



N° 266 rectifié

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2017.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME I

## PREMIÈRE PARTIE

PAR Mme LAURIANNE ROSSI

Députée

---



## SOMMAIRE

|  | Pages |
|--|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5     |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....  | 7     |
| <b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....  | 7     |
| <b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....   | 15    |
| <i>Article 8</i> (article 200 <i>quater</i> du code général des impôts) : Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).....  | 15    |
| <i>Article 9</i> (article 265, 266 <i>quinquies</i> , 266 <i>quinquies</i> B et 266 <i>quinquies</i> C du code des douanes) : Trajectoire de la composante carbone pour la période 2018-2022 et conséquences en matière de tarifs des taxes intérieures de consommation..... | 30    |
| <i>Article 9 bis [nouveau]</i> (article 265 <i>septies</i> du code des douanes) : Possibilité de remboursement, sous certaines conditions, du gaz naturel utilisé comme carburant pour le transport de marchandises.....   | 46    |
| <i>Article 9 ter [nouveau]</i> (article 265 <i>octies</i> du code des douanes) : Possibilité de remboursement, sous certaines conditions, du gaz naturel utilisé comme carburant pour le transport de passagers.....   | 47    |
| <i>Article 9 quater [nouveau]</i> (article 266 <i>sexies</i> du code des douanes) : Création d'une taxe sur les hydrofluorocarbures (HFC).....   | 47    |
| <i>Article 9 quinquies [nouveau]</i> (article 265 <i>nonies</i> du code des douanes) : Hausse programmée de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) décharge et incinération .....  | 48    |
| <i>Article 9 sexies [nouveau]</i> (article 39 <i>decies</i> A du code général des impôts) : Prorogation d'un an du dispositif de suramortissement pour les poids lourds fonctionnant au gaz naturel.....   | 52    |
| <i>Article 22</i> (article 65 de la loi de finances pour 2011) : Trains d'équilibre du territoire : traduction, dans le compte d'affectation spéciale, des conséquences du transfert de lignes TET aux régions.....  | 53    |
| <i>Article 23</i> : Taxation des recettes et élargissement des dépenses du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».....   | 60    |
| <i>Article 24</i> (article 1011 <i>bis</i> du code général des impôts) : Bonus-malus automobile : modification du barème du malus (compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres »).....   | 65    |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....  | 69    |



## INTRODUCTION

Votre commission s'est saisie pour avis des articles 8, 9, 22, 23 et 24 du présent projet de loi de finances pour 2018.

L'article 8 propose de réformer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Cet article est issu d'un engagement du Président de la République, réaffirmé par M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, dans le cadre du plan climat. En 2019, le CITE serait supprimé au profit d'un dispositif de prime perçue dès l'achèvement des travaux et non plusieurs mois après.

L'article 9 traite de la contribution climat énergie (CCE), dite « composante carbone », mise en place en 2014. Cette taxe est proportionnelle aux émissions de CO<sub>2</sub> émises lors de la combustion d'un produit énergétique utilisé comme carburant ou combustible. Elle constitue une composante de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

L'article 23 traite du compte d'affectation spéciale (CAS) Transition énergétique qui a introduit en 2015 une réforme du financement des charges de service public de l'énergie – essentiellement l'électricité et le gaz.

Enfin, les articles 22 et 24 de ce projet de loi de finances portent sur le secteur des transports, qui est également au cœur des compétences de votre commission. L'article 22 permet à l'État d'honorer les engagements qu'il a pris vis-à-vis des régions pour le financement des trains d'équilibre du territoire. L'article 24 durcit le barème du malus automobile.

Au cours de ses travaux, votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteure :

– un amendement tendant à reporter du 27 septembre 2017 au 1<sup>er</sup> janvier 2018 l'entrée en vigueur des dispositions relatives au CITE afin de garantir la lisibilité de la mesure. La date du 31 mars 2018 a par ailleurs été substituée à celle du 27 mars 2018 pour fixer la fin de la prise en compte des matériaux d'isolation des parois vitrées au taux de 15 % ;

– un amendement actualisant les valeurs de la tonne carbone inscrites dans la loi de transition énergétique et revalorisant l'objectif pour 2030 ;

– plusieurs amendements identiques visant à reconnaître le gaz naturel comme carburant professionnel et à le faire bénéficier des mêmes avantages que le diesel ;

– un amendement tendant à proroger pendant un an l’avantage du suramortissement dont bénéficient certaines entreprises qui utilisent des véhicules fonctionnant au gaz naturel.

Votre commission a également adopté :

– un amendement visant à rehausser la trajectoire des TGAP décharge et incinération ;

– un amendement tendant à créer une taxe sur les hydrofluorocarbures prélevée auprès des producteurs et importateurs de ces fluides.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, le lundi 9 octobre 2017, pour avis, la première partie du projet de loi de finances pour 2018 (n° 235) (Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis).

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Mes chers collègues, l'ordre du jour de notre commission appelle l'examen pour avis de la première partie du projet de loi de finances pour 2018, sur laquelle la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie de cinq articles : l'article 8, consacré au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ; l'article 9 sur la trajectoire de la composante carbone ; l'article 22 sur les trains d'équilibre du territoire ; l'article 23 sur le compte d'affectation spéciale consacré à la transition énergétique, et l'article 24 sur le bonus-malus automobile.

Quatre amendements ayant été déclarés irrecevables, nous devons en examiner vingt-neuf.

**Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis.** Notre commission est saisie pour avis des articles 8, 9, 22, 23 et 24 du projet de loi de finances pour 2018.

L'article 8 propose de réformer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Le CITE est l'un des principaux outils à destination des particuliers qui souhaitent améliorer la performance énergétique de leur logement. Cet article trouve son origine dans un engagement du Président de la République, réaffirmé par M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, dans le cadre du plan Climat. En 2019, le CITE serait supprimé au profit d'un dispositif de prime perçue dès l'achèvement des travaux et non plusieurs mois après.

Bien que produisant certains effets vertueux, le dispositif du CITE souffre de plusieurs limites. Son coût pour les finances publiques – soit 1,675 milliard d'euros en 2016, et 1,7 milliard d'euros en 2017 – est particulièrement élevé au regard de son efficacité.

Le projet de loi propose de proroger d'une année l'application du dispositif, en prenant en compte les dépenses exposées jusqu'au 31 décembre 2018, et en retenant plusieurs aménagements pour deux catégories de dépenses. Le taux du crédit d'impôt applicable à l'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants et de portes d'entrée donnant sur l'extérieur serait abaissé à 15 % à partir du 27 septembre et ces matériaux seraient

exclus à compter du 28 mars 2018. Les dépenses d'acquisition de chaudières au fioul ne seraient plus dans le champ de la mesure à compter du 27 septembre 2017. Des mesures transitoires pour les personnes ayant engagé des dépenses avant ces dates sont prévues.

D'après le rapport relatif aux aides à la rénovation énergétique des logements privés, remis par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF) en avril 2017, les dépenses afférentes aux fenêtres représentent 38 % du coût total de la mesure en 2015, et elles ont quasiment quintuplé entre 2013 et 2015, alors même qu'elles présentent un rapport très défavorable entre l'euro dépensé et l'économie d'énergie induite par rapport aux autres équipements.

Pour assurer davantage de prévisibilité et de lisibilité de la mesure, je présenterai un amendement afin que les modifications prévues par l'article 8 ne soient applicables qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 et que la suppression des fenêtres du champ d'application du CITE n'intervienne qu'à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018. Les mesures transitoires seraient maintenues et adaptées en conséquence.

L'article 9 traite de la contribution climat énergie (CCE), dite « composante carbone », mise en place en 2014. Cette taxe est proportionnelle aux émissions de CO<sub>2</sub> émises lors de la combustion d'un produit énergétique utilisé comme carburant ou combustible. Elle constitue une composante de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Il s'agit d'un droit d'accise sur les produits énergétiques mis en vente ou utilisés comme carburants ou combustibles pétroliers et assimilés.

Le Gouvernement projette de poursuivre la hausse de la CCE pour atteindre 44,60 euros en 2018, 55 euros en 2019, 65,40 euros en 2020, 75,80 euros en 2021 et 86,20 euros en 2022. Ces objectifs sont plus ambitieux que ceux que le Parlement avait inscrits, en 2015, dans la loi de transition énergétique modifiée par la loi de finances rectificative pour 2015. En effet, les valeurs retenues jusqu'alors s'établissaient à 39 euros en 2018, et progressaient jusqu'à « seulement » 56 euros en 2020 avec un objectif final de 100 euros en 2030.

Nous ne pouvons que nous féliciter de ce regain d'ambition. Toutefois, pour éviter que cette volonté gouvernementale ne se retrouve en contradiction avec les chiffres inscrits dans la loi de transition énergétique précitée, je vous proposerai d'amender cette loi pour la mettre en conformité avec la loi de finances pour 2018. L'objectif de 100 euros la tonne de carbone en 2030 paraissant désormais dépassé, je vous proposerai également de le revoir à la hausse.

L'article 9 organise également la convergence entre la fiscalité du gazole et celle de l'essence sans plomb, prévue à l'échéance 2021. D'ici là, les taxes sur les carburants auront augmenté d'environ 15 centimes par litre pour l'essence sans plomb, soit une augmentation de 11,5 % du prix TTC, et de 30 centimes par litre pour le gazole, soit une augmentation de 25 % du prix TTC.

Le rendement financier de cet alourdissement de la fiscalité sur les carburants s'annonce particulièrement élevé puisque les services du ministère de l'économie et des finances annoncent une ressource nouvelle de 3,7 milliards d'euros en 2018, et de 14,2 milliards d'euros en 2022. Mais le basculement prévisible du parc du gazole vers l'essence sans plomb, conforme aux objectifs poursuivis, et une éventuelle réduction du kilométrage parcouru pourraient réduire les recettes prévues.

L'article 23 traite du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » qui a introduit, en 2015, une réforme du financement des charges de service public de l'énergie, essentiellement l'électricité et le gaz. Composé du programme 764 « Soutien à la transition énergétique » et du programme 765 « Financement de la transition énergétique », le CAS vise des objectifs qui sont, principalement, le soutien aux énergies renouvelables électriques, le soutien à l'effacement de consommation électrique, et le remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'EDF.

Le projet de loi de finances abandonne la logique qui a consisté, en 2016 et 2017, à fixer un niveau de dépenses du CAS en fonction des ressources affectées, au profit de la logique inverse qui consiste à fixer les ressources du CAS en fonction du niveau de dépenses prévu, en grande partie déterminé chaque été par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). En effet, il a été jugé plus prudent de sécuriser les recettes en les inscrivant directement dans la première partie du PLF.

En conséquence, ce même article substitue, en toute logique, un montant à un pourcentage de la taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) afin de s'affranchir des aléas de prévisions de rendement de ces taxes.

Ce même article comporte aussi des dispositions techniques dont vous trouverez le détail dans mon rapport. Il prévoit d'élargir et de diversifier les recettes du CAS « Transition énergétique », en y intégrant les revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité renouvelable bénéficiant des dispositifs de soutien nationaux. Ce mécanisme a pour objectif de certifier le caractère renouvelable de l'électricité produite, communément appelée « électricité verte ». Il vise également à rendre compatible le financement des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables électriques avec les articles 30 et 110 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui interdisent l'instauration de taxes d'effet équivalent à un droit de douane.

Enfin, les articles 22 et 24 du projet de loi de finances portent sur le secteur des transports, secteur au cœur des compétences de notre commission, dont l'évolution sera déterminante pour faire progresser la France vers les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de transition énergétique et de lutte contre

les émissions de gaz à effet de serre. Ces articles concrétisent le respect des engagements pris.

L'article 22 permettra à l'État d'honorer sa parole à l'égard des régions qui ont conclu avec lui des accords leur transférant l'exploitation et l'organisation de la plus grande partie des lignes des trains d'équilibre du territoire (TET).

En mai 2015, dans son rapport « *TET : agir pour l'avenir* », notre ancien collègue Philippe Duron, écrit : « Deux mots résument assez bien l'appréciation des usagers à propos des trains d'équilibre du territoire : l'attachement et l'exaspération. » Le service des trains d'équilibre du territoire étant globalement déficitaire, et la qualité du service s'étant considérablement dégradée, le précédent gouvernement avait, sur la base des recommandations de ce rapport, engagé des négociations avec plusieurs régions pour que, compte tenu de la taille des nouvelles « grandes régions », certaines lignes de TET changent d'autorité organisatrice. Ces lignes devenant, géographiquement, « d'intérêt régional », les six régions concernées en seront désormais responsables. En contrepartie, l'État s'est engagé, d'une part, à continuer de contribuer financièrement à la charge que constitue le déficit de ces lignes, et, d'autre part, à participer au renouvellement de leurs matériels roulants. L'article 22 du projet de loi de finances opère les modifications nécessaires dans le compte d'affectation spéciale qui transcrit, sur le plan budgétaire, la participation de l'État à cette activité ferroviaire.

L'article 24, qui durcit le barème du malus automobile, permettra de financer le nouveau « calibrage » de la prime à la conversion et le bonus à l'achat des voitures électriques. Le bonus-malus automobile a été créé en 2008 pour dissuader les consommateurs d'acheter des véhicules les plus polluants et encourager l'achat de véhicules plus « propres ». On constate qu'effectivement, depuis sa création, le taux moyen des émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières a nettement diminué : de 149 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre, en 2007, il est passé à 110,4 grammes en 2016. Mais ce taux moyen est encore éloigné de l'objectif français et européen de 95 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre. Le Gouvernement en a tiré la conclusion qu'il faut renforcer le caractère dissuasif du malus.

Il est également nécessaire d'accroître les recettes de ce malus pour pouvoir financer un dispositif plus ambitieux de « prime à la conversion », notamment le doublement de cette prime pour les ménages non imposables.

**M. Jean-Baptiste Djebbari.** Les députés du groupe La République en Marche misent sur le sérieux budgétaire dans le respect des engagements pris dans le cadre des accords de Paris et du plan Climat.

Nous présenterons deux amendements sur la première partie du projet de loi de finances. Le premier est relatif à l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui met en œuvre le principe « pollueur-payeur » et vise à inciter les collectivités comme les entreprises à réduire le volume des

déchets qu'elles produisent. Cette mesure sera compensée par un taux réduit de TVA qui permettra d'accompagner les collectivités dans leur effort budgétaire.

Le second vise à augmenter la taxe sur les gaz hydrofluorocarbures (HFC), polluants majeurs dont le pouvoir réchauffant est plusieurs fois supérieur à celui du CO<sub>2</sub>.

Nous soutiendrons par ailleurs les amendements de la rapporteure, en particulier le dispositif relatif au gaz naturel pour véhicule (GNV) qui permettrait aux transporteurs routiers de bénéficier d'un remboursement de la TICPE, à l'instar de ce qui se fait actuellement avec le diesel. Nous pourrions discuter de savoir s'il est préférable de plafonner la TICPE ou de considérer le GNV comme un carburant professionnel.

Nous reviendrons à la charge, en deuxième partie du PLF, avec des mesures qui ont été déclarées irrecevables, comme la généralisation de l'indemnité kilométrique vélo dans les entreprises, qui vise à inciter à utiliser ce mode de déplacement entre le domicile et le travail, ou celle de la prime pour l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE), qui concerne les mobilités douces dans toutes les zones urbaines et rurales.

Le PLF n'épuisera pas la question et nous resterons mobilisés, notamment dans le cadre des assises de la mobilité qui pourraient être l'occasion de progrès majeurs.

**M. Jean-Marie Sermier.** Le groupe Les Républicains ne conteste pas la nécessité du sérieux budgétaire. La plupart des candidats à la plus haute fonction de l'État ont plaidé en ce sens ; il n'est pas question d'agir autrement aujourd'hui. La véritable question consiste en revanche à se demander qui supporte les conséquences de ce sérieux budgétaire, et quelles compensations nous sommes en mesure d'offrir aux Français les plus modestes.

Comme le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels, dont nous avons débattu la semaine dernière en séance publique, les articles du PLF dont notre commission s'est saisie relèvent de l'écologie punitive, même si ces termes irritent certains d'entre vous. Ils comportent de nouvelles taxes et des dispositifs qui vont à l'encontre des pratiques des Français sans proposer de mesures incitatives. Lorsque l'on parle d'écologie, on choisit toujours le « bâton », alors qu'il faudrait privilégier une approche positive.

Le Gouvernement annonce un budget pro-entreprise, mais le coût du travail augmentera en raison de la diminution du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Des baisses d'impôts sont annoncées, mais l'on constate qu'elles seront nettement plus modestes que ce qui était promis. La CSG augmentera dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 alors que les suppressions de cotisations salariales n'interviendront qu'à la fin de cette même année – décalage qui représente tout de même environ 4 milliards d'euros.

Ce budget pénalisera de très nombreux Français, au premier rang desquels les retraités et les personnes dont le seul moyen de transport est la voiture, parmi lesquels se trouvent les habitants des territoires ruraux.

Dès 2018, avec la montée en puissance de la taxe carbone et la hausse prévue de la fiscalité sur le gazole, le prix du gazole à la pompe devrait augmenter de 7,6 centimes par litre, et celui de l'essence de 3,9 centimes par litre. Sur toute la durée du quinquennat, les taxes sur le gazole devraient même augmenter de 31 centimes par litre et celles sur l'essence de 15 centimes par litre. Madame la rapporteure, comme vous venez de l'indiquer : « Le rendement financier de l'alourdissement de la fiscalité sur les carburants s'annonce particulièrement élevé puisque les services du ministère de l'économie et des finances annoncent une ressource nouvelle de 3,7 milliards d'euros en 2018, et de 14,2 milliards d'euros en 2022. »

La hausse de la taxation du carbone et l'accélération de la convergence entre le diesel et l'essence ne facilitent pas la vie des habitants des zones rurales.

J'en viens au CITE. Vous nous annoncez un amendement qui prolongera les mesures en faveur du remplacement des fenêtres jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2018. Certes, nous pourrions passer l'hiver tranquille, mais ensuite ? La logique à l'œuvre me paraît incompréhensible : on veut supprimer une mesure parce qu'elle est coûteuse alors même que cela signifie qu'elle est efficace.

Nous reviendrons aussi sur l'article 24 qui renforce le malus automobile en abaissant son seuil et en durcissant son barème.

**M. Bruno Millienne.** Les députés du Mouvement Démocrate ne sont pas aussi durs que ceux des Républicains. Ils louent le sérieux budgétaire de ce PLF mais rejoignent toutefois leurs collègues concernant la suppression du CITE pour l'installation des fenêtres isolantes. Dans les zones rurales, où beaucoup reste à faire, les gens n'ont pas énormément d'argent. Avril 2018, c'est demain ! Supprimer ce dispositif de façon brutale constitue un vrai problème pour la ruralité, pour la filière bois, et pour les recherches en cours sur les fenêtres à haut rendement thermique qui restituent la chaleur à l'intérieur des maisons. Si le dispositif est coûteux, c'est parce qu'il a du succès : ceux qui rénovent leur maison se précipitent pour en profiter !

Notre groupe reviendra aussi sur la question du GNV, car nous aimerions qu'il bénéficie du statut de carburant professionnel.

Nous n'avons pas d'autres points à soulever parmi les dispositions dont nous sommes saisis.

**M. Bertrand Pancher.** Les députés du groupe Les Constructifs estiment que ce budget est plutôt rassurant, ce qui constitue une nouveauté depuis un certain nombre d'années, mais qu'il comporte aussi des erreurs, parfois graves, voire très graves. Ils espèrent qu'elles seront corrigées.

Généralement, pour analyser un budget, nous nous adressons aux grandes organisations qui disposent de moyens d'expertise nécessaires. Pour la première fois, ces organisations nous ont confié qu'elles étaient dans l'incapacité de porter le moindre jugement. Non seulement nombre d'entre elles ont été mises devant le fait accompli, mais elles estiment qu'elles n'ont pas été informées en temps et en heure. Même si cela est dû au changement de majorité, cette situation complique notre travail. Nous ne remettons pas en cause la bonne volonté du Gouvernement, mais c'est un fait : il nous est difficile de porter un jugement fiable sur ce texte.

Ce budget est rassurant parce qu'il se construit autour d'un certain nombre d'axes qui vont dans le sens d'un changement réel et souhaitable.

L'augmentation du budget de l'écologie de 3,9 % est inédite, même si elle cache le recyclage d'autres mesures, en particulier dans le domaine des transports. Nous en prenons acte. Le renforcement de la fiscalité écologique que nous n'avons cessé d'appeler de nos vœux est désormais engagé, bien qu'elle ne concerne pas encore tous les domaines d'activité. L'alignement progressif de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence est également un bon signe, de même que la volonté de soutenir la rénovation thermique et de faire jouer la prime de conversion des véhicules anciens polluants et le système de bonus-malus. L'augmentation de la fiscalité environnementale s'accompagne de mesures en faveur des plus démunis. Tout cela va dans le bon sens.

Certains aspects de ce budget ne résistent toutefois pas à un examen plus précis. Nous voulons vous alerter sur ces sujets.

Rien n'est prévu s'agissant du doublement du fonds chaleur renouvelable. Chaque année, 5,5 milliards d'euros sont consacrés à l'électricité renouvelable, alors que seulement 200 millions vont à la chaleur renouvelable. Nous ne parviendrons jamais à nos objectifs en matière d'énergie renouvelable si nous n'augmentons pas le fonds chaleur très fortement. Il s'agit d'ailleurs d'un engagement du Président de la République. En la matière, les crédits de paiement sont plus abondants que les autorisations d'engagement. Mes chers collègues, demandez à vos directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) comment sont traitées les demandes de soutien aux unités de méthanisation dans vos départements et vos régions : vous constaterez que la liste d'attente est longue !

La volonté d'exclure du CITE les fenêtres, les portes et les volets isolants donne un signal négatif, même si un amendement devrait permettre de repousser la date d'entrée en vigueur de la mesure en question. J'appelle l'attention de notre rapporteure sur le fait que l'on s'engage dans la rénovation thermique dans le cadre d'un bouquet global en tenant compte de l'amortissement de l'ensemble des travaux. Si, du jour au lendemain, vous retirez les portes et fenêtres, vous déséquilibrez tout l'édifice, si je puis dire. Les jeux de yo-yo fiscaux sont une vraie folie : il serait encore préférable d'avoir un budget deux fois moindre et une stabilité de nos moyens.

**Mme Mathilde Panot.** La lecture du budget inquiète les députés membres du groupe La France Insoumise. Certes les crédits progressent et passent de 9,9 à 10,4 milliards d'euros, mais nous constatons aussi une perte d'effectifs pour le ministère de la transition écologique et solidaire de 1 324 équivalents temps plein, ce qui nous préoccupe pour la mise en application sur le terrain des objectifs de la transition écologique.

Nous avons également lu les documents révélés récemment par *Médiapart*. Ils montrent que le Gouvernement et Emmanuel Macron tentent d'éviter que l'engagement pris par la France à la COP21 de porter la part des énergies renouvelables à 27 % de la consommation d'énergie d'ici à 2030 soit contrôlé régulièrement. Ils préfèrent se contenter d'un unique bilan final. Pourtant tous les experts nous confirment qu'il sera impossible de parcourir les 50 % du chemin encore à accomplir dans les trois années qui suivront 2027.

Dans ces documents, le Gouvernement se déclare également hostile à l'idée d'un fonds de solidarité européen. Tout cela nous inquiète fortement sur notre capacité à tenir les engagements que nous avons pris.

Pour en revenir au texte, nous estimons que certaines dispositions, comme celles relatives à la taxe carbone, pèsent trop sur les particuliers alors que des exemptions sont prévues pour les entreprises intensives en énergie, celles soumises aux quotas de gaz à effet de serre ou dont l'activité est exposée aux fuites de carbone, pour les transporteurs routiers, les taxis, et pour le kérosène – même si chacun sait que l'avion est le transport le plus polluant. D'après Réseau Action Climat, l'ensemble des niches fiscales destinées aux énergies fossiles dans les transports représente 7 milliards d'euros annuels de manque à gagner pour l'État. Nous avons déposé plusieurs amendements visant à éviter que les particuliers soient les seuls à payer, car cela ne nous semble pas efficace.

Dans la même veine, il nous semble incohérent de prolonger le CITE alors que le Gouvernement décide, dans le même temps, d'abaisser les normes environnementales pour la construction. Différentes associations considèrent que les rénovations entreprises ne concernent aujourd'hui que 10 % du parc concerné.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Notre commission exercera toute sa vigilance ; elle sera garante de la cohérence entre les engagements pris et les politiques menées. Nous savons très bien les distorsions que peut engendrer la « politique du silo », et quels écarts on peut parfois constater entre un engagement général et une multitude de mesures particulières. Nous veillerons tous à aider le Gouvernement à rester dans sa ligne.

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 8*

(article 200 *quater* du code général des impôts)

### **Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**

Les engagements de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) résultent des conclusions du Conseil européen d'octobre 2014<sup>(1)</sup> et des engagements propres à la France, définis par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte. La France s'est engagée à atteindre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (baisse des émissions de 40 % par rapport à 1990 d'ici 2030 et de 75 % d'ici 2050 – le facteur 4) et de réduction de la consommation énergétique finale (baisse de 20 % par rapport à 2012 en 2030 et de 50 % en 2050).

Au plan international, l'Accord de Paris signé à l'occasion de la COP21, adopté le 12 décembre 2015, auquel 195 pays et l'Union européenne sont parties prenantes, fixe à la communauté internationale l'objectif de contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels ».

La stratégie nationale bas carbone (SNBC) présentée le 18 novembre 2015 fixe un objectif national de réduction de la consommation énergétique finale dans le secteur du bâtiment de 54 % en 2028 par rapport à l'année 2012.

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) est l'un des principaux outils à destination des particuliers qui souhaitent améliorer la performance énergétique de leur logement. Ce dispositif d'aide à la rénovation énergétique des logements repose sur une logique de soutien à la réalisation de travaux « équipement par équipement », et non sur une logique de rénovation globale du logement.

Bien que produisant des effets vertueux sur l'amélioration de la performance énergétique des logements, sur la résorption de la précarité énergétique, sur le soutien à l'activité économique pour les entreprises du bâtiment et sur la montée en compétence des professionnels, ce dispositif souffre toutefois de plusieurs limites et présente un coût pour les finances publiques particulièrement élevé (1,675 milliard d'euros en 2016 ; 1,7 milliard d'euros prévus en 2017) au regard de son efficacité.

Le projet de loi de finances pour 2018 propose, dans un premier temps, de recentrer le dispositif sur les dépenses de rénovation les plus efficaces, avant de lui substituer, en 2019, une prime immédiatement perceptible au moment des

---

(1) Baisse de 40 % des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990, réduction de la consommation énergétique finale de 27 % et 27 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique à cette même date.

travaux et non l'année suivante, afin de lever la contrainte de liquidité posée par le dispositif du crédit d'impôt. Les contours de ce nouveau dispositif restent à définir.

L'intérêt de la subvention résiderait dans le fait qu'elle est perçue au moment où la dépense est engagée et non pas une année voire une année et demie après comme c'est nécessairement le cas avec un crédit d'impôt.

## I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a été créé par la loi de finances pour 2015<sup>(1)</sup> et s'est substitué à l'ancien crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD), lui-même issu du crédit d'impôt pour l'acquisition de gros équipements (ascenseurs, sanitaires, chauffage), créé par l'article 5 de la loi de finances pour 2000 et revu à plusieurs reprises.

Défini à l'article 200 *quater* du code général des impôts, ce crédit d'impôt<sup>(2)</sup> est égal à 30 % des dépenses engagées pour l'amélioration de la performance énergétique du logement. Les dépenses sont retenues, pour le calcul du crédit d'impôt, dans la limite de 8 000 euros pour une personne seule et de 16 000 euros pour un couple soumis à imposition commune (avec une majoration de 400 euros par personne à charge et de 200 euros par enfant en résidence alternée).

Le crédit d'impôt est ouvert aux propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit pour les dépenses réalisées dans leur résidence principale.

Prorogé à de nombreuses reprises et peu à peu recentré sur les dispositifs plus performants et les plus adaptés à l'objectif recherché, le crédit d'impôt pour le développement durable puis le CITE ont connu des taux différenciés selon les équipements et matériaux concernés.

À l'heure actuelle, la liste des dépenses éligibles est fixée au 1 de l'article 200 *quater* et comporte les dépenses, payées jusqu'au 31 décembre 2017, au titre de l'acquisition des équipements, matériaux et appareils suivants :

- chaudières à haute performance énergétique ;
- matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants ou de portes d'entrée donnant sur l'extérieur ;
- pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques, ainsi que de l'acquisition de matériaux de calorifugeage de tout ou partie d'une installation de production ou de distribution de chaleur ou d'eau chaude sanitaire ;

---

(1) Article 3 de la loi n° 2014-1654 de finances pour 2015.

(2) À la différence d'une réduction d'impôt, lorsque le crédit d'impôt excède l'impôt dû, l'impôt dû est nul et le contribuable reçoit un versement de la part du Trésor public correspondant au montant de cet excédent.

- appareils de régulation de chauffage ;
- équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable ;
- systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie hydraulique ou à partir de la biomasse ;
- pompes à chaleur, autres que air/air, dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire, ainsi que du coût de la pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques ;
- équipements de raccordement à un réseau de chaleur, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération, ainsi que des dépenses afférentes à un immeuble situé dans un département d'outre-mer, au titre de l'acquisition d'équipements de raccordement à un réseau de froid, alimenté majoritairement par du froid d'origine renouvelable ou de récupération ;
- chaudières à micro-cogénération gaz d'une puissance de production électrique inférieure ou égale à 3 kilovolt-ampères par logement ;
- appareils permettant d'individualiser les frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire dans un bâtiment équipé d'une installation centrale ou alimenté par un réseau de chaleur ;
- système de charge pour véhicule électrique ;
- équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires ainsi qu'équipements ou matériaux visant à l'optimisation de la ventilation naturelle (brasseurs d'air) pour un immeuble situé à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte.

Les dépenses prises en compte dans le champ du crédit d'impôt recouvrent également celles liées à la réalisation, en dehors des cas où la réglementation le rend obligatoire, du diagnostic de performance énergétique défini à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation. Pour un même logement, un seul diagnostic de performance énergétique ouvre droit au crédit d'impôt par période de cinq ans.

La base du crédit d'impôt est constituée du prix d'achat des équipements, matériaux ou appareils ou du montant des dépenses de diagnostic de performance énergétique. À l'exception de certaines dépenses, la main-d'œuvre correspondant à la pose des équipements, matériaux ou appareils est, par principe, exclue de la base du crédit d'impôt.

Pour les dépenses payées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 en métropole et le 31 décembre 2015 dans les départements d'outre-mer (DOM), le bénéfice du crédit d'impôt est conditionné au respect de critères de qualification de l'entreprise

réalisant les travaux afin de garantir la qualité de l'installation ou de la pose de certains équipements, matériaux ou appareils. À cet effet, l'entreprise doit être titulaire d'un signe de qualité « RGE » (reconnu garant de l'environnement).

Enfin, s'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les travaux portant sur la pose, l'installation et l'entretien des matériaux, équipements ou appareils mentionnés à l'article 200 *quater* du CGI, réalisés dans des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans, lorsqu'ils ne concourent pas à la production d'un immeuble neuf ni à une augmentation de la surface de plancher de plus de 10 %, sont éligibles au taux réduit de 5,5 %, de même que les travaux induits qui leur sont indissociablement liés.

## **II. UN DISPOSITIF APPELÉ À ÊTRE SUPPRIMÉ AU PROFIT D'UNE SUBVENTION DÈS 2019 ET POUR LEQUEL UNE SOLUTION DE TRANSITION EST PROPOSÉE**

Le Président de la République s'était engagé à rechercher à transformer ce CITE en une prime immédiatement perçue lorsque la dépense est engagée et les travaux achevés. Le délai, de plus d'un an parfois, qui sépare la perception du crédit d'impôt de la dépense et l'achèvement des travaux constitue en effet un obstacle pour les ménages plus modestes dont les revenus ne permettent pas d'avancer l'intégralité du financement des travaux ni de supporter un tel décalage dans le temps, inhérent à tout dispositif fiscal.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, a réaffirmé cet engagement le 19 septembre dernier dans le cadre de la présentation du paquet solidarité climatique s'inscrivant dans le plan climat.

### **A. LE RECENTRAGE DU DISPOSITIF ET SA PROROGATION POUR 6 MOIS UNIQUEMENT JUSQU'AU 27 MARS 2018 POUR CERTAINS MATÉRIAUX**

**D'après le rapport relatif aux aides à la rénovation énergétique des logements privés, remis par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des Finances (IGF) <sup>(1)</sup>, les politiques publiques de soutien à la rénovation énergétique des logements privés représentent un coût de 3,2 milliards d'euros pour l'État en 2016, dont un peu plus de la moitié pour le CITE, un peu moins du tiers pour le taux réduit de TVA à 5,5 %, et un peu plus d'un huitième pour le programme Habiter Mieux de l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) destiné aux ménages à revenus modestes. La place du CITE est donc majeure dans ces politiques d'aide.**

Le coût du crédit d'impôt est passé de 874 millions d'euros en 2015 (travaux réalisés en 2014) à 1,675 milliard d'euros en 2016 (travaux réalisés en 2015). Cette dépense devrait être stable en 2017 (1,7 milliard d'euros au titre des travaux réalisés en 2016).

---

(1) Rapport prévu par l'article 23 de la loi de finances pour 2017.

La hausse rapide du coût du CITE est due au fait que le dispositif a fait l'objet de simplifications significatives à l'occasion de la transformation dans la loi de finances pour 2015 du CIDD en CITE (taux unique remonté à 30 %, suppression du bouquet de travaux).

Il est proposé de **proroger d'une année l'application du dispositif** (dépenses exposées jusqu'au 31 décembre 2018), en retenant plusieurs aménagements pour deux catégories de dépenses : **l'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants et de portes d'entrée** donnant sur l'extérieur et l'acquisition **de chaudières au fioul**.

En ce qui concerne l'acquisition de **matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants et de portes d'entrée** donnant sur l'extérieur, il est proposé de réduire le taux du crédit d'impôt de 30 % à 15 % pour les dépenses payées à compter du 27 septembre 2017 et jusqu'au 28 mars 2018. Cette catégorie de matériaux et d'équipements n'ouvrira plus droit au crédit d'impôt pour les dépenses engagées à compter du 28 mars 2018.

Toutefois, afin d'apporter la lisibilité nécessaire aux particuliers et professionnels du secteur, s'agissant des personnes ayant accepté un devis et versé un acompte avant le 28 mars 2018, il est proposé de permettre l'application du crédit d'impôt au taux de 15 % pour les dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2018.

Les personnes ayant accepté un devis et versé un acompte avant le 27 septembre 2017 continueront également de se voir appliqué le taux de 30 % pour toutes les dépenses engagées en 2018.

Les dépenses afférentes au remplacement de fenêtres constituent le premier poste de dépenses du CITE, alors même que le rapport de l'IGF et du CGEDD précité souligne qu'elles produisent peu d'effets. Ainsi, en 2015, les dépenses liées aux changements de fenêtres ont représenté 38 % des dépenses totales déclarées au titre du CITE, contre 16,5 % en 2013. Les préoccupations afférentes à ce type de dépenses sont parfois liées à la sécurité du logement ou à des critères de confort. Il en résulte que des effets d'aubaine, déjà mis en évidence par la Cour des Comptes en 2016 <sup>(1)</sup>, existent pour cette composante de la mesure.

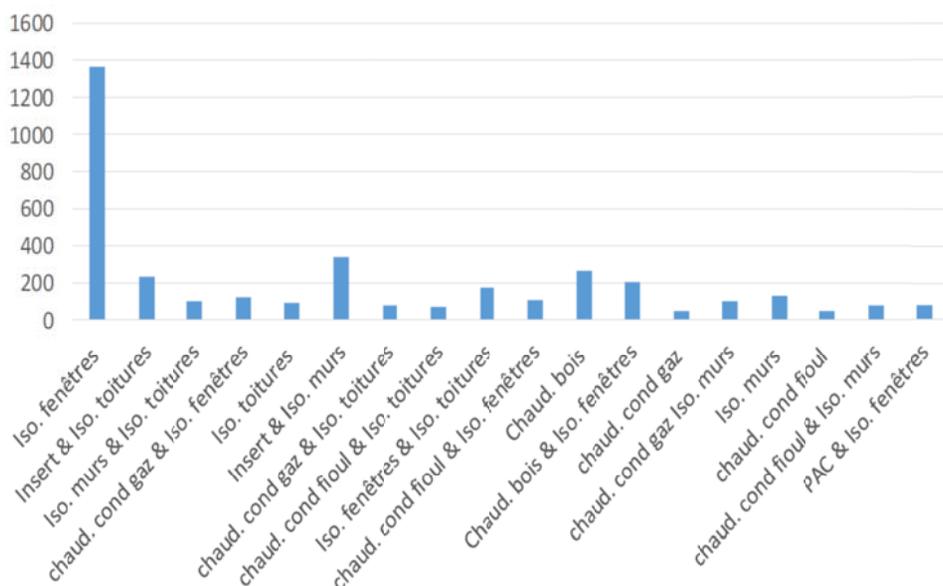
Le rapport souligne en particulier que le crédit d'impôt moyen nécessaire pour réaliser une économie de 1 Mégawattheure (MWh) est de 1 350 euros pour l'isolation des parois vitrées, alors qu'il n'est que de 100 euros pour l'isolation de la toiture d'un logement.

Le graphique suivant, extrait du rapport précité, met en exergue les différents rapports coût/efficacité (coût du CITE par Mégawattheure économisé par an) selon les catégories d'équipements.

---

(1) *Cour des comptes* : L'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable, novembre 2016.

### RATIO COÛT CITE TOTAL SUR ÉCONOMIES D'ÉNERGIE (EN €/MWH/AN)



Source : Rapport relatif aux aides à la rénovation énergétique des logements privés rendu par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable en avril 2017, ADEME.

Les dépenses relatives aux fenêtres représentent 38 % des dépenses totales déclarées au titre du CITE en 2015 (soit plus de 630 millions d'euros de crédit d'impôt) et le crédit d'impôt attribué au titre de ces dépenses a quasiment quintuplé entre 2013 et 2015, alors même qu'elles présentent un rapport très défavorable entre l'euro dépensé et l'économie d'énergie induite.

Ce quintuplement s'explique en particulier par l'augmentation du taux du crédit d'impôt et la suppression de la condition tenant à la réalisation d'un bouquet de travaux.

Le rapport souligne également plusieurs éléments qui témoignent d'un effet inflationniste du dispositif du CITE concernant la menuiserie bois et PVC sur une période récente.

**Le présent article vise également à exclure du dispositif, à compter du 27 septembre 2017, l'acquisition de chaudières utilisant le fioul** comme source d'énergie. Ces chaudières étant les plus carbonées, il apparaît que le crédit d'impôt ne devrait plus soutenir leur acquisition.

Là encore, une mesure d'application transitoire est prévue pour les dépenses exposées jusqu'au 31 décembre 2018 pour les personnes qui ont signé un devis et versé un acompte avant le 27 septembre 2017.

Ces dispositions sont sans incidence sur le taux réduit de TVA à 5,5 % qui continuera de s'appliquer à la pose, l'installation et l'entretien de ces équipements dans les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans.

**Il résulte des modifications proposées un recentrage réel, quoique complexe pour l'année 2018, de la mesure sur les dépenses les plus efficaces en termes d'économie d'énergie et de décarbonation.**

S'agissant des dépenses d'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, des volets isolants et des portes d'entrée donnant sur l'extérieur, **l'économie attendue des dispositions du présent article est évaluée à :**

– 450 millions d'euros pour l'application du taux de 15 % au lieu de 30 % en année pleine ;

– 900 millions d'euros pour la suppression des équipements de la liste des dépenses éligibles en année pleine.

**Le gain lié à la suppression du CITE pour les chaudières au fioul** est estimé à 13 millions d'euros pour une année pleine.

Le coût du CITE au titre des revenus de l'année 2018 serait donc réduit de près de moitié (875 millions d'euros).

#### RÉSUMÉ DES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

|  |  |
|--|--|
| <b>Acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants et de portes d'entrée donnant sur l'extérieur</b> | Dépenses payées à compter du 27 septembre 2017 : baisse du taux du CITE de 30 à 15 %   |
|  | Dépenses payées à compter du 28 mars 2018 : suppression de l'éligibilité au CITE   |
|  | Maintien du bénéfice du CITE pour les dépenses exposées jusqu'au 31/12/2018 au taux de 30 % si un devis a été signé et un acompte versé avant le 27 septembre 2017 |
|  | Maintien du bénéfice du CITE pour les dépenses exposées jusqu'au 31/12/2018 au taux de 15 % si un devis a été signé et un acompte versé avant le 28 mars 2018      |
|  | Travaux de pose et d'entretien : le taux de TVA réduit à 5,5 % est maintenu sans limite de durée   |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Chaudières à haute performance énergétique au fioul</b></p>  | <p>Dépenses payées à compter du 27 septembre 2017 : suppression de l'éligibilité au CITE</p> <p>Maintien du bénéfice du CITE pour les dépenses exposées jusqu'au 31/12/2018 au taux de 30 % si un devis a été signé et un acompte versé avant le 27 septembre 2017</p> <p>Travaux de pose et d'entretien : le taux de TVA réduit à 5,5 % est maintenu sans limite de durée</p> |
| <p><b><u>Autres matériaux et équipements éligibles :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- chaudières à haute performance énergétique autres que celles fonctionnant au fioul ;</li> <li>- matériaux d'isolation des parois opaques (murs, planchers bas et toitures) ;</li> <li>- matériaux de calorifugeage pour certaines installations ;</li> <li>- appareils de régulation de chauffage ;</li> <li>- équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable ;</li> <li>- pompes à chaleur pour la production d'eau chaude sanitaire (autre que air/air) et échangeurs de chaleur souterraine ;</li> <li>- systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie hydraulique ou de biomasse ;</li> <li>- équipements de raccordement à un réseau de chaleur alimenté en majorité par des énergies renouvelables ;</li> <li>- outre-mer : certains équipements de raccordement à un réseau de froid alimenté en majorité par du froid d'origine renouvelable ;</li> <li>- chaudières à micro-cogénération ;</li> <li>- appareils permettant d'individualiser les frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire ;</li> <li>- système de charge pour véhicule électrique ;</li> <li>- outre-mer : équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires ainsi que équipements ou matériaux visant à l'optimisation de la ventilation naturelle.</li> </ul> | <p>Prorogation du crédit d'impôt jusqu'au 31 décembre 2018</p>   |

## B. UN NOUVEAU DISPOSITIF SERAIT APPLICABLE À COMPTER DE 2019

Compte tenu de l'évaluation qui a pu être faite du crédit d'impôt par le rapport précité, il apparaît que sa réforme et sa suppression sont, à terme, justifiées.

En effet, le CITE ne permet pas de cibler les dépenses réduisant le plus des émissions de GES. Il ne permet pas non plus de cibler les logements les plus énergivores et les ménages les moins aisés : il est concentré sur les habitations individuelles des propriétaires occupants, alors même que l'état de l'habitat collectif et de l'habitat collectif locatif en particulier est le plus préoccupant.

Il est également nécessaire d'accélérer la rénovation du parc pour tenir les engagements de la France en matière de réduction des émissions de GES.

C'est donc l'ensemble des leviers disponibles qui doit être plus efficace.

Beaucoup d'interrogations subsistent sur le nouveau dispositif d'aide appelé à remplacer le CITE : en effet, on ne connaît à ce stade ni son mécanisme – hormis qu'il sera centré sur les ménages dont les ressources sont les plus faibles – ni son coût pour l'État, ni l'administration qui sera en charge de son versement.

Il conviendra donc d'être attentif à la substitution qui sera proposée. Il y aura par ailleurs une difficulté en 2019, liée à l'inévitable cumul du crédit d'impôt au titre des dépenses de l'année 2018 et du versement de la nouvelle aide.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteure, un amendement prorogeant la période d'application du CITE tel qu'il existe actuellement jusqu'au 31 décembre 2017, afin d'en assurer une meilleure continuité jusqu'à la mise en place, en 2019, du nouveau dispositif.

Les nouvelles dispositions seraient applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. La date du 31 mars 2018 a par ailleurs été substituée à celle du 27 mars 2018 pour fixer la fin de la prise en compte des matériaux d'isolation des parois vitrées au taux de 15 %.

\*

\* \*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements CD1 de M. Guy Bricout, CD16 rectifié de M. Bruno Millienne et CD33 de la rapporteure pour avis.*

**M. Bertrand Pancher.** Si nous ne nous engageons pas dans une véritable stabilité des mesures d'incitation fiscale, nous allons rendre le dispositif incompréhensible. Il y a un décalage entre le moment où le Parlement adopte une disposition, celui où nos concitoyens l'analysent et celui où ils s'engagent dans un dispositif. Tout cela prend beaucoup de temps.

Dans mon département, j'ai créé une société de services en économie d'énergie, sur le modèle de ce qui se fait en Europe centrale. La société va voir les propriétaires et leur explique comment les travaux d'économie d'énergie qu'ils pourront engager seront amortis par des diminutions de consommation énergétique. Cela suppose des calculs ; cela prend du temps. L'on tient compte, évidemment, de beaucoup de types de travaux différents, changement de plafond, de sol, de chaudières, de portes et fenêtres...

Une fois engagé le projet avec amortissement dans le temps, patatras... L'État change la donne en retirant ses aides pour certains travaux. La période d'amortissement s'allonge et les particuliers doivent alors renoncer aux travaux.

Nous savons bien que le Gouvernement veut transformer le CITE en aides directes, que cela va coûter très cher, et qu'il faut donc faire des économies. Il aurait pu faire des études d'impact. Qu'au moins, pour l'avenir, on garantisse une certaine stabilité !

**M. Bruno Millienne.** Nous souhaitons repousser dans le temps la date d'entrée en vigueur des modifications, de façon à en atténuer l'aspect brutal. Car cette exclusion assez soudaine de l'éligibilité des fenêtres au CITE est compliquée tant pour les particuliers que pour les entreprises. Ces dernières, qui emploient de six à neuf mille personnes, pourraient être impactées dès 2018. Quant aux particuliers, il faut tenir compte de ceux qui ont le moins de moyens et pour qui ce CITE offrait la possibilité de préserver l'énergie à l'intérieur de leur logement. Nous voulons donc une transition plus en douceur du dispositif.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable sur l'amendement CD1. Il vise à revenir sur la réduction puis la suppression du CITE sur les portes, fenêtres et volets isolants tout en précisant que les travaux engagés pour ces installations devront être validés, pour pouvoir bénéficier du CITE, par un thermicien.

Dans la mesure où cette catégorie de dépenses est la moins efficace tout en connaissant la plus forte hausse, il est sain de supprimer ces équipements du champ du crédit d'impôt, en deux temps : réduction du taux, puis suppression. La proposition d'une visite par un thermicien ne ferait qu'accroître la complexité de la mesure sans lui rendre une efficacité suffisante.

Pour ce qui est de l'efficacité du dispositif, vous verrez dans mon rapport, qui s'appuie sur le rapport rendu par l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), il apparaît que les mesures produisent peu d'effets au regard de l'économie d'énergie réalisée en termes de megawatt-heure (MWh). Je vous renvoie au graphique de la page 10 qui souligne en particulier que le crédit d'impôt moyen nécessaire pour réaliser une économie de 1 MWh est de 1 350 euros pour l'isolation des parois vitrées, alors qu'il n'est que de 100 euros pour l'isolation de la toiture d'un logement. Le ratio est parlant. S'agissant du coût global de la mesure, il y a donc lieu de s'interroger sur l'efficacité du dispositif, car les dépenses afférentes aux fenêtres représentent 38 % de l'ensemble. S'élevant à 630 millions d'euros, elles ont quintuplé depuis 2013. Un rapport de la Cour des comptes de 2016, met le doigt sur l'effet d'aubaine qu'a pu présenter ce dispositif.

Pour toutes ces raisons, je suis donc défavorable à l'amendement CD1.

Concernant l'amendement CD16 rectifié, j'en propose le retrait au profit de mon amendement. Car il est important de ne pas grever davantage les finances publiques avec un dispositif coûteux et pas assez efficace. Néanmoins, pour des motifs de lisibilité, il conviendrait que la baisse du taux pour les fenêtres et la suppression des chaudières au fioul ne soient applicables qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Mais, aller au-delà, comme le propose l'amendement, et proroger de trois mois supplémentaires la prise en compte des fenêtres isolantes au taux de 15 %, jusqu'au 30 juin 2018, n'est pas souhaitable, compte tenu du coût pour les finances publiques, à savoir 900 millions d'euros en année pleine liés au CITE pour les fenêtres et volets.

L'amendement CD33 que je vous propose vise à améliorer le dispositif de transition prévu en 2018 pour la dernière année du CITE.

La réforme du CITE apparaît tout à fait justifiée et s'impose, compte tenu notamment des éléments d'évaluation issus du rapport de l'IGF et du CGEDD sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés. L'article 8 doit donc être soutenu.

Le choix de retenir la date du 27 septembre pour modifier les règles applicables à certaines dépenses, telles que l'acquisition de chaudières au fioul ou de matériaux d'isolation thermique est juridiquement fondé : il correspond à la date de la présentation du projet de loi de finances en conseil des ministres. Néanmoins, il faut bien reconnaître qu'il n'est pas des plus lisibles.

Il est ainsi proposé que la suppression des chaudières à haute performance énergétique au fioul du champ d'application du CITE et que la baisse du taux du CITE à 15 % pour l'acquisition de matériaux d'isolation thermique soient appliquées aux dépenses engagées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, au lieu du 27 septembre 2017.

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 mars 2018, et non le 27 mars, le taux de 15 % serait appliqué aux dépenses d'acquisition de ces matériaux d'isolation. À compter du 1<sup>er</sup> avril 2018, ces dépenses seraient exclues du CITE.

Des dispositions temporaires sont maintenues pour permettre une application, jusqu'au 31 décembre 2018, du taux de 30 % aux fenêtres, volets et portes d'entrée, ou une application du CITE aux chaudières au fioul, si un devis a été signé et un acompte versé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Des dispositions temporaires sont également maintenues pour permettre une application, jusqu'au 31 décembre 2018, du taux de 15 % aux fenêtres, volets et portes d'entrée si un devis a été signé et un acompte versé avant le 1<sup>er</sup> avril 2018.

**M. Bertrand Pancher.** Ces arguments ne tiennent pas la route, car personne n'ira changer une seule porte en bois ou une seule fenêtre. Il faut rénover l'ensemble du logement. Ce n'est pas logique de concevoir une rénovation thermique sans le changement de la chaudière ou des portes et fenêtres. J'ai fait

l'expérience chez moi. Une fois isolés le plafond et le sol, il est apparu que les portes et fenêtres restaient des passoires thermiques.

Le Gouvernement nous explique qu'on veut faire des économies, alors que la transformation du crédit d'impôt en aides directes va coûter de l'argent. Soit. Mais comment va-t-on atteindre alors la rénovation thermique de 500 000 logements par an ? Il faut au contraire des moyens lourds pour que les travaux soient amortis très rapidement si l'on veut qu'ils soient d'abord engagés.

L'amendement de la rapporteure nous propose de repousser au 1<sup>er</sup> janvier 2018 l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles. Mais nous assisterons alors à un mouvement de foule, auprès d'entreprises débordées, puis au marasme... Ce jeu de yoyos fiscaux, voilà précisément ce que l'on ne veut plus voir.

**M. Jean-Baptiste Djebbari.** La suppression du CITE pour certaines dépenses est la première étape d'une réforme visant à transformer le dispositif en une prime qui viendra satisfaire, en particulier, les moyens de trésorerie des moins aisés. On ne peut que le saluer.

Cette mesure, qui ne concerne que les portes et les fenêtres, prend acte des éléments énoncés par la rapporteure. Ne confondons pas, en effet, la performance énergétique et le confort acoustique. Il a été démontré que le changement des portes et fenêtres pour un simple vitrage n'améliorait pas autant la première que le deuxième. Il y a donc eu un effet d'aubaine pour ceux qui recherchaient de meilleures performances acoustiques. D'où la modulation, puis l'extinction, de ce volet du CITE.

Par ailleurs, cette mesure n'est pas isolée, mais va de pair avec les certificats d'économie d'énergie, notamment en ce qui concerne les chaudières, la conversion en énergies renouvelables, les efforts consentis en faveur des logements des plus précaires... Il s'agit d'un ensemble de mesures cohérent.

Nous soutiendrons donc l'effort de modulation dans le temps proposé par la rapporteure, permettant aux entreprises et aux particuliers de s'y adapter.

**Mme la rapporteure pour avis.** Monsieur Pancher, le dispositif n'est pas supprimé au 1<sup>er</sup> janvier, mais recentré sur les équipements les plus efficaces d'un point de vue énergétique. S'agissant de la notion de bouquet de travaux que vous avez évoquée, c'est justement parce que cette notion était illisible et complexe que le CITE est venu se substituer au crédit d'impôt développement durable.

Néanmoins, le dispositif de primes, tel qu'il est prévu à partir de 2019, pourrait intégrer la dimension de rénovation globale. Nous pourrions en discuter.

*La commission rejette successivement les amendements CDI et CD 16 rectifié.*

*Puis elle adopte l'amendement CD33.*

*La commission examine ensuite l'amendement CD6 de M. Vincent Descoeur.*

**M. Vincent Descoeur.** Cet amendement vise à maintenir les chaudières au fioul dans le dispositif du CITE. Tout l'enjeu de la rénovation énergétique est d'accompagner le changement des chaudières qui consomment trop. Les mêmes contribuables, otages d'un mode de chauffage, qui ne pourront plus bénéficier d'un crédit d'impôt pour la suppression de leur chaudière subiront, dans le même temps, la hausse du prix du fioul.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable. Cet amendement vise à maintenir pour toute l'année 2018 les chaudières au fioul dans le champ du CITE. Or il est nécessaire que le CITE réponde aux objectifs de la transition énergétique et ne porte plus sur les équipements les plus carbonés. La France doit, pour atteindre ses objectifs, améliorer les incitations en matière environnementale, au sein desquelles le CITE tient une place majeure.

Avec l'amendement que vient d'adopter la commission, l'exclusion des chaudières au fioul du CITE ne sera effective qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**M. Vincent Descoeur.** Cela ne consolera pas les propriétaires de ces chaudières.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD3 rectifié de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise, d'une part, à étendre le CITE au raccordement à un réseau de chaleur vertueux.

En effet, on évoque, de manière générale, les frais de raccordement, même s'il s'agit du coût de raccordement à un réseau de chaleur, dont le nouvel abonné n'est pas forcément propriétaire. Or, dans sa rédaction actuelle, l'article 200 *quater* empêche l'application complète du CITE, puisqu'il n'évoque que les dépenses d'acquisition d'équipements de raccordement. Il convient dès lors d'évoquer plutôt les « frais de raccordement », sans faire de distinction entre la fabrication directe des équipements et la facturation du raccordement.

Cet amendement vise en outre à remédier à une omission de cet article, car il omet d'évoquer les énergies de récupération. Il précise donc que les réseaux alimentés majoritairement par des énergies renouvelables ou de récupération donnent bien droit au crédit d'impôt.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable. Cet amendement tend à élargir le crédit d'impôt pour le raccordement à un réseau de chaleur.

Il mentionne les dépenses de raccordement, donc la pose, au lieu des dépenses d'équipements de raccordement. Or la philosophie du CITE est, sauf

exception, de prendre en charge le coût des équipements et non les travaux liés à la pose. La rédaction proposée est trop large.

Il vise aussi les réseaux de chaleur alimentés majoritairement par des énergies de récupération, et non par les seules énergies renouvelables : sur ce dernier point, l'objet de l'amendement est déjà satisfait par les textes d'application qui visent non seulement les énergies renouvelables, mais aussi les énergies de récupération.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD7 de M. Vincent Descoeur.*

**M. Vincent Descoeur.** Cet amendement portait sur l'entrée en vigueur de mon autre proposition, relative aux portes et fenêtres. Nous avons donc eu le débat. Votre réponse sur cette dernière, madame la rapporteure, n'était cependant pas tout à fait satisfaisante.

Le ministre nous a dit vouloir lutter contre les passoires thermiques. Mais comment veut-on le faire si l'on ne vient pas en aide aux propriétaires ? Comme mon amendement précédent, celui-ci est animé par le souci de ne pas restreindre excessivement le champ du CITE. Vous évoquez, madame la rapporteure, la conversion du dispositif CITE en primes. Dans l'attente de plus amples informations, je vous propose de maintenir plutôt le CITE en l'état.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable. Le présent amendement vise de nouveau à ce que le taux applicable aux fenêtres et volets isolants soit maintenu à 30 %. Or il est nécessaire que le CITE réponde aux objectifs de la transition énergétique et ne porte plus sur les équipements les plus carbonés.

Je propose de n'appliquer la baisse du taux à 15 % qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD17 rectifié de M. Bruno Millienne.*

**M. Bruno Millienne.** J'envisageais, par un nouvel amendement sur les portes et fenêtres, d'essayer de sauver la filière bois. Car, faute de crédit d'impôt, les anciennes fenêtres à simple vitrage, fortes consommatrices d'énergie, ne seront pas remplacées. Il est donc proposé de prévoir une exception pour la filière bois en ce qu'elle permet de faire des économies d'énergie réduisant ainsi la facture de chauffage, tout en luttant contre le changement climatique.

**Mme la rapporteure pour avis.** Je demande le retrait du présent amendement, qui vise à différencier le taux du CITE si les fenêtres ou portes sont en bois.

La mesure proposée est complexe et n'apparaît pas justifiée au plan de l'efficacité énergétique du bois pour ces équipements. Elle remet en cause la réforme proposée.

La refonte du CITE est importante car sa composante en faveur des fenêtres, volets roulants et portes d'entrée n'est pas suffisamment efficace, alors qu'elle est très coûteuse pour la collectivité : 900 millions d'euros par an en année pleine désormais.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD2 de M. Guy Bricout.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à revenir sur la mesure rétroactive selon laquelle le taux du crédit d'impôt serait ramené à 15 % au lieu de 30 % pour les dépenses d'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants et de portes d'entrée donnant sur l'extérieur et payées à compter du 27 septembre 2017.

Cette date du 27 septembre est irréaliste et risque fortement de faire naître un débat.

**Mme la rapporteure pour avis.** Je propose de retirer l'amendement, au profit de mon amendement. La seule différence tient au choix de maintenir la période transitoire du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 31 mars 2018, et non au 27 mars, pour des raisons de lisibilité.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine ensuite l'amendement CD27 rectifié de M. Loïc Prud'homme.*

**Mme Mathilde Panot.** Cet amendement vise à introduire dans ce crédit d'impôt un taux différencié, pour le rendre plus équitable. Nous sommes favorables à la prime, car nous pensons qu'un crédit d'impôt pour les logements rénovés, souvent occupés par la population française la plus pauvre, est peu demandé et nécessite, en outre, d'avancer de l'argent, ce qui est extrêmement compliqué et peu efficace pour les personnes concernées.

Vous avez indiqué, madame la rapporteure, qu'il y avait 630 millions d'euros d'économies à réaliser sur les portes, fenêtres et volets – nous comptions plutôt 800 millions d'euros d'ailleurs. Grâce à ces économies, nous souhaitons introduire un taux différencié de 30 % ou 50 %, selon le décile de revenu.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable. Le mécanisme proposé est complexe, inédit dans le code général des impôts, et vise à favoriser les premiers déciles de revenu.

Il convient de souligner qu'une telle mesure n'apparaît pas justifiée. D'abord, l'impôt sur le revenu est déjà très progressif en lui-même. Ensuite, le CITE est un crédit d'impôt, qui ne pénalise donc pas les premiers déciles et permet le reversement sous forme de chèque du Trésor public si le CITE excède l'impôt dû. Enfin, les plafonds de dépenses visent à limiter les montants de CITE perçus.

**Mme Mathilde Panot.** Je tiens tout de même à préciser que l'impôt sur le revenu n'est justement pas complètement proportionnel en France. Représentés sur un graphique, les effectifs des redevables font apparaître une courbe en cloche, à l'image d'une courbe de Gauss. Proportionnellement, les plus riches paient moins que les plus pauvres.

Par ailleurs, comme cet amendement a failli être rejeté au titre de l'article 40, nous l'avons rédigé de nouveau en indiquant qu'il n'était applicable qu'aux sommes venant en réduction de l'impôt dû. Nous redéposerons l'amendement en séance publique, avec une rédaction différente précisant que la réduction de l'impôt dû l'était « au titre des impositions directes et taxes assimilées ».

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 modifié.*

#### *Article 9*

(article 265, 266 quinquies, 266 quinquies B et 266 quinquies C du code des douanes)

### **Trajectoire de la composante carbone pour la période 2018-2022 et conséquences en matière de tarifs des taxes intérieures de consommation**

Les produits énergétiques visés par l'article 265 du code des douanes, mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible sont passibles d'une taxe intérieure de consommation dont les tarifs sont fixés par le même article 265 du code des douanes. L'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a introduit au sein des taxes intérieures de consommation une part proportionnelle aux émissions de CO<sub>2</sub> des produits énergétiques.

L'impôt dû est proportionnel au volume et non au prix de vente. Le taux varie selon la nature du produit et il est modulable en cours d'année selon l'évolution du cours du pétrole.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. DISPOSITIF ET ENJEU BUDGÉTAIRE DE LA CONTRIBUTION CLIMAT-ÉNERGIE

La contribution climat énergie (CCE), dite « *composante carbone* », a été mise en place en 2014 : elle est proportionnelle aux émissions de CO<sup>2</sup> émises lors de la combustion d'un produit énergétique utilisé comme carburant ou combustible. Elle constitue une composante de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) : il s'agit d'un droit d'accise sur les produits énergétiques mis en vente ou utilisés comme carburant ou combustible pétroliers et assimilés. Elle est collectée par les distributeurs auprès des consommateurs.

Le niveau de la TICPE est revalorisé en loi de finances afin de tenir compte de l'impact de chaque produit sur l'effet de serre, en intégrant une valeur de la tonne carbone : la CCE est fixée à 30,50 euros par tonne de carbone en 2017. Sur cette base, un automobiliste paye à la pompe :

– sur le gazole : 0,53 euro par litre au titre de la TICPE dont 0,08 euro de CCE ;

– sur l'essence SP95-E10 : 0,65 euro par litre au titre de la TICPE dont 0,07 euro de CCE.

Une augmentation de 1 euro par tonne de CO<sub>2</sub> de la CCE conduit à augmenter le tarif de la TICPE applicable au diesel de 0,26 centime par hectolitre et celui applicable à l'essence de 0,23 centime par hectolitre. Le gouvernement a fixé un objectif de 86,2 euros par tonne de carbone en 2022.

L'article 265 du code des douanes liste l'ensemble des produits soumis à la TICPE, et indique le tarif en euros applicable à chacun d'eux. Ce tarif est fixé en tenant compte d'une part fixe historique et d'une part carbonée, proportionnelle au contenu en carbone que dégage la combustion de ces produits énergétiques et dont le montant dépend de la valeur de la tonne de carbone (CCE).

Des tarifs réduits de TICPE sont prévus en faveur des entreprises de taxis et de transport routier (poids lourds et autocars) : l'État rembourse la différence entre les taxes payées à la pompe l'année précédente et les taxes plus faibles qui leur sont spécialement applicables. En l'absence de modification des planchers de remboursement, ces secteurs ne sont pas concernés par la hausse de la CCE.

Les recettes de TICPE se sont élevées en 2016 à 28,4 milliards d'euros, dont environ 5 milliards d'euros de CCE, répartis de la manière suivante :

– 15,9 milliards d'euros pour l'État ;

– 11,8 milliards d'euros pour les collectivités territoriales ;

– 0,7 milliard d’euros à l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

## B. LES DERNIÈRES MODIFICATIONS

– la loi de finances pour 2014 a créé la CCE et mis en place un remboursement partiel de la TICPE sur le gazole et le fioul lourd en faveur des agriculteurs (190 millions d’euros en 2017) ;

– la loi de finances pour 2015 a acté la hausse complémentaire de 2 centimes par litre du tarif de TICPE sur le gazole et l’augmentation de 4 centimes par litre du plancher de remboursement pour les entreprises de transport routier sur le gazole ;

– la loi de finances rectificative pour 2015 a établi une hausse de 1 centime par litre sur le gazole et une baisse de 2 centimes par litre sur l’essence SP95-E10 pour 2016 ;

– la loi de finances rectificative 2016 a ajouté une nouvelle hausse de 1 centime par litre sur le gazole et une baisse de 1 centime par litre pour l’ensemble des essences. Création d’un tarif spécifique pour l’ED95 (carburant contenant jusqu’à 95 % de bioéthanol).

## C. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES

Le gouvernement projette de poursuivre la hausse de la CCE pour atteindre 44,60 euros en 2018, 55 euros en 2019, 65,40 euros en 2020, 75,80 euros en 2021 et 86,20 euros en 2022.

Ces objectifs sont plus ambitieux que ceux que le Parlement avait inscrits en 2015 dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte modifiée par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. En effet, les valeurs retenues jusqu’alors s’établissaient à 39 euros en 2018, 47,50 euros en 2019, 56 euros en 2020 et 100 euros en 2030.

### COMPOSANTE CARBONE DE LA TICPE EN € TONNE CO<sup>2</sup> PRÉVUE PAR LE PLF 2018

(en euros)

| 2017        | 2018       | 2019      | 2020       | 2021  | 2022  |
|-------------|------------|-----------|------------|-------|-------|
| 30,5 (30,5) | 44,60 (39) | 55 (47,5) | 65,40 (56) | 75,80 | 86,20 |

Entre parenthèses figurent les prix fixés pour la trajectoire carbone par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique modifiée par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Nous ne pouvons que nous féliciter de ce regain d’ambition. Toutefois, pour éviter que les ambitions gouvernementales ne se retrouvent en contradiction avec les chiffres inscrits dans la loi de transition énergétique précitée, il conviendra d’amender cette loi pour la mettre en conformité avec la loi de finances pour 2018.

**L'objectif de 100 euros la tonne de carbone en 2030 paraissant désormais dépassé, la question de l'actualisation de cet objectif est posée. Votre rapporteure proposera de porter cet objectif à 170 euros la tonne.**

Par cet article, le gouvernement vise également les objectifs suivants :

– poursuivre les efforts pour rendre fiscalement plus attractifs les carburants moins polluants (fiscalisation du GPL et tarif réduit pour les GNV) ;

– faire évoluer les prix plancher de TICPE pour certains secteurs économiques ;

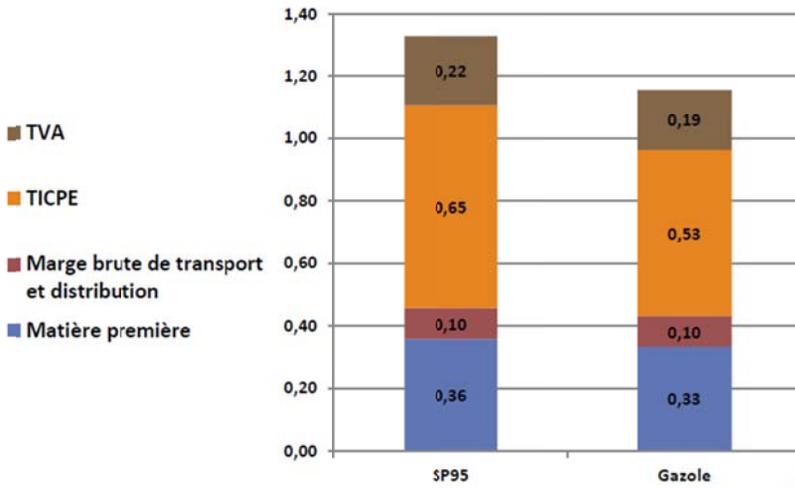
– poursuivre la convergence progressive des tarifs du gazole et de l'essence.

## **II. LA CONVERGENCE DES TARIFS DE TICPE DIESEL / ESSENCE**

### **A. UN RATTRAPAGE PROGRAMMÉ SUR LA LÉGISLATURE**

De manière additionnelle à la hausse de la CCE, le gouvernement propose un rapprochement de la fiscalité sur les carburants et le diesel à l'horizon 2021, un choix cohérent avec le calendrier d'harmonisation des règles fiscales entre gazole et essence annoncé par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer en 2016 dans lequel s'inscrit l'harmonisation des règles de déduction de la TVA afférente à la consommation de gazole et d'essence.

Prévue à l'origine sur cinq ans, la convergence s'effectuera finalement en quatre années. Et à compter de l'exercice 2022, les taxes frappant le gazole seront légèrement plus élevées que celles appliquées au carburant sans plomb : 78,23 euros par hectolitres dans le premier cas contre 77,80 euros dans le second. Cela devrait se traduire concrètement par une différence minimale d'un demi-centime à la pompe.

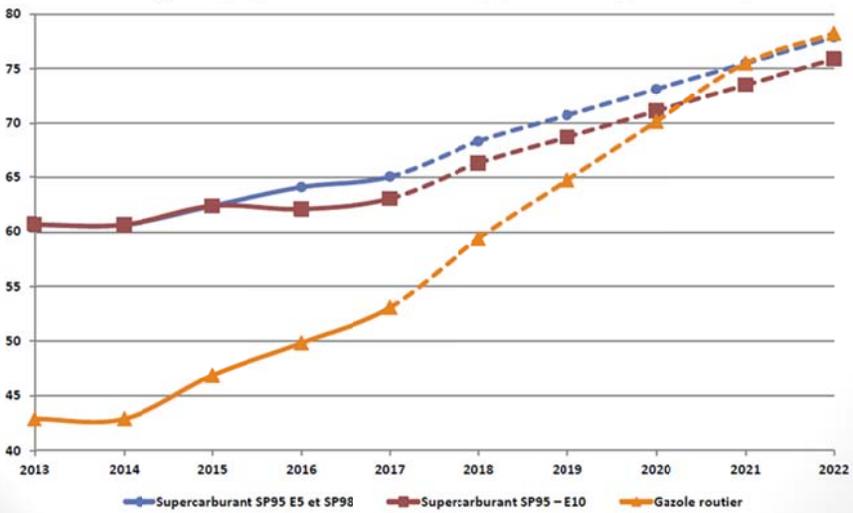


À l’horizon 2022, les taxes sur les carburants auront augmenté :

– de 12,78 centimes de TICPE et 2,56 centimes de TVA par litre de SP95/SP98 et de SP95-E10, soit un total de 15,34 centimes par litre (+ 11,5 % du prix TTC) ;

– de 25,15 centimes de TICPE et 5,03 centimes de TVA par litre de gazole, soit un total de 30,18 centimes par litre (+ 25 % du prix TTC).

• **Une convergence proposée à l’horizon 2021 (2,6 centimes par an + CCE) :**



L'effet net d'une hausse des prix des carburants sur les recettes fiscales (TVA et TICPE) dépend fortement de l'élasticité de la demande de carburants au prix à court et moyen terme.

En 2017, la hausse d'un centime par litre sur le gazole et la baisse d'un centime par litre pour l'ensemble des essences doit rapporter 300 millions d'euros.

En année mobile à fin juillet 2017, le marché du gazole fléchit de 0,4 % avec des livraisons totales d'essences en hausse de 3,3 % sur la même période.

## B. UN IMPACT REDISTRIBUTIF LIMITÉ

La CCE touche plus fortement les ménages ayant les revenus les moins élevés du fait d'une consommation en énergie généralement contrainte et d'une faible capacité d'investissement dans des logements mieux isolés ou des véhicules plus sobres.

Il convient toutefois d'appréhender la montée en puissance de la CCE au regard des dispositifs incitatifs et des mécanismes de compensation qui sont proposés aux ménages (chèque énergie, bonus-malus automobile et prime de reconversion, CITE, programme « Habiter Mieux » de l'ANAH, éco-PTZ, TVA réduite pour les rénovations énergétiques, etc.).

L'impact sur les ménages varie d'un facteur 4 entre le premier décile et le dernier décile. Le surcoût annuel en % du revenu par décile (OFCE) pour une CCE à 73 euros la tonne en 2022 s'établit de la façon suivante :

**TABLEAU D'IMPACT SUR LES MÉNAGES CLASSÉS PAR DÉCILE, DES PLUS MODESTES (D1) AUX PLUS AISÉS (D10)**

| D1  | D2  | D3  | D4  | D5  | D6  | D7  | D8  | D9  | D10 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 1,8 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,4 |

## C. UN RENDEMENT FINANCIER PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉ

Le rendement financier de cette augmentation de la fiscalité sur les carburants devrait être particulièrement élevé puisque les services du ministère de l'économie et des finances annoncent une ressource totale de 3,7 milliards d'euros pour 2018 (2,7 milliards au titre de la hausse de la composante carbone et un milliard au titre de la convergence entre le gazole et l'essence sans plomb). La poursuite de cette hausse devrait rapporter 14,2 milliards d'euros en 2022, « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire à paramètres identiques.

Or, l'accroissement de la fiscalité liée au gazole ainsi que la prime à la conversion contribueront inévitablement – et conformément à l'objectif poursuivi –

à réduire la proportion de véhicules diesel au profit de ceux à essence : il est donc probable que le rendement théorique des mesures fiscales, détaillé dans le tableau ci-après, sera plus faible que prévu.

**ÉVALUATION DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES GÉNÉRÉES PAR LA HAUSSE DE LA FISCALITÉ SUR LE GAZOLE ET L'ESSENCE SANS PLOMB ENTRE 2018 ET 2022**

(en milliards d'euros)

|   | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|------|------|------|------|
| <b>Recettes générées par la hausse de la taxe carbone</b>       | 2,7  | 4,8  | 6,8  | 8,8  | 10,8 |
| <b>Recettes générées par la convergence gazole - sans plomb</b> | 1    | 1,7  | 2,6  | 3,4  | 3,4  |
| <b>Total</b>  | 3,7  | 6,5  | 9,4  | 12,2 | 14,2 |

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteure, un amendement CD29 inscrivant dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte les valeurs de la nouvelle trajectoire carbone que le gouvernement a inscrites dans le projet de loi de finances pour 2018 : 44,60 euros en 2018, 55 euros en 2019, 65,40 euros en 2020, 75,80 euros en 2021 et 86,20 euros en 2022.

Par ailleurs, cet amendement porte l'objectif pour 2030 à 170 € la tonne.

\*

\* \*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements CD9 et CD10 de M. Vincent Descoeur.*

**M. Vincent Descoeur.** Loin de voir une convergence, nous assistons pour ainsi dire à une course-poursuite entre la fiscalité qui pèse sur le gazole et celle qui porte sur l'essence. Quand se rencontreront-elles ? En attendant qu'elles se rattrapent, c'est le contribuable qui va payer, loin de bénéficier du gain de pouvoir qu'on lui fait miroiter. Au contraire, la fiscalité doit s'alourdir de 3,7 milliards d'ici à 2018 et de 14 milliards d'euros d'ici à 2022. Cela pose aussi la question de ceux qui se trouvent dans des zones où ils n'ont pas d'autres alternatives que d'utiliser leur véhicule personnel.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable. La logique de cet amendement est de stabiliser, pendant les cinq années à venir, l'évolution de la taxe carbone pour les carburants traditionnels, sans plomb, ainsi que pour le gazole.

Cet amendement ne s'inscrit pas dans la logique que nous cherchons à promouvoir par la hausse de la trajectoire de la taxe carbone. Si nous voulons réduire durablement la part des énergies fossiles dans notre consommation, nous devons en alourdir la fiscalité.

Pour ces raisons, j'émet un avis défavorable.

**M. Vincent Descoeur.** Au début du quinquennat précédent, on a prétendu soutenir le pouvoir d'achat des Français grâce à une baisse de trois centimes du prix du carburant. Nous les exposons aujourd'hui à une hausse de trente centimes du gazole : cela ne pourra manquer d'avoir des conséquences importantes, surtout pour celles et ceux condamnés à utiliser leur véhicule.

J'ai fait le plein de mon véhicule diesel, vendredi soir, dans ma circonscription du Massif central. Le gazole affichait 1,45 euro à la pompe... Je ne sais comment les plus modestes supporteront les hausses prévues.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable. Cet amendement ne concerne que le seul gazole et s'inscrit dans la logique de l'amendement précédent. Il a pour objet, encore une fois, de réduire fortement la trajectoire carbone du diesel, ce qui est diamétralement opposé à notre objectif et à celui du Gouvernement.

La réduction de la place des énergies fossiles ne passera que par un alourdissement de la fiscalité qui les frappe. Je suis donc défavorable à cet amendement.

**M. Jean-Baptiste Djebbari.** La convergence des fiscalités applicables au diesel et à l'essence relève de l'équité entre les Français. Il s'agit d'envoyer un signal clair pour que la sortie des énergies fossiles soit transversale, qu'elle concerne l'ensemble des textes que nous votons. Alors que l'on cherche à libérer notre modèle énergétique des énergies fossiles, il ne serait pas cohérent que l'on vote une baisse de la taxe sur le diesel. Nous ne voterons donc pas cet amendement.

Il faut regarder cette mesure dans le cadre plus large de l'effort extrêmement important de 20 milliards d'euros consacré à la transition énergétique, et notamment à l'accompagnement de la filière automobile à travers la prime à la conversion.

**M. Bertrand Pancher.** Je veux défendre le Gouvernement dans cette opération. L'augmentation de la taxe carbone et du diesel est contrebalancée par deux mesures qui me paraissent particulièrement intéressantes : la généralisation du chèque énergie et la conversion des vieux diesels. Il faudra veiller, chaque fois que l'on atteindra des paliers supplémentaires dans le cadre de l'augmentation de la fiscalité environnementale, à ce que cela bénéficie directement aux Françaises et aux Français les plus en difficulté. C'est d'ailleurs le modèle de l'Europe du Nord.

Mais notre opération n'est pas encore gagnée, car la taxe carbone c'est 9 milliards d'euros. Je demanderai au Gouvernement, lors de l'examen du budget en séance, quelle est la part réellement affectée au ministère de l'écologie et à toutes les mesures d'incitation à la rénovation thermique.

**M. Matthieu Orphelin.** La prime à la conversion du parc automobile est très intéressante, puisqu'elle pourra atteindre 2 000 euros pour les ménages non imposables. S'ils achètent un véhicule neuf ou une occasion récente – autour de 4 000 ou 5 000 euros – cette prime leur permettra de financer la moitié de l'achat. De plus, cette nouvelle voiture consommera 30 % de moins que la précédente, ce qui leur fera économiser plusieurs centaines d'euros par an.

**M. Vincent Descoeur.** Je ne suis pas certain que l'on trouve beaucoup de véhicules à 4 000 euros.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** J'ai discuté avec un concessionnaire il y a peu qui m'a dit qu'il y en avait de plus en plus.

**M. Jean-Marie Sermier.** Cette démonstration ne me convainc pas du tout. Je suis même assez sidéré que l'on puisse expliquer à nos concitoyens les plus modestes qui habitent dans les zones rurales qu'ils pourront changer leur véhicule, qui fonctionne bien, pour une vieille voiture de 4 000 euros qui, certes, ne roule pas au gazole. Le Gouvernement crée là une inégalité de traitement assez surprenante entre les Français.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je suis sûre, monsieur Sermier, que vous allez beaucoup vous investir dans les Assises de la mobilité afin que nous trouvions des solutions pour tous nos concitoyens, quel que soit leur lieu de résidence !

*La commission rejette successivement les amendements CD9 et CD10.*

*Elle en vient à l'amendement CD8 de M. Vincent Descoeur.*

**M. Vincent Descoeur.** Les ménages qui ont recours au chauffage au fioul et qui ne peuvent pas investir dans un autre mode de chauffage ne doivent pas être victimes d'assauts répétés, convergents. Actuellement, on vote des augmentations alors que nos concitoyens ne peuvent pas encore bénéficier de dispositifs alternatifs.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable pour les mêmes raisons que précédemment.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD13 de M. Martial Saddier.*

**M. Jean-Marie Sermier.** Je propose de passer à une écologie positive, heureuse, c'est-à-dire de voter des mesures alternatives qui font l'objet d'une incitation.

Le présent amendement vise à geler le taux de la TICPE associée au gaz naturel pour véhicule (GNV) et au biométhane carburant (BioGNV) pour éviter de rendre ce carburant moins compétitif que le diesel au 1<sup>er</sup> septembre 2018.

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement a pour objet de réduire de façon assez substantielle la taxe carbone qui s'applique sur les véhicules circulant au gaz naturel. L'idée mérite qu'on s'y attarde. En effet, le gaz naturel, bien qu'étant une énergie fossile, est beaucoup moins polluant que le gazole, utilisé de manière quasi-exclusive par les transporteurs routiers. Souhaiter favoriser ce carburant moins polluant peut donc paraître judicieux. Toutefois, je ne pense pas que la réduction, puis la stabilisation de la trajectoire carbone à un niveau très bas soit la bonne solution. Cette courbe doit rester orientée à la hausse pour donner une indication claire de notre volonté politique. L'orienter à la baisse ne serait pas un bon signal.

En outre, cette mesure serait particulièrement coûteuse pour le budget de l'État.

Pour toutes ces raisons, je propose le retrait de cet amendement au bénéfice d'autres amendements traitant du gaz naturel que nous examinerons dans un instant, qui sont moins onéreux pour les finances publiques de l'État et pour lesquels j'envisage de donner un avis favorable. À défaut du retrait de cet amendement, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Jimmy Pahun.** Beaucoup de navires fonctionnent au gaz naturel liquéfié (GNL).

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Monsieur Sermier, retirez-vous votre amendement ?

**M. Jean-Marie Sermier.** Non, parce que vous savez très bien que la consommation d'énergie va continuer à progresser dans le monde, qu'à l'horizon de 2040, même avec les lois votées en France, nous aurons encore besoin d'énergies fossiles comme le pétrole, mais aussi le gaz. Pourquoi ne pas vouloir accorder une fiscalité compétitive à un carburant vertueux ? Plus on utilisera le gaz, moins on aura recours au pétrole.

Personne ne conteste aujourd'hui qu'il est indispensable de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Mais vous pensez, quant à vous, qu'en 2040 nous n'aurons plus besoin de pétrole, plus besoin d'énergies fossiles. Or c'est faux, et toutes les études, d'où qu'elles proviennent, le confirment. Nous souhaitons encourager les transporteurs à utiliser autre chose que le pétrole, par exemple de l'énergie électrique ou de l'hydrogène qu'il faut en effet détaxer. Mais il faut aussi détaxer le gaz.

**Mme la rapporteure pour avis.** Vous proposez non pas une stabilisation mais une réduction de la trajectoire, et à un niveau très bas ! Je le répète, pour encourager ce secteur nous présenterons des amendements qui, à mon sens, respectent de manière beaucoup plus satisfaisante et cohérente les engagements pris.

**M. Jean-Marie Sermier.** Votre intervention montre qu'il est possible de trouver une solution. Aussi, je retire cet amendement et j'en défendrai un autre prévoyant une stabilisation en séance publique.

**M. Bertrand Pancher.** Avec le soutien de la rapporteure !

**M. Jean-Marie Sermier.** J'espère avoir le soutien de la rapporteure et de la présidente.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je regarde toujours vos propositions avec une grande bienveillance !

**M. Jean-Marie Sermier.** Je le sais.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CD24 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Mathilde Panot.** Monsieur Djebbari, vous dites qu'une hausse envoie un signal clair, et nous sommes d'accord sur ce point. Il convient donc de taxer aussi le transport le plus polluant qu'est l'avion. Un remboursement sur le kérosène aérien à usage commercial est actuellement pratiqué. Au vu du poids toxique que représentent ces émissions, il vous est proposé de ne pas opérer ce remboursement. Selon un rapport publié par le Réseau Action Climat le jeudi 28 septembre 2017, l'exemption de taxe sur le kérosène représente un manque à gagner pour l'État français de 310 millions d'euros. Exempter le kérosène aérien de cette taxe enverrait un signal négatif et reviendrait à faire porter tout le poids de la fiscalité environnementale sur les particuliers, d'autant que l'impact de l'avion sur le climat a doublé en vingt ans et pourrait tripler d'ici à 2050.

La France occupe l'avant-dernière place en termes de recettes issues de la fiscalité environnementale en Europe, ce qu'il convient de corriger.

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à taxer le kérosène pour avion, qui, il est vrai, est l'un des rares carburants à ne pas l'être. Ce n'est pas la première fois qu'une telle idée, qui peut sembler de bon sens, est défendue devant notre commission.

Pourtant, dans un domaine d'activité où la concurrence est exacerbée, vouloir imposer le kérosène en France seulement ne ferait qu'aggraver les difficultés qu'éprouvent les compagnies françaises face à leurs concurrentes étrangères, compagnies à bas coût ou compagnies du Golfe subventionnées.

Pour qu'une telle mesure soit neutre sur le plan concurrentiel, il conviendrait qu'elle soit applicable au minimum au niveau européen, mais plus sûrement au niveau mondial.

Pour cette raison, j'émetts un avis défavorable.

**M. Jean-Baptiste Djebbari.** Nous avons envisagé de présenter un tel amendement, mais nous nous sommes aperçus qu'il s'agissait là d'une fausse bonne idée, pour plusieurs raisons.

D'abord, si l'on raisonne sur le marché intérieur domestique, on constate que le produit de la taxe est relativement modeste. Surtout, si l'on considère que l'on doit taxer également les outre-mer, il faudra prévoir soit une exonération soit une subvention, ce qui diminuera là encore le produit de la taxe.

Ensuite, la disposition que vous proposez ne concernerait que le transport aérien français, et au premier chef la compagnie Air France, ce qui ne contribuerait pas à résoudre son problème de compétitivité.

Enfin, une augmentation de 5 ou 10 euros du prix du billet Paris-Toulon par exemple n'entraînera pas un report modal. Très peu de voyageurs, en effet, se tourneront vers un autre moyen de transport comme le bus ou le train.

Voilà toutes les raisons pour lesquelles il s'agit d'une fausse bonne idée. En revanche, il faudra effectivement débattre de cette question lors des assises du transport aérien ; elle relève bien plus du niveau européen et international que national.

**M. Matthieu Orphelin.** Cela fait des années que je me bats pour que l'on taxe le transport aérien, et je ne vais pas changer d'avis aujourd'hui. Comme vient de le dire Jean-Baptiste Djebbari, il faut trouver rapidement une solution pour taxer les vols intérieurs.

Je rappelle tout d'abord que le transport aérien est l'une des seules activités qui n'est assujettie ni à une taxe sur le carburant, ni à la TVA. Cette situation date de l'époque où il fallait à tout prix développer cette activité. Trouvons une solution, comme l'ont fait d'autres pays par exemple sur les vols intérieurs, en fixant une contribution sur les billets. Faisons preuve d'imagination. En tout cas, il faut parvenir à un résultat cette année ou en 2018. On ne peut pas renvoyer cette question au prochain quinquennat. Comment expliquer que vous devez payer des taxes sur les carburants et la TVA si vous voyagez en train mais rien de cela si vous prenez l'avion ? Faisons preuve d'intelligence collective pour régler le problème.

**Mme Mathilde Panot.** Madame la rapporteure, vous m'objectez, et l'argument est souvent utilisé, que mon amendement ne peut pas être adopté du fait de la concurrence qui s'exerce dans le secteur. Mais comment allons-nous expliquer à nos concitoyens que seuls les particuliers vont connaître une hausse

des taxes, tandis que les grandes entreprises, le secteur aérien et le transport routier en sont exonérés ? Vous me dites qu'il s'agit d'un problème européen et international. Certes. Mais il est regrettable de ne rien prévoir dans ce budget.

**Mme Stéphanie Kerbarh.** D'un côté, on nous dit que l'on ne peut pas taxer le kérosène au motif que le billet d'avion va augmenter, tandis que de l'autre on taxe le fioul domestique. Comment vais-je pouvoir expliquer cela dans ma circonscription ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari.** En l'occurrence, on dénonce l'inefficacité de la mesure prévue par l'amendement CD24. On ne conteste ni le fond ni la démarche que l'on souhaite engager. Actuellement, les entreprises françaises paient la TVA sur les vols intérieurs, ce que ne fait pas une entreprise comme EasyJet par exemple. En outre, un rendez-vous très important est prévu en 2020 avec l'Organisation de l'aviation civile internationale au cours duquel sera remis en jeu ce grand mécanisme de permis de CO<sub>2</sub> et d'une manière générale tout ce qui concerne la taxation de ces carburants. Vous avez raison, il ne faut absolument pas occulter ce sujet. J'ajoute que le secteur aérien connaît beaucoup d'innovations telles que le développement des biocarburants ou de l'électricité.

Il reste que cet amendement est une fausse bonne idée. Aussi ne faut-il pas l'adopter, même si j'aimerais bien vous faire plaisir, madame Panot.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Notre discussion montre bien que ne pas taxer le transport aérien de la même façon que les autres moyens de transport pose problème. Ce serait formidable de trouver une solution d'ici à l'examen du texte en séance publique. Que chacun y contribue !

**Mme Mathilde Panot.** Il faut prendre garde à ne pas voter des textes creux, voire contre-productifs au motif que certains sujets nécessitent d'autres arbitrages.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CD25 rectifié de M. Loïc Prud'homme.*

**Mme Mathilde Panot.** Le présent amendement vise à réduire le poids des niches fiscales, notamment celle du transport routier. Il est indiqué, dans l'évaluation préalable des articles de loi de finances réalisée par le Gouvernement que : « *La mesure proposée induit une augmentation du coût des énergies carbonées dont les secteurs industriels les plus énergivores sont préservés, de même que ceux fortement exposés à la concurrence internationale ou bien encore certains secteurs spécifiques comme le transport routier de marchandises ou de voyageurs, les exploitants de taxis ou les exploitants agricoles.* »

L'impact de la hausse de la composante carbone et du rattrapage gazole-essence se répartit à hauteur de 60 % pour les ménages et de 40 % pour les

entreprises, ce qui ne nous paraît pas acceptable au vu du poids des entreprises dans le réchauffement climatique.

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement a pour objet de supprimer le remboursement partiel des taxes liées au gazole dont bénéficient certains professionnels de la route.

Au moment où le Gouvernement et la majorité parlementaire décident de prendre de vigoureuses mesures fiscales destinées à lutter contre la pollution résultant notamment du gazole, on peut, en effet, légitimement s'interroger sur l'intérêt de cette disposition. Pour autant, il me paraît difficile d'adopter une mesure aussi radicale sans s'inquiéter de ses conséquences.

Quelles seraient les répercussions financières sur le coût du transport de marchandises ?

Quelles seraient les conséquences sur la compétitivité des entreprises et sur l'emploi dans le secteur ?

Quelles seraient les conséquences en matière de concurrence européenne ?

En l'absence d'étude sur l'impact d'une mesure aussi significative, la sagesse recommande de ne pas se précipiter. Votre amendement a néanmoins le mérite de poser une vraie question et d'initier un débat nécessaire. Je souhaite que le Gouvernement nous apporte des réponses, et notamment des chiffres précis sur les conséquences d'une telle mesure.

Nous examinons aujourd'hui le premier budget de la législature. Nul doute que la question que vous posez aura d'autres occasions d'être débattue. Dans l'attente, je vous demande de retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**Mme Mathilde Panot.** Effectivement, les réponses que pourra donner le Gouvernement seront intéressantes.

Vous dites que l'on ne connaît pas l'impact d'une telle mesure sur le transport des marchandises. Peut-être cela incitera-t-il à développer le ferroutage, mode de transport que nous souhaitons tous encourager.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD26 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Mathilde Panot.** J'espère que vous ne me direz pas, cette fois, que cet amendement est trop extrême.

Nous proposons de supprimer les niches fiscales réservées aux industries les plus consommatrices d'énergies fossiles, notamment parce que le prix du carbone pour les entreprises soumises au régime de quotas de gaz à effet de serre

est moins élevé que la taxe carbone. Par ailleurs, nous proposons que les tarifs soient indexés sur l'année 2017, alors qu'ils le sont actuellement sur 2013.

**Mme la rapporteure pour avis.** Les installations grandes consommatrices d'énergie, pour reprendre la terminologie du droit communautaire, regroupent un grand nombre d'activités allant des industries pétrochimiques aux industries métallurgiques en passant par la filière automobile, l'aéronautique, l'acier, l'aluminium, le verre, le ciment, la céramique. Bref, il s'agit de presque toute l'industrie lourde.

Là encore, il me paraît difficile de voter une mesure qui peut avoir d'importantes répercussions en termes de concurrence, d'emploi, d'activité. Une étude d'impact, que nous n'avons évidemment pas pu obtenir compte tenu des délais très courts qui sont les nôtres, me semble indispensable.

La question que vous posez est éminemment intéressante et c'est avec grand intérêt que nous écouterons la réponse du Gouvernement, si le débat arrive en séance.

En l'absence d'une étude d'impact, vous comprendrez que je ne puisse donner qu'un avis défavorable.

**Mme Mathilde Panot.** Je rappelle que quatre-vingt-dix entreprises – pétrole, charbon, etc. – sont responsables de 50 % du réchauffement climatique et de 30 % de l'élévation du niveau des mers. Je sais que la jurisprudence actuelle considère que la libre entreprise est supérieure à l'intérêt général, mais il va bien falloir s'attaquer à ce problème si l'on veut mener une politique écologique sérieuse.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD29 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement a pour objet d'actualiser les valeurs inscrites en 2015 dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, pour les mettre en conformité avec celles qui figurent dans le projet de loi de finances pour 2018.

L'objectif fixé pour 2030 est également revalorisé, puisqu'il passe de 100 à 170 euros la tonne de carbone, en tenant compte de l'augmentation annuelle de 10,40 euros, comme le prévoit la trajectoire.

**M. Bertrand Pancher.** Je trouve cet amendement très intéressant, puisqu'il permet d'ouvrir le débat, mais je regrette que l'on propose une telle mesure à travers un amendement qui ne suscite pas une vraie réflexion et une discussion.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) estime que, pour atteindre l'objectif de réduction des gaz à effet de serre, le prix de

la tonne de carbone devra être supérieur à 200 euros. Bien évidemment, l'horizon de 2030 est soutenable. Toutefois, et c'est regrettable, nous ne pouvons pas engager un vrai débat sur ce sujet, car nos concitoyens vont immédiatement s'affoler face à une augmentation aussi importante. Cette hausse n'a de sens que si elle entraîne, comme c'est le cas dans les pays d'Europe du nord, des restitutions en direction des entreprises et des particuliers les plus démunis.

J'aimerais qu'on puisse ouvrir le débat et que le Gouvernement prenne des mesures, après concertation avec l'ensemble des organisations concernées – le MEDEF, les associations chargées de lutter contre la pauvreté, etc.

**M. Jean-Baptiste Djebbari.** Monsieur Pancher, nous partageons la philosophie de cet amendement que nous soutenons. Je rappelle qu'il existe déjà des dispositions en faveur des ménages les plus modestes, comme le chèque énergie, la prime à la conversion, la prime coup de pouce économies d'énergie, etc.

Madame Panot, nous n'allons pas occulter les secteurs qui sont exonérés de la contribution carbone alors qu'ils contribuent fortement à la pollution. En revanche, le débat n'est pas tout à fait mûr. Nous avons trois mois pour en débattre dans le cadre des assises de la mobilité.

**Mme la rapporteure pour avis.** Monsieur Pancher, on ne peut que se réjouir de cet amendement. D'abord parce qu'il vient pallier une absence de dispositif pour la période 2020-2030 dans la loi relative à la transition énergétique. Ensuite parce qu'il fixe un cap qui pourra toujours être modifié par la suite. Proposer de porter à 170 euros la tonne de carbone pour 2030 peut vous paraître en deçà des ambitions affichées par notre groupe, mais c'est un objectif plus qu'ambitieux puisqu'il nous placera à la troisième place européenne, seules la Suède et la Norvège ayant fixé des caps supérieurs.

**M. Bertrand Pancher.** Je le répète, je me réjouis de cet amendement et je le soutiendrai. J'espère seulement qu'il ne sera pas examiné en séance publique à une heure du matin, lorsqu'il y aura cinq députés d'un côté et trois de l'autre. J'espère aussi que le ministre pourra nous dire quel sera le gain pour l'État, quel pourcentage sera consacré à des incitations fiscales pour favoriser la transition énergétique et la diminution des inégalités, et quels seront les engagements du Gouvernement dans le cadre d'une loi de finances pluriannuelle ? Je parie que nous n'aurons pas de réponse. Or sans engagement gouvernemental, cela ne tiendra pas.

**Mme Mathilde Panot.** Je rappelle que, lors de l'examen du projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures, Nicolas Hulot lui-même a déclaré qu'il sentait le poids des lobbies sur ses épaules. Cet article nous pose problème, pour deux raisons. Tout d'abord, en ce qui concerne l'aide aux ménages les plus modestes, un chèque énergie de 200 euros paraît limité dès lors que la facture moyenne s'élève à 1 400 euros par an. Ensuite, on peut se féliciter

de l'augmentation du prix de la tonne de carbone d'ici à 2030, mais la portée d'une telle mesure est réduite par le maintien d'exemptions pour des raisons liées à la concurrence. À cet égard, nous aurons un problème de confiance – un mot que la majorité aime utiliser – tant que cette question n'aura pas fait l'objet d'une véritable réflexion.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 modifié.*

*Article 9 bis [nouveau]*

(article 265 septies du code des douanes)

**Possibilité de remboursement, sous certaines conditions, du gaz naturel utilisé comme carburant pour le transport de marchandises**

La commission a adopté trois amendements identiques de M. Martial Saddier (CD11), M. Bruno Millienne (CD18) et de votre rapporteure (CD30) modifiant l'article 265 septies du code des douanes. Cet article autorise, sous certaines conditions, les exploitants de transports routiers de marchandises à bénéficier du remboursement d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole, identifié à l'indice 22 et mentionné au tableau B du 1 de l'article 265 du même code.

L'amendement permet aux exploitants de bénéficier dans les mêmes conditions, de cet avantage pour les véhicules circulant au gaz naturel utilisé comme carburant et identifié à l'indice 36 du même tableau. En effet, ce carburant, bien que fossile, s'avère beaucoup moins polluant que le gazole. Il est donc légitime de lui faire bénéficier des mêmes avantages que le gazole afin de le promouvoir et de développer son usage.

\*

\* \*

*La commission examine les amendements identiques CD30 de la rapporteure pour avis, CD11 de M. Martial Saddier et CD18 de M. Bruno Millienne.*

**Mme la rapporteure pour avis.** L'amendement CD30 a pour objet d'élargir aux véhicules professionnels routiers de transport de marchandises circulant au gaz naturel le remboursement partiel de taxes qui ne concerne pour l'instant que les véhicules fonctionnant au gazole. Dans la mesure où le gaz naturel est beaucoup moins polluant, il est paradoxal qu'il soit moins bien traité que le diesel. Un alignement de la fiscalité des deux carburants paraît donc nécessaire.

**M. Jean-Marie Sermier.** Cette fois, nous sommes d'accord, madame la rapporteure. Il serait en effet curieux que les transporteurs routiers qui, ayant fait

le choix d'une énergie beaucoup moins polluante et contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité de l'air, soient plus taxés que les autres.

**M. Bruno Millienne.** Il est important pour nous que le gaz naturel bénéficie au moins des mêmes avantages fiscaux que le gazole.

**M. Jean-Baptiste Djebbari.** Pour notre part, nous étions favorables à un plafonnement de la TICPE plutôt qu'à un classement du Gaz naturel pour véhicule (GNV) parmi les carburants professionnels car nous souhaitions éviter de créer de nouvelles dépenses fiscales. Mais face à un tel consensus, nous ne pouvons que nous ranger à votre avis et voter ces amendements.

*La commission adopte ces amendements.*

*Article 9 ter [nouveau]*  
(article 265 *octies* du code des douanes)

**Possibilité de remboursement, sous certaines conditions, du gaz naturel utilisé comme carburant pour le transport de passagers**

La commission a ensuite adopté un amendement CD31 de votre rapporteure qui modifie l'article 265 *octies* du code des douanes. Cet article, dans le prolongement de l'article 265 *septies* modifié précédemment, permet aux exploitants de transports publics routiers en commun de voyageurs de bénéficier du remboursement d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole.

Pour les mêmes raisons que précédemment, l'article additionnel adopté en commission étend au véhicule circulant au gaz naturel le bénéfice de ces dispositions.

\*  
\* \*

*La commission examine l'amendement CD31 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement, qui s'inscrit dans la même logique que l'amendement CD30, a pour objet d'aligner sur le régime du gazole les véhicules de transport de passagers fonctionnant au gaz naturel.

*La commission adopte l'amendement.*

*Article 9 quater [nouveau]*  
(article 266 *sexies* du code des douanes)

**Création d'une taxe sur les hydrofluorocarbures (HFC)**

La commission a adopté un amendement CD20 de M. Djebbari et plusieurs de ses collègues, après l'avis favorable de votre rapporteure, créant une

taxe sur les hydrofluorocarbures (HFC), prélevée auprès des producteurs et importateurs de ces fluides. Cette disposition prévoit aussi un mécanisme de suramortissement de certains investissements pour aider les entreprises à investir dans des machines frigorifiques utilisant des fluides alternatifs, à moindre impact pour le climat.

En effet, les HFC sont à l'origine d'un peu plus de 5 % des émissions de gaz à effet de serre de la France et leur pouvoir réchauffant est plusieurs milliers de fois supérieur à celui du dioxyde de carbone.

La lutte contre les HFC constitue l'un des engagements pris par le gouvernement dans le cadre du plan climat.

Cette taxe vise dans un premier temps les installations fixes uniquement. Le secteur des transports frigorifiques, caractérisé par de faibles taux de marge et une forte exposition à la concurrence internationale, n'est pas concerné.

\*

\* \*

*La commission examine l'amendement CD20 de M. Jean-Baptiste Djebbari.*

**M. Matthieu Orphelin.** La trajectoire de la composante carbone prévue à l'article 9 nous semble devoir être étendue à d'autres gaz à effet de serre que le CO<sub>2</sub>, notamment les gaz hydrofluorocarbures (HFC). Il s'agit, non pas d'une taxe punitive, comme je l'ai entendu dire tout à l'heure, mais bien d'un dispositif équilibré de type « bonus-malus », puisque la taxation des gaz HFC serait couplée à un mécanisme de suramortissement afin que les entreprises puissent investir dans des machines frigorifiques fonctionnant avec des gaz de substitution. La part des gaz HFC dans les émissions de gaz à effet de serre, qui atteint 5 % en France, a beaucoup augmenté ces dernières années alors que, dans les pays où ces gaz sont taxés, les quantités consommées ont fortement diminué.

Je précise que l'amendement ne concerne que les installations fixes, compte tenu de la problématique spécifique du transport frigorifique, qui est exposé à la concurrence internationale.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la commission adopte l'amendement.*

*Article 9 quinquies [nouveau]  
(article 265 nonies du code des douanes)*

### **Hausse programmée de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) décharge et incinération**

La commission a ensuite adopté un amendement CD19 de M. Djebbari et plusieurs de ses collègues, après l'avis favorable de votre rapporteure, revoyant à

la hausse la trajectoire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) acquittée par les professionnels de la décharge et de l'incinération. Elle a pour but d'inciter les entreprises et collectivités – sur qui cette hausse devrait être répercutée – à réduire leur volume de déchets finaux.

Pour compenser l'augmentation de TGAP entraînant une charge supplémentaire pour les collectivités, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, est mise en œuvre une baisse de TVA pour les collectivités applicable à la prévention et aux opérations de tri et de recyclage des déchets effectués dans le cadre du service public de gestion des déchets. Le taux de TVA pour ces opérations est ramené à 5,5 % alors qu'il reste à 10 % pour les autres opérations. Une telle compensation est destinée à encourager les collectivités à développer le tri des déchets.

Cette mesure représente un gain global pour les collectivités, de l'ordre de 75 millions d'euros en 2019 et de 85 millions d'euros en 2025 qu'il convient de comparer à une hausse de TGAP pour les collectivités de seulement 56 millions d'euros en 2019. Au cours des premières années, les collectivités seront donc gagnantes et elles continueront à trouver un intérêt financier au-delà de cette période si elles investissent dans les activités de prévention et de recyclage.

Le léger surcroît de recettes de TGAP payée par les entreprises permettra à ces deux mesures de s'équilibrer et d'être neutre pour l'État.

\*

\* \*

*La commission est saisie, en discussion commune, des amendements CD19 de M. Jean-Baptiste Djebbari et CD23 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Jean-Baptiste Djebbari.** Je laisse à M. Orphelin le soin de défendre l'amendement CD19.

**M. Matthieu Orphelin.** J'indique d'emblée que je retire l'amendement CD23, qui est de repli.

*L'amendement CD23 est retiré.*

L'amendement CD19 vise, là encore, à créer un dispositif incitatif dans le domaine de la gestion des déchets. Ce dispositif consiste, d'une part, à augmenter un peu plus que prévu la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquée aux décharges et à l'incinération et, d'autre part, à diminuer la TVA payée par les collectivités sur les actions de prévention et de tri des déchets. Actuellement, la mise en décharge d'une tonne de déchets est en effet beaucoup moins onéreuse que son recyclage. Dès lors, il sera difficile d'atteindre l'objectif fixé dans la loi de transition énergétique d'une diminution de moitié des quantités de déchets mis en décharge d'ici à 2025. Je précise qu'en 2018, l'augmentation de la TGAP serait symbolique puisqu'elle serait limitée à un euro la tonne ; elle ne prendrait toute sa mesure, comme la baisse de TVA qui l'accompagne, qu'à partir

de 2019. Un tel dispositif serait rentable pour les collectivités, car le gain lié à la baisse de la TVA sera plus important que la hausse de la TGAP. Au fil du temps, plus elles développeront la prévention et la gestion des déchets, plus elles gagneront d'argent. Il s'agit donc d'un mécanisme réellement incitatif.

Je conclurai en rappelant qu'actuellement, chaque fois qu'une collectivité investit un euro dans la prévention des déchets, elle économise deux euros sur la gestion des déchets. Ce dispositif vertueux nous permettrait de nous engager résolument dans une diminution de la quantité de déchets.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis favorable.

**M. Bertrand Pancher.** Il me semble que les collectivités et les producteurs de déchets devraient être associés à cette discussion. J'ai toujours été favorable à une augmentation de la TGAP, mais n'oublions pas que l'on taxe, ici, les déchets ultimes. Or, un certain nombre de déchets échappent au tri. Il conviendrait donc également d'encourager davantage celui-ci, car là est le véritable problème en France.

Par ailleurs, si j'en crois les calculs rapides que je viens d'effectuer, la TGAP passerait de 30 euros à 70 euros la tonne en 2025 et représenterait donc un coût de 300 millions, alors que la baisse de la TVA ne représenterait, quant à elle, que 60 millions. Une telle mesure risque donc de susciter de vives réactions de la part des collectivités qui, pour le moment, ne me semblent pas avoir été consultées. En tout cas, les représentants de l'association AMORCE, qui accompagne les collectivités dans ce domaine, m'ont confirmé qu'ils la découvraient, et ils craignent surtout qu'elle n'entraîne une augmentation relativement importante du coût des déchets pour les collectivités.

Certes, il faut s'orienter vers une augmentation de la taxation des déchets ultimes, mais cela ne peut avoir de sens que si nous engageons un véritable débat avec les collectivités et les émetteurs de déchets et si nous incitons à renforcer le tri pour réduire la quantité des déchets ultimes.

**M. Matthieu Orphelin.** C'est un sujet sur lequel j'ai eu, dans le cadre de mes précédentes fonctions à l'ADEME, de longues années de discussions avec la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE) et avec AMORCE. Chacun sait qu'en l'état actuel des choses, nous n'atteindrons pas les objectifs fixés dans la loi. Je ne veux pas m'exprimer à la place d'AMORCE, mais il me semble que leur principale préoccupation est liée au fait qu'une bonne partie des produits échappe aux actions qui peuvent être menées dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs. Leur souhait serait donc qu'une taxe « amont » soit enfin créée. Mais si jamais celle-ci voyait le jour, ils seraient gagnants avec le dispositif proposé puisque, je le rappelle – je ne partage pas vos analyses sur ce point, monsieur Pancher –, dès la première année, les collectivités gagneront davantage qu'elles n'auront à déboursier.

Par ailleurs, je peux comprendre les jeux de posture des uns et des autres dans ce domaine, mais la FNADE sait bien qu'une augmentation de la TGAP sur la mise en décharge bénéficierait également aux entreprises du secteur des déchets car elle dynamiserait enfin nos investissements dans la prévention, le tri et la valorisation organique des déchets. Ce dispositif ne ferait que des gagnants.

**Mme la rapporteure pour avis.** J'ai également eu de longs échanges avec les représentants d'AMORCE, et ils ont convenu que leurs propositions et cet amendement n'étaient pas forcément antinomiques. Bien entendu, ils déplorent qu'une fois de plus, nous agissions sur la phase ultime et que les collectivités, le contribuable et les entreprises productrices de déchets recyclables soient de nouveau sollicités, plutôt que les entreprises productrices de déchets non recyclables. Cette question, qui touche au droit européen et au droit international car beaucoup de produits sont concernés, doit faire l'objet d'une réflexion au long cours. En tout état de cause, elle ne sera pas tranchée à l'occasion de ce débat budgétaire.

**M. Bertrand Pancher.** Je précise tout de même que le montant la redevance « déchets » va atteindre 100 euros par personne, soit un tiers d'un SMIC pour un ménage. Certes, l'augmentation n'est pas très importante sur un an, mais c'est tout de même très lourd. J'ajoute que les collectivités seront vent debout contre une telle mesure. Au demeurant, l'idée est bonne, mais je ne comprends pas que l'on n'ait pas lancé une véritable réflexion sur la politique des déchets pour prendre, parallèlement à l'augmentation de la TGAP, des mesures incitatives afin de réduire le volume des déchets mis en décharge. En somme, je trouve dommage que l'on traite le problème à travers le seul prisme de l'augmentation de la TGAP.

**M. Matthieu Orphelin.** Même si nous nous rejoignons sur de nombreux points, monsieur Pancher, je ne partage pas votre analyse, en l'espèce. Ce qui coûte cher, c'est la gestion des déchets telle qu'elle est organisée : les coûts augmentent inexorablement de 2 % à 3 % par an depuis des décennies. Grâce au dispositif que nous proposons, lorsqu'une collectivité investira davantage dans la prévention des déchets, elle gagnera de l'argent. Il ne s'agit donc surtout pas d'une simple augmentation de la TGAP, puisque nous proposons de baisser simultanément la TVA sur la prévention, le recyclage et la valorisation organique. Les collectivités attendent un tel signal. Dès la première année, elles seront gagnantes, car les entreprises paieront un tout petit peu plus au début.

Sous la législature précédente, vous avez voté une mesure importante, la généralisation du tri « cinq flux » dans les entreprises, mais celui-ci ne se met pas en place assez rapidement. Il est donc très important de leur envoyer également un signal. Rappelez-vous les chiffres de l'ADEME : pour une entreprise qui s'intéresse aux économies de ressources, le gain sera dix fois plus important que le coût du diagnostic, dès la première année.

*La commission adopte l'amendement.*

*Article 9 sexies [nouveau]*  
(article 39 *decies* A du code général des impôts)

**Prorogation d'un an du dispositif de suramortissement pour les poids lourds fonctionnant au gaz naturel**

La commission a adopté un amendement CD32 rectifié de votre rapporteure ayant pour objet de proroger pendant une année l'avantage fiscal accordé en 2016 et 2017 par l'article 39 *decies* A du code général des impôts aux entreprises possédant des véhicules qui fonctionnent au gaz naturel.

Cet article permet aux entreprises de bénéficier d'un dispositif de suramortissement pour l'achat d'un véhicule de plus de 3,5 tonnes et plus roulant au gaz naturel pour véhicules ou au biométhane carburant (BioGNV). Ce dispositif, prévu à l'origine pour durer une année (2016), avait déjà fait l'objet d'une prorogation d'un an en loi de finances initiale pour 2017. Ce dispositif de bonification de l'amortissement permet de couvrir jusqu'à 40 % du surcoût du véhicule GNV en comparaison avec un véhicule diesel de même catégorie, rendant ainsi plus accessible la solution GNV/BioGNV.

Cet avantage fiscal est incitatif et participe d'un dispositif ayant pour finalité d'atteindre l'objectif fixé dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de 10 % de poids lourds circulant au GNV ou au BioGNV, d'ici 2030, ce qui représenterait un volume d'environ 80 000 poids lourds.

\*

\* \*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements CD14 de M. Martial Saddier et CD32 rectifié de la rapporteure pour avis.*

**M. Jean-Marie Sermier.** L'amendement CD14 vise à prolonger jusqu'à décembre 2023 le dispositif de suramortissement actuellement appliqué pour l'achat d'un véhicule de 3,5 tonnes et plus roulant au GNV.

**Mme la rapporteure pour avis.** L'amendement CD14 a pour objet de proroger pendant six années supplémentaires l'avantage fiscal accordé en 2016 et 2017 aux entreprises possédant des véhicules fonctionnant au gaz naturel. Il semble en effet que cet avantage fiscal soit incitatif. Il participe d'un dispositif ayant pour finalité de parvenir à un objectif de 10 % de poids lourds circulant au GNV d'ici à dix ans. Toutefois, les lois de finances ont un caractère annuel de sorte que la prorogation de cette mesure sur une durée cinq ans risque d'être jugée inconstitutionnelle. C'est la raison pour laquelle je demande à M. Sermier de retirer cet amendement au profit de l'amendement CD32, qui est certes plus modeste, puisqu'il propose, comme cela fut le cas fin 2016, de proroger cette mesure pendant une année seulement, mais qui présente le double avantage d'engager les finances publiques de la nation sur une durée plus raisonnable et d'avoir plus de chance de franchir le cap du contrôle de constitutionnalité. Si l'amendement CD14 était maintenu, j'y serais défavorable.

**M. Jean-Marie Sermier.** Par pragmatisme, je me rallie à l'amendement de la rapporteure pour avis et je retire l'amendement CD14.

*L'amendement CD14 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement CD32 rectifié.*

#### Article 22

(article 65 de la loi de finances pour 2011)

### **Trains d'équilibre du territoire : traduction, dans le compte d'affectation spéciale, des conséquences du transfert de lignes TET aux régions**

#### **I. PRÉSENTATION DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE**

Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » (CAS SNCTV) repose sur quatre textes : celui qui l'a créé (article 65 de la loi de finances pour 2011) et ceux qui l'ont pérennisé depuis lors (les lois de finances pour 2012, 2014 et 2017).

Il a été créé par la loi de finances pour 2011 afin de permettre le paiement de la **compensation allouée à SNCF Mobilités** en contrepartie de son exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET), **afin d'assurer l'équilibre financier des lignes ferroviaires dites « d'équilibre du territoire »**. Ces services ferroviaires font l'objet d'une convention d'exploitation pluriannuelle entre l'État et SNCF Mobilités (actuellement la convention 2016-2020), qui définit les obligations de service public que doit remplir SNCF Mobilités en tant qu'exploitant de ces trains, notamment en matière de dessertes, de fréquence et de maintenance du matériel. Ainsi, l'État exerce la compétence d'autorité organisatrice des TET.

Par ailleurs, une **convention a été conclue en décembre 2013 sur le financement du renouvellement du matériel roulant des TET**, car ce parc est ancien, certaines locomotives ayant plus de 40 ans. La convention, signée par l'État, la SNCF et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) prévoit notamment l'acquisition par la SNCF de 34 rames de type Coradia Liner V160 destinées à plusieurs lignes de TET (et qui sont aujourd'hui en cours de déploiement).

Le CAS SNCTV supporte financièrement la contribution versée par l'État pour compenser le déficit lié à l'exploitation des TET, et est alimenté par trois **recettes** :

– une fraction du produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes <sup>(1)</sup> ; cette recette a été de 84 millions d'euros en 2016 <sup>(2)</sup> et devrait être de 42 millions d'euros en 2017 <sup>(3)</sup> ;

– le produit de deux taxes auxquelles sont assujetties les entreprises de transport ferroviaire :

▪ la contribution de solidarité territoriale (CST) assise sur le chiffre d'affaires des activités de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnées (90 millions d'euros en 2016 <sup>(4)</sup> et 116 millions d'euros prévus pour 2017 <sup>(5)</sup>) ;

▪ la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), assise depuis 2015 sur le résultat des entreprises ferroviaires de voyageurs majoré des dotations aux amortissements (226 millions d'euros en 2016 et 200 millions prévus pour 2017 <sup>(6)</sup>) dont le chiffre d'affaires soumis à la CST est supérieur à 300 millions d'euros.

En pratique, ces deux taxes ne concernent aujourd'hui que l'entreprise SNCF Mobilités, puisqu'à ce jour la SNCF a le monopole de cette activité de transport.

Au total, le CAS a été alimenté par 400 millions d'euros de recettes en 2016 et par 358 millions d'euros en 2017 (prévision).

**Les dépenses du compte** sont réparties en deux enveloppes :

– le programme 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés », qui doit assurer **l'équilibre de l'exploitation des TET** et financer des études,

– le programme 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés », qui finance une **contribution de l'État à la maintenance et à la régénération du matériel roulant** utilisé pour ces services.

---

(1) Le produit de la taxe d'aménagement du territoire est affecté pour partie au CAS, et pour partie au budget de l'AFITF. Les autres recettes fiscales de l'AFITF proviennent de la redevance domaniale, d'une partie du produit des « amendes radar », et d'une partie du produit de la TICPE.

(2) Loi de finances rectificative pour 2016.

(3) Source : Direction du Budget, Ministère de l'action et des comptes publics.

(4) Loi de finances rectificative pour 2016.

(5) Source : Direction du Budget.

(6) Source : Direction du Budget.

## II. LA FEUILLE DE ROUTE POUR L'AVENIR DES TET (JUILLET 2015)

Le 7 juillet 2015, le Gouvernement a présenté une « feuille de route pour l'avenir des TET », après que la commission « TET d'avenir », présidé par M. Philippe Duron, eut rendu ses conclusions.

Le diagnostic était le suivant : l'offre TET ne correspond plus aux besoins de mobilité des voyageurs et des territoires. Héritée de l'histoire, cette offre est hétérogène, et les dessertes proposées sur les lignes de jour n'ont pas été adaptées à l'évolution des besoins. L'imbrication des offres TET et TER crée un manque de lisibilité. La qualité de service des TET est nettement insuffisante, notamment en termes de confort des matériels roulants. La fréquentation a diminué de près de 20 % depuis 2011, et le taux de remplissage est donc faible et en baisse constante. Quant au modèle économique des trains de nuit, il ne semble plus viable. En conséquence, le niveau de subventionnement public de l'offre TET n'apparaissait plus soutenable.

La feuille de route a donc prévu :

- l'élaboration d'une nouvelle convention d'exploitation, pour la période 2016-2020 (la dernière convention ayant pris fin le 31 décembre 2015), avec une affirmation de l'État comme autorité organisatrice « de plein exercice » ;

- la création d'un Conseil consultatif des TET ;

- le lancement d'une mission de concertation avec les régions, confiée au préfet François Philizot ;

- le renouvellement, d'ici 2025, du matériel roulant des lignes TET dites « structurantes », pour un montant d'investissement de 1,5 milliard d'euros.

## III. LE TRANSFERT AUX RÉGIONS D'UNE PARTIE DES LIGNES DE TET

Au terme des discussions entre l'État et les régions, sur les 24 lignes de jour :

- **6 lignes restent sous la seule autorité de l'État** : Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand, Bordeaux-Toulouse-Marseille, Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye et Nantes-Lyon ;

- **les 18 autres lignes seront reprises par six régions d'ici 2020.**

Du fait de la fusion de plusieurs régions, opérée par la loi du 16 janvier 2015<sup>(1)</sup>, certaines lignes de TET, qui avaient auparavant un caractère interrégional et étaient donc logiquement considérées comme d'intérêt national,

---

(1) Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

deviennent, compte tenu de la taille des nouvelles régions, des lignes à caractère régional. Par exemple, une ligne TET desservant l'Alsace et la Champagne-Ardenne est désormais une desserte de la région Grand Est. En conséquence, six régions ont exprimé leur intérêt pour une transformation de lignes TET en lignes dont elles deviendraient les autorités organisatrices à la place de l'État.

#### LES LIGNES TET TRANSFÉRÉES À DES RÉGIONS

| Région                            | Ligne   | Date de reprise par la région   | Investissement de l'État pour le matériel roulant  | Contribution financière de l'État au fonctionnement (compensation partielle du déficit) |
|-----------------------------------|---|---|--|---|
| Hauts-de-France<br>(2 lignes)     | Paris-Amiens-Boulogne   | 1 <sup>er</sup> janv 2019   | Acquisition de 3 rames Alstom pour ces lignes et versement de 480 millions d'euros à la région | Dégressive : de 49 millions d'euros en 2018 à 24,5 millions par an à partir de 2022     |
|                                   | Paris-Saint-Quentin-Maubeuge/Cambrai  |   |  |   |
| Grand Est<br>(3 lignes)           | Hirson-Metz<br>Reims-Dijon  | 1 <sup>er</sup> janv 2017   |  |   |
|                                   | Paris-Troyes-Belfort  | 1 <sup>er</sup> janv 2018   | Acquisition de 19 rames Alstom   | 13 millions par an  |
| Centre Val-de-Loire<br>(3 lignes) | Paris-Montargis-Cosne-Nevers  | 1 <sup>er</sup> janv 2018   | Acquisition de 3 rames Alstom, et versement de 250 millions d'euros à la région                | Dégressive : de 49 millions d'euros en 2018 à 24,5 millions par an à partir de 2022     |
|                                   | Paris-Orléans-Tours   |   |  |   |
|                                   | Paris-Bourges-Montluçon   |   |  |   |
| Occitanie<br>(2 lignes)           | Clermont-Ferrand-Nîmes (ligne dite « Cévenol »)   | 1 <sup>er</sup> janv 2018   | Acquisition de 3 rames Alstom  | 4,5 millions par an de 2018 à 2022  |
|                                   | Clermont-Ferrand-Béziers  | Cogestion de la ligne par l'État et la région pendant 2 ans, puis une décision sera prise par l'État sur l'avenir de la ligne |  | La moitié du déficit d'exploitation en 2017-2018  |
| Nouvelle Aquitaine<br>(3 lignes)  | Bordeaux-Ussel,<br>Bordeaux-Limoges,<br>Bordeaux-La Rochelle  | 1 <sup>er</sup> janv 2018   | Acquisition de 5 rames Alstom  | 6,7 millions par an en 2018 et 2019, puis 5 millions par an de 2020 à 2022              |
| Normandie<br>(5 lignes)           | Paris-Caen-Cherbourg-Deauville, Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Granville, Caen-Le Mans-Tours et Paris-Evreux-Serquigny | 1 <sup>er</sup> janv 2020   | 720 millions (pour l'acquisition de rames Bombardier)  |   |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire.

**Des accords entre l'État et les régions, prévoyant la reprise par celles-ci de lignes TET désormais dites « d'intérêt régional », ont été signés en 2016-2017, et s'accompagnent d'un engagement de l'État à financer une partie du renouvellement du matériel roulant des lignes concernées, ainsi que, à partir des recettes du CAS, à verser une contribution forfaitaire à la couverture des déficits d'exploitation.**

**S'agissant du matériel roulant**, aux 34 premières rames dont le financement était prévu par la convention de 2013 et qui ont été livrées, l'État s'est engagé, dans le cadre d'une **nouvelle convention avec l'AFITF et SNCF Mobilités signée en février 2017**, pour un montant de 362 millions d'euros, à commander 30 autres rames Alstom, destinées aux lignes suivantes : Paris-Boulogne, Toulouse-Hendaye, Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges, Bordeaux-Ussel, ligne « Cévenol », desserte de Montluçon. Ces rames doivent être livrées en 2018-2019.

D'autre part, dans le cadre de **l'accord conclu par l'État avec la région Normandie en novembre 2016**, une commande d'une quarantaine de rames Bombardier doit être financée par l'État, via l'AFITF (à hauteur de 720 millions d'euros), et par la région (à hauteur de 35 millions d'euros pour 2018 et pour 2019), les livraisons étant prévues entre 2019 et 2021. Deux autres opérations de renouvellement prévues dans les accords conclus avec les régions **Hauts-de-France et Centre-Val de Loire**, restent à engager, pour des montants respectifs de 250 millions d'euros et 480 millions.

#### **IV. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 22 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018**

##### **A. LES PERSPECTIVES DU CAS POUR 2018 :**

La compensation prévue par la convention d'exploitation 2016-2020 s'élève contractuellement à **331 millions d'euros pour 2018**, auquel il convient d'ajouter environ **70 millions d'euros** de participation de l'État aux coûts de fonctionnement des lignes reprises par les régions dans le cadre des accords conclus avec elles en 2016 et 2017. Le montant de compensation est toutefois en cours de discussion avec SNCF Mobilités par la convention, qui doit notamment permettre d'ajuster la trajectoire financière aux accords finalement conclus avec les régions. Il devrait permettre de limiter à **383,2 millions d'euros** le besoin de compensation pour l'année 2018.

En 2018, s'agissant des matériels roulants, les recettes du CAS ne seront pas utilisées pour l'achat de nouvelles rames, ces achats étant effectués par l'AFITF. Le programme 786 ne servira qu'à l'amortissement de matériels roulants plus anciens.

À noter par ailleurs que dans le prolongement de la baisse décidée pour 2017, la CST due par la SNCF devrait être abaissée à 16 millions d'euros en 2018. Le niveau de la Taxe d'aménagement du territoire affectée au CAS devra être ajusté pour tenir compte de cette évolution : c'est ce que prévoit l'article 22 du projet de loi de finances pour 2018. Quant à la TREF, il est prévu qu'elle apporte 226 millions d'euros de recettes au CAS, comme en 2017.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ARTICLE 22**

L'article 22 vise à apporter deux modifications à l'article 65 de la loi de finances pour 2011 qui avait créé le CAS et qui a été modifié à plusieurs reprises depuis lors :

– d'une part, ajouter à la liste des catégories de dépenses du CAS les contributions versées par l'État au financement de l'exploitation des lignes transférées aux régions ;

– d'autre part, porter à 141,2 millions d'euros (au lieu de 42 millions en 2017) la part de la taxe d'aménagement du territoire due par les concessionnaires d'autoroutes affectée au CAS, afin de permettre à l'État de respecter ses engagements financiers.

Il convient de noter que le produit total de la taxe d'aménagement du territoire devrait augmenter d'environ 5 millions d'euros en 2018, selon les chiffres communiqués à votre Rapporteuse par la direction du Budget. Le projet de loi de finances modifie la répartition de son produit entre le CAS et le budget de l'AFITF (la baisse de la part affectée à l'AFITF est sans incidence pour celle-ci car cette baisse est, par ailleurs, compensée par une augmentation de sa ressource issue de la TICPE). **Ainsi, pour 2018 :**

– **la charge financière pesant sur SNCF Mobilités au titre du financement des TET va diminuer** (du fait de la nouvelle diminution de la CST, dont le produit ne sera que de 16 millions d'euros en 2018) ;

– l'accroissement de la part de la TAT (+ 99 millions d'euros) affectée au CAS **ne pénalise pas l'AFITF**, dont une autre recette est, en compensation, augmentée, sa part du produit de la TICPE passant de 735 millions d'euros à 1 076 millions en 2018 ; l'AFITF sera donc en mesure de financer la totalité de ses dépenses ;

– la modification de la répartition du produit de la TAT **n'a pas d'incidences pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes**, seule la répartition de cette ressource entre le CAS SNCTV et le budget général de l'État étant modifiée.

## V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.

\*  
\* \*

*La commission examine l'amendement CD28 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Mathilde Panot.** Nous voterons contre l'article 22, car, croyant au rôle de planification de l'État stratège, nous sommes opposés à la régionalisation des services publics. En outre, cette disposition nous paraît incohérente avec la baisse de 450 millions des dotations de l'État aux régions. C'est pourquoi l'amendement CD28 vise, à tout le moins, à porter la contribution de l'État aux régions à hauteur de 641,2 millions d'euros, soit un apport supplémentaire de 500 millions d'euros. Plusieurs associations s'accordent en effet à dire qu'il manquerait un peu plus d'un milliard d'euros pour moderniser le réseau ferré, les lignes Intercités et le transport de marchandises. Ce rattrapage nous paraît donc nécessaire si nous ne voulons pas que les Trains d'équilibre du territoire (TET) soient condamnés.

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement semble résulter d'un malentendu. Il est en effet question, dans son exposé sommaire, de la rénovation du réseau ferré. Or le compte d'affectation spéciale concerné par l'article 22 du projet de loi de finances n'est absolument pas consacré aux dépenses liées à l'infrastructure ; il concerne le déficit d'exploitation des services TET et l'acquisition des matériels roulants. Il s'agit notamment de verser à SNCF Mobilités une compensation pour le déficit de son activité « TET ». Ce n'est pas SNCF Mobilités qui est responsable de l'état du réseau ferré, mais SNCF Réseau.

Je demande donc aux auteurs de l'amendement de bien vouloir le retirer. Personne ne conteste l'utilité et l'urgence de rénover l'infrastructure ferroviaire française, mais le compte d'affectation spéciale n'est pas l'outil adapté.

Par ailleurs, compte de la répartition du produit de la recette concernée, si vous augmentez le montant de 500 millions d'euros, vous privez l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de cette somme. Or, celle-ci contribue de manière importante au financement des infrastructures que vous appelez de vos vœux.

**Mme Mathilde Panot.** Je vérifierai ce point, et je retire l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.*

*Article 23*

**Taxation des recettes et élargissement des dépenses du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »**

**I. L'ÉTAT DU DROIT**

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » a été créé par l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, qui a introduit une réforme du financement des charges de service public de l'énergie – essentiellement l'électricité et le gaz.

Il est composé du programme 764 « Soutien à la transition énergétique » et du programme 765 « Financement de la transition énergétique ». Les objectifs du CAS sont :

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

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

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

– le remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'EDF ;

– les versements au profit du budget général correspondant aux montants des remboursements et dégrèvements au titre de la TICFE ;

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

Par ailleurs, il convient de noter que l'article 22 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit de faire également financer par le CAS les dépenses d'études préalables aux appels d'offres relatifs aux énergies renouvelables, actuellement imputées sur le budget général, ainsi que les dépenses relatives à l'organisation matérielle des consultations publiques accompagnant l'identification de ces zones.

Jusqu'en 2015, la compensation des charges de service public dues par les entreprises des secteurs de l'électricité et du gaz – dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, solidarité énergétique et dispositifs sociaux essentiellement – était assurée par des contributions spécifiques sur la consommation finale d'électricité et de gaz :

- la contribution au service public de l'électricité (CSPE), acquittée par les consommateurs d'électricité au prorata de leur consommation et collectée par les fournisseurs historiques et les gestionnaires de réseau ;

- deux contributions sur la consommation finale de gaz naturel – contribution au tarif spécial de solidarité (CTSS) et contribution biométhane – acquittées par les consommateurs de gaz au prorata de leur consommation et collectées par les fournisseurs.

Ces contributions étaient reversées à la Caisse des dépôts et consignations, sur trois comptes spécifiques, à partir desquels étaient prélevées les compensations dues aux opérateurs supportant des charges de service public d'électricité ou de gaz. Le financement des charges de service public de l'électricité et du gaz était donc assuré par des dispositifs extrabudgétaires mais intégrés dans le périmètre des administrations publiques en comptabilité nationale.

Le dispositif a été modifié pour plusieurs raisons et notamment pour le mettre en conformité avec la directive européenne 2003/96 sur la taxation de l'énergie adoptée en avril 2014, mais aussi pour résorber le déficit de compensation accumulé au détriment d'EDF (5 780 millions d'euros au 31 décembre 2015, intérêts financiers compris).

La réforme a conduit à une budgétisation des charges de service public de l'énergie. Ces charges, dont la Commission de régulation de l'énergie (CRE) assure l'évaluation annuelle, sont désormais distinguées, dans le budget de l'État, selon la répartition suivante :

- le CAS « Transition énergétique » regroupe les charges liées au soutien aux énergies renouvelables, à la réduction de la consommation, ainsi que celles liées au remboursement aux opérateurs du déficit de compensation de leurs charges de service public de l'électricité ;

- le programme budgétaire 345 *Service public de l'énergie*, qui regroupe les charges de service public non intégrées au CAS « Transition énergétique » : les charges liées à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI), au soutien à la cogénération et aux dispositifs sociaux, ainsi que les intérêts de la dette accumulée vis-à-vis des opérateurs au titre du déficit de compensation.

La charge du service public de l'énergie est partagée entre les deux, les deux tiers environ étant supportées par le CAS « Transition énergétique », le dernier tiers par le programme 345 *Service public de l'énergie*, sachant que les dépenses qui connaissent la croissance la plus dynamique sont inscrites au CAS.

## RÉSUMÉ DES DÉPENSES ET RECETTES DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

### Dépenses

(euros)

|  |                      |
|--|----------------------|
| Charges de service public de l'énergie                                     | 5 537 300 00         |
| Dépenses d'études préalables à l'appel d'offres                            | 5 000 000            |
| Remboursement de la dette d'EDF  | 1 622 000 000        |
| Remboursement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) | 20 000 000           |
| <b>Total</b>   | <b>7 184 000 000</b> |

### Recettes

(euros)

|   |   |
|---|---|
| TICPE   | 7 166 317 223                                   |
| Taxe intérieure sur les houilles  | 1 000 000                                       |
| Taxe intérieure sur les produits énergétiques (article 265 du code des douanes)                     | 1,2 %   |
| Revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine après déduction (article L. 314-14-1) | Non définies                                    |
| Versements du budget général  | Non définies                                    |
| <b>Total</b>  | <b><u>7 167 317 223 + autres ressources</u></b> |

## II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

### A. UNE FIXATION DES RESSOURCES EN FONCTION DU NIVEAU DE DÉPENSES

L'article 23 du présent projet abandonne la logique qui a consisté, en 2016 et 2017, à fixer un niveau de dépenses du CAS en fonction des ressources affectées, au profit de la logique inverse qui consiste à fixer les ressources du CAS en fonction du niveau de dépenses prévu, en grande partie déterminé par la délibération du 13 juillet 2017 de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) qui a évalué à 5 537,3 millions d'euros les charges de service public de l'énergie à compenser au titre de 2018.

À ces dépenses s'ajoutent celles relatives aux études préalables aux lancements d'appels d'offres (5 millions d'euros), l'annuité de remboursement de la dette supportée par Électricité de France (1 622 millions d'euros) qui fait l'objet d'un échéancier défini par l'arrêté du 13 mai 2016, ainsi que les remboursements partiels de l'ancienne contribution au service public de l'énergie (CSPE) d'un montant de 20 millions d'euros. Le montant total des charges à compenser par le CAS au titre de l'exercice 2018 s'élève donc à 7 184,3 millions d'euros, contre 6 983,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017.

Dans la mesure où la Commission de régulation de l'énergie est en capacité d'évaluer avec précision les dépenses du CAS dans un calendrier compatible avec l'élaboration du projet de loi de finances, il a été jugé plus prudent de sécuriser les recettes en les inscrivant directement dans la première partie du PLF.

En s'inscrivant dans la logique qui consiste à fixer le niveau des recettes en fonction de celui des dépenses attendues et non plus l'inverse, le gouvernement devra donc revoir chaque année le montant des recettes du compte d'affectation spéciale « Transition Énergétique ».

Le présent article propose, en toute logique, de substituer un montant à un pourcentage de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) afin de s'affranchir des aléas de prévisions de rendement de ces taxes (alinéas 1 à 6).

## **B. LA MISE AUX ENCHÈRES DES GARANTIES D'ORIGINE**

Le dispositif proposé prévoit, en outre, d'élargir et diversifier les recettes du CAS *Transition énergétique*, en y intégrant les revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité renouvelable bénéficiant des dispositifs de soutien nationaux, régies par l'article L. 314-14-1 du code de l'énergie. Ce mécanisme, créé par la loi n° 2017-227 du 24 février 2017, a pour objectif de certifier le caractère renouvelable de l'électricité produite, communément appelée « électricité verte ».

L'ajout de ces revenus dans les recettes du CAS se justifie par le fait que les garanties d'origine mises aux enchères correspondent à de l'électricité d'origine renouvelable bénéficiant des mécanismes de soutien nationaux qui sont financés par les consommateurs à travers la fiscalité énergétique (TICPE et TICC).

Il paraît donc logique que les revenus que l'État tire de la mise aux enchères de ces garanties puissent venir diminuer l'effort consenti par ces consommateurs pour financer cette énergie renouvelable. Le montant de ces recettes dépendra du prix de réserve qui résultera de la mise aux enchères et de la concurrence s'exerçant entre les différents fournisseurs d'électricité verte. Sur la base du prix actuel connu de la garantie d'origine (0,50 €/MWh) et du volume total qui pourra être mis aux enchères (de l'ordre de 35 à 40 TWh), les recettes associées devraient s'élever à environ 17 millions d'euros par an. Il s'agira d'une recette pérenne (alinéas 7 à 11 et 15).

## **C. LE SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES**

Par ailleurs, le présent article vise à rendre compatible le financement des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables électriques avec les articles 30 et 110 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui

interdisent l'instauration de taxes d'effet équivalent à un droit de douane (alinéas 12 et 13).

Pour supprimer toute discrimination, les États membres doivent s'assurer que l'électricité verte importée bénéficie des recettes de la taxe (en l'occurrence de la CSPE) dans la même mesure que l'électricité produite sur le territoire national, ce qui est le cas lorsqu'une partie des revenus de la taxe, correspondant à la part des revenus venant des imports d'électricité, est allouée à un dispositif bénéficiant spécifiquement aux produits importés.

Dans le cas de l'électricité, la Commission européenne admet que ces sommes soient utilisées dans des projets visant à développer les interconnexions entre réseaux de transport d'électricité. En effet, le développement de ces interconnexions doit permettre de favoriser les importations d'électricité, venant atténuer les effets des distorsions de concurrence subies par l'électricité verte importée. Aussi la France s'est-elle engagée à consacrer, sur plusieurs années, une somme totale de 42,7 millions d'euros à des projets de développement des interconnexions. Cet engagement figure dans la décision de la Commission européenne de compatibilité des mécanismes de soutien.

Enfin, l'article modifie l'article L. 311-10-2 du code de l'énergie pour élargir le champ du remboursement dont peut bénéficier l'État de la part des candidats retenus lorsque sont mises en œuvre des procédures de mise en concurrence ou d'organisation matérielle de consultations du public. Ces remboursements ne seront plus limités aux seules dépenses engagées « *pour réaliser les études techniques de qualification des sites (...)* », mais plus globalement, celles « *relatives à la réalisation des procédures de mise en concurrence (...)* ». L'objet de la réforme consiste à faire porter par l'État un certain nombre de charges d'études en amont, de manière à gagner en temps, en précision et en fluidité. Mais pour que la réforme soit neutre sur le plan financier, il convient de permettre à la puissance publique de se faire rembourser des frais qu'elle aura engagés en lieu et place des candidats retenus. Au final, l'effet de la réforme devrait être neutre sur le plan financier, mais un raccourcissement des délais d'appel d'offres est espéré (alinéa 14).

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

*La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.*

*Article 24*

(article 1011 *bis* du code général des impôts)

**Bonus-malus automobile : modification du barème du malus (compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres »)**

**I. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF DU « BONUS-MALUS »**

Le secteur des transports est responsable du tiers des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques (en particulier les oxydes d'azote et les particules). Le parc automobile français est âgé <sup>(1)</sup>, et les véhicules anciens, dont les moteurs sont moins performants et qui ne sont pas équipés de dispositifs efficaces de réduction des émissions, sont particulièrement polluants. Or, le parc français comprend encore à ce jour 3 millions de véhicules essence datant d'avant 1997 et 7 millions de véhicules diesel datant d'avant 2006.

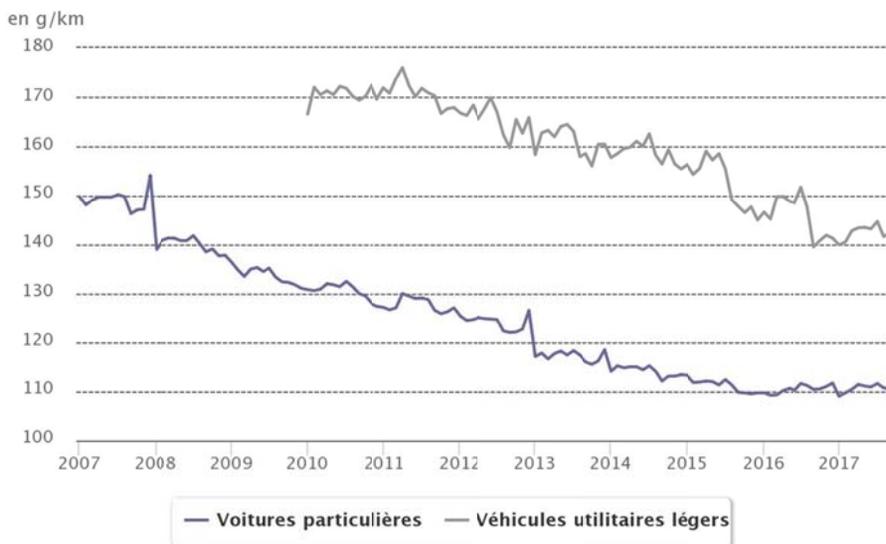
Le « bonus-malus » automobile est un dispositif créé en 2008, à la suite du Grenelle de l'environnement. Il consiste à récompenser, par le versement d'un bonus, les acquéreurs de voitures neuves émettant le moins de CO<sub>2</sub>, et à pénaliser, par l'application d'un malus, l'acquisition des modèles les plus polluants. Il vise ainsi à inciter à la « décarbonisation » du parc des voitures particulières, avec un objectif chiffré : atteindre en 2020 un niveau moyen d'émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) de 95 gCO<sub>2</sub>/km, conformément à l'engagement pris au niveau européen.

Ce dispositif, codifié à l'article 1011 *bis* du code général des impôts, a effectivement contribué à moderniser le parc automobile français dans le sens souhaité, en orientant la demande et l'offre vers des véhicules moins émetteurs de CO<sub>2</sub>. La moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> des voitures neuves vendues en France a baissé de manière très significative depuis 2007, mais **en 2016 le taux moyen d'émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières était encore de 110,4 gCO<sub>2</sub>/km** :

---

(1) Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, sur un parc total de 32 millions de voitures particulières, 6,9 millions de véhicules ont entre 8 et 10 ans, et 10,7 millions de véhicules ont plus de 10 ans (source : SDES-RSVERO, ministère de la transition écologique et solidaire).

### Émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des voitures particulières et véhicules légers neufs



Source : Ministère de la transition écologique et solidaire.

**La taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (le « malus ») constitue une taxe affectée** : ses recettes servent à financer le « bonus » et la prime à la conversion, celle-ci étant élargie pour 2018 de manière significative afin de répondre aux objectifs du Plan Climat.

Au plan budgétaire, l'ensemble du dispositif prend la forme d'un compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Aides à l'acquisition de véhicules propres ». Au sein de ce CAS, le programme 791 retrace les dépenses liées au soutien à l'acquisition de véhicules neufs faiblement émetteurs de CO<sub>2</sub>, et le programme 792 correspond à la prime à la conversion, qui vise à encourager le remplacement des véhicules les plus anciens et les plus polluants par des véhicules plus récents et moins polluants, neufs ou d'occasion.

## II. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 24 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

Les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> ont baissé régulièrement jusqu'en 2015, mais on observe aujourd'hui une stagnation, et même une légère augmentation pour les prévisions 2017 (*graphique ci-dessus*). Le Gouvernement propose, dans l'article 24 du projet de loi de finances pour 2018, de modifier le barème du malus pour lui redonner son caractère incitatif, puisque les recettes du malus doivent permettre de financer le bonus au profit de l'achat des véhicules les moins émetteurs de CO<sub>2</sub> et un dispositif ambitieux de prime à la conversion des vieux véhicules.

À barème inchangé du malus, et en l'état actuel des prévisions d'immatriculations, le déséquilibre financier du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » en 2018 ne permettrait pas d'assurer le financement des dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules moins polluants ou au retrait de véhicules polluants.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, le barème du malus connaîtra ainsi plusieurs modifications :

– dans le précédent barème, les acquisitions de véhicules émettant moins de 127 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre n'étaient pas concernées par le malus ; désormais, seuls les véhicules émettant **moins de 120 gCO<sub>2</sub>/km** seront exemptés : l'assiette de taxation se trouve ainsi élargie ; alors que les véhicules auxquels s'applique un malus représentent (en prévision) 15 % des ventes en 2017, ils atteindront (en prévision) 21 % des ventes en 2018.

Jusqu'à 119 gCO<sub>2</sub>/km, les véhicules ne donneront pas lieu à l'application d'un malus ; les véhicules émettant 120 gCO<sub>2</sub>/km donneront lieu à l'application d'un malus de **50 euros**, puis 51 euros pour 121 gCO<sub>2</sub>/km, chaque gramme supplémentaire d'émissions correspondant à un tarif différent. Par exemple, les véhicules émettant 127 gCO<sub>2</sub>/km, qui correspondaient au tarif le plus bas jusqu'en 2017 (50 euros), donneront lieu en 2018 à un malus de **173 euros**.

– quant au tarif le plus élevé du malus, qui était, dans le barème 2017, applicable à partir de 191 gCO<sub>2</sub>/km (10 000 euros), il passera à **10 500 euros** en 2018 et sera applicable à partir de **185 g CO<sub>2</sub>/km**.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur lors des auditions, si le barème 2017 demeurerait applicable en 2018, la recette du malus ne s'élèverait qu'à 267 millions d'euros. Avec l'adoption de l'article 24, le malus devrait constituer en 2018 une recette de 388 millions d'euros, soit 121 millions d'euros de recettes complémentaires affectées au CAS par rapport à une situation tendancielle à barème inchangé.

Grâce à la recette accrue du malus (+ **41 millions d'euros** par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2017), le Gouvernement prévoit de financer en 2018, au sein du CAS :

- les aides à l'acquisition de véhicules « propres » à hauteur de 261 millions d'euros (contre 320 millions pour 2017) ;
- et les aides au retrait de véhicules polluants à hauteur de 127 millions d'euros (contre 27 millions pour 2017).

Il convient de noter que, depuis septembre 2017, un nouveau protocole (dit « nouvelle norme WLTP »<sup>(1)</sup>) est mis en œuvre pour les nouvelles homologations de véhicules, et concernera l'ensemble des voitures particulières neuves à partir de septembre 2018. Au niveau européen, suite à « l'affaire Volkswagen » et au scandale du « *dieselgate* », une révision des règles relatives à l'homologation des véhicules est en cours, et va conduire à imposer un renforcement du contrôle des véhicules automobiles, en particulier le contrôle de leurs émissions polluantes. Pour anticiper ces évolutions, le présent projet de loi de finances pour 2018 prévoit qu'une enveloppe de 5 millions d'euros permettra aux services de l'État de commencer à réaliser des opérations de prélèvement des véhicules et à financer des essais nécessaires au contrôle de leurs émissions<sup>(2)</sup>.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

*La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.*

---

(1) *Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedures (WLTP) : procédure mondiale harmonisée d'essai pour les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers. Ce nouveau dispositif est plus représentatif de la réalité des émissions polluantes que le protocole antérieur.*

(2) *Deuxième partie du projet de loi de finances, Projet annuel de performances de la mission Écologie, développement et mobilité durables, programme n° 174.*

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Ministère de la transition écologique et solidaire**

M. Thomas Lesueur, directeur adjoint du cabinet du ministre d'État, en charge du budget

M. Marc Papinutti, directeur de cabinet de la secrétaire d'État chargée des transports

M. Philippe Clergeot, directeur des affaires financières

M. Gaël Le Bourgeois, sous-directeur des affaires générales et de la synthèse, direction générale de l'énergie et du climat)

Mme Charlotte Leroy, conseillère en charge des relations avec les élus, cabinet de la secrétaire d'État

### **Ministère de l'action et des comptes publics**

M. Denis Charissoux, sous-directeur, direction du budget

M. Arnaud Billoué, direction générale des finances publiques, direction de la législation fiscale

M. Michel Giraudet, direction générale des finances publiques, direction de la législation fiscale