



N° 625

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES,  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

*sur la mise en **application de la loi n° 2005-781** du 13 juillet 2005 de  
programme fixant les **orientations de la politique énergétique,***

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. SERGE POIGNANT et PHILIPPE TOURTELIER,

Députés.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— L'APPLICATION DE LA LOI PAR LE GOUVERNEMENT : UN RYTHME TRES PERFECTIBLE TRENTE MOIS APRÈS LA PUBLICATION DE LA LOI</b> .....	11
A.— UN GRAND NOMBRE DE DISPOSITIONS DE LA LOI NE NÉCESSITE PAS DE DÉCRET D'APPLICATION.....	12
B.— LES DÉCRETS D'APPLICATION NE SONT QU'AUX DEUX TIERS RÉDIGÉS.....	14
C.— LES RAPPORTS DEMANDÉS : UN RETARD PRÉJUDICIABLE À L'INFORMATION DU PARLEMENT ET DU GRAND PUBLIC .....	20
<b>II.— L'APPLICATION DE LA LOI SUR LE TERRAIN : UN SATISFECIT TEMPÉRÉ PAR UNE LISIBILITÉ DÉLICATE DES MÉCANISMES REGLEMENTAIRES</b> .....	23
A.— LES NOUVEAUX DISPOSITIFS INTRODUICTS PAR LA LOI SEMBLANT GLOBALEMENT APPRÉCIÉS .....	24
B.— LES RÉGLEMENTATIONS FINANCIÈRES ET FISCALES DEMEURENT OBSCURES ET FLUCTUANTES .....	33
1) Le crédit d'impôt, instrument délicat de promotion .....	34
<i>a) Des problèmes généraux de lisibilité</i> .....	36
<i>b) Des difficultés pour des équipements spécifiques</i> .....	38
<i>c) Un mécanisme coûteux pour les finances publiques</i> .....	39
<i>d) La réaction de l'administration</i> .....	41
2. Le taux de TVA applicable, entre consommation et production .....	42
3. Le tarif de rachat, une incitation architecturale à double tranchant.....	43
C.— LA VISIBILITÉ ET L'IDENTIFICATION DES DISPOSITIFS CONDITIONNE LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE .....	45
1) Un impératif de formation des professionnels.....	46
2) Un impératif de labellisation des produits et de certification des services....	47
3) Un impératif de simplification des normes.....	49
<i>a) Les certificats d'économie d'énergie (CEE)</i> .....	50
<i>b) Le diagnostic de performance énergétique des bâtiments</i> .....	53
<b>III.— SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS : INSTITUER OU PERPÉTUER LA STABILITÉ ET L'INTELLIGIBILITÉ DES DISPOSITIFS</b> .....	57

A.— UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE TEMPÉRÉE PAR LA LONGUEUR DES DELAIS ADMINISTRATIFS DE TRANSPOSITION.....	57
B.— LE MANQUE PRÉJUDICIABLE DE LISIBILITÉ EST PARTIELLEMENT JUSTIFIÉ PAR LE CARACTÈRE INTRINSÈQUEMENT INNOVANT DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE .....	58
C.— LE MANQUE DE PERFORMANCES CERTAINES DANS TOUS LES CHAMPS DE LA FILIÈRE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DOIT ETRE COMBLE .....	59
<b>IV.— EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>61</b>
<b>V.— LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS.....</b>	<b>68</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 86, alinéa 8, du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit par la résolution n° 256 du 12 février 2004, prévoit qu'à l'issue d'un « *délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un autre député désigné à cet effet par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur la mise en application de cette loi.* »

*Ce rapport fait état des **textes réglementaires publiés et des circulaires édictées** pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que des dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois ».*

Le présent rapport vise à répondre à cette obligation posée par le règlement et à assumer au mieux la mission traditionnelle de contrôle de l'exécutif qui forme, avec le pouvoir législatif, la raison d'être du Parlement dans le système constitutionnel. Du reste, l'objet des investigations de vos rapporteurs, **la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, mérite une attention particulière dans le cadre des travaux du Grenelle de l'environnement** dont les conclusions devraient prochainement être soumises au débat parlementaire.

**Ce n'est pas la première fois que la loi du 13 juillet 2005 fait l'objet d'un contrôle de son application**, aussi il sera pardonné d'avoir outrepassé le délai de six mois dont fait état le règlement de l'Assemblée nationale. **Le premier examen a été pratiqué par le gouvernement, le 28 juillet 2006**, dans le cadre des rapports qu'il met à la disposition du grand public à travers le site Internet Légifrance. Il ne s'agit toutefois là que d'un simple recensement des décrets d'application publiés ou non, sans confrontation avec la pratique ni croisement avec d'autres dispositions normatives.

Une seconde étude a été réalisée quelques mois plus tard avec un objectif très spécifique. **Le rapport d'information déposé à l'Assemblée nationale le 25 octobre 2006 sous la plume conjointe d'Antoine HERTH et d'un de vos rapporteurs se concentrait sur la politique française en matière de biocarburants.** Dans une démarche originale, la mise en perspective de l'article 4 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique avec les dispositions 48 et 49 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole avait permis d'aboutir à des conclusions intéressantes. Par la suite, les échéances électorales n'ont pas permis au Parlement de se pencher à nouveau sur ce texte avant l'automne 2007.

Le contrôle d'application que ce rapport se donne pour objectif de conduire diffère des précédents dans son cadre, dans ses moyens, et dans ses ambitions. En premier lieu, il bénéficie du **dynamisme de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire qui, au début de cette législature, a résolu d'étudier l'application des textes qu'elle avait discutés au cours des cinq années précédentes.** Sept textes ont été sélectionnés : la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie et la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Les députés chargés du contrôle d'application ont ainsi bénéficié d'un effet d'entraînement.

Conformément au règlement, le rôle de rapporteur d'application a été confié autant que possible au député qui avait assuré l'examen du projet de loi au cours de son adoption par le Parlement. **Dans un esprit d'ouverture, et afin de ne pas entacher ses travaux d'un soupçon de parti pris, la commission a pris l'initiative d'associer au contrôle un député appartenant à l'opposition.** Il est certain que la défense des prérogatives du Parlement, et plus particulièrement le contrôle des suites données par l'exécutif à l'expression de la volonté nationale, constitue un sujet qui réunit les députés au-delà de tout clivage partisan et s'avère propice à une coopération intelligente et productive.

Au début de leurs investigations, vos rapporteurs se sont assignés une mission d'envergure : le contrôle des mesures d'application de la loi édictées par le gouvernement. Comme pour les rapports d'application réalisés par le gouvernement, il convenait d'inventorier les décrets appelés par le texte et d'observer s'ils avaient été publiés ou non, et le cas échéant si cette publication n'avait pas eu lieu au terme d'un délai abusif. Néanmoins, **il n'était pas envisageable de rester à un niveau d'analyse accessible en quelques minutes grâce à Internet.** Il a été décidé d'aborder des normes plus difficiles d'accès et dont la compréhension voire l'appréhension se révèle rapidement bien plus délicate. **Les arrêtés ministériels ont été explorés, les circulaires aux préfets ont été parcourues, les instructions et même les rescrits fiscaux ont été**

**comparés aux objectifs inscrits dans la loi, les documents d'information dont la publication incombe au gouvernement ont été recherchés.**

Pour un texte qui aborde une multitude de sujets et fixe des orientations pour le prochain demi-siècle, il paraît cependant difficile d'embrasser la totalité des dispositions législatifs le temps d'un rapport d'application. **Vos rapporteurs n'ont négligé aucun domaine ni aucun mécanisme instauré par la loi, mais ils ont fait le choix de diriger plus particulièrement leurs investigations vers le secteur des énergies renouvelables, notamment vers les productions photovoltaïques et les technologies de pompes à chaleur.** Ils sont parvenus ainsi à identifier les failles de l'action publique et les lacunes dans l'application de la loi, même lorsque celles-ci ne découlent pas directement de ladite loi, même lorsque les manques proviennent de secteurs aussi éloignés en apparence des thématiques de l'énergie que la formation ou la fiscalité.

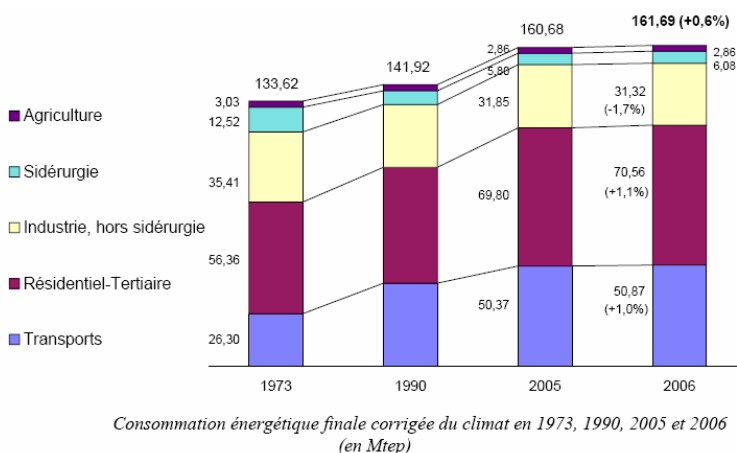
Enfin, alors qu'il est souvent reproché au Parlement de légiférer sans percevoir vraiment les réalités du terrain, **vos rapporteurs ont quitté les murs de l'Assemblée nationale pour observer l'application pratique de la loi**, auprès des services déconcentrés et en visitant les infrastructures de professionnels et de chercheurs.

Pour parvenir à un bilan de l'application de la loi du 13 juillet 2005, vos rapporteurs ont procédé à Paris à l'audition de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), d'Électricité de France, de la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP, spécialement en charge du suivi du texte rapporté) et de la direction de la législation fiscale. Ils ont également sollicité la contribution écrite d'associations de consommateurs.

Au cours de leurs déplacements, vos rapporteurs se sont rendus dans le département de Loire-Atlantique où ils se sont entretenus avec la totalité des services déconcentrés de l'État chargés de mettre en vigueur les règles formulées par la loi et par ses textes dérivés. Ont été entendues à Nantes la direction départementale de l'équipement (DDE), la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), la direction régionale de l'environnement (DIREN), la direction des services fiscaux (DSF), la trésorerie générale (TG) et la délégation régionale de l'ADEME. Les auditions se sont poursuivies avec des professionnels de la filière solaire, avant de visiter une usine de pompes à chaleur installée à proximité de Guérande.

Un second déplacement, à Chambéry, s'est davantage orienté vers les thématiques de la recherche. Il a permis de dialoguer avec les chercheurs de l'institut national de l'énergie solaire (INES) et avec leur principal soutien public, le conseil général de Savoie, de l'avenir des différentes technologies de production d'énergie propre et notamment des matériaux photovoltaïques et solaires thermiques.

Avant d'aborder le contrôle de son application, il n'est pas inutile de rappeler brièvement le contenu de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Tirant les conséquences d'une **consommation d'énergie en hausse constante et qui se concentre essentiellement sur les secteurs du bâtiment et des transports**, elle fixe d'abord les **quatre grands objectifs de la politique française de l'énergie** et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir : **indépendance énergétique nationale grâce à la sûreté des approvisionnements, assurance d'un prix compétitif de l'énergie ; préservation de la santé humaine et de l'environnement notamment à travers la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ; cohésion sociale et territoriale par une énergie accessible pour tous.**



Source : rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique annexé au projet de loi de finances 2008

Ces objectifs de long terme tracent une direction à suivre pour les décennies à venir. La loi requiert la poursuite de quatre axes majeurs : maîtriser la demande d'énergie, diversifier le bouquet énergétique, développer la recherche et l'innovation, assurer les moyens de transports et de conditionnement nécessaires. Pour orienter les politiques publiques futures, **le texte fixe des objectifs chiffrés ambitieux** :

- Soutien à un objectif global de division par deux des émissions de gaz à effet de serre avant 2050 ;
- Réduction en moyenne de 2 % par an d'ici à 2015 de l'intensité énergétique finale, et de 2,5 % par an d'ici à 2030 ;
- Production de 10 % des besoins énergétiques français à partir de sources d'énergie renouvelables en 2010, ce qui suppose un passage de la production intérieure d'électricité d'origine renouvelable de 14 % en



2005 à 21 % en 2010, ainsi qu'une hausse de 50 % de la production de chaleur d'origine renouvelable, et l'incorporation de biocarburants à hauteur de 5,75 % en 2010.

Trois plans mobilisateurs en faveur de l'équipement des pays en développement, des technologies solaires et de la biomasse sont également lancés (*L'énergie pour le développement, Face Sud, Terre Énergie*). L'option nucléaire est réaffirmée, le savoir-faire français en matière atomique est entretenu grâce à la construction d'un réacteur EPR. Enfin, la recherche dans le champ énergétique bénéficie d'un soutien fort, notamment via les financements de l'Agence nationale de la recherche et de l'Agence de l'innovation industrielle.

La loi du 13 juillet 2005 comporte également, outre ses dispositions programmatiques, de nombreux **dispositifs pratiques susceptibles d'aider à la réalisation des objectifs** mentionnés ci-dessus. En plus de la transposition de la directive communautaire 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, elle crée :

- Les **certificats d'économie d'énergie ou certificats blancs**, qui créent un marché spécialement affecté aux économies d'énergie générées par une obligation d'économie imposée aux vendeurs d'énergie ;
- Un nouveau rôle pour les **collectivités territoriales**, qui peuvent montrer l'exemple en réduisant leur consommation d'énergie et, plus activement, autoriser les dépassements de coefficient d'occupation des sols jusqu'à 20 % pour les bâtiments qui intègrent les énergies renouvelables et les impératifs de maîtrise de la demande énergétique ;
- Une meilleure **information du consommateur** par des actions de sensibilisation et d'éducation ;
- Plusieurs dispositifs en faveur des **énergies renouvelables**, notamment un système de garantie d'origine permettant de vendre une électricité propre et traçable, ainsi qu'un zonage du territoire pour un développement harmonieux des capacités éoliennes dans le respect de l'environnement et des paysages ;
- Des mesures renforçant **la qualité et la fiabilité de la fourniture électrique** par une plus grande sécurité dans les approvisionnements ;
- Un **conseil supérieur de l'énergie** compétent pour toutes les formes d'énergie et chargé de conseiller l'action du gouvernement en la matière.

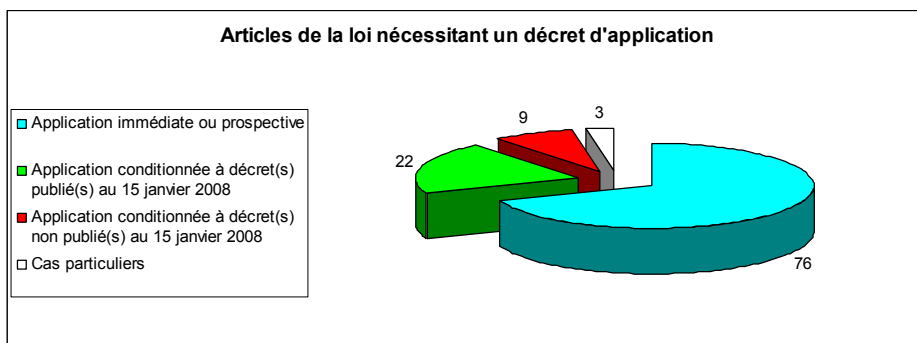
La bonne application de la loi est contrôlée successivement dans des optiques quantitative et qualitative. On s'attache d'abord à vérifier la parution des décrets et arrêtés d'application réclamés par la loi n° 2005-781, sans oublier les rapports dont elle impose la rédaction à l'administration. Le rythme

gouvernemental apparaît ici, à tout le moins, très perfectible. Dans une seconde partie, on aborde le contrôle qualitatif de l'application, en détaillant les dysfonctionnements constatés sur le terrain, qui pour l'essentiel découlent d'une lisibilité insatisfaisante des dispositifs. Enfin, la troisième partie synthétise les remarques et les propositions de vos rapporteurs pour une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des prescriptions législatives.

## I.— L'APPLICATION DE LA LOI PAR LE GOUVERNEMENT : UN RYTHME TRÈS PERFECTIBLE TRENTE MOIS APRÈS LA PUBLICATION DE LA LOI

La loi n° 2005-781 résulte d'un débat parlementaire exemplaire. Le projet de loi d'orientation de la politique énergétique dont l'Assemblée nationale est saisie le 5 mai 2004 ne comporte que treize articles. Après deux lectures devant chacune des Chambres et un passage en commission mixte paritaire, le texte est finalement adopté par le Parlement, validé par le Conseil constitutionnel et promulgué le 13 juillet 2005. Une année de discussion a transformé le projet initial en **une loi de programme de cent dix articles et une annexe, appelant pour son application la publication par le gouvernement de trente-sept décrets.**

En raison de son caractère programmatique, un nombre inhabituellement élevé des dispositions du texte – soixante-seize – ne nécessite aucune application par décret. **Trente-quatre articles, en revanche, renvoyaient expressément à un ou plusieurs décrets le soin de préciser leurs modalités d'exécution. Parmi ceux-là, vingt-deux seulement sont désormais totalement applicables, tandis que les prescriptions de neuf demeurent partiellement ou totalement ignorées par le gouvernement.**



Trois dispositions constituent un **cas particulier** qu'il convient d'évoquer rapidement. Il s'agit :

- D'une part de **l'article 28**, relatif à l'information des consommateurs dans le cadre de la politique de maîtrise de l'énergie, qui vise à obtenir la mention du coût complet des biens mis en vente – en additionnant le prix à l'achat et le coût à l'usage. Mais la loi précise que **cet article donne lieu à décret le cas échéant**, c'est-à-dire si le gouvernement l'estime opportun. Sa non publication ne traduit donc pas un retard mais un choix de l'administration, autorisé par la loi elle-même, de neutraliser l'article 28.
- D'autre part des **articles 51 et 52**, relatifs à l'équilibre et à la qualité des réseaux de transport et de distribution de l'électricité, fixant les

conditions dans lesquelles la CRE surveille les transactions sur les marchés organisés d'électricité et de gaz et les échanges aux frontières. Ils se sont vus **abrogés par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie**, et leurs mesures d'application n'ont donc plus lieu d'être.

La loi prévoyait enfin la réalisation de sept rapports et autres documents d'information à l'usage du Parlement et du grand public. **Le contrôle conduit par vos rapporteurs a permis de conclure à des retards importants dans la satisfaction de cette obligation.**

#### **A.– UN GRAND NOMBRE DE DISPOSITIONS DE LA LOI NE NÉCESSITE PAS DE DÉCRET D'APPLICATION**

**La loi comprend soixante-dix-sept articles qui ne renvoient pas à une mesure d'application, soit que leur entrée en vigueur soit immédiate et ne réclame pas l'intervention du pouvoir décréteil, soit que leur contenu programmatique ne se prête guère à une application matérielle et déterminée dont les modalités doivent être définies par le recours à un décret.** Les dispositions suivantes sont dans ce cas, citées pour mémoire, et décomposées par titres ainsi que dans le rapport d'application remis au Parlement par le gouvernement le 28 juillet 2006.

##### Dans le titre premier relatif à la stratégie économique nationale :

- Les articles 1 à 9 assignent les objectifs de la politique énergétique nationale et déterminent les axes de cette dernière ;
- L'article 11 ordonne la création d'un plan *L'énergie pour le développement* par les ministres en charge de la coopération et de l'énergie. Il s'insère dans les positions traditionnellement défendues par la France dans les sommets internationaux ;
- L'article 12 prescrit la mise en œuvre d'un plan *Face Sud* par les ministres chargés du logement et de l'énergie afin de doter la France de deux cents mille chauffe-eau solaires et de cinquante mille toits solaires par an en 2010. Il s'appuie sur les dispositifs en faveur des économies d'énergie mis en place par ailleurs, comme les aides de l'ADEME, les crédits d'impôts, le tarif d'achat ;
- L'article 13 est relatif à la mise en place d'un plan *Terre Énergie* par les ministres chargés de l'énergie et de l'agriculture, visant un objectif d'une économie d'importations d'au moins dix millions de tonnes équivalent pétrole en 2010 grâce à l'apport de la biomasse pour la production de chaleur et de carburant.

Dans le titre deux relatif à la maîtrise de la demande d'énergie, comprenant quatre chapitres traitant respectivement des certificats d'économie d'énergie (I<sup>er</sup>), des dispositions relatives aux collectivités territoriales (II), de la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments (III) et de l'information des consommateurs (IV) :

- L'article 17 édicte des sanctions pénales à l'encontre des fraudeurs dans le cadre des certificats d'économie d'énergie ;
- Les articles 18 à 24 précisent des dispositions du code général des collectivités territoriales, notamment pour intégrer à leur mission la préservation des ressources énergétiques ;
- Les articles 26, 27-II et 27-III modifient le code de la construction et de l'habitat dans l'optique d'une meilleure performance énergétique.

Dans le titre trois relatif aux énergies renouvelables, comprenant trois chapitres traitant respectivement des dispositions relatives à l'urbanisme (I<sup>er</sup>), des énergies renouvelables électriques (II) et des énergies renouvelables thermiques (III) :

- L'article 29 porte définition des sources d'énergie renouvelable ;
- Les articles 31 et 32 modifient le code de l'urbanisme ;
- Les articles 34 et 35 précisent les dispositions de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relatives à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité et au régime de l'obligation d'achat à partir d'énergies renouvelables ou par cogénération ;
- Les articles 37 et 39 créent les zones de développement de l'éolien et donnent pouvoir à une communauté de communes pour percevoir la taxe professionnelle ;
- Les articles 41 et 43 à 47 sont relatifs à l'usage de l'eau pour le développement de la production d'énergie électrique et incluent dans la politique de préservation des milieux aquatiques la prise en compte des enjeux énergétiques.

Dans le titre quatre relatif à l'équilibre et à la qualité des réseaux de transport et de distribution de l'électricité :

- Les articles 61, 62, 65 et 66 établissent les modalités d'éligibilité en électricité, de l'activité de commerce et de l'accès aux réseaux ;

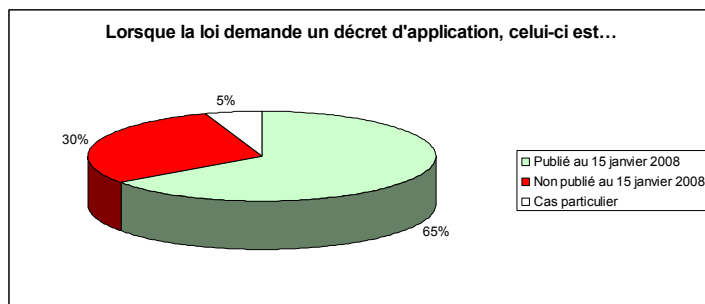
- L'article 64 renforce l'indépendance du gestionnaire du réseau de transport d'électricité.

Dans le titre cinq portant diverses dispositions, les articles 69, 72, 77 à 84, 97 et 99, 101 à 105 et 109 précisent les dispositions législatives antérieures émanant notamment de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à l'électricité.

D'autres dispositions du texte impliquent des mesures d'application au niveau local. C'est le cas de l'article 110 qui détermine la part de la loi applicable à Mayotte. Quant à l'article 109, il porte habilitation du gouvernement à procéder par ordonnances à la création de la partie législative du code de l'énergie et du code des mines, dans un délai de trente-six mois après la promulgation de la loi, soit jusqu'au 13 juillet 2008.

## **B.- LES DÉCRETS D'APPLICATION NE SONT QU'AUX DEUX TIERS RÉDIGÉS**

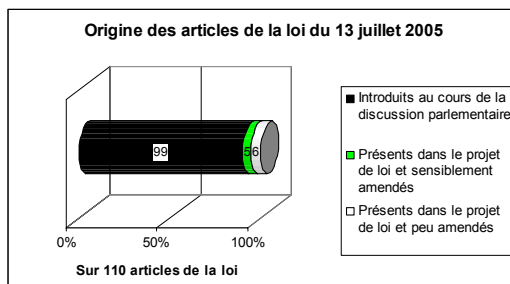
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, une partie non négligeable de la loi du 13 juillet 2005 demeure inappliquée dans la mesure où près d'un tiers des décrets d'application nécessaire à son exécution font défaut trente mois après sa promulgation.



**Vos rapporteurs reconnaissent que les règlements préparés initialement par le gouvernement ont pu se trouver**

**inopérants devant le nombre et la richesse des amendements introduits, qui ont eu pour effet de multiplier par neuf le nombre d'articles de la loi entre sa première lecture et sa promulgation – passant ainsi de treize à cent dix dispositions – et de tripler le nombre de renvois vers un décret.**

Le graphique ci-contre expose à quel point l'administration ne pouvait prévoir, au moment du dépôt du projet, le nombre et la nature des dispositions à mettre en œuvre pour une application intégrale de la loi.



**Cependant, cette justification recevable pour un retard de quelques mois voire d'une année ne peut être invoquée alors que la loi du 13 juillet 2005 est entrée dans son sixième semestre d'application.** On ne peut expliquer ainsi que le dispositif des certificats d'économie d'énergie, alors même qu'ils étaient présents dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, n'ait vu la signature de son décret d'application que le 23 mai 2006, soit dix mois après la promulgation de la loi.

**On pourrait opposer que le législateur a commandé que la rédaction de la plupart des décrets d'application de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique soit soumise à l'avis de diverses autorités, notamment la commission de régulation de l'énergie (CRE) et du conseil supérieur de l'énergie (CSE) créé d'ailleurs à cette occasion.** Pourtant, la nécessité de prendre l'avis de la CRE et du Conseil de la concurrence n'a pas empêché la publication du décret n° 2005-1750, relatif aux tarifs d'utilisation des réseaux d'électricité, avant la fin de l'année 2005, soit moins de six mois après la promulgation de la loi. **Vos rapporteurs demandent à l'administration d'appliquer uniformément la loi et non suivant le contenu de ses articles. S'il est admissible que des dispositions particulièrement urgentes bénéficient d'une priorité, le Parlement ne saurait accepter que le différentiel se compte en années.**

**Le tableau suivant, fourni par la DGEMP le 31 janvier 2008, indique l'échéancier des décrets d'application de la loi n° 2005-781 à la mi-janvier 2008.** Les décrets non publiés figurent en italique.

OBJET du DECRET	Articles de la loi	Décret	Avis	Conseil d'État	Publication	Références
Décret relatif au seuil de ventes annuelles, à l'objectif national d'économies d'énergie, à la période d'obligation et à leur fixation	14	CE CM	CSE (18/10/2005)	Section TP  25 avril 2006 16 mai 2006	JO du 27 mai 2006	Décret n° 2006-600 du 23 mai 2006
Décret pour définir les modalités de délivrance des certificats d'économie d'énergie, les critères d'additionnalité des actions, la durée de validité des certificats	15	CE	CSE (29/11/2005)	Section TP  25 avril 2006	JO du 27 mai 2006	Décret n° 2006-603 du 23 mai 2006
Décret pour définir les missions du teneur de registre, ses conditions de rémunération et les modalités d'inscription des opérations relatives aux certificats	16	CE		Section TP  25 avril 2006	JO du 27 mai 2006	Décret n° 2006-604 du 23 mai 2006

OBJET DU DECRET	Articles de la loi	Décret	Avis	Conseil d'État	Publicat ion	Références
Décret relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans le domaine de la maîtrise de l'énergie	25	SI			JO du 4 mars 2006	Décret n° 2006-252 du 2 mars 2006
Décret pour préciser les caractéristiques thermiques et la performance énergétique des bâtiments neufs en fonction des catégories	27-I	CE		Section TP 28 février 2006	JO du 25 mai 2006	Décret 2006-592 du 24 mai 2006 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions.
Décret précisant caractères thermiques et performance énergétique des bâtiments ou parties de bâtiments existants qui font l'objet de travaux	27-I	CE			JO du 21 mars 2007	Décret n° 2007-363 du 19 mars 2007
Décret pour préciser les catégories de bâtiments existants soumis à étude de faisabilité en matière d'approvisionnement d'énergie.	27-I	CE			JO du 21 mars 2007	Décret n° 2007-363 du 19 mars 2007
<i>Décret pour préciser les conditions de mise en œuvre des inspections de chaudières dont la puissance est comprise entre 20 et 400 kW</i>	<i>27-IV</i>	<i>CE</i>		<i>Mai 2006</i>	<i>2<sup>ème</sup> semestre 2008</i>	<i>Une large consultation a été menée au cours de l'année 2005 qui a permis d'établir un premier projet de décret. La procédure redémarre aujourd'hui sur la base d'un nouveau projet.</i>
<i>Décret pour préciser les conditions de mise en œuvre des inspections de chaudières dont la puissance est supérieure à 400 kW</i>	<i>27-IV</i>	<i>CE</i>			<i>2<sup>ème</sup> semestre 2008</i>	<i>Ce décret est conditionné à la décision qui sera prise sur les chaudières d'une puissance de 20 à 400 kW.</i>
<i>Décret pour préciser les conditions de mise en œuvre des inspections de systèmes de climatisation</i>	<i>27-IV</i>	<i>CE</i>			<i>2<sup>ème</sup> semestre 2008</i>	<i>Ce décret est conditionné à la décision qui sera prise sur les chaudières d'une puissance de 20 à 400 kW.</i>
Décret précisant les prescriptions en matière de publicité pour les entreprises qui vendent de l'énergie ou des services énergétiques	27-V	CE CM	CSE 18 /07/ 2006	Section TP  21 novembre 2006	JO du 29 novembre 2006	Décret n° 2006-1464 du 28 novembre 2006
<i>Décret précisant les conditions d'affichage du coût complet ( achat + consommation) pour les biens mis en vente</i>	28	<i>CE</i>		<i>2<sup>ème</sup> semestre 2006</i>		<i>La mise en œuvre de cette disposition n'est pas obligatoire, « le cas échéant » précise la loi. L'administration a choisi de ne pas rédiger le décret.</i>

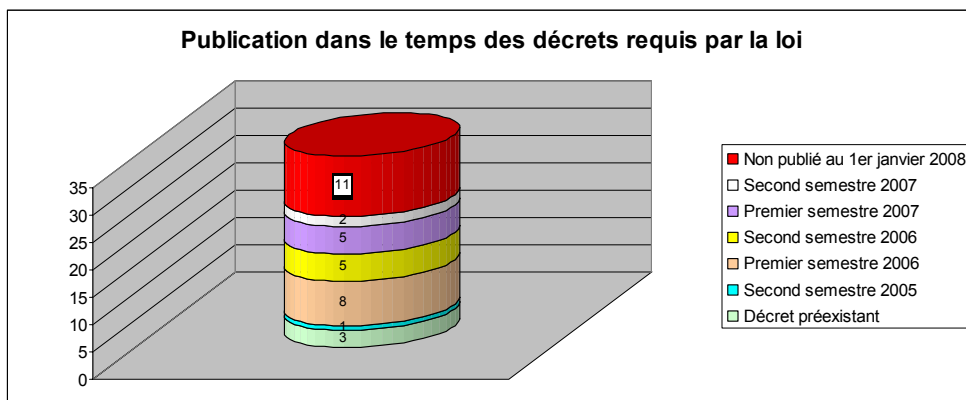


OBJET du DECRET	Articles de la loi	Décret	Avis	Conseil d'État	Publicat ion	Références
Décret pour préciser les critères de performance et les équipements pris en compte en cas de dépassement du coefficient d'occupation des sols	30	CE			JO du 6 janvier 2007	Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007  Arrêté du 3 mai 2007
Décret en Conseil d'État précisant les conditions de délivrance des garanties d'origine et de tenue du registre (EnR et cogénération)	33	CE	CSEG 9 mai 2006	avril 2006  mai 2006	JO du 7/09/2006	Décret n°2006-1118 du 5 septembre 2006.
Décret fixant les limites de puissance des installations de production d'électricité bénéficiant de l'obligation d'achat	35  (art. 10 de la loi du 10/02/2000)	CE	CSEG			Décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000
<i>Décret précisant les garanties financières pour les installations des éoliennes.</i>	40	CE	CSE	1 <sup>er</sup> trimestre 2008	1 <sup>er</sup> semestre 2008	<i>Publication prévue pour le 1<sup>er</sup> semestre 2008</i>
Décret relatif au contenu et aux conditions d'élaboration du bilan prévisionnel pluriannuel, et aux conditions dans lesquelles alerter le ministre de l'énergie des risques de déséquilibre entre l'offre et la demande en électricité	42-1  (art. 6-1 de la loi du 10/02/2000)	SI	CSE 18 juillet 2006		JO du 22 septembre 2006	Décret n° 2006-1170 du 20 septembre 2006
Décret fixant les conditions dans lesquelles les autorisations hydroélectriques de la loi sur l'eau sont délivrées sans enquête publique	48  (art. L.214-4-IV du code de l'envir.)	SI				Direction de l'eau  Décret n° 2006-880 du 17 juillet 2006
<i>Décret fixant les conditions dans lesquelles la CRE surveille les transactions sur les marchés organisés d'électricité et de gaz et les échanges aux frontières</i>	51 et 52	CE	CSE  CRE			<i>Les dispositions prévoyant l'adoption d'un décret ont été abrogées par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.</i>
Décret fixant les tarifs de cession de l'électricité aux distributeurs non nationalisés (DNN)	53  (art. 4-IV de la loi du 10/02/2000)	CE	Conseil de la concurrence CRE		JO du 29/01/2005	Décret n° 2005-63 du 27 janvier 2005

OBJET du DECRET	Articles de la loi	Décret	Avis	Conseil d'État	Publication	Références
Décret fixant les modalités d'application de la tarification pour l'acheminement de l'électricité	53 (art. 4-IV de la loi du 10/02/2000)	CE	CRE  Conseil de la concurrence			Le décret n° 2001-365 du 26 avril 2001 est le décret « cadre » et le décret n° 2002-1014 du 19 juillet 2002 a fixé les premiers tarifs
Décret modifiant le décret n°2004-90 du 28 janvier 2004 relatif à la CSPE	54 à 59	CE			JO du 24 mai 2006	Décret n° 2006-581 du 22 mai 2006  Arrêté du 23 mars 2006
Décret fixant les niveaux de qualité et les prescriptions techniques de qualité de l'électricité que les gestionnaires de réseau doivent respecter	60 (art. 21-1-II de la loi du 10/2/2000)	SI	CTE  CRE  CSE  Commission européenne		JO du 28 décembre 2007	Décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007  Arrêté du 24 décembre 2007
<i>Décret fixant les principes généraux des sommes consignées en cas de non respect du niveau de qualité de l'électricité</i>	60 (21-I-III de la loi du 10/2/2000)	CE	CRE  CSE		Eté 2008	<i>Ce décret est lié au précédent.</i>
Décret précisant la consistance des ouvrages de branchement et d'extension (pour le raccordement aux réseaux d'électricité)	63 (art. 23-1-I de la loi du 10/02/2000)	SI	CSE		JO du 30/08/2007	Décret n° 2007-1280 du 28 août 2007  Arrêté du 28 août 2007 fixant la contribution mentionnée aux articles 4 et 18 de la loi n°2000-108 du 10 février 2000.
Décret précisant les modalités selon lesquelles un producteur peut exécuter les travaux de raccordement de son installation de production d'électricité	63 (art. 23-1-II de la loi du 10/02/2000)	CE	CRE  CSE Fin du 1 <sup>er</sup> semestre 2008			La phase de concertation débute avec le décret précédent.
Décret fixant les modalités du plafonnement de la contribution aux charges de service public de l'électricité	67	CE	CRE 16/11/2005  CSE 29/11/2005	Section TP  28 février 2006	JO du 24 mai 2006 2006ai 2006  Jo du 8/11/06	Décret n° 2006-581 du 22 mai 2006 (modification du décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004)  Arrêté du 25 octobre 2006 fixant les modalités de remboursement partiel de la contribution aux charges de service public de l'électricité
Décret relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie (CSE) - (article 45 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946)	70	CE	CSE	Début 2006	JO du 29 mars 2006	Décret n° 2006-366 du 27 mars 2006

<b>OBJET du DECRET</b>	<b>Articles de la loi</b>	<b>Décret</b>	<b>Avis</b>	<b>Conseil d'État</b>	<b>Publication</b>	<b>Références</b>
<i>Décret relatif au rôle consultatif de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)</i>	71	CE	CNIEG		Début 2008	<i>Ce décret est actuellement préparé par la DSS (ministère de la santé) et pourrait être commun avec le décret de l'article 100</i>
Décret relatif aux tarifs d'utilisation des réseaux d'électricité (système d'homologation)	73 (art. 4-III de la loi du 10/02/2000)	CE	CRE septembre 2005  Conseil de la concurrence décembre 2005	Août 2005	Jo du 31/12/2005	Décret n° 2005-1750 du 30/12/2005. (modification du décret « cadre » n° 2001-365 du 26 avril 2001)
<i>Décret fixant les modalités d'application sur les dispositifs horosaisonnalité des fournitures d'électricité</i>	74 (art. 4-IV de la loi du 10/02/2000)	CE	CRE  CSE	<i>En fonction de la proposition de la CRE</i>		<i>Ce décret devrait être pris sur la base de la proposition de la CRE.  Toutefois, la CRE est libre de ne pas faire de proposition si elle estime que ce n'est pas nécessaire.</i>
Agrément des entreprises de distribution de gaz par réseaux publics	Art 89 (art 25-I loi du 3/01/03)	CE	CSE 5 décembre 2006		JO du 5 mai 2007	Décret n° 2007-684 du 4 mai 2007
<i>Raccordement des consommateurs de gaz au réseau et conditions de participation financière tierce</i>	Art 91 (art 26 II-III-IV loi du 3/1/03)	CE	CRE et CSE avant la fin 2007			<i>Un projet de décret a été élaboré et les consultations inter-services sont terminées.</i>
<i>Obligations des distributeurs de fuel domestique (continuité de fourniture)</i>	Art 94	CE	CSE	2008	1 <sup>er</sup> semestre 2008	<i>Texte finalisé. En attente de validation du cabinet</i>
Décret portant statuts de l'Institut français du pétrole	95	CE			JO du 7 juillet 2006	Décret n° 2006-797 du 6 juillet 2006
<i>Décret relatif à la gestion par la CNIEG d'activités accessoires liées à des mécanismes de solidarité intra professionnelle - (article 16 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004)</i>	100	CE	CNIEG		Début 2008	<i>Ce décret pourrait être commun avec le décret d'application de l'article 71, actuellement préparé par la DSS (ministère de la santé)</i>

En étudiant les décrets parus, **vos rapporteurs ont également noté que le rythme de publication semble paradoxalement ralentir à mesure que les délais augmentent.** Le diagramme suivant illustre cette impression inquiétante. On y remarque que l'activité la plus importante a été enregistrée au premier semestre 2006, avant de diminuer pour atteindre un niveau très bas lors des six derniers mois alors que onze textes demeurent en instance. Vos rapporteurs appellent le gouvernement à l'action avant d'entrer, en juillet prochain, dans la quatrième année d'existence de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique.



Il faut relever que le retard accusé par la prise des décrets s'étend à d'autres domaines, et notamment aux dispositions de la loi qui commandent la réalisation d'un rapport d'information en matière énergétique.

### **C.- LES RAPPORTS DEMANDÉS : UN RETARD PRÉJUDICIABLE À L'INFORMATION DU PARLEMENT ET DU GRAND PUBLIC**

La loi rapportée ordonne la rédaction de plusieurs rapports et documents d'information visant à parfaire la connaissance du Parlement et du grand public sur les problématiques de la maîtrise de l'énergie et du développement durable.

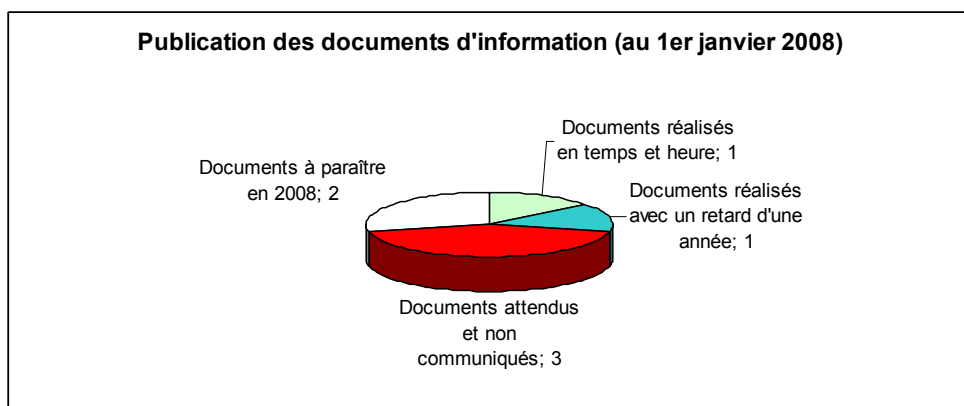
Vos rapporteurs ont fait le choix de ne pas se pencher sur les mesures issues des différents plans mentionnés dans la loi du 13 juillet 2005 (*Plan climat, L'énergie pour le développement, Face Sud et Terre Énergie*) dans la mesure où – le second nommé excepté – ils ne donnent pas lieu à un rapport spécifique. En revanche, **ils ont constaté qu'un compte-rendu de l'avancement de Face Sud et Terre Énergie** devait, aux termes des articles 12 et 13 de la loi du 13 juillet 2005, **figurer dans le bilan énergétique annuel publié par le ministère chargé de l'énergie. Or, il n'est fait aucune référence à ces deux plans dans le bilan énergétique de l'année 2006, tandis que le bilan de l'année 2007 n'est pas disponible sur le site du ministère.** Vos rapporteurs espèrent sa publication prochaine et sa présentation de l'état d'avancement des programmes susmentionnés.

Le tableau suivant, constitué à partir de données recueillies auprès de la DGEMP, recense les rapports prévus par la loi du 13 juillet 2005.

Article de la loi	Objet du rapport	Destinataire du rapport	Date de remise imposée par la loi	Emetteur du rapport	Observations
5 al. 11	Recherches sur l'hydrogène et les composés hydrogénés	Rapport publié	Tous les ans	Ministre chargé de l'énergie avec l'IFP, le CEA et le CNRS	Rapport non disponible
10-I	Stratégie énergétique nationale	Rapport évalué par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et publié	Aucune date	Ministre chargé de l'énergie et Ministre chargé de la recherche	Adopté en mai 2007 et disponible sur Internet
10 – II	Avancées technologiques résultant des recherches portant sur les énergies renouvelables	Parlement. Rapport évalué par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques	Tous les ans	Ministre chargé de l'énergie et Ministre chargé de la recherche	Rapport non disponible
11	Rapport de l'état d'avancement du plan <i>L'énergie pour le développement</i> .	Rapport évalué par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques	Tous les trois ans à compter de 2005	Ministre chargé de la coopération et Ministre chargé de l'énergie	Premier rapport pour juillet 2008
16	Fonctionnement des certificats d'économie d'énergie	Rapport publié	Tous les trois ans à compter de 2005	Ministre chargé de l'énergie	Premier rapport pour juillet 2008
50	Programmation pluriannuelle des investissements de production d'énergies utilisées pour la production de chaleur	Rapport publié	Aucune date	Ministre chargé de l'énergie	Rapport non disponible
106	Moyens consacrés à la politique énergétique	Parlement, comme annexe au projet de loi de finances	Tous les ans	Ministre chargé de l'énergie	Rapport remis pour les PLF 2007 et 2008

**Vos rapporteurs notent que le gouvernement n'a pas remis ou publié trois rapports attendus pour 2006**, soit déjà deux ans de retard. Il a fallu près de deux années également pour pouvoir disposer de la stratégie énergétique nationale, pour laquelle la loi ne fixait, il est vrai, pas de date mais qui pouvait être espérée plus tôt.

Il semble que seule l'annexe au projet de loi de finances produite suivant les prescriptions de l'article 106 l'ait été en temps et heure. Vos rapporteurs admettent que les quelques semaines séparant le 13 juillet 2005 de la discussion budgétaire pour 2006 n'ont pas permis de collecter les données nécessaires, et qu'une remise avec le projet de loi de finances pour 2007 constitue un délai acceptable. **Au regard des rapports exigés par la loi, le bilan de l'action de l'administration apparaît donc peu convaincant**, ainsi que l'illustre le graphique suivant. Vos rapporteurs espèrent en outre que les documents attendus pour juillet 2008 ne subiront pas les mêmes avanies.



**L'étude quantitative de l'application de la loi n° 2005-781 montre que le tiers des décrets et les deux tiers des rapports demandés par la loi n'ont pas encore été rédigés alors que plus de trente mois se sont écoulés depuis la date de la promulgation. Par ailleurs, les textes publiés l'ont été avec une diligence tout à fait mesurée. Vos rapporteurs appellent l'administration à un plus grand respect des prescriptions législatives pour assurer de meilleures chances aux dispositifs de maîtrise de l'énergie et de protection de l'environnement.**

Toutefois, ces délais excessifs ont vu leur impact limité par le grand nombre d'articles de la loi immédiatement applicables sans le truchement d'un règlement administratif particulier. Les visites sur le terrain ont permis de constater la satisfaction globale des citoyens et des services déconcentrés devant la loi du 13 juillet 2005 et la façon dont elle trouvait à s'appliquer, même si une lisibilité délicate de certains dispositifs vient tempérer ce jugement positif.

## II.— L'APPLICATION DE LA LOI SUR LE TERRAIN : UN SATISFECIT TEMPÉRÉ PAR UNE LISIBILITÉ DÉLICATE DES MÉCANISMES RÉGLEMENTAIRES

Il s'avère délicat de procéder à un contrôle de l'application sur le terrain de l'ensemble de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique. D'abord, les cent dix articles que compte le texte concernent une multitude de domaines dont l'étude approfondie nécessiterait un temps et des moyens d'investigations fort lourds.

Ensuite, **du fait de la nature programmatique de la loi, nombre de ses prescriptions ne pourront être appréciées qu'à moyen et long termes, et non trente mois seulement après sa promulgation.** C'est par exemple le cas de l'objectif de réduction annuelle moyenne de 2,5 % de l'intensité énergétique finale d'ici 2030, et plus encore du soutien à l'ambition de diviser par deux les émissions mondiales de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. Vos rapporteurs n'ont pu que constater les bonnes pratiques mises en œuvre pour la poursuite de la stratégie énergétique nationale, sans naturellement être en mesure d'en apprécier les premiers résultats.

Le même obstacle se présente pour les trois plans mobilisateurs pour les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables. *Énergie pour le développement* tente d'étendre l'accès aux services énergétiques des pays en développement ; *Face Sud* doit permettre l'installation de deux cent mille chauffe-eau solaires et cinquante mille toits solaires chaque année ; *Terre Énergie* enfin permettra de ne pas importer dix millions de tonnes équivalent pétrole par le recours à la biomasse pour la production de chaleur et de biocarburants. Mais la loi fixe la date de 2010 pour échéance de ces programmes, qui du reste sont au carrefour de plusieurs actions de promotion en faveur du développement durable et de la maîtrise de l'énergie. Par ailleurs, il n'incombe pas au présent rapport d'évaluer la pertinence des dispositions législatives ni leur succès. **Vos rapporteurs ont choisi de se concentrer sur le respect des prescriptions de la loi, dans sa lettre et dans son esprit, par les textes d'application émanant de l'administration.**

Un sentiment général a pu être constaté lors des entretiens et des déplacements conduits sur le terrain, en Loire-Atlantique auprès des services déconcentrés de l'État et de professionnels des énergies renouvelables, comme à Chambéry avec l'Institut national de l'énergie solaire. **L'ensemble des interlocuteurs a témoigné d'une satisfaction globale tant au regard de la loi du 13 juillet 2005 que de son application.** La loi se révèle fondamentale et structurante dans son approche des enjeux mondiaux et continentaux, elle met la France en cohérence avec l'action communautaire et sert de base de réflexion aux acteurs des secteurs de l'énergie et de la protection de l'environnement. Elle a

notamment servi de canevas à l'ADEME pour la conception de son second contrat d'objectif. **Quant à son application dans le domaine de la maîtrise énergétique, elle est approuvée par l'ensemble des personnes auditionnées sous deux réserves.** La première critique adressée à l'administration concerne l'aide financière et fiscale au développement des énergies renouvelables, dont la réglementation est jugée fluctuante et particulièrement délicate à manier pour le particulier comme pour les services de l'État. La seconde remarque concerne les difficultés d'identification des bonnes performances sur le marché de l'énergie ; que l'on évoque les équipements, les professionnels ou les bâtiments, l'action administrative apparaît nettement perfectible. **Vos rapporteurs se sont penchés avec attention sur ces deux critiques et ont pu apprécier leur pertinence. Elles ne doivent cependant pas éclipser la bonne appréhension globale des nouveaux dispositifs instaurés par le texte du 13 juillet 2005, qui semblent bien mis en place par le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.**

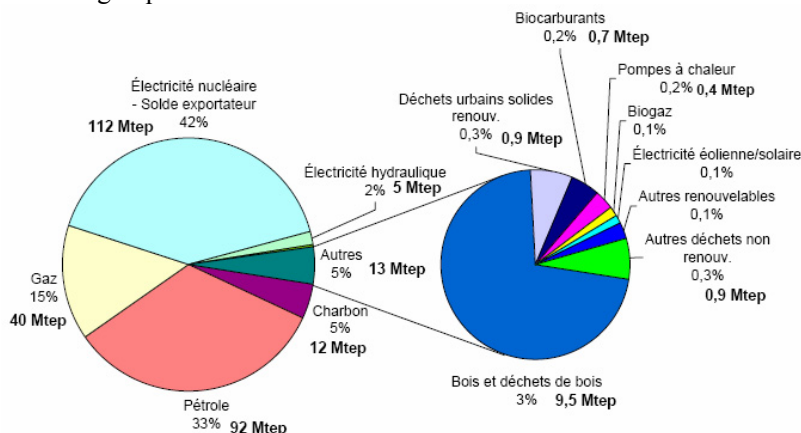
#### **A.- LES NOUVEAUX DISPOSITIFS INTRODUIITS PAR LA LOI SEMBLENT GLOBALEMENT APPRÉCIÉS**

**Les dispositions de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique se répartissent en deux catégories. Certaines portent la stratégie énergétique nationale,** tracée pour plusieurs décennies et dont les effets ne sont pour l'heure pas perceptibles. Ces lignes directrices n'exigeaient aucune traduction réglementaire par décret ou arrêté, mais un comportement permanent et cohérent de la puissance publique dans toutes ses politiques. Vos rapporteurs estiment que cette obligation est pour l'heure tenue, comme en témoigne la poursuite des quatre axes majeurs formulés par la loi dans ses article 2 à 6 : maîtriser la demande de l'énergie, diversifier le bouquet énergétique, développer la recherche et l'innovation dans le secteur de l'énergie, assurer des moyens de transport et de stockage adaptés aux besoins. Le deuxième axe impose notamment au gouvernement de maintenir les capacités nucléaires de la France pour des fins d'indépendance énergétique, de réduction de l'effet de serre et de préservation du prix modéré de l'électricité. **Vos rapporteurs ont pu juger des efforts consentis sur chacun de ces points.**

**Le nucléaire continue d'être privilégié pour assurer l'approvisionnement de la population en électricité sans pour autant négliger la diversité du bouquet énergétique,** comme l'illustrent les documents suivants. La France demeure au premier rang des États européens en termes de fonds publics consacrés à la recherche énergétique, avec près de huit cents millions d'euros. Environ la moitié de cette somme, stable depuis plusieurs années, est consacrée aux investigations en matière atomique. Il semble que cette répartition doive évoluer, suite aux travaux du Grenelle de l'environnement, dans un sens plus favorable aux énergies renouvelables, dont les potentiels de production semblent particulièrement attrayants. Cette redistribution n'entre pas en contradiction avec la loi n° 2005-781 à la condition qu'elle ne remette pas en



cause les capacités nucléaires du pays. Par ailleurs, il convient d'ajouter à ces montants les interventions de l'Agence nationale de la Recherche, plus ponctuelles et difficilement identifiables car répondant à une logique moins spécialisée sur le seul secteur énergétique.



*Le « bouquet » énergétique primaire de la France  
(en affectant, pour simplifier, le solde exportateur d'électricité au nucléaire).*

Source : rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique annexé au projet de loi de finances pour 2008

### LES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES DE R&D SUR L'ÉNERGIE EN FRANCE

(En millions d'euros courants)

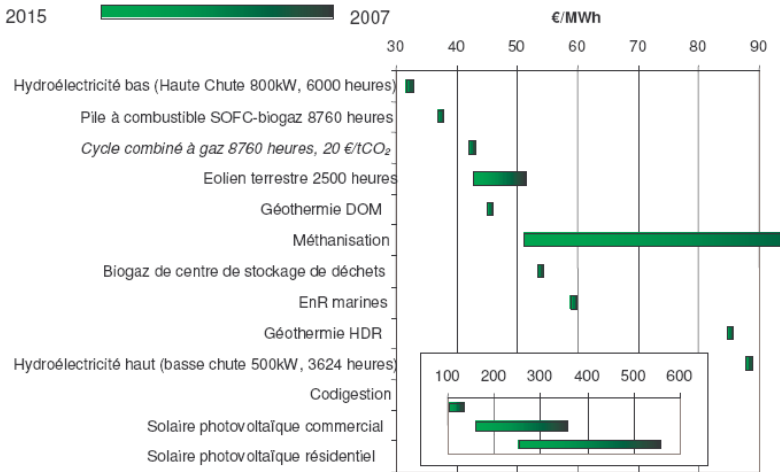
	2002	2003	2004	2005
Efficacité énergétique	54,2	53,2	57,4	64,5
Énergies fossiles, dont :	177,3	172,0	148,1	142,5
Pétrole et gaz	174,6	168,9	142,3	132,8
Captage et stockage CO2	2,7	3,1	5,8	9,8
Énergies renouvelables	28,4	25,4	30,7	42,6
Fission et fusion nucléaire	509,0	501,5	483,2	491,2
Hydrogène et pile à combustible	21,1	26,0	22,9	45,0
Autres technologies (stockage d'énergie, électricité)	0,8	3,1	4,2	2,6
Autres technologies ou recherches transversales	11,9	13,8	8,7	7,4
<b>Total</b>	<b>802,6</b>	<b>795,0</b>	<b>755,2</b>	<b>795</b>

Source : [http://www.industrie.gouv.fr/energie/recherche/fl1\\_rech.htm](http://www.industrie.gouv.fr/energie/recherche/fl1_rech.htm)

La prépondérance des sources d'énergie nucléaire et fossiles dans le bouquet énergétique national – plus de 90 % du total – s'explique par les coûts de production de l'électricité issue de sources renouvelables, encore trop élevés pour permettre d'offrir une réelle alternative. Toutefois, les avancées de la recherche laissent présager une diminution rapide de ces difficultés et, de fait, une compétitivité toujours croissante des filières pour l'heure innovantes. Vos rapporteurs soutiennent l'engagement de l'État en faveur des énergies

renouvelables, qui se concrétise à la fois par des dépenses en faveur de la recherche et par des incitations fiscales au bénéfice du développement économique des marchés. La fixation d'un tarif d'achat des productions issues de sources renouvelables, par exemple, permet d'amortir les coûts d'investissement et de restreindre les inconvénients strictement économiques des installations respectueuses de l'environnement. A long terme, les rattrapages des coûts devraient assurer la compétitivité des énergies renouvelables.

### COÛT DES ÉNERGIES PAR SOURCE EN 2007 ET EN 2015.



Source : programmation pluriannuelle des investissements de production électrique (2005-2015)

Vos rapporteurs accueillent avec satisfaction le sentiment exprimé lors des auditions selon lequel les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique pour 2005-2015 devraient être atteints en matière d'électricité d'origine éolienne. En revanche, ils expriment leur inquiétude devant la baisse de la production d'énergie hydroélectrique due, il semble, aux contraintes environnementales issues de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Dans la mesure où l'application de ces deux textes est confiée au même département ministériel, il importe que les approches soient croisées afin de concilier au mieux les impératifs de préservation des cours d'eau et de production d'énergie propre, tout en gardant à l'esprit que le second objectif répond par lui-même au premier.

Au-delà de la stratégie énergétique de la nation, la loi du 13 juillet 2005 comportait aussi des mesures pratiques. Les certificats d'économie d'énergie posant question, ils feront l'objet d'un examen infra. On n'abordera ici que deux dispositifs qui semblent avoir été correctement mis en place. Il s'agit d'une part de l'encadrement des sites de production éolienne afin de limiter les nuisances sonores et visuelles pour les populations. On mentionnera d'autre part la garantie

d'origine des énergies renouvelables, dont l'institution alloue au consommateur une liberté de choix par l'information sur les sources d'électricité employées par le distributeur.

### 1. L'exemple des zones de développement de l'éolien

Par suite de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, les distributeurs sont frappés d'une obligation d'achat de l'électricité issue de sources renouvelables si les producteurs en formulent la demande. L'opération est attestée par un certificat délivré par la DRIRE.

La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, dans son article 37, a introduit très précisément la notion de zone de développement de l'éolien (ZDE). Le texte ne nécessite aucun décret d'exécution et le gouvernement n'a pas jugé nécessaire d'établir un règlement autonome. En revanche, afin de dissiper d'éventuels doutes et pour accompagner au mieux l'entrée en vigueur du dispositif, les ministres concernés ont adressé aux préfets une lettre circulaire le 3 janvier 2006 ainsi que des instructions détaillées le 19 juin 2006.

Dès le 14 juillet 2005, lendemain de la promulgation de la loi, les installations éoliennes implantées dans les zones interconnectées au réseau métropolitain n'ont pu bénéficier de l'obligation d'achat qu'en s'inscrivant dans le cadre d'une zone de développement de l'éolien arrêtée par le préfet sur proposition de la commune ou de l'établissement intercommunal concerné. Les modalités antérieures sont restées en vigueur deux années supplémentaires pour une meilleure transition, comme l'avait souhaité le Parlement ; elles ont cessé de s'appliquer à compter du 14 juillet 2007.

La loi pose une définition claire des zones de développement de l'éolien, qui sont conçues pour répondre au souhait des collectivités d'installer sur leur territoire des appareils convertissant l'énergie mécanique du vent en énergie électrique. Chaque zone est délimitée suivant son potentiel éolien, la capacité de raccordement au réseau électrique, la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés. Aucune étude d'impact ne s'impose ni aucune enquête publique. Toutefois, la circulaire réclame que le dossier de création d'une ZDE inclue une analyse du régime des vents, une synthèse des possibilités de raccordement et une étude patrimoniale et paysagère dans un rayon de dix kilomètres autour de l'aire d'installation. Il découle de ces critères la fixation d'un périmètre – éventuellement non contigu – ainsi qu'une puissance minimale et maximale pour l'ensemble des installations existantes ou futures. Le respect de la zone géographique et des sommets de production conditionne le bénéfice de l'obligation d'achat. En revanche, la ZDE n'a aucune incidence en matière d'urbanisme et ne modifie donc en rien les procédures de sollicitation d'un permis de construire.

Les préfets sont invités à agir en amont auprès des collectivités pour parvenir à un regroupement des projets d'implantation pour plus de cohérence dans la gestion du réseau et une meilleure protection de l'environnement. Les directions départementales de l'équipement participent parfois à l'élaboration des projets, au sein d'un comité de pilotage. Une fois saisi d'un dossier de demande, les préfets disposent aux termes de la loi d'un délai de six mois pour recueillir l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et des communes limitrophes à celles dont tout ou partie du territoire est compris dans la zone de développement de l'éolien. La DRIRE instruit au nom du préfet en liaison avec le service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) et la direction régionale de l'environnement (DIREN) sur les aspects liés à la protection des sites. L'arrêté qui autorise la formation d'une ZDE peut mentionner les points sensibles devant faire l'objet d'une attention particulière, comme la proximité de radars de navigation aérienne ou la présence d'espèces animales à préserver. Le préfet peut rejeter la demande si les vents n'atteignent pas une vitesse minimale de quatre mètres par seconde, si aucun raccordement n'existe ni n'existera dans les huit années à venir, ou enfin si la zone porte atteinte à la qualité des sites et des paysages du département. Il est vrai que l'énergie éolienne, tributaire de la carte des vents, ne peut se développer également sur le territoire national et risquerait, par la concentration excessive des équipements, de porter préjudice à la qualité de vie des régions les plus ventées.



*Implantation géographique des 386 MW installés à fin 2004*

Vos rapporteurs apprécient les précisions apportées par le gouvernement dans ses instructions aux préfets, qui ne dénaturent en rien les prescriptions déjà claires de la loi du 13 juillet 2005. La France possède maintenant une réglementation éolienne parmi les plus complètes en Europe, prévoyant à la fois la

protection des animaux et des sites, la préservation du cadre de vie des habitants et les impératifs de développement de la filière pour une production énergétique plus propre. Cependant, il apparaît encore trop tôt pour évaluer avec exactitude le fonctionnement du dispositif. La date-butoir du 14 juillet 2007 a conduit les chefs de projets à finaliser leur dossier avant l'expiration du régime transitoire, plus avantageux, et vos rapporteurs ont constaté sur le terrain un net ralentissement des demandes d'implantation après cette date. En Loire-Atlantique, aucune demande n'est en instance alors que le département compte quarante-sept appareils en fonctionnement et quatre-vingt-dix-neuf autres dont le permis est déposé. Les interlocuteurs ont néanmoins fait état de leur satisfaction devant la clarté de la loi et de la circulaire. Au plan national, en février 2007, dix-huit zones de développement de l'éolien avaient été créées et soixante-trois propositions de constitution étaient à l'instruction.

Les professionnels et les services déconcentrés auditionnés ont exprimé quelques interrogations sur la conciliation des critères de préservation environnementale avec la directive Natura 2000, qui rendrait difficile les décisions préfectorales de refus motivées par des considérations liées à la biodiversité. Il semble cependant que ceci ne soit qu'une interprétation locale à laquelle l'administration centrale devra apporter une réponse. En outre, la préfecture de région des Pays de la Loire a pris l'initiative de lancer une étude paysagère afin de déterminer clairement les zones protégées où la constitution de ZDE ne peut être normalement envisagée, mais une année est nécessaire pour que la cartographie soit achevée. Enfin, la procédure semble très lourde pour le petit éolien dit « de proximité », privilégiant les installations concentrées pour un impact minimal sur l'environnement visuel.

Dans le domaine éolien, ce sont les implantations maritimes qui souffrent du plus grand flou en termes de réglementation. Une circulaire est attendue, qui abordera largement la question et notamment le sujet du contenu des permis de construire en mer, ainsi que les compétences respectives des collectivités et des préfectures maritimes. Une cartographie des zones marines à préserver doit être dressée prochainement afin de dissuader en amont des propositions d'implantation vouées à un rejet fondé sur la protection des sites et des espèces. Un décret d'application de la loi du 13 juillet 2005, toujours manquant pour l'heure, permettra d'établir les garanties financières pour le démantèlement des équipements off-shore obsolètes. Vos rapporteurs regrettent que ce texte important soit toujours attendu plus de trente mois après la publication de la loi et jette une incertitude sur le développement éolien en mer, alors même que l'organisation du dispositif terrestre paraît un succès et devrait permettre d'atteindre l'objectif de 21 % d'électricité d'origine renouvelable pour 2012, l'hydroélectrique comptant pour 15 % et l'utilisation des vents assurant les 6 % restants.

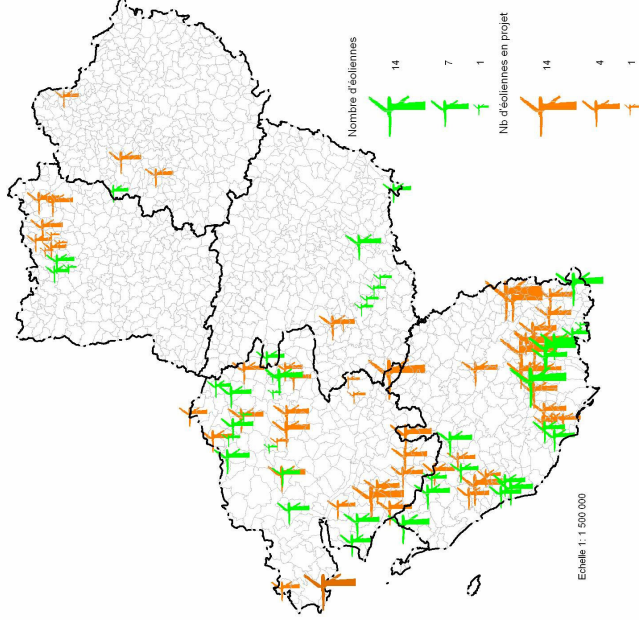
Les zones de développement de l'éolien ont été correctement mises en application par les administrations centrale et déconcentrées, qui ont cherché à encadrer la procédure pour une plus grande simplicité pour le citoyen. Les circulaires remplissent leur office dans le respect de la loi, suffisamment claire

pour s'appliquer sans texte d'exécution. Il n'en va pas de même pour les autres dispositifs qu'elle instaure, par exemple la garantie d'origine des énergies renouvelables, qui impliquait décret et arrêtés.

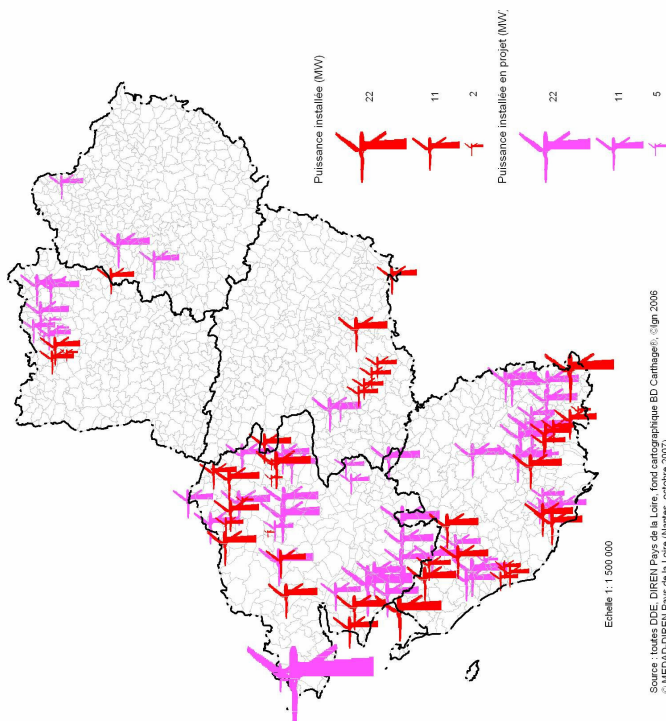
## Avancement des projets éoliens en Pays de la Loire Permis accordés et projets au 22 octobre 2007



Nombre d'éoliennes par commune



Puissance totale par commune



Source : toutes DDE, DIREN Pays de la Loire, fond cartographique BD Carthage®, ©IGN 2006  
© MEDAD-DIREN Pays de la Loire (Nantes, octobre 2007)

Source : toutes DDE, DIREN Pays de la Loire, fond cartographique BD Carthage®, ©IGN 2006  
© MEDAD-DIREN Pays de la Loire (Nantes, octobre 2007)

## 2) L'exemple de la garantie d'origine de l'électricité

Le mécanisme de la garantie d'origine de l'électricité est prévu par l'article 33 de la loi du 13 juillet 2005 pour attribuer un label de production d'électricité des centrales de cogénération ou des centrales opérant à partir d'énergies renouvelables. Ces certificats sont délivrés par le gestionnaire du réseau public, sur demande, aux producteurs non raccordés et aux autoconsommateurs d'électricité issue d'énergies renouvelables ou de cogénération. La charge financière de ce service incombe au demandeur ; le gestionnaire du réseau public tient en contrepartie le registre des garanties d'origine accordées, consultable sur Internet et mensuellement actualisé, pour permettre la subrogation de l'acheteur au producteur lorsque l'énergie propre produite est cédée. La loi renvoie à un décret en Conseil d'État, effectivement pris le 5 septembre 2006, le soin de préciser les conditions de délivrance des garanties d'origine et de tenue du registre, les tarifs d'accès à ce service ainsi que les pouvoirs et moyens d'action et de contrôle attribués aux gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité.

Les sources d'énergie renouvelables bénéficiant du dispositif sont les énergies éolienne, solaire, géothermique, houlomotrice, marémotrice, et hydraulique, ainsi que l'énergie issue de la biomasse, du gaz de décharge, du gaz de stations d'épuration d'eaux usées et du biogaz. Le règlement d'application conditionne l'attribution de la garantie d'origine à la présence sur le site de production d'un compteur permettant de mesurer exactement la quantité d'énergie produite sur une période donnée, qui doit correspondre aux dates de relevés de données de comptage liant l'installation avec le gestionnaire du réseau public.

RTE répond aux demandes initiales dans un délai de deux mois, aux sollicitations suivantes dans un délai d'un mois. La somme facturée au demandeur correspond aux prescriptions d'un arrêté d'application du 26 septembre 2006. Elle comprend une part fixe, établie à 800 € par garantie émise portant sur un site produisant à partir d'énergie renouvelable, et à 1000 € par garantie émise portant sur une cogénération. Ce montant est complété d'une part variable d'un demi-centime d'euro par mégawatheure garanti.

Vos rapporteurs ne peuvent se livrer à une appréciation globale du dans la mesure où le dispositif n'est appliqué dans son ensemble que depuis très récemment. Ainsi, ce n'est qu'un arrêté du 8 novembre 2007 qui permet aux cogénérations – ainsi qu'aux stations de transfert d'énergie par pompage, aux usines d'incinération et aux installations utilisant de la biomasse – d'obtenir une certaine quantité d'attestation de garantie d'origine, en fonction de leurs spécificités et suivant des modalités de calcul définies. Toutefois, la fiabilité du système constitué doit permettre une meilleure reconnaissance par les consommateurs des productions d'électricité qui participent à la maîtrise de la demande énergétique, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et au développement durable. Au 20 décembre 2007, deux cent quatre-vingt dix-sept garanties d'origines ont été délivrées par RTE, dont treize à la compagnie



nationale du Rhône et les deux cent quatre-vingt-quatre restantes à EDF. La traçabilité électrique a facilité la naissance de fournisseurs environnementaux, c'est-à-dire dont l'activité commerciale se limite à la vente d'électricité issue essentiellement de l'exploitation de petit éolien, de champs photovoltaïques, de petites centrales hydrauliques et de biomasse.

Vos rapporteurs considèrent l'application de l'article 33 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique comme adéquate et conforme aux objectifs poursuivis par le Parlement. Ils regrettent néanmoins le délai important réclamé par l'administration, supérieur à deux années, pour la publication de l'ensemble des mesures réglementaires, décret et arrêtés subséquents. Le temps nécessaire à une potentielle évaluation du dispositif, subordonnée à la sortie de sa phase de démarrage, se trouve repoussé d'autant. Il faut cependant saluer la clarté du mécanisme mis en place et sa simplicité d'utilisation par les professionnels comme les particuliers. D'autres aspects de la loi apparaissent, au contraire, difficilement lisibles, obscurs et fluctuants. C'est le cas des dispositions financières et fiscales visant à promouvoir la maîtrise de la demande énergétique des particuliers.

## **B.- LES RÉGLEMENTATIONS FINANCIÈRES ET FISCALES DEMEURENT OBSCURES ET FLUCTUANTES**

La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique a poursuivi un objectif de conciliation des problématiques du développement durable avec les impératifs de gestion financière des personnes publiques et des citoyens. **En réunissant dans les mêmes dispositifs la volonté de préserver l'environnement et la recherche d'investissements avantageux, le Parlement a fait le meilleur choix possible.** Vos rapporteurs ont pu constater dans des rencontres avec des professionnels des énergies renouvelables, producteurs comme installateurs, à quel point les facteurs économiques sont fondamentaux dans la décision d'achat de systèmes de chauffage et d'électricité respectueux de l'environnement. Si les préoccupations écologiques constituent une motivation non négligeable, elles ne font que s'agréger aux qualités propres du produit et surtout à son coût abordable. Une étude récente de l'association *Énergies et Avenir* (*Enerpresse* du 17 janvier 2008) a montré que 51 % des particuliers interrogés ont équipé leur habitation individuelle avec un système de chauffage électrique direct (convecteurs, planchers et panneaux rayonnants). Or, ils sont 68 % à préférer dans l'idéal se doter d'une solution plus écologique et moins consommatrice d'énergie, pompe à chaleur ou appareils solaires. Dans près de 80 % des cas, le renoncement à l'équipement privilégié initialement découle de raisons financières.

Afin d'accélérer le développement du secteur de l'énergie renouvelable à usage des particuliers et restreindre le poids du facteur financier dans sa décision d'équipement, le citoyen qui investit dans une pompe à chaleur ou dans un

panneau photovoltaïque peut prétendre à un grand nombre d'avantages financiers et fiscaux, à l'échelon local comme au niveau national. **Malheureusement, des confusions regrettables naissent de cette pléthore de dispositifs adossés à des produits différents, à des opérateurs différents et à des opérations différentes.** Il faut constater que les normes applicables, en plus de leur caractère épars, ne se définissent pas par une stabilité remarquable : elles ont changé à plusieurs reprises durant le seul temps des investigations nécessaires au présent rapport.

Plus grave, l'information apparaît relative inaccessible eu égard aux interrogations qui surgissent au niveau local. **Il est arrivé que les services fiscaux interprètent différemment le même texte dans deux départements voisins,** situation qui provoque immanquablement une valse hésitation chez des professionnels bien en peine de renseigner les clients potentiels sur les équipements éligibles et les montants en jeu. Considérant de surcroît que nul ne prend en compte avec célérité ces nombreuses variations de la doctrine fiscale, les installateurs ont avoué organiser une veille juridique et se tenir mutuellement informés au moyen de forums en ligne. Pour séduisante qu'elle soit quant au professionnalisme de ces artisans, cette situation ne peut perdurer sous peine de contrecarrer gravement les efforts consentis par la nation pour répandre les instruments de maîtrise et d'économie de l'énergie.

Les champs d'incertitude semblent en la matière toujours plus nombreux tant sont disparates les éventuels bénéficiaires. Des difficultés d'interprétation ont été évoquées au regard de l'application de la taxe foncière ou encore du régime de la taxe professionnelle. Pour ne traiter que les points de friction les plus fréquents, le présent rapport n'abordera essentiellement que le dispositif de crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale, la question du taux de TVA applicable aux installations photovoltaïques, et les questions nées du tarif variable de rachat de l'électricité produite par EDF suivant que les panneaux solaires font l'objet ou non d'une intégration au bâti.

### **1) Le crédit d'impôt, instrument délicat de promotion**

Le mécanisme fiscal visant à protéger l'environnement à travers une meilleure maîtrise de l'énergie par les particuliers est le **crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipement de l'habitation principale**, qui figure à l'article 200 quater du code général des impôts. Institué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 par l'article 90 de la loi de finances pour 2005 du 30 décembre 2004, il a été depuis élargi à de nouvelles technologies. Dans le même temps, le taux consenti a évolué : de 15 % initialement, il varie maintenant de 15 % à 50 % du montant des dépenses d'achat en fonction de la performance énergétique des différents appareils et équipements éligibles. Les matériaux éoliens, solaires thermiques et photovoltaïques ainsi que les systèmes de biomasse et les pompes à chaleur produisant essentiellement de la chaleur bénéficient de l'aide maximale.

Le crédit d'impôt couvre jusqu'à 8 000 € pour une personne seule et 16 000 € pour un couple. Il s'applique uniquement aux dépenses d'acquisition d'équipements soumis à de stricts critères techniques correspondant d'une part à l'économie d'énergie réalisée et d'autre part à la mise en œuvre de technologies énergétiques peu ou non polluantes.

**L'objectif du crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipement de l'habitation principale correspond à la stratégie nationale tracée par la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique.** L'économie d'énergie peut provenir soit d'une production d'énergie propre par chaque citoyen, soit de la réduction par ce dernier de sa consommation énergétique, essentiellement électrique et calorifique. Dans le premier cas, il s'agit d'encourager la diffusion parmi la population des équipements de production d'énergie issue d'une source renouvelable. Dans le second cas, l'État souhaite parvenir à une meilleure isolation des habitations pour une plus grande efficacité des équipements de chauffage et d'eau chaude sanitaire. Un arrêté du 9 février 2005 a initialement déterminé la liste exhaustive des technologies éligibles au crédit d'impôt sur la base de leurs performances techniques énergétiques et calorifiques. **Plusieurs modifications et actualisations ont été réalisées depuis : par un arrêté du 12 décembre 2005 d'abord, plus récemment par un arrêté du 13 novembre 2007.**

L'investissement fiscal consenti par l'État se justifie par la nécessité d'un soutien aux filières innovantes en matière d'énergie renouvelable. Vos rapporteurs ont pu constater lors de leurs déplacements sur le terrain que cet objectif était parfaitement atteint. En Loire-Atlantique, les producteurs et installateurs de pompes à chaleur ont signifié l'importance de l'engagement national dans le succès de leur entreprise ; les aides financières restent un élément déterminant pour transformer en acte d'achat la sensibilité écologique des particuliers. En Savoie, les chercheurs de l'Institut national de l'énergie solaire n'ont pas caché que la naissance d'un marché des technologies photovoltaïques donne une vraie légitimité à leurs recherches et, en conséquence, leur permet de valoriser leurs travaux. **Ces sentiments locaux sont corroborés par les chiffres nationaux, qui dénotent une progression significative des ventes d'équipement dans les filières bénéficiant du crédit d'impôt sur le revenu.** Les filières encore en voie de constitution et dont les technologies demeurent en évolution constante affichent les plus forts développements d'activité, comme l'expose le tableau suivant communiqué par la direction générale de l'énergie et des matières premières.

<i>Filières</i>	2004	2005 (définitif)	Taux de progression	2006 (estimations)	Taux de progression
<i>Solaire thermique – Chauffe-eau solaire</i>	8 150	14 000	72 %	26 200	88,6 %
<i>Solaire thermique – Système combiné</i>	600	1 500	150 %	4 100	168 %
<i>Bois – Appareils indépendants</i>	315 000	400 000	27 %	535 000	34 %
<i>Bois – Chaudières</i>	8 800	17 600	100 %	35 000	100 %
<i>Pompes à chaleur air/eau et géothermales</i>	17 300	29 500	70 %	46 500	58 %

Si le dispositif atteint son but, vos rapporteurs ont dû constater que la diffusion des nouvelles technologies énergétiques souffre d'un manque de lisibilité et de cohérence de la réglementation publique. Ces carences découragent les velléités d'achat et pénalisent un secteur d'activité pour lequel les pouvoirs publics déploient un effort financier conséquent.

#### *a) Des problèmes généraux de lisibilité*

Le crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie et du développement durable comporte des défauts qui semblent, pour certains, inhérents aux visées qu'il poursuit. Comme il s'agit de subventionner l'innovation et la performance énergétique, l'administration fait en sorte de limiter le bénéfice du dispositif aux équipements les plus novateurs et les plus propices aux économies d'énergie. En effet, le développement de technologies toujours plus efficaces aboutirait inmanquablement à une obsolescence des critères réglementaires et donc à prolonger indûment l'avantage fiscal pour des équipements ne répondant plus de façon satisfaisante à la politique de préservation de l'environnement et des ressources énergétiques. Il en découle une évolution constante des normes et des révisions très rapprochées des définitions réglementaires et des critères d'éligibilité.

Louable dans son principe tant pour le développement du secteur que pour la préservation des finances publiques, cette posture génère une situation normative inintelligible pour les quasi-totalité des acteurs du secteur, qu'ils soient publics ou privés. **Vos rapporteurs ont relevé trois instructions fiscales successives en moins de deux ans** : 5 B-26-05 du 1<sup>er</sup> septembre 2005, 5 B-17-06 du 18 mai 2006 et 5 B-17-07 du 11 juillet 2007. Cette multiplication des textes complique grandement l'appréhension du droit applicable dans un domaine déjà difficilement intelligible tant les spécificités technologiques apparaissent nombreuses, récentes et peu communes. **Il en résulte un imbroglio manifeste, où les techniciens ne comprennent guère les prescriptions fiscales, et où les fiscalistes peinent à prendre la mesure des données techniques.**

Le contribuable qui souhaite investir dans de nouveaux équipements énergétiques fait de l'obtention du crédit d'impôt un facteur décisif de sa décision d'achat. Il attend que le professionnel auquel il s'adresse l'informe correctement sur le caractère ou non éligible du matériau qui a sa préférence. Or, pour les raisons évoquées ci-dessus, ce dernier éprouve des difficultés à certifier que son produit bénéficie de l'avantage fiscal et plus encore qu'il en bénéficiera à l'avenir. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie a mis en place des points d'information à destination du grand public, mais ceux-ci peinent tout autant à délivrer des renseignements fiables en matière fiscale ; les professionnels se fient d'ailleurs plus volontiers à leurs forums de veille qu'aux informations issues de l'ADEME. Quant aux personnels des services fiscaux, s'ils accèdent facilement à la documentation de la direction générale des impôts, ils ne disposent pas des compétences nécessaires pour appliquer leurs instructions aux technologies de l'énergie. Il arrive ainsi que, pour le même produit, deux départements interprètent différemment la même norme et certifient pour l'un l'éligibilité au crédit d'impôt, pour l'autre l'absence de l'avantage fiscal.

**Le crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie génère de nombreuses procédures contentieuses engagées par les services fiscaux**, soit que le professionnel ait mal rédigé sa facture au moment de la vente, soit que la fréquence des modifications ne permette pas aux personnels chargés de l'assiette et du contrôle d'adopter rapidement les nouvelles réglementations. Ces errements nuisent à l'efficacité du dispositif et, en cas de contentieux, provoquent une mauvaise publicité pour les appareils de sauvegarde de l'énergie que la loi entendait au contraire favoriser.

Vos rapporteurs ont pris connaissance d'un autre écueil de la procédure de crédit d'impôt, l'intervention des collectivités territoriales au soutien des nouvelles technologies mettant en œuvre des sources renouvelables. Si une région ou un département souhaite favoriser le recours aux technologies de maîtrise de l'énergie, il lui est possible d'allouer une aide financière aux particuliers qui choisissent de s'en doter. Or, si cette subvention bénéficie à l'acheteur, elle entre en concurrence avec le crédit d'impôt qui restitue un pourcentage variable du prix d'achat de l'appareil. Par exemple, si un appareil d'une valeur de 10 000€ bénéficie d'un crédit d'impôt de 50 % et d'une aide locale de 1 000€, l'avantage fiscal ne sera pas de 5 000€ (soit la moitié du prix d'achat du produit) mais de 4 500€ seulement (soit la moitié du coût effectivement supporté par l'acheteur). La collectivité locale soutient *in fine* les finances étatiques autant que la diffusion des nouvelles technologies énergétiques. **Cette situation, pour profitable qu'elle soit à l'État, résulte d'une interprétation erronée de la loi du 13 juillet 2005 dont l'objectif essentiel reste la promotion des énergies renouvelables.**

La lisibilité et l'intelligibilité du crédit d'impôt pose généralement problème. Il existe de surcroît des difficultés particulières pour deux types de technologies, les panneaux solaires photovoltaïques et les pompes à chaleur.

### ***b) Des difficultés pour des équipements spécifiques***

L'instruction fiscale 5 B-17-07 du 11 juillet 2007 a repris celles qui l'ont précédée en posant pour principe dans son point 5 que *« pour ouvrir droit au crédit d'impôt, le local dans lequel les équipements sont installés doit être affecté à l'habitation principale du contribuable. Il s'ensuit que le crédit d'impôt ne peut s'appliquer aux équipements, matériaux et appareils installés dans une résidence secondaire, un logement donné en location ou affecté à une activité professionnelle. En conséquence, il doit être considéré que l'installation d'un équipement destiné en tout ou partie à la production d'énergie renouvelable en vue de sa revente n'ouvre pas droit, en principe, à l'avantage fiscal (...). »* Cette disposition pose problème pour les installations photovoltaïques. Eu égard aux particularités physiques de l'électricité, qui ne peut être stockée, et à la volonté constante des pouvoirs publics de promouvoir les habitations dites à *énergie positive*, qui produisent davantage d'énergie qu'elles n'en consomment, il paraît peu pertinent de dénier le bénéfice du crédit d'impôt à un citoyen désireux de revendre un surplus d'électricité d'origine solaire.

**Des assouplissements doctrinaux intervenus par voie de rescrits, améliorant l'état du droit sinon sa lisibilité, ont cependant été repris dans l'instruction du 11 juillet 2007.** La revente partielle, concernant la part d'énergie non consommée, devient possible à condition de souscrire un contrat auprès d'un opérateur global de fourniture d'électricité, *« sous réserve que la part de l'énergie revendue ne soit pas prépondérante au regard de la capacité de production de ces équipements. »*

La volonté de développer les énergies renouvelables a enfin conduit à autoriser l'attribution d'un crédit d'impôt malgré la revente totale de l'électricité d'origine photovoltaïque. Cette mesure de tolérance est cependant *« subordonnée à la condition que la consommation électrique de l'habitation principale soit supérieure à la moitié de la capacité de production des équipements précités »*, condition réputée satisfaite *« lorsque la capacité globale de production des équipements concernés (...) n'excède pas 3 kWc (puissance-crête). »* Au-delà de ce seuil, le citoyen est réputé exercer une activité de production qui lui fait perdre le bénéfice de la réglementation applicable aux habitations principales.

**L'application la plus délicate du mécanisme de crédit d'impôt concerne enfin les pompes à chaleur.** Deux dispositions sont de nature à entraver la diffusion de cette technologie et à compliquer singulièrement l'application du mécanisme fiscal. En premier lieu, les textes législatifs – repris par les instructions fiscales – mentionnent que seules sont éligibles *« les pompes à chaleur dont la finalité essentielle est la production de chaleur. »* **Cette prescription signifie que les appareils destinés uniquement à l'eau chaude sanitaire ne peuvent prétendre à un crédit d'impôt.** Eu égard au marché concerné, le terme de rentabilité du dispositif seul est de fait trop aléatoire pour convaincre les particuliers et développer la filière. Les constructeurs ont résolu cette difficulté en

couplant les appareils de production de chaleur et d'eau chaude sanitaire, afin de préserver leur éligibilité fiscale.

Plus problématique est la décision de ne favoriser que certaines catégories de pompes à chaleur. Dès l'instruction fiscale 5 B-26-05 du 1<sup>er</sup> septembre 2005, les technologies air/eau et géothermiques ont été retenues dès lors que leur coefficient officiel de performance (COP) excédait trois, c'est-à-dire si l'énergie fournie ne réclamait pas pour sa production une consommation égale ou supérieure à son tiers. Cette précision correspond à la logique du crédit d'impôt de ne valoriser que les équipements les plus performants. **En revanche, quel que soit son COP, la technologie air/air a été exclue de l'avantage fiscal.** Par la suite, l'arrêté du 12 décembre 2005 a réintégré la technologie air/air en imposant une série de critères supplémentaires, auxquels il conditionne l'éligibilité au crédit d'impôt, et qui sont très mal perçus et compris par les professionnels. Les dépenses afférentes aux unités intérieures à l'habitation restent exclues de la base du crédit d'impôt alors même qu'elles sont indispensables au fonctionnement du système, tandis que le nombre d'unités extérieures est contingenté en fonction des « *pièces de vie* » connectées au système.

Ces hésitations et autres restrictions émanent des réticences de l'administration à considérer pleinement les pompes à chaleur comme une source d'énergie renouvelable au motif qu'elles consomment de l'électricité avant de pouvoir en restituer. Par ailleurs, élargir par trop la définition risquerait de qualifier les systèmes de climatisation, ce qui est logiquement exclu. Il est cependant clair qu'un COP supérieur à 3 fait de la pompe à chaleur un appareil de production d'énergie et non de consommation courante. Considérant la multiplicité des conditions et la difficulté d'application dans le temps d'une norme fiscale si mouvante, **vos rapporteurs considèrent une telle réglementation néfaste à la poursuite des objectifs fixés par la loi du 13 juillet 2005.**

### *c) Un mécanisme coûteux pour les finances publiques*

Le crédit d'impôt génère des coûts nets importants pour l'État, que les bénéficiaires échappent ainsi à une part de l'impôt sur le revenu ou qu'ils soient destinataires d'un remboursement lorsqu'ils ne sont pas imposables. Les dépenses fiscales témoignent du succès du dispositif et de sa notoriété grandissante. En 2005, année de sa création, l'État a consenti près de 400 millions d'euros. Cette somme a atteint près d'un milliard d'euros en 2006 et 1,9 milliard d'euros en 2007. **Les projections disponibles prévoient pour les années à venir une stabilisation aux alentours de deux milliards et demi d'euros par exercice budgétaire.**

**DÉPENSES FISCALE RELATIVE AU CRÉDIT D'IMPÔT SUR LE REVENU POUR DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DE L'HABITATION  
PRINCIPALE EN FAVEUR DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (PAR CATÉGORIE D'ÉQUIPEMENT)  
ANNÉES BUDGÉTAIRES 2005 À 2009**

	Dépenses constatées						Dépenses estimées					
	Année budgétaire 2005		Année budgétaire 2006		Année budgétaire 2007		Année budgétaire 2008		Année budgétaire 2009		Dépenses réalisées par les contribuables en 2008	
	Taux applicable	Coût pour l'État (M€)	Taux applicable	Coût pour l'État (M€)	Taux applicable	Coût pour l'État (M€)	Taux applicable	Coût pour l'État (M€)	Taux applicable	Coût pour l'État (M€)		
Dépenses réalisées par les contribuables en 2004 (1)												
<b>Chaudières</b>												
Chaudières basse température	15 %	59	15 %	45	15 %	41	15 %	52	15 %	54		
Chaudières à condensation	15 %	8	25 %	41	25 % (2)	111	25 % (2)	142	25 % (2)	148		
<b>Appareils de régulation de chauffage</b>												
Isolation thermique	15 %	17	25 %	21	25 % (2)	32	25 % (2)	41	25 % (2)	43		
Isolation thermique des parois opaques	15 %	27	25 %	2	25 % (2)	5	25 % (2)	7	25 % (2)	7		
Isolation thermique des parois vitrées	15 %	199	25 %	516	25 % (2)	736	25 % (2)	941	25 % (2)	981		
Calorifugeage	15 %	Epsilon	25 %	1	25 % (2)	1	25 % (2)	1	25 % (2)	1		
Volets isolants	15 %	15	25 %	21	25 % (2)	30	25 % (2)	39	25 % (2)	40		
<b>Énergies renouvelables</b>												
Solaire – Chauffage et production d'eau chaude	15 %	4	40 %	40	50 %	168	50 %	215	50 %	224		
Solaire – Production d'électricité (photovoltaïque)	15 %	3	40 %	2	50 %	19	50 %	24	50 %	25		
Éolien	15 %	Epsilon	40 %	Epsilon	50 %	Epsilon	50 %	Epsilon	50 %	Epsilon		
Raccordement à un réseau de chaleur ENR			40 %		50 %	Epsilon	50 %	Epsilon	50 %	Epsilon		
Bois et autres biomasses – Chauffage et production d'eau chaude	15 %	37			50 %	451	50 %	576	50 %	600		
Pompes à chaleurs (3)	15 %	28	40 %	204	50 %	275	50 %	351	50 %	366		
Récupération des eaux pluviales (4)	15 %		40 %	99	40 %	99	25 %	10	25 %	10		
<b>TOTAL 200 quater</b>		<b>397</b>		<b>990</b>		<b>1 900</b>		<b>2 400</b>		<b>2 500</b>		

(1) Ancien dispositif avant la refonte opérée par la LF 2005.

(2) Ce taux est porté à 40 % lorsque les dépenses concernent un logement achevé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1977 et sont réalisées au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de son acquisition à titre onéreux ou gratuit.

(3) Les équipements éligibles (Cop >= 3) couvrent la quasi-totalité du marché.

(4) Pour mémoire / applicable aux dépenses réalisées à partir de l'année : 1<sup>ère</sup> incidence budgétaire en 2008 – coût estimé : 10 M€.

(5) Restriction du secteur éligible au 200 quater du CGI, des parois vitrées de 85 % à 15 % (ordre de grandeur) de l'ensemble des ventes de parois vitrées.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi.



Vos rapporteurs se félicitent de la montée en charge du mécanisme qui correspond à une prise de conscience des problématiques environnementales par les citoyens. **Un million de foyers fiscaux jouissent cette année du crédit d'impôt.** Ils notent toutefois que certains appareils et matériaux éligibles au titre de l'article 200 quater du code général des impôts devraient être prochainement écartés de la liste d'éligibilité, eu égard à leur caractère désormais commun et habituel, et sous la **réserve d'une prise en compte adaptée des situations d'accession sociale à la propriété afin de ne pas laisser aux ménages les moins favorisés le seul choix de recourir aux énergies classiques.**

Les services des impôts ont signalé incidemment des difficultés dans la vérification de la sincérité de toutes les demandes de crédit d'impôt. Les contrôles fiscaux se concentrent par nature sur les contribuables assujettis à l'impôt plutôt que sur les bénéficiaires non imposables du dispositif. **Il y a là une faille au principe d'égalité qu'il importerait de corriger rapidement pour éviter la construction de systèmes de fraude organisée.**

#### *d) La réaction de l'administration*

Tant la direction de la législation fiscale que la direction générale de l'énergie et des matières premières se sont montrées tout à fait conscientes des embarras provoqués par une forte instabilité normative. Toutefois, elles ont souligné que les redéfinitions techniques périodiques sont rendues nécessaires à la fois par la stratégie énergétique nationale, qui requiert des performances accrues en matière d'économie d'énergie, que par une volonté compréhensible de ne pas obérer inutilement les finances publiques. L'exemple de l'isolation des parois vitrées apparaît effectivement éclairant. En 2007, le crédit d'impôt sur le revenu à l'occasion de l'acquisition d'un double-vitrage a coûté 735 millions d'euros, soit une progression de 40 % par rapport à 2006. Il frôlera le milliard d'euros en 2009. **Cette dépense considérable est-elle bien justifiée alors que les double-fenêtres se sont imposées sur le marché au point d'en devenir le produit principal, ce qui conduit l'État à subventionner quasiment tous les achats sur ce secteur ?** Qu'en est-il également des chaudières à condensation, aujourd'hui tout à fait répandues, mais qui prélèvent chaque année plus de cent millions d'euros sur le budget de l'État ? Ces interrogations relèvent du domaine de la loi. Il incombera au législateur d'agir rapidement pour ne pas, à son tour, entrer en contradiction avec la logique de performance du crédit d'impôt.

En ce qui concerne les interactions entre le crédit d'impôt et les aides locales mentionnées précédemment, il a été recommandé aux collectivités d'asseoir leurs subventions non plus sur l'achat des matériaux mais désormais sur la pose et l'installation à domicile. **Les deux mécanismes sont ainsi devenus cumulables sans perte pour le citoyen ni avantage indu pour l'État.**

Le crédit d'impôt constitue un dispositif technique que les services territoriaux ont des difficultés à appréhender étant donné qu'il fait appel à des compétences techniques qu'ils ne maîtrisent pas. Au niveau central, la DGEMP, la DGI, l'ADEME et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) coopèrent pour délivrer les normes les plus intelligibles et les plus conformes possibles à la situation économique et technologique du marché. S'il faut croire que le but n'est pas encore atteint, cette collaboration va dans le bon sens.

**La lisibilité fiscale devrait être accrue par l'arrêté du 13 novembre 2007**, conçu pour rester en vigueur plus longtemps que ses prédécesseurs, qui établit les critères d'éligibilité des différents appareils au dispositif. On sait toutefois que des imperfections perdurent dans la réglementation, qui plongent régulièrement les professionnels dans la confusion. Néanmoins, la pratique de la direction de la législation fiscale consistant à communiquer ses nouvelles instructions et ses rescrits majeurs au syndicat des énergies nouvelles ainsi qu'à la fédération française du bâtiment doit être saluée comme une avancée dans la volonté d'éviter de désorienter la filière.

**L'application du crédit d'impôt pâtit donc d'une réglementation pléthorique et instable et, bien que certaines réactualisations soient inhérentes au mécanisme, l'impératif de performance des équipements éligibles ne suffit pas à tout justifier.** Du reste, seul l'impôt sur le revenu des personnes physiques a fait l'objet d'un examen jusqu'ici. Les difficultés de mise en œuvre des autres taxes et impositions doivent également être évoquées, principalement les interrogations sur le taux de TVA applicable à la production d'énergie issue d'une source renouvelable, le plus fréquemment de panneaux photovoltaïques.

## **2. Le taux de TVA applicable, entre consommation et production**

L'instabilité normative ne concerne pas que le seul crédit d'impôt sur le revenu. Vos rapporteurs ont pu remarquer que le taux de TVA applicable à la vente d'énergie issue de moyens de production respectueux de l'environnement a tout autant subi une instabilité chronique de nature à semer le doute dans la filière et à dissuader d'éventuelles intentions d'achat. La directive fiscale du 8 mai 2007 a fixé un taux réduit pour la vente partielle et un taux normal pour la vente totale. D'un certain point de vue, cette décision n'est pas choquante : en effet, la vente de la totalité de la production peut être considérée comme une activité professionnelle tandis que la cession du seul surplus non consommé demeure une bonne pratique environnementale du citoyen. Ce raisonnement, pourtant, ne peut s'imposer au regard de la loi du 13 juillet 2005, qui enjoint de développer les énergies renouvelables sans exclusive au regard de l'usage fait par ailleurs. **L'application correcte de la loi a finalement prévalu le 5 décembre 2007 lorsqu'un rescrit a mis fin à cette distinction entre vente partielle et vente totale pour établir un taux de TVA unique de 5,5 %.** Il est étonnant que des

dispositions désormais relativement anciennes connaissent toujours des modifications de leurs textes d'application, ce que rien ne justifie évidemment sur cette question. La nécessité d'une plus grande stabilité réglementaire et fiscale s'impose à nouveau avec acuité, et il faut espérer le caractère enfin définitif de ces prescriptions.

Des limites perdurent toutefois, qui entraînent un rétablissement du taux normal. **Elles semblent aller dans le sens de la simplicité puisqu'elles reprennent les critères d'attribution du crédit d'impôt sur le revenu.** Le taux normal de TVA s'applique désormais au-dessus d'une production de 3 kWc en puissance-crête ou, à l'avantage du particulier, au-dessus d'une production plus de deux fois supérieure à la consommation domestique. Le franchissement de ces seuils génère également un assujettissement à la taxe professionnelle.

**Vos rapporteurs demeurent circonspects devant cet aménagement.** Certes, il faut saluer l'effort d'intelligibilité de la direction de la législation fiscale, qui a pris soin de retenir des critères identiques pour des impositions différentes afin de simplifier l'édifice normatif. Le seuil de 3 kWc ne soulève aucune objection, il correspond à un refus logique de subventionner de véritables entreprises produisant en grande quantité. Il n'en va pas de même pour l'exigence d'une consommation égale à la moitié de la production, autrement dit d'une autoconsommation équivalente au tiers de l'énergie recueillie. Ainsi qu'il l'a été plusieurs fois exposé, la loi fixant les orientations de la politique énergétique vise la préservation de l'environnement et des ressources énergétiques, entre autres mesures par le développement des énergies renouvelables et par la maîtrise des dépenses énergétiques. Or, le mécanisme retenu par les services fiscaux revient à encourager la surconsommation puisque, pour une quantité consommée par le producteur, ce dernier est autorisé à vendre une quantité double à un tarif très avantageux. **L'effet pervers de la formule retenue n'est pas douteux. Vos rapporteurs souhaitent que le gouvernement prenne les dispositions nécessaires pour prévenir de probables abus.** Un suivi de la consommation domestique surveillant les sautes brutales suffirait probablement à dissuader les velléités de surconsommation intéressée. Plus aisée et plus lisible, la suppression du lien entre production et consommation et l'émergence d'un seuil unique de puissance-crête aboutirait au même résultat.

Enfin, pour être tout à fait complet sur la TVA, le taux réduit s'applique également à la pose des matériaux dans le cadre des travaux de rénovation des habitations. L'incitation paraît, sur ce point, maximale.

### **3. Le tarif de rachat, une incitation architecturale à double tranchant**

Le tarif de rachat de l'énergie soulève à nouveau des difficultés spécifiques pour la filière photovoltaïque. Comme il a été confirmé à vos rapporteurs lors de leur déplacement à Chambéry, l'énergie solaire semble la mieux acceptée socialement en raison de son absence quasi-totale de pollution, y

compris dans le champ visuel. La seule résistance à leur généralisation provient des milieux architecturaux, hostiles à l'intégration de matériaux photovoltaïques dans leurs ouvrages.

**Pour tout à la fois dynamiser la filière et vaincre les réticences des architectes, les tarifs d'achat de l'énergie électrique d'origine solaire ont connu une hausse sensible avec l'arrêté du 10 juillet 2006.** Chaque kilowattheure produit et vendu rapporte désormais trente centimes d'euros au particulier équipé de technologies photovoltaïques, ce qui représente presque le double du tarif antérieur de 15,25 centimes d'euros. Une prime de vingt-cinq centimes d'euros s'y ajoute si les panneaux sont intégrés au bâti et non ajoutés à la structure principale. Le tarif et la prime atteignent respectivement quarante et quinze centimes d'euros en Corse et outre-mer en raison d'un potentiel de production plus élevé et de commodités d'acheminement réduites. L'innovation technique et architecturale connaît ainsi une valorisation appréciable.

Cette décision globalement positive, fortement incitative et qui permet un développement rapide de la filière, ne doit pas masquer des effets pervers. **La prime d'intégration au bâti a totalement éclipsé les produits non intégrés qui sont pourtant à l'heure actuelle les plus répandus, les plus compétitifs et les plus faciles à installer.** Les produits intégrés n'atteindront des niveaux comparables que dans plusieurs années ; ils se heurtent pour l'heure à des difficultés de conception et aux baisses de performance induites par des possibilités de ventilation moindre. Cette situation sème le trouble chez les installateurs et surtout décourage des volontés bénéfiques à l'environnement et à la maîtrise énergétique. Il est regrettable que l'emploi d'une moquette solaire, sorte de tapis photovoltaïque déroulé sur les toits, ne permette pas l'accès à la prime au motif d'une intégration imparfaite au bâti. Du reste, cette incitation semble viser principalement l'immobilier neuf alors que le parc ne se renouvelle que très partiellement d'année en année. **Vos rapporteurs se félicitent de l'incitation à la recherche-développement que constitue cette mesure**, mais leurs interrogations sur l'opportunité d'écarter si brusquement des technologies efficaces et retenues n'ont pas entièrement trouvé leurs réponses. Il serait dommageable d'avoir lâché la proie pour l'ombre.

Parallèlement, la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) rencontrée à Nantes a souligné que les instructions ministérielles ne couvrent pas l'ensemble des matériaux potentiellement intégrés au bâti, et notamment les procédés techniques les plus novateurs. Dans l'incapacité de labelliser de leur propre initiative, les services déconcentrés sont contraints de refuser des sollicitations d'expertise. Les textes nationaux devront être modifiés en conséquence, mais **il est toujours dommageable qu'un particulier ait réalisé un achat coûteux dans une optique de maîtrise de l'énergie pour se voir finalement opposer une fin de non-recevoir sur la base d'un flou juridique.**

En outre, il existe d'autres difficultés fiscales plus marginales qu'il convient d'aborder rapidement. Comment traiter le cas des personnes morales que sont, par exemple, les coopératives agricoles et les sociétés civiles immobilières, non assujetties à l'impôt sur le revenu et donc non éligibles au crédit d'impôt ? Quant à la taxe foncière, la réglementation prévoit une exonération pour les constructions neuves respectueuses de l'environnement sur production d'un certificat délivré par les directions départementales de l'équipement. Or ces dernières manquent de moyens et de compétences pour ce faire. On aborde ici le second ensemble de difficultés d'application de la loi du 13 juillet 2001, le déficit de connaissance, de formation et de certification,

### **C.- LA VISIBILITÉ ET L'IDENTIFICATION DES DISPOSITIFS CONDITIONNÉ LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE**

La loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique a notamment pour ambition d'accompagner l'éveil de la société aux contraintes fondamentales liées au climat, à la rareté énergétique et au développement durable. Cette prise de conscience n'en est qu'à ses débuts ; aussi convient-il de structurer les filières économiques émergentes comme les nouvelles procédures de préservation des ressources naturelles. **Il est apparu à vos rapporteurs que le secteur de l'énergie souffre aujourd'hui de lacunes en termes de visibilité et plus particulièrement d'un déficit d'affichage de performances certaines.** Les incompréhensions liées au système fiscal ont déjà été abordées, mais on ne saurait négliger la nécessité pour l'État d'assumer ici ses missions de formation, de contrôle et de fixation des normes techniques et procédurales.

Au cours des auditions et des déplacements sur le terrain, la totalité des interlocuteurs ont déploré un manque de maîtrise qui aboutit à l'envi à une complexité rebutante, à un flou déconcertant, à une inefficacité patente. Les règlements d'application législative établis par l'administration centrale ne font pas l'objet d'accusation ; les professionnels et les services déconcentrés marquent très majoritairement leur satisfaction. Les carences se situent ailleurs, et il demeure de la responsabilité de l'État d'agir pour les pallier, d'autant plus rapidement que lui-même vient à pâtir de lacunes dans l'exercice de ses missions de contrôle et d'inspection.

L'objectif de maîtrise de l'énergie nécessite des professionnels convenablement formés à l'emploi des technologies les plus innovantes, et la filière énergétique seule ne pourra que très partiellement relever ce défi. En outre, si le diplôme atteste de la qualité d'un praticien, la même exigence doit avoir cours pour les appareils, matériaux et technologies pour lesquels aucune certification fiable n'est encore disponible, laissant la porte ouverte à tous les abus. Enfin, l'État doit garantir l'utilité et la praticité des procédures qu'il promeut, ce qui fait parfois défaut dans le secteur énergétique.

## 1) Un impératif de formation des professionnels

Quelles que soient les technologies et les sources d'énergie renouvelable, **il existe pour l'heure un regrettable déficit de formation des professionnels de la filière énergétique, notamment des installateurs et des diagnostiqueurs.** Ainsi, ces derniers doivent satisfaire une exigence de compétence conformément à l'article L. 271-6 du code de la construction et de l'habitat, mais ni ce texte ni ses règlements d'application ne garantissent avec certitude la connaissances des nouvelles technologies énergétiques. Il en résulte que le marché s'est construit autour de professionnels généralistes dont les activités comprennent également la prévention des risques liés à l'amiante, le contrôle sanitaire des structures boisées ou encore la qualité des systèmes d'évacuation. Peu formés aux appareils et équipements émergents, peu compétents sur les problématiques liées à la maîtrise de l'énergie, ils ne peuvent aller au-delà d'un examen superficiel de la consommation d'ensemble sans aborder les dysfonctionnements techniques ni les comportements inconséquents. Cette connaissance restreinte se double de normes abstraitement définies, ce qui confère au diagnostic de performance énergétique une valeur plus que limitée.

Les installateurs se heurtent à une difficulté similaire. La majorité des chauffagistes est entrée sur le marché alors que les panneaux solaires relevaient de la curiosité et que la technologie des pompes à chaleur n'était pas maîtrisée. Ils ne connaissent pour l'essentiel que les systèmes électriques et gaziers. Au cours de leur déplacement en Loire-Atlantique, **vos rapporteurs se sont entretenus avec des industriels qui ont déploré cette situation qui pénalise le marché et affecte le développement durable.** Lorsqu'un client s'adresse à un chauffagiste insuffisamment formé pour installer un système innovant, outre ses interrogations de nature fiscale précédemment évoquées, il encourt une double désillusion. Dans un premier cas, le professionnel se sachant incompetent peut l'orienter vers des méthodes plus classiques ; le particulier se trouve alors classiquement en possession d'une chaudière à gaz, efficace mais polluante. Dans la seconde hypothèse, plus dérangeante encore, le professionnel tente de satisfaire la demande de son client, mais procède du fait de son manque de savoir-faire à une installation incorrecte. Celle-ci fonctionne mal, coûte cher, ne préserve pas les ressources énergétiques et équivaut à une mauvaise publicité pour les technologies innovantes. Toujours, les principes fixés par la loi du 13 juillet 2005 ne sont pas suivis sans que l'action des services de l'État ne puisse être remise en cause.

**La solution réside dans une politique volontariste de formation des professionnels et, mieux encore, dans l'institution de diplômes certifiant leurs compétences.** Les pouvoirs publics en ont d'ores et déjà pris conscience. A l'occasion de la réforme des baccalauréats technologiques, un cursus spécifiquement destiné aux activités de l'énergie et de l'environnement devrait voir le jour. Dans l'enseignement supérieur, des licences professionnelles et des diplômes universitaires de technologie en génie civil intègrent dorénavant les nouvelles technologies de l'énergie. Des solutions émergent dans les cursus

initiaux, il reste à relever le défi de la formation continue et de l'actualisation des compétences des professionnels déjà en activité.

Vos rapporteurs ont relevé que plusieurs de leurs interlocuteurs ont déjà lancé de leur côté des formations pour développer leur secteur d'activité. Électricité de France a dressé le constat des difficultés financières et techniques des entreprises du bâtiment à diffuser en leur sein les mécanismes modernes d'économie d'énergie. En réponse, EDF consacre quarante millions d'euros à la formation des filières, espérant éviter l'inertie des techniques de construction. En Loire-Atlantique, l'industriel AJTech organise dans ses locaux des séminaires à destination des installateurs qui souhaitent acquérir le savoir-faire nécessaire à la pose de pompes à chaleur. Enfin, à Chambéry, l'Institut national de l'énergie solaire dispose d'un département consacré à la formation d'enseignants, dont près d'une centaine interviendront dans le baccalauréat technologique énergie et environnement.

L'exemple le plus abouti d'organisation d'une formation spontanément organisée par une filière est celui des *Compagnons du solaire*, association de type loi 1901, d'ailleurs soutenue par l'INES. Regroupant fabricants, installateurs, chercheurs et pouvoirs publics, cette structure se donne pour ambition de former les professionnels de l'énergie solaire thermique et photovoltaïque, à la fois en faveur d'un jeune public à la recherche d'un métier et en direction d'artisans souhaitant se familiariser avec des techniques d'avenir. Cette ambition bénéficie du soutien financier des collectivités locales et de l'État à travers le fonds social européen. **Vos rapporteurs jugent l'entreprise très favorablement dans la mesure où elle répond à une véritable attente du citoyen** que le marché comme le secteur public commence seulement à satisfaire.

La certification des compétences humaines semble un préalable incontournable à la bonne application de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005. La labellisation devra aussi concerner les équipements et matériaux proposés à la vente pour une meilleure information du consommateur et un suivi plus facile des services publics.

## **2) Un impératif de labellisation des produits et de certification des services**

Les équipements énergétiques recourent à une technologie avancée dont même les professionnels peinent à prendre la mesure. Le consommateur est en droit d'attendre des pouvoirs publics qu'ils adoptent et promeuvent à son intention des labels et autres mécanismes de contrôle. Au reste, il faut rappeler qu'une information accrue des particuliers et leur sensibilisation aux enjeux énergétiques comptent parmi les objectifs poursuivis par la loi du 13 juillet 2005. Les investigations de vos rapporteurs montrent au contraire une **absence de certitude sur la qualité des produits et des services disponibles sur le marché énergétique** dont l'administration subit également les conséquences. Le doute ne peut être que préjudiciable dans ce domaine, à la fois pour l'État dont les finances

seraient inefficacement employées, pour la grande majorité des entrepreneurs qui risquent de subir les comportements peu professionnels de quelques-uns, et pour le citoyen qui se trouve nanti d'une installation aux performances moindres qu'escomptées.

La certification des services dans le cadre d'un passage à la source d'énergie solaire fournit un exemple intéressant. Dans le cadre du *Plan soleil*, l'ADEME avait créé en 1999 l'appellation *Qualisol* et la charte de qualité éponyme pour une identification facile des installateurs de chauffe-eau solaires individuels. La croissance du secteur et le nombre croissant d'installateurs certifiés, passé de cinq cents en 2000 à près de dix mille en 2006, ont impulsé une dynamique de la part des constructeurs et des installateurs qui ont sollicité la gestion du label *Qualisol*. Pour des raisons tenant au droit communautaire, l'ADEME a cédé son rôle en 2006 à Qualit'EnR, association regroupant les opérateurs du marché. C'est désormais cette dernière qui délivre le label *Qualisol* et atteste de la qualité du service rendu. **Sous la réserve d'éviter de voir la constitution d'un ordre professionnel qui ne manquerait pas de générer des abus, vos rapporteurs jugent pertinente la démarche suivie par les professionnels et les pouvoirs publics.** Il semble qu'une démarche similaire soit en cours à destination des autres filières mettant en œuvre des sources d'énergie renouvelable afin de structurer les professions et de voir apparaître des règles de discipline technique et commerciale de nature à protéger les particuliers.

Une fois labellisé les installateurs et les installations, il reste à envisager les équipements et matériaux énergétiques proprement dit. Cette préoccupation répond d'abord à une démarche en faveur de la sécurité et de la qualité des produits comme dans toute activité commerciale. Il n'est pas nécessaire de s'étendre sur ce point. En revanche, vos rapporteurs tiennent à souligner les implications d'une absence d'homologation des produits sur l'attribution des avantages fiscaux aux particuliers. Il faut se souvenir que le crédit d'impôt sur le revenu requiert la satisfaction de spécifications techniques particulièrement complexes que les professionnels interprètent parfois de façon erronée, conduisant à des contentieux fiscaux et à une image écornée des nouvelles technologies énergétiques. **Les difficultés pourraient être aisément résolues par la création d'un label d'éligibilité au crédit d'impôt délivré par l'administration centrale** qui figurerait sous forme de logo sur les équipements en cause. Cette solution impose d'instaurer une stabilité, au moins sur une année, de la définition des appareils bénéficiant de l'avantage fiscal.

Une autre faille demeure dans les relations entre spécifications techniques et instructions fiscales. Pour les pompes à chaleur, l'éligibilité au crédit d'impôt est subordonnée à un coefficient opérationnel de performance supérieur à trois. Or, **vos rapporteurs ont appris durant leurs déplacements sur le terrain que la valeur retenue pour le COP d'un équipement procède d'une déclaration de son constructeur**, dont la véracité n'est pas fréquemment mise en doute. On peut craindre que certains opérateurs, par manque de compétence technique et de rigueur morale, ne déclarent des performances supérieures à la réalité afin



d'écouler leur production avec l'aide des subventions publiques. La direction de la législation fiscale a déclaré avoir identifié cette faille et travailler à la combler avec les professionnels. L'institution d'une **norme NF PAC** devrait circonvier le danger en s'assurant de la réalité des performances promises.

Le manque d'identification des produits conformes aux normes en vigueur pêche également dans les consignes adressées par l'administration centrale. **Vos rapporteurs ont déjà évoqué la problématique liée au tarif de rachat de l'électricité d'origine photovoltaïque et la définition incomplète de la notion d'intégration au bâti** qui décide de l'attribution d'une surprime de quinze centimes d'euros au kilowattheure. Ces failles du guide ministériel sont par ailleurs appelées à perdurer puisque ses délais de parution ne permettent pas d'enregistrer rapidement les avancées technologiques d'un secteur très innovant. Or les services déconcentrés n'ont aujourd'hui pas la possibilité de s'écarter des consignes ministérielles. On ne peut que suggérer une plus grande responsabilisation des DIRE en la matière, c'est-à-dire la possibilité pour elles d'accorder un certificat d'intégration au bâti. Cette évolution présente cependant le danger de contradictions dans les différentes circonscriptions administratives, comme cela s'est déjà produit par ailleurs. L'État devrait se concentrer sur un rôle de coordination *ex post* entre ses services territoriaux afin de parvenir à très court terme à une réponse unique applicable sur l'ensemble de l'espace national.

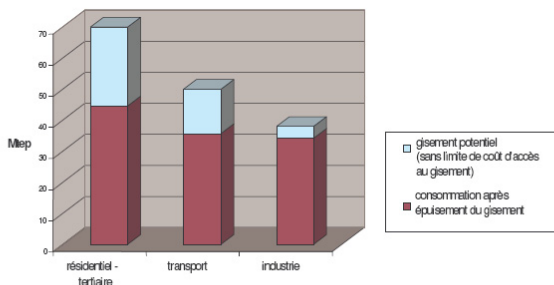
Une fois les professionnels convenablement formés et les performances des produits garanties, le dernier obstacle à une optimisation de l'application de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique résidera dans une trop grande complexité de normes devenant de ce fait inapplicables dans toutes leurs dimensions. Alors que les procédures et les outils qu'elles instaurent représentent, de l'avis général, des avancées remarquables de nature à faire croître grandement les économies d'énergie, elles n'avaient recueilli lors des investigations de vos rapporteurs qu'un succès mitigé.

### **3) Un impératif de simplification des normes**

Les champs de production photovoltaïque connaissent une relative incertitude au regard de leur statut. Lors de leur visite à l'INES de Chambéry, vos rapporteurs ont eu la confirmation des hésitations des DIREN sur ce point. Ils appellent à une clarification de la part des autorités exécutives, en liaison avec les services du ministère de l'agriculture. A Nantes, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt conduit une étude d'impact sur le passage des champs alimentaires aux champs énergétiques. A la condition de ne pas déstabiliser l'environnement par drainage et ravinement, accompagnée d'une modification législative élargissant l'attribution du crédit d'impôt aux coopératives agricoles, cette évolution paraît tout à fait souhaitable.

Les difficultés les plus sérieuses nées d'une inintelligibilité de la norme ou de son inapplicabilité techniques ont trait aux certificats d'économie d'énergie et aux diagnostics de performance énergétique. Elles sont d'autant plus

dommageables que ces deux innovations concernent **le secteur du bâtiment, qui constitue le gisement d'économie d'énergie le plus important et surtout le plus réalisable avec les technologies accessibles actuellement et à court terme.** En effet, l'industrie a déjà consenti beaucoup d'effort pour réduire à la fois sa consommation et ses activités polluantes, et le domaine des transports ne peut pour l'heure se dispenser des hydrocarbures.



Gisement d'économie d'énergie (base 2003)

(Calculs réalisés par la DGEMP à partir d'une étude d'un producteur d'électricité pour le résidentiel - tertiaire et l'industrie, et d'une étude du Club Ingénierie Prospective Energie et Environnement réalisée en 2001 pour le compte du Commissariat général au Plan)

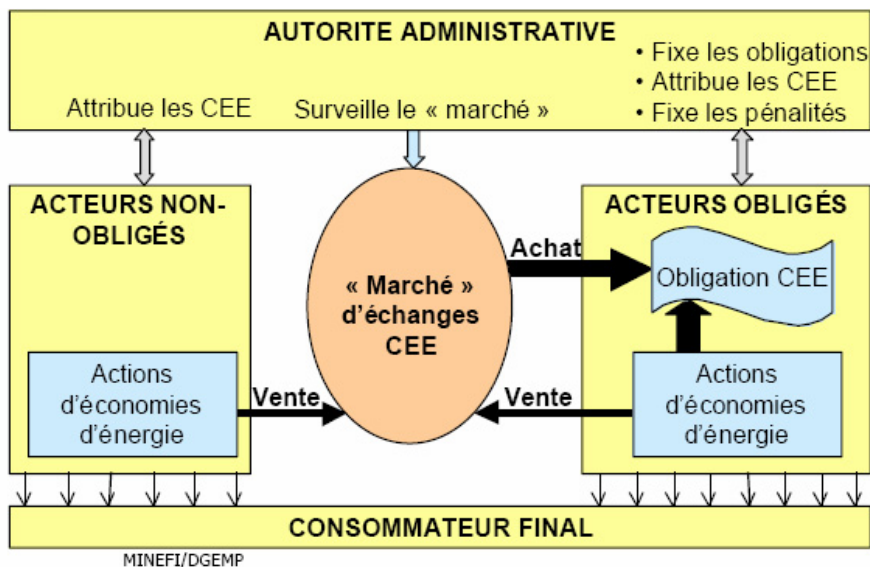
### a) Les certificats d'économie d'énergie (CEE)

Il est certes tôt pour se livrer à une évaluation du mécanisme des certificats d'énergie, évaluation qui du reste n'entre pas dans l'objet de ce rapport d'application. Toujours est-il que le manque de lisibilité du dispositif a été maintes fois souligné, aboutissant à des résultats pour l'heure décevants.

L'objectif poursuivi par les *certificats d'économie d'énergie*, parfois dénommés *certificats blancs*, consiste en l'**incitation des vendeurs d'énergie à la réduction de leurs livraisons grâce à l'amélioration des conditions de consommation de leurs produits.** La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique les institue dans ses articles 14 à 17. Le dispositif concerne les bâtiments existants, où les gisements d'économie d'énergie très importants ne peuvent être pleinement réalisés à travers des politiques publiques classiques, normatives et fiscales. Le mécanisme fait intervenir l'administration qui délivre aux vendeurs d'énergie des certificats en contrepartie d'investissements en économie d'énergie qu'ils conduisent chez les consommateurs. Un marché spécifique permet l'échange de gré à gré des certificats. Lorsque survient la date de fin d'exercice, le producteur d'énergie doit présenter un volume déterminé d'économies certifiées à l'autorité administrative : le dispositif lui laisse le choix de recourir à ses propres actions en faveur de la maîtrise énergétique ou d'acquiescer les certificats d'économies obtenus par d'autres opérateurs.

Un grand nombre de pratiques vaut délivrance de CEE. Il peut s'agir d'incitations aux consommateurs sous la forme d'aide au diagnostic énergétique ou d'encouragement financier pour des actions de rénovation, d'achat

d'équipement ou toute action générant une économie d'énergie quantifiable, y compris les opérations mises en œuvres dans les propres bâtiments de l'énergéticien. Un défaut de présentation du nombre imposé de certificats entraîne une pénalité libératoire maximale de deux centimes d'euros par kilowattheure, et dont le montant sera doublé à partir de 2009 si les obligés n'ont pas cherché à se procurer sur le marché les certificats manquants. **Le mécanisme concilie préservation de la concurrence et fonctionnement classique d'un marché concurrentiel.** Des acteurs éligibles, principalement – mais pas seulement – des collectivités publiques, peuvent intervenir dans le mécanisme en réalisant eux-mêmes des économies d'énergie.



**La première période triennale d'obligation a commencé le 1<sup>er</sup> juillet 2006, elle s'achèvera le 30 juin 2009.** Un objectif national de cinquante-quatre terrawattheures a été fixé pour cette période, réparti par arrêté entre les différentes énergies. Chaque obligé s'est vu notifier individuellement le volume d'économies qui lui est assigné. La charge de délivrer les certificats et de les enregistrer échoit aux DRIRE sur délégation des préfets.

On ne dispose donc encore que de peu de recul pour se livrer à une analyse de l'application du dispositif, mais **le bilan paraît pour l'heure « mitigé »** (*Enerpresse* du 12 décembre 2007). A mi-période, huit terrawattheures d'économies d'énergie seulement ont été réalisées, soit seulement 15 % de l'objectif pour juin 2009. Cent trente-sept opérations ont eu lieu, correspondant dans leur grande majorité à l'installation de moyens de chauffage performants ou à des travaux d'amélioration de l'isolation dans le secteur résidentiel. La DRIRE des Pays de la Loire a confié n'avoir traité que trois dossiers pour le moment, mais s'être essentiellement consacrée à de la pédagogie et à des clarifications. **Les énergéticiens dénoncent ainsi un mécanisme lourd à gérer, trop complexe**

**et parfois éloigné des besoins des clients.** Il est vrai que de nombreuses lacunes sont apparues au cours des dix-huit premiers mois de fonctionnement, ainsi que l'a signifié l'ADEME à vos rapporteurs.

Le premier obstacle a trait à l'éligibilité des actions au mécanisme. **La stabilité fait défaut dans les règles d'attribution des certificats, ce qui pénalise la lisibilité du dispositif.** L'entrée en vigueur en novembre 2007 de la Réglementation Thermique (par éléments) dans les bâtiments existants perturbe le dispositif car aucun certificat ne peut être délivré en échange du seul respect de la réglementation en vigueur. En outre, les producteurs se plaignent du seuil de cinq mille mètres carrés retenu dans le secteur tertiaire pour limiter les approches standardisées aux bâtiments de taille réduite. Des négociations sont en cours sur l'éligibilité des opérations non standardisées mais n'ont toujours pas abouti. EDF a signifié la difficulté de réaliser des opérations non standardisées en raison des coûts d'étude importants et des audits indépendants exigés par l'ADEME. De fait, l'entreprise ne diligente actuellement qu'un **unique dossier non standardisé.**

**Les règles du droit de la concurrence et des marchés publics entravent la liaison entre les vendeurs d'énergie et les collectivités territoriales.** Les principaux acteurs obligés, EDF et GDF, souhaitent intégrer la thématique des certificats dans des partenariats globaux sur la maîtrise de l'énergie. Ces partenariats contenaient assistance technique, formation, audit énergétique et autres facilités. Les collectivités s'engageaient en échange à céder les certificats liés à de futurs travaux. Cependant, ces méthodes ont été déconseillées par le gouvernement : la réalisation d'une prestation de type formation ou audit doit satisfaire la procédure d'appel d'offre et ne peut être l'occasion d'un échange de CEE dans un cadre négocié. Ces obligations juridiques sont perçues comme une entrave à l'application du dispositif.

Le registre de consignation des certificats d'économie d'énergie a été mis en place en juin 2007. Les informations délivrées restaient très limitées puisque seul le prix moyen d'échange de CEE entre détenteurs était publié. Le nombre total de CEE attribués et donc le taux d'atteinte des résultats est demeuré confidentiel jusqu'à décembre 2007, ce qui a renforcé le **sentiment d'une asymétrie d'information** et attisé la défiance des opérateurs. Après cette date, la faiblesse du nombre de dossiers concrétisés a pu expliquer la **relative inertie du marché des certificats**, d'autant plus que l'objectif assez faible assigné en première période pousse les collectivités publiques à la prudence dans l'attente d'échanges plus dynamiques et de cours plus élevés.

**Vos rapporteurs prennent acte des reproches adressés au mécanisme des certificats d'énergie.** Toutefois, ils considèrent que la majorité des désagréments résulte moins d'un vice de conception de la loi ou d'une application maladroite que des tâtonnements inévitables dans l'implémentation d'une politique publique d'un type nouveau. Les observations recueillies lors des auditions et déplacements corroborent ce

sentiment. La période triennale de test, 2006-2009, a bien pour vocation d'éliminer ces imperfections, et tout laisse à penser que le dispositif doit être conservé. Les exemples étrangers, principalement italien et britannique, plaident dans ce sens. Le Royaume-Uni, notamment, a eu besoin de sept années pour parvenir au résultat que la France a atteint en seulement un an. Il importe néanmoins que le gouvernement concilie le dispositif des certificats d'économie d'énergie avec les éventuelles futures évolutions de la réglementation thermique.

### ***b) Le diagnostic de performance énergétique des bâtiments***

C'est l'article 41-II de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui porte création du diagnostic de performance énergétique, au moyen du décret d'application n° 2006-1147 du 14 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'état de l'installation intérieure de gaz dans certains bâtiments. Le dispositif est entré en application le 1<sup>er</sup> novembre 2006 pour les ventes et le 1<sup>er</sup> juillet 2007 pour les locations. L'arrêté fixant les modalités pour les constructions nouvelles reste à établir.

L'estimation des performances systémiques d'une habitation ou de toute autre structure immobilière constitue une activité très récente dont les techniques et les procédures tardent à s'établir. On peut regretter, du reste, que les estimations d'une qualité énergétique globale ne se doublent pas de tests spécifiques sur des composants déterminés. Il conviendrait d'appréhender non seulement la performance générale d'un ensemble immobilier, mais aussi l'absence de défaut dans les matériaux, l'absence d'erreur dans leur installation et l'absence d'inconséquence dans leur utilisation. **Vos rapporteurs regrettent particulièrement le retard pris par le gouvernement dans la publication des décrets d'application des articles 27-IV, 27-V et 28 de la loi du 13 juillet 2005**, dont l'objectif tient à l'organisation des inspections de chaudières et de climatiseurs ainsi qu'à l'affichage du coût complet – achat et consommation – des équipements mis à dispositions du grand public. Du reste, on doit reconnaître que le décret n° 2006-1147 impose pour le document un contenu ambitieux :

- *caractéristiques pertinentes du bâtiment ou de la partie de bâtiment et un descriptif de ses équipements de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de refroidissement, de ventilation et, dans certains types de bâtiments, de l'éclairage intégré des locaux en indiquant, pour chaque catégorie d'équipements, les conditions de leur utilisation et de leur gestion ayant des incidences sur les consommations énergétiques ;*
- *indication, pour chaque catégorie d'équipements, de la quantité annuelle d'énergie consommée ou estimée selon une méthode de calcul conventionnel ainsi qu'une évaluation des dépenses annuelles résultant de ces consommations ;*

- *évaluation de la quantité d'émissions de gaz à effet de serre liée à la quantité annuelle d'énergie consommée ou estimée ;*
- *évaluation de la quantité d'énergie d'origine renouvelable produite par les équipements installés à demeure et utilisée dans le bâtiment ou partie de bâtiment en cause ;*
- *classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en application d'une échelle de référence établie en fonction de la quantité annuelle d'énergie consommée ou estimée, pour le chauffage, la production d'eau chaude sanitaire et le refroidissement, rapportée à la surface du bâtiment ou de la partie du bâtiment ;*
- *classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en application d'une échelle de référence établie en fonction de la quantité d'émissions de gaz à effet de serre, pour le chauffage, la production d'eau chaude sanitaire et le refroidissement, rapportée à la surface du bâtiment ou de la partie du bâtiment ;*
- *recommandations visant à améliorer la performance énergétique du bâtiment ou de la partie de bâtiment, accompagnées d'une évaluation de leur coût et de leur efficacité ;*
- *rapport d'inspection de la chaudière le cas échéant.*

Mais le décret ne fixe aucune procédure de contrôle, renvoyant pour cela à un arrêté conjoint des ministres chargés de la construction et de l'industrie. Finalement, seul s'applique généralement l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitat : *« Le diagnostic de performance énergétique d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment est un document qui comprend la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ou de la partie de bâtiment et une classification en fonction de valeurs de référence afin que les consommateurs puissent comparer et évaluer sa performance énergétique. Il est accompagné de recommandations destinées à améliorer cette performance. »* **En conséquence, le diagnostic de performance énergétique ne produit pas dans sa forme présente les informations que les citoyens sont en droit d'attendre.** Il semble qu'il soit le plus souvent réalisé à la simple lecture des relevés de consommation de l'habitation, à la fois en raison d'un manque de cadrage dans les procédures à mettre en œuvre et du fait des difficultés des diagnostiqueurs à maîtriser l'ensemble des données et des techniques énergétiques auxquelles ils n'ont, souvent, pas été formés. La seule analyse de factures ne permet pas de déceler l'origine d'une surconsommation. Il peut s'agir d'une mauvaise installation de la source de chaleur, ou bien d'une mauvaise isolation des murs et fenêtres, ou encore de mauvaises habitudes de consommation du particulier. Certains dysfonctionnements pourraient être rectifiés avec une grande rapidité s'ils étaient signalés à l'habitant. Ce n'est pas le cas et, pour l'heure, le diagnostic de performance énergétique n'engendre aucun

renseignement précis et analysable ni, par conséquent, aucune avancée pour la protection de l'environnement et la maîtrise de la demande énergétique. L'approche dite *par éléments* du décret n° 2007-363 du 19 mars 2007 se révèle d'application trop limitée, ne concernant que les rénovations de faible envergure : s'il est effectivement pertinent de vérifier que le remplacement d'une fenêtre correspond à une meilleure performance énergétique, les gains réalisés n'atteignent pas un total significatif.

L'attribution de la charge du diagnostic de performance énergétique au secteur marchand induit une appréhension délicate de son bilan par l'État. La collecte et la collation des données ne peuvent avoir lieu tant que leur transmission informatique n'est pas imposée au professionnel ni au particulier. De plus, **les directions départementales de l'équipement ne disposent pas de moyens suffisants pour contrôler les structures nouvelles** et s'assurer du respect des normes énergétiques et environnementales, de la réglementation thermique aux prescriptions de l'article 27 de la loi du 13 juillet 2005. Il s'ensuit que le respect des obligations légales et réglementaires doit être considéré avec prudence, les inspections ne visant quasiment que les bâtiments publics et les structures faisant l'objet de dénonciations. Une piste de réflexion consisterait à **prendre exemple sur la mise en œuvre des règles d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite**, pour lesquelles le promoteur fournit une attestation à la livraison du bâtiment.

Des initiatives se font jour pour déterminer les besoins d'orientation, de matériaux, de procédures et *in fine* de gestion de système. Vos rapporteurs ont pu observer le développement par l'INES de maisons de démonstration qui permettent de réaliser des simulations de contrôle de performance énergétique. L'apparition d'instruments de mesure de la qualité énergétique, dont le fonctionnement serait similaire au tachymètre des automobiles, constituerait une grande avancée et un outil majeur de poursuite de la stratégie énergétique tracée par la loi n° 2005-781. **Vos rapporteurs se félicitent de cet effort d'investigation dans le secteur de l'énergie, qui s'est illustré notamment en 2005 et 2006 par le financement de projets par l'Agence nationale de la recherche à hauteur de dix millions d'euros.** Il doit être poursuivi et accompagné des progrès normatifs de nature à donner aux diagnostics de performance énergétique la légitimité et la pertinence qui leur manquent encore.

En matière de bâtiments, vos rapporteurs considèrent que l'application de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique exige de coordonner les efforts financiers de l'État pour une maîtrise effective de l'énergie et non pour aboutir à des subventions ne présentant guère que des effets d'affichage. Le recours croissant aux énergies renouvelables en général et à l'énergie solaire en particulier donne satisfaction, mais il ne doit pas occulter le fait que les plus grands gisements d'économie d'énergie et la meilleure préservation de l'environnement passe prioritairement par une restriction des consommations résultant à la fois de la prise de conscience des citoyens dans leurs habitudes et de la limitation des risques de déperdition. En effet, il serait tentant de

privilégier les politiques de soutien à l'économie active d'énergie, autrement dit aux sources de production d'énergie propre comme les panneaux solaires, les éoliennes et autres pompes à chaleur. Ces secteurs, bien sûr, ne sauraient être négligés. Mais il faut garder à l'esprit que ces technologies ne parviendront à délivrer de l'électricité et de la chaleur en grande quantité qu'à long terme et au prix de lourds investissements. Au contraire, il paraît plus cohérent et surtout plus facile de limiter les déperditions calorifiques par de meilleures procédures d'installation des systèmes de chauffage et à travers un effort en matière d'isolation des habitations. Une consommation restreinte pourra être satisfaite par les sources d'énergie renouvelable, aboutissant à un bilan énergétique nul.

**Vos rapporteurs considèrent opportun d'envisager cette voie, qui pourrait être préférentiellement explorée au sein des habitations collectives sollicitant des bureaux d'étude au moment de leur édification.**



### III.— SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS : INSTITUER OU PERPÉTUER LA STABILITÉ ET L'INTELLIGIBILITÉ DES DISPOSITIFS

Vos rapporteurs ont formulé leurs appréciations et leurs suggestions tout au long de leur rapport. Cependant, il peut s'avérer utile de dresser une synthèse qui soit facilement consultable et utilisable dans le cadre des travaux du Grenelle de l'environnement et de l'examen prochain du projet de loi formulant les orientations retenues.

#### A.— UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE TEMPÉRÉE PAR LA LONGUEUR DES DÉLAIS ADMINISTRATIFS DE TRANSPOSITION

- ⇒ Les rapporteurs ont pu constater **l'opinion positive que recueille la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique**. Il est vrai que le texte avait été nourri des réflexions engagées par le débat national sur les énergies ouvert en 2003 et par le livre blanc sur les énergies publiés par le gouvernement. La longueur et la richesse du débat parlementaire sur le projet de loi, l'initiative de lui donner en cours d'examen la solennité d'une loi de programme, la qualité de la discussion sur cent dix articles et une annexe, tout cela en a fait la **clef de voute des normes énergétiques françaises**. Les considérations stratégiques et de long terme, ainsi introduites dans la loi, servent de **schéma directeur pour l'ensemble des acteurs du secteur de l'énergie**, services publics comme entreprises privées.
- ⇒ **Les rapporteurs se félicitent de l'inscription des décisions gouvernementales postérieures dans le cadre de la stratégie énergétique nationale** élaborée dans le titre premier de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique. L'intégration des politiques antérieures et la coordination des politiques nouvelles autour des axes définis alors augurent positivement de la réalisation des objectifs ambitieux assignés en matière d'économie d'énergie et de développement des productions issues de sources renouvelables.
- ⇒ Les rapporteurs ont noté avec intérêt que les principaux acteurs reconnaissent les **efforts des administrations, et notamment des services déconcentrés, pour offrir la meilleure application possible des dispositions législatives instituant de nouveaux dispositifs**. Les circulaires techniques de l'administration centrale explicitant les aspects parfois complexes de la loi, telles les zones de développement de l'éolien, permettent une entrée en vigueur plus rapide et plus cohérente des dispositifs sur le terrain.
- ⇒ Les rapporteurs regrettent en revanche le faible empressement des services ministériels à publier les règlements d'application exigés par la loi.

**Il apparaît fortement anormal que près du tiers des décrets demandés ait été déclaré en cours de réalisation durant les travaux d’investigation préalables au présent rapport, alors même que plus de deux années s’étaient écoulées depuis le vote de la loi** et sa promulgation par le Président de la République. Certes, le fait que la grande majorité des dispositions de la loi provienne d’amendements introduits au cours de la navette parlementaire peut expliquer que l’administration se trouve momentanément dépourvue, mais cette circonstance n’explique que partiellement le retard accumulé. Celui-ci sera d’autant plus dommageable si les décrets attendus renvoient à de futurs arrêtés. **Vos rapporteurs insistent pour que le gouvernement ne tarde pas dans son devoir constitutionnel d’exécution de la loi.**

⇒ Pareillement, **les rapporteurs déplorent les retards de remise des rapports destinés à l’information du Parlement et du grand public**, amputant le consommateur comme le législateur d’une part de sa liberté de choix par manque d’information récente et pertinente sur un sujet aussi mouvant que l’énergie.

#### **B.- LE MANQUE PRÉJUDICIABLE DE LISIBILITÉ EST PARTIELLEMENT JUSTIFIÉ PAR LE CARACTÈRE INTRINSÈQUEMENT INNOVANT DU SECTEUR DE L’ÉNERGIE**

⇒ Le reproche le plus fréquent adressé aux dispositifs prévus ou renforcés par la loi du 13 juillet 2005 concerne un manque de lisibilité des normes due à leur caractère fluctuant. **Vos rapporteurs craignent que cette instabilité ne décourage les particuliers souhaitant aller vers une meilleure maîtrise de l’énergie dans leur habitation principale. Ils sont néanmoins conscients de la nécessité pour les pouvoirs publics de s’adapter aux mutations du secteur et de suivre les innovations permanentes des technologies.**

⇒ **A propos du crédit d’impôt sur le revenu pour dépenses d’équipement de l’habitation principale, vos rapporteurs soulignent la pertinence du dispositif** qui, en restreignant les coûts des équipements, agit directement sur la première motivation des ménages au moment de choisir leur équipement énergétique. L’obstacle majeur à la pleine efficacité du mécanisme fiscal tient aux définitions évolutives des technologies éligibles. **Vos rapporteurs admettent que l’intention des services fiscaux de toujours subventionner la performance présente une cohérence certaine en plus de l’intention louable d’éviter le dérapage budgétaire d’un mécanisme déjà coûteux. Ils espèrent toutefois que les modifications apportées par l’arrêté du 13 novembre 2007 permettront de ne plus transformer trop fréquemment pendant un temps le droit applicable voire, si possible, d’aboutir à une labellisation des**

**équipements susceptibles de bénéficier de la mesure. Vos rapporteurs s'interrogent également sur l'exclusion des pompes à chaleur air/air, au coefficient de performance élevé, du champ d'application du crédit d'impôt, et n'estiment pas pertinente la raison avancée d'un fondement sur l'article 29 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, qui devrait le cas échéant être réinterprétée voire réécrite.** Quant aux difficultés de coordination entre les directions fiscales et techniques d'une part, entre les crédits étatiques et les aides locales d'autre part, les efforts de dialogue et de conception en commun des nouvelles normes devraient permettre, selon la direction de la législation fiscale, de considérer les problèmes comme résolus.

⇒ **Vos rapporteurs ont écouté avec satisfaction la direction de la législation fiscale signifier que les taux de TVA applicables à la vente d'une production électrique étaient voués à ne plus évoluer dans un avenir proche.** Ils se félicitent également que la ligne de partage entre taux réduit et taux normal ait suivi les critères d'attribution du crédit d'impôt sur le revenu. **Les rescrits successifs en la matière ont en effet porté préjudice au développement du secteur** et, de fait, à la maîtrise de la demande énergétique, **en plus de détourner l'esprit de la loi du 13 juillet 2005** en imposant un taux de 19,6 % à la vente totale de production. En outre, **les rapporteurs expriment leurs réserves sur la soumission au taux de TVA réduit sans limite supérieure dès lors que 33 % de la production est autoconsommée**, mesure qui pourrait avoir pour effet pervers un encouragement de la consommation électrique.

⇒ Pour ce qui concerne le tarif de rachat, vos rapporteurs approuvent la hausse décrétée le 10 juillet 2006. **Ils considèrent pertinente la prime d'intégration au bâti destinée à promouvoir les innovations architecturales et à préserver au maximum les paysages.** Ils appellent les services centraux et territoriaux de l'État à faire preuve de cohérence et de pragmatisme pour **encourager les bonnes volontés, notamment par une doctrine large et unifiée dans la certification d'intégration au bâti des matériaux innovants non prévus par les directives ministérielles.**

#### **C.- LE MANQUE DE PERFORMANCES CERTAINES DANS TOUS LES CHAMPS DE LA FILIÈRE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DOIT ÊTRE COMBLE**

⇒ Vos rapporteurs ont observé que la lisibilité et les certitudes font également défaut en matière non fiscale dans le domaine de la performance énergétique. En premier lieu, **ils souhaitent un développement des filières de formation aux nouveaux métiers de l'énergie**, initiative nécessaire à l'émergence d'un marché aux particuliers performant et sûr à la fois pour les hommes et pour l'environnement. Cet effort de l'État dans le domaine

de l'enseignement, qui pourrait nécessiter la création de nouveaux diplômes, devra concerner les jeunes adultes en formation initiale comme les professionnels cherchant à actualiser leurs connaissances. **Cette mesure conditionne la réussite d'autres dispositifs instaurés par la loi, notamment le diagnostic de performance énergétique qui souffre pour l'heure d'un manque de procédures et de compétences spécialisées.**

- ⇒ Vos rapporteurs ont été surpris de voir perdurer le doute sur la qualité et les performances attendues des appareils innovants actuellement sur le marché, *a fortiori* lorsque certains sont éligibles au crédit d'impôt. **Il n'est pas souhaitable que la détermination du coefficient officiel de performance demeure de la seule responsabilité du constructeur.** Une labellisation indépendante, qu'elle soit opérée par un service public ou par les professionnels réunis en association, doit être mise en œuvre. **Le même raisonnement s'applique à la nécessité de certifier les bonnes pratiques et la compétence d'un installateur.**
- ⇒ Vos rapporteurs ont observé avec attention la mise en place des dispositifs de certificat d'économie d'énergie ainsi que la conduite des diagnostics de performance énergétique. **Ils s'accordent pour considérer que les difficultés rencontrées dans le premier domaine sont transitoires et inhérentes à tout nouveau dispositif,** et que l'application des dispositions législatives a été correctement réalisée. Une véritable évaluation ne pourra être conduite qu'en 2009, à l'issue de la période de test.
- ⇒ **Au contraire, les diagnostics de performance énergétique ne peuvent remplir leur office du fait de la contradiction entre une compétence énergétique insuffisante des diagnostiqueurs et des exigences élevées formulées par un décret rendu de fait quasiment inapplicable.** Vos rapporteurs recommandent d'ajouter à l'effort en matière de formation une refonte réglementaire, par exemple en s'appuyant sur l'expérience des normes en faveur des personnes à mobilité réduite.

#### IV.— EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 23 janvier 2008, la Commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Serge Poignant et Philippe Tourtelier sur l'application de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

**Le Président Patrick Ollier** a souligné le caractère novateur de l'action menée par la commission des affaires économiques pour contrôler l'application des lois. Ce travail d'investigation doit permettre une nouvelle respiration démocratique. Il faut, à l'avenir, que l'on identifie le député comme celui qui constate les succès et les limites de l'action gouvernementale. Il a remercié M. Serge Poignant, vice-président de la commission d'avoir coordonné ces travaux de contrôle, et les rapporteurs de la majorité et de l'opposition pour la qualité de leurs travaux, menés en tandem.

**M. Serge Poignant** a remercié le Président d'avoir engagé ce vaste chantier de contrôle de l'application des lois. Cette démarche est novatrice en effet par son ampleur : sept textes importants ; par l'association de la majorité et de l'opposition garantissant une absence de complaisance dans le travail de contrôle ainsi accompli et par le nombre de déplacements sur le terrain permettant d'aller au plus près de la réalité. Le contrôle de l'application des lois est certes prévu par le Règlement de l'Assemblée nationale, mais il n'avait jamais été appliqué avec une telle ampleur. Il est pourtant évident qu'il s'agit d'une priorité : quel serait l'intérêt de voter des lois dont le Parlement se désintéresserait de l'application, voire de leur non application pure et simple, faute de textes d'application notamment ?

L'accueil a été très favorable sur le terrain, qu'il s'agisse des fonctionnaires, des entreprises ou des associations, satisfaits de voir que le Législateur se préoccupait de l'application des dispositions votées par lui. De véritables échanges ont pu avoir lieu. Les déplacements sur le terrain ont été assez nombreux et variés. La mission de contrôle de l'application de la loi d'orientation agricole s'est ainsi rendue dans les côtes d'Armor, dans l'Isère et dans le Bas-Rhin. A ces déplacements sur le terrain se sont ajoutées des auditions à Paris. De même, la mission sur la loi sur l'eau s'est déplacée auprès de l'agence de l'eau Seine Normandie et Rhin Meuse. La mission sur la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique s'est rendue à Nantes et à Chambéry.

Naturellement des différences dans le traitement des lois étaient inévitables en fonction des sujets ; ainsi la loi sur l'économie numérique ne nécessite pas le même type de déplacements que la loi d'orientation agricole. Pour autant, les objectifs du contrôle sont les mêmes, quel que soit le texte visé.

Le premier objectif a été naturellement de vérifier que l'ensemble des textes d'application avait été pris ; dans le cas de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, trente mois après la publication de la loi,

un tiers des textes d'application n'avait pas encore été pris et, plus inquiétant, le rythme semble désormais se ralentir. Sur la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, on peut relever que presque quatre ans après, quatre décrets d'application restent encore à prendre !

Les rapporteurs ont ensuite contrôlé si les textes pris étaient bien conformes à la volonté du Législateur. M. André Flajolet a constaté que la rédaction de plusieurs textes d'application devait être revue ou corrigée car non-conforme à la volonté du Législateur. Est-ce un hasard si l'un des textes visés concerne un dispositif créant un crédit d'impôt pour la récupération des eaux pluviales qui avait été adopté contre l'avis du gouvernement ?

MM. Antoine Herth et Jean Gaubert ont relevé un cas particulier, celui de l'inapplicabilité de la loi : trois décrets d'application de la loi d'orientation agricole ne devraient ainsi pas être pris pour cause d'incompatibilité avec le droit communautaire : il s'agit en particulier de l'interdiction des sacs à usage unique en plastique non biodégradable.

Une autre étape du contrôle a consisté à vérifier son application par l'administration. En règle générale on ne relève pas de mauvaise application volontaire. Pour autant la situation est loin d'être idyllique.

La loi sur l'eau est généralement mal connue faute de circulaires d'application et les rapporteurs suggèrent de présenter à l'issue du vote de la loi un guide qui en résumerait les principales dispositions. De manière générale, le problème des textes d'application est loin de se résumer à la prise des décrets.

Au-delà d'une nécessaire pédagogie de la loi, les réglementations financières et fiscales demeurent souvent obscures pour les non initiés. Les raisons en sont multiples : interprétations variables d'un département à un autre, pléthore des dispositifs applicables, difficultés d'interprétation aggravées par le caractère fluctuant des normes. Sur le crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable, trois instructions fiscales sont parues en moins de trois ans.

Cette multiplication des textes complique grandement leur appréhension dans un domaine déjà difficilement intelligible tant les spécificités technologiques apparaissent nombreuses, récentes et peu communes.

Il en résulte un imbroglio manifeste où les techniciens ne comprennent guère les prescriptions fiscales et où les fiscalistes peinent à appréhender les données techniques. Le crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie fait l'objet de trop nombreuses procédures contentieuses générées par les services fiscaux.

L'étape suivante consiste à évaluer de manière plus globale l'application du dispositif législatif. L'application des dispositifs législatifs est entravée par un

déficit de formation des professionnels de la filière énergétique, notamment des installateurs et les diagnostiqueurs.

Ces contrôles ont également été l'occasion de faire le point sur la situation globale d'une filière. La mission sur la loi d'orientation agricole a fait un point sur les conditions de développement de l'agriculture biologique. A l'heure du Grenelle de l'environnement, l'importance de ce travail n'échappera à personne. Comme les rapporteurs le soulignent, la question du bio dans la restauration collective constitue un défi économique, logistique et juridique dont les pouvoirs publics devront se saisir rapidement.

De même peut-on se réjouir du travail accompli sur la loi sur la confiance dans l'économie numérique. Il est très utile que le point soit fait sur l'application du statut d'hébergeur sur Internet.

Ces rapports contiennent enfin tous des propositions diverses d'approfondissement des travaux déjà engagés ou de modifications normatives.

Quelques exemples en ce sens : sur la loi sur la confiance dans l'économie numérique, les rapporteurs souhaitent que le Parlement rouvre le dossier du « spamming » politique, c'est-à-dire de la propagande politique sur Internet.

Le rapport sur la loi sur l'eau propose que soit créée une mission d'information sur le prix de l'eau s'appuyant sur l'expertise technique d'un bureau d'études afin de clarifier définitivement la polémique bien connue sur ce sujet.

En conclusion, M. Serge Poignant a souhaité que la commission poursuive dans cette voie, essentielle pour la crédibilité des travaux parlementaires.

**Le Président Patrick Ollier** a estimé qu'il fallait se saisir des opportunités offertes par la réforme des institutions annoncée pour donner aux rapporteurs des pouvoirs d'enquête sur place et sur pièces, à l'image de ceux des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Il a approuvé l'idée de publier des guides pour l'application des lois.

**M. François Brottes** a rappelé le précédent du guide d'application de la loi sur la forêt, publié à son initiative en 2001. Il est certain que la formulation en termes simples des dispositions d'une loi facilite son application.

En l'absence de circulaire d'application, les fonctionnaires du Trésor refusent de mettre en œuvres les articles d'une loi, même s'ils sont d'application directe. N'y a-t-il pas là un véritable abus de pouvoir ?

L'Exécutif refuse parfois de prendre des décrets d'application au motif qu'ils ne seraient pas conformes au droit communautaire. Cette argumentation juridique doit être vérifiée de près, car il arrive que ces analyses soient contestables.

Enfin, les conclusions présentées par les rapporteurs montrent bien qu'il est parfois nécessaire que le Législateur précise certains détails dans la loi, au risque de s'avancer en terrain réglementaire, pour garantir l'application de mesures auxquelles il tient.

**Le Président Patrick Ollier** a rappelé que sur la question du droit de préemption des maires sur les baux commerciaux dans les centres villes, prévue par la loi de 2005 en faveur des PME, il avait reçu des courriers contradictoires de deux ministres différents, le premier lui indiquant que cette mesure était d'application directe, le second, plus tardif, qu'elle nécessitait préalablement un décret d'application, suite à l'intervention des lobbies.

**M. Serge Poignant** a présenté son **rapport sur l'application de la loi n° 2005-7681 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique** (dite loi POPE) qu'il a élaboré conjointement avec M. Philippe Tourtelier, rapporteur adjoint.

L'appréciation portée sur la loi apparaît globalement positive. Nourri de réflexions préalables et enrichi par un long débat parlementaire, le texte a acquis un statut de clef de voûte de la stratégie énergétique française. Il sert de schéma directeur à l'ensemble des acteurs du domaine de l'énergie, notamment pour le gouvernement qui s'est attaché à inscrire ses politiques dans la trame ainsi déterminée.

Concernant l'action de l'administration centrale, il faut apprécier les efforts d'explicitation de la loi réalisés à travers les circulaires techniques, par exemple pour le dispositif des zones de développement de l'éolien, qui permettent une entrée en vigueur plus rapide et plus cohérente sur le terrain. En revanche, les règlements d'application de la loi POPE tardent de façon regrettable. Ainsi, plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, près du tiers des décrets nécessaires n'a pas été publié. Le fait qu'une grande partie de la loi résulte d'amendements introduits au cours de la navette parlementaire n'explique que partiellement cette situation. L'exécution des lois par le gouvernement ne doit pas connaître de tels délais. Pareillement, les rapports d'information demandés par la loi ont été délivrés tardivement, voire sont encore attendus.

Le caractère fluctuant des normes compromet la lisibilité de la loi. C'est particulièrement le cas en matière fiscale. Le crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipement de l'habitation principale est loué par l'ensemble des intervenants pour son efficacité et sa pertinence, néanmoins il pâtit de critères d'éligibilités mouvants voire obscurs. Certes, l'intention des services fiscaux reste de privilégier l'aide au développement des technologies les plus innovantes tout en limitant l'impact sur les finances publiques. Mais il serait bon que le dernier arrêté de définition de l'éligibilité, en date du 13 novembre 2007, permette la stabilisation des critères d'attribution ou, mieux encore, la création d'un label certifiant l'octroi de l'avantage fiscal pour l'achat d'un équipement déterminé. En outre, l'exclusion des pompes à chaleur air/air performantes du dispositif pose



question. Enfin, les difficultés de coordination entre les services techniques et fiscaux ainsi que le manque de synchronisation entre crédits étatiques et aides locales semblent sur le point de se résoudre après une période d'incompréhension.

Il a été mis un terme à l'évolution constante du taux de TVA applicable à la revente d'électricité photovoltaïque, selon les mêmes critères que ceux gouvernant l'attribution du crédit d'impôt. Il faut s'en féliciter car les rescrits successifs en la matière ont certainement porté préjudice au développement harmonieux du secteur, notamment en imposant un taux de 19,6 % sur la vente totale de la production. Des réserves perdurent sur la soumission au taux réduit en cas d'autoconsommation supérieure ou égale au tiers de la production, ce qui pourrait avoir pour effet pervers d'encourager la consommation électrique. Pour ce qui est du tarif de rachat de l'électricité photovoltaïque, le bénéfice de la prime d'intégration au bâti, pertinent dans son principe, doit être accordé avec cohérence et pragmatisme pour les matériaux innovants non prévus par les directives ministérielles.

L'État doit engager un effort de formation aux nouveaux métiers de l'énergie, éventuellement par la création de nouveaux diplômes. La maîtrise des technologies les plus récentes est nécessaire à l'émergence d'un marché aux particuliers performant et respectueux de l'environnement ; elle conditionne même la réussite d'autres dispositifs instaurés par la loi. Par ailleurs, il convient d'éliminer les doutes sur la qualité des équipements dont les performances sont à l'heure actuelle garanties seulement par le constructeur. Une labellisation indépendante, opérée par un service public ou par les professionnels réunis en association, doit être mise en œuvre. Il serait de même opportun de certifier les bonnes pratiques et la compétence d'un installateur.

Les difficultés rencontrées dans la mise en place du dispositif des certificats d'économie d'énergie semblent transitoires et liées au caractère innovant du mécanisme, dont l'application est jugée satisfaisante. En revanche, les diagnostics de performance énergétique ne peuvent être mis en œuvre correctement en raison du différentiel existant entre une compétence insuffisante des diagnostiqueurs et des exigences élevées formulées par un décret de fait quasi inapplicable. L'effort de formation permettrait de réduire le problème, de même qu'une refonte réglementaire s'inspirant par exemple de l'expérience des normes en faveur des personnes à mobilité réduite.

**M. Philippe Tourtelier, rapporteur adjoint de l'application de la loi POPE**, a rendu hommage au président Patrick Ollier pour avoir pris cette initiative sur le contrôle de l'application des lois, qui permet aux députés d'effectuer un travail très intéressant et utile. Sur le contenu même du rapport, il a précisé avoir une position plus nuancée que le rapporteur de la majorité sur l'attribution de certificats blancs aux fournisseurs d'énergie et les incidences d'un renforcement important de la réglementation thermique sur l'avenir de ces certificats. Compte tenu de l'urgence, n'est-il pas préférable de ne pas baisser la garde en matière de réglementation ? S'agissant du soutien apporté à l'émergence

de certaines filières, dont les équipements - par exemple les vitrages performants - commençaient à se généraliser au sein de la population, il s'est interrogé sur l'opportunité de poursuivre indéfiniment ce soutien : il a cependant insisté sur la problématique spécifique du logement social et souligné que la suppression indifférenciée des aides risquait de rendre plus difficile l'adaptation des logements sociaux au réchauffement climatique, compte tenu du problème de financement du surcoût induit par les équipements nécessaires à l'amélioration de la performance énergétique. Il a également insisté sur le coût du crédit d'impôt mis en place, crédit d'impôt qui recouvre à la fois une déduction fiscale et un reversement à ceux qui n'acquittent pas d'impôt sur le revenu. Il conviendrait à cet égard de connaître précisément les deux composantes de cette dépense fiscale et de savoir qui porte cet effort financier. Enfin, il est dommage de s'arrêter au simple examen de l'exécution de la loi et de ne pas s'attacher à la pertinence de ses dispositions par rapport à ses objectifs initiaux.

**Le président Patrick Ollier** a souligné qu'un dialogue allait s'engager avec le gouvernement sur l'application de la loi sur la base des rapports examinés et que des propositions de loi pourraient être préparées en cas de besoin pour réajuster certaines dispositions. En revanche, se pencher sur la réalisation par une loi des objectifs qui lui ont été assignés relève davantage d'une évaluation de politique publique, très utile, mais qui demande des moyens énormes et ne peut aujourd'hui relever du ressort d'une seule commission parlementaire. Il conviendra de voir à cet égard les nouveaux moyens qui seront mis à la disposition du Parlement à la suite de la révision constitutionnelle sur la réforme des institutions.

**M. Alain Gest** a rappelé que le travail d'évaluation des politiques publiques constituait l'une des missions des sous-commissions. Se référant à son expérience de rapporteur à la commission des lois, il a relevé les termes utilisés dans le rapport pour évoquer le retard important pris dans la parution des décrets pour les dispositions issues d'amendements parlementaires. Il a demandé au rapporteur si ce retard lui paraissait imputable à une plus grande inertie de l'administration face à des dispositions d'origine parlementaire.

**M. Patrick Ollier** a répondu que le travail d'évaluation faisait bien partie des missions des sous-commissions mais qu'il était réalisé en fonction de leurs moyens actuels.

**M. Jean-Marie Morisset** a estimé que les rapports d'application pouvaient mettre en lumière que les lois étaient parfois trop compliquées et rappelé l'époque où celles-ci devaient théoriquement être précédées d'une étude d'impact. Il a souligné l'opportunité de se concentrer sur deux ou trois idées dans les rapports d'application des lois et de les creuser. Ce pourrait être les crédits d'impôts, car la situation n'est pas résolue localement, en dépit des propos rassurants de la direction de la législation fiscale. Outre les appréciations fiscales divergentes, se pose aussi la question de l'articulation du crédit d'impôt sur les économies d'énergie avec les aides attribuées par les régions et les départements.

L'idée de l'élaboration d'un guide sur les crédits d'impôts n'est pas mauvaise, à condition qu'elle permette aussi aux différents services de l'État de s'entendre enfin entre eux.

**M. Jean Dionis du Séjour** a estimé que la proportion de décrets non publiés au bout de 2 ans et demi, qui s'élevait à 32 %, était considérable et que ce chiffre était particulièrement parlant. A cet égard, il serait intéressant de savoir quelles sont les administrations qui sont réactives et celles qui ne le sont pas. Si l'on souhaite faire une communication sur le travail du rapporteur auprès du public, il est essentiel de préciser où se situent exactement les problèmes, dans quelle direction au sein de quel ministère.

**Le Président Patrick Ollier** a répondu que les rapports allaient être adressés aux différents ministres, en leur demandant de répondre sur les différents points soulevés par les rapporteurs, et qu'au besoin une audition du ministre ou du directeur d'administration centrale concerné serait envisagée.

**M. Serge Poignant, rapporteur**, a précisé que le crédit d'impôt avait été analysé dans son double aspect de perte de recettes fiscales et de dépense dans le rapport. Il a estimé que des discussions sur l'adaptation des HLM au réchauffement climatique devaient s'engager à l'occasion de l'examen de la loi de programme mettant en œuvre les propositions du Grenelle de l'environnement. Il a confirmé le constat selon lequel les décrets mettaient plus de temps à sortir lorsqu'ils concernaient des dispositions législatives issues d'amendements. La coordination interministérielle est un aspect fondamental et la création du MEDAD constitue déjà un pas en avant, même si la structuration de ce nouveau ministère n'est pas encore achevée. Reste la discussion avec les services fiscaux à améliorer. Les décrets qui ne sont pas publiés relèvent principalement de la direction de l'eau et de la direction de la santé. Parfois, c'est un avis extérieur au ministère qui n'est pas encore arrivé. Tous ces cas de figure sont détaillés dans le rapport.

**M. Jean Dionis du Séjour** a rappelé que si l'on voulait exister, il fallait le faire de manière polémique, en n'hésitant pas à désigner les directions ministérielles concernées.

**M. Serge Poignant, rapporteur**, a répondu qu'au-delà des considérations sur la parution des décrets, il fallait aussi s'attacher aux conséquences de l'application de la loi.

La commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport.

## V.— LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

Date	Lieu	
17 octobre 2007	Assemblée nationale, Paris	<p><b>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</b> : audition de la directrice opérationnelle déléguée pour <b>l'énergie, l'air et le bruit</b>.</p> <p><b>Électricité de France (EDF)</b> : audition du responsable des <b>relations institutionnelles</b>, du directeur de projet chargé des <b>certificats d'économie d'énergie</b> et d'un membre de la direction de la <b>stratégie du groupe</b>.</p> <p><b>Direction générale de l'énergie et des matières premières</b> du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables : audition du directeur général et de ses collaborateurs.</p>
29 octobre 2007	Nantes & Guérande, Loire-Atlantique	<p>Audition à Nantes des <b>fonctionnaires des services déconcentrés de l'État</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF),</li> <li>- Direction départementale de l'équipement (DDE),</li> <li>- Direction des services fiscaux (DSF),</li> <li>- Trésorerie générale (TG),</li> <li>- Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE),</li> <li>- Direction régionale de l'environnement (DIREN).</li> </ul> <p>Audition de la <b>délégation régionale</b> de l'<b>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</b>.</p> <p>Audition d'<b>un installateur et d'un fournisseur de panneaux solaires photovoltaïques</b> (société <i>Quénéa</i>).</p> <p>Audition d'<b>un installateur et d'un fabricant de pompes à chaleur</b> (entreprises <i>AES</i> et <i>AJTech</i>).</p> <p><b>Visite de l'usine de pompes à chaleur AJTech.</b></p>

Date	Lieu	
5 novembre 2007	Chambéry & Le Bourget du Lac, Savoie	Audition du secrétaire général de l' <b>Institut national de l'énergie solaire (INES)</b> et <b>visite des installations</b> .  Déjeuner de travail à l'invitation du <b>président du Conseil général de Savoie</b> .  Réunion de travail avec les <b>chercheurs de l'INES</b> , rattachés au <b>Centre national de la recherche scientifique (CNRS)</b> et au <b>Commissariat à l'énergie atomique (CEA)</b> .
5 décembre 2007	Assemblée nationale, Paris	<b>Direction de la législation fiscale</b> de la Direction générale des impôts ( <b>DGI</b> ) : audition des fonctionnaires compétents en termes de <b>crédit d'impôt</b> sur le revenu et de <b>taux de TVA</b> applicable à la production électrique à partir d'une source renouvelable.