

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Examen pour avis de la première partie du projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061) (*M. Serge Bardy, rapporteur pour avis*) 2

Mardi

11 octobre 2016

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, **sur le rapport pour avis de M. Serge Bardy, la première partie du projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061).**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. C'est la seconde fois que notre commission se saisit pour avis de la première partie du projet de loi de finances afin d'examiner les articles traitant plus particulièrement de la fiscalité de l'environnement et des transports. L'exercice est un peu particulier à double titre : en raison des délais, puisque le contenu du projet de loi de finances pour 2017 n'est connu avec certitude que depuis le 28 septembre dernier, mais aussi de la procédure relative aux lois de finances, qui conduira notre rapporteur à défendre les amendements que nous serions amenés à adopter devant la commission des finances, puis en séance publique – c'est d'ailleurs pourquoi nous tenons notre réunion dès aujourd'hui.

Le secrétariat de la commission a reçu 75 amendements, dont cinq ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, et cinq autres ont été retirés par leurs auteurs. Nous avons donc 65 amendements à examiner.

M. Serge Bardy, rapporteur pour avis. Pour la deuxième fois de son histoire, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis de la première partie du projet de loi de finances. Ce projet de budget est à la fois le dernier de la législature et le premier depuis l'accord de Paris de décembre 2015. Le président Jean-Paul Chanteguet a souhaité que cette saisine permette à nouveau la commission de s'assurer de la cohérence du projet de loi de finances avec les engagements pris par le gouvernement en matière de développement durable.

L'accord de Paris et l'adoption des lois sur la transition énergétique et sur la biodiversité rendent cet exercice plus que jamais pertinent. Si nous voulons que notre commission s'impose comme une instance de référence en matière de fiscalité verte et de financement de la transition énergétique, il est crucial que cette pratique s'institutionnalise et s'installe dans le temps. Signe d'un certain engouement des commissaires, 75 amendements ont été déposés, contre seize seulement l'an dernier.

Compte tenu des délais qui m'étaient impartis, j'ai concentré mon rapport sur les dispositions en lien direct avec l'environnement, relatives notamment aux énergies et à la finance responsable.

Ce projet de loi de finances (PLF) contraste avec celui de l'an dernier, à propos duquel mon prédécesseur, Jean-Yves Cautlet, regrettait qu'« aucune disposition ne concerne le développement durable ». Il s'agit même du budget le plus favorable au développement durable de ce quinquennat. Ainsi, le budget du ministère de l'écologie est en hausse de 7 % par rapport à l'an dernier.

Cette augmentation traduit la mise en œuvre des lois environnementales votées par notre assemblée, et en particulier par notre commission. C'est ainsi qu'il ouvre les crédits nécessaires à la naissance de l'Agence française pour la biodiversité (ABF), qui disposera de 60 créations d'emplois sur un total de 1 227 agents. Les crédits destinés à financer les actions en matière de biodiversité augmenteront de 4 millions d'euros.

En 2017, 60 % des investissements verts du troisième programme d'investissements d'avenir seront consacrés à la transition énergétique et seront financés par des obligations d'Etat « vertes » – *green bonds* – que la France sera le premier pays à émettre.

Le Fonds de financement de la transition énergétique sera abondé de 250 millions d'euros en 2017. Il concernera désormais 500 territoires à énergie positive. Les énergies renouvelables bénéficieront d'un milliard d'euros supplémentaires, soit 7 milliards au total. Cette montée en puissance sera financée par l'augmentation du prix de la tonne de dioxyde de carbone (CO₂), qui passera de 22 euros en 2016 à 30,50 euros en 2017.

La loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue connaîtra également une traduction budgétaire. Les crédits destinés à accroître l'attractivité du pavillon français seront augmentés de 19 millions d'euros, ceux consacrés à la préservation de la sécurité et de la sûreté de la navigation le seront de 3,7 millions d'euros.

Enfin, le ministère investit également dans la sûreté nucléaire en dotant respectivement l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) de 30 et de 20 agents supplémentaires.

Je vais maintenant vous présenter brièvement les cinq principaux articles de la première partie du PLF qui nous concernent.

L'article 10 tend à proroger d'une année le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), mis en œuvre le 1^{er} septembre 2014 et dont les dispositions devaient, à l'origine, s'éteindre au 31 décembre 2016. Ce dispositif fiscal, qui favorise des dizaines de milliers d'emplois non délocalisables, a pour objectif d'inciter les ménages à s'engager dans une démarche d'amélioration de la performance énergétique des logements. Sa prorogation constitue donc une excellente nouvelle. Cet article supprime par ailleurs la condition de ressources pour le cumul du CITE et de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), dans le but de favoriser l'accès de tous les ménages au dispositif.

L'article 11 donne au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) la possibilité de financer ses projets en augmentant de quelques centimes, s'il le souhaite, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) perçue sur les carburants commercialisés en Île-de-France. Sur le fond, cette mesure me semble aller dans le bon sens, mais je m'étonne que la majoration ne soit pas la même pour le gazole et pour les autres carburants. Même si l'écart ne porte que sur un dixième de centime, cela me semble être un mauvais signal. Je proposerai donc un amendement pour rétablir l'égalité entre ces deux types de carburant.

L'article 22 vise à augmenter les recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ». L'objectif est d'équilibrer le solde du compte en mettant à contribution les énergies carbonées. En effet, les prévisions évaluent à 5,679 milliards d'euros les charges de service public de l'énergie qui seront supportées par le CAS au titre de 2017. À cette somme viennent s'ajouter le coût des études préalables aux lancements d'appels d'offres pour le développement d'énergies renouvelables, l'annuité de remboursement de la dette supportée par EDF, ainsi que des remboursements partiels de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE). Le montant total des dépenses du CAS « Transition énergétique » au titre de 2017 devrait donc s'élever à environ 7 milliards d'euros, soit 2,6 milliards de plus qu'en 2016.

S'agissant des recettes, le produit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) est stabilisé au niveau atteint en 2016, soit 5,252 milliards d'euros. En tenant compte de l'affectation au CAS de 2,16 % du produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN), soit 30 millions d'euros, de la taxe intérieure de

consommation sur les houilles, lignites et cokes (TICC), soit 14 millions d'euros, et de 1,2 % du produit de la TICPE, soit 368 millions d'euros, l'équilibre du compte suppose l'affectation de 1,319 milliard d'euros au titre du prochain exercice.

L'article 22 fait contribuer les énergies carbonées au financement de la transition énergétique pour un montant représentatif de la hausse du prix de la tonne de carbone entre 2016 et 2017, selon la trajectoire adoptée en loi de finances rectificative pour 2015, et que notre commission avait adoptée à l'unanimité, avec le soutien remarqué de l'opposition. La part de la TIGCN sera portée en 2017 à 341 millions d'euros, celle de la TICC ramenée à 1 million d'euros et celle de la TICPE portée à 1 389 milliard d'euros.

L'article 23 modifie et détaille le barème du malus automobile du compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres ». Le seuil d'application du barème est abaissé à 127 grammes d'émission de CO₂ par kilomètre, les véhicules dont les émissions sont inférieures à ce seuil n'étant pas pénalisés. Par ailleurs, alors que l'ancien barème imposait un malus par tranches, le nouveau barème lisse, gramme par gramme, les pénalités qui sont infligées, de manière à éviter les effets de seuil induits par l'ancien dispositif. À titre d'exemple, l'acquéreur d'un véhicule émettant 127 grammes de CO₂ par kilomètre s'acquittera de 50 euros, quand celui d'un véhicule émettant plus de 190 grammes devra payer 10 000 euros.

Ce nouveau barème, qui pose tout de même – c'est là sa limite – la question de la fiabilité des données fournies par le constructeur, permet d'équilibrer budgétairement le dispositif de bonus-malus, tout en continuant de garantir l'incitation à la baisse des émissions de dioxyde de carbone des véhicules neufs. Le bonus de 10 000 euros versé aux acheteurs de véhicules électriques est prorogé, et complété par un bonus de 1 000 euros accordé aux acheteurs de scooters et de deux-roues électriques.

Enfin, l'article 24 relève le niveau de la taxe d'aménagement du territoire affectée au compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », afin d'assurer l'équilibre de ce compte sans alourdir la fiscalité pesant sur le système ferroviaire.

Au-delà de ces cinq articles, je voudrais dire quelques mots sur ce qui brille par son absence dans le PLF, à savoir la réforme, attendue, de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Au vu du nombre d'amendements déposés sur ce sujet, cette lacune ne vous a pas échappé... Le cabinet de Mme la ministre m'a indiqué que le Gouvernement avait fait le choix de reporter la réforme au projet de loi de finances rectificative (PLFR). On peut évidemment le regretter.

Par ailleurs, et parce que je crois que l'examen pour avis du PLF par notre commission doit aussi être un levier prospectif, je vous proposerai de rebondir sur le propos de Mme Ségolène Royal, qui a déclaré souhaiter que Paris devienne la « capitale de la finance verte », en abordant un débat d'avenir, celui du fléchage de l'épargne des Français vers des investissements plus durables.

Enfin, d'autres mesures relatives à l'environnement figurent dans la seconde partie du PLF, notamment dans les articles non rattachés. Je me bornerai, pour ne pas sortir de mon rôle, à mentionner deux sujets susceptibles de retenir votre attention : d'une part, les amendements que certains d'entre vous ont tenté de déposer sur la redevance pour rejets de polluants toxiques en mer – de « boues rouges » en particulier ; d'autre part, l'article 52 relatif

à la dématérialisation de la propagande électorale, exemple éloquent d'une économie budgétaire maquillée en mesure à finalité écologique, au détriment de la démocratie qui plus est.

Compte tenu de toutes ces considérations, je vous inviterai à émettre un avis favorable à l'adoption de la première partie du projet de loi de finances pour 2017, que nos amendements, je n'en doute pas, contribueront à améliorer encore.

La commission en vient à l'examen des articles.

Après l'article 3

La commission examine, en discussion commune, les amendements CD13 et CD14 de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. Je propose de ramener le taux de TVA réduit à 5,5 % pour les prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets.

Actuellement, ce taux est de 10 %, suite à une augmentation décidée afin de financer le crédit impôt compétitivité emploi (CICE), dont force est de constater qu'il n'a pas produit les effets escomptés sur l'emploi. Ce niveau d'imposition élevé réduit le pouvoir d'achat de nos concitoyens d'environ 150 à 200 millions d'euros par an, et pèse lourdement, en outre, sur les budgets des collectivités, donc sur la fiscalité locale.

S'agissant d'un service de première nécessité, tel que l'a défini l'Organisation mondiale de la santé (OMS), nous prendrions, en ramenant le taux à 5,5 %, une mesure d'équité et de salubrité publique.

Mon amendement suivant CD14 est de repli et se limite à la seule gestion des déchets, hors activités de stockage.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement s'appuie sur les recommandations du comité pour la fiscalité écologique, qui préconise en effet un retour au taux réduit de TVA, en vigueur jusqu'en 2014.

Le CICE s'est toutefois révélé plus avantageux que l'application du taux réduit, dont la remise en vigueur aurait de surcroît un impact financier considérable, estimé selon l'exposé sommaire entre 150 et 200 millions d'euros.

Je ne suis pas un ardent défenseur du CICE, tant s'en faut, et suis donc tenté de souhaiter l'adoption de votre amendement, mais je ne suis pas certain qu'il soit bien raisonnable de ne pas prévoir de compensation financière crédible. Je m'en remettrai donc à la sagesse de la commission.

M. Michel Heinrich. Je me réjouis de la tonalité de cet avis.

La commission adopte l'amendement CD13.

En conséquence, l'amendement CD14 tombe.

Après l'article 6

La commission étudie l'amendement CD40 de M. Christophe Bouillon.

Mme Marie Le Vern. Cet amendement vise à corriger une anomalie fiscale, qui place la France en situation défavorable par rapport aux autres pays européens en raison de l'imposition des industriels soumis à l'obligation légale de détention de stocks de réserve de produits énergétiques. Cette situation pénalisante nuit à l'attractivité de l'investissement en France.

La valorisation comptable de ces stocks obligatoires en fin d'année, qui est très dépendante des fluctuations des cours sur les marchés internationaux, provoque des pertes ou des gains latents qui ne sont pas réalisés et sont indépendants de l'activité opérationnelle de l'entreprise.

Or, lorsqu'il existe des gains latents sur ces stocks, ils sont taxés immédiatement à 100 %, alors que, depuis quelques années, les pertes ne peuvent plus être imputées qu'à hauteur de 50 % des profits éventuels, les années suivantes.

Sans diminuer le niveau de taxation, il est donc proposé d'introduire un mécanisme correcteur permettant d'imputer sans plafonnement les pertes liées aux fluctuations des cours internationaux de référence sur ces seuls stocks de réserve.

La correction de cette anomalie, unique en Europe, et pénalisante pour les détenteurs de stocks de réserve, démontrera encore que l'on cherche à encourager l'investissement dans ces industries, fortement créatrices de richesse et d'emplois en France.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement soulignant une situation unique en Europe a été fort bien défendu, et je ne peux qu'y être favorable, même s'il est quelque peu coûteux.

La commission adopte l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CD41 de M. Christophe Bouillon.

Mme Marie Le Vern. Cet amendement, portant sur le même sujet que le précédent, prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur l'application de la mesure.

M. le rapporteur pour avis. Notre assemblée est extrêmement friande de demandes de rapports, lesquels sont rarement rédigés – ou, lorsqu'ils le sont, ne sont pas lus. Je vous invite donc à la sobriété, c'est-à-dire au retrait de l'amendement, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement est retiré.

Après l'article 7

La commission examine l'amendement CD64 du président Jean-Paul Chanteguet.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Cet amendement tend à appliquer l'amortissement fiscal exceptionnel aux véhicules de 3,5 tonnes fonctionnant au gaz naturel ainsi qu'au biométhane carburant. Il s'agit d'étendre une disposition adoptée lors de l'examen de la loi de finances pour 2016.

M. le rapporteur pour avis. Je suis favorable à cette disposition qui confortera les artisans concernés. Par ailleurs, les biocarburants font partie des leviers devant être utilisés afin d'assurer la transition énergétique et de réduire notre dépendance aux énergies fossiles.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 9

La commission examine, en discussion commune, les amendements CD15 et CD16 de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. Cet amendement vise à aligner le taux de prélèvement pratiqué par le Trésor public sur les frais de gestion et de recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour le compte des collectivités locales sur le taux pratiqué en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties, ces deux taxes faisant l'objet d'un traitement commun par l'administration. Cela représenterait un allègement de la fiscalité locale de plus de 300 millions d'euros par an.

Mon second amendement est de repli, et porte sur la seule TEOM ayant une part incitative.

M. le rapporteur pour avis. Je comprends l'argument, mais l'exposé sommaire n'évoque aucune étude d'impact qui viendrait justifier cette diminution du taux appliqué. En l'état, cet amendement ressemble plutôt à une tentative de transfert fiscal de l'État vers les collectivités, et je ne crois pas que le développement durable doive servir de prétexte à un contournement de la baisse des dotations aux collectivités territoriales, quoi que l'on en pense sur le fond. Je vous propose donc de retirer vos amendements, quitte à les redéposer le cas échéant dans un prochain texte budgétaire, après une étude plus approfondie.

M. Michel Heinrich. Il est pour le moins curieux que la fiscalité pesant sur la gestion des ordures ménagères soit supérieure à la taxe foncière. Cela dit, je retire mes amendements et retenterai ma chance ultérieurement...

Les amendements sont retirés.

Après l'article 10

La commission est saisie de l'amendement CD62 du président Jean-Paul Chanteguet.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. La loi de finances pour 2014 a introduit une taxation basée sur le contenu carbone des énergies. Le montant de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) appliquée au gaz naturel pour véhicules (GNV) est ainsi calculé à 100 % sur le contenu en carbone de ce carburant. Cette taxe s'applique cependant de manière indifférenciée sur le GNV et le bio-GNV.

Produit à partir de déchets, le biométhane est pourtant une énergie renouvelable issue de l'économie circulaire s'inscrivant dans un cycle court du carbone et qui se substitue à des énergies fossiles. Sa valorisation en tant que carburant de substitution est d'ailleurs considérée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) comme vertueuse, car permettant d'éviter d'importantes émissions nettes de gaz à effet de serre.

Le présent amendement propose donc de prendre en compte le caractère renouvelable du bio-GNV dans le taux de TICPE qui lui est appliqué.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable, car l'impact sur les finances publiques devrait être modéré, et en partie absorbé par la hausse de la TICPE.

La commission adopte cet amendement.

Elle étudie ensuite l'amendement CD61 du président Jean-Paul Chanteguet.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. La loi de finances pour 2014 a introduit une taxation basée sur le contenu en carbone des énergies, qui s'applique de manière différenciée au biométhane selon qu'il est injecté ou non dans les réseaux. Le biométhane non mélangé au gaz naturel est ainsi exonéré de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

Je propose que le biométhane mélangé au gaz naturel le soit également.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable. Les biocarburants font partie des leviers pour assurer la transition énergétique et réduire notre dépendance aux énergies fossiles.

M. Jean-Marie Sermier. Notre collègue Martial Saddier, qui ne peut pas être présent car il est retenu en séance, avait déposé un amendement identique.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Il est exact que plusieurs de nos collègues ne peuvent pas être présents, soit en raison du scrutin public, soit parce qu'ils interviendront dans la discussion des amendements sur le projet de loi « montagne ».

La commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle examine l'amendement CD63 du président Jean-Paul Chanteguet.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Le présent amendement vise à développer les énergies renouvelables dans les transports en reconnaissant le bio-GNV comme biocarburant avancé dans le mécanisme de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), et en le faisant bénéficier du mécanisme d'obligation d'incorporation de biocarburant à compter du 1^{er} juillet 2017.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable à cet amendement, qui par ailleurs ne fait peser aucune charge supplémentaire pour les finances publiques.

La commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD50 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement d'avenir, et je souhaite que notre commission l'adopte pour qu'un débat ait lieu sur ce sujet avec la commission des finances et le Gouvernement.

Comme vous le savez, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoyait deux labels publics de certification des produits financiers respectant les enjeux sociaux et environnementaux. Le label « Transition énergétique et écologique pour le climat » a été lancé en décembre 2015 par Ségolène Royal, le label « Investissement socialement responsable » en janvier 2016 par Michel Sapin. Plus d'un milliard d'euros d'actifs sont d'ores et déjà labellisés, mais si nous voulons accompagner ce mouvement vers une finance plus responsable et plus verte, il faudra à terme adosser ces labels à une incitation fiscale. L'objet de cet amendement, élaboré en concertation avec les acteurs engagés en faveur d'une finance responsable, n'est pas de créer une niche fiscale supplémentaire, mais de flécher vers ces produits l'avantage fiscal accordé à l'assurance-vie.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD44 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Aujourd'hui, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) bénéficie aux chaudières à haute pression ainsi qu'aux pompes à chaleur, et l'on ne peut que s'en féliciter au vu des gains d'efficacité énergétique obtenus grâce aux travaux de rénovation énergétique. Une nouvelle filière industrielle innovante est en train de se développer, en France qui plus est, avec de nouveaux produits hybrides. Cette technique de l'hybridation est particulièrement intéressante. Mais elle est nouvelle, et les professionnels constatent que, d'un département à l'autre, l'administration fiscale peut considérer ou non que ces appareils sont éligibles au CITE.

Je propose, pour parer à cette pratique fluctuante, de préciser clairement qu'ils le sont. L'impact sur les finances publiques sera minime, puisqu'il s'agit d'un marché en phase de développement : quelque 1 500 appareils installés chaque année, soit une goutte d'eau au regard du coût total du CITE, évalué à 1,6 milliard d'euros

La commission adopte l'amendement.

Elle se penche ensuite sur l'amendement CD45 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'article 200 *quater* du code général des impôts fixe la liste des équipements, matériaux et appareils, ainsi que le niveau de performance qu'ils doivent atteindre, pour être éligibles au CITE. Un arrêté vient ensuite compléter et mettre à jour, chaque année, ladite liste figurant à l'article 18 *bis* de l'annexe IV du code général des impôts. Les services de l'administration peuvent, par le biais de cet arrêté et en augmentant les exigences de performance, exclure des produits du périmètre du CITE. Dans ce cas, l'information doit être déployée vers tous les installateurs, ce qui peut prendre un temps considérable.

Dans le passé, des équipements ont ainsi pu être déclassés du jour au lendemain alors que des installateurs avaient établi des devis et passé des commandes. Il en est résulté un mécontentement des consommateurs, lié à des promesses d'obtention du CITE non tenues, et des incidents liés à la détermination du taux de TVA, réduit à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique entrant dans le périmètre du crédit d'impôt.

Pour éviter ces difficultés et pour faciliter la mise en œuvre de l'arrêté, je propose d'instaurer un délai minimal de trois mois entre la publication de l'arrêté et son entrée en vigueur effective lorsqu'il conduit à l'exclusion de certains équipements, matériaux ou appareils.

La commission adopte l'amendement.

L'amendement CD68 du président Jean-Paul Chanteguet est alors retiré.

La commission en vient à l'amendement CD69 rectifié du même auteur.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Depuis 1997, les communes de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon relèvent de l'agence de l'eau Seine-Normandie. Il en résulte qu'elles peuvent bénéficier des aides prévues au programme pluriannuel d'intervention de l'agence, mais aussi que les usagers de l'archipel sont soumis aux redevances de cette même agence. Ces redevances sont perçues auprès de l'exploitant du service assurant leur facturation, à savoir les communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade.

Or, depuis l'entrée en vigueur de l'article 84 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et l'augmentation consécutive des redevances pour pollution d'origine domestique, pour modernisation des réseaux de collecte et pour prélèvement sur la ressource en eau, cette situation est difficilement soutenable au regard de la capacité contributive des redevables et assujettis de ce territoire : plus de 56 euros par habitant en 2014. Elle crée, en outre, un déséquilibre significatif entre redevances perçues et aides attribuées, compte tenu des besoins de financement des projets de ce territoire.

Ce contexte a engendré la multiplication des impayés de redevances et, par voie de conséquence, l'interruption durable de l'attribution d'aides aux collectivités du territoire par l'agence de l'eau Seine-Normandie.

En conséquence, le Gouvernement a pris la décision, après avis du Comité national de l'eau, de détacher, par arrêté ministériel du 9 septembre 2016, le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon de la circonscription de l'agence de l'eau Seine-Normandie.

S'agissant des aides aux projets de ce territoire dans le domaine de l'eau, la loi autorise les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon à bénéficier du mécanisme de solidarité financière entre les bassins de métropole et des outre-mer, mis en place en 2008 et géré par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Ce mécanisme constitue en quelque sorte le « droit commun » pour les territoires d'outre-mer depuis cette date, sachant que le rattachement de Saint-Pierre-et-Miquelon à une agence métropolitaine constituait une exception.

Afin de reconnaître *a posteriori* l'inadéquation de cette exception aux enjeux de ce territoire, il est proposé de supprimer rétroactivement, à compter de l'entrée en vigueur de l'article 84 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, le fondement légal de la perception des redevances par l'agence de l'eau Seine-Normandie auprès des collectivités de cet archipel. Ceci annulerait *de facto* leur dette fiscale, ce que seul le législateur peut autoriser.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la commission adopte l'amendement.

Article 11 : *Possibilité pour le STIF de financer ses projets de transport par une modulation de la TICPE en Île-de-France*

La commission examine l'amendement CD43 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet de traiter à égalité l'essence et le gazole, s'agissant de l'éventuelle majoration que pourrait décider d'appliquer le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) pour financer ses investissements. Que le rattrapage fiscal entre le diesel et les autres carburants soit progressif s'agissant de dispositions préexistantes est compréhensible, mais que des dispositions nouvelles introduisent un nouveau biais ne va pas dans le sens d'une fiscalité écologique et responsable.

L'écart de traitement inscrit au présent article entre le gazole et les autres carburants est certes faible – 0,12 centime par litre – mais symbolique d'un nouvel avantage injustifié accordé au gazole. Il convient donc de le supprimer. La limite proposée dans l'amendement résulte de la moyenne arithmétique entre les seuils inscrits à l'article 11. Dans la mesure où la consommation de gazole reste supérieure à celle des autres carburants, cet amendement devrait être bénéfique aux finances publiques.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 ainsi modifié.

Après l'article 11

La commission examine, en discussion commune, les amendements CD36 et CD38 de M. Rémi Pavros.

Mme Catherine Beaubatie. L'amendement CD36 vise à permettre d'affecter une fraction supplémentaire, égale à deux centimes par litre, de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), afin d'équilibrer son budget pour l'exercice 2017.

M. le rapporteur pour avis. Ma position vaut pour cet amendement comme pour le suivant, qui est un amendement de repli. L'AFITF considère ses ressources comme insuffisantes, mais cela reste à démontrer, et ce n'est pas l'avis du ministère. Pour votre information, et même si nous ne sommes pas tenus par cet avis, il faut noter que le budget de l'AFITF varie du fait de décalages entre investissements et dépenses. Je vous propose de retirer ces amendements, sans quoi j'émettrai un avis défavorable.

Mme Catherine Beaubatie. Je les maintiens.

La commission adopte l'amendement CD36.

En conséquence, l'amendement CD38 tombe.

Après l'article 13

La commission est saisie de l'amendement CD49 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. La loi du 18 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LCETV) a instauré un dispositif de gestion des navires de plaisance ou de sport hors d'usage. Ce dispositif prendra la forme d'une filière de responsabilité élargie des producteurs (REP), fonctionnant *via* la création d'éco-organismes auxquels les agents qui mettent sur le marché de tels navires verseront une éco-contribution financière et transféreront la responsabilité opérationnelle de la gestion de fin de vie de ces navires.

La LTECV dispose également que sera affectée annuellement à la gestion de ces navires en fin de vie une quote-part, ne pouvant excéder 5 %, du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN). Le montant retenu pour cette quote-part et l'organisme affectataire seront définis chaque année en loi de finances.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CD47 du même auteur.

M. le rapporteur pour avis. L'objectif de cet amendement est que notre commission envoie un signal fort concernant la fermeture des centrales à charbon, qui sont des installations d'un autre temps. Il n'en reste plus que quatre en France, d'ores et déjà

largement sous-utilisées au demeurant, mais dont l'absence de prix plancher renforce artificiellement la compétitivité apparente.

Certes, cela pose le problème du devenir des salariés de ces centrales, mais il s'agit pour l'essentiel de personnels EDF, qui ne risquent donc pas d'être licenciés, le groupe étant capable de les reclasser en son sein.

Notre commission s'honorerait de faire, enfin, le choix de la fermeture définitive des centrales à charbon dans notre pays.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle aborde les amendements identiques CD11 de M. Michel Heinrich et CD59 du président Jean-Paul Chanteguet.

M. Michel Heinrich. Cet amendement vise à supprimer la « prime aux cancre » , en taxant les produits générateurs de déchets qui n'ont pas de filière de recyclage ou qui ne participent pas à une filière de responsabilité élargie des producteurs.

Cette mesure, avancée lors du « Grenelle de l'environnement » et soutenue par le Comité de l'économie verte (CEV), ne serait que justice, tant envers ceux qui font l'effort de mettre sur le marché des produits recyclables et sont soumis, eux, au dispositif de responsabilité élargie des producteurs (REP), qu'envers les collectivités territoriales et les contribuables – ménages ou entreprises – qui assument seuls le poids de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour l'incinération ou le stockage de ces produits recyclables mais non recyclés – jouets, matériel de bricolage, produits de jardinerie, etc. On estime que cette mesure pourrait rapporter entre 300 et 400 millions d'euros par an.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Très bien défendu ! (*Sourires*)

M. le rapporteur pour avis. L'idée est très intéressante, et vous soulevez un vrai problème. Nous sommes tous favorables, je crois, à l'extension du principe « pollueur-payeur » à un champ toujours plus large de l'économie. Actuellement, si vous mettez sur le marché un emballage en carton recyclable, vous payez une éco-contribution, mais s'il s'agit d'un jouet en plastique, vous ne payez rien !

Je suis donc plutôt favorable à l'amendement, mais le sujet, à ce que m'a dit le ministère, sera traité en loi de finances rectificative. Pour cette raison, je vous suggère de le retirer, à défaut de quoi je m'en remettrai à la sagesse de la commission.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Pour ma part, je trouve qu'il serait bon de l'adopter tout de même dès maintenant.

M. Gilles Savary. Surtout si le ministère est favorable ... (*Rires*)

La commission adopte les amendements.

Puis elle étudie, en discussion commune, les amendements CD17 de M. Michel Heinrich et CD60 du président Jean-Paul Chanteguet.

M. Michel Heinrich. Mon amendement vise à corriger la trajectoire d'évolution de la TGAP « déchets » après 2015 en ce qui concerne les déchets entrant dans les installations

de stockage et de traitement thermique. Je propose de définir les valeurs des taux de référence en faisant évoluer le système des réductions en fonction des évolutions techniques et scientifiques, de façon à garantir que seules les installations présentant les performances environnementales et de valorisation les plus élevées en bénéficient.

Cette disposition est nécessaire à la mise en œuvre de l'objectif national de réduction de moitié des mises en décharge à l'horizon 2025.

M. le rapporteur pour avis. Vous nous présentez des amendements de près d'une dizaine de pages, non assortis d'une étude d'impact, composés de tableaux qui mériteraient à eux seuls une mission d'information parlementaire complète sur la refonte de la TGAP... J'ajoute que le Gouvernement prévoit une réforme de la TGAP dans le projet de loi de finances rectificative. C'est pourquoi je vous demande de retirer vos amendements.

Les amendements sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement CD48 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Les entreprises ont actuellement la possibilité de déduire tout ou partie de la TVA sur leur consommation de gazole. Mon amendement vise à étendre progressivement, sur deux ans, cet avantage à l'essence, afin de ne plus favoriser le diesel.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle aborde l'amendement CD6 de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. Tout le monde peut constater que le prix des énergies fossiles – souvent importées – est aujourd'hui relativement bas. D'autre part, nous avons connu plusieurs hivers doux consécutifs, si bien que les actions visant à améliorer l'efficacité énergétique ne suscitent pas l'engouement souhaité.

C'est pourquoi je propose d'accélérer la trajectoire d'évolution de la contribution climat-énergie, fixée à 30,50 euros la tonne de CO₂ par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, en la portant à 39 euros. Compte tenu de la forte baisse récente des prix de l'énergie – pétrole, gaz, électricité –, cette augmentation serait peu perceptible par les consommateurs et nous permettrait de consacrer des moyens supplémentaires à des actions visant à améliorer l'efficacité énergétique.

M. le rapporteur pour avis. Notre commission a fait adopter l'an dernier une trajectoire pour le prix du carbone, qui permet de jalonner les augmentations et d'offrir une visibilité sur quatre ans. Je signale que la droite avait voté pour, jugeant – je cite M. Bertrand Pancher – qu'il s'agissait d'un amendement « de bon sens » répondant à une demande de l'ensemble des organisations environnementales.

Or, les 39 euros que vous proposez correspondent au taux prévu pour 2018, et l'adoption de votre amendement reviendrait à remettre en cause le travail de notre commission l'an dernier. C'est pourquoi je vous demande de le retirer.

M. Michel Heinrich. N'avez-vous pas déposé le même amendement, monsieur le président ?

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je l'ai déjà retiré (*Rires*) : compte tenu du travail fait l'an dernier, il ne me paraissait pas opportun de remettre en cause, moins d'un an après, le prix de la tonne de carbone fixé pour 2017.

M. Michel Heinrich. Je n'ai pas l'intention, cette fois, de retirer mon amendement car le contexte a évolué. Nous imaginions tous que le prix de l'énergie allait continuer à croître. Or, ce n'est pas le cas, comme on le voit sur le territoire : la mise en œuvre des projets d'intérêt général (PIG) fonctionne moins bien qu'il y a quelques années car, le coût de l'énergie n'augmentant pas, les Français sont moins motivés pour faire des travaux d'amélioration de la performance énergétique.

M. le rapporteur pour avis. Je donnerai deux raisons supplémentaires à mon avis défavorable. D'une part, les agents économiques ont besoin de stabilité et la remise en cause de nos travaux ne serait pas pour eux un signe de sécurité. D'autre part, l'an dernier, la commission des finances avait, à l'unanimité, voté cet amendement – l'un des rares à avoir connu ce sort parmi ceux émanant de notre commission. (*Sourires*)

La commission rejette l'amendement.

Après l'article 16

La commission examine l'amendement CD9 de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. Mon amendement vise à donner des moyens concrets aux collectivités autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz et à leurs gestionnaires de réseaux pour mettre en œuvre des actions favorables à la transition énergétique en lien avec la distribution d'énergie. Il y est proposé de doubler l'enveloppe financière de l'actuel Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) en augmentant le plancher du taux de contribution à ce fonds.

L'amendement tend également à transformer le FACE en fonds d'amortissement des charges de la transition énergétique, dont l'objet serait étendu aux autorités organisatrices de la distribution en monde urbain et à des actions de transition énergétique définies par décret.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'amendement n'est assorti d'aucune étude d'impact ni d'éléments précis quant au nombre de communes concernées ni aux besoins identifiés.

La commission rejette l'amendement.

Elle étudie ensuite l'amendement CD8 du même auteur.

M. Michel Heinrich. Cet amendement vise également à donner des moyens aux collectivités autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz et à leurs gestionnaires de réseaux pour mettre en œuvre des actions de transition énergétique en lien avec la distribution d'énergie. Ces actions seront définies dans un premier décret, leur mode de financement sera précisé dans un second décret.

L'un et l'autre décrets sont déjà prévus dans le code général des collectivités territoriales, mais sans échéance d'adoption. Le présent amendement fixe donc cette échéance à quatre mois à partir de l'adoption de la loi et précise les objectifs visés par les décrets. Il s'agit notamment de permettre à une collectivité de faire financer ces actions par un prélèvement jusqu'à hauteur de 5 % du chiffre d'affaires de sa concession.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Il s'agirait d'un contournement de la fiscalité locale et d'un moyen subreptice d'abonder une dotation de l'État aux collectivités. Ce serait très coûteux et insuffisamment transparent.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CD10 du même auteur.

M. Michel Heinrich. Lorsqu'on ne respecte pas les prescriptions architecturales, la collectivité peut très facilement le contrôler. Ce n'est pas le cas, en revanche, lorsqu'il s'agit des règles de construction relatives à la performance thermique.

Cet amendement a donc pour objet de donner aux collectivités et aux groupements qui le souhaitent des moyens financiers et humains nécessaires pour exercer leur pouvoir de contrôle de l'application de la réglementation thermique en vigueur.

M. le rapporteur pour avis. En l'absence de précisions quant à l'impact, notamment financier, de l'amendement, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article 17 : *Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public*

La commission examine, en discussion commune, les amendements CD37 et CD39 de M. Rémi Pavros.

M. Rémi Pavros. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ne pouvant faire face à l'ensemble des engagements pris pour l'exercice 2017, il faut étudier les possibilités d'abonder son budget.

L'article 17, dans sa rédaction actuelle, plafonne à 735 millions d'euros la ressource issue de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Notre amendement consiste à relever de 800 millions d'euros ce plafond, compte tenu de l'augmentation de deux centimes d'euro par litre du reversement de la TICPE pour l'année 2017.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Vous avez également déposé un amendement de repli, proposant une augmentation deux fois moins forte, mais je rappelle que nous avons voté tout à l'heure un amendement relevant de deux centimes par litre, et non d'un centime, le reversement dont vous parlez.

M. le rapporteur pour avis. Je partage l'idée qu'il faut accroître les dépenses d'investissement dans les infrastructures de transport, mais l'augmentation proposée est à la fois importante et non financée. Je m'en remettrai donc à la sagesse de la commission sur l'amendement principal et serai plus favorable à l'amendement de repli.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Dans la mesure où nous avons voté une augmentation de deux centimes en recettes, il paraîtrait plus cohérent, au contraire, d'adopter le premier que le second.

La commission adopte l'amendement CD37.

En conséquence, l'amendement CD39 tombe.

La commission adopte ensuite l'article 17 ainsi modifié.

Après l'article 17

La commission examine l'amendement CD46 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Je retire cet amendement, m'apercevant qu'il relève en réalité de la seconde partie du projet de loi de finances.

L'amendement est retiré.

Après l'article 18

La commission examine l'amendement CD12 de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. Cet amendement vise à s'assurer qu'au moins 50 % du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « déchets » soit affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour sa politique de gestion des déchets (ADEME), afin qu'elle dispose des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux du plan « Déchets 2014-2025 ».

M. le rapporteur pour avis. Je partage naturellement l'objectif, mais je ne suis pas convaincu par l'amendement, qui présente des faiblesses rédactionnelles et qui est insuffisamment justifié. Il faudrait en particulier mesurer précisément la part qui revient aujourd'hui à l'ADEME. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD7 de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. La chaleur, qui représente plus de 50 % des besoins énergétiques de la France, est aujourd'hui massivement produite par des énergies fossiles importées et émettrices de gaz à effet de serre.

Il faut donc que le Fonds chaleur de l'ADEME apporte le soutien nécessaire à la chaleur renouvelable. L'objectif que s'est fixé la France est d'atteindre 23 % d'énergies renouvelables en 2020, puis 32 % en 2030, et de multiplier par cinq la quantité d'énergies renouvelables et de récupération dans les réseaux de chaleur d'ici à 2030.

La ministre de l'énergie a proposé, dès 2014, de doubler l'enveloppe du Fonds chaleur d'ici à 2017. Je propose de concrétiser ce doublement en lui affectant une partie de l'augmentation de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) dès 2017, à hauteur de 0,53 euro par mégawattheure pour 420 térawattheures de gaz consommé, soit 220 millions d'euros.

M. le rapporteur pour avis. La commission des finances sera saisie demain du même amendement. Je m'en remets à la sagesse de notre commission.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 19

La commission examine l'amendement CD34 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. Je propose, s'agissant de l'affectation de la taxe sur les éoliennes maritimes, de remplacer, au 3° de l'article 1519 C du code général des impôts, les mots : « au financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes » par les mots : « à l'Agence française pour la biodiversité, pour le financement de projets de protection des milieux marins, de promotion des bonnes pratiques environnementales, de préservation de ces milieux et d'approfondissement des connaissances de ces milieux ».

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement semble cohérent, dans la mesure où l'Agence française pour la biodiversité (AFB) regroupera dès janvier 2017 l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et l'Agence des aires marines protégées (AAMP). Je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 22

La commission examine l'amendement CD32 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. De nouveaux modes de traitement thermique des déchets non dangereux se sont développés ces dernières années, dont la combustion ou la pyrogazéification de combustibles solides de récupération (CSR) produits à partir de déchets non dangereux, tels que les déchets ménagers, industriel. Traitement à part entière des déchets, la combustion des CSR fait l'objet, depuis mai 2016, d'un nouveau cadre réglementaire, avec la création d'une rubrique spécifique au sein de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

Je propose de clarifier le champ d'application de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), en y incluant les installations de production de chaleur utilisant des CSR, ainsi que les autres traitements thermiques tels que la pyrogazéification, et de permettre le respect du principe d'égalité entre les traitements thermiques, les taux devant être précisés dans un nouvel article du code des douanes.

M. le rapporteur pour avis. Comme je l'ai dit dans mon introduction, il n'y a rien dans ce projet de loi de finances sur la TGAP, le sujet semblant plutôt promis à un prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR). Ce serait donc aller à contre-courant que d'adopter cet amendement, au demeurant non assorti d'étude d'impact. Je vous suggère donc de le retirer.

L'amendement est retiré.

Après l'article 23 : *Aménagement des ressources du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »*

La commission examine l'amendement CD30 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. Je propose de modifier l'article 266 *sexies* du code des douanes de sorte qu'« à compter du 1^{er} janvier 2017, toute personne qui, pour les besoins de son activité économique, livre pour la première fois sur le marché intérieur des ustensiles de cuisine jetables, des rasoirs jetables, du papier aluminium à usage domestique, des films alimentaires à usage domestique, des serviettes en papier et des lingettes à usage unique » soit redevable de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), selon un barème figurant dans un tableau inclus dans mon amendement.

Il s'agit de réduire ainsi la distorsion de concurrence dont bénéficie le jetable, dont les producteurs ne paient nullement les externalités négatives, d'inciter nos concitoyens à préférer le durable, et de financer des actions de prévention et de lutte contre les déchets marins.

M. le rapporteur pour avis. L'idée est bonne, mais le tableau présenté n'est pas suffisamment explicite. Je vous propose que nous le retravaillions avec le cabinet de la ministre, en vue de la discussion du projet de loi de finances rectificative (PLFR).

L'amendement est retiré.

La commission émet alors un avis favorable à l'adoption de la première partie du projet de loi de finances pour 2017, ainsi modifiée.

Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mardi 11 octobre 2016 à 16 h 15

Présents. - Mme Laurence Abeille, M. Serge Bardy, Mme Catherine Beaubatie, M. Sylvain Berrios, M. Florent Boudié, M. Jean-Louis Bricout, M. Vincent Burroni, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Jean-Jacques Cotel, M. Philippe Duron, M. Yannick Favennec, Mme Geneviève Gaillard, M. Michel Heinrich, Mme Marie Le Vern, M. Gérard Menuel, M. Rémi Pauvros, M. Philippe Plisson, Mme Barbara Romagnan, M. Gilles Savary, M. Jean-Marie Sermier, Mme Suzanne Tallard, M. Patrick Weiten

Excusés. - M. Julien Aubert, Mme Chantal Berthelot, M. Christophe Bouillon, Mme Florence Delaunay, M. Charles-Ange Ginesy, M. Christian Jacob, M. Patrick Lebreton, Mme Viviane Le Dissez, M. Bertrand Pancher, M. Napole Polutéélé, Mme Catherine Quéré, M. Martial Saddier, M. Gilbert Sauvan, M. Gabriel Serville, M. Jean-Pierre Vigier