



N° 266 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME V

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSITION ÉCOLOGIQUE

PAR MME JENNIFER DE TEMMERMAN

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE	9
I. LE PROGRAMME 174 : TROIS PRIORITÉS POUR UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE	9
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME	9
B. MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS DEPUIS LE DÉBUT DE L'EXERCICE 2017	10
C. CRÉDITS DU PROGRAMME POUR 2018	11
II. LA PART PRÉPONDÉRANTE DE LA GESTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'APRÈS-MINES	11
A. DES CRÉDITS STRUCTURELLEMENT EN BAISSÉ	11
B. L'AGENCE NATIONALE DE GESTION DES DROITS DES MINEURS	12
1. Les prestations délivrées par l'agence	12
2. Les comptes de l'ANGDM	13
3. Ressources et dépenses en baisse	14
C. AUTRES ACTIONS AU TITRE DE L'APRÈS-MINES	15
III. CRÉDITS EN HAUSSE POUR L'ÉNERGIE ET LE CLIMAT (ACTIONS 1 ET 5)	16
A. UNE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE PLUS AMBITIEUSE (ACTION N° 1).....	16
B. LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE (ACTION N° 5)	17
C. ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES	19
SECONDE PARTIE : LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS : CONDITION D'UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE RÉUSSIE	25
I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX POUR UN BILAN MITIGÉ	25

A. UNE DES PRIORITÉS AFFICHÉES DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE	25
1. Le poids considérable du secteur du bâtiment dans la lutte contre le réchauffement climatique et les émissions de GES	25
2. La loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte a renforcé les objectifs de rénovation énergétique des bâtiments	25
3. Des progrès à réaliser dans le secteur du logement privé.....	26
B. UNE DYNAMIQUE AMORCÉE MAIS À RENFORCER	27
1. Le plan Bâtiment Durable.....	27
2. De réels efforts à réaliser dans le secteur tertiaire et par les collectivités publiques	30
C. UN NIVEAU GLOBAL D'ENGAGEMENTS FINANCIERS EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS SATISFAISANT MAIS ENCORE TROP INSTABLE.....	31
1. Les certificats d'économies d'énergie	31
2. Des dispositifs d'incitation divers et changeants.....	34
II. L'HUMAIN AU CŒUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE	35
A. DES PROFESSIONNELS AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	35
1. Un enjeu économique et social	35
2. Le diagnostic préalable aux travaux de rénovation énergétique des bâtiments.....	36
B. AMÉLIORER LES RAPPORTS DE CONFIANCE ENTRE PROFESSIONNELLES ET CONSOMMATEURS.....	37
1. Le label « Reconnu Garant de l'Environnement ».....	37
2. Structurer en priorité un mécanisme de responsabilité.....	38
3. Inscrire le « pilotage énergétique de l'habitat » dans le quotidien des ménages	39
C. DES MÉTIERS D'AVENIR	39
1. Une structuration nécessaire	39
2. Répondre à l'enjeu de la formation et de l'adaptation.....	40
III. UN FINANCEMENT DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE À ADAPTER ET À REDÉPLOYER	40
A. REPENSER LES FINANCEMENTS EXISTANTS POUR LEVER TOUT FREIN FINANCIER À L'ENGAGEMENT DE TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE.....	40
1. Améliorer le fléchage des crédits en direction des ménages dits précaires	40
2. Pour un doublement du fonds chaleur	42
a. Présentation du dispositif	42
b. Un bilan très positif à saluer.....	42
c. Perspectives.....	43
B. REPENSER LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DANS SA GLOBALITÉ.....	44

1. Rendre systématique l'étude préalable et globale du bâti.....	44
2. Privilégier la hiérarchisation des travaux à réaliser en vue d'atteindre une meilleure performance énergétique du bâti.....	46
3. D'une logique de moyens à une logique de résultats.....	47
C. RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	48
1. Présentation du dispositif.....	48
2. Les modifications prévues pour 2018	49
3. Poursuivre la réflexion sur la réforme du CITE.....	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DE PERSONNES AUDITIONNÉES	63
CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE	65

INTRODUCTION

Si 2017 a été l'année des annonces et des engagements en faveur de la transition écologique, 2018 devra être celle des réalisations et des mises en œuvre concrètes. Le Plan Climat, présenté en juillet par le ministre d'État chargé de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, définit les premières mesures concrètes qui devront être prises dès 2018 : prime à la conversion des véhicules, généralisation du chèque énergie, transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime. Le grand Plan d'investissement (2018-2022), dont le premier axe est « accélérer la transition écologique », y consacrera 20 milliards d'euros, ce qui représente le plus grand effort d'investissement du plan.

Le ministère de la Transition écologique et solidaire fêtait le 25 septembre les deux ans de l'adoption par l'Organisation des Nations unies (ONU) de l'Agenda 2030 – Objectifs de développement durable – et lançait la préparation du Forum Politique de Haut Niveau (FPHN) de juillet 2018. À cette occasion, Brune Poirson, secrétaire d'État auprès de Nicolas Hulot, ministre d'État chargé de la Transition écologique et solidaire, déclarait : *« il est nécessaire d'évaluer l'ensemble des politiques publiques sous le prisme des ODD afin que chaque ministère agisse en les prenant en compte »*.

C'est dans cette dynamique favorable à la transition écologique que votre rapporteure examine les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » qui y contribuent à leur hauteur. En effet, il existe un décalage entre l'intitulé de ce programme budgétaire et le montant des crédits consacrés à la transition écologique avec 427,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dont 90 % sont consacrés à l'action « gestion économique et sociale de l'après-mines ».

Votre rapporteure tient tout d'abord à saluer le maintien de l'effort budgétaire en faveur de la transition écologique avec une hausse du budget qui y est consacré de 3,9 % ⁽¹⁾. Le projet de loi de finances pour 2018 comporte de nombreuses avancées importantes en faveur de la transition écologique, comme **l'accélération de la trajectoire du prix du carbone**. L'effort va au-delà des engagements pris dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite « loi TECV ») avec un prix de la tonne de carbone devant atteindre 86,20 € dès 2022. En suivant cette tendance, le prix de la tonne de CO₂ sera supérieur à 100 € en 2030, objectif fixé par la loi TECV précitée. Cette trajectoire adresse un signal clair sur le devenir des énergies fossiles, au profit des énergies renouvelables et des investissements décarbonés.

(1) Il est à noter que cette hausse est essentiellement due à la budgétisation de la contribution au service public de l'électricité dans le budget général de l'État (CSPE)

Votre rapporteure regrette cependant que l'engagement pris lors de la campagne présidentielle d'un doublement du fonds chaleur n'ait pas été tenu dans le cadre du projet de budget pour 2018. Alors même que l'ensemble des acteurs concernés, qu'ils soient professionnels du bâtiment ou représentants du secteur associatif, dresse un bilan positif du fonds chaleur, tant du point de vue de son fonctionnement que des résultats obtenus, l'enveloppe budgétaire pour 2018 sera insuffisante pour assurer un déploiement optimal du dispositif. **En vue de tripler, voire de quadrupler le volume de projets aidés par le fonds chaleur, le doublement immédiat du fonds est nécessaire pour respecter la trajectoire définie par la loi TECV en matière d'énergie renouvelable produite et consommée.**

Attachée au respect des engagements pris par la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de consommation énergétique, **votre rapporteure a souhaité consacrer cet avis budgétaire à la rénovation énergétique des bâtiments.** Compte tenu de la contribution du secteur du bâtiment dans les émissions nationales de CO₂ et dans la consommation énergétique, la rénovation énergétique des bâtiments est une condition indispensable de la réussite de la transition écologique. Or, les résultats ne sont pas encore à la hauteur des objectifs fixés. Pour aller vers une massification de la rénovation énergétique du bâti, trois axes majeurs devront être privilégiés :

– la réforme du système d'aides, en particulier du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), pour en conditionner l'obtention à la performance énergétique visée et mieux cibler les ménages en situation de précarité énergétique ;

– l'accompagnement des professionnels du bâtiment pour accélérer leur montée en compétence sur la transition énergétique par une offre de formation initiale et continue mieux adaptée ;

– le développement d'une logique de résultat et de suivi pour responsabiliser à la fois les professionnels de la rénovation et les particuliers.

Si la multiplication des objectifs adossés à la politique de rénovation énergétique des bâtiments peut nuire à sa lisibilité et à son efficacité, **il est néanmoins essentiel de parvenir à concilier l'objectif environnemental d'amélioration de la performance énergétique à l'objectif social d'éradication de la précarité énergétique en ciblant l'effort budgétaire et financier.**

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE

I. LE PROGRAMME 174 : TROIS PRIORITÉS POUR UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Après une année 2015 marquée par l'adoption de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en août et le succès de la COP21 en décembre, l'année 2016 a été celle de la mise en œuvre, avec la publication des premiers décrets d'application et le déploiement des premières initiatives.

À moyen terme, la LTECV prévoit d'ici à 2030 de :

- Diminuer de 40 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 ;
- Diminuer de 30 % la consommation d'énergies fossiles par rapport à 2012 ;
- Porter la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation finale et à 40 % de la production d'électricité ;
- Réduire de 50 % les déchets mis en décharge (à l'horizon 2025) ;
- Diversifier la production d'électricité et baisser à 50 % la part du nucléaire (à l'horizon 2025).

À long terme, la LTECV prévoit d'ici à 2050 de :

- Diminuer de 75 % l'émission des gaz à effet de serre ;
- Porter la part des énergies renouvelables à un tiers de la production d'énergie ;
- Réduire la consommation énergétique finale de 50 % par rapport à 2012.

Dans le cadre de la transition écologique et solidaire, le projet de budget du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » contribue donc pleinement à l'atteinte de ces objectifs. Il s'articule autour de trois priorités :

- poursuivre la transition énergétique et mettre en œuvre une politique énergétique satisfaisant à la fois aux impératifs de coûts, de sécurité d'approvisionnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie ;

- assurer la garantie des droits collectifs des mineurs et la gestion économique et sociale de l'après-mines ;

– amplifier la lutte contre le changement climatique et les mesures d’amélioration de la qualité de l’air.

À périmètre constant, l’autorisation de dépenses s’élève à 427,3 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 427,3 millions d’euros en crédits de paiement (CP) pour 2018.

Quatre actions composent ce programme :

- action 1 : « Politique de l’énergie » (1 % des crédits) ;
- action 4 : « Gestion économique et sociale de l’après-mines » (91,4 % des crédits) ;
- action 5 : « Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l’air » (7,2 % des crédits) ;
- action 6 : « soutien » (0,3 % des crédits).

L’essentiel des crédits de ce programme sont donc destinés à la gestion de l’après-mines. Cependant, la part de cette action diminue progressivement, au profit partiel des autres composantes, comme nous l’analyserons plus bas.

B. MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS DEPUIS LE DÉBUT DE L’EXERCICE 2017

Le programme 174 a fait l’objet d’une mise en réserve initiale de 35,5 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et en crédits de paiements (CP).

Il a bénéficié de 3 901 563 euros de reports de crédits de CP et 316 597 euros en AE (arrêté du 28 mars 2017 portant reports des crédits). S’ajoute un report de tranche fonctionnelle de 223 324,05 euros en AE (arrêté du 30 janvier 2017 portant report de crédits). L’enveloppe spéciale de transition énergétique a fait l’objet d’un report de crédits spécifiques de 150 millions d’euros en CP (arrêté du 9 février 2017 portant report de crédits).

Par arrêté du 26 avril 2017, 290 000 euros en AE et CP ont été rattachés au programme au titre du fonds de concours Cigéo (arrêté du 26 avril 2017 portant ouverture de crédits de fonds de concours).

Le décret n° 2017-1183 du 20 juillet 2017 portant annulation de crédits a annulé 38 534 915 euros en AE et 42 175 881 euros en CP, et le programme 174 fait l’objet d’une mise en réserve complémentaire d’un montant de 2 691 637 euros en AE=CP, qui a impacté à hauteur de 2,59 millions d’euros les crédits de la gestion de l’après-mines, et de 0,1 million d’euros la politique de l’énergie.

C. CRÉDITS DU PROGRAMME POUR 2018

Le financement des actions de ce programme est retracé dans le tableau ci-dessous.

CRÉDITS DU PROGRAMME 174

(En euros - AE : autorisations d'engagement – CP : crédits de paiement –)

Actions	AE LFI 2017	CP LFI 2017	AE PLF 2018	CP PLF 2018
1. Politique de l'énergie	3 983 900	3 983 900	4 456 501	4 406 501
4. Après mines	422 907 573	423 607 573	390 742 250	390 742 250
5. Lutte contre le changement climatique	27 425 762	27 425 762	30 795 000	30 845 000
6. Soutien	1 126 563	1 126 563	1 300 000	1 300 000
Total	455 443 798	456 143 798	427 293 751	427 293 751

Source : ministère de l'économie et des finances.

Les crédits globalement en baisse méritent cependant d'être analysés de manière plus fine, car l'évolution de chaque action s'inscrit en réalité dans l'accélération de la transition énergétique annoncée par le grand plan climat en juillet 2017.

Le budget de fonctionnement du programme est en légère hausse par rapport au PLF 2017 (1,3 million d'euros en CP, soit plus 200 000 euros). Des dépenses nouvelles sont inscrites au programme 174, liées à la prise en charge des contentieux sociaux de la liquidation de Charbonnages de France suite à la prochaine fin de celle-ci et à la mise en place d'une nouvelle activité de surveillance du marché automobile en particulier suite au « dieselgate ».

II. LA PART PRÉPONDERANTE DE LA GESTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'APRÈS-MINES

A. DES CRÉDITS STRUCTURELLEMENT EN BAISSÉ

Les crédits consacrés à la gestion économique et sociale de l'après-mines s'élèvent à **390,7 millions d'euros** dans le PLF pour 2018 (en AE et CP) **soit une baisse de 7,8 %** par rapport aux crédits de la LFI pour 2017. 90 % de ce montant est destiné à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). Deux autres établissements publics sont concernés dans une moindre mesure : la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG).

Le montant des crédits de l'après-mines est en diminution d'année en année en raison de la baisse démographique régulière et structurelle de la population des bénéficiaires ou ayants droit et de l'absence de nouveaux entrants. **Au 31 décembre 2016, l'ANGDM gère les droits de 116 709 ayants droit, ils devraient être environ 112 930 en 2017** (effectifs moyens). Il s'agit d'anciens personnels ou de leurs conjoints, tous régis par le statut du mineur. L'âge moyen des bénéficiaires directs est de 75 ans et celui des bénéficiaires indirects (les conjoints survivants) est de 84 ans.

B. L'AGENCE NATIONALE DE GESTION DES DROITS DES MINEURS

L'Agence nationale de gestion des droits des mineurs (ANGDM) est un établissement public administratif créé par la loi du 3 février 2004 en vue de garantir au nom de l'État les droits de mineurs et de leurs ayants droit en cas de cessation définitive d'activité d'une entreprise minière ou ardoisière. Elle peut également, par voie conventionnelle, gérer les mêmes droits pour le compte d'entreprises minières en activité. Son fonctionnement est régi par le décret n° 2004-1466 du 23 décembre 2004.

La présidence de l'ANGDM

La question de la présidence de l'Agence nationale de gestion des droits des mineurs avait été soulevée dans les deux rapports précédents. En effet, pendant plus de deux ans, entre juin 2014 et décembre 2016, la présidence de l'Agence a été assurée par intérim, ce qui n'adressait pas aux syndicats et aux anciens mineurs un signal positif sur la considération de l'État pour le régime minier.

Votre rapporteure se félicite donc de la nomination de M. Michel Régereau à la présidence de l'ANGDM à compter du 1^{er} janvier 2017, à la suite du renouvellement du conseil d'administration de l'agence intervenue fin 2016.

1. Les prestations délivrées par l'agence

Parmi les missions du périmètre historique de l'ANGDM, celle-ci :

– verse aux anciens mineurs et à leurs veuves les prestations prévues par le statut du mineur et les différents protocoles et règlements applicables dans les entreprises minières disparues. Les avantages en nature (chauffage et logement) représentent un coût de 272,5 millions d'euros pour 2018 (289,8 millions d'euros en 2017) et prennent la forme de versement mensuel de crédits ou de loyers payés par l'État.

– assume les obligations de l'employeur pour les anciens salariés des Charbonnages de France qui sont encore titulaires d'un contrat de travail, ce qui représente 10,04 millions d'euros pour 2018 (11,01 millions d'euros en 2017).

Lors de leur audition, les représentants de la Fédération nationale mine énergie (FNME) branche mine CGT ont mis en avant des différences de traitement entre les substances minières. Les anciens mineurs de Charbonnage de France bénéficient de prestations en nature tandis que ceux d'autres mines, qui bénéficient d'indemnités revalorisées chaque année, sont en décrochage par rapport aux prestations de Charbonnages. La FNME branche mine CGT réclame donc un alignement de l'ensemble des prestations et indemnités sur celles de Charbonnage de France dans un souci d'équité en matière de prestations de chauffage gérées par l'ANGDM.

Depuis le 1^{er} avril 2012, l'ANGDM s'est vu transférer par décret les missions d'action sanitaire et sociale (ASS) de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM). Il est à noter que ce transfert n'a **aucun impact financier sur le programme 174.**

2. Les comptes de l'ANGDM

ÉVOLUTION RÉCENTE DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ANGDM

En M€	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Prévision 2017
Total ressources	555	536	468,42	446,4	383
- Subvention État	494	464	417	387	358
- ressources propres	61,26	72,02	51,82	59(***)	25
Total charges (**)	584	537	484	437(***)	408
- Intervention	567	520	467	419	393
- Personnel	11,83	11,77	11,2	11,2	11,6
- Fonctionnement	5,14	4,4	5,75	6,6	4,1
<i>Investissement</i>	<i>1,01</i>	<i>1,367</i>	<i>1,67</i>	<i>0,996</i>	<i>0,7</i>

Source : ANGDM

(*) sans les 2,5 M€ au titre de l'indemnisation des mineurs grévistes en 1948 et 1952 (versement subvention effectif en janvier 2017)

(**) sans la ligne investissements (autofinancés par l'Agence)

(***) dont 10,2 M€ de recettes budgétaires encaissées et 403,7 M€ de dépenses budgétaires décaissées (le reste venant d'opérations sans impact sur la trésorerie)

Après plusieurs résultats déficitaires consécutifs⁽¹⁾, le résultat 2016 de l'agence est bénéficiaire à hauteur de 9,1 millions d'euros. Il convient, selon l'ANGDM, de nuancer ce constat. Le résultat positif dégagé par l'agence est le fait d'opérations qui n'ont eu aucun impact positif sur la trésorerie de l'établissement.

ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE DE L'ANGDM (RÉSERVES COMPRISSES)

(en M€)	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Projection fin 2017
Niveau de la trésorerie au 31/12	109,3	85,7	82,6	75,3	67,5	50

Source : ANGDM

(1) Avis n° 4131 sur le projet de loi de finances pour 2017 par M. François-Michel Lambert

À la fin de l'année 2016, la trésorerie est de 67,5 millions d'euros et est en diminution par rapport à 2015. Lors de leur audition, les représentants de l'ANGDM ont estimé que la trésorerie reste à un niveau satisfaisant en 2017 même si elle connaît une baisse tendancielle. Votre rapporteure, alertée par le directeur général de l'agence, tient à souligner qu'en deçà de 35 millions d'euros de trésorerie l'agence ne sera plus en mesure d'assurer l'équivalent d'au moins trente jours de prestations. Le niveau de trésorerie est donc sous surveillance, surtout au regard de décaissements qui pourraient intervenir à l'issue de litiges qui se révéleraient défavorables à l'ANGDM.

3. Ressources et dépenses en baisse

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE L'AGENCE POUR LA FIN D'EXERCICE 2017 ET POUR 2018 :

Dépenses de l'ANGDM (en M€) (*)	Budget 2017	Prévision fin 2017	Prévision 2018
Total	384,4	380,6	350,7
– Intervention	368,94	366	336
– Fonctionnement	14,26	13,9	13,5
– Investissement**	1,2	0,7	1,2

Source : ANGDM

(*) seules dépenses budgétaires décaissables

(**) investissements auto financés par l'Agence (le financement du projet dématérialisation DMAP est reporté sur 2018)

La contribution de l'État au financement de l'agence, laquelle représente 90 % de ses ressources, est en décroissance régulière, en relation avec la diminution progressive du volume des prestations servies par l'agence et la diminution du nombre de bénéficiaires (voir *supra*).

Comme cela a été vu plus haut, les dépenses d'intervention sont en baisse constante en raison de la baisse structurelle du nombre de bénéficiaires. Les prévisions d'évolution du volume des prestations servies sont calculées de manière différenciée pour chaque ligne de prestation. **L'évolution prévisionnelle du nombre de bénéficiaires (ou « taux de fonte ») diffère en effet selon les prestations servies** du fait, d'une part, du caractère temporaire de certaines prestations (tels que les dispositifs de préretraite), et d'autre part, de la pyramide des âges pour chaque prestation. **Votre rapporteure tient à mettre en avant le fait que la réduction tendancielle des dépenses d'intervention entre 2017 et 2018 qui est très forte et supérieure à la baisse du nombre de bénéficiaires, s'explique par la sortie des dépenses de pré-retraite et que la réduction des prochaines années s'alignera sur le rythme antérieur.**

Concernant son budget de fonctionnement, l'Agence s'est engagée dans une politique de maîtrise de ses dépenses en recherchant des pistes d'économie.

La masse salariale constitue la majeure partie des dépenses de fonctionnement, d'un montant de 11,66 millions d'euros au budget rectificatif 2017, sur un total de charges de fonctionnement de 14,26 millions d'euros. L'ANGDM a strictement respecté son plafond d'emploi et les mesures d'économie qui lui étaient demandées au cours de la période 2015-2016 et cet effort est poursuivi sur 2017 et 2018. Entre les réalisations 2015 et les prévisions 2018, les dépenses de masse salariale sont en baisse de 2 %.

S'agissant du fonctionnement hors masse salariale, l'agence a mis en place des mesures d'économie sur les différents postes qui le nécessitaient, au travers notamment :

- du regroupement de ses implantations : réduction de 46 à 26 sites de 2014 à 2017 ;

- de la renégociation ou de la remise en concurrence des tiers dans la gestion des baux et des contrats ;

- de la mutualisation et de la rationalisation de certains achats (moyens d'impression, téléphonie) ;

- de la professionnalisation de la politique d'achat.

Le directeur général de l'ANGDM, lors de son audition, a néanmoins souligné que l'agence a besoin d'une taille critique pour pouvoir fonctionner : la masse salariale ne devrait pas être beaucoup plus réduite et les mesures d'économies engagées seraient arrivées à leur limite.

Concernant les dépenses d'investissement, le principal poste d'investissement de l'Agence au cours de la période récente a concerné la refonte de son système d'information, destiné à lui permettre de disposer d'une architecture informatique homogène couvrant l'ensemble de ses champs d'activité. Sur le plan immobilier, l'agence a plusieurs projets d'envergure dont certains nécessiteraient la réalisation d'investissements, en particulier le regroupement et la rénovation du site à Noyelles-sous-Lens.

C. AUTRES ACTIONS AU TITRE DE L'APRÈS-MINES

Le régime spécial de sécurité sociale dans les mines, géré par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), assure, selon les règles qui lui sont propres, la couverture sociale des anciens mineurs et de leurs familles. Toutefois, en raison de l'évolution démographique du régime, la gestion de l'assurance vieillesse a été confiée en 2007 à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui liquide les pensions de retraite des affiliés au régime minier.

Les prestations de retraite anticipée servies pour le compte de la CANSSM suivent également une tendance à la baisse : 4,8 millions d'euros prévus pour 2018 (10,1 millions d'euros en 2017). Le nombre des bénéficiaires diminue régulièrement du fait que les sortants sont plus nombreux que les entrants.

Enfin, d'autres actions relevant de la catégorie « transferts aux entreprises » sont prises en charge dans le cadre de l'action « Gestion économique et sociale de l'après-mines » :

- prestations servies par la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) pour le compte de l'État (AE = CP = 8,4 millions d'euros) ;

- fonds alloués aux mines de potasses d'Alsace (MDPA) (AE = CP pour 21,8 millions d'euros) : couverture du coût de la structure de liquidation ainsi que le coût des travaux d'entretien des installations et bâtiments de surface d'une part, des installations souterraines d'autre part.

- le fonds d'industrialisation des bassins miniers (AE = CP pour 15 250 euros) ;

- les contentieux « sociaux » de Charbonnages de France (AE = CP = 4,25 millions d'euros).

III. CRÉDITS EN HAUSSE POUR L'ÉNERGIE ET LE CLIMAT (ACTIONS 1 ET 5)

A. UNE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE PLUS AMBITIEUSE (ACTION N° 1)

Les crédits affectés à la politique de l'énergie s'élèvent à 4,4 millions d'euros (CP) pour 2018 contre 3,98 millions d'euros en 2017. 2,6 millions d'euros de subventions reviennent pour charges de service public à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). Le 1,8 million d'euros de CP restant est affecté en projet de loi de finances pour 2018 à la politique de l'énergie. Ces crédits permettent de mener les actions suivantes :

- le contrôle de la qualité des carburants exigé au titre des engagements européens et internationaux de la France ;

- le financement du programme EXTRAPLAC, programme interministériel visant à délimiter l'extension du plateau continental, et dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'IFREMER (ce programme a été prolongé jusqu'en 2018 dans le cadre d'un contrat pluriannuel) ;

- la subvention de l'État au Comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain de recherche de Meuse/Haute-Marne (CLIS de Bure) ;

- la participation du ministère de l'écologie au fonctionnement du conseil supérieur de l'énergie ;

– la réalisation de diverses études dans le domaine de l'énergie et des actions de coopération internationale.

L'année 2017 a été marquée notamment par la mise en œuvre du paquet énergie-climat 2030 et les mesures d'application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

L'éolien maritime se développe : il existe désormais six parcs éoliens autorisés en France. Pour accélérer cette croissance, il faut assurer une meilleure concertation entre le secteur et les élus. Cette concertation doit se jouer de manière cohérente au niveau géographique, en tenant compte des régions et des façades maritimes. De plus, il est nécessaire de simplifier les procédures et de sécuriser les investissements du secteur.

Concernant le projet d'éoliennes en mer au large de Dunkerque, le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué que le choix a été fait du dialogue concurrentiel contrairement aux deux appels d'offres précédents. Ce dialogue va entrer dans sa dernière phase avec une sélection du lauréat prévue au premier semestre 2018.

Le budget de l'action est en légère hausse par rapport au projet de loi de l'année précédente afin de financer deux nouvelles missions.

Dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (AE = 140 000 €, CP = 230 000 €), l'élaboration des PPE nécessite la réalisation de prestations diverses financées sur cette ligne (études d'impact, modélisation énergétique).

La seconde mission concerne la sécurisation des barrages (AE = 170 000 €, CP = 340 000 €). Dans un contexte de prix bas de l'électricité sur les marchés et de non-rentabilité de certains petits ouvrages hydroélectriques, la DGEC assure la mise en sécurité d'ouvrages dont la concession est échue⁽¹⁾.

B. LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE (ACTION N° 5)

Les crédits de cette action inscrits en loi de finance initiale pour 2017 s'élèvent à 27,4 millions d'euros en AE comme en CP. Pour 2018, Les crédits de la lutte contre le changement climatique s'élèvent à 30,8 millions d'euros et enregistrent **une hausse de 19 % par rapport à 2017**, justifiée par la mise en œuvre d'actions nouvelles, notamment en matière de contrôle du marché des véhicules.

L'action 5 « Lutte contre le changement climatique » du programme 174 rassemble à la fois des dépenses relevant de la lutte contre le changement climatique, mais surtout, à titre principal, des dépenses concernant la qualité de l'air.

(1) PLF 2018 – extrait du bleu budgétaire de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », projet annuel de performance du programme 174.

Cette action a notamment pour objet l'élaboration et le pilotage des politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Elle se traduit par la production du Plan climat et du plan national d'adaptation au changement climatique. Elle est mise en œuvre par le service du climat et de l'efficacité énergétique du MTES ainsi que par l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC) qui lui est rattaché.

Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel utilisées à ces fins recouvrent les domaines suivants :

- L'élaboration des documents de synthèse et de suivi des mesures de lutte contre le changement climatique, notamment le rapport sur les mécanismes de surveillance des émissions de gaz à effet de serre exigé par l'Union européenne tous les deux ans, et la communication nationale à la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ;

- L'élaboration des scénarios prospectifs à l'horizon 2035 sur le climat, l'air et l'énergie ;

- L'animation de la politique française d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et la supervision de la déclinaison régionale et locale de ces politiques ;

- Une participation à la définition de la position de la France sur la scène internationale et communautaire sur le sujet du changement climatique ;

- L'intégration du développement durable dans les politiques énergétiques et climatiques ;

- Le fonctionnement de l'observatoire national des effets du changement climatique (ONERC) et le suivi du plan national d'adaptation au changement climatique qui a été présenté en juillet 2011 ;

- le suivi de la gestion des actifs carbone de la France et des marchés de carbone.

L'action 5 subventionne également le centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA) qui est chargé par le MTES de la réalisation des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France. Le CITEPA est financé à hauteur de 1 240 000 euros en 2017 dont environ 30 % sont attribuables à la politique de lutte contre le changement climatique.

Cette ligne budgétaire permet également de répondre aux obligations communautaires de la France en matière de surveillance de la qualité de l'air. Elle permet d'accorder des subventions aux AASQA (associations agréées de surveillance de la qualité de l'air). Une faible part de cette enveloppe est réservée pour subventionner la fédération ATMO France (qui fédère les AASQA) et pour

financer un réseau de surveillance « MERA » qui répond également à des obligations européennes (environ 80 000 euros).

Au titre du projet de loi de finances pour 2018, l'action 5 est dotée de 30,79 millions d'euros en AE et 30,84 millions d'euros en CP. Par rapport à 2017, un effort financier significatif est prévu notamment en raison de la mise en œuvre d'une mission nouvelle en matière de surveillance des véhicules dans le cadre de l'application du projet de règlement communautaire relatif à l'homologation des véhicules et de leurs remorques. 4,25 millions d'euros ont été affectés à cette nouvelle action en AE comme en CP. La réalisation des études pré-réglementaires nécessaires à l'élaboration de la réglementation des émissions de véhicules a été confiée à l'Union technique de l'automobile et du cycle (UTAC).

L'année 2018 sera marquée par la poursuite et le renforcement de la politique d'amélioration de la qualité de l'air et notamment par la transposition de la directive n° 2001/81/CE du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques et de la directive n° 2015-2193 du 25 novembre 2015 sur la limitation des émissions de polluants atmosphériques liés aux installations de combustion de moyenne puissance, la mise en œuvre du nouveau Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) adopté en mai 2017, ainsi que la poursuite de la mise en œuvre de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (renouvellement des flottes publiques par des véhicules à faibles émissions, zones à circulation restreinte, certificats qualité de l'air).

Parallèlement, le système d'information et de surveillance de la qualité de l'air poursuivra sa transformation en permettant une plus grande efficacité dans l'établissement des rapportages ainsi que dans l'information du public.

C. ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES

Le programme 174 comprend seize dépenses fiscales pour un montant total estimé de :

(En millions d'euros)

2016	2017	2018
2 389	2 518	2 581

Votre rapporteure tient à relever l'effort notable et continu de l'État en faveur de la transition écologique, en maintenant le niveau des dépenses fiscales dont la majeure partie est consacrée au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique est le dispositif le plus important par son montant : plus de 1,5 milliard d'euros pour 2018 soit 60 % du montant total des dépenses fiscales.

Sur les seize dépenses fiscales, sept d'entre elles sont sans incidence budgétaire ou sont « non chiffrables ». Le tableau ci-dessous récapitule les montants des principales dépenses fiscales du programme :

		Dépenses				Chiffrage		
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1110	673	620	900	1678	1675	1560
800211	Taux réduit de consommation sur les produits énergétiques, le gaz naturel et les charbons au profit des installations intensives en énergie et exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite de carbone	-	-	-	120	14	18	22
800210	Taux réduit de consommation sur les produits énergétiques, le gaz naturel et les charbons au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre de la directive 2003/87/CE	-	-	13	82	228	350	515
800207	Réduction de taxe intérieure de consommation de 100 % sur le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant	68	46	125	126	155	156	155
800203	Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les butanes et propane utilisés comme carburant sous condition d'emploi	108	104	105	105	102	102	104
800208	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL	110	103	91	77	75	75	75
800114	Exonération de taxe intérieure de consommation sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires	3	3	3	7	12	17	25
800206	Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux émulsions d'eau dans du gazole	4	2	2	€	0	0	0
800115	Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel	3	nc	nc	nc	0	nc	nc
800212	Tarif réduit applicable au supercarburant d'une teneur en plomb n'excédant pas 0,005 g/litre, autre que les supercarburants correspondant aux indices d'identification 11 et 11 bis, et atomes de carbone, ou plus, par molécule et d'une teneur en oxygène maximale de 3,7 % en masse/masse d'oxygène	-	-	-	-	69	69	69

Hors CITE, les principales dépenses fiscales du programme 174 sont les suivantes :

S'agissant du taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, le gaz naturel et les charbons au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime de quotas d'émission de gaz à effet de serre (n° 800210), **le montant de la dépense fiscale est estimé à 515 millions d'euros pour 2018, contre 350 millions d'euros en 2017 soit une hausse de près de 50 %.**

Selon le ministère, cette mesure a pour objet de préserver la compétitivité des entreprises grandes consommatrices d'énergie et relevant du régime européen d'échange de quotas EU ETS pour éviter une double taxation du carbone.

S'agissant du taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, le gaz naturel et les charbons au profit des installations intensives en énergie et exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite carbone (n° 800211), le montant de la dépense fiscale est évalué à 22 millions d'euros pour 2018 (contre 18 millions d'euros en 2017). Cette mesure a le même objectif que la dépense fiscale précédente.

Concernant les deux dernières dépenses fiscales, votre rapporteure, à l'instar de son prédécesseur, tient à souligner qu'une aide apportée aux industries gazo-intensives en période de prix bas de l'énergie n'est guère compatible avec le respect de la trajectoire du prix du carbone. Des mesures pour les aider à améliorer leur efficacité énergétique seraient plus adaptées et cohérentes avec la transition énergétique en cours.

Incidence d'une suppression de l'exonération de la composante carbone dont bénéficient les entreprises soumises au système d'échange de quotas d'émissions de l'UE

Une composante carbone a été intégrée à la fiscalité énergétique depuis la loi de finances pour 2014. Son taux s'élevait alors à 7 €/tCO₂. La loi TECV prévoit une augmentation du taux à 56 €/tCO₂ en 2020 et 100 €/tCO₂ en 2030. Le projet de loi de finances pour 2018 accélère la hausse de la trajectoire carbone avec un taux à 44,6 €/tCO₂ en 2018, 55 €/tCO₂ en 2019 pour atteindre 86,20 €/tCO₂ en 2022.

Les émissions de l'industrie ne sont toutefois quasiment pas taxées puisque sont exonérées les entreprises incluses dans le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (GES) qui sont soumises aux taux applicables de taxe intérieure de consommation (TIC) hors composante carbone à la date du 31 décembre 2013. Il en est de même pour les entreprises relevant de la liste établie par la décision 2014/746/UE des secteurs et sous-secteurs exposés à un risque de fuite carbone.

D'après une étude sur la contribution carbone des divers secteurs de l'industrie réalisée par l'ADEME en 2010, une composante carbone à 22 €/tCO₂ compromettrait, sans exonération, l'existence même des secteurs industriels les plus énergivores comme la sidérurgie ou la fabrication de produits minéraux non métalliques. **C'est la raison pour laquelle les secteurs énergivores soumis à l'ETS ou à la concurrence mondiale ont été exemptés de composante carbone.**

L'ADEME a étudié la question de la suppression de l'exonération des entreprises soumises à l'ETS. L'agence s'est appuyée sur la décision du Conseil Constitutionnel du 29 décembre 2009 censurant la contribution climat énergie⁽¹⁾. D'après cette jurisprudence, si les régimes d'exemption totale créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil Constitutionnel admet des exemptions partielles lorsqu'elles sont motivées par l'intérêt général, « *tel que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale* ».

Les entreprises énergivores soumises au système d'échange de quotas d'émissions dont l'activité pourrait être menacée par une taxe carbone même minime figurent dans la liste des entreprises exposées à la concurrence internationale, elles jouissent à ce titre d'une exonération de la composante carbone admise par le Conseil Constitutionnel. **En conséquence, la suppression de l'exonération des entreprises soumises à l'ETS n'aurait pas d'incidence sur la compétitivité de notre industrie puisque celles qui sont exposées à la concurrence internationale continueraient d'être exonérées.**

Des mesures pourraient être envisagées pour accompagner les entreprises énergivores dans une trajectoire de réduction de leur consommation énergétique. À cet égard, l'exemple de la réduction sur le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) pour les électro-intensifs pourrait être repris en matière d'exemption de la composante carbone.

(1) Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010

La loi TECV du 17 août 2015 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2016 les entreprises fortement consommatrices d'électricité bénéficient de conditions particulières d'approvisionnement en électricité. En contrepartie, ces entreprises doivent s'engager dans de meilleures pratiques en termes de performance énergétique. Depuis 2016, ces entreprises électro-intensives bénéficient d'une réduction TURPE, prévue à l'article L. 341-4-2 du code de l'énergie, cette réduction pouvant aller de 5 % à 90 % pour les sites présentant des profils de consommation utiles au réseau.

Pour bénéficier de cette réduction, le site ou l'entreprise devra remettre à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) un **plan de performance énergétique. Ces plans fixent aux entreprises un objectif de réduction de leur consommation d'énergie à cinq ans.**

Environ la moitié des plans ont été validés à ce jour. Ils prévoient une diminution de 3 % à 5 % de la consommation des sites concernés d'ici 2022. Les actions d'économies d'énergie portent notamment sur l'optimisation des process et sur les utilités (détection de fuite, récupération d'énergie, remplacement de chaudières). Le respect de ces plans fera l'objet d'un suivi annuel par les DREAL.

S'agissant de l'exonération de la TICPE sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse (n° 800114), le montant de cette dépense fiscale est estimé à 25 millions d'euros pour 2018 (contre 17 millions d'euros en 2017). L'augmentation de cette dépense fiscale résulterait uniquement de l'augmentation du taux normal de taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC). Selon le ministère, cette dépense fiscale bénéficie principalement aux déshydrateurs de luzerne et vise à préserver la compétitivité de ces entreprises agricoles par rapport à leurs concurrents européens qui utilisent moins d'énergie pour sécher la luzerne compte tenu de leurs avantages naturels, en particulier météorologique.

Au vu de la hausse constante des montants d'exonération de la TICPE, votre rapporteure s'interroge sur l'opportunité de lancer une démarche de transition énergétique pour ces entreprises agricoles.

S'agissant du taux réduit de taxation de TICPE sur le Gaz Naturel Véhicule (GNV) (n° 800207), le montant de cette dépense fiscale est estimé à 155 millions d'euros pour 2018, soit un montant stable par rapport à 2017.

À la suite de l'aménagement de la TICPE par la LFI pour 2014, le GNV est soumis à une taxe intérieure de consommation depuis le 1^{er} avril 2014. La fiscalité sur le GNV reste néanmoins très inférieure à celle sur l'essence, du fait de ses avantages environnementaux en termes d'émissions.

Soutien à la filière biogaz

La biomasse à usage collectif, tertiaire et industriel représente un des plus importants gisements de production d'énergie identifié par la loi TECV. Selon les données du Syndicat des énergies renouvelable (SER), la biomasse est à l'origine de 65 % de la production actuelle d'énergie renouvelable, majoritairement à partir de bois-énergie (40 %) et de biocarburants (11 %). **Le biogaz représente 2 % de cette production, avec un potentiel considérable.**

La production contrôlée de biogaz porte le nom de **méthanisation**. Ce biogaz peut également être purifié de manière à atteindre la qualité du gaz naturel. On l'appelle alors « biométhane » ou « biométhane carburant » / « bioGNV » lorsqu'il est appelé à alimenter des véhicules.

Une majorité du gaz renouvelable est aujourd'hui issue de la méthanisation des déchets organiques, qui est la filière la plus mature. On compte en France 514 installations opérationnelles dont 330 installations à la ferme. Malgré ce dynamisme, la filière a encore du mal à décoller en raison des difficultés économiques et techniques, et **le rythme actuel est encore insuffisant pour l'atteinte des objectifs de la PPE de 1 500 unités en 2023.**

L'essor de la filière biogaz passera par la complémentarité des diverses utilisations qui peuvent en être faites. D'après le SER, l'accent devra être mis sur l'élaboration de cadres de soutien à la production énergétique, adaptés, clairs et stables mais aussi sur l'accompagnement de projets de qualité en phase d'urgence.

Gaz carburant et bioGNV : soutien aux carburants alternatifs

Le gaz est également une alternative étudiée pour la transition énergétique des transports. Le bioGNV pourrait être une option de substitution progressive du diesel dans le transport routier de marchandises.

Selon les perspectives de l'ADEME, les véhicules au gaz occuperont une place plus importante en 2030 dans le parc automobile. La PPE fixe l'objectif de 20 % de bioGNV dans la consommation de GNV en 2023.

Toutefois, le développement des carburants alternatifs se heurte au phénomène bien connu de « la poule et de l'œuf » : l'offre d'infrastructures est trop faible pour permettre un essor des parcs de véhicules car les acheteurs craignent d'avoir des difficultés à s'approvisionner en énergie, et, réciproquement, les parcs de véhicules en circulation sont trop faibles pour que les distributeurs d'énergie trouvent une rentabilité économique dans le déploiement de points d'avitaillement.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, il est prévu de proroger jusqu'au 31 décembre 2021 le dispositif de déduction de 40 % en faveur des entreprises acquérant ou prenant en location de longue durée des véhicules dont le PTAC (poids total autorisé en charge) est supérieur ou égal à 3,5 tonnes alimentés au gaz naturel, au biométhane ou au carburant ED95. L'objectif est d'inciter les entreprises, et particulièrement les entreprises de transport routier de marchandises ou de voyageurs, à recourir à ce type de véhicules à faible émission de GES, **en levant le frein à l'investissement que constitue leur surcoût. Votre rapporteure souligne le fait que cette disposition fiscale s'inscrivant dans la durée constitue également un soutien à des filières émergentes de construction de poids lourds et d'autocars à faibles émissions. L'effort pourrait également porter sur le parc de véhicules GNV pour particuliers.**

SECONDE PARTIE : LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS : CONDITION D'UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE RÉUSSIE

I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX POUR UN BILAN MITIGÉ

A. UNE DES PRIORITÉS AFFICHÉES DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE

1. Le poids considérable du secteur du bâtiment dans la lutte contre le réchauffement climatique et les émissions de GES

Le secteur du bâtiment est, avec ceux des transports et de l'énergie, l'un des plus concernés par la problématique de la transition énergétique, et plus particulièrement par celle des économies d'énergie. Ces dernières années, et malgré une politique ambitieuse en matière d'efficacité énergétique, **la consommation d'énergie finale du secteur du bâtiment (segment résidentiel et tertiaire) se porte à 45 % de l'énergie finale consommée chaque année.** Ce secteur économique est le plus énergivore, devant les transports, l'agriculture et l'industrie. On estime aussi que **le secteur résidentiel-tertiaire est responsable de 30 % des émissions de gaz à effet de serre.**

Le parc de logement est responsable des deux tiers des émissions de l'ensemble des bâtiments, la France comptant près de trente millions de logements, dont sept à huit millions de passoires thermiques avec une empreinte carbone négative.

Prix de l'énergie et incitation à la rénovation énergétique des bâtiments

« Le prix de l'énergie est un déterminant important des travaux de rénovation énergétique. À cet égard, la trajectoire de hausse de la contribution climat-énergie (CCE), inscrite dans la loi et en cours de mise en œuvre, représente la première des politiques publiques d'incitation à la rénovation énergétique »⁽¹⁾.

2. La loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte a renforcé les objectifs de rénovation énergétique des bâtiments

La loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte a spécifiquement ciblé le secteur du bâtiment notamment dans son titre II intitulé « *mieux rénover les bâtiments pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois* ».

(1) « Aides à la rénovation énergétique des logements privés » établi par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable, Avril 2017

– L'article 1^{er} prévoit : « *de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes " bâtiment basse consommation " ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes* » (codifié à l'article L. 100-4 du code de l'énergie) ;

– L'article 3 prévoit que « *La France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020.* » ;

– L'article 5 dispose que « *Avant 2025, tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an [ce qui correspond aux étiquettes énergétiques G et F] doivent avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique.* ».

D'autre part, la programmation pluriannuelle 2016 de l'énergie (PPE) pour la France métropolitaine prévoyait entre autres choses de :

– Réduire fortement la consommation d'énergie (-12 % en 2023), et en particulier la consommation d'énergies fossiles (-22 % en 2023) ;

– Augmenter de plus de 70 % la capacité d'énergies renouvelables électriques et accroître de 50 % la production de chaleur renouvelable ;

– Réduire la production d'électricité d'origine nucléaire.

Enfin, afin de tenir compte des incertitudes affectant actuellement le monde de l'énergie tout en visant les objectifs ambitieux fixés par la loi TECV pour 2030, la PPE sera révisée en 2018 puis tous les 5 ans. D'ici la prochaine révision, un suivi régulier de l'atteinte des objectifs sera mis en œuvre.

3. Des progrès à réaliser dans le secteur du logement privé

Alors que le potentiel de marché est fort, avec environ 26 millions de logements du parc privé à rénover, les dépenses de travaux de rénovation énergétique sont stables depuis une décennie ce qui souligne l'absence de dynamique sur le marché de la rénovation énergétique des bâtiments.

Comme l'ont souligné l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dans un rapport rendu public en octobre 2017 consacré aux aides à la rénovation énergétique des logements privés : « *au regard de l'effort financier réalisé, les résultats de la politique de soutien à la rénovation énergétique paraissent modestes* ». Selon ce rapport, « *le rythme actuel des rénovations est très en deçà*

des objectifs de la loi de transition énergétique.»⁽¹⁾ En effet, le rythme de rénovation énergétique de logements est encore très loin de l'objectif de 500 000 logements rénovés par an. Selon le Syndicat des énergies renouvelables (SER) et Amorce, association des collectivités territoriales et des professionnels dans les domaines des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur, seuls entre 200 000 à 300 000 logements par an auraient fait l'objet d'une rénovation performante ou très performante en 2016.

Des précautions s'imposent dans l'interprétation des statistiques de rénovation énergétique des bâtiments. En premier lieu, les périmètres de ces statistiques varient selon les enquêtes réalisées. Ainsi, l'enquête OPEN réalisée par l'ADEME recense l'ensemble des opérations d'amélioration énergétique des logements du parc privé, sans comptabiliser le parc social. Son périmètre est donc plus restreint que celui de la loi TECV qui cible l'ensemble des logements existants. En second lieu, la définition de la rénovation énergétique peut également varier selon les sources. L'ADEME, par exemple, comptabilise les rénovations dites « performantes » qui correspondent aux logements ayant bénéficié de deux gestes de niveau « performant » (permettant d'obtenir les aides de l'État) dans deux postes différents.

Source : tableau de bord du Plan bâtiment durable, novembre 2016

Une des difficultés propres à la rénovation énergétique tient au fait que le consommateur a du mal à anticiper ce qu'il doit réaliser comme travaux et à évaluer le résultat obtenu. Tant que le consommateur raisonnera en termes de travaux classiques, la rénovation énergétique aura du mal à obtenir l'adhésion massive des citoyens. Pour enclencher une dynamique de massification des travaux de rénovation énergétique, la perception du consommateur devra évoluer. Une vision globale des travaux de rénovation énergétique doit être promue notamment avec le développement d'audits préalables du bâti (voir *infra*). Le frein financier à l'engagement de travaux de rénovation énergétique doit aussi être levé par un meilleur ciblage des crédits affectés.

B. UNE DYNAMIQUE AMORCÉE MAIS À RENFORCER

1. Le plan Bâtiment Durable

Créé en janvier 2009, le Plan Bâtiment Durable (PBD) est une structure atypique qui fédère l'ensemble des acteurs de l'immobilier et du bâtiment autour des enjeux de transition énergétique et environnementale. Son objectif principal est de mettre en mouvement la communauté professionnelle autour de ces sujets et d'assurer un lien permanent entre la société civile et les pouvoirs publics.

Le rapport 2016 du PBD dresse le panorama du déploiement du programme d'efficacité énergétique des bâtiments et présente les perspectives pour 2017. Huit ans après son installation, le PBD est un lieu privilégié de

(1) « Aides à la rénovation énergétique des logements privés » établi par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable, Avril 2017

dialogue entre l'ensemble des acteurs de la filière du bâtiment et de l'immobilier. Au regard des chiffres, l'évolution dans le secteur du bâtiment en matière d'émissions de CO₂ ou de consommation énergétique, va dans le bon sens. Ainsi, les émissions de CO₂ ont diminué de 12 % dans le secteur résidentiel-tertiaire depuis 1990 et les consommations d'énergie ont connu une stabilisation, voire une diminution ces dernières années pour les énergies fossiles (- 1,6 % /an entre 2002 et 2014). Si la dynamique semble installée, elle devra toutefois s'accélérer afin d'atteindre l'objectif de baisse de 60 % des émissions de CO₂ d'ici 2028-2030.

Le PBD se caractérise par son rôle de boîte à idées à l'égard des pouvoirs publics et de la filière. La force de proposition du PBD est alimentée par les divers rapports des groupes de travail. Depuis 2009, plus d'une trentaine de groupes de travail a été installée à l'initiative de l'équipe permanente ou à la demande des pouvoirs publics. Ces groupes ont conduit à la rédaction de plus de 40 rapports proposant des ajustements des dispositifs en place, des évolutions législatives ou réglementaires ou encore venant éclairer des sujets peu traités.

La mobilisation des territoires : l'exemple du PBD régional des Hauts-de-France (HDF)

Initié en 2012, le PBD régional des Hauts-de-France a connu une année de transition en 2016 sur le plan de l'animation et de l'intégration des dynamiques existantes, du fait de la fusion des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie. Or, dans les faits, ce PBD régional fonctionne davantage au niveau des anciennes régions, Picardie et Nord-Pas-de-Calais.

L'objectif premier de ce PBD régional était de relever le défi de la réhabilitation énergétique et environnementale des logements anciens en traitant les 1 400 000 logements passoires de la région d'ici 2050. En effet, le logement privé de la Région présente un besoin de rénovation énergétique considérable. Le parc à rénover est estimé à plus de 2 millions de logements dont 80 % sont des logements individuels et énergivores (construits avant la première Réglementation Thermique de 1975).

Le défi de la rénovation énergétique est écologique, économique et social, et les travaux générés par ces réhabilitations représentent une opportunité économique majeure pour la filière BTP notamment pour les TPE avec des emplois non délocalisables. Les économies d'énergie générées par les rénovations peuvent contribuer aux objectifs régionaux du futur volet climat-air-énergie du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADETT), notamment au travers d'un objectif de 18 000 rénovations par an à partir de 2025, et à alléger la facture de ménages modestes ou à revenus intermédiaires.

La Région HDF dispose de deux opérateurs de tiers financement. Le tiers financement consiste à proposer une offre de rénovation énergétique qui inclut le financement de l'opération et un suivi post-travaux, de telle sorte que le propriétaire n'a rien à financer car les économies d'énergies futures remboursent progressivement tout ou partie de l'investissement.

Le tiers-financement peut désigner l'accompagnement global (technique et financier), ou seulement l'accompagnement technique, selon qu'on le considère au sens large ou au sens plus strict. Il est à distinguer du tiers-investissement, qui est un cas particulier de tiers-financement dans lequel le propriétaire ne finance pas les investissements. Ces deux opérateurs de tiers financement sont dédiés à la rénovation énergétique des logements privés anciens, basés sur des modèles économiques différents, mais complémentaires :

En Picardie, il existe un service public de l'efficacité énergétique (SPEE) dont la gestion a été confiée à une régie dotée de la personnalité morale et dont l'activité s'est développée sur la base du tiers financement direct (prise en charge des travaux de réhabilitation par le SPEE, remboursement par le particulier sous forme de redevances), activité nécessitant un agrément spécifique.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, existait une Société Anonyme d'Économie Mixte Locale (SAEML) composée de 28 actionnaires publics (Région et Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)) et privés (fonds d'investissement, représentants des filières professionnelles du bâtiment). Son activité s'est développée sur la base du tiers financement indirect (financement des travaux par le système bancaire via un partenariat construit avec la SAEML). Néanmoins, après 18 mois d'exercice, le bilan de la SAEML n'a pu démontrer son efficacité à démultiplier les actions de rénovation des particuliers. Comme le nombre de dossiers accompagnés était de seulement 7 ménages en juin 2017, la structure a été liquidée par la Région.

L'objectif est désormais d'homogénéiser les politiques régionales sur son nouveau périmètre afin de proposer un dispositif unique adapté aux opportunités et aux problématiques locales, pour l'ensemble des habitants des HDF.

2. De réels efforts à réaliser dans le secteur tertiaire et par les collectivités publiques

Le secteur des bâtiments public et tertiaire accuse encore un retard important en matière de performance énergétique. La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (loi dite Grenelle I) prévoit que tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics soient soumis à un audit énergétique d'ici à 2010. Or, comme a pu le souligner M. Jean Pisani Ferry ⁽¹⁾ il n'existe toujours pas de recensement, ni d'audit de la performance thermique des bâtiments publics. Votre rapporteure rejoint donc les conclusions de M. Pisani Ferry selon lesquelles un travail préalable doit être mené en matière d'audit énergétique.

Les bâtiments des collectivités publiques doivent avoir un rôle d'exemplarité en matière de performance énergétique. C'est pourquoi le grand Plan d'Investissement (2018-2022), dans son volet transition écologique, recommande que les efforts portent en priorité sur la rénovation du patrimoine de l'État et des collectivités territoriales. **Une accélération du grand chantier de la rénovation thermique des bâtiments publics doit avoir valeur de signal.**

Conformément au Plan climat, le grand Plan d'investissement financera la rénovation thermique des bâtiments publics à hauteur de 4,8 milliards d'euros comprenant :

- 1,8 milliard d'euros destinés à rénover les bâtiments de l'État ;
- 3 milliards d'euros destinés à rénover les bâtiments des collectivités territoriales.

Amorce, lors de son audition, a toutefois regretté l'absence d'outil de politique territoriale de rénovation des logements comme ce qui peut exister en matière de climat avec le Plan climat-énergie territorial (PCET) et s'est inquiété d'un manque de moyens des collectivités territoriales pour financer la rénovation de logements. L'annonce de la signature de contrats de transition écologique entre l'État et les collectivités territoriales ne répond pas suffisamment à l'enjeu du financement, selon les associations environnementales auditionnées par votre rapporteure. Une proposition a ainsi été faite par Amorce et le CLER Réseau pour la transition énergétique consistant à verser une part de la composante carbone des taxes intérieures de consommation aux collectivités pour permettre l'aide à la rénovation énergétique de leurs bâtiments, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de performance. Selon les données du rapport fait au nom de la commission des

(1) *Audition de Jean Pisani Ferry devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du 4 octobre 2017*

finances sur le projet de loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾, la hausse de la trajectoire de la composante carbone devrait en effet rapporter 3,7 milliards d'euros à l'État en 2018 puis 6,5 milliards d'euros en 2019.

C. UN NIVEAU GLOBAL D'ENGAGEMENTS FINANCIERS EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS SATISFAISANT MAIS ENCORE TROP INSTABLE

1. Les certificats d'économies d'énergie

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) constitue l'un des principaux instruments de la politique de maîtrise de la demande énergétique. Il repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique et carburants automobiles depuis 2011).

Les vendeurs d'énergie obligés doivent promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès des ménages, collectivités territoriales ou professionnels. Ils choisissent librement les incitations qu'ils vont entreprendre et reçoivent des CEE lorsque ces actions ont un rôle moteur dans la réalisation, par le consommateur final, de travaux d'économies d'énergie. Les CEE sont exprimés en « kilowattheures cumulés actualisés » (« kWh cumac »), qui représentent, pour une opération donnée, la totalité des économies d'énergie attendues sur la durée de vie de l'opération.

Un objectif triennal est défini et réparti entre les fournisseurs d'énergie en fonction de leur volume de ventes. En fin de période, ils doivent justifier de l'atteinte de cet objectif en ayant obtenu suffisamment de certificats d'économies d'énergie. En cas de non-respect de leurs obligations en fin de période, les « obligés » sont tenus de verser une pénalité financière de 0,020 € / kWh cumac (obligation CEE « classiques ») ou 0,015 € / kWh cumac (obligation CEE « précarité »).

D'autres acteurs, appelés les éligibles, peuvent également obtenir des CEE en contrepartie des actions qu'ils mènent. Ce sont principalement les collectivités territoriales, l'Agence nationale de l'habitat (l'ANAH), les bailleurs sociaux, les sociétés d'économie mixte et sociétés publiques locales proposant du tiers-financement. Ils valorisent ces CEE en les revendant aux fournisseurs d'énergie.

Les CEE sont matérialisés par leur inscription sur un compte dans le registre national des certificats d'économies d'énergie (accessible sur le site www.emmy.fr), et sont échangeables de gré à gré.

(1) Rapport n° 273 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), tome I, exposé général par M. Joël Giraud, rapporteur général.

Le dispositif des CEE est cumulable avec le CITE et l'éco-prêt à taux zéro. En revanche, il n'est pas cumulable avec les aides du fonds chaleur et les opérations ne peuvent pas être réalisées dans le périmètre des installations soumises à des quotas d'émissions (ETS).

Entre le début du dispositif, le 1^{er} juillet 2006, et le 31 juillet 2017, 1 212 TWh cumac ont été délivrés dont 608 TWh cumac depuis le 1^{er} janvier 2015. Sur ce volume de 608 TWh cumac, 15,6 TWh cumac ont été délivrés aux collectivités territoriales et 19,8 TWh cumac aux bailleurs sociaux.

Les opérations réalisées sur la période 2006 2014 vont permettre d'économiser sur leur durée de vie (qui est en moyenne de 14 années) environ 4 mois de consommation française d'énergie. Cela signifie encore qu'on efface pendant 14 années la consommation d'énergie d'une ville d'environ 1,5 million d'habitants.

Pour la seule période 2011-2014, cela représente aussi :

– plus de 17 milliards d'euros d'investissements dans les travaux d'économies d'énergie ;

– plus de 3 milliards d'euros d'économisés annuellement par les consommateurs.

Depuis début 2011, le dispositif des CEE a permis d'impulser l'installation de :

Secteur résidentiel-tertiaire

– 1 000 000 chaudières individuelles et le remplacement de chaudières collectives pour 400 000 appartements ;

– 480 000 appareils de chauffage au bois ;

– 116 000 pompes à chaleur ;

– 260 000 m² de capteurs de chauffe-eau solaire dans les DOM (environ 50 000 logements) ;

– 45 millions de m² d'isolants (environ 300 000 logements dont les combles ou la toiture ont été isolés, et 125 000 dont les murs ont été isolés) ;

– plus de 3 millions de fenêtres à vitrage isolant ;

– 8 millions de lampes de classe A ;

– 6 millions de lampes LED de classe A + ;

Industrie

- 1,2 GW de puissance moteur équipée de variation électronique de vitesse sur moteur asynchrone ;
- 160 000 kW de puissance de compresseurs équipés de récupérateurs de chaleur ;

Agriculture

- 3 millions de m² de serres équipées de système de chauffage performant (ballons de stockage d'eau chaude de type « open buffer ») ;
- Près de 7 millions de m² de serres équipées d'ordinateur climatique ;

Éclairage public

- 250 000 luminaires d'éclairage public rénovés ;

Transports

- 1 million d'opérations aidées en covoiturage ;
- 64 000 chauffeurs formés à l'écoconduite ;
- 54 millions de litres de lubrifiants économiseurs d'énergie ;
- 6 200 poids lourds anciens remplacés par véhicules neufs Euro V.

En outre, l'étude qualitative menée par l'ADEME en 2013 a montré que :

– Les CEE catalysent la décision de travaux et incitent à faire des travaux plus performants : pour 75 % des ménages ayant bénéficié du dispositif, les CEE ont eu un rôle véritablement incitatif. Par ailleurs, entre 35 et 75 % des ménages considèrent que l'information et les conseils qu'ils ont reçus dans le cadre du dispositif CEE leur ont permis de choisir des travaux plus performants que ceux qu'ils avaient prévus initialement ;

– Le dispositif est additionnel aux aides publiques : plus de la moitié des ménages ayant bénéficié des CEE n'ont sollicité aucune aide publique ;

– Le dispositif permet effectivement de faire des économies d'énergie : 95 % des ménages pensent ou ont observé avoir réduit leur consommation énergétique à la suite de travaux.

Selon le rapport de la Cour des comptes de novembre 2013, « les certificats d'économies d'énergie ont eu un impact pour faciliter les investissements permettant de réduire la consommation d'énergie, à la fois par un soutien financier, la fourniture d'informations et de conseils aux investisseurs et la structuration des professionnels ». Cet impact « s'est progressivement accru au fur

et à mesure que les obligations supportées par les vendeurs d'énergie ont été renforcées ».

En 2015, la Cour des comptes relevait que le dispositif « participe activement à la réduction de la consommation d'énergie », et que son « efficacité s'est progressivement améliorée ces dernières années ». Il soulignait en outre ses principaux avantages : souplesse, autonomie laissée aux obligés, rôle en termes de sensibilisation, quantification des économies d'énergie réalisées, et coût très faible pour les finances publiques.

2. Des dispositifs d'incitation divers et changeants

L'État a consacré 3,2 milliards d'euros en 2016 à la politique d'aide à la rénovation de logements privés qui se répartissent ainsi :

– un peu plus de la moitié consacrée au **crédit d'impôt transition énergétique (CITE)** soit près de 1,7 milliard d'euros en 2016 ;

– un peu moins du tiers au **taux réduit de TVA à 5,5 %** (environ 1,1 milliard d'euros) ;

– un huitième au **programme « Habiter Mieux »** de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) ;

– les autres dépenses, notamment celles liées aux dispositifs de prêts à taux zéro (« éco-PTZ ») sont plus limitées.

Les dispositifs qui fonctionnent le mieux sont le CITE et le taux de TVA réduite.

Les objectifs affichés pour 2030 et 2050 restent, malgré dix années de politique active, hors de portée pour plusieurs raisons. Selon la Fédération Française du Bâtiment, les contraintes financières des maîtres d'ouvrage, mais aussi les fréquents changements des dispositifs de soutien, freinent l'essor des marchés. De plus, les temps de retour, liés aux prix de l'énergie, sont souvent supérieurs à vingt ans ce qui peut décourager les investisseurs.

Si le montant global des aides en faveur de la rénovation énergétique semble satisfaisant, il y a donc en revanche un réel besoin de stabilité et de visibilité de la part des professionnels et des ménages car les projets de rénovation énergétique s'inscrivent dans la durée. À ce titre, la reconduction chaque année d'un an du crédit d'impôt pour la transition énergétique par le projet de loi de finances est un facteur d'instabilité et d'insécurité pour les ménages. **Votre rapporteur est favorable, dans le cadre de la refonte du crédit d'impôt en prime pour 2019, à ce qu'une pérennisation de l'aide dans le temps soit garantie. La stabilité des aides offre de la visibilité aux ménages et facilite son appropriation par les professionnels du secteur.**

La Fédération Française du Bâtiment

La Fédération Française du Bâtiment (FFB) compte 50 000 entreprises adhérentes, dont 35 000 de taille artisanale, qui réalisent les deux tiers de la production annuelle de la profession (environ 126 milliards d'euros HT) et emploient les deux tiers des 1 038 000 salariés du secteur. Elle a pour mission de défendre et représenter les entreprises françaises du bâtiment, quelles que soient leurs tailles et activités, ainsi que d'améliorer les conditions d'exercice de la profession au travers de ses 140 Fédérations régionales, départementales, Unions et Syndicats Nationaux. La FFB a la volonté de promouvoir les actions dans le domaine de l'environnement visant à développer les bonnes pratiques des entreprises et améliorer l'image du bâtiment et de ses professionnels, acteurs de la construction durable.

Dans cette perspective, elle traite notamment des thèmes suivants :

- La transition écologique pour le secteur du bâtiment (économies d'énergie, limitation des émissions de carbone, énergies renouvelables, formation des professionnels) ;
- La performance environnementale des bâtiments et du cadre bâti, le confort et la santé à l'intérieur des bâtiments (qualité de l'air, de l'eau, sécurité des usagers, confort acoustique, thermique et visuel) ;
- Le management environnemental des entreprises tenant compte des chantiers à faibles nuisances (gestion des déchets).

II. L'HUMAIN AU CŒUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

A. DES PROFESSIONNELS AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

1. Un enjeu économique et social

L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments n'est pas seulement une réponse à des enjeux climatiques et environnementaux. Entreprendre des travaux de rénovation énergétique apporte aussi des bienfaits en termes financiers, de confort et de santé pour les ménages. En réduisant les besoins énergétiques et en facilitant la maîtrise de la consommation d'énergie, une rénovation réussie des bâtiments protège aussi durablement les consommateurs de la hausse tendancielle du coût de l'énergie.

L'enjeu de la transition n'est pas seulement énergétique, il est aussi économique et social. Cette transition soulève le défi des transitions professionnelles qui l'accompagne et face auquel les parties prenantes, que ce soit l'État, les collectivités territoriales mais aussi les organismes de formation, les entreprises et les syndicats doivent se mobiliser. Qu'ils s'agissent des constructeurs, des artisans ou encore des architectes ou des lotisseurs, ce sont tous les professionnels du secteur du bâtiment qui ont dû et doivent s'adapter aux nouvelles exigences de la performance et de la rénovation énergétique du bâti.

Votre rapporteure souligne trois difficultés principales dans la filière de la rénovation énergétique des bâtiments :

- la capacité à faire travailler les professionnels ensemble ;
- la montée en compétences des professionnels sur le marché de la rénovation énergétique ;
- la responsabilité post-travaux en cas de litige sur les résultats obtenus.

Les architectes, acteurs de la transition écologique et énergétique

Auditionnée par votre rapporteure, Madame Catherine Jacquot, présidente du Conseil national de l'Ordre des architectes (CNOA), a mis en avant la transformation de la profession d'architecte, en particulier pour intégrer la dimension de performance énergétique des bâtiments. Concepteurs de la ville et du cadre bâti, les architectes conçoivent et prescrivent environ 55 milliards d'euros de travaux par an. Les architectes sont donc des acteurs majeurs du marché de la rénovation énergétique pour réduire l'empreinte carbone ainsi que la consommation énergétique des bâtiments.

En réinvestissant le champ de l'habitat individuel, délaissé depuis la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, les architectes ont pour objectif d'intensifier leurs interventions sur des projets de rénovation de maisons individuelles et de petites copropriétés pour le compte de particuliers. Si les particuliers n'ont pas encore le réflexe de se tourner vers les architectes en vue d'entreprendre des travaux de rénovation énergétique, ces derniers ont développé de nombreux outils, notamment en faveur de la conduite d'audit global du bâti.

2. Le diagnostic préalable aux travaux de rénovation énergétique des bâtiments

Le diagnostic de performance énergétique (DPE) est aujourd'hui l'outil principal pour identifier les travaux de rénovation énergétique à réaliser, alors même qu'il fait l'objet de nombreuses critiques. Le DPE reste l'outil d'évaluation préalable privilégié des ménages grâce à son coût abordable entre 100 € et 200 € selon UFC Que Choisir par comparaison à l'audit dont le coût avoisine les 1 000 €.

Votre rapporteure s'interroge sur la possible prise en charge de cet audit préalable dans le cadre du CITE. Une évolution de ce crédit d'impôt en prime dès 2019 a été annoncée afin de concentrer sur les travaux et les équipements les plus efficaces s'inscrivant dans la transition énergétique. Une vraie réflexion sera nécessaire pour optimiser les effets de cet outil important pour la rénovation énergétique.

Focus : le diagnostic performance énergétique

Le diagnostic performance énergétique (DPE) est un document qui donne un aperçu de la performance énergétique d'un logement par une estimation de sa consommation énergétique et de son taux d'émission de GES. L'initiative de faire réaliser un DPE appartient au vendeur du logement ou au bailleur et doit être intégrée au sein d'un dossier de diagnostic technique. Il doit être réalisé dans tous les logements d'habitation lors de leur mise en vente ou mise en location.

Valable pendant dix ans, le DPE doit être réalisé par un professionnel certifié et doit être réalisé à partir d'un logiciel réglementé avec deux étiquettes : une étiquette énergie et une étiquette climat (impact de la consommation énergétique annuelle du logement sur les émissions de GES).

UFC que Choisir, dans une enquête publiée en septembre 2017, dresse un bilan de la fiabilité des DPE en évoquant des « résultats encore calamiteux ». ⁽¹⁾ Les écarts d'estimation relevés dans l'étude iraient, selon cette étude, jusqu'à trois classes énergétiques. Selon l'association de défense des consommateurs, le principal problème réside dans l'état des lieux fait par les diagnostiqueurs. Elle préconise donc d'engager la responsabilité des professionnels en rendant opposables les DPE.

Le diagnostic préalable, dans son volet carbone, doit également être sensiblement amélioré. Selon la FIEEC, le DPE ne prend pas en compte toutes les technologies nouvelles et est insuffisant en matière d'efficacité carbone d'un logement.

B. AMÉLIORER LES RAPPORTS DE CONFIANCE ENTRE PROFESSIONNELLES ET CONSOMMATEURS

Deux obstacles majeurs à la généralisation des travaux de rénovation énergétique et, en conséquence, à la réduction de la consommation énergétique du secteur du bâtiment subsistent :

– d'une part, la problématique de la responsabilité post-travaux qui est aujourd'hui portée par le consommateur ;

– d'autre part, l'implication des particuliers dans la phase post rénovation énergétique du bâti.

1. Le label « Reconnu Garant de l'Environnement »

Selon l'association UFC Que Choisir, auditionnée par votre rapporteure, il est aujourd'hui encore compliqué pour un consommateur qui souhaite réaliser des travaux de rénovation énergétique de bien identifier les professionnels compétents et qualifiés.

Le label RGE « Reconnu Garant de l'Environnement », qui est une reconnaissance accordée par les pouvoirs publics et l'ADEME à des professionnels du secteur du bâtiment et des énergies renouvelables engagés dans

(1) *Que Choisir Mensuel n° 561 - septembre 2017*

une démarche de qualité, et qui conditionne l'obtention de certaines aides publiques, constitue une première initiative permettant une montée en compétences des entreprises. Cependant, d'après l'association de défense des consommateurs, ce label ne serait ni suffisant ni satisfaisant et ne garantirait pas de réelle différence entre les professionnels qui en bénéficient et les autres du fait d'un défaut de contrôle et d'un manque de formations de qualité.

Pour fiabiliser ce label, il faudrait des contrôles plus importants et plus réguliers, une offre de formation des professionnels plus étoffée et mieux ciblée ainsi que des outils d'évaluation des travaux réalisés plus fiables.

Par ailleurs, comme l'a souligné un rapport de l'IGF et de la CGEDD sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés, l'octroi du label ne valide pas une capacité à conseiller le consommateur de manière globale sur les travaux à mener dans son logement pour atteindre un objectif donné de performance énergétique. Ainsi, « *le label RGE ne permet pas aux ménages d'être suffisamment guidés sur les travaux prioritaires ni d'être informés de manière précise sur la qualité de l'exécution* ».

2. Structurer en priorité un mécanisme de responsabilité

Il existe aujourd'hui des problèmes de litiges sur l'évaluation post-travaux qui pose la question de la responsabilité. En l'absence de critères fiables et objectifs d'évaluation des travaux réalisés, les professionnels allèguent trop souvent de performances en se fondant sur les résultats de performance propre à l'équipement, sans forcément tenir compte de l'environnement spécifique au logement rénové.

Selon l'association UFC-Que Choisir, ce sont les consommateurs qui portent effectivement le risque lorsqu'ils entreprennent des travaux de rénovation de leur logement. Or, il faudrait que le risque soit porté par les professionnels entreprenant les travaux car eux seuls sont en capacité à se former et à s'assurer. Les professionnels ne seraient responsables que s'ils font des allégations de performance, lesquels seraient obligés de les notifier sur le devis de travaux. Un tel mécanisme rétablirait la confiance entre le consommateur et les professionnels du secteur de la rénovation énergétique en rendant opposables les engagements de performance.

Il faut noter que les architectes sont assurés pour leur profession, c'est-à-dire qu'ils sont couverts en cas de réalisation de travaux, ce qui représente une sécurité pour le particulier.

3. Inscrire le « pilotage énergétique de l'habitat » dans le quotidien des ménages

Il faut placer le consommateur au cœur de la rénovation énergétique de son logement en lui donnant les bonnes informations et les bons outils pour « piloter son logement » afin de réaliser une gestion active de la rénovation énergétique. À l'image du tableau de bord pour conduire une voiture, de la même manière, il faudrait des outils adaptés pour piloter son habitat afin d'en suivre la consommation énergétique.

Sans personne pour les comprendre ni les mettre en œuvre, les innovations techniques et numériques dans le bâtiment ne répondront pas efficacement à la transition énergétique. Comme le rappelle le CLER, la démarche de sobriété doit impliquer au mieux les habitants, donner la main aux utilisateurs et faire appel à leur intelligence. C'est pourquoi, il est essentiel de compléter l'offre de rénovation énergétique des logements privés d'un accompagnement adapté et d'actions sur mesure pour inciter au passage à l'acte et obtenir des réductions effectives de la consommation en assurant un suivi post-travaux.

C. DES MÉTIERS D'AVENIR

1. Une structuration nécessaire

Les acteurs de la rénovation énergétique sont encore trop dispersés, notamment du point de vue du consommateur qui a du mal à identifier les professionnels pertinents pour entreprendre leurs travaux de rénovation.

Une politique de structuration de la filière mériterait d'être menée, selon votre rapporteure, afin de garantir une maîtrise suffisante par les artisans des techniques de rénovation thermique les plus efficaces.

Cette structuration attendue de la filière pourrait s'appuyer sur le service public de la performance énergétique de l'habitat, lequel prévoit le déploiement sur l'ensemble du territoire d'un **réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique** qui assurent une mission d'accueil, d'information et de conseil du consommateur et fournissent les informations techniques, financières, fiscales et réglementaires nécessaires à l'élaboration de son projet de rénovation.

Ce réseau est actuellement constitué de 450 Points Rénovation Info Service, développés dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) par les Espaces Info Énergie (pour les conseils techniques), les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) et les opérateurs de l'ANAH pour les publics précaires.

2. Répondre à l'enjeu de la formation et de l'adaptation

Votre rapporteure tient à souligner la convergence des points de vue sur la nécessité d'une montée en compétences de la filière de la rénovation énergétique à tous les stades. Il est nécessaire d'accompagner la filière entière dans la transition écologique et énergétique en formant notamment les artisans du bâtiment.

Aujourd'hui, l'offre de conseillers énergéticiens ou d'artisans capables de conseiller les ménages sur une approche d'ensemble de la rénovation énergétique est très insuffisante en France, ce qui est un frein majeur à l'intensification de la rénovation énergétique des logements. D'un point de vue général, un consensus se dégage sur le constat qu'en France, il n'y a pas de professionnels ni de formations suffisantes pour permettre une transition écologique et énergétique réussie susceptible d'atteindre ses objectifs.

L'article 1^{er} de la loi TECV prévoit à cet effet un renforcement de la formation initiale et continue aux problématiques et aux technologies de l'énergie, notamment par l'apprentissage, en liaison avec les professionnels impliqués dans les actions d'économies d'énergie.

Il est donc urgent d'adapter les contenus et les parcours des formations initiales aux besoins de la transition énergétique et des nouvelles attentes du marché du travail.

À ce titre, une initiative mérite d'être saluée et encouragée. L'ADEME et le Plan Bâtiment Durable, en partenariat avec France Université Numérique, se sont associés pour développer la plateforme de formation en ligne ouverte à tous (FLOT ou MOOC en anglais) intitulé « Bâtiment Durable ». C'est la première plateforme de MOOC dédiée au bâtiment durable, issue d'un projet collaboratif de l'ensemble des professionnels de la filière bâtiment.

III. UN FINANCEMENT DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE À ADAPTER ET À REDÉPLOYER

A. REPENSER LES FINANCEMENTS EXISTANTS POUR LEVER TOUT FREIN FINANCIER À L'ENGAGEMENT DE TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

1. Améliorer le fléchage des crédits en direction des ménages dits précaires

La facture énergétique est aujourd'hui le deuxième poste de dépenses courantes d'un ménage et un foyer sur cinq est en situation de précarité énergétique. Comme le souligne M. Jean Pisani Ferry dans son rapport remis au

Premier ministre, « *la transition écologique doit donc comporter un volet social pour accompagner les ménages les moins capables d'en supporter les coûts* »⁽¹⁾.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement définit ainsi la précarité énergétique : « *est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat* ». Selon l'ADEME, pour quantifier la précarité énergétique, il est d'usage de comptabiliser les ménages qui consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie dans le logement : ils sont 3,8 millions, soit 14 % des ménages au niveau national. Mais si l'on prend en compte les différents indicateurs étudiés par l'Observatoire national de la précarité énergétique, ce sont **5,1 millions de ménages (12 millions d'individus) qui sont en situation de précarité énergétique.**

La plupart des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique (tarifs sociaux puis chèque énergie, Fonds solidarité logement) sont surtout des dispositifs permettant de garantir le paiement de factures énergétiques sans résoudre la question de la précarité énergétique. Selon l'association Amorçe, les dispositifs de soutien pour les ménages en situation de précarité énergétique, qui ne sont pas en mesure d'autofinancer leurs travaux, sont très insuffisants et les propriétaires-bailleurs sont peu concernés. Seul le programme « Habiter Mieux », mis en place par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) permet d'atteindre 50 000 rénovations dans les ménages en situation de précarité, principalement chez les propriétaires occupants. Ces réalisations sont encore éloignées des engagements pris.

Le Plan Climat, présenté le 6 juillet 2017 par le ministre de la transition écologique et solidaire, a donc pris l'engagement d'**éradiquer la précarité énergétique en dix ans** en annonçant la publication d'une feuille de route pour le quinquennat en septembre 2017 (qui à la date du présent rapport n'a pas encore été publiée) et un plan d'investissement de 4 milliards d'euros dédiés à :

- un accompagnement proposé à tous les propriétaires et occupants en situation de précarité énergétique avec solution de rénovation et de financement adaptée ;
- des premiers audits dès 2018 pour des travaux finis à l'hiver 2018/2019 ;
- des mesures coercitives et incitatives pour que les propriétaires rénovent les « passoires thermiques » mises en location.

Le problème principal pour les ménages précaires reste néanmoins celui du reste à charge lorsque des travaux sont engagés.

(1) « *Le Grand Plan d'Investissement 2018-2022* », rapport au Premier ministre, Jean Pisani Ferry, Septembre 2017

2. Pour un doublement du fonds chaleur

La chaleur représente 50 % de la consommation énergétique du pays (avec le gaz et le pétrole essentiellement). Augmenter la part des énergies renouvelables à 50 % de la production de chaleur permettrait d'accroître les emplois locaux en faisant baisser l'empreinte carbone et les coûts pour le consommateur.

a. Présentation du dispositif

Créé en décembre 2008 et géré par l'ADEME, le fonds chaleur a été mis en place par l'article 19 de la loi dite Grenelle I afin de soutenir la production de chaleur à partir de sources renouvelables.

Le fonds chaleur soutient ainsi le développement de l'utilisation de la biomasse, de la géothermie, du solaire thermique, des énergies de récupération, ainsi que le développement des réseaux de chaleur utilisant ces énergies. Les secteurs concernés sont l'habitat collectif, le tertiaire, l'agriculture et l'industrie.

Il contribue ainsi à l'atteinte des objectifs énoncés dans le paquet énergie-climat 2020 de l'Union européenne et dans la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte :

– **objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'ici 2020** et un objectif de 19,7 Mtep [million tonne équivalent pétrole] de chaleur renouvelable consommée ;

– **objectif d'ici 2030 de porter la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation finale brute d'énergie et à 38 % de la consommation finale de chaleur ;**

– **multiplier par 5** la quantité de chaleur et de froid renouvelable et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid.

Le fonds chaleur a été doté d'une enveloppe de 1,7 milliard d'euros pour la période 2009–2016, soit une moyenne de 212 millions d'euros. En 2016, le fonds a été doté de 213 millions d'euros entièrement engagés.

b. Un bilan très positif à saluer

Votre rapporteure tient à saluer le bilan très positif du fonds chaleur, tant du point de vue des résultats obtenus que du fonctionnement, reconnu de façon unanime par l'ensemble des organismes auditionnés dans le cadre du rapport pour avis. La Cour des comptes en a également souligné le caractère efficace en examinant la quantité d'argent public investi rapportée aux quantités de tonnes équivalent pétrole renouvelables produites, en particulier pour les réalisations mobilisant la biomasse.⁽¹⁾

(1) « La politique de développement des énergies renouvelables », rapport public thématique, Cour des comptes, 2013

Sur la période 2009-2016, l'ADEME a engagé 1,7 milliard d'euros pour soutenir près de 4 000 opérations qui ont généré un montant d'investissement de plus de 5 milliards d'euros et une production de 1,973 million de tep/an. L'objectif de production supplémentaire de chaleur renouvelable ou de récupération assigné au fonds chaleur est de 5,47 Mtep d'ici 2020. **À ce jour, 36 % de l'objectif 2020 est atteint à un coût pour la puissance publique très performant de 43 €/tep soit 3,7 MWh.**

– le fonds chaleur est un outil très performant : 3 €/MWh pour une chaufferie dans l'industrie, 10 €/MWh pour une chaufferie collective biomasse, à comparer au soutien à la biomasse électricité qui est de l'ordre de 80 à 100 €/MWh ;

– le fonds génère des investissements trois fois plus élevés que les aides apportées ;

– il permet d'éviter les émissions annuelles de 2,7 millions de tonnes de CO₂. En outre, sur la période 2009-2016, le fonds chaleur a entraîné la substitution annuelle supplémentaire de 1,973 million de tonnes équivalent pétrole ;

– enfin, en incitant les réseaux de chaleur à recourir aux énergies renouvelables et de récupération, le fonds chaleur a également un impact positif important en termes sociaux, puisqu'il se traduit par une stabilisation, voire une diminution de la facture des ménages.

c. Perspectives

– Doublement du fonds chaleur

En tenant compte des derniers indicateurs sur la consommation finale de chaleur renouvelable en 2016, et en considérant que le fonds chaleur finance 50 % de l'accroissement des tonnes équivalent pétrole, les objectifs de 2023 de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) impliquent de créer en moyenne chaque année des unités de production à hauteur de 550 ktep/an à 800 ktep/an de chaleur renouvelable, **soit trois à quatre fois plus de tonnes équivalent pétrole qu'actuellement.**

En vue de tripler, voire de quadrupler le volume de projets aidés par le fonds chaleur, le doublement immédiat du fonds est nécessaire et essentiel selon votre rapporteure pour respecter la trajectoire définie par la loi TECV. Une multiplication par 3 d'ici 2020 puis par 5 d'ici 2030 pourrait également être nécessaire selon le prix des énergies fossiles. Il doit être accompagné d'une augmentation significative de la trajectoire contribution climat-énergie.

Comme nous l'a indiqué l'ADEME, il y a actuellement 400 millions d'euros de projets en portefeuille prêts pour le fonds chaleur, ce qui serait largement suffisant pour répondre au doublement du fonds.

– **Maintien de la trajectoire du prix du carbone**

La confirmation de la trajectoire du prix du carbone est essentielle, puisqu'elle permettra de renforcer l'attractivité des projets de chaleur renouvelable pour les investisseurs. Elle pourrait progressivement réduire d'un quart voire d'un tiers le coût de la mesure, puisque l'aide du fonds chaleur est calculée en fonction du différentiel de compétitivité entre la production de chaleur renouvelable et une solution gaz de référence.

Votre rapporteure tient à souligner que l'article 9 du projet de loi de finances pour 2018 va dans le bon sens. Il fixe une trajectoire de la composante carbone pour la période 2018-2022, en retenant un objectif plus ambitieux que celui fixé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. La valeur de la composante carbone des tarifs des taxes intérieures de consommation (TIC) est fixée à 44,60 euros par tonne de dioxyde de carbone en 2018, 55 euros en 2019, 65,40 euros en 2020, 75,80 euros en 2021 et 86,20 euros en 2022.

L'exemple d'un réseau de Chaleur dans la communauté urbaine d'Arras

Soutenu financièrement par l'ADEME via le fonds chaleur (4,5 millions d'euros sur un coût total de 15 millions d'euros), ce projet a permis de passer de 10 à 20 kilomètres de tunnels de chaleur dans l'agglomération d'Arras, sans financement de la communauté urbaine. Il a entraîné une baisse de la dépense des ménages. L'investisseur compte sur 20 ans pour que le système devienne rentable avec des frais de maintenance peu élevés (seulement deux ouvriers nécessaires).

La rénovation énergétique d'un logement représente un investissement coûteux pour les ménages : en moyenne près de 10 000 euros par logement selon l'étude OPEN publiée par l'ADEME en 2016, alors même que cette rénovation n'est rentable qu'à long terme. Il est donc nécessaire d'inciter à la réalisation de tels travaux par des outils fiscaux et budgétaires.

B. REPENSER LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DANS SA GLOBALITÉ

L'appropriation citoyenne de la rénovation énergétique passe entre autres par :

- la systématisation d'un audit global préalable aux travaux ;
- la hiérarchisation dans la réalisation des travaux.

1. Rendre systématique l'étude préalable et globale du bâti

La réalisation par un maître d'œuvre indépendant d'un diagnostic ou d'un audit global avant tous travaux sur le parc existant est la condition d'une rénovation de qualité conduite selon les règles de l'art. Si l'évaluation préalable

est mauvaise ou erronée, les propositions de travaux ne seront pas cohérentes, voire inadaptées ou insuffisantes. Ce diagnostic permettrait de proposer des solutions de rénovation performantes, à même de garantir à l'usager un meilleur confort, d'augmenter la valeur patrimoniale de son bien et de le prémunir contre les risques éventuels liés à une rénovation mal pensée. Le diagnostic global est donc clairement de nature à encourager le passage à l'acte de travaux de rénovation. Il pourrait constituer le premier élément du Passeport énergétique d'un logement ou bâtiment (Carnet de suivi et d'entretien du logement).

Il est à noter que l'article 11 de la loi TECV prévoit **la création d'un carnet numérique du logement**, ayant vocation à mentionner ses éléments de performance énergétique, obligatoire pour tout logement neuf pour les permis de construire déposés à compter du 1^{er} janvier 2017.

La réalisation systématique d'un audit préalable du bâti permettrait également aux ménages de se projeter et d'anticiper la rénovation et le remplacement de leurs équipements. Selon la FIEEC, une telle mesure éviterait aux consommateurs d'agir systématiquement dans l'urgence lorsque leurs équipements tombent en panne et de privilégier des solutions de remplacement rapides et économes sans tenir forcément compte de la performance énergétique de l'équipement acheté, faute de temps.

Pour généraliser et rendre obligatoire la réalisation d'un audit global préalable, il pourrait être envisagé, dans le cadre de la réforme du CITE (cf. *supra*) de l'intégrer dans le champ des dépenses éligibles au crédit d'impôt puis du mécanisme de prime qui sera mis en place.

Inclure les ménages en situation de précarité

Pour répondre aux besoins spécifiques des ménages en situation de précarité, les collectivités territoriales ont la possibilité d'activer un **Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)**, un programme d'information financé par les certificats d'économie d'énergie « Précarité Énergétique ». Il est destiné à accompagner les dispositifs locaux de lutte contre la précarité énergétique en se concentrant **sur le repérage et le conseil personnalisé aux ménages modestes, par des visites à domicile permettant de réaliser un premier diagnostic sociotechnique de la situation.**

Un SLIME intègre systématiquement trois étapes :

- l'organisation d'une chaîne de détection ;
- un diagnostic sociotechnique au domicile des ménages identifiés ;
- l'orientation des ménages vers des solutions durables et adaptées pour sortir de la précarité énergétique.

Ce dispositif tente d'**éviter les opérations purement curatives** qu'il faut sans cesse renouveler d'une année sur l'autre sans que la situation des ménages ne soit réellement améliorée.

Le CLER réseau pour la transition énergétique, qui coordonne les SLIME en partenariat avec les collectivités territoriales, préconise qu'ils soient étendus à l'ensemble du territoire et complétés par la mise en place systématique de fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie.

Ces **fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie**, qui existent dans certains départements, viennent compléter les aides, notamment celles de l'ANAH, au titre du programme « Habiter Mieux », et les prêts existants. Ils peuvent être mobilisés pour financer des diagnostics préalables.

2. Privilégier la hiérarchisation des travaux à réaliser en vue d'atteindre une meilleure performance énergétique du bâti

L'un des problèmes actuels de la rénovation énergétique est que dans 50 % des cas, les travaux de rénovation entrepris se révéleraient incomplets selon des données communiquées par EDF lors de leur audition.

La rénovation énergétique du bâti doit donc se faire étape par étape à l'issue du bilan de l'audit global du bâtiment. Une prescription hiérarchisée des travaux permettrait de définir une trajectoire de rénovation et de procéder par étapes.

Si l'on veut parvenir à un parc de bâtiments entièrement de niveau bâtiment basse consommation (BBC) ou équivalent en 2050, selon l'objectif fixé par la loi TECV, un **parcours de travaux du bâtiment** doit être pensé dès le départ, pour que les étapes puissent s'enchaîner dans une logique technique et économique pertinente, avec des travaux réalisés dans le bon ordre et selon le bon dimensionnement, tout en répondant aux objectifs des propriétaires. **L'objectif est de disposer d'un ensemble d'outils attachés au bâtiment pour assurer le**

pilotage et le suivi de son parcours de rénovation qui le conduira au niveau BBC en une ou plusieurs étapes au plus tard en 2050. Des outils sont déjà en cours de conception ou de déploiement : **le passeport de la rénovation et le carnet numérique du bâtiment.**

– Le carnet numérique permet de garder l'historique des travaux réalisés, indépendamment des changements de propriétaires ;

– Le passeport de la rénovation comprend un audit du bâtiment et des préconisations de travaux et est versé au carnet numérique du bâtiment.

3. D'une logique de moyens à une logique de résultats

À l'issue des auditions conduites et à la lecture du rapport de la CGEDD et de l'IGF ⁽¹⁾, la question de la pertinence de l'approche retenue dans l'attribution des aides à la rénovation énergétique des bâtiments se pose avec acuité. Les deux dispositifs principaux d'aides que sont le CITE et la TVA à taux réduit incitent à l'acquisition d'équipements à des normes supérieures à celles de la réglementation, mais sans exigence minimale quant à l'amélioration énergétique globale réalisée.

Votre rapporteure est d'avis qu'il serait plus efficace de moduler les aides en fonction de la performance énergétique atteinte qu'en fonction du type d'équipement. L'association UFC Que Choisir plaide également pour cette réorientation des aides en soulignant que cette modulation inciterait le consommateur à chercher la performance énergétique en priorité et supprimerait les effets d'aubaine et limiterait les risques de captation par les professionnels. À ce titre, le remplacement d'une chaudière, sans entreprendre d'autres travaux plus globaux pour réduire la consommation et améliorer la performance énergétique du logement, relèverait de l'entretien et non plus de la rénovation énergétique.

Votre rapporteure reste toutefois attachée à l'idée de progressivité de l'aide afin de ne pas exclure *de facto* du dispositif des équipements et des travaux d'entretien tout de même bénéfiques à la rénovation énergétique, bien que moins performants en comparaison d'autres équipements. En effet, comme le rappelle la mission de l'IGF et du CGEDD sur les aides à la rénovation, le marché ne serait pas encore suffisamment mûr pour un basculement à très court terme vers une logique d'aide totalement liée à la performance (aide globale).

Il est à noter que le programme « Habiter Mieux » de l'Agence nationale de l'habitat s'inscrit déjà dans la logique d'aide globale ciblée sur l'efficacité qui consiste à exiger l'atteinte d'un certain niveau de performance énergétique pour bénéficier des aides. L'obtention de l'aide est conditionnée à une réduction d'au moins 25 % de la consommation énergétique conventionnelle du logement. Dans le cas de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), le bénéfice de l'aide est ouvert dès la

(1) « Aides à la rénovation énergétique des logements privés » *op. cit.*

réalisation de deux types de travaux de rénovation énergétique et dont le montant est supérieur à partir de trois types de travaux ce qui ouvre une solution intermédiaire entre la logique d'aide par élément et la logique d'aide globale.

Il ne faut pas non plus négliger le volet carbone de la rénovation énergétique en tenant compte de l'efficacité carbone des bâtiments. La création du label E+C-, associant l'efficacité énergétique et l'empreinte carbone du bâtiment et des matériaux utilisés pour sa construction sur l'ensemble du cycle de vie est une avancée qu'il faudrait retrouver à toutes les étapes de la rénovation énergétique, y compris dans la modulation des aides accordées.

Ces évolutions permettront de passer de la logique de moyens à la logique de résultats dans le domaine de la rénovation énergétique. Elles devront s'appuyer sur une montée en compétences indispensable des professionnels pour les doter des capacités techniques à mener des travaux coordonnés avec un objectif de performance.

C. RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

En annonçant une transformation du crédit d'impôt en prime à partir de 2019 et en modifiant son assiette pour 2018, le projet de loi de finances fait de l'année 2018 une année de transition pour ce dispositif d'aide à la rénovation énergétique. **Votre rapporteure plaide pour que cette année de transition soit également une année de réflexion** pour faire évoluer en profondeur le dispositif pour le rendre à la fois plus efficace, plus accessible et l'inscrire dans cette logique de performance énergétique recherchée.

1. Présentation du dispositif

Prévu par l'article 200 *quater* du code général des impôts, le CITE permet aux contribuables, propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit de leur habitation principale de bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu **au titre des dépenses effectivement engagées pour l'amélioration de la qualité environnementale et pour la rénovation énergétique de leur logement**. Ce crédit d'impôt est égal à **30 % des dépenses engagées**. Les dépenses sont retenues, pour le calcul du crédit d'impôt, dans la limite de 8 000 euros pour une personne seule et de 16 000 euros pour un couple soumis à l'imposition commune.

Les dépenses éligibles, qui ont fluctué au cours du temps, concernent notamment :

- l'acquisition de chaudière à haute performance énergétique ;
- de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées et des parois opaques ;
- de volets isolants et de portes d'entrée donnant sur l'extérieur ;

- d’appareil de chauffage fonctionnant au bois ou à d’autres biomasses ;
- d’équipement de production d’énergie utilisant une source d’énergie renouvelable ;
- de pompes à chaleur et d’appareils de régulation de chauffage.

Le montant de la dépense fiscale est en hausse depuis 2015 pour atteindre près de 1,7 milliard d’euros en 2016 et en 2017, ce qui représente un gain moyen retiré par les foyers bénéficiaires de 1 430 euros en 2016.

2. Les modifications prévues pour 2018

L’article 8 du projet de loi de finances pour 2018 proposait initialement de proroger et d’aménager le CITE ⁽¹⁾ :

- Prorogation d’une année du CITE.

Les dépenses payées au titre de l’acquisition des équipements éligibles pourront bénéficier du crédit d’impôt jusqu’au 31 décembre 2018, au lieu du 31 décembre 2017. Cette mesure s’inscrit dans la lignée des deux précédentes prorogations, intervenues en lois de finances pour 2016 et 2017.

- Exclusion des chaudières à fioul et des fenêtres, volets isolants et porte d’entrée du champ du CITE

En premier lieu, l’article 8 prévoit d’exclure des dépenses éligibles au crédit d’impôt les chaudières à haute performance énergétique utilisant le fioul comme source d’énergie à compter du 27 septembre 2017. Cette disposition s’inscrit dans le prolongement du Plan Climat, qui fixe pour objectif la fin des énergies fossiles, alors même que le fioul est l’énergie la plus carbonée.

En second lieu, l’article exclut les dépenses au titre de matériaux d’isolation thermique des parois vitrées, des volets isolants et des portes donnant sur l’extérieur de l’assiette du crédit d’impôt en deux étapes :

- d’abord par une diminution à 15 % du taux du CITE pour les dépenses payées entre le 27 septembre 2017 et le 27 mars 2018 ;

- puis à compter du 28 mars 2018, ces dépenses ne seraient plus éligibles.

Votre rapporteure soutient ce recentrage du crédit d’impôt vers les matériaux, équipements et appareils présentant le meilleur coût-bénéfice environnemental. En effet, les changements de portes, fenêtres et volets isolants impliquent une dépense publique importante (630 millions d’euros au titre de

(1) Lors de l’examen du texte en première lecture séance publique à l’Assemblée nationale, un amendement de suppression de l’article 8 (n° I-1357), déposé par le Gouvernement afin de reporter le recentrage du CITE au 1^{er} janvier 2018 et de déplacer l’examen de l’article en seconde partie du PLF, a été adopté.

l'année 2015) alors même qu'ils représentent un rapport très défavorable entre l'euro dépensé et l'économie induite. Quelques risques méritent toutefois d'être pris en compte, notamment celui d'une dégradation de la performance des fenêtres avec un retour sur le marché d'installations avec des niveaux de performance énergétique moins efficace. En cela, le maintien du taux réduit de 5,5 % de TVA pour ces catégories d'équipement garantit une continuité du soutien à cette filière.

Lors de l'examen du texte en première lecture en séance publique à l'Assemblée nationale, un amendement de suppression de l'article 8 (n° I-1357), déposé par le Gouvernement afin de reporter le recentrage du CITE au 1^{er} janvier 2018 et de déplacer l'examen de l'article en seconde partie du PLF, a été adopté.

Suite aux inquiétudes exprimées par les professionnels et artisans du bâtiment, le Président de la République, lors de la quatrième édition des « 24 heures du bâtiment » organisée par la Fédération française du bâtiment (FFB), s'était engagé pour le maintien en l'état du dispositif jusqu'à la fin de l'année 2017 pour éviter toute « *rupture brutale* ». Ainsi, M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, lors du débat en séance publique a proposé la suppression de l'article 8 « *afin d'acter que l'arrêt des aides au 27 septembre [...] était un peu abrupt* ». Il s'est par ailleurs engagé à ce que le débat ait lieu en deuxième partie du projet de loi de finances.

Il est à noter que la commission du développement durable conjointement avec la commission des finances et la commission des affaires économiques auditionneront, en amont de l'examen en séance publique de la seconde partie du projet de loi de finances, le CGEDD, l'IGF, l'ADEME, la FFB ainsi que la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) sur la réforme du CITE.

3. Poursuivre la réflexion sur la réforme du CITE

Une vraie réflexion sur l'évolution du CITE mériterait d'être entreprise en 2018, année de transition. Si le CITE est l'un des principaux outils à destination des particuliers qui souhaitent améliorer la performance énergétique de leur logement, ce dispositif d'aide à la rénovation se heurte toutefois à deux défis :

– le passage à une logique de rénovation globale du bâtiment et non de réalisation de travaux « équipement par équipement » ;

– le reste à charge pour les ménages, en particulier pour les ménages en situation de précarité énergétique.

L'annonce de la transformation du crédit d'impôt en mécanisme de prime va dans le bon sens selon votre rapporteure pour lever la contrainte de liquidité des ménages et accompagner le plus efficacement possible la politique de rénovation des logements. Toutefois, beaucoup de questions subsistent à ce stade sur ce nouveau dispositif d'aide. On ne connaît ni son fonctionnement, ni son coût, ni l'administration qui sera en charge de son versement. La Fédération française du bâtiment plaide pour que la prime soit touchée avant la réalisation des travaux sur la base d'une attestation sur honneur et que les travaux soient écoconditionnés, c'est-à-dire réalisés par des entreprises qualifiées RGE. En outre, votre

rapporteuse prône une stabilisation du dispositif d'aide dans la durée pour donner plus de visibilité aux ménages et aux professionnels et éviter une prorogation du dispositif d'année en année.

Tout en recentrant l'aide vers les ménages dont les ressources sont les plus faibles, la réforme du dispositif doit également permettre de passer d'une logique d'une aide par équipement à une logique d'aide par travaux globaux en introduisant une progressivité en fonction de l'efficacité ou de l'économie d'énergie réalisée. Votre rapporteure approuve les préconisations de l'IGF et de la CGEDD, formulées également par Conseil national de l'Ordre des architectes, qui consistent à :

– inclure les audits énergétiques préalables dans le champ des dépenses éligibles au CITE ;

– conditionner l'obtention du crédit d'impôt à la réalisation d'au moins deux gestes de rénovation (bouquet de travaux), pouvant inclure un audit énergétique.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de *MM. Fabrice Brun, Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, M. Damien Pichereau, Mme Zivka Park, M. Jimmy Pahun*, les crédits de la mission « **Écologie, développement et mobilité durables** » (voir compte rendu officiel de la commission élargie du mardi 31 octobre 2017, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a délibéré sur les crédits de la mission « **Écologie, développement et mobilité durables** ».

Article 29 : crédits du budget général

La commission examine l'amendement n°II-CD82 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Je retire l'amendement.

L'amendement n°II-CD82 est retiré.

La commission examine l'amendement n°II-CD81 de M. Matthieu Orphelin.

M. Mathieu Orphelin. L'amendement n°II-CD81 est un amendement d'appel, pour inciter le Gouvernement à faire basculer les éventuels surplus de recettes du compte d'affectation spéciale « Transition écologique » en 2018 vers le Fonds Chaleur.

*La commission **adopte** l'amendement n°II-CD81.*

Puis elle examine l'amendement n°II-CD72 de M. Jimmy Pahun.

M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis. La loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a étendu le champ des exonérations de la cotisation patronale d'allocations familiales et de la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi. Cette extension a conduit à augmenter, en 2017, le budget du programme 205 « Affaires maritimes » de 19 millions d'euros, afin de compenser la perte de recettes pour les organismes de Sécurité sociale et pour Pôle

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c014.asp

Emploi. Mais dans le projet de loi de finances pour 2018, l'article 53 prévoit la suppression de l'extension du champ des exonérations. Le présent amendement vise à transférer 19 millions d'euros du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », sans que cette somme soit prélevée sur les crédits de personnel de ce programme, vers le programme 205.

M. Christophe Bouillon, rapporteur pour avis. Je comprends votre préoccupation, mais le programme 217, qui est un programme « support », a déjà fait l'objet de rationalisations et de réductions de crédits : on arrive à l'os ! Opérer une nouvelle ponction risque de compromettre des actions. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement n°II-CD72.

Sur l'ensemble des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », MM. Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, MM. Damien Pichereau, Zivka Park et Jimmy Pahun, rapporteurs pour avis, expriment un avis favorable. M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis, émet un avis défavorable.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Article 30 : Crédits des budgets annexes

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Article 31 : Crédits des comptes d'affectation spéciale

La commission examine l'amendement n° II-CD83 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Cet amendement vise à rendre possible la mise en place, par décret, d'un dispositif d'aide à l'achat des vélos à assistance électrique, en identifiant une somme de 30 millions d'euros au sein du compte d'affectation spéciale pour le financer.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Avis favorable.

M. Vincent Thiébaud. Le groupe La République En Marche soutient cet amendement.

La commission adopte l'amendement n° II-CD83. Elle donne ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » ainsi qu'à l'adoption de ceux du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Article 53 : Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales pour les entreprises d'armement maritime

La commission est saisie de l'amendement n° II-CD71 de M. Jimmy Pahun.

M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis. Quand j'ai présenté le rapport pour avis sur le budget des affaires maritimes, j'ai souligné l'importance de la flotte française, l'importance du trafic dans la Manche, l'importance de la formation des marins français. J'avais évoqué les différences de coûts salariaux entre les marins français et ceux d'autres pays, différences qui avaient conduit à l'adoption d'une mesure de réduction des cotisations sociales patronales dans le cadre de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

L'article 53 du projet de loi de finances supprime cette mesure, qui était une des mesures les plus emblématiques de la loi pour l'économie bleue, et ce, à peine un an et demi après son adoption.

Cette mesure d'allègement des charges sociales visait à réduire le coût du travail, ce qui était indispensable pour permettre au pavillon français de résister à la concurrence internationale très vive des pavillons de pays où les salaires sont très bas. Cette mesure visait aussi à favoriser l'employabilité des marins français.

Aucune étude d'impact précise n'a été réalisée pour évaluer les pertes d'emplois potentielles ou encore les dépavillonnements que pourrait provoquer la suppression du « *netwage* ». En effet, l'évaluation préalable de l'article 53 publiée par le Gouvernement se borne à évoquer une « perte potentielle » pour « les entreprises armant des navires de fret ou de service » !

Par ailleurs, je remarque que les arguments employés pour justifier la suppression du « *netwage* » sont assez surprenants.

Tout d'abord, le délai mis par la Commission européenne à valider le dispositif est présenté comme un signe de non-conformité de la mesure avec le droit européen. Toutefois, l'avis de la Commission est attendu pour la fin de l'année et rien n'indique qu'il sera négatif !

De plus, l'étude d'impact de l'article 53 indique que les entreprises d'armement maritime pourront bénéficier à partir de 2019 du renforcement des allègements de charges sociales, contrepartie de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Les armements ne bénéficient pas aujourd'hui du CICE et ces exonérations de charges sociales étaient vues comme une contrepartie.

Toutefois, la réforme prévue n'est pas encore appliquée et il convient de trouver une solution pour l'année à venir !

C'est pourquoi le présent amendement propose simplement de repousser d'un an l'entrée en vigueur de l'article 53 du projet de loi de finances, de manière à ce que la décision de conserver ou non le « *netwage* » puisse être fondée sur une véritable étude d'impact socio-économique précise reposant sur une analyse juridique solide.

La commission rejette l'amendement n° II-CD71 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 53.

Article 54 : Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement

La commission est saisie de l'amendement n° II-CD63 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement de suppression qui vous est proposé est lié au fait que les ressources des agences de l'eau servent trop souvent de variable d'ajustement pour le budget de l'État. Et en 2018, c'est une double peine qui risque de leur être appliquée avec l'effet combiné des articles 19 et 54 du projet de loi de finances pour 2018. L'écrêtement des ressources tel qu'il était prévu à l'article 19 a été reporté à 2019 mais un prélèvement de 200 millions d'euros sera opéré en 2018. En outre, l'article 54 prévoit une contribution directe des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), pour un total de 260 à 297 millions d'euros. C'est une trop grande contrainte budgétaire que l'on fait peser sur les agences de l'eau, alors même que leurs responsabilités et missions s'accroissent. Le Gouvernement persiste dans la logique des beaux discours en rabaissant les ressources essentielles à la protection des milieux aquatiques. Nous ne sommes pas dupes, cela ne vise qu'à compenser les coupes franches effectuées par le Gouvernement dans le budget de la mission sur le dos de la biodiversité, de l'eau et des paysages, dont les crédits ont été divisés par deux. Le Gouvernement doit prendre ses responsabilités face à l'urgence climatique et financer les politiques du paysage, de l'eau et de la biodiversité.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable car l'article 54 ne peut être supprimé car cela revient également à supprimer tout versement de l'équivalent des subventions pour charges de service public à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

La commission rejette l'amendement n° II-CD63.

La commission est ensuite saisie de l'amendement n° II-CD76 de M. Vincent Thiébaud.

M. Vincent Thiébaud. Il est proposé que l'arrêté prévu par l'article 54 détermine également les modalités de versement de la contribution des agences de l'eau. Un premier versement de chacune des agences de l'eau serait opéré avant le

15 février 2018, d'un montant minimal de 10 millions d'euros par agence pour l'Agence française pour la biodiversité et de 1,5 million d'euros par agence pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. L'article 54 instaure en effet un financement annuel par les agences de l'eau d'autres établissements publics de l'environnement, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Cette évolution traduit l'aboutissement de la politique de rapprochement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, confortée par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016.

En cohérence avec cette mesure, les établissements publics chargés des parcs nationaux seront également financés par les agences de l'eau, par l'intermédiaire de l'AFB. Le montant de la contribution des agences de l'eau à l'AFB, prévu au I de l'article 54, permet à cette dernière d'assurer ce financement. Toutefois, la répartition de cette contribution sera fixée par arrêté par le ministre chargé de la tutelle.

Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre financier d'établissements qui ne disposent pas d'une trésorerie importante, et notamment de couvrir leurs dépenses obligatoires en début d'année, le présent amendement précise les modalités de versement des agences de l'eau à l'AFB et l'ONCFS.

Cet amendement vise également à interroger le Gouvernement sur le montant minimal du versement qu'il entend faire engager, à travers l'AFB, aux établissements publics chargés des parcs nationaux, ainsi que les modalités dudit versement.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis favorable.

La commission adopte l'amendement n° II-CD76 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54 ainsi modifié.

Après l'article 54

Mme Barbara Pompili. Nous sommes à présent saisis d'amendements portant article additionnel après l'article 54.

La commission examine l'amendement n° II-CD64 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement est défendu.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable, compte tenu des travaux déjà engagés au sein de notre commission, avec l'avis budgétaire sur le programme 113 et la mission d'information relative à l'application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dont Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell sont rapporteuses. Il

convient également de ne pas multiplier les demandes de rapport qui ont un coût en termes de personnel et ne sont pas toujours très utiles.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine l'amendement n° II-CD66 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. Deux tiers de nos réacteurs sont actuellement à l'arrêt ou en panne. Certains tuyaux des circuits de refroidissement sont rouillés. Quel est le coût, tant financièrement que sur le plan de la sûreté et de la sécurité de cette gestion ? Par ailleurs, faire une lumière totale sur ce que va coûter la prolongation des réacteurs nucléaires au-delà de 40 ans, si toutefois cette décision irresponsable était prise, est d'une absolue nécessité. En effet, les dépenses liées au démantèlement des centrales ont coutume d'être systématiquement sous-provisionnées par EDF. Le cabinet d'analyse financière AlphaValue avait souligné en 2016 le sous-provisionnement massif relatif aux dépenses prévisionnelles liées au démantèlement des réacteurs nucléaires et du traitement des déchets nucléaires. Le sous-provisionnement, à horizon 2025, était estimé entre 57,3 et 63,4 milliards d'euros. Il n'y a pas de raison pour que le coût de réhabilitation de certaines centrales ne le soit pas de la même façon. L'Assemblée nationale doit donc impérativement saisir cette occasion pour produire une information indépendante à ce sujet. Il s'agit de savoir ce qu'il peut en coûter aux finances publiques, lorsqu'il sera demandé à l'État de renflouer EDF comme il a déjà dû renflouer Areva à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Le nucléaire est un gouffre financier. Ce rapport d'information est de nature à en estimer l'ampleur, et opérer une comparaison entre le coût de la gestion actuelle et le coût d'une sortie du nucléaire à horizon 2035.

M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis. Vous soulevez de vraies questions mais « trop de rapports tuent le rapport ». Je serais d'ailleurs curieux de savoir combien de demandes de rapports ont été formulées au cours de l'examen de cette loi de finances. Il y a une sorte d'inflation. Je vous invite plutôt à travailler sur le sujet en vous saisissant des outils mis à disposition des parlementaires en demandant des auditions ou des missions d'information sur ce sujet ou en effectuant des visites sur le terrain auprès de l'ANDRA ou d'autres structures dont les portes sont ouvertes comme elles l'étaient au cours des législatures précédentes. Pendant mes travaux, nous avons auditionné notamment l'IRSN et la Direction générale de la prévention des risques et je regrette que vous n'ayez pas participé à ces auditions.

Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Je vous précise, chers collègues, que notre commission réalisera très prochainement des auditions sur ces questions.

M. Loïc Prud'homme. Comme vous le savez, l'article 40 de la Constitution nous empêche de déposer des amendements plus concrets. Les rapports que nous demandons s'adressent au gouvernement et ne sont pas en concurrence mais en complément des travaux que peut conduire l'Assemblée. Nous le faisons pour avoir des éléments financiers précis et chiffrés sur des sujets qui nous préoccupent. Il n'y a pas de désinvolture de notre part.

La commission rejette l'amendement n° II-CD66 puis elle examine l'amendement n° II-CD67 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Il s'agit encore d'une demande de rapport d'information. Le projet de loi de finances pour 2018 appelle, dans le paragraphe relatif à l'Agence Nationale de Gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA), qui aborde le cadre du projet de contrat d'objectifs 2017-2021, « à réussir Cigéo collectivement ». Il n'est pas possible de faire réussir un projet voué à l'échec, ou à tout le moins, qui suppose tant de risques qu'il serait inconséquent de le poursuivre en l'état. Les risques ont été soulignés par l'institut de radioprotection et de sûreté nationale (IRSN) dans des conclusions rendues publiques en juillet dernier. En effet, les déchets nucléaires présentent un risque fort d'inflammation lors de leur enfouissement. Le risque est d'autant plus grand que l'incendie pourrait se propager aux autres types de déchets présents dans la centrale d'enfouissement. Ce problème pose, plus généralement, la question des déchets nucléaires radioactifs, pour le traitement desquels aucune solution n'a pour l'heure été trouvée et, en toute hypothèse, ne sera jamais trouvée. Nous exprimons les mêmes inquiétudes à l'égard du projet d'enfouissement de déchets ultimes « Stocamine », soit 44 000 tonnes de déchets ultimes stockés sous la plus grande nappe phréatique d'Europe. Cette demande de rapport d'information sur Cigéo et sur Stocamine est l'occasion de soulever le problème central qui est celui de la politique de traitement des déchets ultimes, et de renouveler une position raisonnable et seule adaptée pour résoudre une fois pour toutes le problème : la sortie du nucléaire d'ici 2035.

M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis. Je comprends votre argumentaire relatif à l'article 40 et loin de moi l'idée de considérer votre démarche comme désinvoltée. Mais pour les mêmes raisons que celles expliquées précédemment, j'émet un avis défavorable à cet amendement en vous invitant à vous rendre sur le terrain et à échanger avec les acteurs concernés.

La commission rejette l'amendement n° II-CD67.

Elle examine ensuite l'amendement n° II-CD36 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement demande un rapport sur la privatisation des aéroports. Les aéroports sont un secteur stratégique pour l'État qui rapporte chaque année aux finances publiques plusieurs dizaines de millions d'euros de dividendes par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État. Les aéroports jouent un rôle majeur pour la souveraineté de la Nation. En

revendant ses parts dans les aéroports français, l'État délègue la gestion des sites à des entreprises privées. Alors que plusieurs privatisations ont eu lieu et que d'autres sont en cours, à l'image du sort fait aux Aéroports de Paris, un bilan d'étape s'impose pour évaluer combien d'argent ont réellement rapporté ces cessions d'actifs publics, quels coûts directs et indirects elles ont induit pour les administrations publiques et l'intérêt de la Nation. Les aéroports de Paris ont été les premiers, en 2005, à passer sous un statut privé. Ainsi, la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports cède aux collectivités territoriales et aux Chambres de commerces et d'industrie (CCI) la propriété et la gestion d'une grande majorité des aéroports provinciaux. L'État ne reste présent que sur les sites présentant un « potentiel national et international ». À ce titre, les aéroports de Lyon, Bordeaux, Marseille ou Strasbourg pourraient un jour être également concernés par le processus de privatisation pour financer notamment la filière nucléaire et le désendettement. La privatisation de Toulouse-Blagnac s'est faite à ce titre dans des conditions nébuleuses. Les parties refusent de dévoiler le pacte d'actionnaires et l'actionnaire majoritaire Chinois (49,9 %) agit en prédateur sur les profits. Ce rapport visera notamment à déterminer si cette orientation politique de marchandisation des infrastructures publiques poussée par l'Union européenne est judicieuse au regard de la perte de souveraineté nationale sur des éléments stratégiques.

Mme Zivka Park. Cet amendement demande un rapport sur « la privatisation en cours de plusieurs aéroports français ». Or, je constate que les privatisations des aéroports de Toulouse, Nice et Lyon, réalisées en 2015 et 2016, n'auront pas d'incidence financière sur le projet de loi de finances pour 2018 ; l'éventuelle décision relative à la cession de parts d'AdP n'est pas encore prise et n'aura donc pas d'incidence, non plus, sur le présent projet de loi de finances. Mon avis est donc défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-CD36 puis elle examine l'amendement n° II-CD39 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, qui stagne depuis plusieurs années, a un coût initial estimé à 565 millions d'euros, coût qui sera probablement dépassé dans des proportions importantes si le projet est mis en œuvre. Mais un coût encore plus important serait celui de son impact carbone, avec l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre due au trafic. Aucune stratégie d'aménagement et d'accessibilité au site en transports en commun n'a été pensée. Le car et la voiture individuelle seront privilégiés. Par ailleurs, beaucoup d'agriculteurs sont opposés à ce projet qui supprimerait près de 2000 hectares de terres agricoles. 731 hectares de bocages et zones humides sont par ailleurs menacés. Une étude effectuée en 2013 par la Direction générale de l'aviation civile estimait en retour qu'un maintien de l'activité à Nantes Atlantique impliquait la construction de nouvelles aérogares, la réfection de la piste et la fermeture de l'aéroport pendant trois à six mois.

Du fait de l'enlisement du dossier, les parlementaires doivent être en mesure de bénéficier des conclusions d'une étude actualisée, intégrant les données les plus récentes sur le volet économique mais également environnemental, pour pouvoir évaluer de manière pertinente les coûts inhérents à toutes les potentialités. Quelle facture pour l'État et les collectivités locales de l'abandon du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ? Quel montant pour les travaux d'extension de l'aéroport actuel ? Quel montant pour l'indemnisation de Vinci en cas de renoncement au projet ? Quelle part de prise en charge de l'État et des collectivités locales des coûts prévisionnels ? Il reste bien des zones d'ombre dans ce dossier : les parlementaires comme les citoyens ont le droit de bénéficier d'informations objectives pour en mesurer le poids sur les finances publiques.

Mme Zivka Park. Comme vous le savez peut-être, un rapport d'experts doit être remis à l'exécutif en décembre et une décision gouvernementale sera prise ensuite sur la base de ce rapport. Plutôt que de demander au gouvernement un rapport sur ce rapport, je vous propose plutôt de demander la publication de ce rapport ou, tout au moins, de ses conclusions. À défaut, rien ne vous empêchera de proposer, le moment venu, une audition de la ministre des transports ou des experts ayant rendu le rapport. Mon avis est donc défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-CD39.

LISTE DE PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre alphabétique)

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

- M. Bruno Lechevin, président
- M. Fabrice Boissier, directeur général

Amorce

- M. Nicolas Garnier, délégué général

Agence nationale de gestion des droits des mineurs

- M. Michel Pascal, directeur général
- M. Philippe Sellier, directeur général adjoint

CLER, réseau pour la transition énergétique

- M. Joël Vormus, directeur adjoint

Conseil national de l'Ordre des architectes

- Mme Catherine Jacquot, présidente de l'Ordre des architectes
- M. Stéphane Lutard, chargé de mission transition énergétique
- M. Clément Morillion, consultant sénior à Séance publique

Électricité de France (EDF)

- M. Bertrand Le Thiec, directeur des affaires publiques
- M. Laurent Grignon-Massé

Energy Cities

- Mme Claire Roumet, directrice

Engie *

- M. Jean-Baptiste Séjourné, directeur de la régulation
- M. Étienne Giron, délégué aux affaires réglementaires

Fédération des industries électriques, électroniques et de communication *

- M. Loïc Heuze, président du groupe de travail efficacité énergétique
- Mme Florence Monier, directrice du service énergie et environnement

Fédération nationale mine énergie (FNME), branche mine CGT

- M. Jean-Paul Boyer
- M. Richard Caudy
- M. Hervé Sabba

Ministère de la transition écologique et solidaire

- M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

- M. Jean-Louis Bal, président
- M. Alexandre Roesch, délégué général
- Mme Delphine Lequate, responsable du service juridique
- M. Alexandre de Montesquiou, consultant

UFC-Que Choisir

- M. Guilhem Fenieys, chargé de mission relations institutionnelles
- M. Nicolas Mouchnino, expert des questions énergie

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire AGORA des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE

Fédération française du bâtiment (FFB)