

N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 18

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES

SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

**FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR
L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Rapporteur spécial : M. JULIEN AUBERT

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS | 7 |
| DONNÉES CLÉS | 9 |
| INTRODUCTION | 11 |
| I. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE STABLE MAIS PEU LISIBLE | 12 |
| A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE STABLE | 12 |
| B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE PEU LISIBLE DEVANT ÊTRE RÉNOVÉE | 13 |
| II. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2019 CONFIRMENT LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ACTUELLE | 15 |
| A. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 174 <i>ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES</i> POURSUIVENT LEUR BAISSÉ | 17 |
| 1. L'examen des crédits | 18 |
| a. L'action n° 4 Gestion économique et sociale de l'après-mines : la poursuite de la réduction des crédits pour des motifs démographiques | 18 |
| b. L'action n° 5 Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air : un budget en progression en raison du renforcement des actions pour la qualité de l'air | 19 |
| c. L'action n° 1 Politique de l'énergie : un budget limité mais en croissance | 20 |
| d. L'action n° 6 Soutien : une progression liée à l'anticipation de possibles frais de contentieux | 22 |
| 2. L'examen des dépenses fiscales et du dispositif extrabudgétaire des certificats d'économie d'énergie..... | 22 |
| a. Les dépenses fiscales : une baisse liée à la réforme du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)..... | 22 |
| b. Le dispositif des certificats d'économie d'énergie : un outil extrabudgétaire en attente d'amélioration | 25 |
| 3. L'ESTE : une absence d'abondement dans le PLF témoignant d'une gestion peu rigoureuse de ce dispositif..... | 27 |

| | |
|---|----|
| B. LES DOTATIONS DU PROGRAMME 345 <i>SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE</i> POURSUIVENT LEUR PROGRESSION..... | 28 |
| 1. Les actions n ^{os} 1, 3 et 5 : la hausse soutenue d'une partie des dépenses compensant les obligations de service public des opérateurs | 29 |
| a. L'action n° 1 Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain : une progression préoccupante de la dépense..... | 30 |
| b. L'action n° 3 Soutien à la cogénération : une croissance continue et un coût excessif ?..... | 32 |
| c. L'action n° 5 Frais de support : une réduction logique des crédits..... | 34 |
| 2. L'action n° 2 <i>Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique</i> : une croissance des crédits liée à la revalorisation du chèque énergie..... | 35 |
| a. Les crédits engagés au titre de dispositifs figurant dans le périmètre des charges de service public de l'électricité et du gaz | 35 |
| b. Le chèque énergie..... | 36 |
| 3. Les autres dépenses du programme : le <i>Médiateur national de l'énergie</i> (action n° 6) et la <i>Fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim</i> (action n° 7) | 38 |
| a. Le Médiateur national de l'énergie..... | 38 |
| b. La fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim..... | 39 |
| C. LE CAS <i>TRANSITION ÉNERGÉTIQUE</i> : UNE CHARGE ÉLEVÉE ET DES INTERROGATIONS PERSISTANTES..... | 40 |
| 1. Les recettes du CAS : une structure stabilisée et un montant ajusté..... | 41 |
| 2. Le programme 764 <i>Soutien à la transition énergétique</i> : le soutien, dynamique mais peu lisible, à la transition énergétique | 42 |
| a. Le soutien aux énergies renouvelables électriques..... | 42 |
| b. Le soutien à l'injection de biométhane..... | 46 |
| c. Le soutien aux opérations d'effacement de consommation électrique | 47 |
| d. Le développement des interconnexions des réseaux électriques..... | 47 |
| 3. Le programme 765 <i>Engagements financiers liés à la transition énergétique</i> : le remboursement d'une dette à EDF..... | 48 |
| D. LE CAS <i>FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE</i> : DES DÉPENSES STABILISÉES ET UN BILAN SATISFAISANT | 48 |
| 1. Le programme 793 <i>Électrification rurale</i> : des crédits en légère hausse et un bilan satisfaisant..... | 49 |
| 2. Le programme 794 <i>Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées</i> : des crédits en baisse..... | 51 |

| | |
|--|----|
| III. POINT D'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : LE POUVOIR BUDGÉTAIRE DU PARLEMENT DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE DOIT ÊTRE RENFORCÉ | 52 |
| A. LE MANQUE D'INFORMATION ET D'ASSOCIATION DU PARLEMENT | 52 |
| 1. Le manque d'information | 52 |
| 2. Le manque d'association..... | 53 |
| B. CETTE SITUATION CONTRIBUE AU MANQUE DE LISIBILITÉ, DE COHÉRENCE ET D'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE..... | 54 |
| C. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL | 56 |
| IV. SUIVI DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2018 ET SUIVI DE LA RÉOLUTION N° 136 CONCERNANT LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 20 JUIN 2018 | 58 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 59 |
| PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES LUI AYANT ÉTÉ COMMUNIQUÉES .. | 89 |

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 62,75 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* comprend huit programmes finançant les politiques publiques visant à faciliter la transition écologique et énergétique. Le présent rapport spécial concerne une partie de ces crédits articulés autour des programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie* et de deux comptes d'affectation spéciale (CAS) dédiés au *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* et à la *Transition énergétique*.

Les crédits de paiement (CP) de ces deux programmes et de ces deux CAS s'établissent, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, à 11,259 milliards d'euros, en progression de 2,22 % par rapport à la loi de finances pour 2018. La croissance de ces crédits est supérieure à l'augmentation en volume de l'ensemble de la dépense publique figurant dans le PLF (+ 0,6 %). Les crédits demandés se caractérisent par la poursuite des politiques publiques engagées dans la lignée du plan Climat du 6 juillet 2017. Cette continuité se retrouve dans le prolongement des équilibres financiers observés dans la loi de finances initiales pour 2018. Ainsi :

– les crédits dévolus au programme 174 (401,18 millions d'euros) *Énergie, climat et après-mines* poursuivent leur baisse (– 6,11 %) liée, pour l'essentiel, à la réduction du nombre d'ayants droit des prestations associées ;

– les crédits dédiés au programme 345 *Service public de l'énergie* (3 219,36 millions d'euros) poursuivent leur croissance (+ 5,75 %) liée à la hausse soutenue des dépenses compensant les obligations de service public des opérateurs et au soutien accru aux consommateurs en situation de précarité énergétique ;

– les crédits du CAS *Transition énergétique* (7 279,40 millions d'euros) poursuivent leur progression (+ 1,33 %) et se situent à un niveau élevé ;

– les crédits du CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (360 millions d'euros) sont stables.

Cette continuité se retrouve également dans la structuration inchangée des crédits au sein d'une maquette budgétaire pourtant peu lisible.

La discussion de ces montants intervient dans un contexte particulier marqué par la prochaine actualisation de la programmation pluriannuelle de l'énergie (fin 2018), la prochaine révision de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (2019) et le prochain établissement de la stratégie nationale « bas-carbone » (2019).

Comme le rapporteur spécial l'indiquera dans son Point d'attention, ce contexte offre l'opportunité au Parlement d'affirmer son rôle en matière budgétaire dans le domaine de la transition énergétique en vue de remédier à un défaut d'information et d'association contribuant au manque de lisibilité, de cohérence et d'efficacité de ces politiques.

DONNÉES CLÉS

Évolution des crédits de paiement LFI 2018/ PLF 2019

(en millions d'euros)

| | 2018 | 2019 | Évolution en % |
|--|----------|-----------|----------------|
| Programme 174 Énergie, climat, après mines | 427,3 | 401,18 | - 6,11 % |
| Programme 345 Service public de l'énergie | 3 044 | 3 219,36 | + 5,75 % |
| CAS Transition énergétique | 7 184 | 7 279,4 | + 1,33 % |
| CAS FACÉ | 360 | 360 | + 0 % |
| Total | 11 015,3 | 11 259,94 | + 2,22 % |

Source : projet de loi de finances pour 2019.

Évolution des autorisations d'engagement LFI 2018 / PLF 2019

(en millions d'euros)

| | 2018 | 2019 | Évolution en % |
|--|-----------|-----------|----------------|
| Programme 174 Énergie, climat, après mines | 426,52 | 401,18 | - 5,94 % |
| Programme 345 Service public de l'énergie | 3 043,92 | 3 182,50 | + 4,55 % |
| CAS Transition énergétique | 7 184,3 | 7 279,4 | + 1,33 % |
| CAS FACÉ | 360 | 360 | + 0 % |
| Total | 11 014,74 | 11 223,08 | + 1,89 % |

Source : projet de loi de finances pour 2019.

Opérateurs dans le périmètre du rapport spécial et subventions et nombre d'équivalents permanents temps plein (EPTP)

– Crédits alloués aux opérateurs de l'État dans le périmètre du rapport : 17,27 millions d'euros.

– Emplois sous plafond opérateurs de l'État dans le périmètre du rapport : 455 (465 en 2018 et 475 en 2017)

– Ces crédits et ces emplois sont ainsi répartis :

⇒ Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) :

✓ 2,83 millions d'euros ;

✓ 302 ETPT (– 6).

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

✓ 13,05 millions d'euros ;

✓ 137 (– 4).

⇒ Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) :

✓ 1,52 million d'euros dont 0,15 million d'euros constituent un transfert du programme 181 *Prévention des risques* ;

✓ 16 (inchangé).

Dépenses fiscales (coût estimé : 3 243 millions d'euros)

– Toutes les dépenses fiscales sont rattachées au programme 174. Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 345.

– Ces dépenses fiscales sont constituées de :

- 18 dépenses fiscales principales sur impôts d'État pour un montant total estimé à 1 997 millions d'euros, dont 879 millions d'euros pour le Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ;

- 1 dépense fiscale principale sur impôts locaux prise en charge par l'État (coût estimé : 52 millions d'euros) ;

- 2 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État (coût estimé : 1 194 millions d'euros) dont 1 140 millions d'euros au titre du taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés.

*

* *

INTRODUCTION

Les crédits faisant l'objet du présent rapport spécial s'établissent à 11,259 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et à 11,223 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) en progression de 2,22 % pour les CP et de 1,89 % pour les AE par rapport à la LFI 2018. Ces montants doivent être complétés par le rattachement de 21 dépenses fiscales à un des deux programmes de la mission pour un montant de 3,24 milliards d'euros, en retrait par rapport à la LFI 2018 (3,94 milliards d'euros) en raison de la réforme du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Les crédits analysés dans le présent rapport spécial financent une part importante de la politique énergétique française mais n'en offrent pas une vision exhaustive dans la mesure où ils ne rassemblent qu'une partie de ceux rattachés à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Cette mission est effectivement composée de huit programmes dont l'examen fait l'objet de quatre rapports spéciaux de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ⁽¹⁾.

En outre, dans le cadre de la transition énergétique, **l'État sollicite d'autres instruments non directement rattachés à son budget**. Certains, comme les certificats d'économie d'énergie, seront évoqués dans ce rapport et d'autres, comme les modalités de calcul des tarifs énergétiques (tarif d'utilisation des réseaux publics de l'énergie, tarifs réglementés, *etc.*) n'en relèvent pas. **Le rapport sur le financement de la transition énergétique joint au PLF présente, de manière transversale, l'ensemble des dépenses publiques concourant à la transition énergétique.**

Le présent rapport spécial :

- analyse les crédits demandés pour 2019 (I et II) ;
- expose les conditions peu satisfaisantes dans lesquelles le Parlement examine les politiques publiques soutenant la transition énergétique (III) ;
- présente un suivi des recommandations formulées par le rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 et un suivi des conclusions de la résolution concernant les certificats d'économie d'énergie adoptée, à l'unanimité, par l'Assemblée nationale le 20 juin 2018 (IV).

(1) *Le présent rapport spécial est complété par le rapport spécial annexe n° 16 Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologique ; Conduite et pilotage des politiques présenté par notre collègue Éric Coquerel ; le rapport spécial annexe n° 17 Affaires maritimes présenté par notre collègue Saïd Ahamada et le rapport spécial annexe n° 19 Infrastructures et services de transports ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Budget annexe Contrôle et exploitation aériens présentés par nos collègues Anne-Laure Cattelot et Benoit Simian.*

I. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE STABLE MAIS PEU LISIBLE

La maquette budgétaire présentant les crédits analysés est stable mais peu lisible ce qui plaide pour une rénovation importante de son architecture.

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE STABLE

Les crédits demandés s'articulent, comme lors des PLF antérieurs, autour des programmes 174 *Énergie, climat et après mines* et 345 *Service public de l'énergie* et des CAS *Transition énergétique* et *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*.

Le programme 174 comprend quatre actions intitulées *Politique de l'énergie*, *Gestion économique et sociale de l'après-mines*, *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air* et *Soutien*. Le programme 345 comprend six actions relatives à la *Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain*, à la *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique*, au *Soutien à la cogénération*, aux *Frais de support*, au *Médiateur de l'énergie* et à la *Fermeture de la centrale de Fessenheim*.

Le CAS *Transition énergétique* comprend deux programmes dédiés au *Soutien à la transition énergétique* (programme 764) et aux *Engagements financiers liés à la transition énergétique* (programme 765) tandis que le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* repose sur deux programmes relatifs à l'*Électrification rurale* (programme 793) et aux *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées* (programme 794).

Cette **architecture budgétaire** est **stable** depuis la création du CAS *Transition énergétique* et du programme 345 *Service public de l'énergie* par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. Le projet annuel de performances (PAP) joint au **PLF ajuste cette structure** de manière marginale en modifiant, d'une part, l'intitulé du programme 794 et, d'autre part, en créant un indicateur relatif au « Taux d'usage du chèque énergie » (en remplacement de l'indicateur « Apporter une aide aux ménages en situation de précarité énergétique pour payer leurs factures d'énergie »). La nouvelle dénomination du programme 794 (*Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées*) ne comporte plus de mention aux « *déclarations d'utilité publique et intempéries* » mais ne modifie pas le périmètre d'intervention de cet outil. **Ces ajustements marginaux ne répondent pas aux attentes et aux reproches formulés par la Cour des comptes et par le rapporteur spécial sur la structuration de ces crédits.**

B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE PEU LISIBLE DEVANT ÊTRE RÉNOVÉE

Les principales récriminations formulées contre cette architecture budgétaire par la Cour des comptes dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire **concernent le programme 345 et le CAS *Transition énergétique***. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2016, la Cour des comptes a fait part de ses interrogations sur la conformité de la solution du CAS aux dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Le financement du CAS par une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) n'offrirait ainsi plus de « *relation directe* » avec les dépenses financées alors que l'article 21 de la LOLF subordonne la création d'un CAS au respect de ce principe ⁽¹⁾.

En mars 2018, dans une communication à la commission des Finances du Sénat portant sur *Le soutien aux énergies renouvelables*, la Cour des comptes a évoqué une possible suppression du CAS *Transition énergétique* en vue d'introduire une comptabilité d'engagements destinée à améliorer le suivi des nouvelles installations de production d'énergie renouvelable ⁽²⁾.

Le rapporteur spécial regrette que la maquette présentée à l'appui du PLF ne tienne pas compte de ces observations et **renouvelle ses vœux d'une rénovation importante de ce support budgétaire**. Il rappelle à ce titre la proposition formulée dans son rapport spécial sur le PLF 2018 **visant à renforcer la lisibilité et le caractère stratégique de cette maquette en organisant celle-ci autour de deux programmes, un à vocation sociale et territoriale et un autre dédié à la transition énergétique**.

Le programme à vocation sociale et territoriale rassemblerait certaines des actions menées au titre du programme 345 *Service public de l'énergie* (solidarité avec les zones non interconnectées, chèque énergie, médiateur national de l'énergie, fermeture de Fessenheim), l'ensemble des actions du programme 174 et les crédits du CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*. Le programme dédié à la transition énergétique réunirait les autres actions du programme 345 (soutien la cogénération et frais de support) ainsi que les crédits (actuellement dispersés entre le programme 345 et le CAS *Transition énergétique*) visant au remboursement des intérêts et du capital de la dette accumulée auprès d'EDF au titre d'un déficit de compensation (cf *infra*).

(1) Ainsi, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, *Mission Écologie, développement et mobilité durables*, la Cour des comptes relève que la Direction générale de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique et solidaire et le Conseil d'État « semblent partager la même analyse selon laquelle il existe bien une relation directe entre les dépenses et les recettes du CAS, fondée sur le principe selon lequel le développement des EnR électriques et gazières n'est pas financé seulement par le consommateur d'électricité et de gaz, mais aussi par les consommateurs d'autres énergies ».

(2) *Cour des comptes, Le soutien aux énergies renouvelables*, mars 2018, p. 77.

Dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, le rapporteur spécial avait également appelé de ses vœux la **création d'un compte d'affectation spéciale** permettant un meilleur suivi des **certificats d'économie d'énergie** (CEE). La création de ce CAS viserait à budgétiser et placer sous le contrôle du Parlement un dispositif lui échappant aujourd'hui totalement. La création de cet instrument permettrait de disposer de programmes et d'actions mieux identifiés dont un porterait, par exemple, une « prime à la casse » des anciennes chaudières.

Outre le CAS dédié aux CEE, cette architecture budgétaire serait ainsi structurée (en CP) :

(en millions d'euros)

| Nouveau programme à vocation sociale et territoriale | | Nouveau programme Transition énergétique | |
|--|-----------------|---|-----------------|
| Programmes et actions réunis | Montants | Programmes et actions réunis | Montants |
| Ex-programme 174 : Gestion économique et sociale de l'après-mines, Politique de l'énergie, Lutte contre le changement climatique et la qualité de l'air, Soutien | 401,18 | Actions relevant du programme 345 : Soutien à la cogénération, Frais de support | 788,49 |
| Ex-Programme 345 : Solidarité avec les zones non interconnectées, Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique, Médiateur national de l'énergie, Fermeture de Fessenheim | 2 430,87 | Ex CAS Transition énergétique (programme 764) | 5 440,40 |
| Ex CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i> | 360 | | |
| Ex CAS Transition énergétique (programme 765) | 1 839 | | |
| Total : | 5 031,05 | Total : | 6 228,89 |

L'insuffisante lisibilité de l'architecture actuelle nuit à la compréhension des politiques publiques.

Par ailleurs, **le rapporteur spécial regrette le découpage, par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, de la mission Écologie, développement et mobilité durables en quatre rapports distincts.** Ce découpage nuit à l'appréciation de ces crédits. Il est ainsi paradoxal que le présent rapport examine le financement des énergies renouvelables mais ne puisse porter d'appréciation sur une de ses

composantes (le Fonds chaleur ⁽¹⁾, géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) rattachée au programme 181 ⁽²⁾ dont les crédits relèvent du rapport spécial présenté par notre collègue Éric Coquerel. Ce choix étonne d'autant plus que l'indicateur de performance *Efficiences du fonds chaleur renouvelable de l'ADEME* est rattaché au programme 174 appartenant au périmètre du présent rapport.

Le rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion soit engagée sur ces points.

Recommandation n° 1 : rénover la maquette budgétaire en :

- organisant celle-ci autour de deux programmes, un à vocation sociale et territoriale et un autre dédié à la transition énergétique,
- créant un Compte d'affectation spéciale dédié aux certificats d'économie d'énergie.

II. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2019 CONFIRMENT LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ACTUELLE

L'analyse détaillée des crédits doit être précédée de quelques **remarques liminaires** relatives à leur nature.

En premier lieu, il convient de souligner que **les crédits examinés sont essentiellement composés de crédits d'intervention** et dans une moindre mesure, de crédits de fonctionnement et de charges de la dette de l'État. Aucune dépense d'investissement ne figure en revanche dans les programmes 174 et 345 et dans les deux CAS : les dépenses d'investissement se rattachant à la transition énergétique sont effectivement rattachées au programme d'investissements d'avenir dont les crédits sont présentés par notre collègue Marie-Christine Dalloz ce qui souligne une fois encore la dispersion des dépenses engagées en ce domaine.

Les crédits d'intervention (relevant du titre 6) représentent 92,35 % des crédits du programme 174, 96,73 % des crédits du programme 345, 99,94 % des crédits du CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* et 100 % des crédits du CAS *Transition énergétique*. Ces crédits sont destinés au financement des dépenses en faveur des ménages (par exemple les prestations versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs), des entreprises ou d'autres collectivités (par exemple le soutien aux autorités chargées de l'électrification rurale).

(1) *Le fonds chaleur a pour objet de « financer des projets de production de chaleur essentiellement à partir de la biomasse, de la géothermie, du solaire et de la récupération de chaleur fatale, tout en garantissant un prix inférieur à celui de la chaleur produite à partir d'énergies conventionnelles. Il a également pour objet de soutenir la création ou l'extension de réseaux de chaleur alimentés majoritairement à partir de sources renouvelables ou de récupération » (PAP Écologie, développement et mobilité durables 2019, p. 331).*

(2) Prévention des risques du rapport *Écologie, développement et mobilité durables* : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologique ; Conduite et pilotage des politiques.

Les **crédits de fonctionnement** (relevant du titre 3) sont **minoritaires** et ne représentent que 7,65 % des dépenses du programme 174, 0,45 % des dépenses du programme 345 et 0,06 % des dépenses du CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*. Ces montants sont par exemple dédiés au financement des subventions pour charges de service public de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique.

Les dépenses au titre des **charges de la dette de l'État** (relevant du titre 4) concernent uniquement le programme 345 et sont constituées du premier versement (d'un montant de 91 millions d'euros) effectué à EDF au titre d'une indemnisation pour la fermeture de la centrale nucléaire de **Fessenheim**.

En deuxième lieu, il convient de souligner que **les crédits examinés sont peu concernés par des mesures de transfert**. Ainsi, le seul transfert recensé prend la forme, à hauteur de 0,15 million d'euros, d'une contribution du programme 181 au financement du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique. La faiblesse des dépenses de transfert contraste avec la situation observée lors des PLF antérieurs. Ainsi, en 2018, les crédits dévolus à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs étaient abondés à hauteur de 338 millions d'euros par des transferts et, selon les termes du projet annuel de performances, un « déversement » de 98 millions d'euros était opéré des programmes supports 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement de la mobilité durables* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* vers le programme 174. Ces mouvements ne sont plus mentionnés plus dans le PAP à la suite d'une modification des pratiques comptables.

En dernier lieu, il convient de préciser qu'**un fonds de concours** est rattaché aux crédits faisant l'objet du présent rapport pour un montant de 76 030 €. Selon les éléments fournis par le ministère de la transition écologique et solidaire, ce fonds de concours a été créé le 28 novembre 2014 en vue d'appuyer le déploiement du projet Cigéo (Fonds Cigéo 1-2-00321 – Insertion territoriale du projet Cigéo). Cet outil est destiné à permettre le cofinancement d'études ou de prestations par l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (Andra), les groupements d'intérêts publics (GIP) et, pour l'heure, les trois principaux producteurs de déchets radioactifs (CEA - EDF - Orano (anciennement Areva)).

Dans le cadre de ce fonds de concours, une prestation d'accompagnement juridique des services déconcentrés de l'État a été lancée en 2017. Pilotée par le Préfet de la Meuse, coordonnateur du projet, elle permet aux services de solliciter des conseils juridiques externes sur des questions ponctuelles d'ordonnement des procédures ou d'interprétation du droit. Cette prestation a démarré en 2018. Pour 2019, les besoins s'établissent à 76 030 euros et, sur la période 2018-2022, les dépenses sont évaluées à 353 900 euros.

A. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 174 *ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES* POURSUIVENT LEUR BAISSÉ

Le programme 174, d'un montant total de 401,18 millions d'euros, comprend quatre actions intéressant la *Politique de l'énergie* (action n° 1), la *Gestion économique et sociale de l'après-mines* (action n° 4), la *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air* (action n° 5) et des actions de *Soutien* (action n° 6).

L'action n° 4 *Gestion économique et sociale de l'après-mines* bénéficie de l'essentiel de ces crédits (360,14 millions d'euros soit 89,77 % du programme).

Ces **crédits, en baisse** (– 6,11 %) **pour la septième année consécutive**, sont ainsi répartis :

VENTILATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 174 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

| | PLF pour 2019 | | Évolution depuis LFI 2018 | |
|---|---------------|---------------|---------------------------|-----------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Programme 174 | 401,18 | 401,18 | – 6,11 % | – 6,11 % |
| Politique de l'énergie (action n° 1) | 5,26 | 5,26 | + 19,55 % | + 19,55 % |
| Gestion économique et sociale de l'après-mines (action n° 4) | 360,14 | 360,14 | – 7,82 % | – 7,82 % |
| Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air (action n° 5) | 33,88 | 33,88 | + 9,85% | + 9,85% |
| Soutien (action n° 6) | 1,9 | 1,9 | + 46,15% | + 46,15% |

Sources : projet annuel de performances 2019.

Ces actions seront analysées par ordre d'importance financière et un point sera également fait sur les dépenses fiscales rattachées au programme 174, sur le dispositif extrabudgétaire des certificats d'économie d'énergie et sur l'évolution des conditions de gestion de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE).

1. L'examen des crédits

a. L'action n° 4 *Gestion économique et sociale de l'après-mines : la poursuite de la réduction des crédits pour des motifs démographiques*

L'action n° 4, d'un montant de 360,14 millions d'euros en CP, sert au financement de trois organismes versant des prestations diverses aux retraités des mines et ardoisières (prestations de chauffage, logement, pensions de retraites anticipées...): l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG) et la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM). Comme lors des exercices précédents, les crédits dévolus à cette action sont en baisse (- 7,82 %) en raison de la réduction progressive du nombre de bénéficiaires.

Le premier poste de dépenses concerne le financement, à hauteur de 322,45 millions d'euros, de l'ANGDM (soit 89,5 % des crédits de l'action), un établissement public à caractère administratif créé par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004 en vue de **garantir les droits des mineurs** et de leurs ayants droit en cas de cessation définitive d'activité d'une entreprise minière ou d'une ardoisière. Depuis 2012, l'ANGDM gère également l'action sanitaire et sociale (ASS) auprès des mêmes bénéficiaires.

Cet établissement finance plus d'une centaine de prestations différentes dont certaines constituent des avantages en nature (chauffage et logement) prévus par le statut du mineur et d'autres des prestations de préretraites ou assimilées. Au 31 décembre **2017**, l'ANGDM gère les droits de **109 802 personnes contre 160 433 en 2010**. En 2019, le nombre de bénéficiaires devrait, pour la première fois, passer sous le chiffre symbolique des 100 000 personnes. **L'âge moyen des bénéficiaires est de 76 ans pour les ayants droit et de 84 ans pour les veuves**. En 2019, le plafond d'emploi de l'ANGDM sera abaissé de quatre unités pour atteindre 137 EPTP.

Le deuxième poste de dépenses concerne le financement, à hauteur de 7,60 millions d'euros du remboursement des **pensions** versées par la CNIEG aux **anciens agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de l'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie**. Ce montant est en retrait par rapport à celui inscrit en LFI 2018 (8,40 millions d'euros) et le nombre de bénéficiaires des prestations concernées évolue également à la baisse (1 727 personnes en 2018 [chiffre provisoire] contre 1 878 en 2017).

Le troisième poste concerne les crédits attachés au financement de la CANSSM chargée de la **couverture sociale des anciens mineurs et de leurs familles** (maladie, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles). La dotation inscrite au PLF s'établit à 3,07 millions d'euros. Le nombre de bénéficiaires attendus en 2019 s'établit à 553 personnes contre 1 213 en 2016.

Outre le financement de ces trois organismes, l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines* participe, à hauteur de 22,80 millions d'euros, au fonctionnement de la **SA des Mines de potasse d'Alsace** (MDPA) – dont le capital est détenu à 100 % par l'État – et à la mise en œuvre de la fermeture du centre de stockage souterrain des déchets industriels ultimes **Stocamine** (situé à Wittelsheim dans le Haut-Rhin) dont les conditions de fonctionnement ont fait l'objet, en septembre 2018, d'un rapport d'une mission d'information commune présidée par notre collègue Vincent Thiébaud et dont les co-rapporteurs étaient nos collègues Bruno Fuchs et Raphaël Schellenberger⁽¹⁾.

La société Stocamine, filiale des MDPAs, a été autorisée en 1997 à exploiter un stockage souterrain de déchets industriels. Cette activité a été suspendue en 2002 à la suite d'un incendie. Depuis 2013, des travaux sont entrepris en vue de la fermeture définitive du site. Les crédits inscrits au PLF, en hausse par rapport à l'exercice précédent (+ 1 million d'euros), recouvrent les coûts administratifs de la cellule de liquidation, les charges pour la surveillance du site, l'entretien des puits et des galeries ainsi que les travaux miniers de confinement dont la réalisation est envisagée à la suite de l'achèvement récent des opérations de déstockage des déchets⁽²⁾.

L'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines* inclut enfin un crédit de 4,25 millions d'euros couvrant les dépenses des contentieux dits « sociaux » (liés à la reconnaissance de maladies professionnelles) de l'établissement Charbonnages de France dont la liquidation est intervenue le 31 décembre 2017 et les droits et obligations transférés à l'État le 1^{er} janvier 2018. Ce montant est identique à celui inscrit dans la LFI 2018.

b. L'action n° 5 Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air : un budget en progression en raison du renforcement des actions pour la qualité de l'air

L'action n° 5, d'un montant de 33,89 millions d'euros en CP, sert au financement d'un ensemble d'instruments de pilotage de la politique de lutte contre le changement climatique et d'outils de surveillance de la qualité de l'air. Les crédits soutenant cette politique sont en hausse d'environ 10 % par rapport à la LFI 2018 en raison de la part croissante des actions engagées en matière de lutte pour la qualité de l'air (25,79 millions d'euros).

Cette action finance en premier lieu des dépenses de pilotage relatives à l'élaboration, au suivi et à l'actualisation de la stratégie nationale bas carbone et soutient des travaux, études et développements informatiques contribuant à la mise en œuvre du Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) adopté le 10 mai 2017. Cette action finance également

(1) Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la mission d'information commune sur le site de stockage souterrain de déchets Stocamine (http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1239.asp#P1012_184940).

(2) Selon la DGEC, les opérations de déstockage prévues sont achevées et 95 % de la masse de mercure contenue dans les déchets a été retirée.

les crédits attribués aux services déconcentrés de l'État pour réaliser les études préalables à l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère (PPA) mis en œuvre par les préfets dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants ou dans les zones où des dépassements des seuils européens sont observés ou risquent de l'être.

Dans un registre proche, l'action n° 5 subventionne le Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA) chargé de la réalisation des inventaires nationaux annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre et participe au financement du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) et des Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Ces différentes actions s'inscrivent dans un contexte marqué, en mai 2018, par la décision de la Commission européenne de renvoyer six États membres (dont la France) devant la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect des normes de qualité de l'air.

L'action n° 5 finance également d'autres actions intéressant la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air. Il s'agit notamment de la prise en charge des opérations de contrôle des véhicules terrestres à moteur conduites par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; du financement des études préfigurant la prochaine révision de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse ; ou du financement de la moitié de la contribution annuelle (d'un million d'euros) de la France au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) jusqu'à la publication d'un rapport d'évaluation en 2022, conformément aux engagements pris lors du sommet *One Planet* du 12 décembre 2017.

Ces différentes mesures se justifient par la nécessité de prendre en compte les dangers de la pollution atmosphérique qui, selon une étude conduite en 2016 par l'Agence nationale de santé publique, serait responsable de 48 000 décès prématurés par an en France.

c. L'action n° 1 *Politique de l'énergie* : un budget limité mais en croissance

L'action *Politique de l'énergie*, d'un montant de 5,20 millions d'euros en CP sert au financement de plusieurs opérateurs au premier rang desquels figure l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (ANDRA). Les crédits inscrits au PLF au titre de cette action poursuivent la hausse observée depuis deux exercices (3,98 millions d'euros en LFI 2017 et 4,40 millions d'euros en LFI 2018).

Le premier poste de cette action sert au financement d'une fraction des missions de service public confiées à l'ANDRA, établissement public industriel et commercial, responsable de la gestion à long terme des déchets radioactifs produits en France. Les crédits concernés prennent la forme d'une subvention pour

charges de service public d'un montant de 2,80 millions d'euros destinée au financement des frais liés à la réalisation et la publication de l'inventaire national triennal des déchets radioactifs et à des interventions d'assainissement de sites ou de reprises de déchets lorsqu'aucun responsable ne peut être identifié ou que le responsable est insolvable.

Cette contribution représente une faible part du chiffre d'affaires annuel de l'ANDRA (247 millions d'euros en 2017) dont l'essentiel des ressources provenait, en 2017, de contrats avec les producteurs de déchets (26 %), d'une taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (30 %) et d'une taxe affectée pour les études de conception des installations et les travaux préalables au projet de Centre industriel de stockage géologique (43 %) ⁽¹⁾. Comme en 2018, le PLF prévoit une légère diminution du nombre d'emplois sous plafond de l'ANDRA (302, soit - 6 postes) ⁽²⁾.

L'action *Politique de l'énergie* sert également à financer les autres actions suivantes :

- la sécurisation des barrages dans le cadre des renouvellements des concessionnaires ;
- les opérations de contrôle de la qualité des carburants en stations-service et de la teneur en soufre de certains combustibles liquides en dépôts ⁽³⁾ ;
- le fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie ;
- le fonctionnement du comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain de recherche de Bure (Cigeo) ;
- le financement du programme EXTRAPLAC de délimitation du plateau continental dont la maîtrise d'œuvre a été confiée à l'Institut français de recherche pour exploitation de la mer ⁽⁴⁾ ;
- des projets de coopération internationale ;
- le financement d'études dans le domaine de l'énergie en vue notamment de la prochaine révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

(1) Cigeo est le projet français de centre de stockage profond de déchets radioactifs.

(2) Des emplois hors plafond seront en revanche créés (+49 ETPT par rapport à la LFI 2018) compte tenu des recrutements nécessités par la conduite des études de conception industrielle du projet Cigeo. Ces postes « hors plafond » sont financés par la taxe affectée « Conception »

(3) En 2018, 832 produits (carburants ou combustibles) ont été analysés et ont donné lieu à l'analyse de plus de 22 610 propriétés. Sur cet ensemble, 32 non-conformités ont été observées.

(4) L'intérêt de ce programme, engagé en 2002 et prolongé jusqu'en 2019, réside dans la présentation devant la Commission des limites du plateau continental (émanation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer) de revendications permettant d'étendre la surface en mer sous juridiction française. A la suite de ces démarches, quatre décrets du 25 septembre 2015 ont par exemple fixé les limites extérieures du plateau continental de la France au large du territoire de la Martinique et de la Guadeloupe, de la Guyane, des îles Kerguelen et de la Nouvelle-Calédonie et ont permis d'étendre la surface en mer sous juridiction française de 579 000 km² (cette extension de juridiction ne concernant que les fonds marins au-delà de 200 milles et de la Zone économique exclusive).

La dénomination de cette action (*Politique de l'énergie*) est ambitieuse, voire pompeuse, puisque l'essentiel des moyens budgétaires affectés au pilotage de la politique énergétique relève du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* dont les crédits sont présentés par notre collègue Éric Coquerel.

d. L'action n° 6 *Soutien* : une progression liée à l'anticipation de possibles frais de contentieux

Cette action, d'un montant de 1,90 million d'euros en CP, sert à la prise en charge de dépenses de fonctionnement de la Direction générale de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique et solidaire dans le cadre de la gestion du programme 174. Il s'agit de dépenses de communication générale (création de sites internet, élaboration d'infographies, sondages, etc.), de frais de mission et de représentation, de frais de formations, de frais de personnel mis à disposition, de paiement de stagiaires, de frais de maintenance d'applications informatiques et de frais de contentieux.

Ces crédits sont en hausse par rapport à la LFI 2018 (+ 0,60 million d'euros) en raison essentiellement du versement anticipé par l'État d'astreintes dans des contentieux de permis exclusif d'hydrocarbures. Les efforts déployés par la DGEC pour limiter la croissance de certains coûts (développement de la visioconférence, gestion fine des coûts des billets de transport, etc.) ont cependant permis de contenir cette évolution.

2. L'examen des dépenses fiscales et du dispositif extrabudgétaire des certificats d'économie d'énergie

a. Les dépenses fiscales : une baisse liée à la réforme du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)

Le projet annuel de performances joint au PLF indique que **21 dépenses fiscales** sont rattachées au programme 174 pour un montant total de **3 243 millions d'euros**, soit une somme en **retrait par rapport à la LFI 2018 (- 699 millions d'euros, - 17,73 %)**. Ces dépenses fiscales concernent des impôts d'État (18), des impôts locaux (1) et des dépenses fiscales subsidiaires sur des impôts d'État (2).

La liste et le chiffrage de ces dépenses fiscales sont les suivants :

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174 – CHIFFRAGE 2017-2019

(en millions d'euros)

| Dépenses fiscales principales sur impôts d'État (18) dont : | Chiffrage 2017 | Chiffrage 2018 | Chiffrage 2019 |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) – Impôt sur le revenu (IR) | 1 682 | 1 675 | 879 |
| Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS – TICPE | 307 | 487 | 620 |
| Réduction de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant repris à l'indice 36 du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes (à compter du 01/04/2014) – TICPE | 156 | 165 | 171 |
| Autres dépenses fiscales sur impôts d'État | 402 | 420 | 327 |
| <i>Total des dépenses fiscales sur impôts d'État</i> | <i>2 547</i> | <i>2 747</i> | <i>1 997</i> |
| Dépenses fiscales principales sur impôts locaux, prises en charge par l'État (1) | | | |
| Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM | 52 | nc (52) | nc (52) |
| Dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État (2) | | | |
| Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés – TVA | 1 070 | 1 100 | 1 140 |
| Tarif réduit de taxe intérieure de consommation (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis – TICPE | 34 | 43 | 54 |
| Coût total | 3 703 | 3 942 | 3 243 |

Source : projet annuel de performances 2019.

Ce tableau appelle trois observations.

En premier lieu, **la liste de ces dépenses fiscales évolue peu** depuis la LFI 2018. Une évolution importante concerne cependant la suppression du Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour le gaz de pétrole liquéfié (butane, propane) utilisé comme carburant non routier (dont le coût en 2018 était estimé à 104 millions d'euros).

En deuxième lieu, on observe que, comme cela était le cas lors des exercices antérieurs, le **montant** des dépenses fiscales rattachées au programme 174 est **inégalement réparti**. L'addition du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et du taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation représente près des deux tiers (62,26 %) du coût de l'ensemble des dépenses fiscales.

Enfin, la **réduction importante du coût du CITE pour le budget de l'État** doit être soulignée. Le PLF estime cette charge à **879 millions d'euros en 2019** contre une estimation de **1 675 millions d'euros en 2018**, soit une réduction de 47,5 % (– 796 millions d'euros). Cette évolution s'explique par le recentrage progressif de ce dispositif décidé par la LFI 2018. Ce texte a limité, jusqu'au

30 juin 2018, l'éligibilité de certaines dépenses ⁽¹⁾ sur la base d'un crédit d'impôt abaissé de 30 % à 15 %. Le taux de 30 % demeure applicable, sans condition de durée, et dans la limite de 8 000 € pour une personne seule et 16 000 euros pour un couple (plus 400 € par personne à charge supplémentaire), aux autres équipements et matériaux listés à l'article 18 *bis* du Code général des impôts (CGI) à l'exception des portes et des volets. **Le resserrement trop rapide et insuffisamment concerté du CITE doit être regretté.** Si cette décision n'aura probablement pas d'effet négatif sur l'activité des professionnels en 2018, elle en aura à compter de 2019. Une transition plus longue et plus concertée aurait été préférable.

Le rapporteur spécial observe également que la prorogation en 2019 du CITE ne correspond pas aux intentions initiales du Gouvernement. Le 26 avril 2018, lors de la présentation du Plan quinquennal de rénovation énergétique des bâtiments, le ministre de la transition écologique et solidaire alors en fonction avait confirmé le projet (déjà évoqué dans les documents budgétaires 2018) de transformation du CITE en prime dès l'année 2019.

Il s'agissait d'accélérer le versement de l'aide financière aux ménages bénéficiaires en supprimant la contrainte de l'avance des fonds. Le PLF ne respecte pas cet engagement puisque le CITE est reconduit dans sa forme actuelle avant une possible prochaine réforme annoncée pour le PLF 2020.

Selon les éléments recueillis par le rapporteur spécial lors de l'audition du Directeur général de l'énergie et du climat, ce décalage ne s'explique pas par la prochaine mise en œuvre de l'imposition à la source. Quelle qu'en soit l'origine, **ces attermoissements perturbent la lisibilité, et probablement l'efficacité, de ce dispositif** dans la mesure où **les ménages et les professionnels ne peuvent se fier aux annonces publiques pour préparer leurs travaux.**

Cela est d'autant plus dommageable que le CITE serait l'élément déclencheur des travaux pour un quart des ménages bénéficiaires. **Le rapporteur spécial regrette cette situation et souhaite que la prochaine modification du CITE intervienne en concertation avec les professionnels et aménage une période de transition d'une durée raisonnable.** Les contraintes pesant sur les acteurs économiques ne peuvent être ignorées.

Par ailleurs, le rapporteur spécial regrette que le Gouvernement n'ait pas remis au Parlement, comme l'article 23-III de la loi de finances pour 2017 le prévoyait pourtant, un rapport sur la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la transition énergétique. La communication de ce document aurait peut-être permis de faire le point sur les effets de redistribution fiscale liés du CITE.

(1) *Acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées venant en remplacement de fenêtres en simple vitrage et acquisition d'une chaudière utilisant le fioul comme source d'énergie.*

Le rapporteur spécial s'interroge ainsi sur l'utilisation de ce crédit d'impôt en fonction du potentiel fiscal des ménages et craint une faible utilisation de ce dispositif par les ménages peu ou non imposés. Le rapporteur spécial invite donc le Gouvernement à transmettre ledit rapport au Parlement avant le prochain aménagement du CITE et souhaite que cette étude comprenne un examen de l'utilisation du CITE en fonction de la capacité fiscale des ménages.

Recommandations n^{os} 2 et 3 :

- n° 2 : associer les professionnels à la prochaine modification du CITE et prévoir une période de transition d'une durée raisonnable,**
- n° 3 : transmettre au Parlement le rapport attendu sur la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la transition énergétique.**

b. Le dispositif des certificats d'économie d'énergie : un outil extrabudgétaire en attente d'amélioration

Les certificats d'économie d'énergie (CEE) constituent un dispositif extrabudgétaire ayant récemment appelé l'attention de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et motivé l'adoption par l'Assemblée nationale le 20 juin 2018 de la résolution n° 136.

Depuis son institution en 2006 dans le cadre de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, le mécanisme des CEE prend la forme d'une **obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par l'État aux vendeurs d'énergie** (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique, et, depuis 2011, carburants automobiles). La quatrième période de mise en œuvre de ce dispositif a débuté le 1^{er} janvier 2018 pour une durée de trois ans.

Les fournisseurs d'énergie (les « obligés ») sont tenus, sous peine d'une sanction financière, de respecter un quota d'économie d'énergie déterminé sur une période pluriannuelle et sur la base d'une unité exprimée en « kilowattheures cumulés actualisés » (kWh cumac)⁽¹⁾. Les modalités de réalisation de cet objectif sont librement définies par chaque « obligé » : les intéressés peuvent diligenter les travaux donnant droit aux CEE, contribuer financièrement à des programmes d'accompagnement ou acheter des CEE à d'autres acteurs (les « éligibles ») ayant mené des actions d'économie d'énergie. Le ministère de la transition écologique et solidaire tient un registre national de délivrance des CEE et opère des contrôles par le biais du Pôle national des certificats d'économie d'énergie (PNCEE).

(1) La pénalité représente 0,015 euro par kWh cumac manquant.

De 2006 à 2014, la DGEC estime que ce dispositif a contribué au financement de travaux d'économie d'énergie à hauteur de 24 milliards d'euros. Un million de chaudières auraient ainsi été remplacées. **Le montant des obligations pesant sur les fournisseurs d'énergie pour la période 2018–2020 est estimé aux environs de 9 milliards d'euros**, soit près de dix fois le coût annuel du CITE (879 millions d'euros en 2019).

L'incidence de ce dispositif sur la transition énergétique est réelle alors que son coût pour les finances publiques est modeste ⁽¹⁾. Les travaux successifs du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes, de Tracfin et de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ont cependant souligné les **interrogations et insuffisances affectant ce dispositif**.

La nature juridique et fiscale des CEE est ainsi incertaine. Des risques de spéculation et de fraude ont été constatés. Le nombre des contrôles effectués est limité et aucune évaluation globale du dispositif n'a été effectuée. Enfin, comme le rapporteur spécial l'indiquait au moment de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, **« le Parlement reste largement exclu du dispositif »** puisqu'il n'intervient pas dans la définition des objectifs d'économie d'énergie à la charge des fournisseurs.

La résolution n° 136 précitée a invité le Gouvernement à prévoir *« des modalités d'association et d'information du Parlement pour la fixation des objectifs de volume du dispositif des CEE et [...] ses modalités de fonctionnement »*, à *« produire un rapport sur la déclinaison géographique des CEE »*, à clarifier le *« statut comptable et fiscal du CEE »* et à *« renforcer les dispositifs de lutte contre la fraude au CEE et les comportements spéculatifs »*. Lors de son audition, le directeur de la DGEC a indiqué que l'adoption de cette résolution avait conduit le ministère de la transition écologique et solidaire à décider d'accroître les effectifs du PNCE en les relevant de 15 à 20 personnes.

En complément, un budget de 1 million d'euros sera également mis en œuvre pour réaliser un plus grand nombre de contrôles physiques sur les chantiers. En outre, la DGEC entend renforcer la transparence de ce dispositif en publiant un rapport public annuel sur les CEE. **Le rapporteur spécial a noté ces premiers éléments avec satisfaction mais considère que ces avancées ne sont pas à la hauteur des attentes de l'Assemblée nationale.** Le dispositif des CEE reste en attente d'une réforme d'ampleur.

(1) L'État ne participe au financement du dispositif qu'au moyen des crédits alloués à la DGEC et à l'ADEME (qui intervient pour fixer des objectifs d'économie d'énergie et est sollicitée lors de l'instruction de certains dossiers).

Pour ce motif, le rapporteur spécial demeurera vigilant et souhaite toujours que ces dépenses indirectes empruntent un circuit budgétaire plus classique soumis à l'approbation du Parlement. La budgétisation des CEE permettrait aux parlementaires d'intervenir sur leur volume et leurs orientations en favorisant, par exemple, la création d'une « prime à la casse » des anciennes chaudières appelée de ses vœux par le rapporteur spécial.

Recommandation n° 4 : tirer toutes les conséquences de la résolution concernant les certificats d'économies d'énergie adoptée par l'Assemblée nationale le 20 juin 2018.

3. L'ESTE : une absence d'abondement dans le PLF témoignant d'une gestion peu rigoureuse de ce dispositif

L'Enveloppe spéciale Transition énergétique (ESTE) est un outil créé par l'article 20-II de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte dans le but de **soutenir les initiatives prises par les collectivités territoriales en matière de transition énergétique**. Sa gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Aucun crédit de paiement ne figure au PLF dans le programme 174 pour abonder ce dispositif alors même que les **conventions de subventions signées** entre l'État et des bénéficiaires prévoient un règlement jusqu'en 2021.

En réponse aux questions posées par le rapporteur spécial, le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué que « *les besoins financiers étant largement dépendants des demandes de paiements réalisées par les bénéficiaires, les mécanismes budgétaires adéquats seront mobilisés, afin de procéder, en cas de besoin, à un abondement de l'ESTE* ». Autrement dit, les demandes de paiement seront traitées sous forme d'ajustement budgétaire ponctuel, ce qui témoigne d'une réelle **difficulté à évaluer, maîtriser et anticiper les dépenses à venir**. Un abondement de l'ESTE dans le prochain projet de loi de finances rectificative est cependant envisagé pour un montant d'environ 60 millions d'euros.

Le rapporteur spécial renouvelle ses interrogations sur les conditions de gestion de ce dispositif qui a concentré de fortes critiques de forme et de fond. Sur la forme, **la Cour des comptes**, dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire, a **dénoncé à plusieurs reprises ses modalités de gestion** par la Caisse des dépôts et consignations et sa **logique de débudgétisation** (l'ESTE constituant un fonds sans personnalité morale dérogeant aux principes d'unité et d'universalité budgétaire). Sur le fond, la gestion de ce dispositif n'a pas permis aux collectivités territoriales de disposer de repères clairs sur les financements auxquels elles pouvaient prétendre. Si une enveloppe initiale de 750 puis 700 millions d'euros avait été prévue, seuls 475 millions d'euros de CP ont été ouverts en lois de finances rectificatives pour 2015, pour 2016 et pour 2017.

B. LES DOTATIONS DU PROGRAMME 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE POURSUIVENT LEUR PROGRESSION

Le programme 345, d'un montant total de 3,2 milliards d'euros en CP comprend six actions intéressant la solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain (action n° 1), la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique (action n° 2), le soutien à la cogénération (action n° 3), la prise en charge des « frais de support » (action n° 5), le médiateur de l'énergie (action n° 6) et, depuis la LFI 2018, la fermeture de la centrale de Fessenheim (action n° 7). Parmi ces six actions, trois correspondent à la compensation par l'État des obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie : la solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain, le soutien à la cogénération et les frais de support ⁽¹⁾.

Les crédits dévolus au programme 345 sont en progression par rapport à la LFI 2018 (+ 4,55 %) en raison notamment de la progression soutenue d'une partie des dépenses compensant les obligations de service public des opérateurs et des crédits soutenant les consommateurs en situation de précarité énergétique.

La répartition des crédits entre les différentes actions est la suivante :

VENTILATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 345 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

| | PLF pour 2019 | | Évolution depuis LFI 2018 | |
|---|-----------------|-----------------|---------------------------|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Programme 345 | 3 182,50 | 3 219,36 | + 4,55 % | + 5,76 % |
| Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain - action n° 1 | 1 594,85 | 1 594,85 | + 5,84 % | + 5,84 % |
| Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique - action n° 2 | 794,17 | 740,02 | + 5,38 % | - 1,80 % |
| Soutien à la cogénération - action n° 3 | 725,87 | 725,87 | + 4,97 % | + 4,97 % |
| Frais de support - action n° 5 | 62,61 | 62,61 | 28,22 % | 28,22 % |
| Médiateur de l'énergie - action n° 6 | 5 | 5 | + 4,38 % | + 4,38 % |
| Fermeture de la centrale de Fessenheim - action n° 7 | - | 91 | | |

Source : projet annuel de performances 2019.

Ces actions seront analysées par ordre d'importance financière.

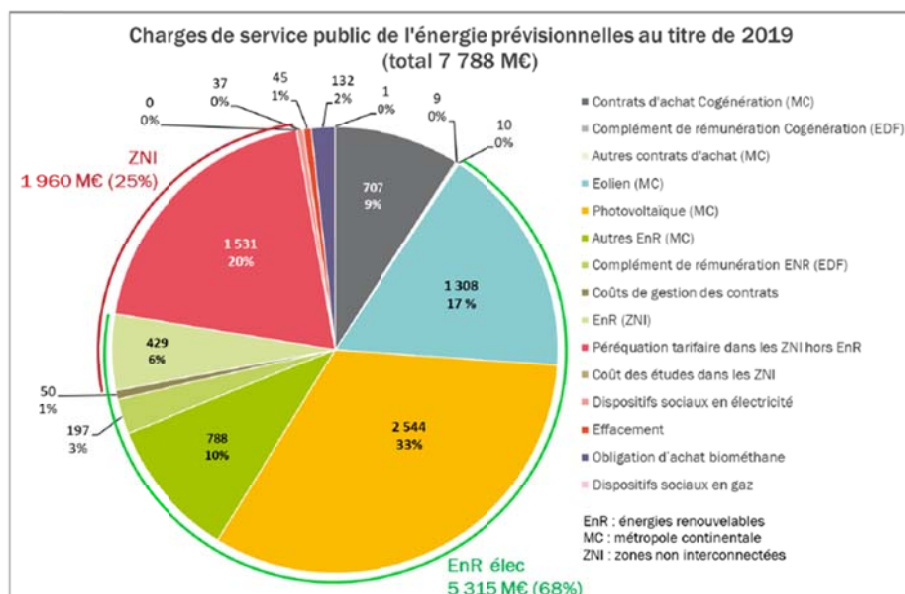
(1) L'action Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique participe également pour une partie marginale de ses crédits au financement de ces charges.

1. Les actions n^{os} 1, 3 et 5 : la hausse soutenue d'une partie des dépenses compensant les obligations de service public des opérateurs

En application de l'article L 121-9 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) évalue chaque année, en tant qu'autorité administrative indépendante, le montant des charges que l'État doit compenser aux opérateurs au titre des obligations de service public. Dans sa délibération n° 2018-156 du 12 juillet 2018, la CRE a estimé le montant prévisionnel des **charges de service public de l'énergie pour 2019 à 8 970 millions d'euros** (contre 7 938 millions d'euros en 2018). Sur cet ensemble, **2 347 millions d'euros relèvent du programme 345 et 6 623 millions d'euros dépendent du CAS Transition énergétique.**

La somme de 8 970 millions d'euros correspond à l'addition des charges prévues au titre de l'année N+1, à l'actualisation des charges au titre de l'année N et à l'écart entre les charges réellement constatées au titre de l'année N-1 et les compensations perçues au titre de cette même année. Ce chiffre croît régulièrement et, en 2017, la CRE, a estimé que, **sur la période 2018-2022, les charges du service public de l'énergie devraient représenter 44 900 millions d'euros.**

Les charges prévues au titre de la seule année N+1 (2019) s'établissent à 7 788 millions d'euros et se répartissent comme suit :



Source : Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2018-156 du 12 juillet 2018.

La hausse significative (+ 13 %) des charges attendue en 2019 s'explique principalement par la poursuite du développement des filières de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (relevant du CAS *Transition énergétique*) et de la cogénération (relevant du programme 345), par la croissance continue des dépenses des ZNI (relevant du programme 345), par une tranche élevée du remboursement des frais de support (relevant du programme 345 et du CAS *Transition énergétique*) et par la forte croissance du volume de biométhane injecté dans les réseaux de chaleur (relevant du CAS *Transition énergétique*).

Seuls les éléments relevant du programme 345 seront ici exposés ; ceux relevant du CAS *Transition énergétique* étant commentés dans la partie du rapport dédiée à ce compte.

a. L'action n° 1 *Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain* : une progression préoccupante de la dépense

Le PLF prévoit un crédit de 1 594,90 millions d'euros en CP au titre de l'action n° 1 de *Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain*, soit un montant en progression de 5,84 % par rapport à la LFI 2018.

Les zones non-interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain sont constituées des territoires suivants : la Corse, la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion, la Guyane, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre et Miquelon, Saint Martin, Saint Barthélémy, les îles bretonnes de Molène, d'Ouessant, de Sein et l'île anglo-normande de Chausey. Ces collectivités ne disposent pas d'une connexion complète au réseau électrique métropolitain continental, s'appuient sur des moyens de production énergétique autonomes et relativement carbonés se caractérisant par un coût de production local très supérieur au coût national moyen. Le mécanisme de solidarité inscrit au PLF permet cependant à ces territoires de disposer d'un prix de l'électricité comparable à celui appliqué en métropole.

Pour ce motif, les opérateurs historiques (EDF Systèmes énergétiques insulaires [EDF SI], Électricité de Mayotte [EDM], Eau et Électricité de Wallis-et-Futuna) bénéficient d'une compensation par l'État des surcoûts de production d'électricité observés sur leurs installations (683 millions d'euros pour 2019) et des surcoûts d'achat d'électricité dans le cadre de contrats conclus entre les producteurs tiers et les fournisseurs historiques (soit un montant de 911,90 millions d'euros).

Le montant inscrit au PLF au titre de cette double compensation s'établit à 1 594,90 millions d'euros en croissance de 5,84 % par rapport au PLF 2018. La CRE explique cette évolution notamment par la hausse des surcoûts de production d'EDF SEI et d'EDM, par la mise en service de nouveaux équipements et par l'effet de l'élargissement progressif de l'assiette de la péréquation à Wallis-et-Futuna décidé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte.

Au-delà de ces explications ponctuelles, **l'évolution structurelle de ce poste budgétaire devient préoccupante** et a suscité l'attention successive de l'**Inspection générale des finances (IGF)**, de la **CRE** et de la **Cour des comptes**. En 2017, l'IGF a consacré un des treize thèmes de sa Revue de dépenses annuelle à ce sujet et a rappelé que les charges concernées « *ont plus que triplé de 2005 à 2015* » en raison notamment de « *choix de politique énergétique, coûteux* »⁽¹⁾. La mission a formulé différentes recommandations dont la révision du taux de rémunération des capitaux investis pour les installations de production électrique dans les zones non interconnectées ; ce taux étant fixé à 11 % depuis un arrêté du 23 mars 2006 du ministre délégué à l'industrie.

La CRE, dans sa délibération du 13 juillet 2017 relative aux charges de service public de l'énergie, a partagé ces inquiétudes et indiqué que les perspectives de charges sur les cinq années à venir s'établissaient, pour les seules ZNI, à 10 milliards d'euros. Cette autorité craint également de **possibles surcapacités** et a appelé de ses vœux une évolution du taux de rémunération des capitaux investis précité.

La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 a renouvelé cette préconisation et a ajouté que « *la partie « capitaux » des fournisseurs historiques investis dans les ZNI avant cet arrêté est aujourd'hui encore rémunérée au taux de 7,25 %* ». Cette institution considère en outre que « *les dépenses relatives à la péréquation tarifaire dans les zones non-interconnectées (ZNI) pourraient augmenter [...] à 1 721,1 millions d'euros en 2022* »⁽²⁾.

La croissance non maîtrisée de la dépense au titre des ZNI devient préoccupante. Le rapporteur spécial, qui avait déjà souligné ce point en 2018, **fait part de son inquiétude sur ce sujet. L'absence d'actualisation des conditions fixées par l'arrêté du 23 mars 2006 pose notamment question**. D'après les éléments réunis par le rapporteur spécial lors de l'audition de la DGEC, une actualisation prochaine de cet arrêté est envisagée. Un pré-projet d'arrêté a été établi et devrait faire l'objet d'une phase de concertation incluant une réflexion sur son périmètre et sur la possibilité de faire varier le pourcentage de rémunération selon les territoires et le degré de risque de chaque opération. **Le rapporteur spécial** prend acte de cette possible prochaine évolution bienvenue mais tardive et **appelle à une actualisation de cet arrêté dans les meilleurs délais**.

De manière plus positive, le rapporteur spécial note avec satisfaction les initiatives prises par la CRE pour favoriser le développement de solutions de stockage dans les ZNI afin d'économiser des coûts de production. Le 30 mars 2017, cette instance a déterminé une méthodologie d'examen des projets. Le

(1) *Inspection générale des finances, Revue de dépenses 2017, Péréquation tarifaire de l'électricité avec les zones non interconnectées*, p. 2.

(2) *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, Mission Écologie, développement et mobilité durables*, p. 44

31 octobre 2017, elle a été saisie de 46 projets de stockage en Corse, Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion. Le 4 octobre 2018, elle a fait savoir que 11 projets (répartis entre ces cinq territoires) étaient pré-sélectionnés. Si l’instruction de ces dossiers va à son terme, leur financement pèsera, sur une durée de 25 ans, à hauteur d’environ 80 millions d’euros sur les charges de service public de l’énergie mais évitera des surcoûts de production locaux estimés, sur la même période, à environ 450 millions d’euros, soit une économie de charges de service public d’électricité de 370 millions d’euros.

Recommandation n° 5 : actualiser l’arrêté du 23 mars 2006 relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique dans les zones non interconnectées.

b. L’action n° 3 *Soutien à la cogénération* : une croissance continue et un coût excessif ?

Le PLF prévoit un crédit de 725,87 millions d’euros en CP au titre de l’action n° 3 de *Soutien à la cogénération* en progression de 4,97 % par rapport à la LFI 2018.

La cogénération se définit comme la production combinée de chaleur et d’électricité à partir de gaz naturel ou d’autres ressources (biomasse, *etc.*). Cette technique présente une efficacité supérieure à celle obtenue par la production séparée de chaleur et d’électricité. Les rendements énergétiques (de 80 à 90 %) sont supérieurs à ceux des centrales à cycles combinés au gaz (de 50 à 55 %), des centrales au charbon (de 35 à 40 %) et des centrales au fioul (de 30 à 25 %). Les installations de cogénération présentent par ailleurs l’avantage d’être prévisibles et pilotables. En revanche, ces équipements ne participent pas tous au développement des énergies renouvelables : si les installations de cogénération utilisant un combustible composé de biomasse⁽¹⁾ s’inscrivent dans cette perspective, celles fonctionnant au gaz naturel n’y participent pas. Cependant, un appel d’offres, dont les résultats sont attendus prochainement, encourage la transition de la cogénération au gaz naturel vers la cogénération biomasse.

Les dispositifs soutenant la cogénération prennent la forme de contrats d’obligation d’achat pour les installations de moins de 300 kW et d’un complément de rémunération pour les installations d’une capacité inférieure à 1 MW. L’action n° 3 assure la compensation des coûts supportés par les acheteurs obligés (EDF et entreprises locales de distribution) dans la mise en œuvre de ces dispositifs.

D’un point de vue budgétaire, **la charge supportée connaît une forte progression**. En 2017, le coût s’élevait à 526,20 millions d’euros. En 2018, la

(1) La biomasse se définit comme l’ensemble des matières organiques (bois, feuilles, déchets, *etc.*) pouvant se transformer en énergie.

prévision actualisée s'établit à 641,40 millions d'euros et le PLF retient un montant de 725,87 millions d'euros tenant compte de la mise en service de nouvelles installations. Cette évolution financière interpelle d'autant plus que dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, la Cour des comptes a rappelé que « la **CRE a soulevé à plusieurs reprises la rentabilité excessive induite par les contrats de soutien applicables aux installations de cogénération au gaz (notamment s'agissant du tarif cogénération de 2013)** » et fait état de sa volonté de lancer « un **audit des coûts de la filière** »⁽¹⁾. Interrogée par le rapporteur spécial, la CRE a indiqué ne pas avoir encore terminé cet audit mais, d'ores et déjà, **un doute existe sur la pertinence et le coût des dispositifs des soutiens mis en œuvre entre 2013 et 2016.**

Par ailleurs, le rapporteur spécial appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'éviter toute interruption brutale des dispositifs de soutien public à la cogénération au gaz naturel à l'occasion de la prochaine révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Lors de son audition, la DGEC a indiqué que **la prochaine PPE devrait probablement décider de cesser tout soutien à la cogénération au gaz naturel sans accompagner cette nouvelle orientation d'une période transitoire.**

Ce choix, s'il se confirmait, serait susceptible d'avoir de lourdes conséquences sur l'activité de certaines PME ayant consacré des investissements importants en ce domaine. Dans le cadre de ses auditions, le rapporteur spécial a ainsi reçu une entreprise francilienne ayant choisi, depuis la publication (fin 2016) du contrat CR 16, d'axer son développement sur les petites installations de cogénération bénéficiant d'un mécanisme d'obligation d'achat. Cette société intervient dans des établissements de moyenne dimension (copropriétés, écoles, etc.) et organise le remplacement d'anciennes chaudières au fioul, peu performantes énergétiquement, par des matériels de cogénération fonctionnant au gaz naturel. Les entreprises de ce secteur ne pourraient sans dommages faire face à une interruption brutale du soutien public à la cogénération au gaz naturel.

Le rapporteur spécial rappelle que la réforme du CITE, assortie, à la demande du Parlement, d'une période transitoire de six mois est susceptible d'avoir des effets négatifs sur l'activité de nombreuses PME. De ce fait, **toute interruption éventuelle du soutien public à la cogénération au gaz naturel devrait s'accompagner d'une période transitoire d'une durée comprise entre deux et trois ans** afin de permettre aux entreprises concernées d'adapter leurs investissements et leur plan de charge.

Recommandation n° 6 : prévoir une période de transition d'une durée comprise entre deux et trois ans en cas d'interruption du soutien public à la cogénération au gaz naturel.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, Mission Écologie, développement et mobilité durables, p. 168.

c. L'action n° 5 Frais de support : une réduction logique des crédits

Cette action, d'un montant de 62,52 millions d'euros, concerne le paiement à EDF des intérêts d'une dette née d'un déficit antérieur de compensation ainsi que les frais associés de gestion de cette dette par la Caisse des dépôts et consignations.

Cette dette, d'un montant total initial (incluant les intérêts) de 6 168,90 millions d'euros, est la conséquence de l'insuffisant financement par la Contribution au service public de l'électricité des charges de service public de l'électricité supportées par EDF entre 2009 et 2014. Ses modalités de remboursement ont été déterminées par l'article 5 (I c) de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative et par deux arrêtés des ministres chargés des finances et de l'énergie du 13 mai 2016 et du 2 décembre 2016. L'apurement de cette dette interviendra d'ici 2020 selon l'échéancier suivant :

ÉCHÉANCIER PRÉVISIONNEL DE RECOUVREMENT DU DÉFICIT DE COMPENSATION ACCUMULÉ PAR EDF AU 31 DÉCEMBRE 2015 ET DES INTÉRÊTS Y AFFÉRENTS DÉFINIS DANS L'ARRÊTÉ DU 2 DÉCEMBRE 2016 VENANT MODIFIER L'ARRÊTÉ DU 13 MAI 2016

(en millions d'euros)

| | DÉFICIT DE COMPENSATION restant dû au 31 décembre de l'année N – hors intérêts 2015 | REMBOURSEMENT EN PRINCIPAL du déficit précité par le compte d'affectation spéciale <i>Transition énergétique</i> | PAIEMENT DES INTÉRÊTS FUTURS associés au déficit précité par le budget général |
|--------------|---|--|--|
| 2015 | 5 779,8 | 0 | – |
| 2016 | 5 585,8 | 194 | 99,3 |
| 2017 | 4 357,8 | 1 228,0 | 99,5 |
| 2018 | 2 735,8 | 1 622,0 | 87,2 |
| 2019 | 896,8 | 1 839,0 | 62,5 |
| 2020 | 0 | 896,8 | 40,6 ⁽¹⁾ |
| Total | NA | 5 779,8 | 389,1 |

⁽¹⁾ Dont 32,20 millions d'euros dus au titre de l'année 2019 et 8,20 millions d'euros dus au titre de l'année 2020.

Source : CRE, délibération du 12 juillet 2018, annexe 6 (p. 4)

La somme de 62,50 millions d'euros inscrite au PLF concerne le paiement des intérêts pour l'année 2019. Son montant est logiquement en retrait par rapport à la LFI 2018 (– 24,70 millions d'euros) puisque la dette restante à régler se réduit d'année en année.

Le rapporteur spécial observe que si le paiement des intérêts de la dette est rattaché au programme 345, le remboursement en principal relève du CAS *Transition énergétique*. À la suite de la Cour des comptes, il regrette l'absence d'unification de ces dépenses dans un unique support budgétaire.

2. L'action n° 2 *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique* : une croissance des crédits liée à la revalorisation du chèque énergie

L'action *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique* d'un montant de 740 millions d'euros en CP (et 794,17 millions d'euros en AE) réunit les dépenses engagées, d'une part, au titre de dispositifs figurant dans le périmètre des charges de service public de l'électricité et du gaz (29,50 millions d'euros) et, d'autre part, au titre du chèque énergie (710,50 millions d'euros). L'ensemble de ces mesures sont destinées à protéger les consommateurs les plus vulnérables.

Le montant figurant au PLF est en progression de 5,38 % par rapport à la LFI 2018 et se répartit comme suit :

DÉPENSES DE L'ACTION N° 2 EN 2019

(en millions d'euros)

| | |
|--|-------|
| Tarif de première nécessité (électricité) | 0,1 |
| Compensation de la contribution des opérateurs au Fonds de solidarité logement | 25,2 |
| Afficheurs déportés | 4,3 |
| Chèque énergie | 710,5 |

Source : PAP 2019.

a. *Les crédits engagés au titre de dispositifs figurant dans le périmètre des charges de service public de l'électricité et du gaz*

Ces crédits rassemblent trois dépenses différentes :

En premier lieu, un montant de 0,10 million d'euros est prévu au titre du financement du tarif de première nécessité pour l'électricité (TPN) dans les territoires de Saint-Martin et Saint-Barthélemy où ces tarifs demeurent en vigueur alors qu'ils ont disparu sur le reste du territoire depuis la généralisation du chèque énergie au 1^{er} janvier 2018. Le rapporteur spécial souhaite la suppression de cette singularité.

En deuxième lieu, les opérateurs bénéficient de la prise en charge d'une partie de leur contribution au Fonds de solidarité logement à hauteur de 25,20 millions d'euros.

En dernier lieu, un crédit spécifique est prévu pour le remboursement aux opérateurs des frais d'installation des afficheurs déportés. Ce dispositif, institué par l'article 28 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte, appelle certaines observations compte tenu de sa nature et de ses conditions de mise en œuvre. D'un point de vue technique, les **afficheurs déportés** prennent la forme d'un outil d'affichage, exprimé en euros, installé au domicile des clients modestes équipés d'un compteur communicant Linky ou Gazpar.

Distinct du compteur proprement dit, cet afficheur déporté doit permettre aux populations visées de mieux maîtriser leurs dépenses énergétiques. Les frais de conception, de fabrication et d'installation de ces matériels doivent être remboursés aux opérateurs par le biais de la contribution au service public de l'électricité.

Prévue en 2015 pour une application à compter du 1^{er} janvier 2018, **la mise en œuvre de ce dispositif n'est cependant pas encore effective en raison de l'absence de publication par les services du ministère de la transition écologique et solidaire d'un arrêté précisant ces modalités de compensation.** Interrogée à ce sujet par le rapporteur spécial, la DGEC a expliqué ce retard par des difficultés techniques et a indiqué travailler à une publication prochaine de ce texte.

Pour l'heure, le PLF prévoit un crédit de 4,30 millions d'euros au titre de la compensation de ces frais aux opérateurs. Cette estimation a été établie par la CRE sur la base d'un plafond conservatoire de compensation de 100 € par appareil. Cette hypothèse est cependant inférieure au coût évalué par les opérateurs (EDF a par exemple évalué à 6,30 millions d'euros les coûts de conception et de développement du dispositif en 2019).

Si le rapporteur spécial demeure circonspect quant à l'intérêt de ce dispositif, il déplore néanmoins le retard observé dans sa mise en application et rappelle que les montants en jeu ne sont pas négligeables puisque la Cour des comptes, dans une étude consacrée aux compteurs Linky, a estimé le coût total du déploiement des afficheurs déportés à 100 millions d'euros⁽¹⁾. Le rapporteur spécial appelle également les opérateurs et la DGEC à veiller à la bonne prise en considération des préoccupations sanitaires lors du déploiement des afficheurs déportés afin de tenir compte des interrogations nées lors de l'installation des compteurs Linky.

b. Le chèque énergie

L'action n° 2 supporte également le coût du **chèque énergie** établi, dans le PLF, à 710,50 millions d'euros en CP et 764,60 millions d'euros en AE⁽²⁾, en nette croissance par rapport à l'exercice précédent (581,10 millions d'euros) en raison de la décision du Gouvernement de revaloriser le montant moyen de ce titre de paiement de 150 à 200 € par an.

Le chèque énergie est un dispositif récent, prenant la forme d'un titre spécial de paiement, destiné à soutenir les ménages en situation de précarité dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage,

(1) Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux, p. 265.

(2) La différence entre les CP et les AE s'explique par l'échelonnement attendu de l'utilisation du chèque énergie. Ce titre spécial de paiement est distribué en mars - avril et sa durée de validité est de 12 mois. Les CP visent à couvrir l'utilisation du chèque énergie de mars à décembre 2019 et les AE concernent la période de janvier à avril 2020.

inférieur à un plafond. Son principe a été posé par l'article 201 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte. Après une phase d'expérimentation réalisée en 2016 dans quatre départements, la **généralisation de ce dispositif** est intervenue **en janvier 2018**. Le **chèque énergie se substitue aux anciens tarifs sociaux** ⁽¹⁾ (tarif de première nécessité [TPN] pour l'électricité, et tarif spécial de solidarité [TSS] pour le gaz) et peut servir, en application de l'article L 124-1 du code de l'énergie, à « *acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie* » d'un logement ou à prendre en charge des dépenses « *pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement* ».

Le montant moyen du chèque énergie par foyer bénéficiaire est relevé, dans le PLF, **de 150 à 200 €** par an pour une facture moyenne d'environ 1 700 €. Le nombre de ménages appelé à bénéficier de ce dispositif en 2018 (3,7 m) est supérieur au nombre de ménages anciennement bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie (2,7 m). La gestion de cette aide est assurée par l'Agence de services et de paiement pour un coût de 14,40 millions d'euros. **Le fonctionnement de ce dispositif est jugé satisfaisant** ; le taux de recours au chèque énergie par les ménages bénéficiaires est plus important que le taux de recours aux précédents tarifs sociaux. En 2016, dans les quatre départements « tests », le taux d'utilisation du chèque énergie s'établissait à 79 %, soit trois points de plus que le taux d'utilisation des tarifs sociaux.

En 2017, dans ces mêmes quatre départements, le taux d'utilisation a crû à 82,5 %. Si la proportion d'utilisation du chèque énergie en 2018 sur l'ensemble du territoire n'est pas encore connue, le PAP mentionne une prévision actualisée de 90 % en 2018 et projette un taux d'utilisation de 95 % en 2019. Ces éléments satisfaisants expliquent probablement que le Premier ministre a annoncé, le 29 août 2018, que le chèque énergie servirait de modèle au déploiement d'un prochain « chèque-eau » relatif à la tarification sociale de l'eau.

Si le rapporteur spécial observe favorablement la première année de généralisation du « chèque énergie », il note néanmoins qu'il serait prématuré de dresser un bilan définitif du fonctionnement de ce dispositif. Plusieurs réserves doivent effectivement être formulées.

D'un point de vue énergétique, le **rapporteur spécial souligne que le chèque énergie bénéficie aux ménages quelle que soit la nature de l'énergie utilisée. De manière paradoxale, un budget censé soutenir la transition énergétique peut ainsi favoriser la consommation d'énergies fossiles comme le fioul.** Les objectifs sociaux vont ainsi à l'encontre des objectifs énergétiques.

D'un point de vue social, et comme l'avait souligné le rapporteur spécial lors de l'examen du PLF 2018, **la généralisation du chèque énergie a conduit certains bénéficiaires des anciens tarifs sociaux à recevoir une aide inférieure à celle perçue antérieurement.** Ainsi, les ménages se chauffant au gaz

(1) Hors Saint-Martin et Saint-Barthélemy où le tarif de première nécessité pour l'électricité (TPN) est toujours en vigueur.

cumulaient précédemment le tarif spécial de solidarité (lié à l'usage de gaz) et le tarif de première nécessité (lié à l'usage d'électricité) alors qu'ils ne bénéficient désormais que du chèque énergie⁽¹⁾. Pour un couple avec deux enfants dans une maison individuelle chauffée au gaz, la différence est estimée à 89 €. La revalorisation du chèque énergie réduira cet écart mais ne le supprimera pas.

D'un point de vue administratif, **les fournisseurs d'énergie supportent des coûts de gestion non compensés** par le budget de l'État alors qu'une compensation s'appliquait en matière de tarifs sociaux et s'appliquera pour les afficheurs déportés. Cette situation surprend d'autant plus qu'une compensation était initialement prévue par l'article 201-II de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte. Cependant, ce mécanisme a été supprimé par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Avant de dresser un bilan définitif de l'usage du chèque énergie, le rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion soit engagée sur ces différents points. Il observe par ailleurs que si la revalorisation de ce dispositif est une bonne chose pour les ménages modestes, elle ne suffira pas, loin s'en faut, à compenser le nouvel alourdissement de la fiscalité énergétique supportée par ces mêmes ménages. L'incidence de la hausse de 6,5 centimes par litre de diesel et 2,9 centimes par litre d'essence est estimée aux environs de 1,9 milliard d'euros dont une part pèsera sur les ménages modestes. Cette nouvelle charge fiscale sera bien supérieure au gain représenté par la revalorisation du chèque énergie.

3. Les autres dépenses du programme : le *Médiateur national de l'énergie* (action n° 6) et la *Fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim* (action n° 7)

Ces deux dépenses représentent un montant cumulé de 96 millions d'euros, soit moins de 3 % des crédits du programme.

a. Le Médiateur national de l'énergie

Les crédits dédiés au **Médiateur national de l'énergie** représentent 5 millions d'euros en progression par rapport à la LFI 2018 (4,80 millions d'euros). Chargé, en application de l'article L. 122-1 du code de l'énergie, de « *recommander des solutions aux litiges entre les personnes physiques ou morales et les entreprises du secteur de l'énergie et de participer à l'information des consommateurs d'énergie sur leurs droits* », le Médiateur national de l'énergie est une autorité administrative indépendante depuis la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. En 2017, il a traité 15 000 litiges et conduit 3 700 médiations. Ses conclusions ont été suivies dans 80 % des cas par les opérateurs.

(1) Pour un couple avec 2 enfants résidant dans une maison individuelle chauffée au gaz, le cumul du TSS et du PPN représentait 316 euros alors que le bénéfice du chèque énergie représente 227 euros (source : dossier de presse du PLF 2018).

Si l'activité de cette autorité administrative indépendante est satisfaisante, les modalités d'établissement de son budget ne le sont pas. Ainsi, en application de l'article L. 122-5 du code de l'énergie, ce budget « *est arrêté par les ministres chargés respectivement de l'économie, de l'énergie et de la consommation sur sa proposition* ». Cette intervention ministérielle va à l'encontre du fonctionnement d'une autorité administrative indépendante (AAI). Parmi les AAI et les API dont le rapporteur spécial a examiné le statut, le Médiateur national de l'énergie est la seule à connaître ce régime.

Par ailleurs, d'un point de vue pratique, cette procédure financière est particulièrement longue. Les services du Médiateur national de l'énergie ont ainsi indiqué que les fonds relatifs au budget pour 2018 ont été versés en mai 2018 alors que la première proposition budgétaire avait été transmise en juin 2017. Durant cinq mois, cette instance a dû se financer sur son fonds de roulement. Cette situation mérite d'être corrigée et **le rapporteur spécial entend déposer un amendement** en ce sens.

Recommandation n° 7 : modifier les conditions d'établissement du budget du Médiateur national de l'énergie.

b. La fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim

Le programme 345 comporte, pour la deuxième année consécutive, une action n° 7 dédiée à l'indemnisation d'EDF au titre de la fermeture anticipée de la centrale nucléaire de **Fessenheim**. Si la date de la cessation d'activité de cet équipement n'est aujourd'hui pas encore connue avec précision, la **loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a ouvert 446 millions d'euros sur le programme 345 pour financer le protocole d'indemnisation entre l'État et EDF**.

L'action n° 7 traduit budgétairement cet engagement et est dotée pour la première fois de **crédits de paiement** à hauteur de **91 millions d'euros**. En revanche, le PLF et les documents qui lui sont joints ne contiennent aucun échéancier permettant d'apprécier les conditions et l'échéancier de règlement du reste de l'indemnisation (355 millions d'euros). Le rapporteur spécial souhaite qu'une plus grande transparence soit faite sur ce calendrier. Par ailleurs, sans évoquer l'opportunité de fermer ou non la centrale nucléaire de Fessenheim, il considère que le programme 345 n'a pas vocation à supporter le coût de l'indemnisation d'EDF ⁽¹⁾.

(1) Comme il l'a indiqué dans ses commentaires sur la maquette budgétaire, le rapporteur considère qu'il serait plus cohérent de rattacher cette action à un programme réunissant les crédits de l'énergie à vocation sociale et territoriale. Les crédits de fermeture de Fessenheim appartiendraient ainsi au même programme que ceux consacrés à la gestion de l'après mine (figurant aujourd'hui dans le programme 174). Dans les deux cas, des fonds publics sont employés pour gérer les conséquences de l'abandon de certains sites et moyens énergétiques.

C. LE CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE* : UNE CHARGE ÉLEVÉE ET DES INTERROGATIONS PERSISTANTES

Le CAS *Transition énergétique* constitue, de manière nette, le premier poste des crédits faisant l'objet de ce rapport. Le PLF dote ainsi ce CAS d'un montant de **7 279,40 millions d'euros** (en dépenses et en recettes) au titre du soutien aux énergies renouvelables, soit un montant en progression par rapport à la LFI 2018 (+ 95,40 millions d'euros par rapport à la LFI 2018, soit + 1,33 %) et, plus encore, par rapport à la LFI 2017 (+ 296,40 millions d'euros, soit + 4,24 %).

D'un point de vue budgétaire, le CAS *Transition Énergétique* dispose de ressources dont la structure est désormais stabilisée et dont les dépenses demeurent organisées autour de deux programmes dédiés au « soutien à la transition énergétique » (programme 764) et aux « engagements financiers liés à la transition énergétique » (programme 765) dont l'évolution récente est représentée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT LFI 2017 – PLF 2019 DU CAS

(en millions d'euros)

| | LFI 2017 | LFI 2018 | PLF 2019 | Évolution |
|---|--------------|--------------|----------------|-----------------|
| Programme 764 Soutien à la transition énergétique | 5 680 | 5 542 | 5 440,4 | - 1,83 % |
| Soutien aux énergies renouvelables électriques | 5 630 | 5 425 | 5 261,9 | - 3 % |
| Soutien à l'effacement de consommation électrique | 0 | 18 | 45 | + 150% |
| Soutien à l'injection de biométhane | 50 | 99 | 132,1 | + 33,43 % |
| Fonds d'interconnexion | 0 | 0 | 1,4 | - |
| Programme 765 Engagements financiers liés à la transition énergétique | 1 303 | 1 642 | 1 839 | |
| Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité | 1 228 | 1 622 | 1 839 | + 13,38% |
| Versements au profit de la CDC correspondant à des remboursements partiels de CSPE | 75 | 20 | 0 | - 100 % |
| Total compte d'affectation spéciale | 6 983 | 7 184 | 7 279,4 | + 1,33 % |

1. Les recettes du CAS : une structure stabilisée et un montant ajusté

La structure des recettes du CAS n'évolue pas par rapport à la LFI pour 2018. Pour la deuxième année consécutive, l'organisation budgétaire repose sur une ressource largement prédominante et sur deux ressources minoritaires :

– **une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (7 246,40 millions d'euros) représentant plus de 99,5 % des ressources du CAS,**

– une fraction du produit des taxes intérieures sur la consommation sur les houilles, lignites et coques (TICC) (1 million d'euros), représentant à peine 0,01 % des ressources du CAS ;

– les revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine d'électricité produites à partir de sources renouvelables (déduction faite des frais de gestion de cette mise aux enchères et des frais d'inscription au registre mentionné à l'article L 314-14 du code de l'énergie)⁽¹⁾ (32 millions d'euros) représentant 0,44 % des ressources du CAS.

Après avoir bénéficié, jusqu'en 2017, d'un financement assis sur une fraction du produit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et de la taxe intérieure de consommation de gaz naturel (TICGN), le CAS bénéficie désormais de recettes principalement assises sur la taxation d'énergies carbonées. Cette évolution, décidée notamment pour tenir compte de prescriptions communautaires, a suscité des interrogations de la Cour des comptes et du rapporteur spécial quant au respect des dispositions de la LOLF (cf. *infra*).

Les montants des recettes inscrits au PLF appellent deux observations.

En premier lieu, l'article 32 du PLF a relevé de 7 166,30 millions d'euros à 7 246,40 millions d'euros la fraction de la TICPE affectée au CAS pour tenir compte de l'évolution prévisionnelle de ses dépenses. Le PLF confirme ainsi la logique d'une affectation au CAS d'un montant prédéfini de la TICPE et des TICC plutôt que de l'affectation du produit d'un taux. Cette pratique retenue en 2018 permet de sécuriser les ressources du CAS en le détachant du rythme d'évolution de ces taxes. En 2018, le CAS n'a ainsi pas eu à supporter les conséquences du moindre rendement de la TICPE observé en cours d'exercice (recettes initialement prévues : 13 566 millions d'euros et recettes révisées : 13 298 millions d'euros).

En deuxième lieu, la croissance du produit du revenu de la mise aux enchères par l'État des garanties d'origine doit être soulignée. Le quasi-doublement en un an de cette recette non fiscale (32 millions d'euros contre 17 millions d'euros en 2018) s'explique par la pénétration croissante des énergies

(1) Prévu par les articles L. 314-14 et suivants du code de l'énergie, le mécanisme des garanties d'origine vise à certifier que l'électricité produite l'a bien été à partir d'une source d'énergie renouvelable. L'article L. 314-14-1 du code de l'énergie organise la mise aux enchères de ces garanties d'origine.

renouvelables dans le mix énergétique. Sur ce point, il est légitime que le CAS finançant la transition énergétique bénéficie des revenus procurés par celle-ci. Il est cependant précisé que le PAP considère que le chiffre de 32 millions d'euros est une estimation « *sensible aux hypothèses faites sur le prix des enchères* ⁽¹⁾ » et doit être appréciée avec prudence.

Les crédits du CAS s'établissent au même niveau que celui des recettes et s'articulent, comme lors des précédents exercices, autour de deux programmes dédiés au *Soutien à la transition énergétique* (programme 764) et aux *Engagements financiers liés à la transition énergétique* (programme 765).

Le programme 764 concentre l'essentiel des crédits du CAS (74,74 %) mais ses dépenses sont en retrait par rapport à l'exercice précédent tandis que le programme 765 en représente une part croissante mais minoritaire (25,26 %).

2. Le programme 764 *Soutien à la transition énergétique* : le soutien, dynamique mais peu lisible, à la transition énergétique

Ce programme finance quatre actions différentes : le soutien aux énergies renouvelables électriques, le soutien aux opérations d'effacement de consommation, le soutien à l'injection de biométhane et la politique d'interconnexion. Ces actions seront présentées par ordre de grandeur financière.

a. Le soutien aux énergies renouvelables électriques

Le PLF prévoit sur ce point un crédit de 5 261,90 millions d'euros.

Les énergies renouvelables se définissent comme des « *énergies dérivées de processus naturels en perpétuel renouvellement* ⁽²⁾ » concourant à la production d'électricité (EnR électriques) ou à la récupération / production de chaleur (EnR thermiques). Les EnR électriques produisent de l'électricité principalement à partir des énergies solaire, éolienne, hydraulique, géothermique et des bioénergies.

La loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte a fixé l'**objectif d'atteindre 40 % de la production d'électricité d'origine renouvelable en 2030**. Pour l'heure, **le dernier bilan énergétique annuel établi par RTE indique qu'en 2017, la production électrique française d'origine renouvelable a représenté 18,4 % de la consommation** ⁽³⁾. En 2018, des conditions climatiques favorables ont contribué, de manière exceptionnelle, à porter le taux de couverture de la consommation électrique par les énergies renouvelables à 31 % d'avril à juin 2018⁽⁴⁾. Ces résultats ponctuels s'expliquent notamment par la contribution élevée de la filière hydroélectrique à la suite de fortes pluies.

(1) *Projet annuel de performances*, p. 12.

(2) *Définition donnée par Les chiffres clés de l'énergie, édition 2018, Commissariat général au développement durable*, p. 71.

(3) *RTE, Bilan électrique 2017*, p. 34.

(4) *RTE - Enedis - ADEEF - SER - Panorama de l'électricité renouvelable au 30 juin 2018*, p. 5.

Le CAS *Transition énergétique* organise le soutien public aux énergies renouvelables électriques par le biais de mécanismes de compensation.

Comme le rappelle le PAP, « *les fournisseurs historiques sont tenus de conclure des contrats d'achat de l'électricité produite à partir d'EnR par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres dans lequel le soutien est attribué sous forme de tarif d'achat. Le surcoût résultant de l'application de ces contrats, qui correspond à la différence entre le coût d'achat de l'électricité produite et le coût évité par ces mêmes quantités, fait l'objet d'une compensation des fournisseurs historiques via le programme 764* »⁽¹⁾.

Par ailleurs, la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte « *a créé un nouveau dispositif de soutien aux énergies renouvelables fondé sur la possibilité de vendre directement sur le marché l'électricité produite tout en bénéficiant du versement d'une prime, appelée « complément de rémunération ». Le soutien est attribué soit en guichet ouvert, soit à l'issue d'un appel d'offres. Les coûts qui résultent, pour EDF, du versement de ce « complément de rémunération » font l'objet d'une compensation via le programme 764* »⁽²⁾.

Le PLF finance ce soutien à hauteur de 5 261,90 millions d'euros dont 5 203,20 millions d'euros de frais de compensation aux fournisseurs historiques, 49,50 millions d'euros de coûts de gestion des contrats d'achat et 9,20 millions d'euros de coûts d'études préalables au lancement d'appels d'offres pour le développement d'énergies renouvelables électriques et de dépenses éventuelles de contentieux. Le montant prévu en 2019 se situe à mi-chemin entre celui inscrit dans la LFI 2018 (5 680,20 millions d'euros) et celui exécuté en 2017 (5 045,90 millions d'euros). Ce montant constitue le premier poste des charges de service public de l'énergie (68 %).

(1) *Projet annuel de performances 2019*, p. 16.

(2) *Projet annuel de performances 2019*, p. 16.

Si le PAP ne présente pas une décomposition du soutien aux seules EnR électriques, il expose le soutien public par filières de l'ensemble des énergies renouvelables :

Soutien aux énergies renouvelables par filière en 2019

| | Production bénéficiant d'un dispositif de soutien (TWh) | Surcoût (en millions d'euros) |
|---|--|--------------------------------------|
| Total ENR | 59,1 | 5 203,1 |
| Photovoltaïque | 11,5 | 2 878,9 |
| Éolien | 33,4 | 1 486,2 |
| Hydraulique | 6,3 | 172,7 |
| Biomasse | 3,7 | 346,3 |
| Biogaz | 2,5 | 274,6 |
| Géothermie | 0,1 | 25 |
| Incinération d'ordures ménagères | 1,6 | 19,5 |
| Petites installations | 0 | 0 |
| Bagasse/Biomasse | 0 | 0 |

Source : PAP 2019.

Ce soutien public se caractérise à la fois par son dynamisme, son incertitude et sa profonde inertie.

Le dynamisme de ce soutien est illustré par l'évolution des crédits inscrits sur les derniers exercices. **Depuis la création du CAS *Transition énergétique* par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificatives pour 2015, les dépenses prévues au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques sont passées de 3 633 millions d'euros à 5 261,90 millions d'euros et pourraient, selon la Cour des comptes, représenter entre 7 568 et 7 717 millions d'euros en 2020** ⁽¹⁾.

L'incertitude tient au fait que les compensations financées sont calculées sur la base de la différence entre un tarif permettant d'assurer la rentabilité normale du producteur d'électricité renouvelable et les prix de marché. Or, l'évolution des prix de marché est, par nature, incertaine et dépend de facteurs difficiles à anticiper. Si ces prix sont en hausse, le soutien public diminuera (ce qui est arrivé en 2017 et a permis d'économiser près de 900 millions d'euros sur le programme 764 de l'évolution des prix de marché). Mais si les prix sont en baisse, le coût du soutien public sera renchéri.

(1) Cour des comptes, *Compte d'affectation spéciale Transition énergétique, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016*, p. 24.

Comme la Cour des comptes l'indique, « c'est l'État qui prend le risque de prix »⁽¹⁾ même si le développement du dispositif de complément de rémunération vise à limiter les risques pour l'État⁽²⁾. La charge budgétaire représentée par le soutien aux énergies renouvelables ne peut donc être pleinement contrôlée. Dans le PLF, l'augmentation des charges liées aux énergies renouvelables par rapport à l'actualisation des charges supportées par les opérateurs de 2018 s'accroît ainsi de 256,70 millions d'euros mais la croissance des prix de marché de gros entre 2018 et 2019 a fortement réduit ce coût.

Ce soutien est également marqué par une profonde inertie en raison de la durée des contrats souscrits, variables entre 15 et 20 ans. Les dépenses pour 2019 correspondent pour l'essentiel à des engagements souscrits antérieurement. Dans sa délibération n° 2017-169 du 13 juillet 2017, la CRE soulignait ainsi que « pour les cinq prochaines années, les charges prévisionnelles en matière d'énergies renouvelables et de cogénération représentent 34,4 Md€ dont 94 % sont d'ores et déjà engagées. Près de la moitié du montant des charges 2022 relève de dépenses engagées avant 2011⁽³⁾ ». Ce constat a également été fait par la Cour des comptes dans son rapport de mars 2018 sur *Le soutien aux énergies renouvelables*. Cet élément explique que les crédits consacrés à la filière photovoltaïque (55 % des charges) sont sans commune mesure avec la part de cette même filière dans la production bénéficiant d'un dispositif de soutien (19,46 %). Ce décalage s'explique par le fait que les premiers engagements – fort onéreux – pris il y a plusieurs années dans le cadre du développement de la filière photovoltaïque pèsent encore sur les finances publiques.

Ces éléments posent de réelles questions sur la nature et le contrôle des autorisations budgétaires en matière de soutien aux énergies renouvelables. Chaque année le Parlement se contente d'autoriser le paiement des crédits de l'année sans avoir pu, antérieurement, se prononcer sur le montant devant être acquitté sur toute la durée des contrats concernés.

Le rapporteur spécial, qui avait déjà fait part de ses interrogations lors de l'examen du PLF 2018, renouvelle sa préoccupation et presse le Gouvernement de rénover et clarifier le cadre budgétaire. Ce sujet, et d'autres insuffisances liées au financement des énergies renouvelables, sont développés dans la seconde partie de ce rapport.

(1) *Cour des comptes, le soutien aux énergies renouvelables, mars 2018, p. 74.*

(2) *Dans le mécanisme de complément de rémunération* « les producteurs d'électricité à partir d'énergie renouvelable commercialisent leur énergie directement sur les marchés ». « Une prime vient compenser l'écart entre les revenus tirés de cette vente et un niveau de rémunération de référence, fixé selon le type d'installations par la puissance publique dans le cadre d'un arrêté tarifaire ou par le producteur dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence. Ce complément de rémunération peut généralement être qualifié de prime variable, ou *ex post*, dans la mesure où son montant s'ajuste pour compenser la différence entre la rémunération de référence et un revenu marché de référence. Ce dispositif vise à exposer les producteurs aux signaux des prix de marché de court terme, tout en leur garantissant une rémunération raisonnable » (source : site internet de la CRE, www.cre.fr).

(3) *Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2017-169 du 13 juillet 2017, p. 3.*

Le rapporteur spécial invite également le Gouvernement à réfléchir à la création d'un mécanisme « d'intéressement » des populations aux projets d'énergies renouvelables installés à proximité de leur domicile. À l'heure actuelle, les retombées, notamment fiscales, liées à l'installation de ces équipements profite surtout aux collectivités et aux intercommunalités. Un intéressement direct des populations, notamment rurales, par le biais d'une réfaction sur leur facture d'électricité pourrait être mis à l'étude afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets.

Recommandation n° 8 : réfléchir à la création d'un mécanisme « d'intéressement » des populations aux projets d'énergies renouvelables installés à proximité de leur domicile.

b. Le soutien à l'injection de biométhane

Le PLF prévoit sur ce point un crédit de 132,10 millions d'euros.

Le **biométhane** est un gaz produit à partir de la dégradation et de la fermentation de déchets agricoles, d'ordures ménagères, de déchets industriels ou de boues de station d'épuration. Une fois traité et épuré, le biométhane présente une qualité comparable à celle du gaz naturel. À la différence du gaz naturel, le biométhane est cependant considéré comme étant renouvelable.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte a défini, à l'horizon 2030, un objectif de 10 % de consommation de gaz d'origine renouvelable, soit une injection annuelle dans les réseaux de chaleur estimée à 8 TWh de bio méthane. En complément des actions du Fonds chaleur de l'ADEME, le CAS *Transition énergétique* soutient cette évolution en faisant bénéficier les producteurs de biométhane d'un tarif d'achat administré et en compensant aux fournisseurs le surcoût représenté par cette obligation d'achat.

La **dépense** prévisionnelle prévue au PLF (132,10 millions d'euros) est **en forte croissance** par rapport à celle figurant en LFI 2018 (99 millions d'euros) et en LFI 2017 (50 millions d'euros) en raison du raccordement de nouvelles installations de production. En 2018, la quantité de biométhane injectée dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel est estimée à 0,8 TWh contre 0,2 TWh en 2016. La CRE estime que ce volume représentera 1,66 TWh en 2019 en provenance de 135 installations et le PAP joint au PLF mentionne une cible de 2,5 TWh en 2020.

c. Le soutien aux opérations d'effacement de consommation électrique

Le PLF prévoit sur ce point un crédit de 45 millions d'euros.

L'**effacement de consommation électrique** consiste à réduire ou à reporter, de manière volontaire et temporaire, une consommation d'électricité en vue de favoriser le bon fonctionnement du système électrique pendant les moments où celui-ci est sous tension. L'effacement de consommation a vocation à **limiter le recours aux moyens de production complémentaires**. Le développement des effacements de consommation constitue un des axes de la première programmation pluriannuelle de l'énergie qui entendait vouloir « *donner la priorité aux effacements électriques par rapport à la construction de nouveaux moyens de production de pointe, en atteignant une capacité de 5 GW d'ici 2018 et 6 GW d'ici 2023 pour l'ensemble des formes d'effacement* »⁽¹⁾. **En 2018**, cet **objectif** ne sera cependant **pas respecté** puisque le gisement de capacité d'effacement de consommation est estimé à 2,7 GW.

Les **crédits** inscrits dans le PLF au titre du soutien aux opérations d'effacement de consommation (45 millions d'euros) sont **en forte croissance** par rapport à la LFI 2018 (18 millions d'euros). Cette évolution s'explique par le financement des contrats conclus dans le cadre de l'appel d'offres « effacement 2019 » dont les résultats ont cependant été décevants (attribution de contrats pour une capacité inférieure à 1 GW sur les 2,2 GW proposés initialement).

d. Le développement des interconnexions des réseaux électriques

Le PLF prévoit sur ce point un crédit de 1,40 million d'euros.

La LFI 2018 a créé au sein du CAS une action *Fonds d'interconnexion* destinée à financer des projets d'interconnexion avec les systèmes électriques d'autres États européens. En l'espèce, ce montant soutiendra les **études entreprises par RTE dans le cadre du projet Celtic d'interconnexion sous-marine entre la France et l'Irlande**. Cette dépense concrétise un engagement pris par la France le 23 novembre 2016 auprès de la Commission européenne de participer au financement de projets d'interconnexion pour lesquels la rentabilité est faible ou non avérée afin de compenser un précédent mécanisme français de soutien aux énergies renouvelables jugé incompatible avec les règles européennes⁽²⁾. Les crédits concernés doivent représenter un montant de 42,70 millions d'euros à dépenser sur plusieurs années.

(1) *Programmation pluriannuelle de l'énergie*, p. 17.

(2) *Mécanisme de taxation des importations au titre du soutien aux énergies renouvelables*.

3. Le programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique* : le remboursement d'une dette à EDF

Ce programme, d'un montant de 1 839 millions d'euros, finance désormais uniquement le remboursement du principal de la dette due à EDF au titre du déficit de compensation ; les intérêts de la dette étant pris en charge par le programme 345 (cf. *infra*). Les crédits inscrits au PLF respectent l'échéancier déterminé antérieurement. Le versement devant être effectué en 2019 est en forte croissance par rapport à la LFI 2018 (+ 217 millions d'euros) et constitue la tranche la plus élevée du plan e règlement de cette dette. L'extinction du déficit de compensation est prévue en 2020.

Il convient de noter que, pour la première fois depuis trois exercices, le programme 765 ne comporte plus de crédits dédiés au remboursement partiel des consommations des industriels bénéficiaires du plafonnement de l'ancienne CSPE dans la mesure où ces demandes de remboursement ne peuvent plus intervenir depuis le 31 décembre 2018.

D. LE CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE : DES DÉPENSES STABILISÉES ET UN BILAN SATISFAISANT

Créé par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* soutient des collectivités rurales dans les travaux d'électrification qu'elles entreprennent.

Le CAS finance deux programmes dédiés à l'électrification rurale (programme 793) et aux opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées (programme 794).

Le PLF dote l'ensemble du CAS d'une somme de 360 millions d'euros en dépenses et de 377 millions d'euros en recettes. Le projet annuel de performances justifie cette différence de 17 millions d'euros entre les dépenses et les recettes par la volonté de « *permettre le financement des restes à payer, dont le montant à fin 2018 ne sera pas entièrement couvert par le solde comptable* » et propose de « *maintenir le niveau de recettes du CAS Facé au niveau couvert annuellement par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, soit 377 millions d'euros de 2018 à 2020* »⁽¹⁾.

(1) CAS FACÉ, projet annuel de performances pour 2019 p. 9.

Le montant figurant en dépenses s’inscrit dans une tendance à la baisse des crédits inscrits au titre de ce CAS :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS – LFI 2016 - PLF 2019

(en millions d’euros)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Programme 793 Électrification rurale | 369,6 | 369,6 | 352,8 | 355,2 |
| Programme 794 Opérations de maîtrise de la demande d’électricité (...) | 7,4 | 7,4 | 7,2 | 4,8 |
| Compte d’affectation spéciale FACÉ | 377 | 377 | 360 | 360 |

Source : projets annuels de performances pour 2018 et 2019 (PAP).

D’un point de vue budgétaire, ce CAS dispose de ressources provenant, en application de l’article L. 2224-31 I *bis* du code général des collectivités territoriales, d’une contribution des gestionnaires des réseaux publics de distribution (essentiellement Enedis). Les taux de cette contribution sont faibles ⁽¹⁾ et l’assiette (fixée sur la base des kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension) est large. La différence des taux appliqués selon que la population de la commune soit supérieure ou inférieure à 2 000 habitants est à l’avantage des petites communes. Cette péréquation au bénéfice des communes rurales contribue à l’aménagement du territoire.

Comme les années précédentes, la répartition des crédits entre les programmes 793 794 est très inégale puisque le programme 793 concentre la quasi-totalité des montants (98,6 %).

1. Le programme 793 Électrification rurale : des crédits en légère hausse et un bilan satisfaisant

Le PLF prévoit un crédit de 355,20 millions d’euros au titre du programme 793 en progression de 0,68 % par rapport à la LFI 2018 afin de financer notamment une partie des travaux de reconstruction des réseaux électriques des îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy à la suite des dommages causés par l’ouragan Irma en septembre 2017. Ce soutien portera sur le renforcement et l’enfouissement d’éléments du réseau.

D’une manière générale, les actions financées par le programme 793 concernent le renforcement des réseaux (164,20 millions d’euros), la sécurisation des fils nus des portions de réseaux aériens basse tension (de faible section et hors faible section, 101,20 millions d’euros), l’enfouissement et la pose en façade (42,50 millions d’euros) et l’extension des réseaux (41,60 millions d’euros).

(1) Entre 0,03 et 0,05 centime d’euro par kilowattheure pour les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants ; et entre 0,15 et 0,25 centime d’euro par kilowattheure pour les autres communes.

Le cofinancement des travaux assuré par le CAS est plafonné à hauteur d'un maximum de 80 % du coût total hors taxes des chantiers. Ce soutien est apporté aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE) constituées de communes, d'établissements publics de coopération intercommunale et de syndicats d'électricité.

L'action et le bilan du CAS en matière d'électrification rurale sont positifs. La Cour des comptes a ainsi évoqué un « *outil efficace de péréquation territoriale* »⁽¹⁾ et la commission des finances du Sénat un « *instrument indispensable au service de la qualité de l'électricité dans le monde rural* »⁽²⁾. Le rapporteur spécial partage cette appréciation et s'associe à certaines des propositions présentées en 2017 par le sénateur Jacques GENEST.

Ainsi, l'élargissement des aides du CAS au soutien à la transition énergétique en milieu rural (rénovation de l'éclairage public, raccordement des énergies renouvelables, *etc.*) ou la possible mise en œuvre d'une fongibilité accrue des crédits entre sous-programmes (dans la limite de 30 % des crédits) constituent des pistes de réflexion intéressantes.

Le rapporteur spécial est attaché à ce que le CAS contribue au financement de la transition énergétique dans les territoires ruraux. Trop souvent, les populations rurales participent, en tant que contribuables ou consommateurs d'énergie, au financement des évolutions énergétiques sans en bénéficier. Le maintien, voire le développement, des actions soutenues par le CAS présente à ce titre un intérêt particulier. Le rapporteur spécial a rappelé ce point lors de l'audition du directeur général de la DGEC et a souhaité que des mesures soient prises pour remédier à l'insuffisant taux de consommation budgétaire observé en 2017 (81,15 %).

En réponse, la DGEC a fait savoir que des consultations sont en cours en vue d'adapter le CAS sur la base de certaines des propositions du rapport du sénateur Jacques GENEST. Le rapporteur spécial sera vigilant sur ce sujet. Par ailleurs, il note que, conformément aux engagements pris à la suite d'observations formulées par la Cour des comptes, la gestion du CAS ne repose plus sur une convention de mise à disposition d'agents EDF.

(1) *Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace qui doit s'adapter à de nouveaux besoins*, p. 78.

(2) *Le FACÉ : un outil indispensable mais perfectible au service de la qualité de l'électricité dans le monde rural - Rapport d'information de M. Jacques GENEST, fait au nom de la commission des finances - n° 422 (2016-2017)*, p. 11.

2. Le programme 794 Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées : des crédits en baisse

Le PLF prévoit un crédit de 4,80 millions d'euros à cet effet en net recul (– 33,33 %) par rapport à la LFI 2018 (7,20 millions d'euros). La réduction de ce montant s'explique par le très faible taux d'exécution des crédits observée précédemment : en 2017, à peine 5,42 % des CP avaient été consommés en raison, essentiellement, de l'absence de projets d'importance outre-mer.

Le programme 794 vise, en métropole et outre-mer, au financement d'études et de travaux d'aménagement d'unités de production décentralisées d'électricité en vue de favoriser la production d'électricité au moyen des énergies renouvelables dans des sites isolés afin d'éviter des extensions trop coûteuses du réseau de distribution. En métropole, il soutient uniquement des projets d'alimentation d'habitations individuelles isolées insusceptibles d'être raccordées au réseau électrique pour un coût raisonnable. Quatorze opérations ont été financées à ce titre en 2017. En Outre-mer, l'objet du programme est plus large et les projets appuyés concernent des installations de production individuelle et des installations collectives. Seuls deux projets ont cependant été financés dans ce cadre en 2017.

En 2018, le rapporteur spécial avait appelé de ses vœux un renforcement des actions d'information engagées dans les territoires ultramarins. Lors de son audition, la DGEC a indiqué que des mesures avaient été prises en ce sens et le projet annuel de performances joint au PLF précise que quarante opérations devraient être soutenues en 2018. Les principaux projets concernent le concours apporté aux travaux engagés par le Syndicat intercommunal d'électricité de La Réunion sur le site du cirque de Mafate ainsi que les perspectives d'installations de kits d'électrification sur la commune de Camopi en Guyane.

Le rapporteur spécial note cette évolution avec satisfaction et prêtera attention à l'évolution du taux de consommation des crédits de ce programme. Par ailleurs, il observe que ce programme bénéficie d'une nouvelle dénomination se caractérisant par la suppression de toute référence aux « *déclarations d'utilité publique et intempéries* » sans que la nouvelle terminologie retenue ait d'effet sur le périmètre des actions engagées.

III. POINT D'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : LE POUVOIR BUDGÉTAIRE DU PARLEMENT DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE DOIT ÊTRE RENFORCÉ

Dans son rapport sur l'examen des crédits dédiés à l'énergie au sein du projet de loi de finances pour 2018, le rapporteur spécial avait considéré qu'en matière budgétaire, « *l'information du Parlement et des citoyens doit être améliorée* »⁽¹⁾.

Dans un contexte marqué par la prochaine révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie, le rapporteur spécial entend développer ce point de vue et rappeler que le constat, largement partagé, du manque d'information et d'association de l'Assemblée nationale et du Sénat aux questions budgétaires énergétiques (A) contribue au manque de lisibilité, de cohérence et d'efficacité des politiques publiques (B) ; ce qui plaide pour un renforcement des pouvoirs du Parlement en ce domaine (C).

A. LE MANQUE D'INFORMATION ET D'ASSOCIATION DU PARLEMENT

1. Le manque d'information

Plusieurs exemples récents illustrent cette situation.

Le manque d'information du Parlement prend en premier lieu la forme de l'absence de communication, ou de la communication tardive, de rapports par le Gouvernement. Ainsi, en 2017, comme le rapporteur spécial l'a rappelé dans l'analyse des crédits, le Parlement n'a pas reçu le rapport sur la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la transition énergétique dont la communication était pourtant prévue par l'article 23-III de la loi de finances pour 2017.

La même année, le Parlement n'a également pas reçu dans les délais convenus le rapport d'évaluation de l'expérimentation sur le chèque énergie. L'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte disposait que ce document devait être remis « *dans un délai de trois mois avant le terme de l'expérimentation* », soit avant l'engagement de la discussion budgétaire. Cependant, ni l'Assemblée nationale, ni le Sénat n'ont reçu ce document dans les délais.

De la même façon, alors que les orientations retenues par le Gouvernement pour la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) devraient être dévoilées sous peu, le Parlement n'a pas encore reçu le rapport – prévu à l'article L 100-4 II du code de l'énergie – faisant le point sur « *l'atteinte des objectifs* » de la PPE en cours d'exécution alors que ce document doit être déposé « *dans les six mois précédant l'échéance d'une période de la programmation pluriannuelle de l'énergie* ».

(1) Assemblée nationale, PLF pour 2018, rapport n° 273 annexe 18, p. 39.

Le manque d'information du Parlement en matière énergétique emprunte également d'autres voies. Ainsi, **en 2018, la renégociation des appels d'offres des six parcs éoliens offshore s'est faite sans information suffisante du Parlement.** Ces contrats, attribués par appels d'offres entre 2012 et 2014 mais non encore notifiés, intéressent l'installation d'un grand nombre d'éoliennes au large de Courseulles-sur-Mer (Calvados), Fécamp (Seine-Maritime), Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor), Saint-Nazaire (Loire-Atlantique), Le Tréport (Seine-Maritime) et Yeu/Noirmoutier (Vendée).

Le 20 juin 2018, lors d'un déplacement au Cap Fréhel, le Président de la République a fait savoir qu'un accord financier était intervenu entre l'État et les consortiums gérant ces projets en vue d'une réduction importante de leur coût. Il a ainsi indiqué que *« la négociation a permis de diminuer de 40 % la subvention publique et d'avoir un ajustement des tarifs de 30 % [...] ce qui veut dire qu'on va économiser, sur la période, 15 milliards d'euros d'argent public pour les mêmes projets, la même ambition, les mêmes tailles de projets »*. À l'issue de cette négociation, le soutien financier de l'État à ces différents parcs serait ramené de 40 à 25 milliards d'euros sur la durée d'exploitation (20 ans) de ces champs éoliens.

Si le Parlement a eu à se prononcer sur le cadre législatif de cette renégociation, à la faveur d'un **amendement tardif** déposé par le Gouvernement lors de la discussion du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, **il n'a pas été informé du détail de ces négociations.** Aucune communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire **ni aucun débat en séance publique** ne sont intervenus alors que les sommes en jeu sont conséquentes. Certes, les économies annoncées sont une bonne chose mais **il aurait été préférable qu'elles s'accompagnent d'une discussion parlementaire.**

2. Le manque d'association

Ce manque d'information du Parlement est complété par un **manque d'association** au niveau budgétaire. Ainsi, comme cela a été indiqué lors de l'analyse des crédits, **la Cour des comptes, la Commission de régulation de l'énergie et le rapporteur spécial ont observé que le Parlement ne se prononce pas dans des conditions satisfaisantes sur les crédits soutenant la transition énergétique.**

Dans son rapport sur *Le soutien aux énergies renouvelables* adressé, en mars 2018, à la Commission des finances du Sénat, la Cour des comptes observe ainsi que *« le Parlement ne dispose pas aujourd'hui d'une information budgétaire et comptable suffisante sur le fonctionnement du dispositif et ses perspectives d'évolution »*⁽¹⁾. La CRE, dans sa délibération n° 2017-169 du 13 juillet 2017 a relevé que *« les dispositifs de soutien en matière de développement des énergies*

(1) *Cour des comptes, Le soutien aux énergies renouvelables, mars 2018, p. 76.*

renouvelables et de rémunération des investissements de production dans les ZNI engageant l'État sur des contrats de longue durée – de 20 à 25 ans pour la plupart – sans que le Parlement n'ait pu prendre une décision ex ante sur le financement correspondant »⁽¹⁾. Dans sa délibération n° 2018-156 12 juillet 2018, cette instance a indiqué qu'une « refonte des mécanismes d'autorisation d'engagement pourrait être envisagée afin de donner toute la légitimité requise aux choix faits en la matière »⁽²⁾.

Ce manque d'association du Parlement concerne également les certificats d'économie d'énergie (cf. *infra*) ce qui a conduit l'Assemblée nationale, à l'initiative de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à adopter le 20 juin 2018 la résolution n° 136 souhaitant notamment que « *le Gouvernement prévoie des modalités d'association et d'information du Parlement pour la fixation des objectifs de volume du dispositif des CEE et [...] ses modalités de fonctionnement* ».

Largement constaté et regretté, le manque d'information et d'association du Parlement a des conséquences préjudiciables sur la conduite des politiques publiques.

B. CETTE SITUATION CONTRIBUE AU MANQUE DE LISIBILITÉ, DE COHÉRENCE ET D'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE

Le défaut d'information et d'association Parlement en matière budgétaire contribue au manque de lisibilité, de cohérence et d'efficacité des politiques publiques conduites dans le domaine de l'énergie.

Le manque de lisibilité des politiques publiques s'explique notamment par l'absence d'approbation par le Parlement du pilotage des dépenses. Comme cela est indiqué dans l'analyse des crédits, de nombreuses énergies renouvelables bénéficient de contrats d'achat de longue durée (15 à 20 ans) sur lesquelles le Parlement se prononce très imparfaitement. Chaque année, l'Assemblée nationale et le Sénat sont invités à approuver la tranche annuelle de ces engagements mais, à aucun moment, ils ne sont conduits à se prononcer sur la durée totale de ces engagements.

Ce défaut de lisibilité explique qu'à l'heure actuelle il est très difficile de déterminer le coût de la transition énergétique. Certes, quelques rapports ponctuels établis par la Cour des comptes ou la CRE permettent de déterminer le coût d'un secteur ou d'une filière. Mais, **le Parlement français ne détermine** par exemple **pas un plafond annuel d'engagement financier par filières énergétiques à l'inverse de ce que fait le Parlement britannique.**

(1) Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2017-169 du 13 juillet 2017, p. 5.

(2) Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2018-56 du 12 juillet 2018, p. 2.

Cette absence de plafonnement est regrettable et sa mise en œuvre aurait peut-être permis d'éviter, ou de limiter, la constitution de « bulles » financières comme celle observée en matière de soutien aux énergies photovoltaïques.

Ce défaut de lisibilité budgétaire se conjugue à un manque de cohérence des politiques publiques poursuivies en matière de transition énergétique. Dans le cadre de ses auditions, le rapporteur spécial a rencontré une petite entreprise francilienne intervenant en matière de cogénération au gaz naturel. Lors de ces échanges, il a été observé qu'en 2016 le document présentant la PPE – publié concomitamment au décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie – disposait que « *sur l'horizon de la PPE [2016-2018], un soutien public fort aux installations de cogénération fonctionnant au gaz naturel n'apparaît [...] pas justifié. Aucun objectif quantitatif de développement de nouvelles capacités n'est donc fixé pour cette filière* ⁽¹⁾. »

Pourtant, quelques jours plus tard, un arrêté du 3 novembre 2016 a été publié pour fixer les conditions d'achat et de complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations de cogénération d'électricité et de chaleur valorisée à partir de gaz naturel implantées sur le territoire métropolitain continental et présentant une efficacité énergétique particulière.

Cet arrêté a servi de support à un nouveau contrat (dit C16) qui a probablement joué un rôle dans la poursuite du développement de la cogénération. En deux ans, de la LFI 2017 au PLF 2019, le coût du soutien public à cette filière est effectivement passé de 565,60 millions d'euros à 725,87 millions d'euros. Cette absence de cohérence est également illustrée par le retard pris dans le respect de certains engagements. Annoncée sous la présidence de M. François Hollande, le lancement d'un appel d'offres relatif à l'éolien flottant n'est ainsi toujours pas intervenu.

Ce défaut de cohérence et de lisibilité, en partie imputable aux insuffisants pouvoirs budgétaires du Parlement, nuit à l'efficacité des politiques publiques. Les ménages, les collectivités publiques et les industriels peinent à apprécier le coût de la transition énergétique et certaines de ces orientations. Le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement semble nécessaire pour remédier à cette situation peu satisfaisante.

(1) Synthèse de la PPE, p. 39.

C. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial appelle de ses vœux trois mesures susceptibles de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement en matière énergétique.

En premier lieu, **le rapporteur spécial plaide pour que le Parlement français puisse, à l'image du Parlement britannique, déterminer annuellement un plafond de dépenses de soutien aux énergies renouvelables** ⁽¹⁾. Comme cela a été indiqué lors de l'analyse des crédits, la Cour des comptes considère, qu'à l'heure actuelle, « *c'est l'État qui prend le risque de prix* » ⁽²⁾. En dépit des progrès représentés par le mécanisme du complément de rémunération, la structuration actuelle des mécanismes d'obligation d'achat fait courir un risque important aux finances publiques.

La détermination par le Parlement d'une enveloppe financière maximale annuelle par filière permettrait de limiter ce risque. En revanche, le rapporteur spécial ne souhaite pas que le Parlement vote la PPE ou se prononce sur une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie. L'exemple de la difficile exécution de la loi de programmation militaire illustre la fragilité de ce genre d'exercice. Il est plus sage que le Parlement se prononce sur les objectifs énergétiques à atteindre et dispose de pouvoirs budgétaires renforcés.

En deuxième lieu, **le rapporteur spécial souhaite que le Parlement ait la possibilité de piloter les engagements pris sur des durées importantes (15 ou 20 ans)**. À l'heure actuelle, l'Assemblée nationale et le Sénat se contentent de valider chaque année une tranche de paiement sans pouvoir se prononcer sur l'ensemble des engagements. Pour décider en toute connaissance de cause, **le Parlement devrait disposer d'un éclairage technique et financier complétant celui fourni par les actuels documents budgétaires.**

À ce titre, **le rapporteur spécial soutient la proposition formulée par la Cour des comptes dans son rapport sur *Le soutien aux énergies renouvelables de « mieux éclairer la stratégie énergétique » en autorisant la création d'un « comité pérenne de concertation et de programmation de la politique énergétique »* qui, à l'image du Conseil d'orientation des retraites (COR) opérant dans le champ social éclairerait le citoyen et le Parlement en publiant des projections régulières**. La Cour observe que « *les enjeux liés à ces deux politiques publiques [l'énergie et les retraites] ne sont d'ailleurs pas si éloignés : enjeux financiers publics de long terme, multiplicité des parties prenantes, technicité de la réalisation de scénarii prospectifs, etc.* » ⁽³⁾. **Le rapporteur spécial souhaite cependant que cette instance prenne la forme d'un Commissariat à la planification de la transition énergétique.**

(1) Au Royaume-Uni ce plafond annuel maximal d'aides publiques à destination des EnR devrait, selon la Cour des comptes, atteindre 7,6 Md€ en 2020.

(2) Cour des comptes, *Le soutien aux énergies renouvelables*, mars 2018, p. 74.

(3) Cour des comptes, *Le soutien aux énergies renouvelables*, mars 2018, p. 83.

En troisième lieu, **le rapporteur spécial rappelle son attachement à la résolution n° 136 concernant les certificats d'économie d'énergie adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 20 juin 2018**. Ce dispositif extrabudgétaire doit profondément évoluer dans son contenu afin de permettre au Parlement de se prononcer sur ses orientations et sur son montant. Dans cette résolution, l'Assemblée nationale avait souhaité que le Gouvernement :

– prévoit des modalités d'association et d'information du Parlement pour la fixation des objectifs de volume du dispositif des CEE et ses modalités de fonctionnement ;

– produise un rapport sur la déclinaison géographique des CEE ;

– clarifie le statut comptable et fiscal du CEE ;

– renforce les dispositifs de lutte contre la fraude au CEE et les comportements spéculatifs.

Si quelques avancées ont été observées dans le PLF 2019, de nombreux points demeurent à traiter.

*
* *

Les enjeux de la transition énergétique ne sont pas seulement techniques et écologiques. Ils sont également financiers et le rapporteur spécial invite le Gouvernement à proposer, à l'occasion notamment de la prochaine révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie, des mesures répondant aux interrogations formulées en ce domaine par l'Assemblée nationale, la Cour des comptes, la Commission de régulation de l'énergie et certains citoyens.

Recommandations n^{os} 9 et 10 :

– n° 9 : reconnaître au Parlement la possibilité de déterminer annuellement un plafond de dépenses de soutien aux énergies renouvelables ;

– n° 10 : mieux éclairer la « stratégie énergétique » en créant un « Commissariat à la planification de la transition énergétique ».

IV. SUIVI DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2018 ET SUIVI DE LA RÉOLUTION N° 136 CONCERNANT LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 20 JUIN 2018

| | |
|---|--|
| 1.– Rénover la maquette budgétaire | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée |
| 2.– Compléter le projet de loi de finances par la présentation détaillée des engagements pluriannuels contractés par l'État au titre du financement des énergies renouvelables | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée |
| 3.– Dépenses fiscales associées au programme 174. Transmettre au Parlement le rapport sur la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la transition énergétique prévu par l'article 23 – III de la loi de finances pour 2017. | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |
| 4.– Programme 345. Zones non interconnectées. Réviser le taux de rémunération des capitaux investis pour les installations de production électrique fixé par l'arrêté du 23 mars 2006. | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |
| 5.– CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale. Renforcer l'information des collectivités ultra-marines. | Recommandation mise en œuvre. Recommandation supprimée |
| 6.– Certificats d'économie d'énergie. Suite de la résolution n° 136 concernant les certificats d'économie d'énergie. Souhait de prévoir des modalités d'association et d'information du Parlement pour la fixation des objectifs de volume du dispositif des CEE et ses modalités de fonctionnement. Invitation à produire un rapport sur la déclinaison géographique des CEE. Invitation à clarifier le statut comptable et fiscal du CEE. Encouragement à renforcer les dispositifs de lutte contre la fraude au CEE et les comportements spéculatifs. | Recommandation mise en œuvre partiellement. Recommandation reformulée |

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa seconde réunion du vendredi 26 octobre 2018, la commission a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables ainsi que des articles 75 et 76, rattachés, du budget annexe Contrôle et exploitation aériens et des comptes spéciaux Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Transition énergétique, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.

M. Benoît Simian, rapporteur spécial (Infrastructures et services de transports, Contrôle et exploitation aériens, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs). Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence d'Anne-Laure Cattelot, qui interviendra lors de l'examen du texte en séance publique.

En matière de transports, le Gouvernement a opéré depuis l'été 2017 une opération vérité sur la capacité de l'État à hiérarchiser ses engagements, à les honorer, et à relever les défis de la régénération des infrastructures et de l'amélioration des transports du quotidien.

Sur cette base assainie, le budget 2019 permet d'accroître les financements d'une manière inédite, et je pense que nous pouvons tous le saluer. Sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports*, les crédits budgétaires et les fonds de concours atteindront 5,3 milliards d'euros, en hausse de 5,7 % par rapport à 2018 et de 14 % par rapport aux montants exécutés en 2017.

Les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France, l'AFITF, approcheront 2,7 milliards d'euros, en hausse de 10 %, grâce aux recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et à des prélèvements sur les concessionnaires d'autoroutes.

Ce niveau est supérieur de 30 % à 2016 et il garantit une trajectoire de financement compatible avec les restes à payer de l'Agence. Le volet programmation du projet de loi d'orientation des mobilités devra permettre de prolonger cette hausse. Un niveau de ressources annuel de 3 milliards d'euros correspond au scénario 2 du Conseil d'orientation des infrastructures, permettant la fois d'accélérer la régénération des réseaux routiers et ferroviaires et de réaliser les premières phases de nouveaux grands projets.

Mais d'ores et déjà, ce niveau de ressources permet d'augmenter de 50 %, dès 2019, les contributions à la régénération et au développement des voies navigables, et de porter l'effort de l'État pour entretenir et régénérer le réseau routier non concédé à 830 millions d'euros, contre 700 millions d'euros en 2017.

Cet effort est indispensable, nous le savons, à plus forte raison depuis la catastrophe de Gênes. Plus de 50 % des surfaces de chaussées doivent être renouvelées et près d'un pont sur dix est en mauvais état. Selon un audit externe commandé par la ministre dès l'été 2017, le niveau actuel de dépenses ralentit la dégradation en cours et permet de rénover les segments les plus fréquentés, mais 200 millions d'euros d'investissements supplémentaires par an seront nécessaires pour stopper la dégradation sans avoir à fermer ou limiter la circulation sur une partie du réseau. Il me paraît donc nécessaire de définir rapidement les modalités d'une nouvelle contribution des poids lourds, notamment étrangers, à l'entretien du réseau à la hauteur de l'usure qu'ils y occasionnent.

Concernant les canaux, le projet de loi de finances (PLF) consolide les ressources propres de Voies navigables de France (VNF) en remplaçant la taxe hydraulique, dont le rendement diminuait, par une redevance de prise et de rejet d'eau que l'établissement pourra plus facilement ajuster à ses besoins. Un contrat d'objectif et de gestion, différé depuis de trop nombreuses années, sera conclu pour prioriser les missions de VNF sur les différents segments du réseau, dont certains sont peu fréquentés ou très dégradés.

Le budget 2019 conforte également le nouveau pacte ferroviaire. Les ressources de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) progressent pour lui permettre d'assumer ses nouvelles responsabilités de régulateur. Nous pensons qu'un effort supplémentaire pourrait être consenti en termes d'équivalents temps plein (ETP) afin que l'Agence puisse répondre aux sollicitations des régions qui préparent l'ouverture à la concurrence des transports express régionaux (TER).

Surtout, l'État assume le financement des redevances d'accès à SNCF Réseau pour les lignes conventionnées, TER et trains d'équilibre du territoire (TET), ou le soutien au fret, pour un total de 2,4 milliards d'euros. Cet effort allège les charges liées aux péages et s'inscrit dans une réforme des tarifications qui va limiter la hausse des redevances pour les TGV, alors que le précédent Gouvernement prévoyait des hausses de redevance non soutenables. Nous rompons avec le cercle vicieux de hausses fortes et continues des péages pour combler la dette de SNCF Réseau, qui se traduit par un effet malthusien sur l'utilisation des sillons et donc l'offre de trains. Il conviendra également de revoir rapidement l'ensemble du contrat de performance liant l'État à SNCF Réseau afin d'objectiver pleinement les efforts de productivité et l'effet de la régénération du réseau ferroviaire sur les dépenses d'entretien.

De même, l'État tient ses engagements sur les TET, par le compte d'affectation spéciale ainsi que par le financement du renouvellement du matériel roulant.

S'agissant du compte d'affectation spéciale bonus-malus, la dynamique de la prime à la conversion montre que nous avons fait le bon choix en orientant vers ce dispositif l'essentiel de la hausse des recettes du malus automobile.

Pour ce qui est des très grands projets d'infrastructures, je me félicite qu'à la suite du rapport de la Cour des comptes sur la Société du Grand Paris (SGP), présenté, ici même, en janvier 2018, l'État a fait toute la transparence sur le véritable coût du projet : 35 milliards d'euros soit 55 % de plus que l'estimation initiale. Le Gouvernement en a tiré les conséquences par un nouveau phasage, sans réduction de périmètre. La SGP reçoit actuellement 579 millions d'euros de recettes fiscales annuelles issues de parts locales de taxes nationales, ce qui lui permet de souscrire des emprunts à amortir d'ici à 2070. La mission confiée par le Gouvernement à notre collègue Gilles Carrez propose de relever ces ressources fiscales de 250 millions d'euros.

Il me semble essentiel d'assurer la soutenabilité d'un projet qui sera créateur de valeur pour l'ensemble du territoire. Le mode de financement du Grand Paris Express pourrait d'ailleurs être répliqué pour d'autres grands projets en régions. Ce sera sans doute d'ailleurs le cas avec le Canal Seine-Nord Europe, la loi d'orientation des mobilités devant transférer aux collectivités territoriales le pilotage financier et opérationnel de la société de projet, à laquelle des parts locales de taxes nationales pourraient également être affectées. Ce pourrait être également, me semble-t-il, le cas pour de nombreux projets en région, notamment le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest.

Enfin, pour ce qui concerne le transport aérien, le budget 2019 prolonge la dynamique de modernisation et de désendettement de la direction générale de l'aviation civile. Les dépenses d'investissement devraient atteindre 300 millions d'euros, contre une moyenne de 250 millions d'euros par an entre 2015 et 2017.

Cela est essentiel pour relever le nouveau défi capacitaire du transport aérien confronté, dans toute l'Europe, à un risque de saturation. La croissance du trafic aérien est continue et les pointes de trafic s'intensifient : dans l'espace aérien français, sur les vingt semaines de trafic les plus chargées de l'histoire, douze l'ont été en 2018, contre une seule avant 2016. L'engagement des personnels pour mettre en œuvre de nouveaux cycles de travail et réussir le passage à de nouveaux outils de navigation aérienne doit donc être salué.

En conclusion, ce budget répond aux urgences et prépare l'avenir.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial (*Paysage, eau et biodiversité, Prévention des risques et Expertise, information géographique et météorologie*). Ce rapport spécial doit être apprécié à l'aune de la question climatique et du réchauffement de la planète dont nous ressentons tous les effets, et dont le drame vécu par les habitants du département de l'Aude illustre la réalité.

La France ne respecte pas les accords de Paris en matière d'émissions de gaz à effet de serre alors qu'elle devrait s'engager dans une décroissance.

Les crédits de la mission *Écologie* connaissent une augmentation faciale en crédits de paiement (CP), de 11,3 à 11,5 milliards d'euros, soit + 1,77 %. En réalité, cette augmentation compense à peine l'inflation. Nous sommes donc loin de la priorité budgétaire nécessaire, d'autant plus que la hausse doit beaucoup aux 91 millions d'euros budgétés pour être reversés à EDF en dédommagement de la fermeture prévisionnelle de la centrale de Fessenheim.

Les programmes 113, 159, 181 et 217 voient leurs crédits reconduits globalement à hauteur de 4,5 milliards d'euros, quasiment à l'identique. Cela signifie que dans le domaine de l'eau, des paysages, de la prévention des risques, de l'expertise climatique et écologique, les moyens, en euros constants, sont en baisse. Cela se remarque d'ailleurs en observant l'évolution du nombre d'équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT), même si la lisibilité n'est pas des plus évidentes, les effectifs relevant du programme 217 ressortissant à la fois du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires. Reste que, en recoupant, on peut dire que le plafond d'emplois hors opérateurs passe de 40 805 ETPT à 39 850 ETPT, autrement dit baisse de 2,34 %.

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* est le seul dont les crédits augmentent, à hauteur d'environ 15 millions d'euros. Une enveloppe de 10 millions d'euros est notamment prévue pour le plan biodiversité, qui doit démarrer en 2019. Mais, dans la mesure où ce plan prévoit 600 millions d'euros de budget global annoncé sur quatre ans, je vois mal comment il sera possible d'atteindre cette somme en inscrivant un montant aussi faible pour la première année.

Les agences de l'eau, rattachées à ce programme, voient le plafond annuel de redevances qui leur sont affectées ramené à 2,105 milliards d'euros, contre 2,28 milliards en 2018, alors même que leurs missions sont étendues et que ce montant sous plafond doit également financer l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national pour la chasse et la faune sauvage (ONCFS). Leur plafond d'emplois est diminué de 44 ETPT, et celui de l'AFB de 6 ETPT.

Quant à l'ONCFS, il se retrouve dans une véritable impasse. La redevance cynégétique a été diminuée, ce qui se traduit par un manque à gagner de 21 millions d'euros pour l'Office, qui, du coup, se trouve dans l'impossibilité d'accomplir toutes ses missions. Dans la mesure où le Gouvernement a demandé une plus grande convergence entre l'ONCFS et la Fédération nationale des chasseurs (FNC), on est en droit de se demander – ce que ne manquent pas de faire l'ONCFS et de nombreuses associations – si le but n'est pas de redonner aux fédérations de chasseurs le droit de faire elle-même leur police comme c'était le cas il y a quelques années.

S'agissant du programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, les crédits budgétaires accordés au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) sont en baisse de 2,25 % et le schéma d'emplois s'établit à - 101 ETPT. Cette ponction constitue un vrai problème pour cet organisme dont je rappelle l'importance des missions de calcul et de proposition pour l'ingénierie, les routes et ouvrages d'art, et dont on mesure le rôle essentiel après la catastrophe de Gênes. Ces missions sont donc mises en danger, d'autant que le CEREMA est sollicité par ailleurs pour d'autres travaux.

Les crédits budgétaires de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) baissent.

Les crédits budgétaires de Météo France consacrés au supercalculateur ont été fixés à un montant de 144 millions d'euros entre 2019 et 2025, à ceci près que l'on commence par une dotation de seulement 5 millions d'euros. Cette somme est bien faible au regard des besoins de Météo France, particulièrement dans le domaine de la prévision des risques, et là encore je vous renvoie au drame vécu par le département de l'Aude. Il ne s'agit plus de simplement savoir quel temps il fera demain, ce qui est certes important pour notre vie quotidienne et pour beaucoup de métiers ; nous voyons bien qu'avec le changement climatique, nous nous retrouvons face à un enjeu encore plus décisif.

Les crédits du programme 181 *Prévention des risques* baissent de 0,98 % en autorisations d'engagement et de 0,43 % en CP. Au risque de passer pour un provocateur, j'en viens à me demander s'il ne nous faudrait pas un nouvel AZF... Force est de constater qu'à la suite de cette catastrophe, les crédits dévolus à la prévention des risques avaient été augmentés. Comme nous n'avons pas connu de catastrophe industrielle depuis longtemps – ce n'est évidemment pas ce que je souhaite –, les moyens des organismes concernés sont progressivement rognés. Le bon fonctionnement d'organismes comme l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) garantit leur capacité à anticiper et à éviter les catastrophes du type de celle d'AZF : j'appelle donc, mes chers collègues, votre attention sur la baisse des moyens de cet organisme, installé dans l'Oise, que j'ai visité et qui constitue au niveau européen une référence dont on a tout lieu d'être fier. Or les personnels de l'INERIS m'ont dit craindre de ne plus pouvoir assumer l'ensemble de leurs missions.

En matière d'inspection des sites classés, le nombre de contrôles a été divisé par deux en quinze ans. Un inspecteur suit en moyenne 420 usines – chacun comprendra que cela n'est pas possible. La direction générale de la prévention des risques estime que 200 personnes supplémentaires seraient nécessaires ; or on fait exactement le contraire en poursuivant dans la baisse des effectifs.

Les crédits du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable* sont à peu près stables, passant de 2,96 à 3 milliards d'euros. Néanmoins, le programme porte la masse salariale de deux ministères, celui de la transition écologique et celui de la cohésion des territoires. De ce fait, la documentation budgétaire est très peu lisible, singulièrement pour nous, parlementaires, ce qui ne concourt pas à la bonne appréciation de la politique conduite ; je présenterai des amendements sur cette question.

L'article 75 concerne l'ONCFS ; j'aurai l'occasion de défendre des amendements à ce sujet.

L'article 76 concerne l'assiette et le taux de la redevance pour pollutions diffuses appliquées aux produits phytosanitaires. Il va dans le bon sens, mais nous proposerons de rendre ce dispositif beaucoup plus dissuasif.

M. le président Éric Woerth. Je ne peux que confirmer l'importance d'un organisme comme l'INERIS, ainsi que de beaucoup d'autres.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial (Énergie, climat et après-mines). J'ai la charge de vous présenter les crédits relatifs à deux programmes et deux comptes d'affectation spéciale (CAS) composant une partie de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, le CAS *Transition énergétique*, qui a pour objet le financement des énergies vertes, doté de 7,3 milliards d'euros, le programme 345 *Service public de l'énergie et comptes spéciaux* doté de 3,2 milliards d'euros, le programme 174 *Énergie, climat et après-mines*, doté de 401 millions d'euros, et enfin le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, doté de 360 millions d'euros. Soit *grosso modo* un total de 11,3 à 11,4 milliards d'euros, en progression de 2,22 % par rapport à la loi de finances pour 2018. Vingt et une dépenses fiscales sont rattachées à ces programmes, pour un montant estimé à 3,2 milliards d'euros.

Ce budget s'inscrit, sans surprise, dans le prolongement des orientations définies par le Gouvernement en juillet 2017 lors de la présentation du Plan climat. Malheureusement, ces crédits sont toujours présentés dans une maquette peu lisible et peu rationnelle : ainsi, le CAS *Transition énergétique* ne réunit qu'une partie du soutien à ces énergies. Je persiste et signe : nous n'aurons pas de débats clairs en matière de budget tant que nous ne saurons pas qui finance quoi, et dans quelles cases. Nous avons toujours une partie du chameau, mais pas l'intégralité de la photo...

Cette présentation générale étant faite, avec la métaphore qui plaira à notre rapporteur général, je souhaite mettre l'accent sur trois points.

Premier point : la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). L'an passé, le Parlement a décidé, à l'initiative du Gouvernement, de modifier les conditions d'application de ce crédit d'impôt pour en recentrer le bénéficiaire sur certains équipements. Les portes ont ainsi été exclues, et certaines chaudières ont vu leur avantage réduit et limité jusqu'au 30 juin 2018. Un an après, sur le plan budgétaire, c'est une réussite : le coût du CITE a presque été divisé par deux, passant de 1,7 milliard d'euros en 2018 à une estimation de 879 millions d'euros en 2019. Néanmoins, l'effet économique est pervers, car du fait de la fin du processus en 2018, beaucoup de petites et moyennes entreprises qui entraient dans l'épuration de la mesure s'en trouvent désormais exclues. Dans la mesure où elles ont engrangé de nombreux contrats avant le 30 juin, l'effet ne sera donc pas visible en 2018, mais il le sera en 2019, car bon nombre d'entre elles n'auront pas eu le temps de se retourner pour adapter leur plan de charge et leurs investissements.

Je rappelle que la transition énergétique ne peut pas se faire sans prendre en compte la dimension économique, et que dernière toute décision, il y a des personnes et des entreprises, qui adressent d'ailleurs des courriers enflammés au rapporteur spécial. Je veux espérer que la prochaine réforme de certains dispositifs, sur la cogénération par exemple, lors de la programmation pluriannuelle de l'énergie, tirera les leçons de ces à-coups un peu trop brutaux.

Deuxième point : la revalorisation du chèque énergie. Le PLF prévoit de revaloriser de 50 euros ce titre de paiement destiné aux ménages modestes pour le porter, en moyenne, à 200 euros par foyer bénéficiaire. À première vue, chacun ne peut que se satisfaire de cette mesure. Pourtant, j'observe tout d'abord que les considérations sociales vont parfois à l'encontre des considérations énergétiques. Le chèque énergie bénéficie en effet aux ménages, quelle que soit la nature de l'énergie utilisée. Du coup, un budget censé soutenir la transition énergétique peut paradoxalement favoriser la consommation d'énergies fossiles comme le fioul.

Je formule aussi une observation de bon sens : à quoi sert-il de revaloriser de 50 euros le chèque énergie si, dans le même temps, les ménages modestes devront acquitter 200 ou 300 euros de taxes supplémentaires sur les carburants en raison de l'alourdissement de la fiscalité sur l'essence et le diesel ? Nous sommes là devant une contradiction ; à l'inverse de Robin des Bois, la transition énergétique prend aux pauvres pour distribuer aux riches, et le chèque énergie sert à adoucir la potion amère. Peut-être faudrait-il mieux cibler les mesures, car derrière la transition énergétique, il y a des personnes et des entreprises.

Troisième point : les pouvoirs budgétaires du Parlement en matière énergétique. En ce domaine, les pouvoirs de l'Assemblée nationale et du Sénat ne sont pas satisfaisants. Chaque année, la loi de finances autorise l'engagement de dépenses en faveur de la transition énergétique. Mais, comme la Cour des comptes et la Commission de régulation de l'énergie l'ont observé, cette autorisation est trop limitée. En matière de soutien à la transition énergétique, les contrats d'obligation d'achat et les compléments de rémunération sont conclus pour une durée de quinze à vingt ans. Et si chaque année le Parlement autorise les paiements de l'année suivante, il n'est jamais mis en mesure de se prononcer sur le coût total du contrat. La renégociation de l'éolien offshore, à laquelle le Parlement n'a absolument pas été associé, en est un bon exemple.

De la même façon, chaque année, le Parlement n'est pas en mesure de déterminer le plafond financier des soutiens publics à une filière énergétique. Le Parlement britannique possède ce pouvoir. L'Assemblée nationale et le Sénat ne devraient-ils pas disposer de cette capacité à déterminer le plafond financier des soutiens publics ?

La prochaine révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) doit, à mon sens, être l'occasion de renforcer fortement les pouvoirs budgétaires du Parlement en matière énergétique. Si l'exécutif voulait bien respecter la loi, et, comme la loi initiale le prévoit, adressait au Parlement un rapport sur la précédente PPE six mois avant l'échéance, nous pourrions entrer dans le sujet. Nous sommes là pour autoriser et contrôler le budget de l'État ; mais pour l'heure, dans le domaine énergétique, nous ne pouvons le faire de manière satisfaisante. Derrière la transition énergétique, il y a des personnes, des entreprises et peut-être même des parlementaires... Il serait bon de n'ignorer aucun d'entre eux.

M. Saïd Ahamada, rapporteur spécial (*Affaires maritimes*). La France est une nation maritime. Avec ses 5 000 kilomètres de côtes, en métropole et en outre-mer, et ses 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive, elle est présente dans tous les océans et possède le deuxième plus grand domaine maritime dans le monde après les États-Unis. Cette situation constitue une opportunité pour notre pays, notamment sur le plan économique.

Je rappelle que l'économie maritime, souvent qualifiée d'économie bleue, représente environ 450 000 emplois, soit 1,7 % de l'emploi français.

C'est aussi une situation qui nous engage : en tant qu'État côtier, la France est tenue de sécuriser les routes et accès portuaires grâce au balisage maritime, mais aussi d'organiser et de coordonner la recherche et le sauvetage. C'est le rôle des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), en lien avec la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), qui intervient dans plus de 50 % des cas.

Le programme 205 *Affaires maritimes* et l'action 43 *Ports* du programme 203 *Services et infrastructures de transport*, qui font l'objet de mon rapport spécial, regroupent justement des crédits au service de l'économie maritime et des missions régaliennes de sûreté, de sécurité et de signalisation maritimes.

Il s'agit notamment d'aides aux armateurs, sous la forme d'exonération de charges patronales, visant à encourager l'emploi de marins français ainsi que de crédits destinés à

l'enseignement maritime pour former les meilleures recrues pour la marine marchande, ou encore de subventions aux grands ports maritimes pour soutenir leur compétitivité face à la concurrence européenne. Au total, 262 millions d'euros en autorisations d'engagement seront consacrés l'année prochaine aux affaires maritimes et aux ports.

Ce budget 2019 est très satisfaisant, avec une hausse globale de 33 millions d'euros par rapport à 2018, soit une augmentation de 14,6 %. Côté ports, comme en loi de finances pour 2018, les crédits sont en forte augmentation : + 40,7 %. Ils atteignent cette année un montant qui permet enfin à l'État de compenser 100 % des dépenses de dragage engagées par les grands ports maritimes, conformément aux engagements pris par le Gouvernement.

Ces travaux, comme vous le savez, ont pour objet de retirer les sédiments accumulés au fond de l'eau, à l'entrée du port, afin de permettre aux navires d'accéder aux quais sans s'enliser et de garantir un mouillage suffisant. C'est une opération coûteuse pour les ports, que l'État jusqu'alors ne compensait que partiellement, en dépit de l'obligation fixée par le code des transports. La compensation intégrale, qui constitue une première, est une bonne nouvelle. Elle devrait permettre à ces établissements de dégager une capacité d'autofinancement et d'être plus compétitifs, par exemple en baissant leurs droits de port ou en offrant des services supplémentaires.

De leur côté, les crédits dévolus à l'administration des affaires maritimes augmentent eux aussi de 4,5 millions d'euros par rapport à 2018. Cette hausse correspond à la deuxième année de financement du plan de modernisation de l'administration des affaires maritimes, ce dont je ne peux que me féliciter.

Parmi les dépenses engagées à ce titre en 2019, il faut signaler 8 millions d'euros pour l'achat d'un nouveau patrouilleur en Méditerranée, chargé de missions de police maritime, mais aussi pour l'investissement dans des technologies d'avenir comme le balisage en mer et les missions de sauvetage des CROSS.

Une autre bonne nouvelle pour 2019 est la stabilisation à 6,2 millions d'euros du montant de la subvention prévue dans le projet de loi de finances pour la SNSM. Il avait été augmenté de 2 millions d'euros lors de l'examen en nouvelle lecture du PLF 2018 ; il a été reconduit au même niveau cette année, ce qui correspond au besoin exprimé par la SNSM et devrait compenser l'absence de recettes issues du droit annuel de francisation et de navigation, qui fera l'objet d'une réforme en 2019.

Enfin, ce budget permet à l'administration des affaires maritimes de poursuivre ses missions en matière de contrôle des émissions polluantes des navires : c'est le rôle des centres de sécurité des navires qui sont au nombre de quinze, répartis sur le littoral français. Les inspecteurs des centres de sécurité des navires contrôlent le respect par les navires des normes fixées par la convention MARPOL (Marine Pollution) en matière de teneur en soufre des carburants marins.

Depuis le début de l'année 2018, cinq procès-verbaux de constatation de pollution de l'air ont été dressés, dont un, très médiatisé, à l'encontre du MS *Azura*. Cette question, vous le savez, me tient particulièrement à cœur.

Nous savons que les carburants actuellement utilisés par les navires sont très polluants. Une étude allemande réalisée en 2015 a montré un lien sans équivoque entre les gaz d'échappement des navires et certaines maladies pulmonaires et cardiovasculaires, concluant que la pollution des navires pourrait être responsable de 60 000 décès prématurés par an dans l'Union européenne. En outre, selon le ministère de la transition écologique et solidaire, le transport maritime contribue à 2,6 % des émissions de CO₂ dans le monde.

Dans ma circonscription, c'est devenu une source d'angoisse pour les riverains. Il y a donc urgence à agir, d'une part en incitant les armateurs à se convertir aux énergies

propres, d'autre part en aidant les ports à s'adapter, car il ne suffit pas d'encourager l'achat de navires au gaz naturel liquéfié (GNL) ; encore faut-il qu'ils puissent se ravitailler dans les ports et que, de la même manière, les navires qui s'équipent pour pouvoir se brancher sur le réseau électrique à quai puissent le faire dans les ports français. À cet égard, je crois qu'il est possible de progresser en activant des leviers fiscaux.

J'ai souhaité que cela se traduise au plus vite dans la loi ; c'est pourquoi j'ai proposé un amendement portant article additionnel en première partie du projet de finances, adopté en séance publique vendredi dernier après avoir été sous-amendé par le Gouvernement. Il s'agit d'un acte fort pour accélérer la transition écologique des navires et faire entrer le maritime dans la politique nationale de transition écologique. Ce nouvel article prévoit la création d'un dispositif de suramortissement pour encourager l'achat par les armateurs de navires fonctionnant au GNL, à l'hydrogène ou à l'électricité. Je souhaite qu'il permette d'accélérer le renouvellement de la flotte de commerce.

Sur le second volet, la France a adopté un cadre d'action national pour le déploiement d'infrastructures d'alimentation en électricité à quai et pour l'avitaillement en GNL dans les ports à l'horizon 2025. L'État s'est engagé dans le cadre du dernier comité interministériel à le mettre en œuvre rapidement. Cependant, l'électricité à quai fait face à plusieurs difficultés d'ordre technique notamment dues au coût de l'investissement. Une étude lancée en 2017 par le ministère, dont les conclusions devraient bientôt être connues, devrait permettre d'identifier des solutions pour les ports et les quais pour lesquels l'ensemble des contraintes est trop important pour envisager une telle installation.

En ce qui concerne le GNL, la présence de terminaux méthaniers dans les ports est un point-clef pour l'avitaillement des navires et la compétitivité de nos ports. Or le montant de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) due par les entreprises qui exploitent ces terminaux, au titre de l'activité de stockage de gaz naturel, est très pénalisant lorsque l'activité de stockage génère un chiffre d'affaires modeste. C'est pourquoi je proposerai par un amendement portant article additionnel d'adapter le barème de l'IFER en fonction des capacités de stockage.

En matière maritime et portuaire, tous nos efforts devraient se concentrer sur la transition écologique et je me réjouis que ce budget y contribue. Je serai très attentif aux prochaines avancées et aux réflexions qui seront menées à ce sujet dans le cadre du prochain comité interministériel de la mer. C'est une évidence en matière environnementale et de santé publique, et ce sera aussi un atout pour la compétitivité de nos ports et de notre flotte de commerce.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (*Protection de l'environnement et prévention des risques*). Le programme 181 *Prévention des risques* voit ses crédits maintenus pour 2019. Il est essentiel de maintenir cette stabilité, eu égard à l'importance des actions mises en œuvre dans le cadre de ce programme, et qui concernent en particulier la connaissance, l'évaluation et la prévision des risques. Les moyens humains de ce programme sont notamment dévolus à l'inspection des sites, assurée par les inspecteurs des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, mais également à la recherche puisque notre environnement se caractérise par l'émergence de risques de plus en plus complexes – qu'ils soient liés aux nouvelles technologies ou naturels avec le réchauffement climatique – et des phénomènes jusqu'à présent peu connus, tels que les effets cocktail, les effets des nanoparticules ou la prolifération d'insectes invasifs.

Mme Jennifer De Temmerman, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (*Transition écologique*). Les crédits dédiés à la transition écologique sont de nouveau en augmentation cette année,

conformément aux engagements du Gouvernement, qui a fait de cette transition un axe fort de sa politique. Si l'on met à part la diminution structurelle des crédits de l'action 4, liée à la démographie des bénéficiaires de l'accompagnement des plans sociaux des sociétés minières, les crédits des trois autres actions du programme 174 augmentent de 5 millions d'euros au total, notamment au bénéfice de la lutte contre le réchauffement climatique. Le montant des dépenses fiscales demeure très élevé. Les auditions ont à cet égard confirmé l'intérêt du CITE, que le Gouvernement proroge dans ce PLF. Les personnes que nous avons auditionnées ont souligné le bien-fondé du recentrage de ce crédit d'impôt sur les dépenses les plus performantes et la nécessité de le convertir en prime dès que cela sera techniquement envisageable.

Je me félicite de l'accroissement global des crédits du CAS *Transition énergétique*, mais l'écart immense qui existe entre le soutien aux producteurs d'électricité renouvelable et celui qui est accordé à la production de chaleur renouvelable continue à m'interpeller. Le soutien dédié à l'injection de biométhane s'affirme et l'effort mérite d'être poursuivi. En investissement, il est d'autant plus important dans ce contexte d'augmenter les crédits du fonds chaleur : je déposerai en commission du développement durable des amendements visant à renforcer à cet effet les crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), comme cela avait été annoncé. À cette réserve près, j'émetts un avis plutôt favorable sur les crédits du programme 174.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques (Énergie). Alors que la nouvelle PPE doit être prochainement publiée, il est plus que nécessaire de nous assurer que nous nous donnons en 2019 les moyens de nos ambitions. Tout comme ma collègue, je présenterai des amendements visant à abonder le fonds chaleur.

Le dispositif des territoires à énergie positive pour la croissance verte ayant fort bien fonctionné dans les territoires et créé une vraie dynamique en faveur de la production d'énergie renouvelable et de maîtrise de la consommation d'énergie, je proposerai également d'allouer des crédits à cette ligne budgétaire, notamment par le biais de l'ADEME, afin de pouvoir lancer de nouveaux appels à projets.

Je proposerai également de renforcer davantage le chèque énergie. Je regrette enfin que les portes, fenêtres et volets isolants ne soient de nouveau pas éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique ; nous présenterons des amendements à cet effet. Enfin, il faudrait évaluer si les certificats d'économies d'énergie sont bien orientés ou s'il y a matière à les faire évoluer.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (Paysages, eau et biodiversité). J'attendrai de présenter mes amendements pour vous détailler les ajustements qui me semblent nécessaires concernant ces crédits.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (Transports terrestres et fluviaux). Sans m'attarder sur les crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports*, je souhaite vous présenter les deux thématiques sur lesquelles j'ai choisi de concentrer mon avis budgétaire.

Dans un premier temps, je me suis attaché à étudier l'état des chaussées et des ouvrages d'art de notre réseau routier. Les inquiétudes de nos concitoyens se sont révélées à la suite de l'effondrement, cet été, du pont Morandi de Gênes en Italie. Un audit externe commandé par le ministère des transports a été remis à la mi-juillet 2018 à la ministre ; j'ai donc souhaité en tirer les conclusions budgétaires pour le projet de loi de finances pour 2019. Tant pour la structure des chaussées que pour les ouvrages d'art, je partage le diagnostic du

ministère sur l'état préoccupant du réseau routier national non concédé. Si peu d'ouvrages et de chaussées sont aujourd'hui dans un état critique, leur état moyen se dégrade tendanciellement. Je me félicite donc des décisions ambitieuses prises par notre Gouvernement d'augmenter les crédits et fonds de concours de l'action 4 *Entretien des routes* de 6,5 % en autorisations d'engagement et de 3,3 % en crédits de paiement. Cela traduit la priorité accordée par le Gouvernement à l'entretien et à la régénération du patrimoine routier.

Dans un second temps, j'ai souhaité approfondir la question de l'intermodalité dans les transports, sujet au cœur de la transition énergétique. L'usage de plusieurs modes de transport au cours d'un seul déplacement se développe et il nous faut dès aujourd'hui l'encourager et le faciliter pour le transport de voyageurs comme pour celui de marchandises. Les politiques intermodales visent à fluidifier les changements modaux et à en réduire le coût et la durée. Elles abandonnent un raisonnement par mode de transport pour adopter une approche imbriquée de la mobilité. Elles contribuent enfin au report modal vers des modes moins polluants que le transport routier. Cet enjeu sera central dans la future loi d'orientation des mobilités ; j'ai donc choisi d'aborder ce sujet dans le cadre de mon rapport afin de dessiner les contours d'une politique intermodale et d'en exposer les enjeux financiers.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B : Crédits du budget général

La commission examine en discussion commune les amendements II-CF485 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial, et II-CF95 de M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Contrairement à ce que j'ai pu lire ici ou là au moment du drame de l'Aude, Météo France est un des meilleurs organismes au monde en matière de météo et un des trois meilleurs au niveau européen. Cette excellence tient à ses moyens informatiques et numériques tels que son supercalculateur à Toulouse, mais aussi à un maillage départemental de prévisionnistes qui permettait jusqu'à maintenant de vérifier l'écart entre ce qui était prévu par les modèles et ce que voyait l'œil humain. Or, depuis des années, les ETP de Météo-France sont en baisse continue. Les conséquences de cette baisse sont claires : progressivement, les prévisionnistes qui étaient présents dans les départements disparaissent. Cette capacité de prévision fine, pour les coups de vent notamment, qui permet de rectifier les prévisions des machines, est en train de s'amenuiser drastiquement. Il est même à craindre qu'elle disparaisse définitivement dans des territoires comme La Réunion.

Mon amendement II-CF485 vise à redonner des moyens un peu plus importants à Météo France. Une baisse de 5 millions d'euros de crédits est en effet annoncée pour la subvention pour charges de service public (SCSP). Je rappelle que 94 ETPT sont appelés à disparaître en 2019 pour un plafond d'emplois 2018 de 2 925 ETPT.

Nous proposons également d'ajouter 10 millions d'euros de dotation en fonds propres pour le renouvellement du supercalculateur. En effet, le Gouvernement a annoncé une dotation de 144 millions d'euros au cours de la période 2019-2025. C'est une annonce mais si on ne commence que par une dotation de 5 millions d'euros, deux choses sont à craindre : ou bien on va prendre un retard terrible et le supercalculateur, au moment où il deviendra opérationnel, sera déjà en retard par rapport aux évolutions intervenues d'ici là, ou bien on va rogner sur ses capacités. On ne peut prévoir 144 millions d'euros sur cinq ans en commençant avec seulement 5 millions d'euros de crédits la première année. C'est impossible pour quiconque connaît un peu les questions informatiques et de données.

Nous proposons que les crédits gageant cette compensation soient pris sur l'action 3 *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement* du programme 217, mais bien évidemment, nous invitons le Gouvernement à lever ce gage.

M. le président Éric Woerth. Ce que vous dites vaut aussi pour les prévisions météo de montagne.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Absolument ! J'avoue être plus marin que montagnard...

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. L'amendement II-CF95 vise à augmenter les crédits de l'expertise, de l'information géographique et de la météorologie de 5 millions d'euros pour les affecter à Météo France, qui lance l'acquisition d'un supercalculateur. Indispensable à l'expertise de cet opérateur, ce supercalculateur permettra à Météo France de multiplier sa puissance de calcul par cinq. Le retour sur investissement de cet équipement, en termes de dommages évités, est estimé à 12 euros pour 1 euro investi.

Le ministère a doté Météo France de 5 millions d'euros supplémentaires en 2019, mais cette somme ne couvre pas le coût réel de l'opération pour cette année-là, estimé à 10 millions d'euros. Par ailleurs, l'opérateur fait des efforts pour réduire ses dépenses et ses effectifs. Sans ces crédits supplémentaires, il connaîtra un déficit budgétaire trop élevé en 2019. C'est la raison pour laquelle je propose d'affecter 5 millions d'euros de crédits supplémentaires au programme 159 : il y va de la nécessité, pour Météo France, de disposer d'une visibilité à moyen terme sur ses capacités d'investissement pour réaliser cette opération chiffrée à 140 millions d'euros.

L'amendement II-CF95 diminue en conséquence de 5 millions d'euros les crédits de l'action 41 *Ferroviaire* sur le budget des infrastructures et services de transports, dotée de 2,3 milliards d'euros.

Mme Perrine Goulet. Nous voterons contre l'amendement de M. Coquerel, qui augmente de 15 millions d'euros le budget de Météo France, puisque comme le précisent les documents budgétaires, le supercalculateur est bien pris en compte dans la dotation prévue pour la SCSP et sur une dotation en fonds propres.

S'agissant de l'amendement II-CF95, je vous invite, cher collègue Haury, à le retirer et à le rectifier car vous l'avez fait porter sur le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* et non sur le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je veux bien vérifier votre affirmation concernant les 144 millions d'euros de dotation mais, pour l'instant, seulement 5 millions d'euros sont prévus. Moi, je ne crois que ce que je vois. Et vous ne pouvez, avec 5 millions d'euros la première année, vous assurer qu'à la fin, vous en aurez 144. Je maintiens évidemment mon amendement.

Mme Perrine Goulet. Cette première année correspond à une phase d'études.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Pour commencer, il faudrait que nous ayons l'assurance que les crédits viendront par la suite et moi, je ne crois que ce que je vois. Ensuite, vous ne pouvez amorcer une étude de cette ampleur avec seulement 5 millions d'euros. Mon propos n'est pas le fruit d'une analyse fictive : j'en ai discuté avec Météo France. Je ne doute pas de votre intention de poursuivre ce programme jusqu'au bout, mais il faut en augmenter les crédits de manière significative.

M. le président Éric Woerth. L'appel d'offres est lancé depuis le printemps. J'imagine donc que la question de M. Coquerel est de savoir quelles sont les modalités de financement du projet.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. Les crédits n'ont effectivement pas été affectés à la bonne ligne budgétaire. Je retire donc l'amendement II-CF95 pour le présenter à nouveau en séance.

L'amendement II-CF95 est retiré.

Puis la commission rejette l'amendement II-CF485.

Elle en vient à l'amendement II-CF464 de Mme Sabine Rubin.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (Politiques de développement durable). Au lendemain des inondations dans l'Aude, le Gouvernement a accusé un défaut de prévision de Météo France. Or le budget de cet opérateur va baisser de 5 millions d'euros en 2019 ; 380 postes lui ont été supprimés depuis 2012 et 90 doivent disparaître chaque année jusqu'en 2022. Cela pose un gros problème pour l'avenir et entraîne une perte de compétences au niveau de l'État. De plus, l'artificialisation des sols accentue les crues, comme nous l'avons vu récemment. Nous en sommes à pratiquement 10 % d'artificialisation et de bétonisation des sols, ce qui pose aussi un vrai problème écologique. C'est pourquoi nous proposons d'abonder les crédits destinés à la prévention des risques, à l'heure où se multiplient les événements climatiques extrêmes.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. L'objectif de cet amendement est louable : il s'agit de lutter contre l'artificialisation des sols. Mais j'ai envie de vous dire, un peu comme à la bataille navale, « touché mais pas coulé ». Vous visez dans votre exposé sommaire le projet de centre industriel de stockage géologique des déchets radioactifs (Cigéo) piloté par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). Votre idée est d'enlever des crédits à l'ANDRA pour vous opposer au projet Cigéo mais en réalité, la dotation que vous visez ne finance pas ce projet : elle sert au financement des frais liés à la réalisation et à la publication d'un inventaire national triennal des déchets radioactifs et à des interventions d'assainissement des sites ou de reprise de déchets lorsqu'aucun responsable ne peut être identifié ou que le responsable est insolvable. Vous comprendrez donc bien que pour protéger les sols, enlever de l'argent à un organisme qui permet justement de les assainir relève d'une contradiction ontologique à laquelle je ne peux être que défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF464.

Elle est saisie de l'amendement II-CF524 de la commission du développement durable.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et le Plan biodiversité ont tous deux identifié la préservation des coraux comme un enjeu majeur à la fois pour la biodiversité et pour la lutte contre les effets des changements climatiques. L'adoption d'un plan d'action visant à protéger 75 % des récifs coralliens d'ici à 2021 doit intervenir dès le début de l'année 2019. À ce stade, sur les 10 millions d'euros de crédits supplémentaires affectés au Plan biodiversité en 2019, 300 000 euros sont destinés à la protection des récifs coralliens et écosystèmes marins. Cet amendement, qui a été adopté par la commission du développement durable, majore ces crédits de 500 000 euros afin de répondre à l'objectif ambitieux de protection des récifs coralliens que s'est fixé la France.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Avis favorable. Cet amendement vise à transférer 500 000 euros vers le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* afin de permettre le lancement d'un plan de protection des récifs coralliens. Un reportage sur la goélette Tara a été diffusé ce matin...

Mme Amélie de Montchalin. Sur France Inter !

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Exactement. Je remercie Amélie de Montchalin de me donner raison... Je suis donc sûr que vous allez voter cet amendement qui vise à protéger les récifs coralliens, eux-mêmes indispensables à la protection des littoraux.

M. le président Éric Woerth. Voulez-vous cosigner l'amendement, madame de Montchalin... ?

Mme Amélie de Montchalin. Je donnais juste raison à M. Coquerel de citer ce reportage !

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je précise que cet amendement n'a pas été déposé par le groupe La France insoumise.

M. Philippe Dunoyer. Je suis cosignataire de cet amendement : c'est une initiative que nous avons eue à plusieurs collègues en commission des lois lors de l'examen de la mission *Outre-mer* mais il s'agissait plutôt d'un amendement d'appel. Cela étant, nous avons déjà senti ce que je crois deviner aujourd'hui : la même solidarité autour de la défense des récifs coralliens. Un rapport du Groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat indique que lorsque le réchauffement climatique atteindra 1,5 degré de plus, 70 à 90 % des récifs coralliens du monde, dans leur forme actuelle, disparaîtront.

L'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRÉCOR) est dotée des 300 000 euros dont M. le rapporteur pour avis parlait à l'instant ; nous voudrions la doter de 500 000 euros supplémentaires, aujourd'hui logés dans la mission *Outre-mer*. L'objectif de cet ajout est de permettre à cette initiative d'aller un peu plus vite dans son plan d'action. L'IFRÉCOR a réalisé un bilan de santé de ces récifs mais le plan d'action, pour ambitieux qu'il apparaisse, est quand même un peu difficile à mettre en place.

Or, il y a véritablement urgence. Pour votre information, en Nouvelle-Calédonie, dont je suis originaire, se trouve la deuxième barrière de corail du monde, la troisième aire marine protégée au monde et un tiers des récifs dits « pristines », c'est-à-dire totalement préservés. C'est donc une préoccupation dont la France peut s'enorgueillir. Je vous remercie de prêter une oreille attentive à cette demande. Je remercie le rapporteur pour avis et les membres de la commission du développement durable d'avoir fait leur mon amendement.

Mme Perrine Goulet. L'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* voit son budget augmenter par rapport à l'année précédente de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros en crédits de paiement. Nous pensons que les 500 000 euros de crédits recherchés pour les récifs peuvent être redistribués en interne. Nous voterons donc contre cet amendement.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Je voudrais, pour ma part, défendre cet amendement. D'abord, parce que son objectif est louable ; ensuite, parce que l'augmentation dudit budget est déjà pré-fléchée. Expliquer qu'on va reventiler les crédits en interne est un faux argument.

Mme Perrine Goulet. Cette augmentation n'est pas complètement fléchée.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. En tout cas, en ce qui me concerne, et au nom du groupe Les Républicains, je voterai pour cet amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF524.

Elle étudie en discussion commune les amendements II-CF446 de Mme Marie-Noëlle Battistel et II-CF451 de M. Matthieu Orphelin.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis. L'amendement II-CF446 vise à abonder les crédits de l'ADEME afin d'alimenter le fonds chaleur. L'objectif est de permettre à ce fonds de monter en puissance et d'atteindre les 300 millions d'euros en 2019, conformément aux engagements pris par le Président Macron lorsqu'il était candidat à l'élection présidentielle. Ce dispositif financier, créé il y a dix ans, soutient le développement de l'installation d'équipements produisant de la chaleur à partir soit de sources renouvelables soit de récupération ainsi que le développement de réseaux de chaleur associés. Il s'adresse aux entreprises porteuses de projets, aux agriculteurs ainsi qu'aux collectivités. Depuis sa création, ce fonds a soutenu plus de 4 000 projets pour un montant de près de 1,9 milliard d'euros tout en suscitant des investissements à hauteur de près de 6 milliards d'euros. Ce fonds a donc démontré sa pertinence et la Cour des comptes elle-même appelle à son augmentation. Il n'est pas aujourd'hui suffisant pour satisfaire les besoins évalués par l'ADEME pour atteindre les objectifs inscrits dans la PPE. Le rythme de développement des projets, qui est fonction du budget alloué, est de 2,1 térawattheures par an. Or, pour atteindre les objectifs fixés pour 2030, il serait nécessaire d'atteindre d'ici à 2020 un rythme de 5 térawattheures par an.

M. Éric Alauzet. J'apporterai quelques éléments complémentaires. Il faut multiplier par quatre la production de chaleur renouvelable : nous sommes donc encore loin de l'objectif. Les fonds manquent et la moitié des projets n'aboutit pas, faute de moyens. On s'est beaucoup préoccupé, dans la loi de transition énergétique et dans nos autres débats, de l'électricité renouvelable mais guère de la chaleur renouvelable. C'est l'enjeu de l'amendement II-CF451, sachant que la Cour des comptes a mis en avant l'efficacité du dispositif du fonds chaleur. Je rappelle que le Président de la République s'est beaucoup engagé sur ce sujet et est très conscient du problème.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. J'irai dans le même sens que mon collègue. Si on ne réagit pas, je crains qu'on n'atteigne pas l'objectif fixé. Je remarque d'ailleurs un paradoxe : les crédits de l'ADEME sont désormais totalement budgétisés alors qu'ils étaient auparavant alimentés par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Or, on augmente le produit de la TGAP dans le PLF2019 et on baisse de 6 millions d'euros les crédits de l'ADEME. Si l'Agence avait encore été financée par cette taxe, elle aurait automatiquement bénéficié de cette augmentation de recettes. Nous proposerons donc par notre amendement II-CF473, que nous examinerons dans un instant, un transfert de 6 millions d'euros et nous demandons au Gouvernement de lever le gage.

L'amendement de Mme Battistel me pose un problème : il prévoit un transfert de crédits alloués dans le PLF à Météo-France, opérateur que j'ai défendu tout à l'heure. En revanche, nous soutenons l'amendement II-CF451.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Le doublement du fonds chaleur correspond effectivement à un engagement de campagne du programme présidentiel. Ce fonds est un outil essentiel à la fois pour réduire la fracture énergétique et pour lutter contre les émissions de CO₂. Cette année, 245 millions d'euros sont inscrits au budget de l'ADEME contre 215 millions l'année précédente, soit une hausse de 14 %. Le ministre d'État, François de Rugy, a annoncé que le fonds chaleur serait porté à 300 millions d'euros en 2019. L'arbitrage final aura lieu dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie à la fin du mois d'octobre : il est effectivement nécessaire d'augmenter ce fonds chaleur. Je rappelle à Mme Battistel que ce fonds avait été promis il y a dix ans déjà mais qu'il n'a toujours pas été mis en œuvre. C'est une promesse de campagne ; nous pouvons donc faire confiance à la majorité pour que cette promesse soit tenue.

Concernant le souhait, exprimé par M. Coquerel, que ce ne soit plus une dotation d'État mais une taxe affectée qui finance l'ADEME...

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je n'ai rien souhaité, mais seulement relevé un paradoxe : l'ADEME était auparavant financée par la TGAP et celle-ci est en augmentation ; les crédits du fonds chaleur auraient mécaniquement augmenté si l'on avait conservé ce mode de financement.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Une dotation présente l'avantage d'être assurée d'un montant fixe et pérenne, contrairement aux recettes d'une taxe affectée qui peuvent être sujettes à variation.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis. Je voulais rassurer Éric Coquerel : le but était d'être à budget constant. Mais je le rejoins sur la nécessité d'alimenter davantage le fonds chaleur.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Mais aucun amendement ne prévoit de revenir à la taxe.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Certains amendements au programme 181 ne seront déposés que demain et la commission du développement durable se réunira mardi pour les examiner.

Mme Perrine Goulet. Si nous partageons l'objectif d'augmenter le fonds chaleur, nous divergeons sur la tuyauterie. Nous voterons contre l'augmentation des lignes budgétaires correspondantes, dans la mesure où 158 millions d'euros du grand plan d'investissement y seront consacrés.

La commission rejette successivement les amendements.

La commission examine l'amendement II-CF473 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je l'ai déjà défendu.

La commission rejette l'amendement.

La commission en vient à l'amendement II-CF472 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. J'ai évoqué, dans mon exposé liminaire, la situation de l'ONCFS, qui fusionnera avec l'AFB en 2019. Les réorganisations qui en découleront ont un coût.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé une baisse de la redevance cynégétique, qui, outre le fait qu'elle avantagera les chasseurs les plus riches, représentera un manque de 21 millions d'euros pour l'ONCFS, dont l'une des missions est d'assurer la police de la chasse. Dans le même temps, il a été demandé à l'ONCFS et à la FNC de faire converger leurs actions. Ma crainte, partagée par les agents de l'ONCFS mais également par des associations éminentes, comme la Ligue de protection des oiseaux, est que l'on en revienne à ce qui se pratiquait autrefois, lorsque les chasseurs faisaient leur propre police. Nul besoin de rappeler qu'un accident de chasse mortel survient actuellement chaque semaine, au point que François de Rugy est intervenu ce matin dans l'émission *Les 4 Vérités* sur cette question. Un retour à la situation antérieure compliquerait davantage encore le problème.

L'amendement II-CF472 vise à compenser la perte de recettes, à hauteur de 21 millions d'euros, pour l'ONCFS, pour lui permettre de continuer à assurer toutes ses missions. Une autre solution consisterait à augmenter les fonds propres des agences de l'eau, qui financent désormais l'ONCFS.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. Les conditions de formation pour obtenir le permis de chasse se sont fortement durcies – je sais de quoi je parle, puisque je l’ai passé récemment. En outre, un rappel tous les dix ans est prévu dans le cadre de la réforme de la chasse annoncée par Sébastien Lecornu. Je ne peux donc pas laisser dire que rien n’est fait sur la sécurité.

Nous sommes en train de travailler à une fusion de toutes les forces de la ruralité, avec la mise en place, que j’appelle de mes vœux, d’une police de la ruralité, une sorte de « police verte » qui regrouperait l’ONCFS, l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques et les gardes particuliers, gardes-chasse, gardes-pêche, gardes forestiers. Il ne s’agit pas d’augmenter les moyens, mais de les rationaliser et de les mutualiser au service de la ruralité.

Mme Perrine Goulet. L’ONCFS sera fusionné avec l’AFB, dans le cadre du Plan biodiversité. Monsieur Coquerel, vous n’avez pas pris en compte le fait qu’une contribution pour la biodiversité sera instaurée sur chaque permis, ce qui viendra compenser en partie la perte de recettes de 21 millions d’euros. Nous voterons contre l’amendement.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. J’entends qu’il y aura une réorganisation de la ruralité, mais dans les faits, il manque 21 millions d’euros. Je continue à considérer que, quels que soient les progrès de la formation des chasseurs, ce n’est pas à eux d’assurer la surveillance et la police de leur pratique – pour des raisons que chacun comprendra –, de la même manière que ce ne sont pas les automobilistes qui font leur propre police sur les routes.

Madame Goulet, la somme dont vous parlez n’est pas affectée. *De facto*, il manquera 21 millions d’euros. S’il s’agit d’affaiblir à ce point l’ONCFS qu’il n’y aura d’autre alternative que d’abandonner les missions de police et de surveillance, faute d’un nombre suffisant d’agents par département, je vous invite à prendre vos responsabilités ! Je rappelle que ce ne sont pas là les seules missions de cet organisme, dont certaines prérogatives se rapportent aux forêts.

La commission rejette l’amendement.

Puis elle est saisie de l’amendement II-CF501 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Le CEREMA apporte une expertise indépendante et un soutien à l’État et aux collectivités territoriales dans de nombreux domaines – maîtrise d’ouvrage publique dans la gestion de leur patrimoine d’infrastructures de transport et de leur patrimoine immobilier, expertise des ouvrages d’art, études techniques sur les futures infrastructures de transports du Grand Paris. Le CEREMA est également appelé à jouer un rôle important dans l’expertise des sous-sols, préalablement à l’installation de parcs d’éoliennes en mer – auparavant, c’était les sociétés chargées des appels d’offres qui s’en chargeaient...

Alors même que son champ d’intervention s’élargit, ses crédits s’amenuisent et ses effectifs baissent chaque année de 100 ETPT. L’an dernier, il a dû faire face à une crise grave, qui a entraîné la démission du président et du directeur général. Le centre continue tant bien que mal à rechercher des budgets, notamment auprès des collectivités locales, elles-mêmes aux prises avec les difficultés budgétaires du fait de la baisse des dotations. Il convient de ne pas baisser les crédits qui lui permettent précisément de se redéployer, à moins d’annoncer qu’un opérateur public de ce type n’est plus nécessaire.

Cet amendement vise à maintenir les capacités d’investissement du CEREMA.

La commission rejette l’amendement.

Elle examine l'amendement II-CF492 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Tous ces amendements ont pour objet d'éviter la baisse des crédits des opérateurs publics dans le domaine de l'écologie, paradoxale en ces temps où nous nous accordons tous à dire que l'urgence écologique devrait être une priorité.

La subvention pour charges de service public de l'IGN, inscrite au programme 159, devrait baisser de 1,38 % cette année. Nous demandons que les crédits soient maintenus au niveau de 2018. Les crédits gageant cette compensation seraient pris sur l'action 3 du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Nous invitons bien entendu le Gouvernement à lever le gage. La somme, de 1,258 million d'euros, est modique.

Mme Perrine Goulet. Un rapport a été remis au mois de juillet et des arbitrages interministériels seront annoncés dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs. Votre amendement est donc prématuré.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF512 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Cet amendement ne vise pas à vous faire dépenser de l'argent pour des choses très utiles, mais simplement à essayer de rendre plus lisible la gestion des effectifs. La masse salariale du ministère de la cohésion des territoires a été transférée des missions *Égalité des territoires et logement* et *Politique des territoires* vers le programme 217 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Or le montant correspondant à cette masse salariale figure désormais à l'action 15 *Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires*, dotée dans le PLF pour 2019 de 660 millions d'euros.

Il me paraît anormal d'agréger, sous prétexte de mutualisation, des dépenses de personnel œuvrant pour des politiques publiques différentes, conduites par deux ministres de plein exercice. Je ne pense pas que cela permette aux parlementaires de bien jauger des politiques publiques. C'est la raison pour laquelle nous proposons de créer un nouveau programme *Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires*.

Mme Perrine Goulet. Il n'y a rien d'exceptionnel à cela, puisque c'est également le cas des dépenses de personnel du ministère des sports et du ministère des solidarités et de la santé. Je ne vois pas l'utilité d'ajouter cette ligne.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. L'argument consistant à dire qu'il existe d'autres mélanges de ce type n'est pas forcément pertinent et je partage le souhait de mon collègue de réfléchir à une meilleure lisibilité de la maquette, dont nous ne débattons jamais. Je le regrette, car le dessein de la LOLF était bel et bien de répondre à la question : quels moyens pour quels objectifs ? Or nous ne discutons guère des objectifs, tandis que les moyens se voient parfois dispersés sur plusieurs programmes.

Je considère que cet amendement constitue un appel à discuter de la maquette de cette politique, qui est l'une de celles qui progressent. Il existe une volonté politique, et nous devrions en profiter car ce domaine est appelé à grossir, ce qui va créer une sédimentation au fil du temps.

M. le président Éric Woerth. Il est vrai que de tels débats sur la maquette sont rares. Nous en avons eu un hier, avec les rapporteurs spéciaux de la mission *Économie* et le rapporteur général. Il ne faut pas hésiter à en discuter.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Tout à fait !

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF507 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Il s'agit d'un amendement du même type. Introduite il y a un an dans le programme 159, l'action 14 *Économie sociale et solidaire* rassemble des crédits issus des missions *Économie et Travail et emploi*. Elle est dotée pour 2019 de 18,9 millions d'euros. La gestion et le pilotage de ces crédits sont assurés par le Haut-Commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale.

Or il semble évident que cette action est sans rapport avec les trois principales actions du programme, qui portent les subventions pour charges de service public de Météo France, de l'IGN et du CEREMA. Sa présence au sein du problème 159 brouille la cohérence d'ensemble du programme. Nous proposons donc de créer un nouveau programme *Économie sociale et solidaire*.

Mme Perrine Goulet. En effet, il serait pertinent de sortir les fonds de l'économie sociale et solidaire du programme dans lequel ils se trouvent. Nous voterons donc en faveur de cet amendement.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Tout arrive !

Mme Perrine Goulet. C'est réfléchi et travaillé !

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. J'apprécierais que votre réflexion et votre travail vous amènent à approuver plus souvent nos propositions !

M. le rapporteur général. Ne vous sentez pas obligé d'aller à Lourdes pour autant !

La commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF546 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je vous sens partis dans une bonne dynamique... !

L'action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable* rassemble les moyens nécessaires au commissariat général au développement durable (CGDD). Cette action n'a que peu à voir avec les trois principales actions du programme, qui portent les subventions pour charges de service public de Météo France, de l'IGN et du CEREMA. Le CGDD n'est pas un établissement d'expertise scientifique et technique, mais un outil d'élaboration et de pilotage des politiques publiques.

Je vous propose donc de transférer l'action 10 du programme 159 vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, qui correspond davantage.

Mme Perrine Goulet. Cette fois-ci, nous voterons contre...

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF325 de M. Julien Aubert, rapporteur spécial.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Cet amendement a une double finalité.

Il s'agit d'abord de commencer à clarifier la maquette budgétaire, particulièrement confuse, des crédits du programme *Énergie, climat et après-mines*, du programme *Service public de l'énergie* et du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*, afin de distinguer les crédits dédiés à la transition énergétique et ceux qui ont une vocation sociale et

territoriale. Le chèque énergie, par exemple, n'a pas une vocation climatique, mais plutôt sociale. Cet amendement constitue donc un premier pas vers cette architecture en créant, de manière transitoire, un programme destiné à renforcer le soutien aux petites installations de cogénération.

Le second objectif est d'encourager la micro-transition énergétique en accroissant le soutien aux petites installations de cogénération, fonctionnant au gaz naturel ou à la biomasse et disposant d'une capacité inférieure à 300 kWh. Dans le domaine de la transition énergétique, ce sont souvent des macro-projets qui émergent, et il est plus difficile aux petits porteurs de trouver des aides – même la BPI a du mal à se positionner sur ce type de sujet. Par ailleurs, le débat sur la transition énergétique est très souvent pollué par le débat électrique : on en oublie que la transition ne doit pas se faire dans le seul domaine de l'électricité.

Enfin, un problème se pose plus particulièrement pour la cogénération. En 2016, l'État avait envoyé un signal très favorable au développement de ce type de projets en prenant l'arrêté du 3 novembre 2016. Des entreprises, parfois des PME de quelques salariés, ont fait des investissements et sont désormais prêtes à vendre des installations. Mais avec la PPE, elles ont appris que les soutiens aux petites installations de cogénération allaient peut-être disparaître, ce qui se signifierait pour elles une perte sèche.

L'amendement II-CF325 prévoit donc que ce programme de soutien serait abondé à hauteur de 800 millions d'euros, grâce au transfert des 725 millions d'euros de crédits soutenant la cogénération, depuis l'action 3 du programme 345 *Service public de l'énergie*, complétés par un prélèvement de 74 millions d'euros sur l'action 4 *Ferroviaire* du programme 203 *Infrastructures et services de transport*.

Mme Perrine Goulet. L'action 3 du programme 345 s'appelle déjà *Soutien à la cogénération*. Cela me semble clair et je ne vois pas l'utilité de créer une nouvelle ligne *Soutien à la cogénération et à la micro transition énergétique*. Nous voterons contre cet amendement.

M. Benoît Simian, rapporteur spécial. Pourquoi prélever 74 millions sur le programme 203, alors que nous savons tous qu'avec le pacte ferroviaire que nous venons de voter, ces crédits sont nécessaires pour régénérer le réseau ferroviaire ?

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Votre argument sur la lisibilité n'est pas sans fondement, madame Goulet. Mais je persiste et signe : cet amendement est une façon de pousser le Gouvernement dans ses retranchements et de l'obliger à engager le débat dans l'hémicycle sur la maquette budgétaire.

Monsieur Simian, je comprends votre remarque sur le ferroviaire, mais je cherche l'argent où il se trouve ! Le problème, c'est que la majorité des fonds sont sur un CAS, et ne sont pas fungibles.

Permettez-moi d'insister sur la petite cogénération. Certes, cela peut paraître un micro-sujet vu de Bercy et du ministère, mais il faut vous méfier : on va tirer le tapis sous des gens qui ont eu foi dans la parole de l'État et ont investi ces deux dernières années. Nous n'avons d'autres moyens que de passer par ce subterfuge pour s'assurer qu'il y aura bien des fonds pour financer ces projets, sans quoi je crains l'arrêt brutal et la mort de ces entreprises.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF452 de M. Matthieu Orphelin et II-CF466 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Alauzet. L'amendement II-CF452 vise à introduire une bonification du chèque énergie, dans un contexte d'augmentation du prix du baril de pétrole et des énergies fossiles. Cette aide supplémentaire constituerait une restitution pour les ménages les plus modestes, notamment ceux qui dépendent des énergies fossiles pour leur chauffage ou leurs déplacements. Cette compensation serait financée par l'augmentation des recettes de TVA sur les produits pétroliers, qui n'était pas prévue au budget, encore moins dans la loi de programmation des finances publiques, et que l'on peut considérer comme un enrichissement sans cause de l'État.

Dans son propos liminaire, et encore à l'instant, M. Aubert a considéré que le chèque énergie n'allait pas forcément dans le sens de la transition énergétique, les ménages n'étant pas incités à l'utiliser en ce sens. Il est important que nous ayons ce débat sur l'affectation des recettes « climat » : doit-elle être économique, type crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, environnementale, type aide aux économies d'énergie, ou sociale ?

Il faut comprendre que les aides sociales participent à la transition, car elles constituent une restitution pour l'acceptabilité. Si la trajectoire carbone augmente au point de devenir insupportable pour nos concitoyens – et c'est un sujet sur lequel votre groupe ne manque pas de revenir souvent –, son principe même sera remis en cause. La vocation sociale de la restitution contribue donc à la transition énergétique. Au demeurant, certaines mesures sont « à cheval » et ont une dimension à la fois environnementale et sociale, comme l'aide à la cuve de fioul pour les ménages modestes ou à la conversion des anciens véhicules diesel. La restitution est un élément qui contribue à l'acceptabilité, donc à la transition écologique.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. On ne pourra pas faire la transition énergétique sans une sobriété et une efficacité énergétique. Or nous sommes très loin des objectifs de la politique de rénovation des passoires énergétiques, qui permet d'isoler les logements et d'aider les 4,5 millions de ménages en situation de précarité énergétique. Le CITE a vu son montant divisé par deux et n'a pas été transformé en prime, contrairement aux engagements du Gouvernement.

Par ailleurs, 3,7 millions de ménages sont éligibles au chèque énergie. Le Gouvernement prévoit de porter son montant de 150 à 200 euros, mais cela reste insuffisant. Selon le réseau pour la transition énergétique, le CLER, grand spécialiste de la question, il faudrait aller jusqu'à 600 euros par an. Nous sommes donc très loin de pouvoir éradiquer la précarité énergétique dans notre pays !

C'est la raison pour laquelle notre amendement II-CF466 propose de transférer la dotation pour charges de service public allouée à l'ANDRA dans le cadre du programme 174 à l'action 02 du programme 345 *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique*. M. le rapporteur spécial Aubert me répondra encore que nous prenons l'argent au mauvais endroit, mais vous venez de le dire à l'instant, il faut bien le trouver quelque part ! Mais le fond du débat, c'est que la taxe carbone, qui pèse principalement sur les ménages et non sur les gros pollueurs – le kérosène aérien en est exempté et bénéficie d'une niche fiscale de 3 milliards d'euros – augmente et que ses recettes ne vont pas à la transition écologique.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. C'est un sujet fort intéressant que soulèvent les auteurs de ces amendements.

D'après le rapport établi sur l'utilisation expérimentale du chèque énergie en 2017 dans quatre départements, seuls 63 des 106 206 chèques énergie ont servi au financement de

travaux de rénovation ; tous les autres ont servi à payer les factures. Je crains que la revalorisation que vous proposez, monsieur Alauzet, ne manque son but : les personnes préfèrent utiliser le chèque énergie pour ce qui est le plus facile, le plus immédiat. La rénovation est une vision de long terme et avec la dégradation des conditions sociales, les personnes préfèrent d'abord assurer leur fin de mois plutôt que de réfléchir à quelque chose qui puisse structurellement améliorer leur situation.

Par ailleurs, nous disposons de plus en plus d'outils, dont nous ne sommes pas certains qu'ils ne se doublent pas. Pour avoir passé l'an dernier à étudier le dispositif des certificats d'économie d'énergie (C2E), que Mme Battistel a critiqué à raison, j'estime que nous n'en débattons pas assez – c'est le cas de toutes ces mesures extra-budgétaires et, dans une certaine mesure, du financement des énergies renouvelables. Ce que je souhaiterais, c'est que le débat ait lieu ici, pas à l'extérieur. Le chèque énergie vient donc s'ajouter aux C2E et au CITE. C'est un peu comme en politique monétaire, mieux vaut avoir un outil par objectif : cela permet de mieux évaluer l'efficacité et l'efficience. Lorsque l'on a plusieurs objectifs sur plusieurs outils, cela devient très rapidement la confusion.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis. Tout à fait !

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Monsieur Alauzet, vous avez fait une très bonne remarque sur les recettes supplémentaires. Ce débat n'est pas nouveau : il y a dix ans, l'augmentation des prix du carburant avait entraîné une hausse des recettes de la TVA et la cagnotte avait été redistribuée sous forme de taxe intérieure sur les produits pétroliers flottante. L'argent doit-il rester au sein de la politique du carburant – on prend d'une main, on redistribue de l'autre, de manière à gérer l'évolution des prix – ou doit-il être transféré sur un autre poste, avec le risque d'effets de bord et de perte en ligne ? C'est une question qui mérite d'être creusée profondément.

Ne faudrait-il pas, tout simplement, diminuer la trajectoire ? Vous avez parlé de restitution pour une meilleure acceptabilité : en fait, c'est comme si vous disiez que dans une voiture, le frein contribue à ralentir la vitesse, donc il contribue à la vitesse du véhicule. Mais on peut aussi rouler moins vite ! La pente pourrait être plus acceptable, ce qui nous éviterait d'avoir à passer ensuite par des usines à gaz.

Il y a une forme d'injustice, car les classes moyennes aussi sont concernées par la fiscalité écologique. Si vous multipliez les tuyaux pour aider toujours les plus modestes, ceux-ci se trouveront dans une situation matérielle meilleure que des personnes qui gagnent plus, mais qui n'ont droit à rien.

Enfin, madame Panot, le nucléaire est une énergie décarbonée. Il faut donc laisser l'ANDRA en dehors de la critique portée sur la pollution par le CO₂.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Et voilà !

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Enfin, le chèque énergie peut servir à financer des énergies polluantes. La réflexion devrait être menée selon deux axes : comment on décarbone ; comment on accompagne socialement. Ce sont deux politiques différentes. À vouloir systématiquement les croiser, on risque de rendre les crédits moins efficaces.

Avis défavorable sur les deux amendements.

Mme Jennifer De Temmerman, rapporteure pour avis. En tant que rapporteure pour avis du programme 174, concerné par l'amendement II-CF452, je veux exprimer mon avis favorable sur la disposition qui nous est proposée ici. Il a beaucoup été question du chèque énergie lors des auditions que j'ai menées dans le cadre de la rédaction de mon rapport. Cet amendement est complémentaire d'autres amendements qui permettent de mettre en place des dispositifs particuliers, notamment d'utiliser ces chèques énergie pour de la rénovation. En fait,

le chèque énergie est un pansement temporaire, alors que le fait de pouvoir modifier son utilisation et d'investir permet de lutter contre la précarité à plus long terme.

M. Éric Alauzet. Effectivement, le chèque énergie n'est pas toujours utilisé par les bénéficiaires pour la transition énergétique. Mais quand on est locataire de son appartement, on n'a pas beaucoup le choix.

Dans tous les cas, tout le monde contribue à travers la trajectoire carbone. Il ne faut donc surtout pas l'atténuer. Je lis partout que tout le monde est écologiste, et je m'en réjouis.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Moi, je ne suis pas écologiste !

M. Éric Alauzet. Si nous avons tous compris l'imminence et la gravité du problème, on ne touche pas à la trajectoire carbone, mais on met en place des dispositifs. C'est là où le débat devient extrêmement intéressant et pertinent puisqu'il touche à la ventilation entre l'économique, le social et l'environnemental. On pourrait penser que chaque secteur représentera un tiers ; mais tout dépend de la situation. Il se trouve que le prix actuel du pétrole va conduire à une restitution, et vous avez raison de dire que tout le monde n'en bénéficie pas : si je ne fais pas partie des plus pauvres, si je suis dans la classe moyenne et si je ne change pas ma voiture ou je ne refais pas l'isolation de ma maison, je n'en bénéficierai pas. C'est ce qu'avait voulu faire le président Nicolas Sarkozy avec le chèque vert : dès lors qu'on ne touche pas à la trajectoire carbone, on vous taxe +1, mais on vous rend 1 ; à vous d'agir sur le +1 pour qu'il pèse le moins possible, et le 1 qu'on vous restitue, vous en faites l'usage qui convient, si possible en faveur de la transition. Mais dans tous les cas, il faut maintenir la trajectoire carbone parce qu'elle peut suffire à elle seule à susciter des conversions.

Mme Perrine Goulet. Cette année, la ligne du chèque énergie progresse de 180 millions d'euros, afin d'améliorer le taux de prise en charge pour ses 2,8 millions de bénéficiaires. L'effort est déjà considérable puisqu'il prend en compte l'augmentation du prix de l'énergie. Nous n'irons pas au-delà. C'est pourquoi nous émettons un vote défavorable sur tous les amendements en lien avec le chèque énergie.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Le nucléaire est souvent considéré comme une énergie décarbonée, ce qui c'est faux si l'on prend en compte toute la chaîne de production. Par ailleurs, la production de déchets dont on ne sait plus que faire pose des problèmes évidents. J'en veux pour preuve le projet Cigéo et ce qui se passe à La Hague.

Tout le monde ne paie pas la trajectoire carbone au niveau où il devrait le faire, à commencer par plus gros pollueurs, notamment l'aviation et le transport routier. On fait peser la hausse de la fiscalité sur les personnes, alors qu'on devrait le faire sur les plus gros pollueurs.

Nous sommes favorables à la hausse de la fiscalité avec un accompagnement social des personnes. Or je considère que le montant du chèque énergie n'est pas à la hauteur. J'ajoute que si l'on met en place de vraies politiques en matière de transports en commun qui permettent à la population de modifier ses habitudes et d'en finir avec le règne de la voiture individuelle, on ira dans la bonne direction. Or actuellement ce n'est pas du tout ce qui se passe.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Cigéo ne provoque pas le problème des déchets, il le résout. Si vous voulez vraiment résoudre le problème de la transmutation des déchets, je vous invite à voter davantage de crédits pour le projet ASTRID tel qu'il était prévu dans la loi de 2010-2011 et qui permettait justement la transmutation des déchets ensuite.

Monsieur Alauzet, vous dites que nous sommes tous écologistes. Pas moi. Cette espèce d'urgence dont vous parlez ne doit pas faire oublier que nous sommes là pour l'homme, et pour son bonheur.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Et sa santé et sa survie, on s'en fiche !

M. Éric Alauzet. Il faut penser à long terme !

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. À long terme nous serons tous morts... Ce que je vois, moi, c'est que le 17 novembre prochain, il y aura un mouvement de grogne national parce que les travailleurs n'en peuvent plus.

J'entends Mme Panot dire qu'il suffirait de développer les transports en commun, mais c'est une logique d'urbain : lorsqu'on habite dans un village de 1 500 habitants comme Sault-en-Vaucluse où vous avez un car le matin et un car le soir, il est plus compliqué de prendre les transports en commun.

J'étais favorable à l'amendement de Mme Pires Beaune, qui n'a malheureusement pas été défendu, qui visait à augmenter considérablement le montant du chèque énergie parce qu'il y a là une vraie question d'acceptabilité sociale. L'objectif que vous visez à travers vos amendements est la rénovation énergétique. Or je pense que vous vous trompez de cible, à la fois en termes de lisibilité et en termes de consommation des crédits, car cet argent ne sera pas utilisé. C'est pour cela que j'émet un avis défavorable sur ces deux amendements. Non que je sois hostile à une augmentation du montant du chèque énergie : j'y suis même plutôt favorable, et à une augmentation significative. Car la cocotte-minute est en train de chauffer fortement. Et à vouloir aller trop vite, vous risquez de faire dérailler le train de la transition énergétique.

La commission rejette successivement ces amendements.

Puis elle étudie l'amendement II-CF460 de Mme Sabine Rubin.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. C'est un amendement que nous aurions voulu gager différemment. Notre amendement initial, qui a été jugé irrecevable, visait à relever la taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour financer la restauration des ouvrages d'art.

Nous avons tous en mémoire la catastrophe du viaduc de Gênes et le drame humain qu'elle a engendré. Un rapport a montré qu'un tiers des 12 000 ponts que compte le réseau français nécessite des réparations et que 7 % sont dans un état catastrophique. Une première liste a été rendue publique le 26 septembre 2018. Mais pour la suite, la situation est d'autant plus grave que le CEREMA, dont a parlé mon collègue Éric Coquerel et qui était également chargé d'un travail d'analyse sur ces ouvrages d'art, en sera bientôt incapable puisqu'il a perdu 25 % de ses effectifs depuis 2015.

M. Benoît Simian, rapporteur spécial. Madame Panot, vous reconnaissez vous-même à l'instant que vous auriez voulu gager différemment cet amendement. En fait, ce que vous souhaitez, c'est provoquer le débat. Dans mon propos liminaire, j'ai longuement évoqué les augmentations de crédits et notamment celle, significative, des crédits consacrés à la maintenance et à la régénération du réseau, puisqu'ils s'élèvent à 800 millions d'euros en 2019, contre 700 millions d'euros en 2017. Il me semble que l'enjeu est plutôt de faire contribuer les véhicules poids lourds à la hauteur de leur rôle dans la dégradation du réseau, soit au titre d'une vignette, soit au titre d'un « pass camion » géré par les régions. En tout cas, concernant l'AFITF, je me permets de vous renvoyer au rapport que j'ai écrit avec ma collègue Anne-Laure Cattelot au mois de juin dernier, dans le cadre du printemps de l'évaluation. Tout y est, et on ne peut pas nous faire ici le procès en absence de transparence sur le budget de l'AFITF : les rapports d'activité sont extrêmement détaillés et il est assez

aisé d'établir un état des lieux des engagements pluriannuels de l'agence et de ses dépenses qui ne sont au final que des dépenses faisant suite aux décisions de l'État. Nous avons retenu une trajectoire qui consacre des crédits importants à la régénération du réseau routier. C'est pourquoi j'émets un avis défavorable sur cet amendement.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Je veux intervenir parce que c'est chez moi que Mme Panot vient faire ses courses : elle témoigne décidément d'un amour particulier pour l'ANDRA... Cela étant, l'objectif qu'elle défend est plutôt louable : elle pose une vraie question que j'ai peut-être mal évaluée. Mais vous ne pouvez pas, madame Panot, dire d'un côté que le nucléaire pose le problème des déchets, et de l'autre enlever à l'agence les moyens de remettre en état des sols pollués par les déchets lorsqu'un responsable est insolvable ou qu'il ne peut pas être identifié ! C'est totalement contradictoire, je ne peux donc pas vous laisser pécher contre vous-même. Je vous invite à la sagesse !

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement II-CF461 de M. Éric Coquerel.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Monsieur Aubert, n'ouvrons pas le débat sur le nucléaire, sinon cela va nous amener très loin. Nous sommes fortement opposés à la solution que propose l'ANDRA avec Cigéo. C'est pourquoi nous l'évoquons régulièrement.

Avec cet amendement, nous voudrions revenir sur les effets qu'ont eus les différents pactes ferroviaires au fil du temps en France. Vous disiez tout à l'heure que les transports en commun étaient un réflexe d'urbains ; mais si certaines lignes ferroviaires étaient restées ouvertes, peut-être utiliserait-on différemment les voitures aujourd'hui. Et je rappelle qu'en 2006 nous avons dû ouvrir à la concurrence le fret ferroviaire et que, depuis, le transport de marchandises par le rail est descendu à un niveau véritablement catastrophique puisqu'il a baissé de 30 %, tandis que le nombre de camions sur les routes a augmenté de 40 %.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. Madame Panot, vous appliquez pour le rail le même raisonnement que vous venez de faire pour la route. Je vous ferai donc la même réponse en vous faisant remarquer que les redevances d'accès versées à SNCF Réseau atteignent aujourd'hui 2,43 milliards d'euros, soit 46 % du programme 203. Il paraît donc assez dérisoire d'y ajouter ces 2,8 millions d'euros que vous voudriez prélever, une fois de plus, sur le budget de l'ANDRA. Je vous rappelle que les montants de redevances sont fixés après avis de l'ARAFER. Il est donc parfaitement inutile d'augmenter cette enveloppe car elle ne pourrait tout simplement pas être consommée au-delà des montants prévus par le PLF et elle risquerait d'être annulée par Bercy.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Madame Panot, je suis le seul député de droite à avoir voté contre la réforme de la SNCF : cela montre que l'on peut donc être d'accord avec vous sur la SNCF, mais en désaccord sur l'avenir des déchets radioactifs. Pour les mêmes raisons, j'émets un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables, modifiés.

Après l'article 76

La commission est saisie de l'amendement II-CF324 de M. Julien Aubert.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Cet amendement vise à corriger une spécificité du mode d'établissement du budget du médiateur national de l'énergie, une scorie qui n'a pas été modifiée lors de l'adoption de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

Le médiateur est une autorité administrative indépendante mais son budget « *est arrêté, sur sa proposition, par les ministres chargés de l'économie, de l'énergie et de la consommation* » – cette phrase, qui date de 2006, contrevient à l'article 37 de la loi de 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. Le médiateur de l'énergie demande, et le ministère de la transition écologique et solidaire m'a indiqué y être favorable, de supprimer une phrase de l'article L. 122-5 du code de l'énergie de façon à simplifier la gestion budgétaire pour ses services. En 2017, la demande de budget du médiateur pour 2018 a été présentée en juin et le déblocage est intervenu au mois de mai suivant ; de janvier à mai, le médiateur de l'énergie a donc dû fonctionner sur son fonds de roulement, tout simplement parce que son budget doit être visé par les ministres.

Mme Perrine Goulet. Je ne comprends pas bien ce qui bloque, étant donné que l'on trouve les 5 millions du médiateur de l'énergie dans le bleu budgétaire.

M. le président Éric Woerth. Quel est le rôle de ce médiateur ?

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Le médiateur de l'énergie intervient dans des contestations sur les affaires énergétiques, les questions de tarifs et autres ; il sert ainsi d'intermédiaire entre l'administration et le grand public.

Le principal problème, c'est qu'il s'agit d'une autorité administrative indépendante ; normalement, son budget devrait entrer en vigueur sitôt la loi de finances votée par le Parlement. Aujourd'hui, du fait de cette rédaction inadéquate, il doit être au préalable arrêté par les ministres, ce qui décale le déblocage des fonds et oblige le médiateur de l'énergie à fonctionner sur son fonds de roulement. C'est lui qui demande cette suppression, au motif d'ailleurs qu'il devrait être traité comme n'importe quelle autre autorité administrative indépendante ; or il a été oublié dans la simplification de 2017 et est le seul dans cette situation. Le ministère m'a dit être favorable à cette demande.

Mme Perrine Goulet. Cela vous ennuie-t-il de retirer l'amendement pour que nous voyions cela directement avec le ministre ? Les 5 millions du médiateur figurent bien dans le bleu, en page 369, et ce n'est pas non plus la seule autorité indépendante à avoir ce type de financement : c'est aussi le cas de l'Agence française de lutte contre le dopage, par exemple.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. J'ai vu les saints mais je peux aussi voir Dieu, et nous verrons si Dieu est d'accord avec ses saints. Nous allons vérifier.

M. le président Éric Woerth. Je rappelle qu'institutionnellement, il n'y a ni Dieu ni saints, mais seulement un législatif et un exécutif, qui se valent.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement II-CF355 de Mme Émilie Cariou.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Dieu n'existe peut-être pas en politique mais le diable certainement, et on sait qu'il se cache toujours dans les détails. En l'occurrence, c'est le cas avec cet amendement qui sollicite du ministre de la transition écologique et solidaire l'établissement d'un rapport présentant en particulier un comparatif financier des pistes de gestion des déchets radioactifs de long terme, rapport qui serait

communiqué à l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et aux commissions chargées des finances et du développement durable.

J'émet un avis défavorable sur cet amendement dans la mesure où il est clairement redondant : l'article L. 542-12 du code de l'environnement confie déjà à l'ANDRA la charge de contribuer à l'évaluation des coûts afférents à la mise en œuvre, et rien n'interdit aux parlementaires d'auditionner l'ANDRA sur ce point s'ils ont des questions. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a déjà publié de nombreux rapports, que je ne qualifierai pas d'excellents car j'en ai commis un, en juillet 2013 à la suite d'une mission d'information, et qui a déjà répondu à vos questions : je l'avais établi avec notre collègue Christophe Bouillon, avec un examen comparatif des options alternatives au stockage. En outre, lorsque le projet Cigéo devra être confirmé par le Parlement, il est évident que cette question sera de toute façon centrale.

Mme Perrine Goulet. Sur le fond, je partage le point de vue de M. Aubert. Je pense par ailleurs que c'est un autre levier qui devrait être activé. Je ne suis pas sûre en effet que ce soit au Gouvernement qu'il faille demander un rapport, mais plutôt à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), comme nous l'avions fait lors de la commission nucléaire en début d'année, où nous lui avons demandé une étude comparative entre le refroidissement du combustible en piscine et le refroidissement à sec. L'IRSN est bien plus compétent que le ministère ; il serait donc plus pertinent de voir cela avec lui, ou avec l'ANDRA, comme l'indique M. Aubert.

Les deux amendements sont retirés.

Article 41 et état D

Suivant l'avis favorable de M. Julien Aubert, rapporteur spécial, la commission adopte les crédits du compte spécial Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, sans modification.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Le CAS *Transition énergétique* est le navire amiral de la transition énergétique et nous n'avons ni la capacité de plafonner ni aucune visibilité sur les fonds. L'an prochain, vous savez qu'aura lieu le printemps de l'évaluation des politiques publiques : j'essaierai de creuser le sujet de l'éolien, notamment avec l'évaluation de ce compte spécial, car l'affaire de l'éolien en mer m'a interpellé. Que l'exécutif puisse renégocier un contrat déjà passé sans que le Parlement ne soit à aucun moment consulté, sur des enjeux qui dépassent la dizaine, voire la vingtaine de milliards, me conduit à penser qu'il faudrait tout de même prévoir des garde-fous et notamment permettre au Parlement d'être mieux informé.

Sur le compte spécial de cette année, je n'ai pas de commentaire particulier, mais je maintiens qu'il est dommage qu'aucun parlementaire ne puisse monter sur le pont de ce navire amiral, sachant que nous avons le pied marin et que nous serions donc capables de faire la traversée !

Mme Cendra Motin. Au cours de l'examen du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, nous avons eu cette discussion sur les éoliennes en mer et la renégociation de ces contrats. Je ne peux donc vous laisser dire, monsieur Aubert, que les parlementaires n'ont pas eu leur mot à dire. Peut-être le débat n'a-t-il pas été aussi loin que vous l'auriez souhaité ; je me réjouis d'apprendre que vous allez vous pencher sur le sujet et que nous aurons l'occasion d'en reparler lors du printemps de l'évaluation, mais nous en avons déjà débattu au Sénat comme à l'Assemblée.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. À ce sujet, le fait que le Parlement vote, au milieu de négociations sur des montants aussi importants, un dispositif accroissant la pénalité pour les entreprises qui ne respecteraient pas les objectifs fixés par les marchés, a été parfois un peu mal perçu par les acteurs qui étaient en train de négocier. La négociation en tant que telle a été tenue dans l'ombre. Elle a été confiée à une mission gérée par M. Rameix, que j'ai auditionné. En termes de visibilité sur les fonds engagés, nous devons avoir ce débat. Si je demandais aux commissaires du développement durable ou des finances combien exactement nous consacrons à la transition énergétique, ils auraient du mal à me répondre car il existe de nombreux dispositifs. Sommes-nous sûrs d'éviter les doublons sur un même objectif, par exemple avec les certificats d'économie d'énergie et le CITE ? J'espère que nous pourrions en débattre au printemps.

La commission adopte les crédits du compte spécial Transition énergétique, sans modification.

La commission est saisie de l'amendement II-CF525 de la commission du développement durable.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à modifier le titre du programme 792 portant sur la prime à la conversion. Cette prime est une réussite : 250 000 véhicules, 70 % de ménages non imposables. Néanmoins, elle répond à un schéma à l'ancienne : on remplace une voiture, certes polluante, par une autre voiture, alors qu'aujourd'hui certains de nos concitoyens choisissent de changer complètement de mode de mobilité, en utilisant soit les transports en commun soit des modes plus actifs comme le vélo ou le vélo électrique. Nous avons un trou dans la raquette. On peut imaginer que des Français, et c'est le cas, renoncent à la propriété d'un véhicule polluant pour acquérir un vélo à assistance électrique par exemple. C'est ce que propose cet amendement.

Il ne s'agit pas d'une injonction mais d'une possibilité donnée au Gouvernement, en renommant le programme 792, de travailler sur la question et de créer une éventuelle prime à la casse pour l'acquisition d'un vélo électrique. Ce n'est pas non plus une énième prime vélo à assistance électrique, mais une prime pour le retrait d'un véhicule polluant en faveur d'une mobilité plus propre et plus durable.

M. Benoît Simian, rapporteur spécial. Il n'y a pas d'obstacle *a priori* à préciser la dénomination du programme qui porte la prime à la conversion afin d'en élargir l'utilisation comme vous le souhaitez. Cependant, il revient au pouvoir réglementaire de fixer les catégories de véhicules dont l'achat ouvre droit à la prime à la conversion en cas de retrait simultané de véhicules polluants. Par exemple, lors de l'examen de l'amendement modifiant la grille du malus, à l'article 33, le Gouvernement a clairement indiqué son intention d'étendre la prime à la conversion bonifiée de 2 500 euros aux véhicules électriques et hybrides rechargeables neufs et, pour les ménages modestes, aux véhicules électriques et hybrides rechargeables d'occasion. La dynamique de la prime à la conversion est excellente ; nous autorise-t-elle à y ajouter le cas où l'abandon d'un véhicule polluant vise à acheter une trottinette ou un vélo à assistance électrique ? Je suis un peu dubitatif, mais j'émettrai un avis de sagesse, compte tenu du fait que cela relève du pouvoir réglementaire.

M. le président Éric Woerth. Il existe des compléments de prime à la casse. Ils ne sont peut-être pas dans ce compte spécial, mais cela correspondrait sans doute mieux à ce que vous souhaitez avec le retrait d'un véhicule sans remplacement.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. La prime à la casse n'est pas dans ce CAS et est en général très faible : en fait, elle est largement abondée par les remises des constructeurs sur l'achat d'un véhicule neuf. Aujourd'hui, la prime à la conversion

représente la majorité des primes de retrait. Juste un chiffre : 70 % des personnes qui achètent un vélo à assistance électrique renoncent à la voiture pour leur trajet domicile-travail. Une voiture coûte 5 000 euros à l'année. Avec le développement de l'autopartage et de la location de courte durée, de plus en plus de nos concitoyens choisissent de louer un véhicule pour leurs loisirs, car ils y sont gagnants en termes de pouvoir d'achat. Ce n'est pas un choix universel et l'amendement n'est pas non plus une injonction ; il offre la possibilité au Gouvernement, par voie réglementaire, d'ouvrir la prime à la conversion à ces nouveaux modes de mobilité.

M. le président Éric Woerth. La prime à la conversion marche-t-elle pour les locations de longue durée ?

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Non, elle marche pour l'acquisition d'un véhicule d'occasion ou neuf. L'idée est qu'elle s'applique en cas d'acquisition d'un vélo à assistance électrique neuf.

M. le président Éric Woerth. J'ai bien compris, mais il pourrait y avoir conversion sur une location de longue durée. Nos concitoyens qui choisissent la location remplacent eux aussi un véhicule polluant par un véhicule moins polluant.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Ce serait difficile à mettre en place car, dans le cas d'une location de longue durée, le propriétaire reste le loueur.

M. Benoît Simian, rapporteur spécial. Ce CAS, vous l'avez dit, monsieur Pichereau, connaît un véritable succès. S'agissant des primes d'aide au retrait de véhicules polluants, nous sommes passés de 28 millions de dépenses en 2016 à 346 millions dans le PLF 2019 – nous étions à 127 millions en 2018. La trajectoire est bonne et témoigne d'une véritable transition écologique.

M. le président Éric Woerth. Je rappelle que les recettes du CAS vont augmenter du fait des changements de normes. Certes, le Gouvernement fait jouer la grille, mais à hauteur de 4 % alors que la progression sera vraisemblablement de 6 % : il y aura donc un plus qui viendra abonder ce CAS.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF458 de M. Éric Coquerel.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Cet amendement porte lui aussi sur les changements de modes de mobilité. De nombreuses associations qui avaient demandé le Plan vélo ont été extrêmement déçues par le plan d'investissement présenté par le Gouvernement, de 50 millions d'euros par an pendant sept ans, soit 0,70 euro par habitant et par an. À titre de comparaison, dans les pays du nord de l'Europe, c'est 4 euros par habitant et par an. En outre, un forfait mobilité sera étendu au public mais restera facultatif dans le privé. Si nous voulons mener une véritable politique écologique de transition énergétique, il convient de favoriser les mobilités actives et douces, notamment en créant, comme le propose cet amendement, une nouvelle ligne intitulée *Soutien au plan vélo*, qui serait abondée de façon à nous doter d'un Plan vélo digne de ce nom.

M. Benoît Simian, rapporteur spécial. Un Plan vélo digne de ce nom, c'est ce que nous faisons : le Plan vélo présenté par le Gouvernement en septembre dernier a été le fruit d'un an de coconstruction avec les associations, notamment, et il y en a, des lobbyistes du vélo, et les collectivités territoriales. Nous allons consacrer 335 millions d'euros à un fonds « mobilités actives » destiné notamment aux aménagements cyclables et à la sécurité des cyclistes. Vous comprendrez qu'il y a là un engagement fort du Gouvernement. C'est un effort financier sans précédent de l'État. Le premier appel à projets sera lancé en 2019. Depuis septembre, d'ailleurs, un appel à projets « Vélo et territoires » a été opéré par l'ADEME et permet aux territoires d'en anticiper la mise en œuvre. Aussitôt les annonces

faites, nous étions donc dans l'action. Et à partir de 2020, il ne vous a pas échappé qu'un forfait mobilité durable remplacera l'indemnité kilométrique vélo ; elle permettra aux employeurs privés et publics de contribuer aux frais de déplacement à vélo de leurs salariés sur une base forfaitaire jusqu'à 400 euros par an en franchise d'impôts et de cotisations sociales. Nous sommes là dans le concret, dans l'action, et c'est beaucoup plus efficace qu'une nouvelle prime, dont le besoin n'est pas clairement objectivé ici. Avis défavorable.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Vous répondez en me citant ce que dit le Gouvernement sur son Plan vélo. Je pense que les associations connaissent bien leur sujet, elles sont mobilisées et travaillent depuis longtemps, et, si elles sont déçues, c'est qu'il y a des raisons. Lorsque je présente une comparaison avec les pays du nord, c'est pour montrer que nous ne sommes pas encore à la hauteur de l'enjeu.

Vous avez répondu sur le forfait mobilité mais en omettant d'indiquer, comme je l'ai fait, qu'il sera étendu dans le public mais qu'il restera facultatif dans le privé.

En outre, le Gouvernement consacrera 1,2 milliard aux mobilités durables sur dix ans, sur un total de 27 milliards : c'est seulement 5 %. On pourrait largement faire mieux. Ce n'est pas Mathilde Panot, députée de La France insoumise qui le dit, mais les associations.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Je salue le plan vélo. Certaines associations le soutiennent, d'autres demandent de faire plus et je l'entends. Nous sommes dans un CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres* tandis que votre *Soutien au plan vélo* concerne également la création d'infrastructures : selon moi, il n'a donc pas sa place dans ce compte. Le message envoyé pose également problème : le retrait de 82 millions d'euros sur le bonus écologique est un mauvais message, de même que le retrait de 100 millions sur la prime à la conversion. C'est le message inverse de celui qu'il faut envoyer. Je suis totalement défavorable à cet amendement.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. En effet, l'amendement de la commission du développement durable adopté précédemment vise à étendre la prime à la conversion aux vélos à assistance électrique et aux trottinettes. C'est une réponse efficace.

J'ajoute que je fais confiance aux collectivités locales. Quand j'étais maire, j'ai pris des mesures en faveur du vélo. Tout ne doit pas se décider à Paris. Le Plan vélo présenté par Élisabeth Borne comporte des avancées concrètes pour le soutien aux collectivités territoriales. Il faut faire confiance à nos territoires, et c'est un Girondin qui vous parle.

La commission rejette cet amendement.

Elle adopte ensuite les crédits du compte spécial Aides à l'acquisition de véhicules propres, modifiés.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES LUI AYANT ÉTÉ COMMUNIQUÉES

– **Cour des comptes**, M. Gérard Rameix

– **Ministère de la transition écologique et solidaire**, M. Thomas Lesueur, directeur adjoint du cabinet de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire

– **Ministère de la transition écologique et solidaire**, M. Laurent Michel, directeur général de la Direction générale de l'Énergie et du Climat et M. Yves Duclère, adjoint au sous-directeur des affaires générales

– **Table ronde :**

Commission de régulation de l'énergie, M. Christophe Leininger Directeur du développement des marchés et de la transition énergétique, M. Hugo Maurer, chargé de mission, Mme Olivia Fritzinger, chargée des relations institutionnelles ;

EDF Renouvelables, Mme Béatrice Buffon, directrice générale adjointe EDF EN France, M. Nicolas Couderc, directeur France et Énergies Réparties EDF Renouvelables, Élodie Perret, chargée des relations institutionnelles ;

Centre national de la recherche scientifique, M. François Bafoil, directeur de recherche

– **Valotech énergies** : M. Olivier Fruleux, directeur général et M. Emmanuel Prouteau, gérant

Contributions écrites

Ailes Marines, Centre national de la recherche scientifique, Collectif Pulse, Collectif Touche pas à nos îles, Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, Coopérative des artisans pêcheurs associés du Tréport, Direct Énergie, Engie, Syndicat des énergies renouvelables, Vent de colère