entre autoconsommation, revente ou stockage, enfin d'améliorer l'efficacité des réseaux de fourniture et de distribution d'énergie.

Alors que le bâtiment est au cœur de la politique du Gouvernement, plusieurs fédérations professionnelles estiment que les modes de transports et leurs usages (ce qu'on appelle la mobilité) ont au moins autant d'importance, compte tenu de leur part dans l'émission de GES et de la dépendance quasi intégrale aux ressources fossiles. Les actions dans ce secteur recèlent de nombreux gisements d'économies d'énergies grâce aux incitations en faveur des transports collectifs, des évolutions technologiques portant sur les véhicules individuels (électricité, gaz, agro-carburants de deuxième et troisième générations), de la diminution envisageable de nos besoins de déplacement (téléconférence), du partage des voiries et des apports des nouvelles technologies, comme l'essor du covoiturage sur internet.

D'une manière plus générale, l'industrie automobile, particulièrement française, est aujourd'hui confrontée à une crise industrielle d'envergure. Les causes en sont multiples. Certaines sont "traditionnelles" pour un tel secteur d'activité, liées à la fois au dimensionnement de l'appareil industriel, à la crise économique, à la concurrence internationale, etc... D'autres, bien que correspondants à une prise de conscience plus récente, traduisent une évolution structurelle, durable et probablement irréversible du paysage dans lequel s'inscrit cette industrie.

Il s'agit à la fois des impacts environnementaux et sociaux de cette activité (émissions de gaz à effet de serre, pollution de l'air, bruit, engorgement des infrastructures notamment en villes et en milieu périurbain), et de la montée du prix des carburants fossiles utilisés dans la très grande majorité des véhicules individuels, qui en renchérit le coût d'usage et les rend de moins en moins accessibles à nos concitoyens exposés à des problèmes de pouvoir d'achat.

Face à ces problèmes, votre Rapporteur pour avis se félicite que le Gouvernement ait affiché clairement sa conviction en considérant que le secteur automobile devait prendre en compte les impératifs écologiques.

Plusieurs pistes méritent d'être explorées parallèlement : la motorisation des véhicules, la sobriété dans la consommation, la réduction des pollutions (de l'air, du bruit, des gaz à effet de serre et de l'accidentologie, l'amélioration de la fluidité par une moindre consommation d'espace, l'accroissement de la durée de vie des véhicules, la réduction des coûts à l'achat et à l'usage des véhicules pour les usagers, la sensibilisation des consommateurs à ces critères de choix, la valorisation de l'usage sobre, écologiquement et citoyennement responsable, la diversification des usages (voiture partagée, choix d'un véhicule adapté en fonction de chaque besoin, etc...).

Au-delà de l'évolution du modèle automobile, la mobilité durable passe évidemment par le développement des modes de déplacements alternatifs, qu'il s'agisse de modes actifs comme le vélo ou des transports en commun. De même que pour l'énergie, il convient de partir des besoins de mobilité et d'y adapter l'offre, et non l'inverse. Cette offre ne doit pas se limiter à l'accumulation d'infrastructures nouvelles et énergivores. Un meilleur usage des infrastructures existantes (offre, tarifs, informations multimodales) peut répondre, à moindre coût et à moindre impact environnemental, aux besoins du plus grand nombre, plutôt que la course au gigantisme et à la grande vitesse.

Le dernier point sur lequel les professionnels appellent l'attention des pouvoirs publics est la nécessité d'une compréhension de la politique de transition par nos concitoyens. L'une de nos interlocutrices a opportunément rappelé que l'usage du GPL dans les véhicules a été brisé, malgré un dispositif fiscal favorable et une large distribution dans les stations service, en raison d'une image caricaturée de danger qui a hélas été largement relayée dans l'imaginaire collectif et s'est traduite par une suppression du dispositif fiscal. L'information par tous les

canaux possibles (y compris par des voies inattendues comme la grande distribution, ce qu'accomplissent actuellement deux grandes enseignes) est cruciale.

c) Redresser en urgence la filière solaire thermique et photovoltaïque

Alors que l'énergie solaire se développe partout dans le monde, les décisions des précédents Gouvernements entre 2006 et 2011, d'encouragements en retournements, ont conduit en France à la fermeture de centaines d'entreprises, principalement des PME et au licenciement de milliers de salariés. Il s'agit pourtant d'un secteur de hautes technologies, fournisseur de 8 000 emplois dans la filière thermique et de 12 000 emplois dans la branche photovoltaïque. L'énergie solaire concerne aussi bien le bâtiment que des solutions d'éco-mobilité.

La filière thermique ne produit plus que 30 000 chauffe-eau par an (soit une baisse de 15 % par rapport à 2011) alors que le marché, à son niveau normal, est évalué à 150 000 unités annuelles. Quand au secteur photovoltaïque, il équipe 300 000 m² par an quand il faudrait assurer 3 millions de m² pour respecter l'objectif de la France en part d'énergies renouvelables.

Le redressement et l'organisation de l'ensemble de cette industrie sont prioritaires au regard des objectifs de la conférence environnementale. Il s'agit ensuite d'une exigence morale : le gouvernement doit remédier en urgence aux errements de ses prédécesseurs qui ont sacrifié la filière solaire française en invoquant une *bulle spéculative* imaginaire. L'extension du prêt à taux zéro au photovoltaïque, la réforme du fonds chaleur et des certificats d'économie d'énergie peuvent contribuer à la relance d'un secteur stratégique pour l'environnement comme pour l'économie.

d) Réflexion sur les modes de financement de la transition énergétique

Une question majeure reste par ailleurs soulevée. Qui doit financer la transition énergétique : l'utilisateur ou le contribuable ? Le développement des énergies anciennes a été largement soutenu par les pouvoirs publics, donc le contribuable :

- pour les énergies fossiles : recherche, construction de routes et autoroutes, sous-taxation du diesel ;
- pour les énergies fissiles : assurance face aux accidents majeurs, sécurité, réseau de distribution, démantèlement et gestion des déchets.

Ces aides publiques font toute la différence entre le « coût réel » de l'énergie et le « prix » auquel elle est vendue au consommateur. À l'inverse, le développement des énergies renouvelables repose aujourd'hui sur les usagers.

Cette différence a des impacts sérieux d'affichages très contradictoires :

– faire porter la charge par le consommateur a un effet vertueux sur la consommation puisqu'elle incite à la réduire les gaspillages ;

– mais elle a des effets pervers sérieux, faisant peser une charge lourde sur les ménages les moins fortunés dont une part des consommations est contrainte, et les économies d'énergie sont d'autant moins accessibles à court terme que les dispositifs publics favorisant l'efficacité énergétique ne sont pas tous matures.

À l'inverse la fiscalité a pour avantage d'être globalement beaucoup plus progressive et répartie entre acteurs.

Par ailleurs, force est de constater que le fort soutien des pouvoirs publics aux énergies fossiles et fissiles a contribué à maintenir le prix du kwh artificiellement bas, avec une double conséquence : retarder les nécessaires efforts de maîtrise de la consommation (développement du chauffage électrique, multiplication des transports de marchandises...), et donner un avantage comparatif au détriment des nouvelles énergies, lorsqu'on compare le prix du kwh sans tenir compte du niveau de subvention publique.

Aucune des deux démarches n'étant exempte d'effets pervers, il conviendra donc de déterminer de façon transparente un juste équilibre permettant de concilier la justice sociale, un *signal prix* incitatif et une juste comparaison entre énergies, une fois les externalités négatives prises en compte.

e) Des attentes pour 2014

L'analyse des crédits de la mission 174 montre donc que de nombreux chantiers sont ouverts. Les auditions que votre Rapporteur pour avis a conduites, de même que la table ronde sur la transition énergétique lors de la conférence environnementale, ont démontré que les acteurs économiques, sociaux et associatifs étaient prêts à s'engager sur la voie de la transition. Mieux : ils sont demandeurs de ce grand débat national. Tous insistent sur la nécessité d'adopter une feuille de route lisible, avec des dispositifs financiers et de gouvernance appropriés.

C'est pourquoi, votre Rapporteur pour avis attend beaucoup du projet de loi de finances pour 2014 qui fera suite à ce débat et interviendra en synergie avec la loi de programmation de la transition énergétique.

Dans l'immédiat, le programme 174 du projet de loi de finances pour 2013 maintient ses actions essentielles. C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur donne un avis favorable à l'adoption de ces crédits et fera des propositions d'évolution de ces crédits dans le cadre du débat en séance publique.

TRAVAUX EN COMMISSION

I.— AUDITION DE MME DELPHINE BATHO, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **Mme Delphine Batho, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous vous souhaitons la bienvenue, madame la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Je suis heureuse de l'occasion qui m'est donnée de présenter à votre commission les grandes lignes du budget 2013 du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Si vous me le permettez, je n'évoquerai pas longuement les questions de transport, sur lesquelles vous entendrez tout à l'heure mon collègue Frédéric Cuvillier.

Le projet de loi de finances pour 2013 est un acte important du redressement du pays dans le contexte que nous connaissons. Chacun sait ici que la situation de nos finances publiques est difficile, la dette étant passée de 64 à 91 % du PIB sous le précédent quinquennat. Le Président de la République a pris l'engagement de revenir à un niveau de déficit de 3 % de la richesse nationale en 2013. Cela nécessite un effort de 30 milliards d'euros, dont 10 milliards d'euros sur les dépenses. Mon ministère prendra sa part de cet effort de redressement, mais le budget que je suis venue vous présenter préserve globalement nos capacités d'intervention.

Commençons par tordre le cou à une idée reçue. Il n'y a pas eu un « *âge d'or* » des politiques environnementales sous le précédent quinquennat, auquel succéderait à présent une période de restriction budgétaire. Le précédent Gouvernement a achevé la législature en considérant que « *l'environnement, ça commençait à bien faire* » et a fait subir au budget du ministère des coups de rabot de 400 millions d'euros, à l'occasion des lois de finances successives !
(*Exclamations*)

Au cours des dix dernières années, le ministère a subi des réorganisations majeures, aboutissant à des transferts et des suppressions massives d'emplois – 6 350 entre 2008 et 2012 sur le périmètre du grand ministère, incluant le logement. Le bilan qui m'a été remis par le CGEDD le dit clairement : la RGPP a donné aux agents le sentiment d'un empilement de réformes n'obéissant à aucune logique d'ensemble, si ce n'est la logique comptable. J'ai trouvé à mon arrivée une administration fatiguée, en proie à un réel mal-être, sans repères et inquiète de son avenir.

Au titre du budget général, nous disposerons l'année prochaine de 7,5 milliards d'euros de crédits hors personnel pour financer nos priorités, contre

7,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012. Cette légère diminution trouve notamment son explication dans la baisse de la subvention de l'État à l'AFITF, qui sera néanmoins compensée par l'entrée en vigueur de l'écotaxe poids lourds.

S'agissant des emplois, le Président de la République s'est engagé sur la stabilité globale des effectifs de l'État tout en renforçant certains ministères prioritaires : éducation nationale, justice, intérieur. Dans ce contexte, le ministère de l'écologie et de l'énergie verra ses emplois diminuer de 614 ETP en 2013, soit une baisse de 1,5 %, moindre que la norme de 2,5 % fixée par la lettre de cadrage du Premier ministre, du fait des efforts passés et d'une priorité politique forte.

J'ajoute qu'au cours des dernières années, le ministère a fait supporter les réductions d'emplois prioritairement sur les services de l'État pour alléger la contrainte sur ses opérateurs. Je souhaite revoir cette logique et j'ai demandé aux opérateurs du MEDDE de respecter une trajectoire de diminution de leurs emplois de 2,5 % par an en moyenne sur la durée du triennal 2013-2015.

Ce changement de logique s'accompagnera d'un changement de méthode, auquel le Premier ministre nous a invités dans le cadre du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique. J'aborde cette question avec pragmatisme, mais aussi avec des principes. Il faut repartir des missions de l'État, donner du sens au travail de chacun et rechercher des gains de productivité dans la simplification des procédures. Il faut résister à la tentation du Meccano administratif permanent dans un ministère qui déjà a connu de nombreuses réformes. Il faut avancer dans la transparence et la concertation, principalement avec les agents.

Alors, est-ce un bon budget ? Oui, si l'on considère qu'un bon budget est un budget qui obéit à des priorités et dans le cadre duquel chaque euro est efficacement dépensé au service d'une ambition claire.

Ces priorités, nous les avons : elles sont issues de la feuille de route de la Conférence environnementale. La première, c'est la transition énergétique, qui va donner lieu à un grand débat national et à une loi de programme. La seconde priorité, c'est la biodiversité, avec le projet de création d'une Agence nationale de la biodiversité et l'adoption d'une loi-cadre.

Comme l'a annoncé le Président de la République, notre ambition est de faire de la France la nation de l'excellence environnementale. C'est de voir dans l'écologie non pas une contrainte ou un luxe qu'on ne pourrait se permettre en temps de crise, mais un levier et une opportunité pour créer des emplois, relocaliser notre production, changer nos modes de consommation et nos modes de vie, et inventer un nouveau modèle de développement durable et social.

Je vous propose de passer brièvement en revue certaines de nos priorités.

Sur la biodiversité, la conférence d'Hyderabad sur la diversité biologique a été marquée par deux avancées substantielles sur le financement des actions en faveur de la biodiversité et sur la protection de la biodiversité marine. C'était important pour prolonger la logique de Nagoya. Nous avons obtenu un

engagement multilatéral en faveur de la préservation de la biodiversité, alors que des données récentes font de nouveau état de la disparition accélérée de certaines espèces – la moitié des espèces vivantes risquent de disparaître d’ici à la fin de ce siècle. Une prise de conscience citoyenne est nécessaire sur ce point. Un inventaire mondial des zones d’intérêt biologique et écologique va être établi pour la première fois, et il comprendra la Méditerranée.

La France, qui a joué un rôle moteur dans ces avancées, se devait d’être exemplaire au plan national. Je vous annonce que nous consacrerons près de 280 millions d’euros au programme « *Paysages, eau et biodiversité* » en 2013, et que cette dotation sera sanctuarisée sur l’ensemble du triennal. Pour mieux répondre aux enjeux de mise en œuvre des chartes, tout en poursuivant les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, 68 millions d’euros iront aux parcs nationaux. Ainsi, 2013 verra l’installation du Parc national des Calanques.

S’agissant des parcs régionaux, j’ai réaffirmé récemment mon objectif que 20 % du territoire national soit classé d’ici à 2020. Les moyens que l’État consacrera à cette ambition seront en légère augmentation en 2013, avec 9,5 millions d’euros destinés notamment au soutien aux moyens d’ingénierie dans les PNR.

L’effort du ministère en faveur des réserves naturelles ne se démentira pas non plus : 20,5 millions d’euros seront dédiés, non seulement à la couverture des besoins des réserves existantes et de leur tête de réseau, mais aussi à la création de réserves nouvelles. Le budget 2013 permettra de faire aboutir une demi-douzaine de projets de création ou extension de réserve s’inscrivant dans le cadre du premier programme national d’actions de la stratégie de création des aires protégées terrestres métropolitaines.

L’Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est aujourd’hui devenu un acteur incontournable de la biodiversité, mais il est confronté à la baisse tendancielle des redevances cynégétiques. Nous accompagnons donc cet opérateur en augmentant sa subvention, qui sera portée à 39,4 millions d’euros en 2013, puis 40,7 millions d’euros en 2014 et 2015.

Je ne peux aborder les opérateurs de la biodiversité sans évoquer la création de l’Agence nationale de la biodiversité. Mon intention n’est pas ici de préempter le résultat des travaux du préfigurateur que je nommerai prochainement. Je souhaite néanmoins vous expliquer quel objectif nous poursuivons.

La France ne dispose pas, aujourd’hui, d’un outil complet et efficace en matière de connaissance de la biodiversité, qui soit à la hauteur des enjeux. Les données sont éparées, incomplètes. Souvent, nous ne sommes pas en situation de présenter des éléments exhaustifs sur le bon état écologique, éléments qui sont pourtant une obligation au titre de nos engagements communautaires ; ceci nous expose à des situations compliquées, y compris en termes de contentieux. Nous ne sommes pas davantage en mesure d’apporter expertise et conseil appropriés à tous ceux – collectivités locales, opérateurs, associations de protection de l’environnement – qui, sur le terrain, veulent développer des actions pertinentes de protection ou de restauration et se tournent à juste titre vers l’État.

La première raison d'être de la création de cette Agence, sa première mission, ce sera donc de développer, grâce à des moyens renforcés, un outil indispensable en termes de connaissance. La deuxième raison d'être consistera à favoriser, accompagner et développer l'ensemble des actions en faveur de la protection de la biodiversité, qu'il s'agisse de la biodiversité extraordinaire, protégée sur des sites remarquables, ou de la biodiversité ordinaire, sur l'ensemble du territoire, grâce notamment à la création de continuités écologiques.

Sur cette base, l'Agence pourra prendre en charge le pilotage national du réseau Natura 2000 et de la mise en œuvre des trames verte et bleue, et plus globalement de tout ce qui, à l'avenir, contribuera à la restauration des continuités écologiques. L'Agence de la biodiversité aura naturellement vocation à être l'interlocutrice des collectivités locales, des opérateurs ou acteurs régionaux ou infra-régionaux, et aussi des associations de protection de l'environnement, à qui elle pourra apporter non seulement expertise et conseil, mais aussi appui opérationnel et financements.

Le Premier ministre a annoncé que l'Agence serait créée en 2013 par la future loi-cadre sur la biodiversité. Je souhaite que le Parlement soit pleinement associé aux travaux de préfiguration et de réflexion qui seront conduits avant le dépôt du projet de loi.

S'il est un domaine où le modèle des agences a fait ses preuves, c'est bien celui de l'eau. Les agences de l'eau inaugureront en 2013 leurs dixièmes programmes d'intervention. Leur plafond de dépenses a été porté à 13,3 milliards d'euros, contre 12,4 milliards d'euros pour les neuvièmes programmes. Ces moyens supplémentaires s'accompagnent de règles de fléchage plus exigeantes afin de concentrer les moyens sur l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau. Je me félicite tout particulièrement de cet arbitrage, dans la mesure où les financements accordés par les agences ont un réel effet de levier sur l'investissement local, et par conséquent sur l'activité et l'emploi dans les territoires.

Ma seconde priorité en 2013 sera de remettre à plat, en lien avec mon collègue Stéphane Le Foll, le plan Écophyto 2018, financé par les agences *via* l'ONEMA. Conformément à la feuille de route issue de la Conférence environnementale, l'efficacité du plan sera évaluée d'ici à la fin de 2012, dans le cadre du comité d'orientation et de suivi, et des mesures de renforcement seront mises en œuvre immédiatement après. Nous travaillerons également au renforcement du caractère incitatif de la fiscalité sur les polluants de l'eau.

S'agissant de l'énergie et du climat, l'action du Gouvernement sera structurée par le débat sur la transition énergétique et la loi de programme qui suivra. Les enjeux sont considérables en matière d'énergies renouvelables pour des raisons tant écologiques qu'économiques. Cela a conduit le Gouvernement à prendre des mesures d'urgence pour la filière solaire, qui pourront d'ailleurs concerner ultérieurement d'autres énergies renouvelables.

Le second grand axe de la transition est l'amélioration de l'efficacité et de la sobriété énergétiques. J'y reviendrai devant la commission des affaires économiques de votre Assemblée, cet après-midi.

Cette politique mobilise peu de leviers budgétaires, puisque le programme « *Énergie, climat et après-mines* » est très majoritairement dédié à l'accompagnement des anciens mineurs, *via* la subvention à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs. Les ressources sont donc, pour l'essentiel, extrabudgétaires.

Comme le Président de la République s'y est engagé, la BPI sera la banque de la transition écologique. Les fonds non engagés du programme d'investissements d'avenir font, quant à eux, l'objet d'un réexamen en vue d'être redéployés en direction de l'ADEME afin de soutenir un certain nombre de projets. Le Fonds chaleur de l'ADEME sera préservé sur la période qui s'ouvre, avec une capacité d'intervention de 220 millions d'euros en 2013.

Un des chantiers majeurs de la transition énergétique sera celui de la rénovation thermique. Le produit budgétaire des ventes de quotas carbone viendra ainsi alimenter le budget de l'ANAH. Nous mobiliserons également le crédit d'impôt développement durable, qui sera concentré sur les rénovations lourdes et les certificats d'économie d'énergie. Les CEE pourront d'ailleurs être mobilisés au bénéfice d'autres volets de la transition énergétique.

Un dernier aspect de notre action en matière d'énergie-climat concerne la pollution de l'air. J'ai, dès mon arrivée, fait de l'amélioration de la qualité de l'air un objectif prioritaire. L'enjeu est à la fois sanitaire – la pollution de l'air est à l'origine de milliers de décès prématurés – et financier – la France est passible de sanctions pécuniaires très lourdes pour non-respect de la législation communautaire en la matière. Le budget dédié à la qualité de l'air dans le cadre du programme 174 sera donc augmenté de 18 % dès 2013, et ce pour trois ans. Ces moyens supplémentaires iront à la révision du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques et à l'amélioration des dossiers des plans de protection de l'atmosphère.

L'outil fiscal sera également mobilisé, puisque j'ai obtenu que la TGAP sur les polluants atmosphériques soit étendue et augmentée dès 2013.

S'agissant des risques technologiques et naturels, mon ministère joue un rôle éminent de protection des biens et des personnes. Le budget consacré à la prévention des risques, soit 245 millions d'euros hors dépenses de personnel, a pu être globalement préservé sur ses grandes priorités. Plusieurs faits marquants sont à relever.

Nous nous donnons d'abord les moyens d'accompagner l'accélération du rythme de prescription des plans de prévention des risques technologiques, en portant les crédits de 33,6 millions d'euros en 2012 à 44,6 millions d'euros en 2013, soit une augmentation d'un tiers. Je me félicite que l'Assemblée ait adopté, en première partie, un amendement du Gouvernement, d'inspiration similaire à un amendement du député Yves Blein, augmentant le plafond du crédit d'impôt

PPRT. Cette initiative permettra d'accompagner les populations, notamment les moins favorisées, face aux risques industriels.

Nous mettons également en cohérence le financement de la prévention des risques naturels, en concentrant sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs un certain nombre d'actions auparavant partagées entre le Fonds et le budget de l'État. C'est l'objet de l'article 64 du projet de loi de finances, qui devrait faciliter l'élaboration des plans de prévention des risques inondations, suite à la tempête Xynthia et aux inondations dramatiques de 2010 dans le Var. Nous prorrogeons également l'intervention du Fonds jusqu'à la fin de 2016 pour financer les actions de réduction du risque sismique aux Antilles et nous majorons de 15 % la participation du Fonds à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles.

J'ajoute enfin que les travaux de l'Autorité de sûreté nucléaire entrepris à la suite de la catastrophe de Fukushima seront pleinement financés grâce à la reconduction de la dotation budgétaire consacrée à l'ASN – soit 58,3 millions d'euros. S'agissant de l'IRSN, qui constitue le « bras armé » de l'ASN, j'ai sollicité de mon collègue ministre du budget l'augmentation de 8 millions d'euros des taxes affectées à l'Institut, toujours dans le but d'accompagner cet opérateur dans le surcroît d'activité qu'il connaît à la suite du drame de Fukushima.

Enfin, le budget dédié au programme 190 « *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* » est globalement préservé, même s'il a fallu consentir un effort d'économies sur certains programmes de recherche incitative. En complément des dotations budgétaires, je souhaite que nous puissions mobiliser les financements disponibles dans le cadre des investissements d'avenir, notamment pour renforcer les actions de recherche conduites par le CEA dans le domaine des énergies renouvelables.

Je voudrais dire un mot de ces deux opérateurs majeurs du ministère que sont l'IGN et Météo-France. L'enjeu est aujourd'hui de préserver l'excellence scientifique et de consolider le modèle économique de ces établissements. Priorité a donc été donnée, dans le calibrage de leurs subventions pour 2013, aux investissements.

Le maintien de la subvention à l'IGN – 95,7 millions d'euros – devrait permettre de couvrir des besoins en investissements à hauteur de 17,5 millions d'euros. Concernant Météo-France, le précédent gouvernement a décidé une réorganisation profonde de son système de prévision et un resserrement de son réseau territorial avec une valeur cible, à terme, de 55 implantations. Le nouveau Gouvernement hérite d'un processus difficilement réversible, puisque le recentrage du système de prévision sur les échelons national et régional est très largement engagé. J'entends parfois dire que l'objectif de 55 implantations n'est pas assez ambitieux : nous n'irons pas au-delà. Je sais que les équipes de Météo-France vivent douloureusement les mutations en cours. Un dispositif d'accompagnement personnalisé a donc été mis en place au sein de l'établissement. Nous nous efforçons de donner des perspectives nouvelles en augmentant sensiblement la subvention de l'opérateur, qui passera de 207 millions

d'euros en 2012 à 216 millions d'euros en 2013. Cette augmentation ira notamment à l'entretien des infrastructures du réseau d'observation et au changement du supercalculateur.

Sur les transports, mon collègue Frédéric Cuvillier reviendra en détail devant vous sur les grandes orientations de notre politique dans ce domaine. Je me bornerai à rappeler que le Gouvernement a décidé de donner la priorité aux transports du quotidien. L'AFITF contribuera aussi à l'objectif d'amélioration de la qualité et de la sécurité des réseaux. Par ailleurs, le budget 2013 confortera les interventions en faveur des modes de transport alternatifs à la route et du report modal.

Un mot pour conclure sur la fiscalité écologique. Le projet de loi de finances que vous examinez contient déjà deux mesures significatives : le doublement de la TGAP « air » et le durcissement du malus automobile.

Je comprends les attentes, mais le Gouvernement ne peut pas faire en quelques mois ce que les équipes précédentes n'ont pas fait en dix ans. (*Protestations.*)

Nous sommes le premier Gouvernement à avoir mis aussi directement et ouvertement ce sujet complexe sur la place publique, en consacrant à la fiscalité une table ronde de la Conférence environnementale. La feuille de route qui en est issue est ambitieuse. Elle prévoit, entre autres, le réexamen des dépenses fiscales relatives à l'usage des énergies fossiles, l'évaluation de l'impact sanitaire et climatique de la fiscalité des véhicules, la remise à plat de la fiscalité des déchets ou encore la fiscalisation des activités d'exploitation des ressources naturelles terrestres ou marines.

Sur tous ces sujets, je constituerai et installerai prochainement une instance de concertation dédiée.

M. Jean-Yves Cautlet. Merci pour cette présentation rapide d'un budget extrêmement vaste et portant sur des priorités essentielles de l'action du Gouvernement et de sa majorité. Nous nous réjouissons de la préservation globale des moyens d'intervention du ministère dans le contexte de redressement des comptes publics que nous connaissons tous. Ceux qui réclamaient hier des économies supplémentaires vont-ils souhaiter aujourd'hui un accroissement des dépenses ?

S'agissant des personnels, comment remettre dans le sens de l'action vers les priorités gouvernementales un appareil administratif et technique qui a souvent été, par le passé, ébranlé ?

Concernant la biodiversité, pouvez-vous préciser les contours de la future Agence, au regard notamment des acteurs existants ? Comment profiter de l'expérience acquise ?

S'agissant de la sobriété énergétique, quelle est l'articulation des moyens mis en œuvre dans le cadre de ce budget ?

Sur la fiscalité écologique, je veux insister sur l'aval et notamment le recyclage et l'économie circulaire, la logique étant davantage incitative que punitive. Comment parviendrons-nous à en faire des leviers du redressement économique de notre pays ? Avec quel calendrier ?

M. Martial Saddier. Nous en avons la confirmation : ce jour est funeste pour l'environnement et l'aménagement du territoire. Nous nous en doutions après avoir constaté que le nouveau Président de la République avait relégué la ministre de l'écologie à un rang extrêmement lointain dans la hiérarchie du Gouvernement, diminuant ainsi l'influence du ministère. Celui-ci, sous la précédente législature, était un grand ministère régalien et transversal. Doit-on rappeler qu'après le couac des forages en Guyane, le premier arbitrage politique entre l'aménagement du territoire, l'environnement et la biodiversité s'est soldé par un limogeage de la ministre en exercice ? Cela vous aura au moins permis d'arriver aux responsabilités, madame Batho... Au vu de la baisse drastique des crédits du ministère, il est clair que l'environnement n'est pas une priorité pour le Président de la République et son Gouvernement. Et que dire des deux lois examinées en catastrophe en session extraordinaire ? L'une est enlisée au Sénat tandis que l'autre est soumise au Conseil constitutionnel, dont nous attendons avec impatience la décision. Que dire encore des déclarations de certains députés de la majorité qui ont clairement fait savoir qu'ils souhaitaient « s'asseoir » sur la loi « littoral » afin de favoriser le développement de l'éolien ?

En 2012, les crédits de la mission Écologie s'élevaient à 9,82 milliards d'euros en crédits de paiement : ils sont ramenés à 8,38 milliards d'euros pour 2013, soit une baisse de quelque 4,5 % – l'une des plus importantes – qui traduit bel et bien un choix politique à l'encontre de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Vous dites avoir trouvé, à votre arrivée, l'administration du ministère « fatiguée », et vous prétendez en même temps que la précédente majorité n'avait rien fait : le propos est contradictoire. Nous avons le plus grand respect pour cette administration, que votre budget, il est vrai, ne fatiguera pas...

Les débats que nous avons eus avec d'autres membres du Gouvernement ont toujours été très constructifs. Je regrette qu'à l'occasion de vos auditions, madame la ministre, vous vous préoccupiez davantage de critiquer le passé que de formuler des propositions. Représentant du groupe UMP, je suis donc dans mon rôle en vous répondant sur le même registre. Mais nous avons montré en d'autres circonstances que nous étions capables de nous inscrire dans une logique plus constructive.

Je terminerai par quelques inquiétudes à propos du SNIT : il semblerait que le groupe UMP ne soit pas représenté au sein de ces instances de concertation. Nous interpellons M. Cuvillier sur ce point.

Compte tenu de la forte baisse des crédits dont la mission fait l'objet, nous ne soutiendrons pas ce projet de budget.

M. Bertrand Pancher. Le Gouvernement a fait exploser le grand ministère de l'écologie, ruinant ainsi dix ans d'engagement de Nicolas Hulot et de

sa fondation. Il a fait ensuite voter un texte inexplicable et injuste, la proposition de loi « Brottes », que rejette la majorité du Sénat. Puis il fait adopter une loi sur le logement, totalement inapplicable. Aujourd'hui, madame la ministre, vous nous présentez un budget dont les crédits sont en nette diminution – c'est même du jamais vu – mais vous expliquez que la responsabilité en incombe à la précédente majorité. Nous attendions plus de modestie dans le propos. Nous sommes prêts à vous soutenir, mais dans d'autres conditions.

Revenons sur les conséquences de la diminution du budget et la poursuite de la baisse jusqu'en 2015. Les services de la DREAL de mon département, qui comptent 3,8 inspecteurs et une secrétaire à 80 %, sont confrontés depuis vingt ans à une augmentation du nombre de leurs missions : 189 établissements soumis à autorisation, 172 établissements visés par le programme pluriannuel de contrôle de l'inspection, dont 17 classés Seveso. En outre, depuis cette année, il faut ajouter la visite des 38 parcs éoliens du département. Le personnel se demande comment il pourra assurer ces missions alors que les effectifs diminuent. Peut-être faut-il réfléchir à l'allègement des missions des DREAL ? Pourquoi, par exemple, ne pas passer d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration suivi de contrôles, comme cela se pratique en Allemagne, sauf pour les établissements de type Seveso ? Cela éviterait au personnel de devoir repousser les instructions de dossiers.

S'agissant du débat ouvert par l'étude du professeur Gilles-Éric Séralini, les agences d'expertise indiquent que la réalisation d'une étude non contestable sur une centaine de rats sur cinq à dix ans coûterait une vingtaine de millions d'euros. Ne pourrions-nous pas nous engager, peut-être au niveau européen, dans de telles études d'envergure qui videraient définitivement ces querelles scientifiques ? Qu'avez-vous prévu pour lancer ces études de bon sens ?

Enfin, quelle est votre position sur l'amendement voté en commission des finances visant à repousser de six mois la sanction prévue par la filière REP des déchets d'ameublement, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain ?

Mme Laurence Abeille. Je tiens à dire en préambule que les écologistes regrettent que le ministère de l'écologie ne soit pas reconnu comme ministère prioritaire à l'instar de celui de la justice ou de l'éducation. À périmètre constant, les moyens sont en effet en baisse, ce qui ne va pas favoriser la nécessaire transition écologique et énergétique de notre société. Les annonces faites lors de la Conférence environnementale ne se traduisent pas concrètement dans ce projet de loi de finances, ce que nous déplorons, même si nous sommes conscients que les bouclages financiers étaient pour l'essentiel déjà effectués en septembre. Si nous soutenons le budget de justice fiscale prévu pour 2013, nous espérons que celui de 2014 donnera beaucoup plus de moyens à la transition écologique.

Ma première question portera sur le plan Écophyto 2018, dont nous pensons qu'il piétine. Ce plan est certes sous la tutelle du ministère de l'agriculture, mais il est en lien avec le vôtre. Que comptez-vous faire pour le relancer ?

Dans le même registre, un « plan abeilles » a été annoncé lors de la Conférence environnementale. J'ai déposé cette semaine, au nom du groupe écologiste, une proposition de résolution sur la préservation des abeilles visant à instaurer un moratoire sur les pesticides néo-nicotinoïdes. Le « plan abeilles » sera-t-il mis en œuvre avant la fin de l'année ? Quelles en seront les grandes lignes ?

Le projet de budget ne prévoit aucun financement pour la future Agence pour la biodiversité, pourtant annoncée lors de la Conférence. Quel est le calendrier de sa mise en place ?

Après l'examen du « bleu budgétaire », j'ai plusieurs interrogations. La première concerne le Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE) créé en 2011. Ce Fonds a pour objectif d'accompagner la mise en place des trames verte et bleue. La dotation annoncée lors de sa création était de 25 millions d'euros. Or les crédits ouverts pour 2013 ne sont que de 2,1 millions d'euros. De manière générale, où en est la réalisation des corridors écologiques, sachant qu'aucun élément chiffré de performance n'apparaît dans le document budgétaire ?

Le taux de transposition et les délais de publication des directives environnementales de l'Union européenne pourraient être meilleurs. Je souhaiterais donc connaître les mesures envisagées pour accélérer la mise en conformité de la France avec ses engagements européens en matière environnementale.

Le projet annuel de performance pour 2012 prévoyait 52 % de masses d'eau en bon état. La prévision actualisée n'est plus que de 49 % mais la cible, ambitieuse, est de 60 % pour 2015 : comment comptez-vous y parvenir, sachant que les critères sont de plus en plus stricts ?

La stratégie nationale de créations d'aires protégées terrestres métropolitaines vise à placer 2 % au moins du territoire sous protection forte d'ici à 2019 : à mi-parcours, ou presque, à combien en est-on ? Aucune analyse chiffrée n'apparaît là encore dans la documentation budgétaire.

La poursuite de la réalisation des atlas de la biodiversité figure dans la feuille de route de la Conférence environnementale comme une des mesures immédiates. Quels crédits y seront consacrés en 2013 ? Quels moyens seront dédiés à la stratégie nationale pour la biodiversité ?

Enfin, quels moyens du budget du CGDD seront consacrés aux actions de soutien aux Agenda 21 et autres initiatives territoriales, aux études sur la fiscalité écologique, aux éco-industries, au soutien aux associations et à la participation au débat public ?

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis sur la protection de l'environnement et la prévention des risques. Pour présenter mon avis sur les deux programmes que j'ai examinés, j'ai jugé utile de rencontrer les directeurs généraux de la prévention des risques et de l'INERIS ainsi que des représentants de l'ASN. Ces deux programmes représentent un pourcentage assez faible de la

mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » – quelque 8 %. Mais au-delà des chiffres et des pourcentages, la place qu'ils occupent dans la vie de nos concitoyens est dominante, la crainte du risque allant croissant dans nos sociétés. Il nous appartient donc de mieux prendre en compte cette question.

Les propositions budgétaires pour 2013 permettront-elles de répondre à cette problématique et de confirmer les engagements du Gouvernement, à savoir renforcer la protection des citoyens face aux risques technologiques ou naturels, mais aussi améliorer la transparence de l'information ? Les programmes 170 et 181, qui s'inscrivent dans la volonté du Gouvernement de redresser les finances publiques, font néanmoins apparaître des hausses significatives dans les domaines importants. C'est notamment vrai pour la météorologie, avec l'acquisition de nouveaux matériels et la modernisation des infrastructures existantes. Il est important d'élaborer une politique du risque dans laquelle les aléas climatiques ne nous terrasseront pas, tel le chêne de la fable. Il faut au contraire pouvoir relever la tête après les catastrophes, et être à même de mieux les prévenir : soyons roseaux !

Les crédits de l'action 10 du programme 181 semblent très fortement en baisse : quelles en sont les raisons ? Dans les secteurs de l'industrie et de la chimie, neuf accidents sur dix touchent les sous-traitants : quels contrôles des connaissances et des compétences de ces sous-traitants comptez-vous mettre en œuvre dans ces domaines sensibles ?

Concernant les PPRN, une vision à long terme est indispensable. Comment entendez-vous prendre en compte la problématique des PPRN âgés ? Une gouvernance du risque claire, précise et pédagogique a été sollicitée au cours de la Conférence environnementale. Comment prévoyez-vous de la mettre en place, alors qu'en 2013 va s'ouvrir le grand débat relatif au projet de stockage géologique profond des déchets radioactifs de moyenne et de haute activité à vie longue ? Comment comptez-vous favoriser l'émergence de nouveaux métiers dans le domaine des risques ? Le Premier ministre souhaite diminuer les inégalités environnementales en luttant contre les concentrations de pollution et les pollutions quotidiennes, comment y parvenir ?

S'agissant des partenariats stratégiques européens, quelles actions doit-on mettre en place ? Sur le financement des PPRT, quels sont les crédits d'impôt envisagés ? Concernant enfin les gaz et huiles de schiste, il serait bon que nous puissions étudier les risques que pourrait présenter leur exploitation pour la santé humaine.

M. Patrice Carvalho. Ce budget en recul me préoccupe, alors que les besoins sont immenses. Je note une contradiction entre les propos tenus dans les médias et la politique mise en place. Vous avez doublé la TGAP, qui constitue une charge relativement lourde pour les collectivités. Vous avez annoncé la remise à plat de la fiscalité des déchets : celle-ci devrait commencer par un moratoire, car des dispositions en vigueur sont parfois sans rapport avec la réalité selon que la commune traite, incinère ou enfouit ses déchets. Certaines collectivités ont pu faire le choix de la méthanisation. Or les investissements ne peuvent être effectués en quelques mois.

Quel sera le rôle de l'Agence nationale pour la biodiversité ? Conseillera-t-elle ou imposera-t-elle aux collectivités de financer la connaissance du territoire ? Qui va payer ?

Avez-vous intégré dans le budget le coût de l'application de la loi sur l'eau ? Que vont devenir les barrages hydrauliques privés ? Qui va payer les 300 000 ou 400 000 euros de travaux qui seront parfois nécessaires ? Sur les petites rivières de vingt mètres de large, on risque de voir apparaître de vastes zones envasées, entre lesquelles ne coulera plus qu'un mince filet d'eau.

Pour ce qui concerne l'Agence de l'eau, avez-vous prévu le financement des stations d'épuration ? N'y a-t-il pas un risque de chevauchement des financements entre les crédits consacrés aux inondations par l'Agence et les crédits spécifiques du ministère en la matière ?

M. Jean-Marie Sermier, rapporteur pour avis sur les politiques de développement durable. Madame la ministre, le ton que vous avez employé m'a surpris. Il n'est pas habituel dans cette commission. Du reste, le bilan environnemental des cinq dernières années est aussi un peu celui de cette commission, qui a toujours su faire consensus sur l'essentiel. Il ne faudrait pas que cela change.

Le programme 217, celui de la logistique et des moyens, sert à la mise en œuvre de l'ensemble des différentes politiques écologiques et porte plus de 80 % de la masse salariale du ministère. Doté cette année à hauteur de 2,5 milliards d'euros, il baisse de 8,2 % en autorisations d'engagement. Cela impliquera une stratégie délicate en matière de ressources humaines. Dès lors que votre ministère n'est pas inclus dans les secteurs prioritaires, vous devez payer le prix fort. Les effectifs des DREAL, des DDT vont subir des baisses drastiques. Comment envisagez-vous de gérer ces réductions, sachant que les outils de pilotage des ressources humaines n'ont jamais été très efficaces ? Quelle souplesse comptez-vous introduire dans le système et entre les différentes catégories A, B et C ? Aujourd'hui, les élus ont besoin de cadres de haut niveau pour les accompagner dans la connaissance des documents d'urbanisme.

Le transfert du personnel à l'établissement public Voies navigables de France a été validé : 4 231 équivalents temps plein vont ainsi sortir du cadre budgétaire d'origine. Où en est cette opération ?

Vous avez évoqué la nécessité de protéger un certain nombre de zones, avec notamment la création de parcs naturels régionaux : 20 % en 2020. *Quid* des parcs nationaux – les feuillus en Bourgogne-Champagne et le choix du site du parc national des zones humides ?

M. Denis Baupin, rapporteur pour avis sur la transition écologique. Le programme 174 ne regroupe pas tous les crédits de la transition écologique et c'est heureux. Sur la qualité de l'air, vous avez annoncé un accroissement de 18 % des crédits : pouvez-vous nous en dire plus ? J'espère que cette augmentation ne servira pas à payer les amendes dont la France risque de devoir s'acquitter pour la mauvaise qualité de son air. Les associations agréées pour la qualité de l'air jouent

un rôle très important et remplissent de nombreuses missions de service public. Leurs crédits ont légèrement augmenté mais les financements restent fragiles. Airparif souhaiterait ainsi qu'on puisse trouver des financements plus pérennes, d'autant que son activité va croissant. Pourquoi ne pas attribuer à ces associations une part de la fiscalité de la pollution de l'air par l'automobile ?

S'agissant du diesel, au titre duquel la France va prochainement être condamnée, si des crédits du budget servent à équilibrer le dispositif du bonus-malus, est-il normal d'attribuer un bonus écologique à des véhicules diesel ? Nous considérons, quant à nous, que c'est contradictoire avec les objectifs affichés de qualité de l'air. Le message est très contre-productif pour nos concitoyens.

Sur le fonds chaleur de l'ADEME, vous avez indiqué que ses crédits étaient stabilisés – plutôt à la baisse. Or il faudrait aller progressivement vers leur doublement si l'on veut tenir les objectifs du Grenelle de l'environnement. Nous ne méconnaissons pas les difficultés budgétaires actuelles, mais ce mécanisme a fait la preuve de son efficacité et il convient de le renforcer.

Sur l'énergie, les acteurs économiques attendent beaucoup, et notamment ceux qui interviennent dans l'efficacité énergétique. Il nous paraît donc important, dans le débat à venir, de prendre autant en compte les entreprises de ce secteur que celles relevant de la production. C'est là en effet que sont les gisements d'emplois. Ce débat aura une incidence environnementale et économique.

Mme Geneviève Gaillard, rapporteure pour avis sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité » et « Information géographique et cartographique ». Le programme 159 « *Information géographique et cartographique* » a été associé pour la première fois au programme 113 « *Paysages, eau et biodiversité* ».

Deux questions, d'abord, sur l'IGN qui, depuis sa fusion avec l'Inventaire forestier national, détient une compétence exceptionnelle en matière de description du territoire métropolitain et ultramarin : comment comptez-vous profiter de ces connaissances pour l'associer à la définition des trames verte et bleue ? Quel type de collaboration envisagez-vous entre l'IGN et les collectivités territoriales, notamment sur la composante géographique des schémas de cohérence écologique ?

Par ailleurs, il a été décidé, dans le cadre du triennal 2010-2013, que la diffusion du référentiel à grande échelle se ferait au coût marginal, c'est-à-dire dans des conditions proches de la gratuité pour les utilisations non commerciales. Cela va signifier une baisse importante du chiffre d'affaires de l'IGN. Je ne mets pas en cause la politique dite d'*open data*, pouvez-vous cependant nous indiquer votre analyse sur l'évolution du modèle économique de l'IGN ? Que pensez-vous de la mutualisation des coûts fixes, comme les campagnes de prises de vues aériennes ?

À l'heure où la France vient de rallier le comité permanent de la convention Ramsar, et où l'on demande aux agences de l'eau et au Conservatoire

du littoral de se mobiliser pour acheter 20 000 hectares de zones humides qui jouent un rôle déterminant pour atteindre les objectifs de bonne qualité d'eau en 2015, pouvez-vous m'apporter des précisions sur les lignes et les moyens budgétaires dédiés au plan « zones humides » ?

L'Agence des aires marines protégées est un support budgétaire important des ambitions affichées par le Gouvernement. Les moyens qui lui sont accordés pour 2013 ne semblent cependant pas en adéquation avec les défis que posent la préservation et la connaissance de la biodiversité marine, en grande difficulté aujourd'hui. Le coût de la protection va sûrement augmenter dans les années à venir. Pouvez-vous m'indiquer les solutions à l'étude pour garantir un financement adéquat et progressif de l'Agence ? Quelles ressources fiscales pourraient y être affectées à l'avenir ?

Mme Sophie Errante. Le contexte actuel nous oblige à consentir des efforts budgétaires pour réduire le déficit. Élu(e) d'un département en pointe dans l'agriculture biologique, je regrette néanmoins que celle-ci ne soit pas soutenue davantage, car elle est vecteur d'emploi et va dans le sens du « *mieux produire pour mieux consommer* » tout en respectant mieux les terres et les agriculteurs. Quel éclairage pouvez-vous nous apporter ? Il s'agit de favoriser le développement d'une agriculture durable, qui soit complémentaire au plan Éco 2018 phyto, que vous avez évoqué.

M. Christophe Bouillon. Je salue tout d'abord vos propos très volontaristes. Vous mettez en œuvre la feuille de route issue de la Conférence environnementale et ce budget est le premier de la transition écologique.

Sur les PPRT, l'objectif était d'en réaliser au moins 60 % en 2011. Nous constatons aujourd'hui que nous en sommes à 151 sur les 408 à atteindre. Le financement est le frein principal. Vous avez évoqué toutes les modifications intervenues depuis la loi « Grenelle II ». Le budget pour 2013 porte le crédit d'impôt à 40 %. En outre, l'accord entre les collectivités locales et les industriels permet des financements complémentaires. Ces aides concernent essentiellement les travaux. Le coût des diagnostics que doivent impérativement faire effectuer les riverains n'est pas forcément inclus dans ce crédit d'impôt : peut-on espérer une mesure en la matière ?

M. Jean-Pierre Vigier. Je suis élu d'un territoire rural de moyenne montagne, qui compte de petites exploitations agricoles se tournant vers le développement des énergies renouvelables – photovoltaïque ou unités de méthanisation – pour bénéficier de revenus complémentaires. Mais seules des unités de méthanisation importantes peuvent être installées du fait de la complexité des procédures administratives et, surtout, du coût très élevé du raccordement au réseau électrique. Quelles dispositions envisagez-vous de prendre pour soutenir cette filière, en favorisant notamment l'installation de petites unités en moyenne montagne ?

M. Stéphane Demilly. Je m'interroge sur le bien-fondé de la future Agence nationale de la biodiversité. Certes, il peut être utile de disposer d'un lieu de coordination des initiatives et des politiques en matière de biodiversité. Mais

est-il vraiment indispensable de recourir à la création d'une nouvelle structure administrative ? Un tel établissement sera budgétivore. C'est contradictoire avec les objectifs d'économie affichés, alors que les effectifs des DREAL vont baisser et que plus de quarante opérateurs et structures diverses concourent à la mise en œuvre des politiques de votre ministère. Une cellule dédiée, au sein de vos services, n'aurait-elle pas été suffisante ? On va finir par créer un Observatoire des observatoires... (*Sourires*)

La mise aux normes des stations d'épuration constitue sans aucun doute un dossier prioritaire. Mais celle des systèmes d'assainissement individuels n'en est pas moins un enjeu majeur pour des millions de Français vivant en zones rurales. Or les travaux de mise en conformité peuvent atteindre plusieurs milliers d'euros pour les particuliers. Avez-vous prévu des dispositions pour les accompagner ?

Mme Suzanne Tallard. Ma question porte sur le budget du Conservatoire du littoral. Le contrat d'objectifs signé en avril 2012 entre l'État et le Conservatoire et la feuille de route issue de la Conférence environnementale réaffirment la mission de cette instance : il s'agit de maintenir le rythme des acquisitions afin d'atteindre en 2050 la protection d'un tiers de nos côtes. Cette volonté est cohérente avec la mise en place d'une stratégie nationale de la biodiversité. En 2012, le Conservatoire a bénéficié de 37 millions d'euros de ressources au titre du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN). Pour 2013, cette attribution est maintenue. Depuis, le Conservatoire s'est vu confier la sauvegarde de 60 phares sur les 130 existants. Dans ces conditions, il serait bon que le produit de la taxe DAFN lui soit attribué. Je fais cette demande au nom de notre collègue Viviane Le Dissez.

Que devient, par ailleurs, le parc naturel marin des Pertuis charentais et de l'estuaire de la Gironde ?

Mme Catherine Quéré. Vous avez annoncé, et je m'en réjouis, un tarif préférentiel de péage autoroutier et de parking pour les véhicules électriques. Pourquoi ne pas étendre cette mesure à tous les véhicules considérés comme écologiques – hybrides, GPL, etc. – qui ne représentent que 1,38 % du parc automobile sur les 38 millions de roulants ? Ce serait un signal fort en direction des entreprises et des particuliers qui souhaitent changer de véhicules un geste en faveur des flottes d'entreprise en leur permettant de baisser leur coût, et, enfin, un pas de plus dans l'amélioration de la qualité de l'air.

M. Vincent Burroni. L'augmentation du crédit d'impôt pour les plans de prévention des risques technologiques est une bonne mesure. Cela ne sera pas suffisant, cependant, les riverains étant toujours sollicités financièrement pour se protéger d'un risque qu'ils subissent mais qui est généré par les industriels. Ils sont condamnés à la double peine. Faire davantage appel aux communes pour participer aux financements nécessaires n'est pas non plus la bonne solution, ces dernières devant d'ores et déjà procéder à la mise en conformité des établissements recevant du public. Je m'exprime ici comme maire d'une commune dotée d'un PPRT incluant dans son périmètre une raffinerie du groupe Total.

M. Olivier Marleix. Le délai d’instruction des dossiers « ICPE » et « loi sur l’eau » est environ de 320 jours. Le ministre de l’Intérieur Manuel Valls a reconnu que c’était trop long, mais a fait observer que cela relevait de la DREAL. Comment sera-t-il possible d’améliorer ces délais alors que les effectifs des DREAL vont baisser ? C’est un enjeu de compétitivité hors coût pour les entreprises françaises.

Quant à la simplification des procédures, c’est là un vrai chantier auquel il faut s’atteler.

M. Yannick Favennec. Je souhaite appeler votre attention sur l’inquiétude que suscite, chez les populations concernées, la construction de la ligne à très haute tension Cotentin-Maine. Je ne reviendrai pas sur la nécessité de mettre en place une étude épidémiologique indépendante auprès des habitants qui vivent sous ces lignes, puisque vous avez déjà eu l’occasion de répondre à cette interpellation dans l’hémicycle, le 10 octobre dernier. Je vous interroge aujourd’hui sur les modalités d’indemnisation des riverains concernés par l’implantation de cette ligne. Ces personnes se sentent seules ; n’étant ni agriculteurs ni élus locaux, ils ne bénéficient pas des dispositifs prévus pour ces derniers. Ils demandent la même considération et la même prise en compte des conséquences de la construction de cette ligne que celles légitimement réservées aux agriculteurs et aux communes impactées. Réseau de transport d’électricité (RTE) fait preuve de la plus grande opacité sur le sujet, suscitant colère, frustration et interrogation chez les riverains. Ils n’ont aucune référence sur le montant de cette indemnisation ni sur le cahier des charges retenu pour déterminer ce montant. À combien s’élève l’indemnisation globale destinée aux riverains de la future ligne à très haute tension Cotentin-Maine ? Quels sont les critères d’attribution ? Quel est le calendrier ?

M. Philippe Plisson. La loi sur la transition énergétique que nous espérons tous ne sera pas débattue avant un an. En attendant, des problèmes demeurent pour le déploiement des énergies nouvelles. La proposition de loi sur la tarification progressive de l’énergie a permis de lever quelques obstacles concernant l’éolien, mais il reste la question du périmètre d’influence des radars. Pourrait-on avancer de façon concertée puis réglementaire sur ce point ?

S’agissant du photovoltaïque, la revalorisation du prix de rachat est un bon signal. Mais doit-on attendre un an pour évoquer la dynamisation régulée de ce potentiel, qui pourrait constituer un vivier d’emploi dans une période compliquée ?

Enfin, j’ai été désigné membre du Conseil national de la transition écologique (CNTE) et je m’en réjouis. Cette promotion ne m’a cependant pas donné accès à une participation à la Conférence sur la transition écologique. Je n’ai aucune information sur le rôle du CNTE ni sur le mien.

Mme Laurence Abeille. Nous constatons une diminution sensible des crédits – 5 millions d’euros – dans le domaine du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Or les risques sont les mêmes qu’hier, malheureusement. Qu’est-ce qui justifie cette baisse ?

M. Gilles Savary. Je salue votre courage de présenter un budget qui participe, certes, à l'effort national, mais dans un domaine où la réglementation fait l'essentiel de la politique. Il faudrait, à terme, faire une évaluation de la mise en œuvre des mesures du Grenelle : si les objectifs ne sont pas contestables, le texte est juridiquement très imprécis et suscite de nombreux conflits sur le terrain, ce qui entraîne des surcoûts, des délais et un défaut de lisibilité pour nos concitoyens.

Envisagez-vous une fusion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage avec l'Agence nationale de la biodiversité ? Personnellement, je ne le souhaite pas. Sous le précédent Gouvernement, il avait été question de créer une Agence nationale de la nature et les chasseurs nourrissaient la même inquiétude à son égard.

Mme Sophie Rohfritsch. Je m'inquiète, comme M. Baupin, de la baisse drastique des crédits consacrés au « fonds chaleur », et plus généralement de ceux affectés à l'ADEME. Vous appelez de vos vœux la structuration d'une filière destinée à la production de chaudières à biomasse. Je rappelle que, doté de 1,2 milliard d'euros entre 2009 et 2012, le fonds chaleur a permis la création de 104 centrales biomasse. L'ensemble des acteurs s'accorde à dire que, pour structurer cette filière, il faudrait au moins 500 millions d'euros par an. Or, on sera l'année prochaine à 220 millions d'euros : c'est une catastrophe au regard de l'objectif de passer à 23 % d'énergies renouvelables en 2020 dont 60 % consacrés à la biomasse. Comment résoudre-vous cette difficile équation ?

M. Philippe Noguès. S'agissant des agences de l'eau, je voudrais mentionner le programme « *Interventions territoriales de l'État* » dans la mission « *Politique des territoires* », qui consacre une enveloppe de 11 millions d'euros supplémentaires au problème de l'eau en Bretagne. Ce programme s'attaque notamment à la lutte contre la prolifération des algues vertes à hauteur de 42 millions d'euros sur cinq ans, principalement *via* des investissements permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole. Il me paraissait important de le souligner, car cela vient en complément des crédits consacrés à l'eau dans la mission « Écologie ».

Sur la fiscalité écologique, je souhaiterais que vous puissiez nous confirmer que vous envisagez d'intégrer l'eau dans les réformes fiscales à venir.

M. Philippe Bies. Vous avez indiqué que l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat bénéficierait d'une partie du produit de la vente des quotas carbone. Votre collègue Cécile Duflot a fait savoir que le plan de rénovation thermique, qui doit concerner un million de logements par an, est en voie de finalisation en lien avec votre ministère. Pouvez-vous nous fournir quelques éléments sur les modalités de mise en œuvre de ce plan ?

M. Charles-Ange Ginésy. Je souhaite appeler votre attention sur la situation des parcs nationaux. Des problèmes se posent, s'agissant notamment de la signature des chartes de développement durable – en Vanoise, dans le Mercantour. Nous sommes confrontés à des tensions sur le terrain et le budget ne prévoit malheureusement pas de moyens en personnel supplémentaires, qui

permettraient de trouver des solutions. En outre, la création de quinze parcs naturels régionaux nécessitera des moyens supplémentaires, mais ces moyens n'apparaissent pas ce budget. Pourriez-vous nous éclairer sur tous ces points ?

M. Yann Capet. S'agissant du programme 181, je me félicite de l'inscription de la gestion des risques au-delà de la planification, dans une logique de résilience. Cela va nécessiter un dispositif de gouvernance adapté et, surtout, territorialisé qui devra permettre de travailler également en association sur le plan de la gestion. Les contrats de projets État-régions 2007-2013 ont montré qu'il était difficile d'avoir une approche intégrée des risques, qu'ils soient technologiques, naturels ou maritimes. Au-delà des grandes agences nationales, la territorialisation permettra d'associer les universités de province qui ont des savoir-faire certains en ces domaines.

M. François-Michel Lambert. Co-rapporteur de la mission biomasse et revenant d'un colloque qui s'est tenu au Sénat sur la méthanisation, je souhaiterais vous interroger sur les cellules « biomasse » au sein des préfectures régionales. Où en est leur activation ?

Mme Delphine Batho. Je remercie M. Jean-Yves Caultet pour les propos qu'il a tenus à l'égard des agents du ministère. Ils ont besoin que le Gouvernement donne du sens à leur action et de savoir que parler de service public, ce n'est pas dire des gros mots. Ils accomplissent des missions essentielles pour la sécurité des biens et des personnes – prévention des risques, problèmes d'infrastructures et de transport – et dans la préparation de la France de demain, avec notamment la mise en valeur de son patrimoine naturel.

L'Agence de la biodiversité ne sera pas un observatoire supplémentaire : ce sera un outil dédié pour aller au-delà de ce qui a été fait ces dernières années en la matière. L'État ne peut pas en rester à une logique d'appels à projets. Comme nos voisins européens, il doit se doter d'un outil qui lui permettra d'avoir une politique active. Le budget a été élaboré avant la Conférence environnementale. Il est clair que des moyens seront dégagés lorsque la création de l'Agence sera effective. Quant à son périmètre et à son articulation avec des établissements publics existants, cela sera l'objet de la mission du préfigurateur. À cet égard et en réponse à M. Savary, je ne souhaite pas que soit remise en cause l'existence de l'ONCFS, dont la spécificité doit être préservée.

En matière d'économie circulaire, la Conférence environnementale s'est essentiellement penchée sur la généralisation des REP : les différentes filières prévoient des cahiers des charges pour les éco-organismes et la DGPR travaille sur cette notion.

M. Martial Saddier, je vous rappellerai que le grand ministère auquel vous avez fait allusion n'existait plus depuis dix-huit mois avant notre arrivée aux responsabilités. Il n'y avait même plus de ministre de l'écologie du tout les trois derniers mois avant les élections présidentielles. S'agissant de la notion de priorité, je soulignerai que 117 900 emplois ont été supprimés au cours des quatre dernières années dans la fonction publique. L'actuel Gouvernement, rompant avec

la pratique antérieure, maintiendra stables ces effectifs. C'est cette décision qui a impliqué de faire des choix et de désigner des ministères prioritaires.

Nous ne nous sommes pas « *assis* » sur la loi relative au littoral : nous avons simplement prévu un dispositif extrêmement encadré s'agissant de l'éolien dans les territoires d'outre-mer. De même, le raccordement des installations *offshore* se fera de façon souterraine et n'aura donc pas d'impact sur les paysages.

Sur la tarification progressive de l'énergie, j'ai eu l'occasion de dire à quel point nous étions attachés à cette réforme de justice sociale et d'efficacité, qui constitue un premier pas vers la transition énergétique.

S'agissant des DREAL, vous avez raison d'évoquer la situation des moyens humains des services régionaux et départementaux. Cela renvoie à la question de M. Olivier Marleix sur les délais d'instruction : certaines des difficultés auxquelles nous sommes confrontés sont dues aussi à l'enchevêtrement et à la complexité de nos procédures, qui posent également un problème de compétitivité. La Conférence environnementale a précisément décidé d'engager un travail de longue haleine de modernisation du droit de l'environnement, qui ne vise cependant pas à abaisser notre degré d'exigence dans la protection.

Concernant l'étude du professeur Gilles-Eric Séralini, nous avons lu avec intérêt les conclusions de l'ANSES et du Haut conseil des biotechnologies. Il faudra effectivement engager des études de recherche publique sur les OGM et leurs effets à long terme. La question de leur financement fait l'objet de réflexions interministérielles.

S'agissant des personnels affectés à la prévention des risques : c'est la plus faible diminution d'effectifs prévue au sein de mon ministère soit - 34 ETP sur un total de 3 209, (- 1,6 %).

Sur le plan Écophyto 2018, j'ai répondu par anticipation dans mon propos liminaire.

J'en viens aux associations. La Conférence environnementale a prévu d'augmenter leurs moyens. Je veux également revoir nos procédures de soutien à la société civile et aux associations pour nous engager vers une programmation triennale, avec un système de conventions clair et qui leur apporte une meilleure visibilité et une certaine stabilité. Elles doivent mieux savoir quel soutien leur apporte l'État par rapport aux missions d'intérêt général qu'elles accomplissent. Je veux mettre un terme à la confusion que j'ai trouvée en arrivant au ministère.

Concernant les directives européennes, j'ai eu l'occasion de rencontrer dernièrement le commissaire Potocnik pour faire le point avec lui sur l'ensemble des enjeux à la fois de contentieux et de transposition de directives. Nous inscrirons le prochain règlement européen sur le partage des avantages en application du protocole de Nagoya dans la loi-cadre sur la biodiversité, qui sera précisément l'outil législatif permettant d'accélérer un certain nombre de mises en conformité.

Sur le FIBRE, la connaissance et la restauration de la biodiversité seront le quotidien de l'Agence. Les appels à projets lancés en 2012 sont bien dotés de

crédits de paiement en 2013, 2014 et 2015. Nous avons cependant la volonté de passer d'un système éphémère d'appels à projets à un système d'intervention durable avec l'Agence nationale de la biodiversité.

S'agissant de la SNB, la cartographie sera financée à hauteur de 2,6 millions d'euros en 2013. L'Observatoire national de la biodiversité bénéficiera de 3,1 millions d'euros, et la cartographie de la biodiversité remarquable de 0,6 million d'euros.

Le plan « Abeilles » auquel je suis évidemment associée, relève du ministre de l'agriculture. Comme vous l'avez constaté, nous avons engagé le classement du frelon asiatique qui était attendu depuis longtemps. Un plan en faveur des pollinisateurs sauvages sera élaboré en 2013.

J'en viens à la sobriété énergétique, priorité centrale de la politique du nouveau Gouvernement. Dès notre arrivée aux affaires, nous avons contribué à l'adoption de la nouvelle directive européenne sur l'efficacité énergétique, que nous transposerons dans les meilleurs délais. Nous examinons le renforcement du dispositif des certificats d'économie d'énergie. Enfin, nous confortons les moyens de l'ANAH. Les investissements d'avenir sont pour 25 % consacrés à la transition écologique et énergétique. Cela concerne pour beaucoup la ville durable, la voiture du futur, les réseaux intelligents. À cet égard, nous devons accélérer la réalisation et le financement des projets relevant des investissements d'avenir.

Je remercie le rapporteur pour avis Jacques Krabal pour ses propos. L'action 10 du programme 181 ne diminue pas : la baisse de 20 millions d'euros est due à un transfert vers le Fonds de prévention des risques naturels majeurs. Au total, avec le fonds Barnier, le programme 181 est doté de 400 millions d'euros contre 393 millions d'euros l'année dernière, soit une augmentation de 2 %.

S'agissant de la TGAP et d'un éventuel moratoire sur les déchets, la Conférence environnementale a prévu une remise à plat du système, à laquelle les collectivités seront associées.

M. Jean-Marie Sermier, je n'ai pas fait allusion au bilan des lois relatives au Grenelle de l'environnement : j'ai fait le bilan des moyens qui ont été consacrés à leur mise en œuvre. Il ne doit pas y avoir de confusion entre les travaux parlementaires, et plus précisément ceux de cette commission, et le bilan de la situation que j'ai trouvée en prenant mes fonctions. Il est d'ailleurs de bonne politique de dresser pareil bilan lorsqu'on arrive aux responsabilités.

Pour ce qui est de la situation sociale dans le ministère, j'ai engagé de nombreuses discussions avec les organisations syndicales en vue d'élaborer un agenda social et de répondre ainsi à un ensemble de préoccupations et à une demande de dialogue social, consécutif à un déficit passé dans ce domaine.

Le Gouvernement est très attaché à la politique relative aux parcs nationaux. Le conseil d'administration du parc des calanques va être nommé sous peu et disposera de moyens lui permettant de travailler. Nous continuerons d'accompagner les nouveaux projets. Quant aux parcs actuels, je suis très soucieuse de leur avenir et de leur préservation. Nous n'ignorons pas les

difficultés engendrées par la mise en œuvre de la réforme de 2006. Il serait sans doute utile que le Parlement, qui a voté à l'unanimité la loi de 2006, puisse participer à un état des lieux. Il ne faut pas que l'on assiste à un affaiblissement des parcs nationaux du fait des réactions qu'on peut observer aujourd'hui sur un certain nombre de territoires. Cela étant, le cœur des parcs n'est pas en cause.

Les associations travaillant sur la qualité de l'air jouent en effet, M. Denis Baupin, un rôle très utile. Il faudra effectivement examiner leurs moyens. Sur le diesel, le dispositif du bonus-malus est fondé sur l'émission de CO₂. La question des particules est bien réelle. De ce point de vue, les véhicules les plus récents ne sont pas les plus émetteurs. Le problème vient des 27 % de véhicules anciens qui datent d'avant 1997 ou 2000 et qui sont extrêmement polluants en termes de particules.

Le « fonds chaleur » est effectivement un outil efficace. La biomasse représente aujourd'hui 50 % des énergies renouvelables en France et le développement de la chaleur renouvelable est un élément essentiel de la transition énergétique. Nous souhaitons multiplier par deux le pourcentage pour 2020. Le fonds chaleur est donc maintenu à un bon niveau afin qu'il puisse répondre à ses engagements. Je suis prête à aller plus loin, mais cela doit se faire dans une logique de gestion durable de la ressource. Cela renvoie au problème de la filière bois dans l'ensemble de ses aspects. Il faut aussi pouvoir travailler en synergie avec les filières d'ameublement, par exemple. J'ai donc demandé que des concertations locales soient engagées avec une remise en route des cellules préfectorales sur la gestion de la ressource biomasse, afin de vérifier que les plans d'approvisionnement s'inscrivent bien dans une gestion durable.

En réponse à Mme Geneviève Gaillard, l'IGN, gisement irremplaçable de compétences, diffuse effectivement le RGE depuis le 1^{er} janvier à son coût marginal de production, donc presque gratuitement. Mais l'État a compensé cette perte financière en augmentant sa subvention. Il devient en effet difficile d'équilibrer les coûts par des recettes financières et il importerait de définir un nouveau modèle économique. Le directeur général de l'IGN a précisément lancé une réflexion en ce sens.

J'en viens aux moyens du Conservatoire du littoral : sur le triennal, c'est 37 millions d'euros de droits annuels de francisation et de navigation et le maintien de 120 emplois. Je rappelle que le Conservatoire n'est pas subventionné directement par le ministère. La Conférence environnementale a également confirmé la prochaine stratégie d'acquisition 2013-2030 avec un rythme d'acquisition de 2 500 à 3 500 hectares par an. S'agissant des phares, le transfert n'est pas acté, l'aspect financier de la question n'étant pas complètement réglé.

Sur l'Agence des aires marines protégées, la feuille de route prévoit que l'ensemble des usages commerciaux de l'exploitation des milieux marins soit répertorié et que leur fiscalisation, à la hauteur des dommages causés à la biodiversité, soit mise à l'étude. Est également prévue la révision du niveau des redevances du domaine public maritime. Cela fera l'objet d'une mission de

l'inspection générale des finances et du CGEDD dans la perspective d'une réforme en 2014. Cela permettra de contribuer au financement de l'Agence.

S'agissant de la THT Cotentin-Maine et des procédures d'indemnisation, nous demanderons à RTE d'apporter des réponses aux questions précises qui ont été posées.

Sur les éoliennes, nous sommes obligés de tenir compte des radars. Cela relève de la procédure ICPE. La direction générale de la prévention des risques du ministère pourra répondre très précisément à vos questions.

S'agissant du photovoltaïque, nous avons pris des mesures d'urgence sur les grandes, les moyennes et les petites installations afin de mettre en place un système de bonification, pour créer de la valeur ajoutée en France et soutenir ainsi les entreprises et l'emploi.

Les moyens de l'ASN sont stables. La baisse de 5 millions d'euros à laquelle vous avez fait allusion ne concerne que les autorisations d'engagement et en aucun cas les crédits de paiement. Un montant important d'autorisations d'engagement avait été fixé en 2012 pour le nouveau bail de neuf ans de l'ASN, qui déménage à Montrouge, mais il n'y a aucune diminution globale des moyens de l'ASN.

Quant aux zones humides, elles ne font pas l'objet d'une ligne budgétaire particulière.

Pour ce qui concerne les autres questions en suspens, j'y répondrai naturellement par écrit.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. S'agissant de la filière REP des déchets d'ameublement, un éco-organisme a été mis en place. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre de la filière, certains représentants des industriels français de l'ameublement sollicitent un report d'un an. Il me semble que l'on pourrait examiner cette requête avec bienveillance.

Mme la ministre. Je suis consciente du problème. Mais plusieurs reports successifs sont d'ores et déjà intervenus. Je vais étudier la question et ai bien entendu, en tout cas, l'interpellation de nombreux élus sur ce point.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Merci, madame la ministre, pour le temps que vous nous avez accordé.

II.— EXAMEN DES CRÉDITS

La commission a examiné pour avis, au cours de sa réunion du 24 octobre 2012, les crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », sur les rapports pour avis de Mme Geneviève Gaillard, de M. Denis Baupin, de M. Jean-Marie Sermier et de M. Jacques Krabal.

Mme Geneviève Gaillard, rapporteure pour avis sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité » et « Information géographique et cartographique ». Je précise que le programme 159 « *Information géographique*

et cartographique » est associé pour la première fois au programme 113 « *Paysages, eau et biodiversité* », qui a également changé de périmètre.

Au terme de cette étude relative aux crédits demandés au titre des programmes 159 et 113, il apparaît que ces crédits permettront au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de remplir les missions qui sont les siennes en matière d'information géographique – avec une quasi-stabilité à 96 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le premier – comme en matière de préservation et de reconquête de la biodiversité – la baisse des crédits demandés étant, pour l'essentiel, due à la reconfiguration du programme, suite à l'intégration de la composante « *urbanisme* » au programme n° 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* », au sein de la mission « *Égalité des territoires, logement et ville* ».

L'efficacité de l'action publique gagnerait sans doute à développer les synergies entre ces deux programmes, l'information géolocalisée, dont l'IGN reste le producteur et le diffuseur de référence, constituant une dimension essentielle de la mise en place d'une politique réellement intégrée de préservation et de reconquête de la biodiversité, notamment en ce qui concerne les continuités écologiques – les trames verte et bleue – et l'organisation de la lutte contre l'artificialisation des sols, que la Conférence environnementale a érigé en objectif de premier rang d'une telle politique. Cette synergie pourrait être orchestrée à la fois par le MEDDE et par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, qui partagent désormais la tutelle du nouvel Institut national de l'information géographique et forestière.

Notre rapporteure se félicite du retour au premier plan de la préservation et de la reconquête de la biodiversité comme politique publique transversale, mise en œuvre par le MEDDE au travers notamment du programme 113. Cette nouvelle orientation constitue une réaction de première importance face au recul inquiétant de la variété et de la diversité du monde vivant au plan mondial et permettra sans doute à la France de respecter ses engagements internationaux. En effet, notre pays, qui a participé en octobre 2010 à la dixième conférence des Parties à la convention sur la diversité biologique, a adopté le protocole de Nagoya et s'est donné pour cadre de ces engagements les objectifs du plan stratégique mondial pour la biodiversité 2011-2020. Ce volontarisme s'exprimera aussi, sans nul doute, au sein de l'IPBES.

Cette nouvelle orientation placera notre pays à la hauteur de la responsabilité particulière qui est la sienne dans le domaine de la préservation et de la reconquête de la biodiversité, tant en métropole qu'outre-mer, dont les territoires hébergent une biodiversité exceptionnelle et d'importance mondiale.

Gageons que la prochaine loi-cadre sur la biodiversité, annoncée par le Gouvernement pour le premier trimestre de 2013, permettra à notre pays de faire un autre pas important, notamment grâce à la création d'une Agence nationale de la biodiversité, dont les missions, l'articulation avec les collectivités locales, les relations avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche feront l'objet d'une concertation dans le cadre de la préparation de la loi.

Les autres mesures figurant dans la feuille de route de la Conférence environnementale compléteront utilement cet aspect.

Pour l'ensemble de ces raisons, et sachant que la diminution du plafond d'emploi pour l'IGN et le programme 113 est relativement limitée par comparaison à ce qui avait été noté dans la lettre de cadrage, votre rapporteure vous invite à adopter les crédits demandés au titre des programmes 159 « *Information géographique et cartographique* » et 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ».

M. Denis Baupin, rapporteur pour avis sur la transition écologique. Le programme 174 porte sur la transition écologique et couvre les questions relatives à l'énergie, au climat et à la qualité de l'air. Ce budget est dans la continuité du précédent, même si l'on note une légère réorientation. C'est sur le budget pour 2014 que nous concentrerons nos attentes, à la suite du débat sur la transition énergétique, de l'adoption d'une loi de programmation sur cette question et de l'évolution de la fiscalité écologique sur laquelle s'est engagé le Gouvernement lors de la Conférence environnementale.

Les crédits du programme 174 enregistrent une hausse de 1 %. L'action « *Politique de l'énergie* » est marquée par la continuité. Elle finance principalement certaines agences pour charges de service public comme l'ANDRA, l'ADEME, le CLIS, la contribution à des organismes internationaux et le contrôle de la qualité des carburants. Sur le fonds chaleur, la ministre nous a indiqué que les crédits monteraient en puissance à l'horizon 2020. Cette progressivité s'avérera nécessaire si l'on veut poursuivre au même rythme en termes d'efficacité.

L'action n° 4 « *Après Mines* » est la plus importante du programme, avec 86,4 % des crédits. Il s'agit d'assurer la garantie des droits des mineurs mis en retraite de manière anticipée et d'achever le soutien à la réindustrialisation des bassins miniers. Les crédits sont en diminution pour des raisons de diminution démographique des allocataires.

L'action n° 5 concerne principalement la lutte contre l'effet de serre et la qualité de l'air. Elle bénéficie d'une très forte augmentation des crédits, passant de 29,3 millions d'euros en 2012 à 85 millions d'euros pour 2013 mais il s'agit de l'inscription, pour des raisons juridiques, de 50 millions d'euros supplémentaires au profit du dispositif de bonus-malus écologique. La ministre a certes expliqué que ce dernier ne visait que les gaz à effet de serre et pas les émissions de particules ; il me semble néanmoins que le message est particulièrement ambigu si l'on ne prend pas en compte les particules fines.

Sur la qualité de l'air, je me réjouis que la ministre ait décidé de revoir le soutien aux associations agréées.

Je termine la présentation du programme avec les dépenses fiscales qui y sont liées. La principale est le crédit d'impôt en faveur du développement durable – le CIDD – dispositif intéressant mais en diminution régulière : 2,4 milliards

d'euros en 2011 et 1 milliard d'euros proposé pour 2013. C'est logique compte tenu de la volonté de plafonner progressivement les aides. Il ne serait cependant pas pertinent d'intégrer le CIDD dans ces limitations au moment où les transitions écologique et énergétique sont reconnues comme des causes nationales prioritaires.

J'en viens à la politique globale portant sur les questions énergétiques. Nous aurons l'occasion d'en débattre à de nombreuses reprises au cours de l'année à venir. Les enjeux sont importants : augmentation des prix de l'énergie avec leur impact social et économique, dérèglement climatique, risques liés à la filière nucléaire, à sa vulnérabilité en termes de coûts et de dangerosité. Nous souhaitons donc que la sobriété énergétique soit la première priorité. Cet enjeu a d'ailleurs fait consensus lors de la Conférence environnementale. Tout le monde était d'accord : MEDEF, syndicats, familles politiques... Il est bon de s'impliquer en ce sens d'autant que de nombreux acteurs économiques peuvent créer des emplois en la matière – BTP ou entreprises de la maîtrise de l'énergie. La transition énergétique impliquera des questions économiques, des questions de gouvernance, liée notamment à la décentralisation des compétences, de financement – quelle part reposera sur les consommateurs ? Le virage industriel que nous devons prendre est à la fois *made in France* et *in Europe*.

Je l'ai dit, j'attends plus du PLF pour 2014. Pour autant, le programme 174 maintient pour 2013 ces actions essentielles, notamment celles relatives à la qualité de l'air et à la lutte contre le dérèglement climatique, je propose donc un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Jean-Marie Sermier, rapporteur pour avis sur les politiques de développement durable. Le programme 217, au sein de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » sert de support à la mise en œuvre des politiques du ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL) et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). À ce titre, il supporte le financement des activités transversales nécessaires aux différents services pour l'exercice de leurs missions, comme la gestion des systèmes d'information, la fonction juridique d'expertise ou encore l'essentiel des moyens de fonctionnement. Le programme 217 porte surtout les effectifs et la masse salariale du MEDDE et du METL.

Parallèlement, un nouveau programme 337, rattaché à la mission « *Égalité des territoires et logement* » sera créé à compter de l'année 2013 pour porter en loi de finances initiale les moyens de personnel du ministère de l'égalité des territoires et du logement. En gestion, les effectifs et la masse salariale correspondants seront néanmoins transférés au programme 217, qui constitue donc, à ce titre, un programme support commun à deux ministères. Ces deux programmes, 217 et 337, relèvent d'un gestionnaire identique : le secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. À ce titre, votre rapporteur s'interroge sur la scission en deux programmes, qui réduit la souplesse de gestion des supports des deux ministères.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit de doter à hauteur de 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement le programme 217, qui constitue ainsi le deuxième programme de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » par le volume des crédits mobilisés. Cette dotation est en baisse de 8,2 % en crédits de paiement et 6,5 % en autorisations d'engagement par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Le choix du Gouvernement de prioriser quelques ministères entraîne donc une lourde conséquence sur les politiques non prioritaires et se fait notamment sentir dans le domaine de l'environnement et de l'écologie. Nous sommes très loin des discours tenus lors de la Conférence sur l'environnement, les 14 et 15 septembre dernier.

Le programme 217 souffre d'un éparpillement chronique, avec beaucoup d'actions et de sous-actions qui nuisent à la lisibilité et à la cohérence d'ensemble. Ces défauts de structure avaient conduit notre excellent collègue Philippe Plisson, rapporteur pour avis de notre commission pour la XIII^e législature à appeler énergiquement, année après année, à une clarification des objectifs, des moyens et des documents budgétaires. En cette nouvelle législature et alors que les responsabilités gouvernementales ont changé, votre rapporteur regrette de devoir réitérer, presque mot pour mot, les mêmes critiques que son prédécesseur quant à l'éclatement des missions, l'imprécision de leur contenu et l'urgente nécessité d'un effort de clarification. Par exemple, le contenu des dépenses de fonctionnement du Commissariat général en développement durable est particulièrement imprécis. Je considère que les dépenses ainsi visées devraient être rattachées au chapitre budgétaire correspondant, permettant une vision d'ensemble des moyens mobilisés par les différents ministères.

Plus globalement, les crédits afférents aux personnels inscrits dans les actions dites miroir représentent plus de 80 % du volume. Elles sont réparties en quinze actions. Sans mésestimer l'intérêt de disposer d'un regroupement de toutes les ressources humaines employées dans le cadre de la réalisation de politiques publiques qui sont de la responsabilité du ministère de l'écologie, je souhaite qu'une réflexion soit menée afin de présenter ces ressources mission par mission. Cela aurait l'avantage de faire progresser la lisibilité des données budgétaires.

Quelques mots sur les différentes actions. L'action 8 sur les infrastructures de transport baisse de 21 %, mais il s'agit là de la conséquence mécanique du transfert de 4 231 emplois à VNF. L'action 9 sur les politiques de sécurité enregistre une diminution de 66 %, mais cette politique relevant à présent du ministère de l'Intérieur, les personnels concernés ont rejoint ce dernier. L'action 16 sur la prévention des risques, voit ses crédits augmenter, ce qui est plutôt positif.

Globalement, j'appelle à une plus grande souplesse dans la gestion du personnel. Tant au niveau de la répartition des grades que des missions, il semble compliqué de devoir baisser de manière significative le nombre de personnels sans avoir réellement les moyens de le faire. Concrètement, nous avons plus besoin de matière grise que d'ouvriers techniques. Il faut donc réduire les personnels de catégorie C au bénéfice de ceux relevant de la catégorie A.

Pour toutes ces raisons, j'en appelle à la sagesse de la Commission quant à l'adoption des crédits correspondants.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis sur la protection de l'environnement et la prévention des risques. Les réponses apportées par la ministre confirment que le programme 181 « *Prévention des risques* » n'est aucunement amputé de ses crédits. Il en va de même pour l'ASN. Nous avons noté les actions en faveur des PPRN, et la volonté du Gouvernement de s'engager dans l'économie circulaire. Je regrette cependant l'affaiblissement des DREAL, alors que des moyens supplémentaires sont nécessaires pour effectuer les contrôles réglementaires auprès des entreprises.

Dans le contexte budgétaire tendu que nous connaissons, je pense qu'un bon compromis a été obtenu pour répondre aux attentes de la population en matière de prévention des risques et d'accroissement de la sécurité. Nous aurions pu reprendre de façon plus détaillée les actions engagées sur ces problématiques.

S'agissant de la nécessité d'informer et de communiquer, j'aurais souhaité que la ministre nous dise comment elle entendait répondre à ce désir de meilleure gouvernance pour prendre en compte cette attente citoyenne.

Sous le bénéfice de ces quelques observations, votre rapporteur vous invite à donner un avis favorable à l'adoption des crédits correspondants.

*Conformément aux avis de Mme Geneviève Gaillard, MM. Denis Baupin et Jacques Krabal, et contrairement à l'avis de M. Jean-Marie Sermier, rapporteurs pour avis, la Commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ».*

◇

◇ ◇

La Commission en vient ensuite à l'examen des amendements portant articles additionnels après l'article 64.

Elle examine d'abord l'amendement CD 1 de Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. J'ai déposé une série d'amendements qui visent à diminuer la fiscalité des déchets en instaurant un comportement responsable, dans le droit fil des amendements que nous avons présentés ces dernières années en la matière.

L'amendement CD 1 tend ainsi à généraliser la TGAP pour tous les produits de grande consommation non pris en charge par une filière REP. Je rappelle que l'article 46 de la loi Grenelle 1 prévoit l'instauration d'une fiscalité sur les produits fortement générateurs de déchets. En Belgique, une « *taxe piquenique* » portant sur les sacs plastiques, la vaisselle jetable et les feuilles fraîcheur est entrée en vigueur en 2007. En 2008, Jean-Louis Borloo avait annoncé la

création probable, dans le cadre du PLF 2009, d'une éco-taxe de 90 euros par tonne de vaisselle non recyclable. Cette initiative avait suscité une levée de boucliers immédiate au nom de l'atteinte au pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

Or ne pas accepter la généralisation que je propose, c'est reporter sur les contribuables un coût toujours plus élevé pour éliminer des déchets qui sont de la responsabilité des industriels et des consommateurs. L'argument du pouvoir d'achat ne tient pas si, au bout de la chaîne de consommation, la fiscalité relative aux déchets est contrainte d'augmenter sans cesse du fait de l'accroissement du volume des déchets liés aux actes de consommation.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. Je ne suis pas opposé à cet amendement.

M. Martial Saddier. Le groupe UMP est plutôt favorable à cet amendement.

M. Denis Baupin, rapporteur pour avis. Ayant déposé le même amendement dans la première partie de la loi de finances, j'y suis moi aussi favorable.

M. Bertrand Pancher. Je précise que cet amendement est approuvé par AMORCE, la grande association soutenue par les fédérations d'élus locaux, qui a engagé une vraie concertation sur ce sujet. L'ensemble des élus locaux, gauche et droite confondues, se reconnaît dans cette proposition.

M. Gilles Savary. Certes. Mais je suis réservé, compte tenu du contexte et de la pression fiscale qui s'exerce sur les contribuables. Est-il utile d'en rajouter une couche ?

Mme Sophie Errante. Je suis élue d'un territoire qui a mis en place la redevance incitative. Même si ce n'est pas facile pour les contribuables, je sais que beaucoup sont prêts à faire l'effort car ils ont mené une vraie réflexion en la matière. Je suis donc plutôt favorable à cet amendement.

M. Jean-Yves Caultet. Nous pouvons tous considérer que cet amendement est intéressant. Je m'interroge cependant sur son champ d'application, qui me semble très vaste. La cible n'est pas suffisamment précise.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Un certain nombre de produits de grande consommation, générateurs de déchets, ne sont pas soumis, il est vrai, à l'éco-contribution. Je précise que la France est le pays qui compte le plus de REP et d'éco-organismes. Sont ainsi sur le point d'être instaurées la REP concernant les déchets médicaux, celle portant sur les déchets diffus spécifiques, celle sur le mobilier.

Il me semble de notre responsabilité, au sein de cette commission, de conduire une réflexion sur les éco-organismes et les REP, et de faire le point sur les nouvelles REP à mettre en œuvre.

M. Martial Saddier. Soyons courageux : adoptons cet amendement et poursuivons la réflexion jusqu'à son examen en séance publique.

M. Jean-Yves Cullet. Certes, j'entends les arguments. Mais tous ceux qui ne font pas l'objet d'une REP vont entrer dans la catégorie de producteurs de déchets importants. Or cela peut aller à l'encontre de l'instauration de nouvelles REP. Je partage l'avis du président : faisons d'abord le point sur les REP actuelles et celles à venir.

M. Michel Lesage. Est-il opportun de voter un amendement sur la tarification incitative sans avoir un état des lieux complet des REP existantes et une étude d'impact sur celles à venir ?

M. Bertrand Pancher. Il a déjà été procédé à l'état des lieux que vous réclamez – rapports du Parlement, avis de l'Autorité de la concurrence, audits divers. La question est simple : faut-il faire payer le coût du traitement des déchets aux usagers ou aux producteurs et aux consommateurs ? Quelqu'un devra payer de toute façon, chers collègues. Il appartiendra au Gouvernement de décider si la récupération doit être effectuée dans le cadre des REP existantes, ce qui n'empêche pas une réflexion sur leur regroupement.

Mme Geneviève Gaillard, rapporteure pour avis. Adoptons l'amendement, cela permettra d'ouvrir le débat dans l'hémicycle. Il faut prendre ce type de décision pour pouvoir avancer.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD 2 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Il s'agit d'étendre la REP papier en intégrant les livres, journaux et magazines dans cette filière. À la page 38 du rapport du Gouvernement remis au Parlement sur la responsabilité élargie du producteur et alors qu'un état des lieux de la filière papiers graphiques a été réalisé, on peut lire les propos suivants : « *Aujourd'hui on estime qu'en l'état actuel de la filière et du barème qui vient d'être adopté, seuls 20 % des coûts supportés par les collectivités pour éliminer les déchets papiers sont pris en charge par la filière de responsabilité élargie du producteur. Une façon de renforcer la responsabilité des industriels serait de supprimer les exceptions qui subsistent encore, dix ans après le vote de la première taxe sur les imprimés non sollicités.* »

Un amendement dans ce sens avait d'ailleurs été déposé par Philippe Marini, alors rapporteur général du budget au Sénat. Il avait été repoussé par le Gouvernement de l'époque au motif que la presse écrite, et notamment la presse quotidienne, traversait une crise importante – ce qui est vrai. Nous estimons

cependant que d'autres outils économiques devraient être mobilisés pour venir en aide au secteur de la presse, indépendamment de la considération selon laquelle il est normal que ce secteur contribue à la prise en charge du coût du recyclage du papier graphique.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. Je suis plutôt favorable à cet amendement qui s'inscrit dans la continuité du précédent.

M. Bertrand Pancher. Il s'agit de se doter d'outils incitatifs adaptés.

M. Florent Boudié. Il reste que la presse et le livre sont des secteurs extrêmement fragilisés. Imaginez comment cette taxation supplémentaire va être perçue !

M. Gilles Savary. Je comprends la cohérence de la proposition. Mais il aurait fallu au moins engager la concertation avec la presse et notamment la PQR, qui est au bord de la faillite. Les Allemands ont instauré une taxe spécifique sur Google afin d'alimenter un fonds de soutien à la presse papier dont le modèle économique est en train d'exploser. Certes, les intentions sont excellentes mais il me semble dangereux d'adopter un tel amendement. Il est tout de même question ici du pluralisme d'expression.

M. Martial Saddier. Pour le premier amendement, nous disposons de tous les éléments nous permettant de prendre une décision. Sur celui-ci, en revanche, nous manquons de lisibilité. L'impact d'internet est énorme dans ce secteur. La sagesse commande d'attendre avant de nous prononcer sur un tel amendement.

Mme Sophie Errante. En outre, en termes de biodégradabilité, l'impact écologique sera moindre.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Le problème est toujours de savoir qui paie. Or certains producteurs de déchets ne paient pas, aujourd'hui.

M. Bertrand Pancher. Je retire cet amendement.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CD 3 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise à étendre la REP aux déchets issus des activités de bricolage.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. Favorable.

M. Martial Saddier. La majorité a déjà pénalisé tous ceux qui bricolent chez eux avec la tarification progressive de l'électricité et qui sont souvent des gens modestes (*Exclamations sur divers bancs*). C'était une plaisanterie...

En tout cas, une étude d'impact me semble nécessaire avant de voter un tel amendement.

M. Jean-Yves Caullet. Je croyais que l'amendement CD 1 portait sur tout ce qui n'était pas soumis à REP. Par ailleurs, les produits du bricolage recouvrent un champ très large – bois, solvants, pigments, métal, plastique – et peuvent déjà faire l'objet de REP.

M. Florent Boudié. On peut être bricoleur et avoir des moyens, monsieur Saddier. Le bricolage, c'est aussi une passion. Plus sérieusement, il nous faut pouvoir mesurer l'impact de cet amendement, sur lequel je m'abstiendrai comme je l'ai fait sur le premier.

M. Gilles Savary. Je voterai contre cet amendement pour ne pas être accusé par l'opposition de taxer « le petit peuple ».

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD 4 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Il s'agit d'instaurer un objectif quantifié de prise en charge du coût des déchets par les REP. L'article 46 de la loi Grenelle 1 prévoyait que la couverture des coûts de collecte, tri et traitement serait portée, d'ici à 2012, à 80 % des coûts nets de référence. Or nous en sommes loin. Ainsi, la prise en charge des coûts de gestion des déchets d'emballage fluctue entre 50 et 70 %, le consommateur payant le solde. La notion de coût net de référence étant difficilement quantifiable, je souhaiterais introduire un concept référentiel de coût moyen de « *service public de gestion des déchets ménagers et assimilés* ». Je précise que cet amendement est soutenu par AMORCE.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. Une étude préalable me semble nécessaire.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie ensuite de l'amendement CD 5 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Il s'agit de prévoir le financement d'une agence indépendante de contrôle et de régulation des filières dédiées aux REP. Le rapport du Gouvernement évoquait une nécessaire transparence du financement des éco-organismes. L'Autorité de la concurrence vient en outre de publier récemment un avis concernant l'intervention des éco-organismes dans le secteur de la gestion des déchets et du recyclage des matériaux, qui souligne la nécessité d'une plus grande transparence des interventions économiques. En 2009, une mission d'audit du dispositif de contribution à l'élimination des déchets ménagers concluait déjà à l'insuffisance de fiabilité des informations disponibles sur les filières d'éco-emballage. Le caractère public de l'usage des fonds gérés par les éco-organismes, l'importance économique considérable prise par ces structures ainsi que le but

d'intérêt général et de service public poursuivi par elles plaident plus que jamais en faveur de la création d'une autorité indépendante de contrôle.

Des amendements similaires ont déjà été présentés par le passé. Le Gouvernement les avait repoussés au motif qu'ils étaient irrecevables ou qu'il existait déjà des dispositifs de contrôle. Or ces outils sont insuffisants à notre sens. Pour détourner le risque d'irrecevabilité financière, l'amendement se contente de commander un rapport au Gouvernement sur la question du contrôle des éco-organismes.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je souhaite que la commission mette en place dès que possible une mission d'information sur les éco-organismes et les filières REP. Peut-être serait-il bon d'en attendre les conclusions.

Mme Suzanne Tallard. Il me semble en effet préférable de prendre le temps de la réflexion.

M. Florent Boudié. Je voterai contre.

M. Jean-Yves Caullet. Cela relève des missions de l'État. Je voterai également contre cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD 6 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement devrait faire consensus car il vise à créer un cadre juridique et financier pour la coopération décentralisée en matière de déchets pour les pays en développement. La loi Oudin-Santini du 27 janvier 2005 prévoit la possibilité pour les collectivités compétentes en matière de distribution d'eau et d'assainissement d'affecter jusqu'à 1 % du budget de ces services à des actions de solidarité internationale. Les agences de l'eau ciblent ainsi des moyens non négligeables – 30 millions d'euros chaque année – dans le cadre de la coopération décentralisée. Des collectivités procèdent de la même façon pour les déchets. Mais cela ne repose pas sur un cadre juridique clair. Voilà un an, j'avais déposé un amendement similaire qui avait été repoussé car considéré comme un cavalier législatif. Le débat budgétaire me semble approprié pour discuter aujourd'hui d'un tel amendement, que soutiennent toutes les collectivités, gauche et droite confondues, et cela n'aura aucune conséquence financière.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. En outre, il s'agit d'une possibilité, et non d'une obligation, pour les collectivités.

M. Martial Saddier. La majorité précédente avait officialisé le système avec le budget de l'eau. Nous ne pouvons donc qu'être extrêmement favorables à cet amendement, qui n'aurait que plus de force encore s'il était présenté par la Commission.

M. Denis Baupin, rapporteur pour avis. Je soutiens cet amendement qui permettra de clarifier la situation juridique.

M. Bertrand Pancher. Je suis heureux de l'accueil réservé à cet amendement. J'ai pu constater que la disposition prise pour l'eau avait eu un effet dynamique à tous les niveaux. Souhaitons qu'il en aille ainsi avec les déchets. Je me réjouirais que cet amendement soit signé par tous les commissaires.

M. Michel Lesage. Je ne vois pas ce qu'apporte cet amendement. Rien n'empêche une collectivité de faire de la coopération décentralisée.

M. Martial Saddier. Je peux témoigner que cet amendement est très important et qu'il facilitera grandement les choses.

M. Florent Boudié. Je soutiens cet amendement. Je rappelle que la loi Oudin-Santini a été très incitative. Elle a permis de développer des processus de coopération décentralisée alors même qu'il n'y avait aucune obligation.

Mme Suzanne Tallard. Je soutiens moi aussi cet amendement : les déchets, c'est aussi important que l'eau.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je propose de suivre la suggestion de Martial Saddier et de déposer pour la séance publique un amendement qui sera signé par l'ensemble des membres de la Commission encore présents.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. La loi Oudin prévoyait le soutien des agences de l'eau. En l'occurrence, nous n'obtiendrons pas celui des différents opérateurs. Cela étant, cet amendement renforcera la coopération décentralisée.

La Commission adopte l'amendement.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. En raison du débat qui vient d'avoir lieu, je retire les amendements que j'avais déposés.

Les amendements CD7, CD 8, CD 9 et CD 10 de M. Jacques Krabal sont retirés.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CD 1 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

1. Après l'article L.541-10 du code de l'environnement, il est inséré un article L 541-10 *bis* ainsi rédigé :

« À partir du 1^{er} janvier 2014, les metteurs sur le marché de produits de grande consommation fortement générateurs de déchets ne participant pas à un dispositif de responsabilité élargie du producteur sont soumis à la taxe générale sur les activités polluantes visée à l'article 266 *sexies* du code des douanes. »

2. Après le 10 de l'article 266 *sexies* du code des douanes, il est inséré un 11 ainsi rédigé :

« À compter du 1^{er} janvier 2014, tout metteur sur le marché qui, pour les besoins de son activité économique, livre pour la première fois sur le marché intérieur des produits de grande consommation fortement générateurs de déchets dont les caractéristiques sont définies par décret, et ne participe pas à un dispositif de responsabilité élargie du producteur, est soumis au présent article. »

3. Après la dernière ligne du tableau du B. du 1.de l'article 266 *nonies* du code des douanes, il est inséré une ligne ainsi rédigée :

Produits de grande consommation fortement générateurs de déchets	Kilogramme	0,01
---------------------------------------------------------------------	------------	------

Amendement CD 2 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

Le 2° et le 3° du II de l'article L.541-10-1 du code de l'environnement sont supprimés.

Amendement CD 3 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

À compter du 1^{er} janvier 2014, toute personne physique ou morale qui fabrique, importe ou introduit sur le marché des éléments d'équipement, de décoration et de bricolage assure la prise en charge de la collecte, et du traitement des déchets issus desdits produits en fin de vie soit sous la forme d'initiative individuelle, soit sous la forme d'un financement des éco-organismes agréés qui en assurent la gestion. À partir du 1^{er} juillet 2014, tout metteur sur le marché ne respectant pas cette obligation est soumis à la taxe générale sur les activités polluantes.

Un décret précise les conditions d'application du présent article.

Amendement CD 4 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

Après le 3^o du II de l'article L.541-10 du code de l'environnement, il est inséré l'alinéa suivant :

« 4^o Que la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement soit portée à 80 % des coûts moyens du service public de gestion des déchets ménagers et assimilés. »

Amendement CD 5 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

Après l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 541-1-1 *bis* ainsi rédigé :

« Art. L. 541-1-1 *bis*. - Un prélèvement de 1 % des recettes de contribution des dispositifs de responsabilité élargie des producteurs est instauré.

« Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'opportunité et le calendrier de création d'une agence indépendante de contrôle et de régulation des filières dédiées de responsabilité élargie des producteurs des déchets. »

Amendement CD 6 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

Après l'article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2224-18-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2224-18-1. – Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de collecte et de traitement des déchets peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées au budget de ces services :

« - mener des actions de coopération décentralisée avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ;

« - sous réserve de la mise en place d'un dispositif d'évaluation et de contrôle, développer des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets. »

Amendement CD 7 présenté par M. Jacques Krabal :

Article additionnel après l'article 64

I. Après l'article L. 213-8-2 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 213-8-2 *bis* ainsi rédigé :

« Art. L. 213-8-2 *bis*. - L'agence de l'eau peut acquérir, faire acquérir ou aider à reboiser des parcelles boisées situées en amont ou dans les zones de captage des eaux potables, à des fins d'amélioration de la qualité des eaux potables et de lutte contre l'artificialisation des sols. Les acquisitions sont réalisées dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article L. 213-8-2 du code de l'environnement. Les conditions d'attribution des aides au reboisement

sont précisées par délibération des agences de l'eau. Les fonds nécessaires proviennent essentiellement du fonds forestier de préservation de la qualité de l'eau, prévu à l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement. »

II. - Le VI de l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« VI. 1. Entre 2013 et 2018, les agences de l'eau affectent un prélèvement annuel sur le produit de la redevance à un fonds forestier pour la préservation de la qualité de l'eau, afin de promouvoir une gestion de la forêt durable et respectueuse dans les zones intéressant le captage d'eau potable. Ce prélèvement est compris entre 100 et 150 millions d'euros. Ce prélèvement est réparti entre les agences de l'eau proportionnellement au produit annuel qu'elles tirent de cette redevance.

« 2. Le Fonds forestier pour la préservation de la qualité de l'eau est géré par les agences de l'eau, en lien avec le Centre national de la propriété forestière, au titre de ses missions définies à l'article L321-1 du code forestier nouveau, et avec l'Office national des forêts. Les dépenses ordonnées dans le cadre de ce fonds sont destinées à assurer la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine, en aidant à la préservation forestière en amont des points de captage de l'eau. Un montant minimum de 25 % du prélèvement annuel de constitution du fonds est reversé chaque année à l'Office national des forêts au titre de sa gestion durable de la forêt publique. Le taux annuel de ce reversement est déterminé par délibération de chaque agence de l'eau, au regard de la surface couverte par la forêt publique sur leur bassin hydrographique.

« 3. Les modalités de gestion du Fonds forestier de préservation de la qualité de l'eau sont définies par décret pris en Conseil d'État. Les modalités d'application de cet article sont précisées par arrêté conjoint du ministre en charge de l'environnement et du ministre en charge de l'agriculture. »

III. Les I et II entrent en vigueur au 1^{er} juillet 2013.

Amendement CD 8 présenté par MM. Olivier Falorni et Jacques Krabal :

Article additionnel après l'article 64

I. L'article 1519 HA code général des impôts est ainsi modifié :

a) Après la première occurrence du mot : « aux », la fin du I est ainsi rédigée : « installations de gaz naturel liquéfié, aux stockages souterrains de gaz naturel, aux canalisations de transport de gaz naturel, aux stations de compression du réseau de transport de gaz naturel, aux canalisations de transport d'autres hydrocarbures et aux canalisations de transport de produits chimiques » ;

b) Après le deuxième alinéa du III, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Le montant de l'imposition forfaitaire est fixé à 500 euros par kilomètre de canalisation de transport de produits chimiques. » ;

II. Après le mot : « les », la fin du 5^o bis de l'article 1586 du code général des impôts est ainsi rédigée : « réseaux relative aux installations de gaz naturel liquéfié, aux stockages souterrains de gaz naturel et aux stations de compression du réseau de transport de gaz naturel et la moitié de la composante de l'imposition forfaitaire sur les réseaux relative aux canalisations de transport de gaz naturel, d'autres hydrocarbures et de produits chimiques prévue à l'article 1519 HA » ;

III. Au f) du I du I bis de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, les mots : « et aux canalisations de transport d'autres hydrocarbures » sont remplacés par les mots : « aux canalisations de transport d'autres hydrocarbures et aux canalisations de transport de produits chimiques ».

Amendement CD 9 présenté par M. Jacques Krabal :

Article additionnel après l'article 64

L'article L. 541-10-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« I. Tout donneur d'ordre qui émet ou fait émettre des imprimés papiers, y compris à titre gratuit, à destination des utilisateurs finaux, contribue à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés papiers, ménagers et assimilés ainsi produits.

« II. - Sont exclus de l'assiette de la contribution visée au I :

« 1° Les imprimés papiers dont la mise sur le marché par une personne publique ou une personne privée, dans le cadre d'une mission de service public, résulte exclusivement d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement ;

« 2° Les livres, entendus comme un ensemble imprimé, illustré ou non, publié sous un titre, ayant pour objet la reproduction d'une œuvre de l'esprit d'un ou plusieurs auteurs en vue de l'enseignement, de la diffusion de la pensée et de la culture ; en contrepartie, tout donneur d'ordre qui émet ou fait émettre des livres, y compris à titre gratuit, à destination des utilisateurs finaux, contribue, à partir du premier janvier 2015, de façon non-financière à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés papiers, ménagers et assimilés ainsi produits. L'application sera précisée par décret.

« 3° Les publications de presse, au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, conformes aux dispositions du premier alinéa et des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, sous réserve de ne pas constituer une des publications désignées aux a, c, d et e du 6° du même article 72 ; en contrepartie, les publications de presse mettent à disposition, à titre gracieux, des espaces de communication au profit de l'organisme visé au IV. Ces espaces de communication sont utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets. L'application sera précisée par décret.

« III. - Dans des conditions fixées par décret, tout metteur sur le marché de papiers à usage graphique, transformés, manufacturés, conditionnés et destinés à être imprimés par ou pour le compte d'utilisateurs finaux contribue à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets papiers, ménagers et assimilés ainsi produits.

« IV. - La contribution prévue au présent article est versée à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie, qui verse aux collectivités territoriales une participation financière aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent.

« Les contributions financières sont déterminées suivant un barème fixé par décret.

« V. - Le donneur d'ordre ou le metteur sur le marché qui ne s'acquitte pas volontairement de la contribution prévue au présent article est soumis à la taxe prévue au 9 du I de l'article 266 *sexies* du code des douanes.

« VI. - Pour l'application du présent article, on entend par :

« 1° Imprimés papiers, tout support papier imprimé, à l'exception des papiers d'hygiène, d'emballage, de décoration, des affiches, et des papiers à usage fiduciaire et des notices d'utilisation ou modes d'emploi ;

« 2° Papiers à usage graphique destinés à être imprimés, les papiers à copier, les papiers graphiques, les enveloppes et les pochettes postales, à l'exception des papiers carbone, autocopiant et stencils ;

« 3° Metteur sur le marché, toute personne donneuse d'ordre qui émet ou fait émettre des papiers à usage graphique transformés, manufacturés, conditionnés et destinés à être

imprimés, dont la collecte et le traitement relèvent de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

« 4° Donneur d'ordre, la personne à l'origine de la politique générale promotionnelle, d'annonce, d'information ou commerciale, ou au nom ou sous l'appellation de laquelle cette politique a été menée ;

« 5° Utilisateur final, la personne, physique ou morale, qui consomme un produit manufacturé mis sur le marché.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.

Amendement CD 10 présenté par MM. Olivier Falorni et Jacques Krabal :

Article additionnel après l'article 64

Au III de l'article 1519 D du code général des impôts, le montant : « 7 € » est remplacé par le montant : « 9 € ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 12 septembre :

– Syndicat des énergies nouvelles : MM. Jean-Louis Bal, président et Damien Mathon, délégué général.

Vendredi 28 septembre :

– Gimelec : M. Frédéric Abbal, président et M. Antoine de Fleurieu, délégué général.

– GDF – Suez : M. Thierry Kalfon, direction de la stratégie et du développement durable, M. Étienne Giron et Mme Valérie Alain, chargé des relations institutionnelles.

Mercredi 3 octobre :

– Réseau energy cities : M. Gérard Magnien, président.

Vendredi 5 octobre :

– Réseau Amorce : M. Nicolas Garnier, président.

– CGT (niveau confédéral) : M. Jean-Pierre Sotura, responsable du collectif développement durable et Mme Marie-Claire Cailletaud, responsable des questions économiques à la fédération CGT de l'énergie.

– Total : Mme Manoëlle Lepoutre, directrice de l'environnement et du développement durable et M. François Tribot-Laspierre, responsable des relations publiques.

Lundi 8 octobre :

– Mme Myriam Maestroni, présidente de la société Économies d'énergie SAS.

– Fédérations des industries électriques, électroniques et de communication : MM. Loïc Heuzé et Olivier Gainon.

Vendredi 12 octobre :

– Institut français du pétrole et des énergies nouvelles : M. Jean-Pierre Appert, président.

– Fédération Atmo : MM. Guy Bergé, trésorier, Jérôme Clave (directeur d'Airparif) et Cyrille Le Déaut, secrétaire général.

– Institut Négawatt : M. Thierry Salomon, président.

Lundi 15 octobre :

– Enerplan : syndicat des professionnels de l'énergie solaire, M. Michel Loyen, délégué général, Mme Michèle Lamothe, administratrice et M. Raphaël Daniel, consultant.

Vendredi 19 octobre :

– ADEME : M. François Loos, président, ancien ministre, et Mme Nadia Boeglin, conseillère.

Lundi 29 octobre :

– ANDRA : Mme Marie-Claude Dupuis, directrice générale et M. Michel Colombert.