



N° 2292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2019.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272)

TOME V

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSITION ÉCOLOGIQUE

PAR M. CHRISTOPHE AREND
Député

Voir les numéros : **2272**, **2301** (Tome III, annexe 18).

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| PREMIÈRE PARTIE : UNE EXTENSION DU PROGRAMME 174 POUR MIEUX ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE | 7 |
| I. UNE ÉVOLUTION SOLIDAIRE DES CRÉDITS DU PROGRAMME | 8 |
| A. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE | 8 |
| 1. Le chèque énergie | 8 |
| 2. La prime de transition énergétique | 9 |
| B. LES AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES | 11 |
| C. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA GESTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'APRÈS-MINES | 12 |
| II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET DE LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE | 14 |
| A. POLITIQUE DE L'ÉNERGIE | 14 |
| B. LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET POUR LA QUALITÉ DE L'AIR | 15 |
| C. SOUTIEN | 16 |
| III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » | 16 |
| A. UN SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES S'INSCRIVANT DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE L'ÉNERGIE 2019-2028 | 17 |
| B. LES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES DU PROGRAMME 764 | 18 |
| C. FIN DU REMBOURSEMENT DE LA DETTE DE CSPE À EDF | 19 |
| IV. LA CONTRIBUTION DES DÉPENSES FISCALES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE | 19 |
| DEUXIÈME PARTIE : LES DÉFIS DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE | 21 |
| I. ANGDM : LES DÉFIS DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION DES MINEURS DANS UN ENVIRONNEMENT BUDGÉTAIRE CONTRAINT | 21 |
| A. LES MISSIONS HISTORIQUES DE L'ANGDM (PROGRAMME 174) | 21 |
| 1. Prestations servies par l'ANGDM et missions connexes | 21 |

| | |
|--|-----------|
| 2. Un budget insuffisant pour couvrir les dépenses de l'agence..... | 22 |
| B. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE : UNE GESTION BUDGÉTAIRE COMPLEXE | 23 |
| 1. Difficultés résultant d'une double gestion des crédits | 23 |
| 2. Un budget insuffisant au regard des enjeux du vieillissement..... | 24 |
| II. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FERMETURE DES CENTRALES À CHARBON..... | 25 |
| A. LA MISE EN PLACE DES PROJETS DE TERRITOIRE..... | 26 |
| 1. Le délégué interministériel pour les territoires des centrales à charbon | 26 |
| 2. Le choix de projets de territoire <i>ad hoc</i> | 26 |
| 3. Le précédent de Fessenheim : une première expérience d'installation de projet ... | 26 |
| B. L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE DES CENTRALES..... | 27 |
| 1. EDF et Gazel Énergie : des capacités de reconversion différentes..... | 28 |
| 2. État des lieux industriel des quatre centrales | 29 |
| 3. Les emplois induits et les familles hors du champ de l'accompagnement social... | 30 |
| C. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT..... | 31 |
| 1. L'accompagnement social des salariés | 31 |
| 2. Les mesures d'accompagnement économique..... | 33 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 35 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 59 |

INTRODUCTION

L'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, inscrit dans la loi relative à l'énergie et au climat voté par le Parlement en septembre 2019, nous impose de prendre dès à présent les mesures permettant de réduire rapidement nos émissions de gaz à effet de serre.

Les crédits pour 2020 du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » et le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » ont pour objet d'initier ou d'accompagner les transformations nécessaires dans les domaines de l'habitat, des transports, de la production et de la consommation d'énergie.

Permettre à nos concitoyens à faibles revenus d'amorcer la rénovation énergétique de leur logement en leur consacrant un effort budgétaire renforcé et ciblé grâce à la réforme du crédit d'impôt à pour la transition énergétique (CITE), c'est lutter contre les « passoires thermiques » qui sont à l'origine d'une énorme dépense énergétique. Réduire leur facture de gaz ou d'électricité avec le chèque énergie, surtout lorsqu'ils ne peuvent maîtriser leur consommation à cause de leur logement, c'est faire preuve de solidarité. Aider les ménages modestes à acquérir un véhicule neuf moins énergivore, c'est lutter contre les émissions de gaz à effet de serre issues des énergies fossiles. Contribuer à la production d'énergies renouvelables sur notre territoire, c'est renforcer notre indépendance énergétique et nous donner les moyens de réduire notre parc nucléaire. Ce sont autant de gestes concrets qui touchent nos concitoyens dans leur quotidien et qu'il faut reproduire massivement pour faire la différence, aussitôt que possible, dans l'action contre le changement climatique.

Mais le programme 174 n'est pas seulement tourné vers l'avenir. Il porte également la responsabilité sociale de l'État vis-à-vis des anciens mineurs qui ont subi de plein fouet les effets de la transition énergétique avec l'abandon de l'exploitation du charbon. Avec l'arrêt des quatre dernières centrales thermiques à charbon en 2022, c'est bien la fin de cette première étape de la transition énergétique qui se concrétise. Mais l'impact de cette décision sur les territoires qui ont accueilli les centrales appelle, de la part de l'État, une attention particulière et un effort concret. C'est pourquoi le projet de loi de finances pour 2020 a prévu d'accompagner financièrement ces territoires dans leurs projets de reconversion économique.

Investissements pour un avenir climatique meilleur, solidarité avec nos concitoyens touchés par les effets de la transition énergétique : tels sont les angles d'analyse que votre rapporteur pour avis a souhaité mettre en œuvre dans son rapport pour apprécier les crédits conséquents affectés au programme 174 et au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

PREMIÈRE PARTIE : UNE EXTENSION DU PROGRAMME 174 POUR MIEUX ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le programme 174 « *Énergie, climat et après-mines* » a pour finalité les objectifs suivants :

– mettre en œuvre une politique énergétique qui satisfasse à la fois aux impératifs de coûts, de sécurité d’approvisionnement et d’utilisation rationnelle de l’énergie ;

– lutter contre le réchauffement climatique, ce qui passe par la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l’amélioration de la qualité de l’air ;

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

Ces trois objectifs doivent être appréciés à l’aune de l’évolution de la maquette budgétaire du programme. Deux nouvelles actions ont en effet été créées dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 :

– *Action 2 – Accompagnement de la transition énergétique* : elle rassemble le nouveau dispositif de la prime de transition énergétique, qui doit remplacer à terme le crédit d’impôt pour la transition énergétique (CITE), et le dispositif du chèque énergie, qui relevait auparavant du programme 345 « *Service public de l’énergie* » ;

– *Action 3 – Aides à l’acquisition de véhicules propres* : elle remplace l’ancien compte d’affectation spéciale du même nom qui incluait les crédits dévolus au bonus automobile et à la prime à la conversion des véhicules polluants. Cette dernière avait déjà intégré le programme 174 à l’occasion de la loi de finances initiale pour 2019.

Ces modifications ont clairement recentré le programme sur les objectifs relatifs à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique. Elles expliquent également **l’augmentation très conséquente des crédits du programme 174, qui s’élèvent à près de 2,5 milliards d’euros.**

CRÉDITS DU PROGRAMME 174 POUR 2020

| Actions | AE PLF2020 | CP PLF2020 | % crédits |
|--|----------------------|----------------------|--------------|
| 01 Politique de l'énergie | 44 621 000 | 14 585 409 | 1,8 % |
| 02 Accompagnement transition énergétique | 1 271 900 000 | 1 212 127 043 | 51 % |
| 03 Aides à l'acquisition de véhicules propres | 800 000 000 | 800 000 000 | 32,1 % |
| 04 Gestion économique et sociale de l'après-mines | 339 958 300 | 339 958 300 | 13,6 % |
| 05 Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air | 34 230 000 | 34 230 000 | 1,4 % |
| 06 Soutien | 1 450 000 | 1 450 000 | 0,1 % |
| TOTAL | 2 492 159 300 | 2 402 350 752 | 100 % |

Source : projet annuel de performances

Il est par ailleurs rappelé que les dépenses de personnel du programme relèvent de l'action 23 du programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* ». 58,9 millions d'euros sont demandés en 2020, contre 57,5 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2019.

I. UNE ÉVOLUTION SOLIDAIRE DES CRÉDITS DU PROGRAMME

La création des deux nouvelles actions du programme participe aux objectifs d'une transition énergétique soucieuse d'accompagner la population, notamment les ménages les plus modestes, dans une démarche qui passe autant par une restructuration des filières industrielles productrices ou consommatrices d'énergie que par une transformation vertueuse de la consommation énergétique au quotidien. Elles rejoignent le volet solidaire du programme qui était constitué jusqu'ici par les crédits dédiés à la gestion économique et sociale de l'après-mines.

A. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La nouvelle action 2 du programme 174 a pour objectif d'accompagner les ménages modestes et très modestes dans la gestion de leur consommation énergétique quotidienne. Elle inclut les crédits relatifs au chèque énergie et au nouveau dispositif de la prime de transition énergétique, qui représentent 51 % des crédits du programme.

1. Le chèque énergie

Créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), le chèque énergie a remplacé les tarifs sociaux de l'énergie qui présentaient plusieurs défauts : le nombre de bénéficiaires était nettement inférieur à celui des ayants droits, le niveau d'aide procuré variait fortement pour une même situation familiale selon l'énergie utilisée et certaines d'entre elles n'étaient pas couvertes par ces tarifs (bois et fioul notamment). Après une phase d'expérimentation dans quatre départements

en 2016 et 2017, qui a montré un meilleur taux d'utilisation que les tarifs sociaux, le chèque énergie a été étendu à l'ensemble du territoire en janvier 2018.

Distribué automatiquement aux bénéficiaires à jour de leurs obligations fiscales, le chèque énergie peut être utilisé directement pour payer un fournisseur d'énergie (95 % sont utilisés pour l'électricité et le gaz). Il peut également être utilisé pour financer des travaux de rénovation énergétique. Il donne enfin accès à des droits sociaux associés, comme la gratuité de la mise en service ou l'interdiction de réduction de puissance pendant la trêve hivernale.

Bénéficiant à 3,7 millions de ménages en 2018, le chèque énergie a été étendu en 2019 aux ménages des deux premiers déciles. En 2020, il est envisagé une hypothèse de **5,8 millions de bénéficiaires**, dont 70 000 en résidences sociales, et un taux d'usage global de 93 % (83 % consommés en 2020 et 10 % en 2021). Le montant moyen du chèque est de 148 euros et varie selon la composition et les revenus du ménage.

881,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 822,1 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour la campagne 2020, soit une légère baisse de 3 % par rapport à 2019, en raison d'une meilleure estimation du taux d'utilisation par les bénéficiaires.

2. La prime de transition énergétique

Annoncée lors de la déclaration de politique générale du Premier ministre le 12 juin 2019, la transformation du CITE en prime de transition énergétique est l'un des grands enjeux du projet de loi de finances pour 2020.

Le CITE a permis la rénovation d'environ 16 millions de logements entre 2005 et 2019, contribuant ainsi à la lutte contre le réchauffement climatique. Les travaux réalisés entre 2008 et 2013 devraient par exemple permettre d'éviter l'émission de plus de 6 millions de tonnes de gaz à effet de serre.

Cependant, le recours à cet avantage fiscal au sein de la population n'est pas homogène. Comme l'a souligné M. Joël Giraud, rapporteur général, dans un précédent rapport, **les bénéficiaires du CITE appartenant aux 9^e et 10^e déciles représentaient en 2017 près de 44,7 % des bénéficiaires totaux et 49,75 % du montant total du crédit d'impôt⁽¹⁾**, soit près de 837 millions d'euros. En comparaison, **les bénéficiaires appartenant aux quatre premiers déciles représentaient 10,4 % des bénéficiaires totaux et 9 % du montant total de la réduction d'impôt**, soit 151 millions d'euros.

Les crédits ouverts pour le financement de la prime de transition énergétique s'élèvent à **390 millions d'euros**, soit un montant nettement supérieur au volume du CITE dont bénéficiaient jusqu'ici les publics ciblés par le nouveau dispositif.

(1) Rapport d'information n° 2169 du 17 juillet 2019 sur l'application des mesures fiscales

La prime sera fusionnée avec les aides distribuées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et son versement pourra être contemporain des travaux. L'agence recevra 60 millions d'euros, portés par le programme 135, pour bonifier les aides des programmes « Habiter Mieux Sérénité », « Habiter Mieux Bailleurs » et « Habiter Mieux Copropriétés » en raison du complément de financement que représentait le CITE, désormais en voie d'extinction. L'effort budgétaire pour accompagner la transformation du dispositif s'élève donc à 450 millions d'euros pour 2020.

Par ailleurs, le Gouvernement continuera de soutenir les ménages intermédiaires (du 5^e au 8^e décile) en prorogeant le CITE d'une année. À cette occasion, le dispositif est modifié afin de forfaitiser les montants versés en fonction de l'efficacité énergétique des travaux accomplis. La dépense fiscale devrait avoisiner les 350 millions d'euros pour 2021 pour les travaux réalisés en 2020. Enfin, il est prévu d'intégrer les ménages intermédiaires dans le dispositif de la prime unifiée en 2021.

Les projections d'utilisation des dispositifs pour 2020 fournies par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) lors de son audition sont les suivantes : 136 000 ménages très modestes et 73 000 ménages modestes pour la prime ; 324 000 ménages intermédiaires et 4 000 ménages aisés (bornes de recharge pour véhicules électriques) pour le CITE.

Renforcer l'accompagnement des ménages et mieux les informer

La réussite de la prime unifiée de transition énergétique dépend des moyens mobilisables par l'ANAH. Le PLF 2020 prévoit en conséquence d'augmenter les effectifs de l'agence de 32 emplois équivalent temps plein (ETP), qui seront chargés de superviser le traitement des dossiers des demandes assuré par des prestataires. Par ailleurs, l'ANAH a prévu que le portail dédié au dépôt des demandes serait fonctionnel à partir d'avril 2021. L'agence a donc prévu des modalités spécifiques d'accompagnement de ses publics pour le 1^{er} trimestre 2021 et anticipé la gestion d'un stock éventuel de dossiers en attente de traitement dans le cadre des marchés publics passés avec les prestataires.

Par ailleurs, l'amélioration de la communication à destination des particuliers et des professionnels est l'autre condition de la réussite du dispositif. À ce titre, le lancement en septembre 2019 du **Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique** (SARE) doit permettre de conforter les réseaux d'information existants, comme le programme FAIRE, mais aussi d'améliorer le maillage territorial des points d'information. Le financement du SARE sera notamment assuré à hauteur de 200 millions d'euros d'ici le 31 décembre 2024 grâce au dispositif des certificats d'économies d'énergie.

Votre rapporteur pour avis salue l'effort budgétaire destiné à soutenir les ménages les plus modestes pour l'amélioration énergétique de leur cadre de vie. L'effet de levier attendu pour lutter contre les passoires thermiques, souvent habitées par ces ménages, peut être massif et ciblé. Toutefois, il s'agira d'être attentif à la mise en œuvre rapide des dispositions réglementaires et

des capacités d'accompagnement nécessaires au succès du dispositif. De plus, l'exclusion des 9^e et 10^e déciles du bénéfice de la prime et du CITE ⁽¹⁾ pourrait avoir des effets contre-productifs sur le volume et la qualité des travaux de rénovation énergétique. Sans présumer que les ménages les plus aisés se désengageront massivement de la rénovation énergétique des bâtiments, **il semble indispensable de contrôler dès janvier 2020 le volume des travaux de ce type dans le parc résidentiel**, afin d'adapter la politique de soutien en cas de ralentissement de l'activité du secteur. Compte tenu de l'enjeu que représente la réduction de la consommation énergétique des logements dans les objectifs de transition énergétique, les pouvoirs publics doivent disposer de bons indicateurs pour réagir rapidement en cas de décrochage de la rénovation.

B. LES AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

La nouvelle action 3 « *Aides à l'acquisition de véhicules propres* » du programme résulte de l'intégration du compte d'affectation spéciale (CAS) du même nom au sein du programme 174. Elle représente 32,1 % des crédits du programme. Ces derniers doivent permettre d'atteindre le nouvel objectif annoncé par la ministre de la transition écologique et solidaire lors de son audition du 9 octobre 2019, à savoir **la sortie de 1 million de véhicules polluants du parc automobile d'ici à la fin du quinquennat**. 690 000 dossiers de demandes d'aide devraient être comptabilisés à la fin de l'année 2019.

Le CAS avait déjà été partiellement intégré avec la loi de finances initiale pour 2019, qui avait procédé au transfert du programme 792 « *Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants* », communément appelée prime à la conversion, doté de 596 millions d'euros. Ce transfert avait été justifié par les difficultés de gestion budgétaire du programme en 2018, en raison d'un nombre de demandes de primes largement supérieur à ce qui avait été envisagé. C'est désormais le bonus automobile qui intègre le programme 174. La maquette budgétaire acte donc la rupture du lien entre aides à l'achat de véhicules propres et malus automobile ⁽²⁾ au profit d'une meilleure lisibilité de la politique générale de transition énergétique et d'une gestion budgétaire plus flexible pour s'adapter aux évolutions du marché.

(1) À l'exception du crédit ouvert pour l'installation d'un système de recharge pour véhicule électrique.

(2) Le PLF 2020 suit en cela les suggestions de la Cour des comptes, qui doutait de la pertinence du maintien du CAS dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2018 qui lui était dédiée.

Le PLF 2020 consacre 395 millions d’euros au versement des bonus automobiles en 2020 (+49,6 % par rapport à 2019), afin d’accompagner le verdissement du parc automobile en ciblant les véhicules électriques, dont les achats devraient sensiblement augmenter. **405 millions d’euros seront consacrés à la prime à la conversion, soit une diminution d’environ 32 % des crédits** qui anticipe une demande moindre en raison du renforcement des critères environnementaux des barèmes d’attribution, modifiés par décret en juillet 2019. Il est à noter que le doublement des primes pour les ménages les plus modestes est maintenu.

Votre rapporteur pour avis prend acte de cette intégration, mais appelle à **une vigilance accrue dans la gestion budgétaire de la future action 3**, afin d’éviter d’éventuelles incidences budgétaires négatives sur les autres actions du programme. En effet, la très forte demande de primes à la conversion en 2018 avait conduit à de nombreuses adaptations budgétaires en cours d’année pour honorer les paiements. Le niveau de consommation de cette même prime pour 2019 est également très élevé (250 000 demandes de prime ont été enregistrées au 1^{er} août et les crédits de paiement dédiés sont presque entièrement consommés au 1^{er} septembre).

Votre rapporteur émet également le souhait **qu’une réflexion soit engagée sur la possibilité d’une aide financière pour l’achat de véhicules utilitaires légers propres à destination des artisans**, alors que le développement des plans de protection de l’atmosphère (PPA) pour les agglomérations françaises risque de rendre leur accès de plus en plus difficile pour ces professionnels.

Mesurer l’efficacité environnementale des aides à l’achat des véhicules propres

Si le succès des aides versées aux automobilistes est indéniable, notamment pour la prime à la conversion, leur efficacité environnementale doit être mieux évaluée.

Lors de l’audition de la DGEC, votre rapporteur pour avis a été informé que le Commissariat général au développement durable (CGDD) a réalisé une étude, à paraître prochainement, évaluant la baisse des émissions de gaz à effet de serre due au retrait des véhicules polluants et au remplacement d’une partie du parc par des véhicules moins émetteurs grâce aux données récoltées lors de la campagne 2018.

La réduction des émissions serait de l’ordre de 440 000 tonnes pour le CO₂ et de l’ordre de 2 700 tonnes pour l’oxyde d’azote (NO_x). Ces chiffres sont très encourageants ; ils devront toutefois être vérifiés et appréciés sur toute la durée du dispositif.

C. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA GESTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L’APRÈS-MINES

Les crédits de l’action 4 servent à financer les dispositifs sociaux mis en place dans le secteur minier avec l’arrêt de l’exploitation du fer et du charbon.

Près de **340 millions d'euros** sont demandés en 2020 pour financer cette action, soit une diminution de 4,6 % des crédits due à la diminution structurelle de la population des bénéficiaires des prestations servies.

L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) est la principale bénéficiaire de ces crédits, à hauteur de près de **299 millions d'euros**. Ces derniers sont structurellement en baisse. Les missions de l'agence font l'objet d'une présentation spécifique dans le présent rapport (*voir en deuxième partie*).

Les autres crédits de l'action se répartissent ainsi pour 2020 :

– **1,82 million d'euros** pour les **prestations servies par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)**, contre 3,07 millions d'euros prévus en 2019. Il s'agit du financement des plans de retraite ou de cessation d'activité anticipée liés à la fermeture des Charbonnages de France, des Mines de potasse d'Alsace et des mines de Salsigne. Le nombre de bénéficiaires est en continuelle diminution (553 en 2019, 388 en 2020) ;

– **6,9 millions d'euros** pour les **prestations servies par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)** pour le compte de l'État, contre 7,6 millions d'euros en 2019. Il s'agit du règlement des pensions fondées sur les services accomplis par les agents français des établissements publics et offices d'électricité et du gaz d'Afrique du Nord (1 660 bénéficiaires en 2019, 1 533 en 2020) ;

– **4,25 millions d'euros** consacrés aux **contentieux « sociaux » de Charbonnages de France**, dont les droits et obligations ont été transférés à l'État à la suite de sa liquidation au 31 décembre 2017. Le montant correspond au coût estimé des contentieux dits « sociaux » (essentiellement liés à la reconnaissance de maladies professionnelles) ;

– **28,2 millions d'euros** consacrés au **financement de la structure de liquidation de la société des Mines de potasse d'Alsace (MDPA)**. Cette ligne budgétaire couvre, d'une part, les dépenses de fonctionnement et de personnel de la structure ; elle assure, d'autre part, le financement des travaux nécessaires à la fermeture du site de stockage souterrain de déchets Stocamine. L'augmentation de 23,6 % des crédits ouverts pour 2020 correspond notamment **au besoin de financement des travaux de confinement du site (18 millions d'euros en 2020)**.

Stocamine : le choix du confinement du site

Les travaux de confinement de Stocamine avaient été suspendus en 2018 dans l'attente d'un rapport demandé par le Gouvernement au Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) pour déterminer la faisabilité et le coût d'un déstockage total des déchets restant sur le site. À la lecture des conclusions du rapport rendu fin 2018, les autorités ont conclu qu'un tel déstockage présentait des risques plus importants et plus graves pour l'environnement, la population et les personnels travaillant sur le site que la solution du confinement du site. Le coût estimé par le BRGM d'un déstockage total (hors bloc 15) va de 379 à 440 millions d'euros selon l'hypothèse choisie. La solution du confinement, évaluée par les MDPA, coûterait environ 87 millions d'euros.

À la suite de ce choix, et compte tenu des inquiétudes de la population locale, il a été décidé de lancer une étude technique et financière de la faisabilité de la poursuite d'un déstockage partiel, dont les résultats sont attendus au cours du premier semestre 2020.

Pour mémoire, le coût total du site de Stocamine sur la période 2009-2019, travaux de déstockage partiel inclus, est estimé à 146 millions d'euros.

II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET DE LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Compte tenu de la nouvelle maquette budgétaire, les crédits des actions 1, 5 et 6 ne représentent plus que 3,3 % des crédits du programme, soit 80 301 000 euros. Ils ont toutefois quasiment doublé par rapport à 2019, essentiellement en raison de la création d'un fonds de revitalisation à destination des territoires de la centrale de Fessenheim et des quatre centrales à charbon devant être fermées en 2022.

A. POLITIQUE DE L'ÉNERGIE

L'action 1 « *Politique de l'énergie* », qui regroupe les activités de l'État concourant à satisfaire les besoins des consommateurs, particuliers et entreprises, en énergie, sous la conduite de la DGEC, est la principale bénéficiaire de l'augmentation des crédits constatée pour les trois actions.

En effet, une nouvelle ligne budgétaire « Revitalisation des territoires » a été créée pour **financer les projets de redynamisation économique des territoires d'implantation de la centrale nucléaire de Fessenheim et des quatre centrales thermiques à charbon** qui fermeront en 2022. Cette ligne est dotée de **40 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement**. Votre rapporteur pour avis se félicite de ce premier effort budgétaire qui traduit clairement la volonté d'accompagner les territoires directement touchés par les incidences économiques de la politique de lutte contre le changement climatique.

Outre cet important geste budgétaire, l'action 1 dispose de **2,73 millions d'euros** (+11 % par rapport à 2019) dédiés au **financement de deux missions de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)** : la réalisation de l'inventaire national des déchets radioactifs et l'intervention de l'agence dans le cadre de l'assainissement de sites ou de reprises de déchets orphelins.

Enfin, l'action 1 finance les missions suivantes à hauteur de **1,9 million d'euros** : le contrôle de la qualité des carburants exigé au titre des engagements européens et internationaux de la France ; la subvention de l'État au comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain de recherche de Meuse/Haute-Marne (CLIS de Bure) ; les frais de fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie (CSE) ; la réalisation de diverses études dans le domaine de l'énergie et des actions de coopération internationale ; enfin, les opérations de sécurisation des barrages revenant à l'État lorsque leur concession est échue.

Le programme EXTRAPLAC (délimitation de l'extension du plateau continental), jusqu'ici financé par l'action 1, est désormais financé par le budget de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER).

B. LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET POUR LA QUALITÉ DE L'AIR

L'action 5 du programme est dotée de **34,2 millions d'euros**, ce qui constitue une légère augmentation de 1,3 % par rapport au budget 2019. Ces crédits servent notamment à financer des actions concernant la diminution des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, la compréhension des mécanismes et des effets du réchauffement climatique et de la pollution atmosphérique ou encore la préparation du passage à une société décarbonée grâce au développement de technologies de pointe.

Sont ainsi financés : le réseau des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), à hauteur de 18 millions d'euros ; le Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA), chargé de la coordination du réseau national de surveillance, à hauteur de 4,2 millions d'euros ; le Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA), opérateur de l'État chargé des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, à hauteur de 1,6 million d'euros en 2020 (dont 190 000 euros versés par le programme 181 « *Prévention des risques* »).

L'action 5 finance également les travaux et les études contribuant à la mise en œuvre des mesures décidées pour la prévention et la réduction de la pollution atmosphérique : les plans de protection de l'atmosphère (PPA), mais également les dispositions en lien avec le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA). Enfin, elle finance les missions de contrôle des véhicules terrestres à moteur.

Améliorer l'information du Parlement sur l'ESTE

L'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) a été créée par la LTECV pour accompagner de nombreux territoires dans le développement de projets énergétiques durables. Les 750 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouverts à ce titre ont été ramenés à 729,8 millions d'euros à la suite de désengagements sur des projets. 665 millions d'euros de crédits de paiement ont été versés à la Caisse des dépôts et consignations, qui assure les paiements pour les projets au fur et à mesure des demandes. 330 millions d'euros ont déjà été décaissés. La plupart des projets commençant à arriver à leur terme ou à leur phase de réalisation, les paiements devraient s'accélérer et il est prévu d'abonder les crédits de paiement manquants au fur et à mesure des besoins constatés.

Votre rapporteur pour avis prend note de ces informations qui permettent d'avoir une visibilité sur les crédits qui devront encore être mobilisés pour clôturer l'exercice de l'ESTE. **La publication d'un bilan intermédiaire des actions engagées grâce à l'ESTE serait bienvenue pour compléter l'information du Parlement.**

C. SOUTIEN

L'action 6 du programme est dotée de 1,45 million d'euros pour 2020, soit une diminution de 20 % par rapport à 2019. Ces crédits servent à des dépenses de fonctionnement de la DGEC (communication, frais de mission et de représentation, formation métier, informatique métier, contentieux).

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »

Le compte d'affectation spéciale « *Transition énergétique* » (CAS TE) finance des actions contribuant à la transformation du mix énergétique afin de lutter contre le dérèglement climatique et de réduire la facture énergétique. Il est constitué par le programme 764 « *Soutien de la transition énergétique* », qui finance le développement des énergies renouvelables et des effacements de consommation, et par le programme 765 « *Engagements financiers liés à la transition énergétique* » qui finance le remboursement du principal de la dette de contribution au service public de l'électricité (CSPE) à EDF.

Les crédits ouverts dans le CAS TE sont la transcription dans le budget des montants des charges de service public pour 2020 résultant de la délibération de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) prise le 11 juillet 2019. **Ils s'élèvent à 6,3 milliards d'euros**, soit une baisse de 13,3 % qui s'explique par le montant réduit de la dernière échéance du remboursement de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF.

Les recettes du CAS TE pour 2020 sont principalement alimentées par une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), pour un montant de 6,27 milliards d'euros. Deux autres ressources sont également affectées au CAS : une fraction de la taxe intérieure sur les houilles, les

lignite et les coques, pour un montant estimé en 2019 à 1 million d'euros, et les revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine, pour un montant estimé à 32 millions d'euros.

A. UN SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES S'INSCRIVANT DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE L'ÉNERGIE 2019-2028

Le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour la période 2019-2028 vise à réduire la consommation finale d'énergie de 7 % en 2023 et de 14 % en 2028 par rapport à 2012, tout en développant la part des énergies renouvelables (EnR) au sein du mix énergétique (électricité, gaz, chaleur).

Le programme 764 assure le financement du dispositif de soutien aux producteurs d'électricité et de gaz renouvelables. Les fournisseurs historiques d'énergie sont en effet tenus d'acheter l'électricité et le gaz produits par ces producteurs à des tarifs établis selon différentes procédures (contrats d'obligation d'achat, compléments de rémunération, appels d'offre). Le différentiel entre le prix d'achat et le prix du marché est ensuite compensé par l'État au titre des charges de service public de l'énergie.

Pour 2020, les crédits du programme 764 se répartissent ainsi :

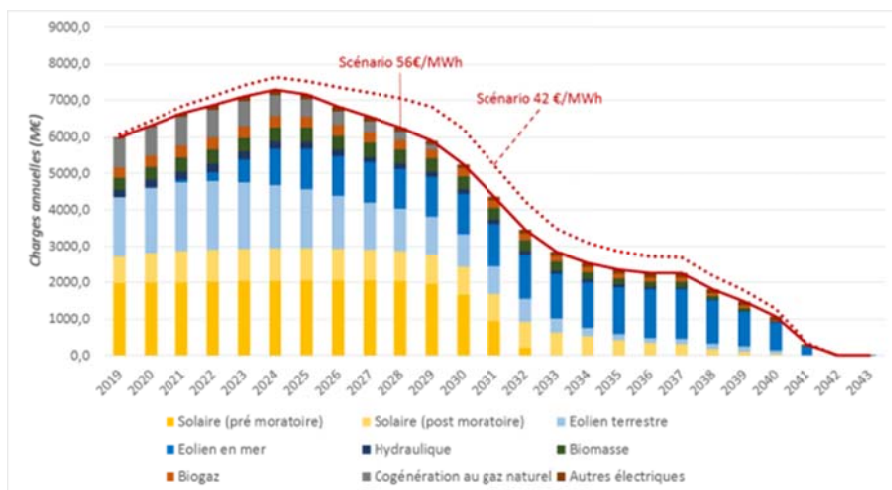
– Le budget de l'action 1 « *Soutien aux énergies renouvelables électriques* » est de **5,1 milliards d'euros**. Il est en légère baisse de 3 %, compte tenu de l'adaptation des compensations à l'évolution des prix du marché ;

– Le budget de l'action 3 « *Soutien à l'injection de biométhane* » est de **248,5 millions d'euros, soit une augmentation considérable de plus de 88 %**, qui reflète les ambitions de développement de la filière afin de respecter les objectifs de la future PPE (7 % du gaz consommé en 2030 doit être d'origine renouvelable, avec une production de 14 TWh en 2023 et de 24 à 32 TWh en 2028). Ces montants n'intègrent pas encore le dispositif de soutien au biogaz non injecté créé par la loi d'orientation des mobilités. Lors de son audition, la DGEC a indiqué que le décret d'application pourrait être publié au premier trimestre 2020 et les premiers appels d'offre être lancés au début de 2021.

La stabilité des crédits dédiés au soutien des EnR (5,35 milliards d'euros en 2020 contre 5,39 milliards d'euros en 2019) s'effectue donc au profit d'un rééquilibrage sur le gaz renouvelable. **Votre rapporteur pour avis se félicite de cet effort pour le gaz renouvelable, qui devra toutefois être renforcé dans les prochains exercices budgétaires afin de faire baisser de manière substantielle les coûts de production**, condition essentielle pour atteindre les objectifs de la future PPE.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis rappelle que le coût du financement des EnR pour les engagements existants devrait atteindre son pic en 2024 (plus de 7 milliards d’euros de charges annuelles), avant d’amorcer une décrue, en raison tout d’abord de la baisse du soutien à l’éolien terrestre et à la cogénération au gaz naturel, puis, à partir de 2029, en raison de la baisse du soutien à l’électricité photovoltaïque contractualisé avant le moratoire de 2010.

ÉVOLUTION PROSPECTIVE DES CSPE À PAYER À HORIZON 2043



Source : rapport du Comité de gestion des charges de service public de l'énergie (CGCSPE) 2019

B. LES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES DU PROGRAMME 764

Outre le soutien aux énergies renouvelables, le programme 764 contient deux autres actions qui concourent à la politique de transition énergétique.

L'action 2 « Soutien à l'effacement de la consommation électrique », dotée de 40 millions d'euros pour 2020 (-11 %), est destinée à financer des appels d'offre pour développer des capacités d'effacement de la consommation, qui peuvent être sollicitées lors des périodes de pointe ou en cas de difficulté de production. Une trajectoire d'objectifs a été établie pour la période 2018-2023. **Les résultats des appels d'offre de 2018 (733 MW d'effacement) et de 2019 (600 MW) sont cependant très en deçà des capacités d'effacement espérées (respectivement 2 200 et 2 500 MW).** Ces résultats sont préoccupants au regard de la capacité de production globale d'électricité actuelle et de l'arrêt futur des centrales thermiques à charbon, habituellement sollicitées pour gérer les périodes de pointe de consommation. De meilleurs résultats sont néanmoins attendus en 2020 en raison de la simplification des conditions de participation.

L'action 4 « *Fonds d'interconnexion* » correspond au financement du projet « Celtic » d'interconnexion entre la France et l'Irlande, qui a pour objectif l'établissement d'une ligne en courant continu de 700 MW entre le Finistère et le sud de l'Irlande. Ce projet n'est pas encore en phase de travaux, le tracé de la ligne n'étant pas encore décidé, mais la mise en service est néanmoins envisagée en 2026. **Les crédits consacrés à l'action 4 passent toutefois de 1,4 million d'euros en 2019 à 20,3 millions d'euros en 2020.** Une subvention européenne de 530 millions d'euros a par ailleurs été annoncée par la Commission européenne le 2 octobre dernier. Votre rapporteur pour avis souligne l'importance de ce projet **pour sécuriser l'approvisionnement électrique de la Bretagne en période de pointe**, notamment dans le contexte de la fermeture de la centrale à charbon de Cordemais à brève échéance.

C. FIN DU REMBOURSEMENT DE LA DETTE DE CSPE À EDF

Les crédits du programme 765 sont destinés au remboursement de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF issue du déficit de compensation des charges de service public supporté par l'énergéticien entre 2009 et 2015. Le montant inscrit dans le PLF 2020 s'élève à **896,8 millions d'euros**. Il s'agit du principal de la dette de l'État. Les intérêts, inscrits dans le programme « *Service public de l'énergie* » s'élèvent pour leur part à 40,6 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 124 800 euros de frais de service de la Caisse des dépôts et consignations.

Ces 937,4 millions d'euros correspondent au dernier versement prévu par l'échéancier mis en place par l'arrêté modifié du 13 mai 2016, qui a été scrupuleusement suivi par l'État. La dette de 5,78 milliards d'euros, intérêts inclus, sera donc soldée en 2020.

IV. LA CONTRIBUTION DES DÉPENSES FISCALES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Les dépenses fiscales constituent l'autre volet de la politique de soutien à la transition écologique. Celles rattachées au programme 174 représentent **un montant estimé 3,75 milliards d'euros** pour 2020.

Plus précisément, dix-huit de ces dépenses portent de manière principale sur des impôts d'État, pour un montant estimé à 2,4 milliards d'euros en 2020. Huit ne sont pas chiffrées ou sont d'un montant inférieur à 1 million d'euros. Parmi les dix autres, il convient de distinguer

– un ensemble **d'exonérations et de réductions de tarifs et de taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** dans les cas prévus par l'article 265 du code des douanes pour **un montant estimé à 1,25 milliard d'euros** ⁽¹⁾ ;

(1) Réductions n^{os} 800210, 800216, 800212, 800203, 800211, 800114, 800115.

– le **CITE, dont le coût est estimé à 1,1 milliard d’euros** (travaux réalisés en 2019) ;

– le **taux réduit de TVA pour la fourniture par réseau d’énergie d’origine renouvelable**, dont le montant devrait atteindre **67 millions d’euros**.

S’ajoutent trois autres dépenses notables :

– le **taux de 5,5 % de TVA pour les travaux d’amélioration de la qualité énergétique** des locaux à usage d’habitation, bénéficiant à 315 000 entreprises, qui pèse de manière subsidiaire sur la fiscalité de l’État pour un montant estimé à **1,25 milliard d’euros** ;

– le **tarif de TICPE (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis**, estimé à **58 millions d’euros** ;

– un **dégrèvement de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes d’habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d’économie mixte (SEM) au titre de leurs travaux d’économie d’énergie**, pour lequel aucun chiffre n’a été fourni pour 2020 (la dernière estimation fournie était de 92 millions d’euros en 2018).

DEUXIÈME PARTIE : LES DÉFIS DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Les choix politiques pour lutter contre le réchauffement climatique obligent à repenser l'utilisation des énergies disponibles pour trouver l'équilibre le plus juste entre sauvegarde de notre environnement et besoins énergétiques à satisfaire. La fermeture des centrales à charbon est le résultat de cette recherche d'équilibre. Mais pour rendre acceptable un tel changement, il appartient à l'État d'accompagner les personnes et les territoires qui sont les premiers touchés par cette importante décision politique. Tel est le but des projets de territoire en cours d'élaboration.

Cette obligation de solidarité n'a pas attendu l'urgence climatique pour se manifester. Si l'arrêt de l'exploitation du charbon relevait d'un choix économique, il s'agissait également d'une transition énergétique nécessitant l'accompagnement social des mineurs et de leurs familles ainsi que la garantie de leurs droits. Les missions de l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs (ANGDM) financées par le programme 174 sont l'héritage de cette solidarité qu'il nous appartient de préserver.

I. ANGDM : LES DÉFIS DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION DES MINEURS DANS UN ENVIRONNEMENT BUDGÉTAIRE CONTRAINT

L'ANGDM est un établissement public administratif créé en 2004 dont l'objet est de verser aux anciens mineurs et à leurs ayants droit les prestations sociales prévues par le statut du mineur ou par les protocoles et règlements applicables dans les entreprises minières disparues.

À cette mission « historique » s'est ajoutée en 2012 la gestion de l'action sanitaire et sociale (ASS) à destination des anciens mineurs. Ce volet ne fait pas l'objet d'un financement inscrit dans le PLF, mais d'un transfert de crédits venant de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), précédemment compétente en la matière. ASS et missions « historiques » sont cependant fortement imbriquées, ce qui n'est pas sans incidence sur le fonctionnement de l'agence.

A. LES MISSIONS HISTORIQUES DE L'ANGDM (PROGRAMME 174)

1. Prestations servies par l'ANGDM et missions connexes

Les prestations de logement et de chauffage représentent l'essentiel des dépenses d'intervention de l'ANGDM. Majoritairement servies sous forme d'indemnités, elles peuvent être aussi capitalisées pour les ayants droit des anciens

mineurs. Enfin, la particularité du logement en nature, héritage historique des droits sociaux des mineurs, explique que l'ANGDM travaille avec 169 bailleurs sur l'ensemble du territoire. À ces avantages en nature s'ajoutent les prestations des pré-retraités et les salaires versés aux ex-employés de Charbonnages de France encore en activité.

RÉPARTITION DES PRESTATIONS « HISTORIQUES » DE L'ANGDM

| Type de prestation | 2018 | 2019 (estimation) | 2020 (estimation) |
|-------------------------------------|----------------|----------------------|----------------------|
| Actifs et pré-retraite | 6 450 | 5 265 | 4 663 |
| Évolution en % | - | -18,37 % | -11,43 % |
| Logement | 84 997 | 79 447 | 74 013 |
| Évolution en % | s.o. | -6,53 % | -6,84 % |
| Total Chauffage | 91 198 | 84 324 | 77 713 |
| Évolution en % | s.o. | -7,54 % | -7,84 % |
| Total cumulé des prestations | 182 645 | 169 036 | 156 389 |
| Évolution globale en % | s.o. | -7,45 % | -7,48 % |

| | | | |
|--------------------------------------|----------------|---------------|---------------|
| Nombre total de bénéficiaires | 106 026 | 99 778 | 93 659 |
| Évolution globale en % | s.o. | -5,89 % | -6,13 % |

Source : réponse de l'ANGDM au questionnaire budgétaire

Outre la gestion de ces prestations, l'ANGDM a deux autres missions :

- la gestion pour le compte de tiers de prestations versées à leurs ressortissants, pour laquelle l'agence peut percevoir des frais de gestion (200 000 euros environ par an) ;

- la gestion des contentieux sociaux relevant de l'agence ou hérités de Charbonnages de France. Ces derniers, qui correspondent notamment à la reconnaissance de maladies professionnelles ou de la faute inexcusable de l'employeur, sont depuis quelques années en constante augmentation.

2. Un budget insuffisant pour couvrir les dépenses de l'agence

Le PLF pour 2020 prévoit d'ouvrir **298,7 millions d'euros** pour le financement de l'ANGDM (12,6 millions d'euros de subvention pour charges de service public et 286,1 millions pour le service des prestations), soit une diminution de 4,5 % par rapport au budget voté en loi de finances initiale pour 2019. La baisse de dotation s'explique par la réduction naturelle du nombre des bénéficiaires (-5,6 % par an en moyenne sur la période 2015-2019). Toutefois, les **crédits effectivement alloués sont insuffisants pour couvrir les besoins de l'agence.**

L'ANGDM a ainsi accusé un **déficit d'exécution budgétaire de 2 millions d'euros en 2018** qui a été comblé par les ressources propres de l'agence et qui trouve son explication dans une insuffisance des crédits d'intervention servant au paiement des prestations. L'année 2019 devrait également se terminer par un déficit en raison d'un « coup de rabet » de 6,8 millions d'euros sur ces mêmes crédits. Si l'agence devrait encore être en mesure d'honorer ses prestations jusqu'à la fin de l'année grâce à un nouveau prélèvement sur sa trésorerie, cet expédient budgétaire ne peut être reconduit indéfiniment. L'année 2020 pourrait débiter avec seulement l'équivalence de 30 jours de prestations couverts par la trésorerie. **Votre rapporteur pour avis alerte donc le Gouvernement sur la nécessité de préserver un fond de trésorerie raisonnable afin de ne pas mettre en danger le service des prestations.**

Il est à noter que l'ANGDM a entamé une politique de réduction de ses dépenses de fonctionnement depuis plusieurs années (réduction du nombre de ses implantations, des déplacements professionnels, transfert de son siège, etc.). Mais ces efforts ne peuvent compenser la réduction du budget des prestations. De plus, l'agence ne dispose plus de budget d'investissement depuis 2012. Le budget de fonctionnement et le fonds de roulement sont donc sollicités, alors que l'investissement s'avère indispensable pour adapter les moyens matériels de l'agence à une population vieillissante. Enfin, la gestion des contentieux sociaux hérités de Charbonnages de France, en augmentation constante, sollicite également les finances de l'agence.

B. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE : UNE GESTION BUDGÉTAIRE COMPLEXE

1. Difficultés résultant d'une double gestion des crédits

Le transfert de compétences pour l'action sanitaire et sociale (ASS) a créé une situation complexe en raison de la tenue d'un budget distinct pour cette mission, les crédits venant de la CANSSM n'étant pas fongibles avec ceux du programme 174. Par ailleurs, les règles comptables de l'ASS ne sont pas compatibles avec celles prévues par la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) qui s'impose à l'ANGDM. Cette double gestion pose des problèmes de répartition analytique de la dépense lors de tout achat de biens ou de prestations. Elle multiplie également par deux les opérations de suivi financier et budgétaire afin de pouvoir rendre compte à la tutelle de l'agence et à la CANSSM.

Ce système complexe gagnerait à être simplifié. Il serait opportun d'étudier **les possibilités d'intégrer les crédits de l'ASS dans un transfert budgétaire** afin d'unifier la gestion de l'ANGDM et de réduire ainsi les difficultés comptables et financières. L'intégration de ces crédits n'empêcherait pas de rendre compte à la CANSSM des prestations effectuées grâce au fléchage analytique de la dépense. Une telle solution serait enfin pertinente compte tenu de la

mutualisation effective de moyens, de locaux et de personnels sur le terrain qui sont destinés à l'accompagnement d'une seule et même population de bénéficiaires. **Le transfert budgétaire de l'ASS permettrait de finaliser le transfert des compétences.**

2. Un budget insuffisant au regard des enjeux du vieillissement

L'ANGDM gère une vingtaine de prestations au titre de l'action sanitaire et sociale, réparties selon les branches de risque, au profit de 26 755 bénéficiaires uniques (2018). Elle gère également la politique de vacances qui lui a été transférée en 2014. Ses prestations sont majoritairement consacrées à la branche vieillesse de l'ASS, et plus particulièrement aux prestations relatives à l'aide à domicile.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

| Type de prestation | 2018 | 2019 (estimation) | 2020 (estimation) |
|---|---------------|----------------------|----------------------|
| Prestations vieillesse | 15 712 | 14 926 | 14 180 |
| Prestations maladie | 8 845 | 8 588 | 8 159 |
| Prestation 2.2B (transports et cures) | 7 424 | 6 286 | 5 972 |
| Aide financière individuelle | 1 308 | 1 771 | 1 682 |
| Accidents du travail et maladies professionnelles | 7 | 8 | 8 |
| TOTAL (prestations uniques) | 33 296 | 31 579 | 30 001 |
| Nombre total de bénéficiaires | 26 755 | 23 845 | 22 653 |
| Politique de vacances | 9 651 | 9 168 | 8 710 |

Source : réponse de l'ANGDM au questionnaire budgétaire

Le budget de l'ASS est déterminé par la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre la CANSSM et l'État, à l'élaboration de laquelle l'ANGDM n'est pas associée. La COG 2018-2021 a établi une trajectoire budgétaire pluriannuelle fondée sur une baisse de 5 % par an. Or, **les montants annuels établis sur la période s'avéreront insuffisants** au regard d'une population qui, bien que numériquement en déclin, va demander un nombre de soins et de prestations grandissant en raison de son vieillissement.

Le premier exercice 2018 avait prévu un budget pour les prestations d'ASS s'élevant à 24 millions d'euros (hors politique de vacances). Or, les dépenses afférentes se sont élevées à 23,94 millions d'euros. Compte tenu de la baisse de 5 % du budget et de la persistance des besoins, l'ANGDM a réduit le nombre de ses prestations pour tenir les dépenses dans le budget qui lui était imparti pour 2019 (22,8 millions d'euros, hors politique de vacances). Il est pourtant douteux que cet effort de réduction des dépenses suffise pour ne pas terminer l'exercice en cours sur un déficit. De plus, le choix des prestations

supprimées ou allégées (comme la suppression de l'aide d'entrée dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, la diminution du nombre d'heures d'aide à domicile ou la suppression de l'indemnité funéraire) a été particulièrement mal vécu par les anciens mineurs et leurs familles.

Votre rapporteur pour avis émet donc le souhait que soit reconsidérée la trajectoire budgétaire de l'action sanitaire et sociale dédiée aux anciens mineurs. Compte tenu du vieillissement de cette population, une diminution structurelle de la dépense a déjà lieu. Il ne semble donc pas opportun d'aller au-delà de cette tendance naturelle et de mettre à mal des dispositifs d'accompagnement précieux pour des personnes âgées dont la vie professionnelle a été particulièrement rude.

II. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FERMETURE DES CENTRALES À CHARBON

Le Parlement a définitivement adopté, le 26 septembre 2019, le projet de loi relatif à l'énergie et au climat qui prévoit la fermeture des centrales thermiques à charbon en 2022. Cette décision politique s'inscrit pleinement dans les objectifs de la future PPE, qui prévoit une diminution de 80 % de la consommation primaire de charbon à l'horizon 2028, condition essentielle pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Les centrales à charbon produisent en effet 1,8 % de la production d'électricité nationale mais représentent 35 % des émissions de gaz à effet de serre du secteur énergétique.

Si la décision de fermeture était impérieuse au regard de la lutte contre le réchauffement climatique, elle n'a pas été prise en mettant de côté le soutien qui doit être apporté, à de multiples niveaux, aux territoires d'implantation des centrales. **La transition énergétique en cours ne peut être acceptée par la population si les conséquences négatives des décisions politiques qui la portent ne sont pas corrigées.** Il importe également que les autorités politiques donnent une ligne directrice claire et constante. La décision ferme d'arrêter la centrale nucléaire de Fessenheim est un exemple de ce pilotage au long cours nécessaire pour fiabiliser l'accompagnement des salariés et des territoires touchés par les transformations du modèle énergétique français.

La responsabilité de l'État s'est manifestée par la **création d'une nouvelle ligne budgétaire pour accompagner la revitalisation économique des territoires** en question. Son utilisation dépendra de la concrétisation des projets de territoire au niveau économique et industriel. Cet effort mérite d'être salué et c'est pourquoi votre rapporteur pour avis a souhaité présenter un point d'étape sur les projets de territoire des centrales de Cordemais, de Gardanne, du Havre et de Saint-Avold.

A. LA MISE EN PLACE DES PROJETS DE TERRITOIRE

1. Le délégué interministériel pour les territoires des centrales à charbon

La volonté gouvernementale d'accompagner la reconversion économique des territoires d'implantation des centrales à charbon s'est manifestée en parallèle de l'élaboration du projet de loi relatif à l'énergie et au climat. Par décret en date du 1^{er} février 2019, il a ainsi été procédé à l'extension des missions du délégué interministériel à l'avenir du territoire de Fessenheim (DIATFCC) aux territoires d'implantation des centrales à charbon.

Ses missions consistent, d'une part, à préparer et coordonner les opérations nécessaires à l'arrêt des centrales et, d'autre part, à animer les travaux d'élaboration d'une stratégie de reconversion du bassin de vie et d'emploi des sites, en prenant en compte les impacts de l'arrêt sur les emplois directs et indirects, mais aussi sur les ressources fiscales des collectivités territoriales.

L'inscription des centrales à charbon dans le cadre de travail ayant servi à l'élaboration du projet de territoire de Fessenheim permet de capitaliser sur l'expérience acquise pour accompagner les quatre territoires concernés. Ce choix est bienvenu, **car les délais pour trouver des solutions de reconversion sont particulièrement courts d'un point de vue industriel**, comme l'ont souligné en audition tous les interlocuteurs de votre rapporteur pour avis.

2. Le choix de projets de territoire *ad hoc*

Afin de disposer d'un cadre de travail adapté aux circonstances, il a été décidé de créer pour chaque site un projet de territoire *ad hoc*.

Ces projets se démarquent des contrats de transition écologique (CTE) qui formalisent des projets initialement portés par des territoires et répondant à des appels à initiatives du ministère. Ces contrats ne correspondaient donc pas à la situation des territoires concernés par la fermeture des centrales à charbon, qui doivent faire face aux répercussions économiques d'une décision de l'État. Il importait donc que l'implication de ce dernier soit assurée par un autre véhicule collaboratif.

3. Le précédent de Fessenheim : une première expérience d'installation de projet

La confirmation de la décision de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim en janvier 2018 a conduit les différents acteurs institutionnels et économiques de la région à avancer sur l'élaboration du projet de territoire. Ce travail collaboratif a permis d'aboutir à la signature de la déclaration d'intention du projet de territoire, le 1^{er} février 2019, qui définit les axes majeurs de développement et établit les modalités de gouvernance du projet.

Le suivi et les orientations du projet de territoire sont partagés entre un comité de pilotage qui discute des orientations et un bureau exécutif qui assure la coordination stratégique. La collégialité dans la prise de décision doit se manifester dans des groupes de travail et de suivi thématiques. Ces derniers associent les différents partenaires et préparent les projets économiques pour leur validation par le bureau exécutif, avant approbation formelle des financeurs.

Cette organisation pourrait globalement être reprise pour les quatre projets de territoire :

– un comité de pilotage « plénier », chargé des orientations du projet, pourrait réunir parlementaires, collectivités territoriales (dont les EPCI), représentants du monde économique, organisations syndicales, associations, ainsi que l'entreprise exploitant la centrale, les services de l'État et ses opérateurs (Banque des Territoires, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie...);

– un comité restreint aux acteurs les plus directement concernés assurerait la gouvernance. Il serait assisté par un comité technique opérationnel assurant la préparation des décisions et des travaux ;

– des groupes de travail thématiques participeraient à l'élaboration des projets, tandis que des groupes de suivi permettraient de partager les informations auprès des organisations syndicales et des associations qui ne seraient pas directement associées à la gouvernance.

Les leçons tirées de l'expérience de Fessenheim permettent donc de gagner un temps précieux dans la phase de mise en place des quatre projets, même si certains éléments ne sont pas adaptables, à commencer par la participation financière et décisionnelle allemande⁽¹⁾. Il faut également noter que **l'inéluctabilité de la fermeture de la centrale nucléaire, assumée par l'État, a joué un rôle déterminant pour l'élaboration du projet de territoire**. Cette dimension ne doit pas être ignorée pour les quatre projets en cours : **une remise en cause ou un report de la fermeture des centrales à charbon aurait *in fine* des effets contre-productifs sur la reconversion des territoires concernés**.

B. L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE DES CENTRALES

Chaque élaboration de projet de territoire est confrontée à des spécificités locales résultant de l'implantation des centrales, du tissu économique dans lequel elles s'insèrent et des spécificités des énergéticiens auxquelles elles appartiennent. Ces différences conduisent donc à adapter chaque projet pour garantir son efficacité. Il semble en tout état de cause utile de rappeler quelques éléments relatifs aux deux énergéticiens et aux quatre centrales.

(1) Cette participation allemande pourrait toutefois être envisagée pour le territoire frontalier de Saint-Avold, selon des modalités différentes de celles établies pour le projet de territoire de Fessenheim.

1. EDF et Gazel Énergie : des capacités de reconversion différentes

Les centrales à charbon de Cordemais et du Havre appartiennent à EDF tandis que Gazel Énergie (ex-UNIPER) possède les centrales de Gardanne et de Saint-Avoid. Les deux groupes ne disposent pas des mêmes capacités économiques et industrielles pour accompagner la fermeture des centrales, ce qui pose des problèmes spécifiques pour chacun des territoires.

De par sa taille et la variété de ses métiers, EDF dispose de capacités de reclassement et d'accompagnement importantes pour les salariés de ses deux centrales à charbon. Elle dispose également d'un savoir-faire dans le domaine en raison des précédentes fermetures de centrales thermiques. Lors de leur audition, les représentants de l'entreprise ont indiqué plusieurs pistes pour accompagner leurs employés :

- le redéploiement sur des métiers identiques ou très proches ou sur de nouveaux métiers du groupe avec un processus de formation et de reconversion ;
- un accompagnement personnalisé en cas de perte de revenus du fait d'un changement de site ;
- des accompagnements de fin de carrière pour les salariés les plus âgés ;
- un appui à la recherche d'emploi sur place hors du groupe.

L'entreprise dialogue également avec ses prestataires et sous-traitants pour les orienter vers d'autres marchés afin de réduire l'impact des fermetures sur leurs personnels.

Gazel Énergie fait face à une situation très différente, car les effectifs des deux centrales à charbon correspondent environ à la moitié de ses effectifs totaux. Les possibilités de reclassement sont donc extrêmement réduites au sein de l'entreprise. De plus, il s'ajoute à cette difficulté la gestion de la cession de la tranche gaz de Saint-Avoid à Total en 2020, qui doit conduire à un transfert négocié d'une partie du personnel. Enfin, Gazel Énergie aura des difficultés pour reclasser ses salariés au sein d'autres entreprises de la branche des industries électriques et gazières (IEG). Les représentants CFDT auditionnés par votre rapporteur pour avis ont par exemple indiqué qu'il était très improbable que les salariés de la centrale de Saint-Avoid puissent intégrer les effectifs de la centrale nucléaire de Cattenom, pourtant proche, car EDF privilégie les salariés touchés par la fermeture de la centrale de Fessenheim.

La principale piste de sortie par le haut envisagée par Gazel Énergie est donc le développement de nouvelles solutions industrielles sur les sites, ce qui pose deux problèmes : la maturité des projets industriels envisagés et la continuité de l'emploi le temps que ces solutions prennent vie.

NOMBRE D'EMPLOIS TOUCHÉS PAR LA FERMETURE DES CENTRALES À CHARBON

| Site | Emplois directs | Emplois indirects |
|---------------------|-----------------|-------------------|
| Gardanne (Gazel) | 81 | 161 |
| Saint-Avold (Gazel) | 107 | 214 |
| Cordemais (EDF) | 320 | 262 |
| Le Havre (EDF) | 160 | 101 |
| Total | 668 | 738 |

Source : EDF, Gazel Énergie, Insee

2. État des lieux industriel des quatre centrales

EDF a confirmé que **la centrale du Havre** devrait fermer au printemps 2021. Le bassin économique et industriel important dans lequel est implantée la centrale peut offrir des possibilités de reconversion pour les salariés. EDF envisage par ailleurs le reclassement des personnels sur d'autres sites de production d'énergie proches du Havre. Le développement du procédé Ecomcombust sur le site est abandonné, ce que regrettent les représentants syndicaux CFDT auditionnés, estimant qu'un réel potentiel existait pour ce projet industriel, notamment pour la production de chaleur urbaine.

La centrale de Gardanne est constituée de deux tranches, l'une fonctionnant au charbon, l'autre à la biomasse. Cette dernière devrait continuer de fonctionner au-delà de 2022, permettant ainsi à une partie du personnel de conserver son emploi. Toutefois, lors de leur audition, les représentants de Gazel Énergie ont indiqué que les difficultés du dialogue social sur le site pourraient avoir des incidences sur le maintien de l'effort d'investissement de son actionnaire principal, EPH. Le conflit social sur le site a ainsi conduit à plusieurs arrêts de la tranche biomasse en 2019, empêchant de continuer le calibrage de l'installation. Les représentants de Gazel Énergie ont indiqué que l'entreprise avait pour objectif d'utiliser la tranche charbon du site jusqu'au bout des possibilités ouvertes par la loi. L'entreprise a également repris l'examen des projets industriels reçus à la suite d'un appel à initiatives précédemment lancé par UNIPER. Gazel Énergie a pour mission de sélectionner les projets qui semblent les plus pertinents au regard des critères d'investissement de son actionnaire principal (viabilité garantie des technologies proposées et/ou engagements fermes d'autres industriels pour les technologies encore en développement). Pour le site de Gardanne, Gazel Énergie étudie des projets axés sur la valorisation des cendres et sur la filière des combustibles solides de récupération (CSR).

Si la tranche charbon doit également fermer en 2022, **la centrale EDF de Cordemais** est dans une situation particulière par rapport aux trois autres centrales. Elle pourrait produire de l'électricité au cas par cas si la sécurité d'approvisionnement du quart nord-ouest du pays, et plus particulièrement de la Bretagne, ne pouvait être assurée par d'autres moyens de production ou par de nouvelles interconnexions. L'avis de RTE a en effet conditionné la fermeture à la

mise en fonctionnement de nouveaux moyens de production régionaux, comme la centrale EPR de Flamanville ou la centrale à gaz de Landivisiau. La centrale de Cordemais pourrait donc rester un recours de production occasionnel, ce qui pose la question du maintien des capacités de production et des savoir-faire sur place. Parallèlement à cette question, l'expérimentation du projet Ecocombust pour remplacer le charbon continue sur le site. Le développement du procédé basé sur l'utilisation de biomasse, notamment du bois de récupération⁽¹⁾, permettrait de conserver une partie du personnel et de continuer à produire de l'électricité jusqu'en 2026. Plutôt que le maintien d'une activité énergétique, EDF privilégie en effet le développement d'une filière de production de pellets, qui seraient d'abord utilisés pour Ecocombust avant d'être proposés pour d'autres usages industriels.

Comme pour celle de Gardanne, **Gazel Énergie a prévu d'exploiter jusqu'en 2022 la tranche charbon de la centrale Émile Huchet de Saint-Avoid**. La tranche gaz du site devrait quant à elle être vendue à Total en 2020, avec un transfert de personnel. Gazel Énergie doit donc travailler sur les affectations de ses personnels entre les deux tranches de production au regard de ces deux éléments de calendrier. Le développement de nouvelles activités dans le cadre de l'appel à initiatives est également étudié pour le site. Un projet de chaudière pour la production de vapeur industrielle et fonctionnant aux CSR est ainsi examiné. Cela représenterait un investissement de 50 millions d'euros et pourrait sauvegarder à terme plusieurs dizaines d'emplois. Ce projet est néanmoins conditionné par la rentabilité du projet, qui pourrait dépendre d'aides financières, et par l'implantation d'industries consommatrices de vapeur sur la plateforme de Carling. Les autres axes industriels étudiés par Gazel Énergie reposent sur le développement d'énergies renouvelables, la biomasse et l'hydrogène (le site disposant notamment de ressources en eau considérables).

3. Les emplois induits et les familles hors du champ de l'accompagnement social

Outre les emplois directs et indirects, la fermeture des centrales aura une incidence sur les entreprises dont une partie de l'activité dépend de la consommation des salariés et de leurs familles. Des emplois induits par cette consommation pourraient donc se trouver menacés par répercussion. Ce « troisième niveau d'impact » ne peut entrer dans le dispositif d'accompagnement social prévu par la loi relative à l'énergie et au climat, et dépend donc de la revitalisation économique des territoires pour que le nombre de personnes touchées par la perte d'emploi d'un proche ou d'un client soit le plus limité possible.

(1) Il s'agit notamment des bois de classe B, soit des bois faiblement traités qui rassemblent les panneaux, les bois d'ameublement, les bois de démolition exempts de gravats ou des résidus d'exploitation forestière.

À ce jour, votre rapporteur pour avis ne dispose pas d'informations sur le nombre de personnes concernées par ce troisième niveau d'impact. Des études ont été demandées à l'INSEE pour évaluer les conséquences des fermetures pour les trois niveaux d'emploi (directs, indirects et induits) ainsi que leur répartition au niveau géographique. **Leur communication permettrait d'informer en toute transparence les différents acteurs des territoires** afin de disposer d'une base commune de discussion.

C. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

1. L'accompagnement social des salariés

La loi relative à l'énergie et au climat habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la mise en place par l'État, ses opérateurs et les régions, pour ce qui relève de leurs compétences, d'un accompagnement spécifique pour les salariés d'EDF et de Gazel Énergie (centrales et siège), les salariés des entreprises sous-traitantes et les personnels portuaires qui perdraient leur emploi du fait des fermetures. L'ordonnance devra être prise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.

Par ailleurs, les parlementaires ont précisé le champ de ces mesures :

- elles doivent tenir compte du statut des salariés, ce qui vise par exemple le statut IEG dont bénéficie un grand nombre de salariés des quatre sites ;

- elles favorisent le reclassement sur un emploi durable en priorité dans le bassin concerné ;

- elles prévoient des dispositifs de formation adéquats facilitant la mise en œuvre des projets professionnels des salariés et prévoient les modalités de financement des dispositifs d'accompagnement.

Le principe de ces mesures est de compléter les dispositions de droit commun et les dispositifs mis en place par les employeurs. Il s'agit donc d'établir un panel d'actions susceptible de remplir les conditions prévues tout en assurant une équité de traitement pour les salariés selon leur localisation et leur entreprise.

Les premières pistes de réflexion pour la rédaction des ordonnances ont été communiquées par le délégué interministériel à votre rapporteur pour avis. Elles serviront de base à la concertation avec les entreprises et les organisations syndicales qui doit s'organiser dans les mois prochains. Les grandes lignes sont les suivantes :

Pour les salariés des centrales :

– Objectif de sécurisation financière : création d'un congé de conversion et de mobilité, qui viendrait compléter le congé de reclassement que doit verser l'entreprise, pour porter le niveau de l'allocation à un montant proportionnel à la rémunération mensuelle brute antérieure. La durée de ce congé serait calée sur celle du congé de reclassement fixé par l'entreprise. Cette durée pourrait être allongée pour certains publics ;

– Objectif d'accompagnement : mise en œuvre d'une cellule d'accompagnement des démarches de recherche d'emploi. Le congé et la cellule sont pris en charge conjointement par l'État et l'entreprise, selon des modalités fixées par convention ;

– Développement des compétences et des actions de formation : l'accès à la formation sera facilité, en mobilisant notamment les crédits de l'opérateur de compétence (OPCO) pour permettre aux salariés de bénéficier d'actions d'adaptation ou de reconversion en fonction de leurs besoins.

Pour les personnels portuaires, notamment les ouvriers dockers :

– Dispositions *ad hoc* qui devront comporter des spécificités compte tenu de leur statut.

Pour les sous-traitants de premier rang opérant sur site :

– Mise en œuvre d'une cellule de reclassement par anticipation, sur le modèle de ce qui a été mis en place à Fessenheim.

À l'évidence, l'adaptation des mesures sociales d'accompagnement nécessite une participation active des employeurs, mais aussi des syndicats. Sur ce dernier point, **votre rapporteur pour avis émet le souhait que les syndicats représentatifs au niveau national puissent être associés aux différents projets en cours, même lorsqu'ils ne sont pas représentatifs au niveau local.** Une telle démarche permettrait d'associer le plus largement possible les acteurs de terrain, dans un souci de transparence utile pour instaurer la confiance, mais aussi de pouvoir échanger sur les retours d'expérience positifs entre les sites.

L'association des employeurs à la mise en place des dispositifs d'accompagnement peut également faciliter le dialogue social au sein de leurs sites respectifs. Elle devrait également permettre de lever des difficultés organisationnelles auxquelles ils peuvent être confrontés. C'est particulièrement vrai pour Gazel Énergie qui doit organiser son activité industrielle en fonction de la double activité de ses sites (charbon/gaz, charbon/biomasse). Une visibilité sur les mesures d'accompagnement lui permettrait de mieux assumer sa responsabilité sociale au regard des transformations structurelles à conduire.

2. Les mesures d'accompagnement économique

Si la mission de l'État est de permettre aux projets de territoire de prendre forme, son rôle sera également d'ordre économique. Grâce aux garanties financières qu'il pourra apporter, il dispose d'un effet de levier important pour faciliter le développement de nouvelles activités industrielles et économiques. Il ne s'agit pas de prendre à sa charge l'ensemble des dépenses d'investissement, mais bien d'accompagner et de sécuriser des projets lorsqu'ils nécessitent un soutien, qu'il soit d'ailleurs d'ordre financier ou d'ordre réglementaire ⁽¹⁾.

Pour permettre à l'État de jouer ce rôle de facilitateur, le PLF pour 2020 ouvre 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement à destination des quatre territoires concernés par les fermetures des centrales à charbon et de celui de Fessenheim.

Dans un premier temps, es crédits de paiement serviront essentiellement à honorer les engagements de l'État pour les différents projets sélectionnés par les instances du projet de territoire de Fessenheim, qui entre dans sa phase de réalisation. Quant aux 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement, ils sont destinés à lancer ou soutenir les projets qui seront sélectionnés dans le cadre des projets de territoire des territoires concernés par les fermetures des centrales à charbon. Ils devront toutefois être complétés par la mobilisation financière et technique des acteurs publics aux différents niveaux du maillage territorial. Les EPCI, les départements et les régions disposent en effet de compétences en matière d'aménagement et d'économie qui doivent être mobilisés de façon concertée pour faciliter de nouvelles implantations d'entreprises. **Votre rapporteur pour avis souhaite donc que tous les intervenants publics s'engagent résolument dans les concertations en cours afin de porter la réussite des quatre projets dont leurs administrés ont besoin.**

(1) Les combustibles solides de récupération (CSR) sont un exemple concret de ce type de soutien : en effet, des adaptations réglementaires sont nécessaires pour sortir du statut de déchet les bois de classe B et ainsi les utiliser pour la production des pellets.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire et de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports, au cours de sa réunion du mercredi 9 octobre 2019 après-midi⁽¹⁾, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, le mercredi 16 octobre 2019 matin, pour avis, sur le rapport de M. Christophe Arend, les crédits du programme « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les crédits du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

Mme la présidente Barbara Pompili. Mes chers collègues, nous sommes réunis pour débiter l'examen pour avis des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2020.

Nous examinerons les crédits de cette mission au cours de plusieurs réunions successives, chaque rapporteur pour avis apportant son éclairage sur le programme qui le concerne. Bien évidemment, les rapporteurs n'ont pas vocation à se substituer aux ministres et répondront aux questions qui leur seront posées en fonction des éléments d'information dont ils disposent.

Nous pourrions être amenés à examiner des amendements au cours de ces réunions, mais le vote final sur l'ensemble des crédits de la mission n'interviendra que lors de notre dernière réunion qui aura lieu le mercredi 30 octobre.

Aujourd'hui, nous entendrons M. Christophe Arend, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », et M. Jean-François Cesarini, rapporteur pour avis sur les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ». Les quelques minutes dont je dispose pour vous présenter les crédits dont j'ai la charge sont bien peu au regard des enjeux. Mais les débats enrichiront certainement ce texte.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 a considérablement modifié le programme 174, avec la création de deux nouvelles actions qui représentent près de 83 % des crédits du programme, soit plus de 2 milliards d'euros, et qui sont destinées à aider nos concitoyens à réduire leur consommation énergétique et leurs émissions de gaz à effet de serre.

(1) <http://assnat.fr/wyU7XO>

L'action 2 « Accompagnement de la transition énergétique » regroupe les crédits dédiés à la fois au chèque énergie et au financement de la nouvelle prime de transition énergétique, qui remplacera progressivement le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). En 2020, le chèque énergie sera distribué pour la troisième année au niveau national. C'est un véritable outil de solidarité pour nos compatriotes à faibles revenus, surtout pour ceux qui louent des logements énergivores dans lesquels ils ne peuvent pas faire de travaux. En 2019, la valeur du chèque énergie a été revalorisée et sa distribution étendue à de nouveaux ménages. Son montant moyen actuel est de 148 euros. En 2020, l'objectif du Gouvernement est de le distribuer à 5,8 millions de bénéficiaires. Il prévoit, en conséquence, un financement stable de 882 millions d'euros.

En l'état, la nouvelle prime de transition énergétique qui remplace le CITE s'adresse aux ménages des quatre premiers déciles. Elle leur permettra de bénéficier d'une aide financière contemporaine des travaux engagés, ce qui devrait permettre de lever l'obstacle de l'avance financière qu'ils devaient assumer dans le cadre du CITE. Cette prime sera fusionnée avec les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dans le cadre du programme « Habiter mieux Agilité ». De plus, elle pourra être majorée grâce au dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), ce qui permettra de réduire, au final, le reste à charge.

Les crédits destinés au financement de la prime pour 2020 s'élèvent à 390 millions d'euros. C'est plus de deux fois ce qu'ont reçu les ménages des quatre premiers déciles au titre du CITE en 2017, à savoir 151 millions d'euros. C'est donc un effort qui me semble bien proportionné pour la première année du dispositif. Il faut également mentionner les 60 millions d'euros transférés à l'ANAH pour lui permettre de bonifier plusieurs de ses programmes qui pouvaient, jusqu'ici, être complétés par le CITE. Au total, ce sont 450 millions d'euros qui sont consacrés au seul financement de la prime, auxquels s'ajouteront les aides de l'ANAH.

À ce stade du projet, le CITE doit être prorogé d'une année supplémentaire pour les ménages intermédiaires, et ses montants doivent être fondés sur des critères relatifs à l'efficacité énergétique des gestes de rénovation. En 2020, la dépense fiscale du CITE sera donc de 1,1 milliard d'euros environ pour les travaux effectués en 2019 ; elle devrait ensuite s'établir à 350 millions d'euros environ en 2021.

En tant que rapporteur pour avis, je soutiens pleinement le nouveau dispositif de la prime, car il permet de renforcer l'effort de rénovation vers les ménages les plus modestes qui représentaient le « maillon faible » du CITE. Mais face à un tel changement, les pouvoirs publics devront être attentifs aux évolutions du marché de la rénovation énergétique, car il est notre principal outil pour réduire la dépense énergétique dans le domaine de l'habitat.

La seconde action créée en 2020 est l'action 3 « Aide à l'acquisition de véhicules propres ». Elle reprend la prime à la conversion des véhicules polluants, qui avait déjà intégré le programme 174 l'année dernière, et le bonus écologique automobile. La prime à la conversion se verra consacrer 405 millions d'euros, soit une baisse de 32 % des crédits par rapport à 2019. Le nombre de primes devrait, en effet, baisser en 2020, en raison de nouveaux critères d'attribution entrés en vigueur au mois d'août, plus exigeants d'un point de vue environnemental. Je rappelle toutefois que le doublement de la prime a été conservé pour les ménages les plus modestes et les gros rouleurs. Le bonus automobile, pour sa part, connaîtra une augmentation de près de 50 % de ses crédits ; ce sont 395 millions d'euros qui permettront de soutenir le développement du marché des véhicules électriques.

Ces deux aides vont dans le bon sens, car elles permettent à nos concitoyens d'opter pour des véhicules plus vertueux à une grande échelle. L'objectif fixé par la ministre de la transition écologique et solidaire de retrait d'un million de véhicules polluants retirés du parc automobile à la fin du quinquennat est donc réaliste et atteignable.

Autre élément du versant solidaire du programme 174, l'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines » disposera en 2020 d'une enveloppe budgétaire de 340 millions d'euros, dont 299 millions d'euros consacrés au financement de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), qui assure le versement des prestations de logement et de chauffage à la population, en diminution, des anciens mineurs et de leurs ayants droit. L'ANGDM s'occupe aussi des prestations relevant de l'action sanitaire et sociale, qui seront financées à hauteur de 21,6 millions d'euros par un versement de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

Lors de nos auditions, nous avons pu constater que l'ANGDM rencontrait des difficultés de gestion pour ces deux missions. Ses crédits au titre du programme 174 ont été régulièrement rabaissés au fil des exercices budgétaires, au point que la trésorerie de l'agence atteint désormais un niveau dangereux pour honorer ses prestations. Quant aux crédits de l'action sanitaire et sociale, ils sont insuffisants pour honorer des prestations indispensables à un public de plus en plus âgé, dont le coût global baisse moins vite que la diminution de 5 % du nombre d'ayants droit. Dans les deux cas, il est important que le Gouvernement préserve les moyens d'action de l'Agence.

L'action 4 finance également, à hauteur de 28 millions d'euros, la structure de liquidation de la Société des mines de potasse d'Alsace. Ce budget est en augmentation de près de 24 % en raison de la montée en puissance des travaux de confinement du site de stockage souterrain de Stocamine.

Je terminerai la présentation du programme 174 avec les actions 5 et 1. L'action 5 « Lutte contre les changements climatiques et pour la qualité de l'air » dispose d'un budget de 34,2 millions d'euros, en très légère augmentation, qui sert principalement à financer les différents organismes chargés de la surveillance de la qualité de l'air aux niveaux national et régional. Ce sont des outils indispensables pour organiser notamment le déploiement des plans de protection de l'atmosphère dans nos agglomérations. Que le niveau de financement reste inchangé est donc un signal positif que nous saluons, même si l'examen détaillé des crédits et de leur affectation pourrait être plus nuancé.

L'action 1 « Politique de l'énergie » finance à hauteur de 1,9 million d'euros différentes actions de l'État permettant de garantir les besoins des consommateurs d'énergie. Elle fournit également une subvention de 2,7 millions d'euros à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) pour ses missions de recensement des déchets nucléaires et le stockage des déchets orphelins. Enfin, elle comprend, pour la première fois, les engagements financiers de l'État pour accompagner les projets de reconversion des territoires d'implantation de la centrale de Fessenheim et des quatre centrales à charbon qui vont fermer – 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits pour aider la réalisation des projets de territoire. C'est un engagement de responsabilité de l'État que nous saluons, car les changements économiques profonds qu'entraînera la fermeture de ces centrales découlent directement de la politique de transition énergétique de l'État. Nous invitons donc nos collègues à consulter la seconde partie de notre rapport pour prendre connaissance de la mise en œuvre de ces différents projets de territoire.

J'en viens aux crédits du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », qui s'élèvent à 6,3 milliards d'euros. L'année 2020 verra la fin du remboursement de la dette que l'État avait contractée vis-à-vis d'EDF en raison du déficit de compensation des charges de service public entre 2009 et 2015. Ce dernier versement s'élèvera à 896 millions d'euros. Le soutien aux énergies renouvelables électriques se verra consacrer 5,1 milliards d'euros, soit une légère baisse de 3 % par rapport à 2019, qui s'explique notamment par une évolution des prix favorable au budget de l'État. En revanche, le soutien à la filière du biogaz est renforcé puisque son budget est en augmentation de plus de 88 %, pour atteindre près de 249 millions d'euros. C'est un effort considérable qui doit permettre de renforcer le développement de la filière pour atteindre les objectifs de la future programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour cette énergie.

Le compte d'affectation spéciale finance également les actions relatives à l'effacement de la consommation, à hauteur de 40 millions d'euros, ainsi que des dépenses relatives à la mise en place d'une ligne d'interconnexion entre la France et l'Irlande, à hauteur de 20 millions d'euros.

En conclusion, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 174 et du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

M. Jean-François Cesarini, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs au transport aérien du programme 203 « Infrastructures et services de transport » et sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Mes chers collègues, dans la mesure où vous avez été destinataires du projet de rapport, je vous ferai une présentation synthétique des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Trois éléments principaux me semblent devoir être mis en valeur. Le premier est que la dynamique de désendettement du budget annexe se poursuit, sa dette ayant été divisée de moitié en cinq ans. Elle devrait s'élever à 662 millions d'euros à la fin de l'année 2020, soit une diminution sur l'année de 72 millions d'euros supplémentaires. Ce désendettement permettra au budget annexe de retrouver des marges de manœuvre pour l'avenir, les dépenses exceptionnelles liées à la crise des années 2008-2009 étant désormais absorbées.

La tenue, en 2018, des Assises du transport aérien a permis de rassembler tous les acteurs de la filière aéronautique autour des enjeux du secteur. Nous sommes dans un moment de transition et nous devons préparer l'avenir. C'est pourquoi j'ai choisi de m'intéresser à deux sujets de fond : la décarbonation du secteur du transport aérien et le maillage aéroportuaire français.

Les émissions de gaz à effet de serre liées au transport aérien peuvent sembler faibles puisqu'elles représentent de 2 % à 3 % de la totalité des émissions annuelles. Toutefois, ce pourcentage est en augmentation tendancielle. D'une part, la croissance forte du trafic aérien dépasse les gains d'efficacité énergétique des avions. Entre 2000 et 2018, les émissions du secteur du transport aérien en France ont augmenté de 21 % pour une hausse du trafic de 62 %. D'autre part, il n'existe pas d'alternative totale et technologique permettant, à court ou moyen terme, de se passer du kérosène d'origine fossile. Les alternatives technologiques telles que les avions électriques ou les moteurs à hydrogène sont encore à l'état de recherche et ne sont, en tout état de cause, adaptées qu'aux appareils de petite taille.

Le deuxième élément marquant est la poursuite de la progression des investissements. En 2020, 315 millions d'euros y seront ainsi consacrés, soit une progression de 18 millions d'euros. Une grande partie de ces investissements sera affectée à la modernisation des systèmes de navigation aérienne, dans le cadre de la convergence technologique du ciel unique européen. Onze projets informatiques structurants ont été engagés en ce sens.

Troisième élément, le protocole social 2016-2019 conclu entre l'État et les agents de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) arrive à son terme. Un nouveau protocole couvrant la période 2020-2024, qui doit être négocié dans les mois à venir, aura pour ambition de poursuivre la modernisation de la DGAC, tout en garantissant à ses agents des conditions de travail améliorées. Le financement de ces mesures a été provisionné à hauteur de 10 millions d'euros.

Le projet de budget pour 2020 s'inscrit dans un contexte particulier : la fragilité du secteur, dont témoignent les faillites récentes des deux compagnies aériennes Aigle Azur et XL Airways, et l'échéance du *Brexit* à laquelle ma prédécesseure, Mme Zivka Park, avait consacré des développements dans son rapport sur le budget 2019. Si la sortie du Royaume-Uni se fait sans accord, ce pays deviendra un pays tiers et verra les taxes sur les vols aériens s'appliquer en conséquence, ce qui pourrait évidemment en réduire le nombre. C'est donc dans ce contexte que nous devons déployer toute une palette de solutions pour faire baisser les émissions de gaz à effet de serre du secteur, qui vont du progrès technologique à l'adaptation des trajectoires de vol en passant par le développement des biocarburants.

L'article 20 du projet de loi de finances prévoit d'augmenter la taxe sur les billets d'avion, hausse qui a été au cœur de nos auditions. Cet article ne concerne pas le budget annexe à proprement parler puisque le produit de la taxe bénéficiera à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Néanmoins, il porte directement sur le secteur du transport aérien. Il ressort de mes auditions que cette contribution est mal comprise dans sa forme actuelle par les différentes parties prenantes. Les compagnies y voient un alourdissement de la fiscalité pesant sur le secteur, dans un contexte où leurs marges sont faibles. Les associations écologiques regrettent le faible niveau de la contribution, qui n'est pas susceptible, selon elles, de dissuader suffisamment de recourir au transport aérien. Par exemple, Greenpeace considère que plus on taxe le secteur aérien, plus les billets seront chers et moins les gens prendront l'avion, ce qui est donc plus écologique. Cette logique n'intègre aucunement la notion de transition écologique. Les producteurs de biocarburants sont déçus de ne pas profiter du produit de cette taxe pour développer des carburants moins polluants.

Certains d'entre nous avaient défendu, en commission, des amendements en faveur de cette écocontribution. À l'époque, le Gouvernement nous avait répondu que ce dispositif ne pouvait être instauré qu'au niveau européen. Désormais, il semble que cette taxe additionnelle sur les billets d'avions soit possible. Nous avons souhaité lui donner une dimension plus écologique afin d'encourager le développement d'une filière française des biocarburants aéronautiques. C'est ainsi que nous proposons d'indexer le montant de cette taxe sur les efforts effectués par chaque compagnie aérienne pour décarboner son kérosène, grâce à un mécanisme de bonus-malus annuel. J'insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts entrepris sur les plans européen et international pour instaurer une taxation du kérosène d'origine fossile. Une telle fiscalité serait un encouragement puissant au développement des biocarburants en rapprochant les coûts de revient de ces deux sources d'énergie.

J'ai étudié, dans mon rapport, le maillage aéroportuaire français dans ses deux composantes qui concernent notre commission : le développement durable et l'aménagement du territoire. Le maillage aéroportuaire est particulièrement dense dans notre pays. La France compte 550 aérodromes, dont 460 en métropole, répartis sur l'ensemble du territoire ; 120 d'entre eux ont une activité commerciale

régulière. La gestion de la majorité de ces aéroports incombe désormais aux collectivités territoriales, qui sont libres de leurs investissements et de leurs choix d'exploitation. Pour les aéroports de petite et moyenne taille, les collectivités doivent concilier des exigences souvent antagonistes. D'un côté, un aéroport est un pôle d'activité économique important qui peut générer des dizaines, voire des centaines ou des milliers d'emplois locaux. Il n'est donc pas rare que les collectivités territoriales cherchent à subventionner des lignes aériennes, quitte à entrer en concurrence avec des aéroports voisins. D'un autre côté, en dessous d'un trafic de 200 000 passagers par an, ces collectivités doivent très souvent contribuer fortement à l'équilibre financier de l'aéroport, notamment par des subventions d'exploitation. La gestion d'un aéroport peut donc constituer un poste budgétaire important pour les collectivités. En outre, un aéroport crée des nuisances pour les riverains, du bruit et de la pollution entre autres.

Il est évident qu'on ne peut pas trouver de solution à ce faisceau de contraintes sans un minimum de coopération et de mutualisation entre aéroports proches. Il serait illusoire de penser que deux aéroports distants de 30 ou 50 kilomètres pourraient assurer chacun la totalité des services aéroportuaires, depuis le trafic commercial jusqu'aux essais en vol, en passant par le fret ou le transport d'affaires. Le maillage territorial dense que connaît notre pays ne pourra perdurer que si des mutualisations entre aéroports proches sont envisagées. Il existe déjà des mécanismes de péréquation, comme les lignes d'aménagement du territoire, qui sont en développement, ou la taxe d'aéroport qui bénéficie aux aéroports de petite et moyenne taille. Mais les bonnes pratiques locales peuvent aussi être sources d'inspiration. Ainsi, un syndicat mixte a été créé pour réunir les aéroports de La Rochelle et de Rochefort, et éviter qu'ils ne soient en concurrence. Les aéroports de Carcassonne et de Perpignan seront gérés, à compter du 1^{er} janvier 2020, par une société publique locale aéroportuaire régionale. Lors du déplacement que j'ai effectué à l'aéroport de Nîmes, j'ai pu vérifier la pertinence de la logique de spécialisation choisie par cet aéroport, d'abord dans le domaine de la défense, ensuite dans celui de la sécurité civile.

Les régions ont un rôle moteur à jouer en matière de mutualisation aéroportuaire. Elles doivent être aidées, et je fais deux propositions en ce sens dans mon rapport. Il s'agirait de mobiliser l'expertise et les financements de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), chère à cette commission, et dont c'est la mission, pour créer des projets de territoire. Aujourd'hui, les bassins de vie ne sont pas forcément dans les mêmes départements ou la même région ; deux ou trois petits aéroports peuvent s'y retrouver en concurrence, coûtant cher à la collectivité et produisant beaucoup de nuisances. Or un nouveau modèle économique est en train d'apparaître, qui est lié, non pas au nombre de passagers, mais à l'activité économique ou aux pistes. L'idée est de créer des pôles d'activité, des « *clusters* » qui créent de l'emploi. L'ANCT pourrait jouer un rôle dans le rapprochement de sites pour créer une gouvernance unique. Il s'agirait donc de dépasser les frontières administratives pour permettre à un bassin de vie de travailler sur l'aérien.

Pour conclure, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », en souhaitant que l'on puisse œuvrer dans les deux perspectives que j'évoquais à l'instant, à la fois l'écologie et l'aménagement du territoire.

Mme la présidente Barbara Pompili. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Pascal Lavergne. Je voudrais, en premier lieu, souligner, au nom du groupe La République en Marche, l'excellent travail de nos deux co-rapporteurs, MM. Jean-François Cesarini et Christophe Arend.

Nous avons eu de longs débats sur le transport aérien dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, qui devrait d'ailleurs revenir en lecture définitive dans les toutes prochaines semaines. La première partie du projet de loi de finances prévoit une écomodulation sur les billets d'avion, et nous saluons l'engagement du Gouvernement sur ce sujet pour que le secteur aérien contribue, lui aussi, à la transition écologique et au financement des infrastructures de transport. Ce secteur connaît, depuis une quarantaine d'années, une croissance continue, mais aussi, depuis quelque temps, des secousses qui mettent en jeu des aspects à la fois économiques et territoriaux. Les cas d'Aigle Azur et de XL Airways nous rappellent qu'il existe une forte concurrence entre les compagnies aériennes.

Je me félicite, par ailleurs, que les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » soient stables sur un an, avec un peu plus de 2 milliards d'euros pour 2020.

Monsieur Jean-François Cesarini, dans votre rapport vous évoquez la possibilité d'une mutualisation de certains aéroports situés sur un même bassin de vie. Si, comme vous venez de le dire, des exemples existent, quelle approche recommandez-vous pour que l'État accompagne au mieux ces mutualisations ? Quels liens pouvez-vous faire avec la deuxième étape de décentralisation voulue par le Président de la République, dans la lignée du rapport que vous avez présenté dans cette commission sur l'aménagement du territoire ?

Concernant la transition énergétique, nous avons également œuvré depuis deux ans, avec la fin de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, la fermeture des centrales à charbon ou encore l'inscription de l'objectif de neutralité carbone en 2050 dans le cadre de la loi relative au climat et à l'énergie. Cela nous impose de prendre des mesures contraignantes et d'accompagner les Français dans cette transition énergétique et écologique. Peut-être doit-on rappeler que l'écologie, c'est l'exigence et la discipline.

Les crédits de paiement du programme 174 connaissent une forte hausse puisqu'ils s'élèveront à 2,4 milliards d'euros en 2020 contre 996 millions d'euros en 2019. Cette augmentation est due à la création de deux nouvelles actions : l'action 2 « Accompagnement de la transition énergétique », dotée de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, répartis entre le nouveau dispositif issu de la transformation du CITE en prime à hauteur de 390 millions d'euros, et le chèque énergie pour 822 millions d'euros en crédits de paiement ; l'action 3 « Aide à l'acquisition de véhicules propres », dotée de 800 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Monsieur Christophe Arend, vous indiquez dans votre rapport que le transfert de compétences pour l'action sanitaire et sociale a créé une situation complexe en raison de la tenue d'un budget distinct pour cette mission, les crédits venant de la CANSSM n'étant pas fongibles dans ceux du programme 174. Pouvez-vous développer les difficultés induites par cette double gestion, et les solutions à apporter pour la rendre plus lisible ?

Au nom du groupe La République en Marche, je salue ce budget qui illustre notre volonté d'accompagner la population, notamment les ménages les plus modestes, dans la transition énergétique et écologique.

Mme Valérie Lacroute. Lorsque l'on parle des infrastructures et services de transports, les Français ne comprennent pas tous la même chose. Les uns se soucient de la qualité du service des lignes ferroviaires, et c'est bien normal. Quelle que soit la ligne, les usagers sont exigeants sur l'état des rames, le prix des billets ou encore la qualité du service lorsqu'ils partent travailler en train, bus ou RER, ces lignes où il faut se serrer pour entrer dans une rame lorsque l'on a la chance d'avoir un train à l'heure... Les autres ne voient que les routes, tout simplement parce qu'ils n'ont pas d'autre choix que de prendre leur voiture. Or vous avez tendance à isoler ces personnes. J'en veux pour preuve la limitation de vitesse à 80 kilomètres/heure et la politique anti-voitures, avec l'interdiction de vente des voitures fonctionnant aux énergies fossiles et hybrides à partir de 2040, pour ne citer que ces mesures prises dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités.

Une fois le constat général posé, on peut s'interroger sur plusieurs points de cette loi de finances. Pensez-vous sérieusement que les mesures présentées répondent à tous les Français ? N'avez-vous pas le sentiment, au contraire, de renforcer la fracture territoriale ?

La reprise de la dette de la SNCF – 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2022 – était nécessaire. Mais quel rôle comptez-vous jouer pour ne pas retomber dans la spirale de l'endettement à l'avenir ? Pouvez-vous nous dire – mais le Gouvernement sera sans doute mieux à même de répondre à cette question – si le régime des retraites des cheminots entrera dans le champ de la réforme souhaitée par le Président de la République ?

Enfin, pourquoi le rapport de M. François Philizot sur les petites lignes ferroviaires, que nous attendons tous depuis des mois, n'est-il toujours pas publié ? Nous avons discuté du projet de loi d'orientation des mobilités sans avoir eu ce rapport, et nous nous apprêtons à étudier un budget des transports sans connaître l'état réel de nos lignes. Naviguer sans cap n'est jamais bon présage.

Mme la présidente Barbara Pompili. Vous avez beaucoup parlé du budget relatif aux transports terrestres, mais il ne sera étudié que le 30 octobre.

M. Jean-Marie Sermier. Nous sommes tous d'accord sur l'urgence climatique mais pas sur les objectifs. Votre objectif est clair : réduire de 75 % à 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité d'ici à 2035 ; le nôtre l'est tout autant : réduire de 40 % les émissions de CO₂ d'ici à 2030. Or ces deux objectifs ne sont pas compatibles. Aussi ne sommes-nous pas favorables à votre projet de loi de finances pour ce qui concerne l'énergie. On ne peut pas soutenir l'éolien à outrance, sachant qu'il ne donne aucun résultat en matière réduction des émissions de CO₂. Je salue la qualité du budget sur le biogaz, mais certains signes sur les tarifs de rachat sont contradictoires, et on annonce des baisses régulières pendant un certain nombre d'années. Voilà pour la production.

Du point de vue de la consommation, alors que le CITE, qui permettait d'isoler les bâtiments, fortement responsables des émissions de CO₂, avait donné pleinement satisfaction, vous le transformez en prime. On aurait pu s'en satisfaire, sauf que vous réservez cette prime aux seuls ménages figurant dans les comptes de l'ANAH, c'est-à-dire aux couples dont le revenu est inférieur à 43 000 euros par an, autrement dit moins de 1 800 euros par mois. Ce n'est pas sérieux ! En fait, vous amputez une grosse partie de l'aide aux bâtiments, puisque vous supprimez également le prêt à taux zéro (PTZ) pour la totalité des zones rurales.

M. Christophe Bouillon. Comme nos rapporteurs pour avis ont balayé un large éventail de sujets avec une rigueur comptable tout en apportant des observations non dénuées d'intérêt, j'insisterai seulement sur quelques points.

S'agissant de la transformation du CITE en prime, que nous ne discutons pas, nous nous interrogeons sur la cible. Le secteur du bâtiment est important pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre, certaines constructions étant très consommatrices d'énergie. Ce secteur réunit deux fortes ambitions : la lutte contre la précarité énergétique et la rénovation des fameux 500 000 logements, objectif ambitieux qui figure toujours dans la loi. Comment parvenez-vous à conjuguer ces deux cibles, sachant qu'en s'intéressant aux seuls publics dits en précarité énergétique, on risque de laisser échapper des publics propriétaires aux revenus moyens ? Un couple dont les deux membres travaillent et dont le logement, situé dans un lotissement en zone périurbaine, mérite d'être rénové, pourra-t-il bénéficier de la prime ?

Quelle est, également, la cible de l'aide à l'acquisition de véhicules propres ? On nous a dit que cette prime avait parfois servi à changer de véhicule, mais à motorisation pas très propre, si je puis dire. Disposez-vous d'une ventilation des emplois de cette prime ?

Quant aux contrats de transition écologique, ils cibleront certes les territoires où les centrales à charbon doivent être supprimées, mais est-il prévu d'élargir le dispositif ? Certains territoires vont d'ores et déjà devoir engager l'après-pétrole ou l'après-chimie. Par exemple, dans la vallée de la Seine, qui compte beaucoup d'industries lourdes, notamment chimiques et pétrolières, seule la partie havraise est concernée puisqu'une centrale à charbon doit y être fermée. Je m'interroge sur la possibilité d'une réflexion plus large en réaction à la récente catastrophe de Lubrizol. Pour ces territoires qui souhaitent travailler sur leur attractivité, l'avenir pourrait passer par une mutation aidée par ce dispositif.

Pour les collectivités, notamment les communautés de communes, qui souhaiteraient prendre la compétence « transport » et devenir autorités organisatrices des mobilités, dans quelle action sont inscrites les aides dont elles pourraient bénéficier ? Lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), on a évoqué la possibilité qu'elles bénéficient d'une fraction de la TVA, mais je n'ai rien vu. Ai-je mal regardé ou cela ne figure-t-il pas dans votre rapport ?

Enfin, nous aurions souhaité que la totalité de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) soit dédiée au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », alors que les deux-tiers sont affectés au budget de l'État.

M. Stéphane Demilly. Le Gouvernement a annoncé récemment que par un amendement au projet de loi de finances, l'État apporterait sa contribution au projet de canal Seine-Nord Europe par le biais de l'AFITF. C'est, bien sûr, une excellente nouvelle pour le développement économique, l'emploi et le report modal dans mon territoire. Cette décision était attendue de longue date. Or je constate que l'amendement n'a pas encore été déposé. J'attends donc de pied ferme qu'il le soit pour la séance. Peut-être les rapporteurs pour avis ont-ils des informations sur ce sujet ?

Avec le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le Gouvernement entend affirmer sa priorité donnée à l'urgence climatique et écologique. La France s'est, en effet, fixé des objectifs ambitieux en la matière, et nous ne pouvons qu'y souscrire. Toutefois, si je partage notamment la volonté d'aller vers une décarbonation du secteur des transports, je suis convaincu que cela ne peut pas se faire de manière brutale. Il est impératif d'accompagner les filières et de ne pas prendre le risque de déstabiliser un secteur du fait de changements radicaux ou d'absence de solutions alternatives. Il faut donc se donner les moyens de ses ambitions tout en accompagnant ces différentes filières.

C'est pourquoi je souhaite insister en particulier sur l'intérêt du développement des biocarburants à destination du secteur aérien, que vous avez mis en avant, Monsieur Jean-François Cesarini. Dans votre rapport, vous écrivez que « si les politiques publiques sont performantes en matière de recherche et de développement visant à réduire la consommation des avions et de réduction des émissions des aéroports, tel n'est pas encore le cas s'agissant du développement d'une filière française des biocarburants aéronautiques. » Vous avez raison, rien n'est prévu dans le projet de loi de finances pour 2020 sur le sujet. Que pouvons-nous proposer pour que les pouvoirs publics s'emparent de la question et y portent véritablement un intérêt ? Quelle solution et quel soutien vous paraissent les plus pertinents ?

Les biocarburants, pour les secteurs tant aérien que terrestre ou maritime, constituent, j'en suis convaincu depuis très longtemps, une voie dans laquelle il convient d'investir si nous voulons respecter nos engagements et être à la hauteur des défis écologiques, climatiques et économiques. Se donner les moyens de ses ambitions, c'est aussi ce qu'appelait de ses vœux le groupe UDI, Agir et Indépendants à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'énergie et au climat, dont le programme « Énergie, climat et après-mines » comporte les principales dépenses relatives aux priorités stratégiques. Nous soutenons pleinement les dispositifs déployés dans ce programme. Pour la plupart, à l'image du dispositif du chèque énergie, ils ont prouvé leur efficacité, et nous ne pouvons qu'inciter à leur déploiement. C'était le cas également du CITE dont nous déplorons les modifications proposées, qui excluent une partie de la population du dispositif. Dans ces conditions, tiendrons-nous l'objectif du Gouvernement d'une émission moyenne de 5,47 tonnes équivalent CO₂ par personne en 2019 ?

Mme la présidente Barbara Pompili. Je constate que beaucoup de vos remarques concernent notre rapporteure pour avis sur les transports terrestres, Mme Bérandère Abba. Vous pourrez lui reposer vos questions lorsqu'elle présentera son rapport.

M. Matthieu Orphelin. Je m'interroge sur les moyens humains affectés à la mission « Écologie, développement et mobilités durables », qui vont diminuer de plus de 1 000 postes. Alors que la discussion sur le projet de loi de finances pour 2020 a commencé depuis plus de quinze jours, nous ne savons toujours pas sur quels services, quels opérateurs, ou quels services déconcentrés porteront ces efforts de réduction. Il faudra vraiment que le ministère lève nos inquiétudes dans les prochains jours, sachant que la mise en œuvre de la transition écologique et solidaire doit être renforcée sur le terrain et que les réductions de postes se poursuivront jusqu'en 2022. Le ministère chargé de l'écologie est l'un des plus gros contributeurs à la baisse des moyens humains, en totale inadéquation avec l'ambition d'accélérer la transition écologique.

Plusieurs des amendements que j'avais déposés sur cette mission ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, mais je peux formuler des remarques.

S'agissant de la transformation du CITE en prime « j'écorénove », il est indispensable que les crédits dédiés soient suffisants, que la politique puisse être pilotée pour que les crédits soient abondés en cours d'année, que la prime soit élargie aux propriétaires bailleurs, et qu'un CITE pour rénovations performantes puisse être réintégré en direction des ménages les plus aisés. Nous espérons que le Gouvernement nous apportera de bonnes nouvelles d'ici à l'examen du texte en séance publique.

S'agissant du plan hydrogène, là aussi il nous faut de la clarté. Ce plan sera-t-il financé à hauteur de 100 millions d'euros dans le projet de budget pour 2020 ? Pour le moment, nous n'avons aucune assurance. Une part sera financée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sans qu'on sache de combien elle sera – 20 millions d'euros, 25 ou 50 ? –, et une autre par le Commissariat général à l'investissement. Il nous faut obtenir l'assurance que ce plan hydrogène, que tout le monde appelle de ses vœux, sera financé à la hauteur de l'ambition initiale.

Enfin, il faudrait réfléchir à une accélération des investissements sur certaines lignes, notamment sur les mobilités actives. Mais nous y reviendrons au moment de la discussion du rapport dédié.

M. Hubert Wulfranc. La mission « Écologie, développement et mobilités durables », c'est la protection de l'environnement et, à mon tour, je me concentrerai sur les moyens humains consacrés à la prévention des risques technologiques. Le rapport du Bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (BARPI) du ministère de la transition écologique et solidaire, publié avant l'accident de Lubrizol, faisait apparaître une hausse très sensible, entre 2016 et 2018, des accidents survenus dans les usines à risques. Ce sont ainsi 1 112 accidents qui ont été recensés en 2018, en hausse de 34 % en deux ans, l'accidentologie due aux usines Seveso contribuant significativement à cette hausse.

Il ressort de ce rapport que les causes profondes de l'augmentation du nombre d'accidents se trouvent dans des facteurs organisationnels – organisation des contrôles, choix des procédés, identification des risques, rédaction des consignes – ainsi que dans la mauvaise prise en compte des retours d'expérience. On touche là du doigt l'insuffisance des contrôles dans ce type d'établissements et donc la baisse des contrôles par les services de l'État. En 2018, le nombre d'inspecteurs des installations classées était de 1 607 agents, contre 1 627 en 2016, et cette baisse est encore plus importante si on établit une comparaison sur la décennie.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une baisse des effectifs de 797 agents dans les services du ministère chargé de l'écologie. Mme la ministre Élisabeth Borne a indiqué que le nombre des inspecteurs d'installations classées serait maintenu, mais, même dans ces conditions, ces agents restent totalement

insuffisants sur le terrain, comme l'a illustré le récent accident survenu à Rouen. Je souhaiterais donc obtenir des réponses sur ce point d'alerte.

Mme Aude Luquet. On a beaucoup parlé, ces derniers mois, de la nouvelle contribution du secteur aérien pour financer le développement d'infrastructures de transport. Dans le contexte favorable d'une hausse continue du transport aérien dans le monde et en Europe, le groupe Mouvement démocrate et apparentés salue le projet de budget consacré au transport aérien, qui dégage un excédent d'exploitation. L'année dernière, le sujet de préoccupation concernait les effectifs des contrôleurs aériens, dont la baisse continue a abouti à une dégradation du service rendu et une augmentation des retards. Qu'en est-il cette année ? Quels choix budgétaires ont été faits afin d'améliorer la situation ?

Dans le cadre de la LOM, fruit d'un long travail de concertation, d'échanges et de débats avec le Gouvernement, les parlementaires et l'ensemble des acteurs de la mobilité ont eu à cœur d'améliorer nos transports du quotidien. Le transport aérien, pour sa part, comporte de nombreuses particularités et n'a pas été traité avec l'ensemble des autres moyens de transport, la réflexion le concernant ayant été renvoyée aux Assises du transport aérien. Un an après, qu'en est-il ? Quels choix budgétaires ont été faits pour prendre en compte le développement et l'impact écologique de ce mode de transport ?

Cette année, mon groupe s'est fortement mobilisé dans la lutte contre les nuisances sonores. C'est un sujet particulièrement important dans le secteur aérien, car, depuis plusieurs années, les associations de riverains demandent la mise en place de nouvelles procédures d'approche des aéroports. Le projet de budget prévoit-il des moyens pour enrayer ces nuisances, devenues insupportables pour de nombreux Français ?

Enfin, des financements ont-ils été dédiés au soutien de nouveaux carburants pour faire ainsi baisser les émissions de gaz à effet de serre des avions ?

Mme la présidente Barbara Pompili. Nous en venons aux questions.

M. Jean-Luc Poudroux. La liquidation de XL Airways a cloué au sol 2 700 passagers qui avaient acheté un billet Paris-La Réunion ou La Réunion-Paris. Serait-il possible, pour l'avenir, de créer un fonds de garantie pour les passagers se retrouvant dans une telle situation ?

M. Adrien Morenas. Monsieur Jean-François Cesarini, comment opère-t-on la mutualisation des aéroports lorsque leur mode de gestion n'est pas le même, par exemple lorsque l'un d'entre eux est financé par le ministère des armées et l'autre par la région ? Que se passe-t-il lorsqu'il s'agit d'aéroports appartenant à des régions différentes ?

Mme Sophie Auconie. Je tiens à saluer, en premier lieu, le travail effectué par les rapporteurs pour avis sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », destinés à la mise en œuvre de nos priorités en matière de lutte contre le changement climatique et d'accompagnement de la transition énergétique, notamment au sein du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », qui regroupe les principales dépenses prévues par la loi relative au climat à l'énergie.

Cette loi fixe notamment pour objectif de ramener de 70 % à 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité française d'ici à 2035. Notre feuille de route énergétique prévoit également, sur la même période, la fermeture de quatorze réacteurs sur cinquante-huit. Or, dans le même temps, nous apprenons que le Gouvernement a envoyé, le 12 septembre dernier, une feuille de route au président d'EDF, afin qu'il soit « en mesure de répondre à l'exécution d'un programme de construction de trois paires de réacteurs sur trois sites distincts ». J'aimerais, Monsieur Christophe Arend, connaître votre sentiment sur ce courrier du Gouvernement à EDF.

Mme la présidente Barbara Pompili. C'est une question que nous ne manquerons pas de poser également au Gouvernement.

Mme Danielle Brulebois. M. Jean-François Cesarini a mis en avant la situation critique des petits aéroports par lesquels transitent moins de 200 000 passagers, ainsi que les difficultés des collectivités qui participent aux frais d'exploitation. Il a émis l'idée de travailler avec l'ANCT à partir des projets de territoire : comment le Gouvernement compte-t-il encourager cette mutualisation ?

Mme Valérie Beauvais. À la lecture du programme « Infrastructures et services de transport », j'ai noté que les crédits de paiement demandés en 2020 s'élèvent à 3,183 milliards d'euros, contre 3,193 milliards de crédits ouverts en 2019, soit une baisse de 0,31 %.

Alors que la mobilité durable est censée être la priorité du Gouvernement, comment expliquer que, à l'intérieur du programme, les crédits alloués au ferroviaire baissent de 0,89 %, alors que l'action consacrée aux transports collectifs connaît une hausse de plus de 80 % et celle consacrée aux fonctions supports une hausse de 60 % ? Pourrions-nous connaître le périmètre exact de ces actions ?

À l'heure où nous n'avons pas encore les conclusions du rapport de M. François Philizot sur le sort des petites lignes, cette baisse des crédits consacrés à l'action ferroviaire me paraît d'autant plus importante qu'elle aura certainement une incidence sur le fret ferroviaire.

Mme la présidente Barbara Pompili. Votre question est très intéressante, mais ce sera à Mme Bérangère Abba de vous apporter une réponse, lorsque nous étudierons le budget concerné.

M. Alain Perea. Alors que nous venons de voter en nouvelle lecture une loi importante sur les mobilités, en insistant sur le fait qu'il fallait avoir une vision globale de l'ensemble des mobilités sur un territoire, je regrette que nous continuions à étudier des budgets « saucissonnés », mode de transport par mode de transport.

Cela me conduit à demander à M. Jean-François Cesarini ce qu'il entend exactement par mutualisation, alors qu'en Occitanie, on vient de décider de mettre un terme aux investissements dans les lignes TGV et de ne plus construire d'infrastructures autoroutières. Comment avoir une approche globale de la mobilité et nous citer en même temps, comme exemples de petits aéroports à mutualiser, ceux de Nîmes et de Perpignan, qui sont en Occitanie ? J'entends les problèmes que posent ces aéroports, notamment la pollution, mais on ne peut faire l'économie d'une vision globale de la problématique des transports.

M. Vincent Descoeur. Le rapporteur pour avis a évoqué la nouvelle prime de transition énergétique et sa fusion avec les aides de l'ANAH : cette prime va-t-elle se cumuler avec les dispositifs du programme « Habiter mieux » ou a-t-elle vocation à s'y substituer ?

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. L'Agence nationale de la garantie des droits des mineurs rencontre aujourd'hui des problèmes de gestion du fait de ses deux sources de financement et des deux missions qu'elle a en charge. Ainsi, le fait que les agents interviennent à la fois sur des prestations liées au logement et sur des aides liées à l'action sanitaire et sociale engendre des difficultés fonctionnelles et comptables. Ces difficultés sont amplifiées par le fait qu'on a voulu considérer que la diminution de 5 % du nombre de bénéficiaires équivalait à une diminution de 5 % des besoins, ce qui n'est nullement le cas, du fait du vieillissement et de la plus grande fragilité de ces bénéficiaires, dont la moyenne d'âge atteint 75 ans dans l'Est de la France, et plus de 84 ans dans le Nord et le Sud. Notre proposition n'est pas de fusionner les deux missions de l'ANGDM, mais de maintenir les deux budgets avec une comptabilité unique, comme l'autorise la loi, sachant que l'ANGDM va également subir indirectement les répercussions de la fermeture d'une de nos deux centrales à charbon.

En ce qui concerne l'extinction du CITE, je partage vos inquiétudes sur l'état actuel du texte. Le fait que les neuvième et dixième déciles, qui assumaient près de 49 % de l'effort de rénovation, perdent le bénéfice de l'aide a de quoi inquiéter dans le secteur du bâtiment. C'est la raison pour laquelle nous travaillons avec le Gouvernement pour éviter les effets pervers. Cela étant, à l'autre bout du spectre, c'est-à-dire dans les quatre premiers déciles, le CITE ne permettait pas aux familles en grande difficulté d'entreprendre des travaux, dans la mesure notamment où ce crédit d'impôt était au mieux différé de douze mois. Le fait de le transformer en une prime versée immédiatement va diminuer le reste à charge, ce qui va faciliter l'accès aux travaux. Quant aux déciles intermédiaires, du cinquième au huitième, il est question qu'ils continuent de bénéficier pour l'instant du CITE, avant de se voir, à leur tour, proposer la prime.

En ce qui concerne le cumul de cette prime avec les aides de l'ANAH, celle-ci doit être dotée de 60 millions d'euros qui doivent lui permettre de mieux répartir les aides – dont certaines seront en effet cumulables. L'accès aux différents dispositifs devrait être facilité, dès le mois d'avril, grâce à la mise en place d'une plateforme unique.

J'ai été interrogé sur les projets de territoire et les contrats de transition écologique, qui renvoient à deux types de situation. Les projets de territoire ont été mis en place quand les mutations territoriales découlaient d'une décision de l'État, par exemple la fermeture de Fessenheim ou l'arrêt des quatre centrales à charbon du Havre, de Cordemais, de Gardanne et la centrale Émile-Huchet. Dans les autres cas, il est tout à fait possible d'envisager d'ores et déjà, selon les sites, des contrats de transition écologique. Il ressort de nos auditions que, lorsqu'il existe un consensus entre les élus et les acteurs locaux, l'État est tout à fait prêt à engager ce genre de procédure.

M. Matthieu Orphelin m'a interpellé sur l'évolution des postes au ministère de la transition écologique et solidaire. Bien que cela ne dépende pas directement de notre programme, nous y sommes très attentifs.

Je répondrai de la même façon à M. Hubert Wulfranc que la prévention des risques ne fait pas partie du programme 174, mais que nous regardons également de très près cette question.

Madame Aude Luquet, on ne peut pas considérer pour l'instant que les efforts faits en faveur du développement du biogaz aient une incidence sur le transport aérien.

Enfin, Madame Sophie Auconie, nous partageons les objectifs que le Gouvernement a inscrits dans la loi relative à l'énergie et au climat en matière de diminution du nucléaire dans notre mix énergétique. Néanmoins, nos auditions nous ont fait comprendre qu'il se posait une question majeure de sécurité de l'approvisionnement électrique, notamment dans l'ouest de la France, du fait de la reconversion de la centrale de Cordemais, de la fermeture de la centrale du Havre et du retard pris par l'EPR de Flamanville, à quoi s'ajoutent les problèmes de soudure détectés sur plusieurs générateurs de vapeur du parc nucléaire. La trajectoire est donc bien actée, mais on ne peut laisser une partie de la France exposée à un risque de rupture d'approvisionnement.

Présidence de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, vice-présidente de la commission

M. Jean-François Cesarini, rapporteur pour avis. M. Pascal Lavergne s'interroge sur le fait de savoir si l'idée d'une mutualisation des petits aéroports s'inscrit dans la lignée de mon rapport sur la décentralisation, conformément à la volonté du Président de la République de franchir une nouvelle étape en ce sens. Cela procède en effet de la même philosophie générale, qui, bien au-delà du transport aérien, devrait s'appliquer à d'autres secteurs, comme la santé ou la

justice. En vérité, l'aménagement du territoire concerne à peu près tous les secteurs d'activité, et notre commission devrait, pour cette raison, être saisie, au moins pour avis, de bien des lois que nous n'examinons pas.

Pour en revenir au secteur aérien, la question se pose d'un cadre et de frontières administratives qui datent de plusieurs siècles et ne correspondent plus aux nouveaux bassins de vie. Les aéroports d'Avignon et de Nîmes sont l'exemple de deux aéroports qui, bien que situés dans des régions différentes, appartiennent au même bassin de vie, à l'intérieur duquel ils sont en concurrence. Chacun absorbe de l'argent public, chacun produit des nuisances sonores, alors que, si nos villes et nos EPCI parvenaient à travailler ensemble, il serait possible, non pas de fermer l'un d'entre eux mais de mutualiser leur gestion pour de meilleures synergies.

En ce qui concerne les biocarburants, si nous avons proposé l'idée d'une modulation de l'éco-contribution, c'est que le fait de taxer de la même manière les compagnies qui font des efforts et celles qui n'en font pas n'a aucun effet incitatif. La modulation, au contraire, devrait pousser les compagnies à utiliser davantage les biocarburants, ce qui ne peut qu'aider au développement de la filière.

L'aviation civile est dotée cette année de 135 millions d'euros destinés à financer la recherche et le développement pour parvenir à un transport aérien moins polluant. Or il se trouve que le produit de l'éco-contribution aérienne est destiné au secteur ferroviaire, à travers l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF). J'ai donc déposé un amendement sur la première partie du PLF pour que l'aviation n'en perde pas ainsi le bénéfice de cette nouvelle contribution : je vous invite à le voter en séance, afin d'encourager l'émergence d'une filière de biocarburants.

S'agissant du contrôle aérien, Madame Aude Luquet, plusieurs actions sont prévues. En premier lieu, comme je l'ai mentionné dans mon propos liminaire, un nouveau protocole social va être négocié pour améliorer l'organisation du transport et du contrôle aériens. En second lieu, onze projets numériques et informatiques structurants sont en cours de développement, pour plus de 2 milliards d'euros, afin d'augmenter la sécurité aérienne. Enfin, dès 2020, les promotions de contrôleurs aériens à l'École nationale de l'aviation civile vont être élargies.

En ce qui concerne les nuisances sonores, nous préconisons que les collectivités locales s'emparent davantage de la question, quitte à leur imposer pour cela des délais d'action, et qu'elles n'attendent pas le dépôt des dossiers pour financer des travaux de rénovation anti-bruit. Nous avons, en effet, constaté que le nombre de dossiers déposés restait assez faible dans le dispositif actuel.

J'en viens à la mutualisation des aéroports. Si l'on prend l'exemple d'Avignon et de Nîmes, cette mutualisation peut passer par la désignation d'un même exploitant, quand bien même le statut de ces deux aéroports est différent. Il

est important de bien comprendre qu'aujourd'hui, le modèle économique des aéroports a profondément évolué : à Avignon, l'autofinancement ne couvre que 5 % des recettes, tout le reste provenant de l'extérieur. L'aéroport est rattaché à un pôle de compétitivité de 27 entreprises, qui représentent 300 à 400 emplois. Ce ne sont donc plus les passagers qui font l'économie de l'aéroport ; pas davantage à Nîmes, qui est spécialisé dans la sécurité civile. Il nous faut donc réinventer des modèles, par exemple des syndicats mixtes ouverts, ainsi que nous l'avons évoqué avec le président de la métropole de Nîmes.

Quoi qu'il en soit, nous préconisons, en cas de mise en place d'une gouvernance commune entre deux aéroports, de maintenir le bénéfice de la taxe d'aéroport pendant plusieurs années après l'arrêt du trafic commercial, afin d'aider les aéroports à développer d'autres activités, dans l'industrie, la technologie ou la recherche. Il faut encourager le développement de ces nouveaux schémas, que l'Agence nationale de la cohésion des territoires doit accompagner en termes d'ingénierie humaine et de financement. Il est essentiel de ne pas fermer ces aéroports qui offrent un formidable maillage du territoire et contribuent au désenclavement, ce qui est l'une des missions de service public.

Ne nous racontons pas d'histoires : Avignon et Nîmes ne feront jamais concurrence à Marignane ou à Montpellier. En revanche, Nîmes peut se prévaloir d'être aujourd'hui un pôle majeur en matière de sécurité aérienne et de sécurité civile, et d'attirer parmi les meilleures entreprises d'Europe et du monde dans ce domaine, lesquelles entreprises n'ont d'ailleurs aucune envie de se délocaliser à Marignane, parce qu'elles bénéficient à Nîmes de meilleures conditions de travail et d'un accès facilité aux pistes.

C'est dans cette logique de réinvention des modèles économiques, Monsieur Alain Perea, que la région Occitanie vient tout récemment de mettre en place un pilotage régional des différents aéroports. C'est un bon exemple d'action permettant de rationaliser le financement, en développant sur chaque site différentes spécialisations. Car c'est tout le sens de la deuxième étape de la décentralisation : à l'inverse des métropoles qui ont vocation à être généralistes, nos territoires doivent se spécialiser, c'est la clef de leur développement.

Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, présidente. Nous en venons à l'examen des amendements.

Article 38 et État B : Crédits du budget général

La commission examine l'amendement II-CD43 de M. Jean-Luc Fugit.

M. Jean-Luc Fugit. Cet amendement vise à augmenter les crédits du programme 174, afin de renforcer les moyens financiers nécessaires à la surveillance de la qualité de l'air. Si ces crédits sont en légère augmentation pour l'action 5 du programme 174, il apparaît en réalité que le financement par l'État des associations chargées de la surveillance de la qualité de l'air est en baisse de

15 %, ce qui me paraît d'autant plus inacceptable que ces associations accomplissent également un travail d'amélioration des instruments de mesure.

Je rappelle que, selon un rapport parlementaire de 2015, la pollution de l'air nous coûte chaque année 5 milliards d'euros, et qu'elle est responsable de 50 000 à 60 000 morts prématurées. Il nous faut donc agir, ce qui passe par la surveillance de la qualité de l'air mais également par un contrôle accru des actions menées pour lutter contre la pollution.

Ces actions se développent sur l'ensemble du territoire. Ainsi, dès le début de l'année prochaine, le nouvel indice Atmo va intégrer la mesure des particules fines d'un diamètre inférieur à 2,5 microns (PM_{2,5}) ainsi que la ministre l'a entériné après le vote unanime du Conseil national de l'air. Cette nouvelle mesure représente du travail supplémentaire pour les associations, et pourtant on diminue leurs moyens. Sans compter que le projet de loi d'orientation des mobilités renforce le rôle des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), notamment dans le développement des plans d'actions en faveur de la qualité de l'air créés par l'article 27 et la mise en place des zones à faibles émissions qui découle de l'article 28.

Je passe sur les cartes stratégiques air qui doivent permettre aux collectivités d'améliorer leur politique d'urbanisme et d'aménagement, mais vous appelle à méditer sur les chiffres suivants : la part de l'État dans le financement des AASQA s'élève actuellement à 0,22 euro par an et par habitant ; mon amendement propose de la porter à 0,29 euro. Cela reste un prix relativement modeste pour préserver ce que nous avons de plus cher en commun, à savoir l'air que nous respirons.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Je partage à double titre votre volonté d'œuvrer en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air. En tant que rapporteur pour avis du programme 174 d'abord, je ne peux voir que d'un bon œil que vous souhaitiez augmenter nos crédits ; en tant que professionnel de santé, je sais ensuite combien la qualité de l'air est une problématique de santé publique et dans quelle mesure investir aujourd'hui dans la qualité de l'air est une manière de réduire demain nos dépenses de santé.

Néanmoins, extraire ces crédits du budget consacré à la prévention des risques technologiques ne me paraît pas une bonne idée, *a fortiori* dans le contexte qu'a rappelé tout à l'heure M. Hubert Wulfranc. Je vous propose donc de retravailler votre amendement pour la séance, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable.

M. Jean-Luc Fugit. J'ai conscience que le prélèvement des crédits sur le budget de la prévention des risques n'est pas nécessairement la meilleure solution, mais j'en profite pour rappeler que les AASQA interviennent également dans le cas d'accidents comme celui de Lubrizol. Atmo Normandie a effectué, en l'occurrence, un travail remarquable – et nous allons l'auditionner dans le cadre de

la mission d'information que la Conférence des Présidents de l'Assemblée a décidé de créer.

J'accepte donc de retirer mon amendement pour le retravailler, mais pensons-y, car il ne sert à rien de se gargariser de grands discours sur la qualité de l'air si l'on n'est même pas capable de se donner les moyens de surveiller correctement les actions que nous menons en la matière.

L'amendement est retiré.

Après l'article 76

La commission examine l'amendement II-CD17 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Il s'agit de demander au Gouvernement la remise d'un rapport qui permettrait d'anticiper et de réfléchir à une refonte des différents dispositifs de soutien au développement des mobilités propres.

Nous avons, par exemple, évoqué, au moment du précédent PLF, la possibilité d'étendre la prime à la conversion à d'autres types de mobilité que l'automobile. Dans le cadre d'une réflexion globale, nous pourrions également réfléchir à l'extension de la prime à la conversion auetrofit d'anciens véhicules diesel ou bien à l'achat d'un véhicule à assistance électrique ou d'un vélo cargo, cette dernière option permettant que la prime à la conversion profite à des ménages modestes qui n'ont pas nécessairement les moyens de racheter une voiture.

Enfin, il faudrait également étudier la possibilité de compléter cette prime pour les ménages modestes qui rachètent un véhicule par d'autres dispositifs, comme le prêt à taux zéro ou des offres de location longue durée. Cela permettrait à ces ménages de financer un reste à charge qui s'élève souvent à 1 000 ou 1 500 euros.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Les barèmes qui établissent les critères d'attribution de la prime ont évolué en juillet dernier. Il me paraît donc un peu tôt pour demander un rapport au Gouvernement. Par ailleurs, lui demander de s'auto-évaluer me semble en contradiction avec notre mission parlementaire de contrôle et d'évaluation de l'action gouvernementale. La réflexion que vous demandez me paraît davantage relever d'une mission d'information. Retrait ou avis défavorable.

M. Matthieu Orphelin. Au-delà de l'évolution des montants alloués, ce rapport permettrait d'étudier d'éventuelles extensions ou évolutions du dispositif, afin qu'elle profite davantage à nos concitoyens, notamment à ceux qui en ont le plus besoin.

Nous manquons d'une réflexion globale sur le sujet et, si je vous accorde que c'est aux parlementaires de faire des propositions, nous sommes assez vite limités dans nos initiatives par le fait qu'elles se traduisent souvent sous forme de dépenses.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 76 : *Rapport sur la mise en œuvre d'un plan d'investissement climat*

La commission en vient à l'amendement II-CD21 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Le jaune budgétaire consacré au financement de la transition écologique met, pour la première fois, en regard les investissements que nécessiterait la trajectoire bas-carbone et ce qui est réellement réalisé. L'écart entre les deux est manifeste : il résulte d'années de sous-investissements.

Nous souhaitons donc que le Gouvernement produise un rapport qui permette d'établir les moyens de respecter la Stratégie nationale bas-carbone qu'il a fixée : à en croire les chiffres du dernier Panorama d'I4CE, il manquerait 15 milliards d'euros d'investissement par an, déficit qui grimperait jusqu'à 30 milliards d'euros après 2024. Ces chiffres recouvrant l'investissement public et privé, on peut imaginer, si l'on conserve la répartition actuelle entre les deux sources de financement, que le déficit d'investissement public s'élève, jusqu'en 2024, à 7 milliards d'euros par an.

Ce n'est évidemment pas un amendement qui règlera le problème mais nous devons aider le Gouvernement dans sa réflexion sur la mise en œuvre d'un nouveau plan d'investissement massif en faveur du climat ; il me semble que cela participe du rôle du Parlement.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Si je reste très réservé sur le fait d'intégrer dans un rapport l'étude des moyens financiers à mobiliser dans le secteur privé, compte tenu de la complexité d'un tel exercice, je trouve intéressant de disposer d'une analyse qui nous permette d'apprécier l'effort d'investissement. J'émetts donc un avis de sagesse.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 76

La commission examine l'amendement II-CD13 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Ce troisième amendement propose de réfléchir à ce que pourrait être une contribution supplémentaire des Français les plus aisés pour financer la transition écologique et solidaire. Il y a beaucoup d'idées sur la table, parmi lesquelles celle d'un impôt de solidarité écologique, que soutiennent

notamment notre rapporteur pour avis M. Jean-François Cesarini et M. François-Michel Lambert.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Vous faites référence, dans votre amendement, aux Français les plus aisés. C'est une notion difficile à cerner et à définir en l'état. Il est donc compliqué, dans ces conditions, d'évaluer les incidences qu'aurait cette nouvelle imposition. Avis défavorable.

M. Matthieu Orphelin. Vous avez raison, et l'étude devra, en effet, définir ce qu'on entend ici par les Français les plus aisés ; sans doute pas les 20 %, mais plutôt les 5 ou 10 % les plus aisés – pourquoi ne pas reprendre les seuils de l'impôt sur la fortune ou de l'impôt sur la fortune immobilière ?

Quoi qu'il en soit, il me paraissait important d'introduire cette question dans nos débats, au moment où ce projet de loi de finances supprime la taxe d'habitation pour les 20 % des Français les plus aisés, ce qui, en année pleine, va représenter une perte de 7 milliards d'euros, somme qui correspond exactement au déficit d'investissement public annuel dans la transition écologique.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine enfin l'amendement II-CD23 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Dans le même sens que l'amendement précédent, cet amendement propose d'étudier l'opportunité d'une réforme de la fiscalité sur les droits de succession et de donation pour financer la transition écologique. Je vais le retirer, car il serait repoussé comme le précédent, mais j'insiste sur le fait que nous devons aborder les vraies questions : il manque dans ce PLF 7 milliards d'euros d'investissements publics en faveur de la transition écologique. Nous devons apporter des réponses à ce déficit, et il existe pour cela toute une série de solutions. Sans ces 7 milliards d'euros, très concrètement, toutes les politiques que nous voulons mettre en œuvre sont vouées à l'échec. Ne nous résignons pas !

L'amendement II-CD23 est retiré.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Je vous remercie de ce retrait, car la modification de la fiscalité que vous proposiez nous paraissait dépasser le strict champ du financement de la transition écologique.

Mme Laurence Maillart-Méhaignerie. Nous avons achevé l'examen des amendements. Le vote sur l'ensemble des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » aura lieu le 30 octobre.

*

* *

Lors de sa réunion du mercredi 30 octobre 2019 matin, suivant l'avis favorable des rapporteurs pour avis Mme Bérangère Abba, M. Christophe Arend, Mme Danielle Brulebois, MM. Jean-François Cesarini, Adrien Morenas et Jimmy Pahun, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », M. David Lorion, rapporteur pour avis, exprimant un avis défavorable, ainsi qu'à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Grand Est

M. Hervé Vanlaer, directeur régional

Délégation interministérielle à l'avenir du territoire de Fessenheim et des territoires d'implantation des centrales de production d'électricité à partir du charbon (DIATFCC)

M. David Coste, délégué interministériel

M. Hervé Leost, sous-directeur des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi au ministère du travail

M. Stanislas Reizine, sous-directeur à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Fédération des mineurs CFDT

Mme Pascale Fouilly, secrétaire générale du syndicat national CFDT des mineurs, assimilés et du personnel du régime minier

Mme Brigitte Clément, secrétaire régionale Lorraine du syndicat national CFDT des mineurs, assimilés et du personnel du régime minier

M. Salvatore Di Rosa, administrateur de la CANSSM, conseiller territorial de la caisse régionale de la sécurité sociale dans les mines de l'Est et membre du bureau national du syndicat national CFDT des mineurs, assimilés et du personnel du régime minier

Fédération des services énergie environnement (FEDENE)

M. Pascal Roger, président

M. Frédéric Gharbi-Mazieux, responsable des affaires institutionnelles, juridiques et territoriales

M. Nicolas Trouvé, associé cofondateur de CiLab

Gazel Énergie

Mme Olivia Levasseur, présidente

Mme Emmanuelle Carpentier, directrice de la réglementation et des affaires publiques

Mme Sivane Soumagnac, responsable affaires publiques

Électricité de France (EDF)

M. Patrice Bruel, directeur des régulations

M. Bertrand Le Thiec, directeur des affaires publiques

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

M. Jean-Louis Bal, président

M. Alexandre Roesch, délégué général

Mme Delphine Lequatre, responsable du service juridique

M. Alexandre de Montesquiou, consultant

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

M. Arnaud Leroy, président

M. Fabrice Boissier, directeur général délégué

Fédération Chimie énergie CFDT (FCE-CFDT)

M. Erwan Le Quellec, animateur métier production thermique EDF

M. Sylvain Badinier, délégué fédéral

Fédération nationale de l'énergie et des mines – Force ouvrière (FNEM-FO)

M. Jean-Pierre Damm, secrétaire général FO Mines et secrétaire du comité d'entreprise de la centrale Émile Huchet

M. Pascal Bernardi, élu du comité d'entreprise de la centrale Émile Huchet et du comité central d'entreprise de Gazel Énergie

M. Philippe Perrochon, délégué syndical FO à la centrale de Cordemais

M. Michel Fenard, administrateur à l'Agence nationale de la garantie des droits des mineurs (ANDGM)

Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)

M. Michel Pascal, directeur général

M. François Baudet, directeur général adjoint

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

M. Laurent Michel, directeur général