



N° 2818

---

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2010

**RAPPORT D'INFORMATION**

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE  
*sur les enjeux et perspectives de la contribution au service public de l'électricité*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Michel DIEFENBACHER et Jean LAUNAY

Députés.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– LE RÉGIME DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ</b> .....	7
A.– LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC COMPENSÉES EN PRINCIPE .....	7
1.– Les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable ....	7
<i>a) L'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable</i> .....	7
2.– Les surcoûts de production dans les zones non interconnectées .....	8
3.– Les coûts de la politique sociale en matière de fourniture d'électricité .....	9
<i>a) La mise en œuvre du tarif électrique « produit de première nécessité »</i> .....	9
<i>b) La participation au dispositif institué en faveur des personnes en situation de précarité</i> .....	9
4.– Le budget du médiateur national de l'énergie .....	10
B.– DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC COMPENSÉES PAR LA CSPE .....	10
1.– La détermination du montant des charges de service public .....	10
<i>a) Les modalités de détermination du montant des charges</i> .....	10
<i>b) La procédure applicable</i> .....	12
2.– La contribution pour le service public de l'électricité (CSPE) .....	12
<i>a) Le régime de la CSPE</i> .....	12
<i>b) Le recouvrement de la CSPE et son reversement aux opérateurs</i> .....	13
<b>II.– LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA CSPE APPELLENT UNE RÉPONSE URGENTE</b> .....	14
A.– LE CŒUR DU PROBLÈME : DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC QUI AUGMENTENT PLUS VITE QUE LE PRODUIT DE LA CSPE .....	14
1.– Le constat : un déséquilibre au détriment d'EDF .....	14
<i>a) L'augmentation des charges de service public</i> .....	14
<i>b) Des charges mal compensées par la CSPE</i> .....	18
2.– Les dysfonctionnements de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable .....	19
<i>a) Une « bulle spéculative » sur le photovoltaïque</i> .....	19
<i>b) Optimisation fiscale et abus de l'obligation d'achat</i> .....	21

B.– LES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION .....	24
1.– La réduction des charges : la question de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable .....	25
<i>a) La cogénération au gaz : ne pas renouveler les contrats d'achat.....</i>	25
<i>b) Réguler l'obligation d'achat de l'électricité d'origine photovoltaïque.....</i>	25
2.– L'augmentation de la CSPE : pour la stricte application de la loi .....	30
<i>a) L'urgence : appliquer la loi en augmentant la CSPE .....</i>	30
<i>b) L'aménagement du mécanisme de compensation.....</i>	31
<b>LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION .....</b>	<b>34</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>35</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>48</b>

## INTRODUCTION

La directive n° 96/92/CE du 16 décembre 1992 fait obligation aux États membres de l'Union européenne de libéraliser leur marché de l'électricité. Il s'agit de mettre progressivement en concurrence les fournisseurs et de donner une liberté de choix aux consommateurs, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers. Au-delà de cette nouvelle libéralisation des services publics nationaux, cette directive présente aussi la particularité d'utiliser pour la première fois dans le droit communautaire l'expression « *service public* ».

En effet, l'article 3§2 emploie l'expression « *obligations de service public dans l'intérêt économique général* » regroupant ainsi en une seule formule la notion française de « service public » et la notion européenne de « service d'intérêt économique général ». Cet article énumère de manière non exhaustive les obligations de service public, parmi lesquelles la sécurité (y compris la sécurité d'approvisionnement), la régularité, la qualité et le prix de la fourniture ainsi que la protection de l'environnement.

Cette formulation traduit une conception de l'intérêt général plus large que la simple notion de « service universel » généralement utilisée dans le droit communautaire, très proche de la conception française du « service public ». Elle est reprise dans la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, qui transpose dans le droit français les dispositions de la directive européenne.

Les missions du service public de l'électricité sont ainsi définies au premier alinéa de l'article 2 de la loi, qui dispose que ce service « *assure le développement équilibré de l'approvisionnement en électricité, le développement et l'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ainsi que la fourniture d'électricité* ». Les I, II et III du même article précisent le contenu de ces trois missions, notamment l'obligation pour les producteurs – en particulier EDF – de garantir l'approvisionnement des territoires non interconnectés au réseau métropolitain (c'est-à-dire en pratique les îles métropolitaines et les départements et collectivités d'outre-mer) ainsi que la mise en œuvre d'une politique sociale (tarification spéciale « *produit de première nécessité* » et aide financière aux personnes en difficulté afin de disposer de l'électricité dans leur logement).

Ces missions ont un coût qui ne peut être financé par la seule activité commerciale des fournisseurs. Au demeurant, le prix de vente de l'électricité est fixé en application de critères de caractère purement économique, sans rapport avec le coût des missions de service public. L'application des seules dispositions tarifaires de « droit commun » induirait de surcroît des distorsions de concurrence qui pénaliseraient les opérateurs chargés des missions de service public et risqueraient par conséquent d'affecter le bon accomplissement de celles-ci.

C'est pourquoi l'article 5 de la loi du 10 février 2000 institue la contribution au service public de l'électricité (CSPE), dont le montant est répercuté sur l'ensemble des consommateurs. S'ajoutant au tarif commercial, le tarif de la CSPE est inclus dans leur facture d'électricité, afin de compenser « *intégralement* » aux fournisseurs les obligations de service public qui leur sont imposées.

Or, **malgré la lettre de la loi, ces charges ne sont plus intégralement compensées**. Bien que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) enregistre chaque année l'augmentation rapide de leur coût, le produit de la CSPE, dont le montant est fixé par un arrêté ministériel, n'augmente plu depuis 2004. Il résulte de cet effet de ciseaux une **charge nette pour le groupe EDF** à qui ces obligations sont pour l'essentiel dévolues, charge qui s'accroît rapidement.

Précisons que **l'augmentation rapide des charges de service public ne résulte que d'une seule des missions de service public : le rachat de l'électricité d'origine renouvelable**. En effet, l'article 10 de la loi du 10 février 2000 fait obligation à EDF d'acheter à des prix fixés par arrêté l'électricité d'origine éolienne, photovoltaïque ou issue de la valorisation des déchets ménagers. Ces prix sont substantiellement supérieurs à ceux du marché.

Fixés de manière à garantir la rentabilité de leur activité pour les producteurs concernés, les prix d'achat ont, de ce point de vue, pleinement atteint leur objectif puisque **la production d'électricité d'origine renouvelable a connu une croissance exponentielle**. Il y aurait lieu de se féliciter sans réserve de ce succès si les coûts induits étaient « *intégralement* » compensés. En outre, parce qu'ils sont fixés à un niveau très élevé, ils ont conduit à de manifestes abus.

Alors que la récente baisse de ces prix d'achat du courant d'origine photovoltaïque a suscité une vive polémique, au point que le Gouvernement a dû modifier les arrêtés contestés, il est aujourd'hui nécessaire de faire le point sur l'ensemble de ce dispositif et d'examiner toutes les solutions possibles, sans s'interdire de recommander une nouvelle baisse des prix d'achat.

Il faudra trouver une juste mesure. Si ces prix sont fixés à un niveau insuffisant, ils risquent de ne pas couvrir les coûts de production et dès lors de ne pas constituer une incitation à engager les investissements nécessaires, alors même que le « Grenelle de l'environnement » fait du développement des énergies renouvelables une priorité.

En revanche, s'ils sont fixés à un niveau trop élevé, ils pèsent sur les comptes d'EDF, nécessitant par conséquent une revalorisation de la CSPE. Même lorsqu'elle est juridiquement fondée et économiquement nécessaire, une **telle augmentation de la CSPE est toutefois délicate à mettre en œuvre** en pleine crise économique. On peut comprendre la prudence dont le Gouvernement a jusqu'ici fait preuve.

Mais aujourd'hui, la sortie progressive de crise doit conduire à traiter ce dossier d'une manière différente. C'est d'autant plus nécessaire que, devenu éminemment spéculatif, le marché du photovoltaïque exige des mesures rapides et fortes de régulation.

La mission d'information sur la fiscalité écologique s'est donc saisie de ces questions et espère, par son analyse, ses auditions et ses propositions, éclairer la commission des Finances sur les enjeux et les perspectives de la CSPE, sujet qui, au-delà du seul groupe EDF, concerne l'ensemble des consommateurs d'électricité.

## I.- LE RÉGIME DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ

### A.- LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC COMPENSÉES EN PRINCIPE

Les charges de service public ouvrant droit à compensation *via* la CSPE ont été définies par l'article 5 de la loi du 10 février 2010, les missions de service public elles-mêmes étant fixées par l'article 2 de ce même texte.

#### 1.- Les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable

##### *a) L'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable*

Parmi les missions du service public de l'électricité figure, aux termes de l'article 2 de la loi du 10 février 2000, « *le développement équilibré de l'approvisionnement en électricité* » afin de « *réaliser les objectifs définis par la programmation pluriannuelle des investissements de production arrêtée par le ministre chargé de l'énergie* ».

Trois arrêtés publiés le 7 mars 2003, le 7 juillet 2006 et le 15 décembre 2009 fixent des objectifs en matière de production d'électricité d'origine renouvelable. En particulier, **celui du 15 décembre 2009 arrête, conformément au « Grenelle de l'environnement » une politique ambitieuse de développement de la production électrique à partir d'énergies renouvelables jusqu'en 2020 :**

– pour l'énergie radiative du soleil, en termes de puissance totale installée : 1 100 MW au 31 décembre 2012 et 5 400 MW au 31 décembre 2020 ;

– pour la biomasse, en termes de puissance supplémentaire : 520 MW entre la date de publication de l'arrêté et le 31 décembre 2012 et 2 300 MW entre cette même date et le 31 décembre 2020, principalement en cogénération ;

– enfin, pour les énergies éoliennes et marines, en termes de puissance totale installée : 11 500 MW au 31 décembre 2012, dont 10 500 à partir de l'énergie éolienne à terre et 1 000 MW à partir de l'énergie éolienne en mer et des

autres énergies marines et 25 000 MW au 31 décembre 2020, dont 19 000 à partir de l'énergie éolienne à terre et 6 000 MW à partir de l'énergie éolienne en mer et des autres énergies marines.

Ces objectifs ambitieux ne pourraient être atteints sans l'obligation faite à EDF, aux termes de l'article 10 de la loi, de conclure avec les producteurs, sur leur demande, un contrat d'achat de l'électricité d'origine renouvelable produite sur le territoire français. En effet, **le coût de production de celle-ci est bien supérieur aux tarifs réglementés comme au prix du marché** et, si EDF ne s'en portait pas acquéreur, les producteurs se trouveraient dans l'impossibilité de la vendre. Le décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 institue donc un certificat ouvrant aux producteurs un droit à l'obligation d'achat, à la condition toutefois que la puissance de l'installation ne dépasse pas les 12 MW (décret n° 2000-1196 du 6 juin 2000).

**Les prix d'achat de l'électricité d'origine renouvelable par EDF, fixés par arrêté du ministre chargé de l'énergie, doivent en outre être suffisamment élevés** pour garantir aux producteurs la rentabilité de leur investissement. C'est pourquoi, en application du même article 10, les prix d'achat prennent en compte *« les coûts d'investissement et d'exploitation évités par ces acheteurs [c'est-à-dire en pratique par EDF] auxquels peut s'ajouter une prime prenant en compte la contribution de la production livrée ou des filières à la réalisation des objectifs »* du service public de l'électricité.

Au final, le coût qui en résulte pour le groupe EDF est évidemment beaucoup plus élevé que le coût moyen de production qu'il aurait eu à sa charge s'il avait produit ou acheté l'électricité lui-même (de deux fois pour l'éolien à dix fois pour le photovoltaïque intégré dans le bâti). Ce surcoût doit être pris en charge par la CSPE.

## 2.— Les surcoûts de production dans les zones non interconnectées

**Ne pouvant être raccordées au réseau métropolitain continental** <sup>(1)</sup>, les départements et territoires d'outre-mer et les îles d'Ouessant, Molène et Sein doivent disposer d'un parc de production « autochtone » et autonome. Or la production d'électricité y est particulièrement coûteuse : transport des énergies fossiles, nécessité d'importants stockages de sécurité, étroitesse du marché local qui rend impossible les économies d'échelle. Le respect de l'obligation de péréquation tarifaire géographique se traduit donc par un surcoût pris en charge par la CSPE.

---

(1) Ce double adjectif est nécessaire car le réseau corse est relié au continent par l'Italie via la Sardaigne.

### 3.– Les coûts de la politique sociale en matière de fourniture d'électricité

#### *a) La mise en œuvre du tarif électrique « produit de première nécessité »*

En application du 1° du III de l'article 2 de la loi du 10 février 2000, l'une des missions du service public de l'électricité consiste en « *la fourniture d'électricité [...] en concourant à la cohésion sociale au moyen de la péréquation géographique nationale des tarifs, de la mise en œuvre de la tarification spéciale « produit de première nécessité » [et] du maintien de la fourniture d'électricité en application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et de la famille* ».

Présenté dans le projet de loi comme une nécessité fondamentale, le tarif électrique « produit de première nécessité » n'a cependant été **mis en œuvre que quatre ans plus tard**, via le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité.

Le bénéfice de la tarification de l'électricité comme produit de première nécessité est ouvert aux personnes physiques titulaires d'un contrat de fourniture d'électricité, dont les ressources annuelles du foyer sont inférieures ou égales, en 2009, à 7 521,11 euros par an (soit 626,75 euros par mois), soit celles ouvrant droit à la CMU. 653 000 personnes en bénéficiaient fin avril 2010.

**Le tarif social proprement dit consiste en un pourcentage de réduction – variant de 30 à 50 % selon la composition du foyer – sur les 100 premiers kilowattheures consommés chaque mois.** Le tarif, accordé pour un an renouvelable, se cumule avec :

- le tarif spécial de solidarité accordé aux personnes disposant de faibles ressources pour réduire leur facture de gaz naturel ;
- les aides proposées par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et notamment avec l'aide accordée en cas de factures impayées.

#### *b) La participation au dispositif institué en faveur des personnes en situation de précarité*

Le dernier alinéa du 1° du III de l'article 2 de la loi du 10 février 2000 dispose que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'électricité dans son logement* ».

L'« *aide de la collectivité* » s'applique en cas d'impayé de facture d'électricité. Elle est gérée par le Fonds de solidarité pour le logement et les modalités en sont fixées par le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

#### 4.– Le budget du médiateur national de l'énergie

Le médiateur national de l'énergie a été créé par l'article 7 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie. Autorité administrative indépendante, sa mission est de « *recommander des solutions aux litiges entre les consommateurs et les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel et de participer à l'information des consommateurs d'électricité ou de gaz naturel sur leurs droits* ». Saisi directement par le consommateur ou son mandataire, il formule sa recommandation dans un délai de deux mois et la motive.

Son budget, arrêté par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie a été fixé à **6,725 millions d'euros par l'arrêté du 12 février 2010**.

#### B.– DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC COMPENSÉES PAR LA CSPE

Le décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004 fixe les modalités de la compensation des charges de service public aux fournisseurs et aux distributeurs d'électricité. Il détermine les règles applicables au calcul du montant des charges et des ajustements tarifaires destinés à les compenser.

##### 1.– La détermination du montant des charges de service public

###### *a) Les modalités de détermination du montant des charges*

###### ● **L'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable**

Le tableau suivant récapitule les modalités de calcul des surcoûts résultant de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable.

#### MODE DE CALCUL DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC

	Montant de la charge de service public
Lorsque les surcoûts sont supportés par EDF dans les zones interconnectées au réseau métropolitain continental	Différence entre le prix d'acquisition de l'électricité payé en exécution des contrats en cause et les prix de marché de l'électricité
Lorsque les surcoûts sont supportés par EDF dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental	Différence entre le prix d'acquisition de l'électricité payé en exécution des contrats en cause et le coût qui résulterait de l'achat de la même quantité d'électricité au tarif de vente appliqué, pour la part relative à la production, aux clients non éligibles
Lorsque les surcoûts sont supportés par un distributeur non nationalisé	Différence entre le prix d'acquisition de l'électricité payé en exécution des contrats en cause et le coût moyen pondéré qui résulterait de l'achat de la même quantité d'électricité aux tarifs de cession et aux prix de marché, le coefficient de pondération est déterminé en fonction de la répartition, dans l'approvisionnement annuel du distributeur, des quantités de l'électricité acquises respectivement aux tarifs de cession et aux prix de marché

En d'autres termes, dans le cas général de l'achat par EDF de l'électricité d'origine renouvelable produite dans des zones interconnectées au réseau métropolitain continental, la charge de service public représente la **différence entre le prix payé aux producteurs en application du contrat qui les lie à EDF (lequel est déterminé par arrêté) et le prix du marché de l'électricité**.

● **Les surcoûts de production dans les zones non interconnectées**

S'agissant des surcoûts de production dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, quatre cas sont prévus selon qu'il s'agit d'un producteur d'électricité ou d'un courtier et d'un client éligible ou non-éligible (ou n'ayant pas exercé ses droits à l'éligibilité).

**ZONES NON INTERCONNECTÉES : MODE DE CALCUL DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC**

	<b>Montant des charges de service public</b>
Lorsque les surcoûts sont supportés par un organisme de production d'électricité pour l'électricité qu'il produit et vend à un client final non éligible ou à un consommateur final éligible n'ayant pas exercé ses droits à l'éligibilité ou pour l'électricité qu'il produit et cède à un organisme de distribution électrique	Différence entre le coût de production normal et complet pour le type d'installation de production considéré dans cette zone et le prix qui résulterait de l'application à la quantité d'électricité considérée du tarif de vente, pour la part relative à la production, aux clients non éligibles
Lorsque les surcoûts sont supportés par un organisme de production d'électricité pour l'électricité qu'il produit et revend à un client final éligible	Différence entre le coût de production normal et complet pour le type d'installation de production considéré dans cette zone et le prix qui résulterait de l'application à la quantité d'électricité considérée du plafond de prix prévu au I de l'article 4 de la loi du 10 février 2000 précitée
Lorsque les surcoûts sont supportés par un organisme de fourniture d'électricité pour l'électricité qu'il achète et revend à un client final non éligible ou à un consommateur final éligible n'ayant pas exercé ses droits à l'éligibilité	Différence entre le prix d'acquisition de l'électricité pour l'exécution du contrat et le prix qui résulterait de l'application à la quantité d'électricité considérée du tarif de vente, pour la part relative à la production, aux clients non éligibles
Lorsqu'ils sont supportés par un organisme de fourniture d'électricité pour l'électricité qu'il achète et revend à un client final éligible	Différence entre le prix d'acquisition de l'électricité pour l'exécution du contrat et le prix qui résulterait de l'application à la quantité d'électricité considérée du plafond de prix prévu au I de l'article 4 de la loi du 10 février 2000 précitée

D'une manière générale, les surcoûts de production sont ainsi calculés par rapport à la **différence entre les coûts de production constatés dans les zones non interconnectées et les recettes qui auraient résulté de l'application du tarif réglementé de l'électricité.**

● **Le coût de politique sociale de fourniture de l'électricité**

Les deux volets de la politique sociale de l'électricité font l'objet d'une compensation *via* la CSPE sur la base de charges calculées comme suit :

– s'agissant de la tarification spéciale de l'électricité « produit de première nécessité », les coûts que les fournisseurs d'électricité supportent correspondent, d'une part, au montant des réductions consenties en application de cette tarification spéciale et, d'autre part, aux coûts de gestion supplémentaires directement induits par la mise en œuvre de ladite tarification ;

– s'agissant du dispositif d'aide aux personnes et familles en situation de précarité, les coûts supportés par les fournisseurs d'électricité sont pris en compte dans la limite d'un pourcentage de la charge supportée par le fournisseur au titre de la tarification spéciale de l'électricité « produit de première nécessité ». Ce pourcentage a été fixé à 20 % par l'arrêté du 24 novembre 2005.

### • Le médiateur national de l'énergie

Aux termes du 2° du I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 précitée, le budget du médiateur de l'énergie tel qu'arrêté par les ministres chargés de l'économie, de l'énergie et de la consommation constitue une charge intégralement couverte par la CSPE.

#### *b) La procédure applicable*

Aux termes de l'article 6 du décret de 2004, **c'est la Commission de régulation de l'énergie (CRE) qui évalue chaque année le montant des charges imputables aux missions de service public** incombant aux opérateurs. Elle le fait à partir des informations comptables que ceux-ci lui fournissent. Ce montant est augmenté ou diminué des écarts constatés les années précédentes entre le montant des charges et les contributions effectivement recouvrées.

La CRE notifie ensuite à chaque opérateur le montant prévisionnel des charges imputables aux missions de service public qu'il aura à supporter l'année suivante.

## 2.— La contribution pour le service public de l'électricité (CSPE)

### *a) Le régime de la CSPE*

• Aux termes du I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000, la compensation des charges de service public est assurée, au profit des opérateurs qui les supportent, « *par des contributions dues par les consommateurs finals d'électricité installés sur le territoire national* ». Ces contributions forment la contribution au service public de l'électricité (ou CSPE).

**Imposition de toute nature**, la CSPE est assise sur la consommation d'électricité telle qu'elle figure sur la facture. Son tarif est fixé par un arrêté du ministre chargé de l'énergie dans la limite d'un plafond fixé par l'article 5 de la loi du 10 février 2000 à « *7 % du tarif de vente du kilowattheure, hors abonnement et hors taxes, correspondant à une souscription d'une puissance de 6 kVA sans effacement ni horosaisonnalité* », soit en pratique **5,48 euros/MWh**.

Le tarif de la contribution doit couvrir non seulement l'ensemble des charges de service public mais aussi les frais de gestion exposés par le médiateur national de l'énergie et par la Caisse des dépôts et consignations (voir *infra*). **Le ministre chargé de l'énergie arrête ce tarif sur proposition de la CRE, transmise chaque année avant le 15 octobre**. Le tarif de la contribution annuelle, fixé pour une année donnée, est applicable aux exercices suivants à défaut d'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté.

**Le tarif est fixé à 4,5 euros/MWh depuis 2004**, soit un montant de plus de 1 euro inférieur au plafond légal.

- Plusieurs dispositions particulières ont par ailleurs été prévues en faveur des entreprises électro-intensives et de l'auto-production :

- l'électricité produite par une entreprise pour sa propre consommation est exonérée dans la limite de 240 millions de KWh par an et par site de production ;

- le montant de la CSPE est plafonné à 500 000 € par site et par an pour toute consommation au-delà de 111 millions de KWh par site ;

- enfin, le montant de CSPE ne peut dépasser 0,5 % de la valeur ajoutée d'un redevable, ce plafond en valeur relative ayant été institué en faveur des PME électro-intensives qui ne pouvaient bénéficier du plafond en valeur absolue.

**C'est ainsi environ 20 % de la consommation électrique française, notamment industrielle, qui est ainsi exonérée de CSPE.**

*b) Le recouvrement de la CSPE et son reversement aux opérateurs*

- **Le recouvrement de la CSPE**

Aux termes de l'article 10 du décret précité, la CSPE est recouvrée :

- **auprès des clients éligibles** sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux ;

- **auprès des clients non éligibles** et pour les clients éligibles qui n'ont pas exercé leur éligibilité, sous la forme d'un prélèvement additionnel sur la facture d'électricité.

Un système déclaratif est toutefois conservé pour les autoproducteurs d'électricité et pour les consommateurs finals qui ne sont pas alimentés par l'intermédiaire des réseaux publics d'électricité.

- **La centralisation de la CSPE auprès de la Caisse des dépôts**

La CSPE ainsi recouvrée par les gestionnaires de réseaux ou par les organismes de fourniture d'électricité est reversée sur un **compte spécifique tenu par la Caisse des dépôts et consignations qui reverse les sommes concernées quatre fois par an aux opérateurs supportant les charges de service public.**

Les frais de gestion sont arrêtés annuellement par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie et augmentent à due concurrence les charges de service public de l'année considérée. Ils s'élèveront à environ **130 000 euros** en 2010.

## II.- LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA CSPE APPELLENT UNE RÉPONSE URGENTE

### A.- LE CŒUR DU PROBLÈME : DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC QUI AUGMENTENT PLUS VITE QUE LE PRODUIT DE LA CSPE

#### 1.- Le constat : un déséquilibre au détriment d'EDF

Le constat est unanime : les charges de service public – et tout particulièrement l'achat de l'électricité d'origine renouvelable – augmentent rapidement alors que le produit de la CSPE stagne. Il en résulte pour EDF une charge nette qui est injustifiée et de plus en plus difficilement supportable.

#### a) L'augmentation des charges de service public

Le montant des charges de service public ouvrant droit à compensation a été déterminé comme suit par la CRE :

#### CHARGES DE SERVICE PUBLIC OUVRANT DROIT À COMPENSATION

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Prévisions 2009	Prévisions 2010
Contrat d'achat cogénération (hors ZNI)	803,8	838,4	676,6	713,1	803,3	828,3	521,3	668,9
Contrat d'achat électricité renouvelable (hors ZNI)	142	201,3	89,1	110,7	322,5	- 5,2	93,8	528,0
Autres contrats d'achat (hors ZINI)	59	62,4	49,5	54,6	57,5	58,6	39,1	42,9
<i>Sous-total contrat d'achat (hors ZNI)</i>	1 004,8	1 102,1	815,2	878,3	1 183,3	881,6	654,2	1 239,8
Péréquation tarifaire, incluant contrat d'achat dans les ZNI	409,9	431,8	572,5	669,8	771,6	897,5	1 137,1	917,8
Dispositions sociales	0	2	23,7	34,4	43,9	58,7	75,9	75,1
<b>Total</b>	1 414,7	1 536,0	1 411,3	1 582,6	1 998,7	1 837,8	1 867,2	<b>2 232,7</b>

Source : Commission de régulation de l'énergie

Ce tableau appelle plusieurs observations :

- **Globalement**, entre 2002 et 2008 les charges de service public ont progressé de 16 %, c'est-à-dire sensiblement plus vite que la hausse des prix ; mais la progression s'est concentrée sur les années 2007 et 2008 en raison de la forte augmentation des énergies fossiles et des à-coups du prix de marché de l'électricité. En effet, lorsque le prix du pétrole et du gaz augmente, les charges liées à la cogénération au gaz s'alourdissent, de même que celles liées à la péréquation tarifaire outre-mer où l'électricité est essentiellement d'origine thermique. En revanche, lorsque le prix de marché de l'électricité augmente, les surcoûts résultat de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable diminuent. C'est ainsi que ceux-ci ont contribué négativement aux charges de service public en 2008.

• **Du point de vue sectoriel**, le tableau confirme la part élevée de la cogénération et de la péréquation tarifaire, qui représentent plus des deux tiers des charges du service public de l'électricité. Cependant, **la plus forte croissance est celle des coûts liés à l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable**, en particulier photovoltaïque qui, de 142 millions en 2003 est passée à 528 millions d'euros en 2010 selon les estimations de la CRE, soit une multiplication par près de quatre. Leur poids dans les charges totales est ainsi en train de passer en huit ans de 10 à près de 25 %.

En outre, s'agissant du coût des contrats d'achat de l'électricité d'origine renouvelable dans les zones non interconnectées (ZNI), les chiffres sont encore plus éloquentes puisque les coûts auront presque quintuplé sur les seules années 2007 à 2010, comme le montre le tableau suivant.

*(en millions d'euros)*

	2007	2008	Prévisions 2009	Prévisions 2010
Coût des contrats d'achat d'électricité d'origine renouvelable dans les ZNI	14,5	18,5	44,9	64,2

Source : Commission de régulation de l'énergie

Certes, les contrats d'achat dans les ZNI ne représentent qu'une part limitée du coût de la péréquation tarifaire mais cette part a enregistré une véritable explosion depuis 2007, passant de 14,5 millions à 64,2 millions d'euros prévus en 2010. Une telle explosion résulte d'un prix d'achat plus favorable encore qu'en métropole mais également du cumul entre ce prix et des avantages fiscaux particulièrement conséquents (voir *infra*).

Enfin, si le coût de la politique sociale de l'électricité ne représente qu'une part réduite des charges de service public – moins de 3 % en 2010, il a connu une forte augmentation depuis trois ans.

• **Les prévisions d'évolution des charges de service public sont toujours aléatoires même à court terme.** Ainsi, le montant des charges avait été évalué par la CRE pour 2007 à 1,462 milliard d'euros pour finalement s'établir à 1,998 milliard d'euros. A plus long terme, l'exercice est à l'évidence plus délicat encore.

Cependant, sans même parler de l'inéluctable augmentation du prix des énergies fossiles, avec l'impact qu'elle aura sur les coûts de la péréquation tarifaire et au moins temporairement de la cogénération au gaz, il est sûr que **les charges de service public liées à l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable vont fortement augmenter dans les années à venir.**

Cette augmentation sera d'autant plus sensible que les objectifs du « Grenelle de l'environnement » sont ambitieux. La production d'électricité d'origine renouvelable doit en effet atteindre en 2020 :

- 5 400 MW pour le photovoltaïque ;
- 19 000 MW pour l'éolien terrestre ;
- 6 000 MW pour l'éolien *offshore* ;
- 2 800 MW pour la cogénération biomasse.

Sur la base de ces perspectives, Électricité de France craint une très forte augmentation des charges de service public, en particulier celles découlant de l'obligation d'achat. **Ces dernières pourraient ainsi, en 2020, s'élever à 5 milliards d'euros** dont 2,3 milliards, 0,7 milliard et 1,5 milliard d'euros respectivement pour le photovoltaïque, la biomasse et l'éolien en métropole ; le montant des contrats d'achat d'énergie renouvelable dans les ZNI s'élèverait à 0,5 milliard d'euros.

**Selon le Syndicat des énergies renouvelables (SEN)**, si ces objectifs peuvent être atteints pour l'éolien terrestre et seront probablement largement dépassés pour le photovoltaïque, ils seraient en revanche hors d'atteinte dans l'éolien *offshore* en raison des difficultés techniques et dans la cogénération biomasse. Le SEN a donc élaboré un scénario qui lui paraît plus « réaliste » faisant l'hypothèse d'un développement de 3 000 MW dans l'éolien *offshore* et de 100 MW par an dans la cogénération biomasse, conservant par ailleurs l'objectif du « Grenelle » pour le photovoltaïque et l'éolien terrestre.

#### SCÉNARIO SEN D'ÉVOLUTION DU COÛT D'ACHAT DE L'ÉLECTRICITÉ D'ORIGINE RENOUVELABLE (2010-2020)

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PV sol	36	114	178	232	278	315	344	367	382	390	392
PV résidentiel	33	104	131	210	253	291	323	349	371	389	402
PV toitures	65	208	299	379	447	506	555	595	628	652	669
<b>Sous-total PV</b>	<b>134</b>	<b>426</b>	<b>608</b>	<b>821</b>	<b>978</b>	<b>1 112</b>	<b>1 222</b>	<b>1 311</b>	<b>1 381</b>	<b>1 431</b>	<b>1 463</b>
Biomasse	68	68	89	108	126	144	159	174	187	197	206
Éolien terrestre	274	299	311	308	290	255	204	133	42	-70	- 206
Éolien <i>offshore</i>	0	0	0	0	0	122,1	234,8	337,4	429,2	509,3	576,9
<b>Total</b>	<b>476</b>	<b>794</b>	<b>1 038</b>	<b>1 237</b>	<b>1 394</b>	<b>1 633</b>	<b>1 820</b>	<b>1 956</b>	<b>2 039</b>	<b>2 068</b>	<b>2 048</b>

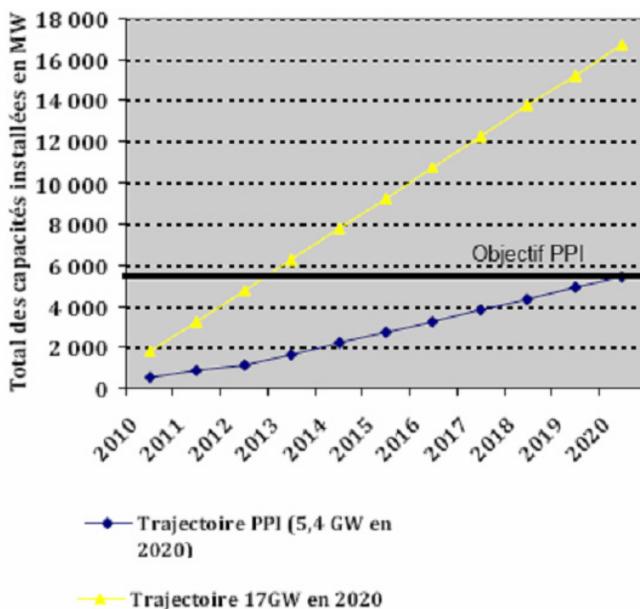
Source : Syndicat des énergies renouvelables

En d'autres termes, **les charges découlant de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable pourraient quadrupler pour dépasser 2 milliards d'euros par an à partir de 2018, toutes choses égales par ailleurs, en particulier les tarifs d'achat.** Le rythme d'évolution serait particulièrement rapide pour le photovoltaïque, avec un quadruplement du coût dès 2012. En revanche, sous l'hypothèse d'une augmentation des tarifs de marché de l'électricité de 5 % par an, l'éolien terrestre aurait une contribution négative aux charges de service public, plus que compensée cependant par l'envolée de celles liées au développement de l'éolien *offshore*.

En définitive, tant EDF que le SEN s'accordent sur le fait que **c'est le développement rapide de l'électricité d'origine photovoltaïque qui explique l'essentiel de l'augmentation des charges de service public** liées à l'obligation d'achat. D'ici à 2020, celle-ci devrait, selon le scénario du SEN, plus que décupler et approcher 1,5 milliard d'euros par an <sup>(1)</sup>.

Ce constat est également celui de l'Inspection générale des Finances qui, outre l'hypothèse sur laquelle reposent les scénarii d'EDF et du SEN – c'est-à-dire le respect de la PPI (5 400 MW en 2020) – a élaboré un scénario basé sur la tendance actuelle de déploiement des installations. Selon ce scénario, qui est certes plus restreint que ceux d'EDF et du SEN (qui, eux, retracent l'évolution des coûts d'achat de l'électricité d'origine renouvelable quel que soit le moyen de production), **la capacité totale installée en 2020 de production d'électricité d'origine photovoltaïque atteindrait 17 000 MW, soit plus de trois fois les objectifs de la PPI.**

#### HYPOTHÈSE DE DÉPLOIEMENT DES INSTALLATIONS PHOTOVOLTAÏQUES



Source : Inspection générale des Finances

Ce scénario « noir » mais qui n'est que l'extrapolation de la tendance actuelle conduirait à une **charge annuelle de CSPE dépassant 4,5 milliards d'euros en 2020** pour le seul rachat de l'électricité d'origine photovoltaïque.

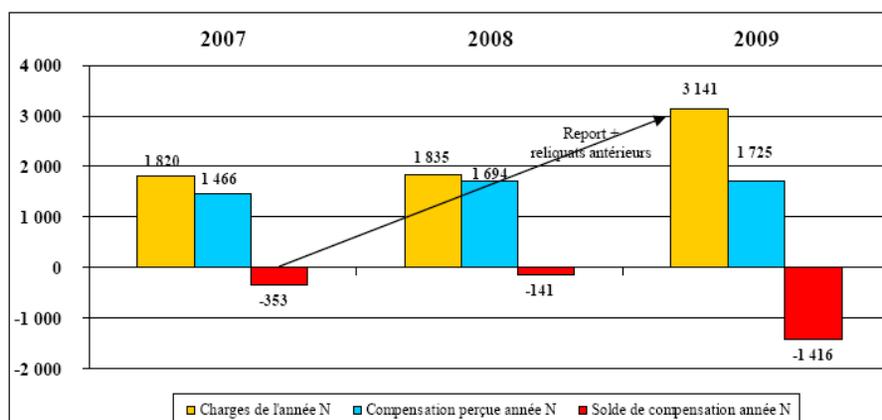
(1) Les écarts avec le scénario élaboré par EDF s'agissant de l'électricité d'origine renouvelable s'expliquent par des hypothèses différentes (et plus coûteuses) concernant les rythmes et l'ampleur du développement de l'éolien offshore et de la cogénération biomasse ainsi que du prix de marché de l'électricité

*b) Des charges mal compensées par la CSPE*

Aux termes de l'article 5 de la loi du 10 février 2000, la compensation intégrale des charges du service public supportées par les opérateurs doit être assurée par la CSPE. Son taux est déterminé en fin d'année par la CRE afin que son produit couvre à la fois les charges prévisionnelles de l'année à venir et l'éventuelle régularisation des charges de l'année précédente <sup>(1)</sup>. **Il revient ensuite au ministre chargé de l'énergie de fixer le taux de la CSPE par arrêté.**

Fixé à l'origine à 3 euros/MWh pour 2002, le taux de la CSPE a été porté à 3,30 euros/MWh pour 2003 et à 4,50 euros/MWh pour 2004. **Depuis lors, en l'absence d'un nouvel arrêté, le taux de la CSPE est reconduit à l'identique d'année en année alors même que les charges de service public n'ont pas cessé d'augmenter.** Il en résulte que depuis 2007, ces charges dépassent constamment le produit de la CSPE, comme le montre le graphique suivant établi par le groupe EDF.

**ÉVOLUTION RÉCENTE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC ET DE LEUR COMPENSATION**



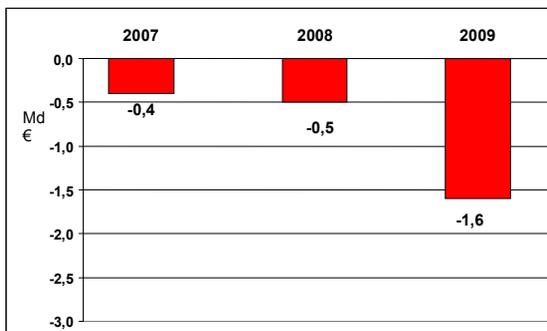
Source : Électricité de France.

Pour EDF, **les charges de service public au titre de 2009 seront ainsi très supérieures à celles estimées par la CRE – 3,141 milliards contre 1,867 milliard d'euros.** Il en irait de même pour l'année 2010. L'écart serait plus substantiel encore entre les charges et la compensation.

**Mal compensées, les charges de service public pèsent d'un poids de plus en plus lourd dans les comptes du groupe EDF** qui en supporte l'essentiel, avec un effet d'accumulation lié au report des charges des années passées, les revalorisations du tarif de compensation n'étant pas intervenues. Le graphique suivant est révélateur de cet engrenage.

(1) En effet, lorsque le montant des contributions collectées ne correspond pas au montant constaté des charges de l'année, la régularisation intervient l'année suivante au titre des charges dues pour cette année. Si les sommes dues ne sont pas recouvrées au cours de l'année, elles sont ajoutées au montant des charges de l'année suivante.

**EDF : DÉFICIT CUMULÉ DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC**



Si aucune mesure corrective n'est prise, l'augmentation prévisible des charges de service public et l'absence de revalorisation de la CSPE (voir *infra*), auront pour effet au cours des prochaines années de creuser encore, à un rythme de plus en plus rapide, ce déficit de compensation, qui atteignait déjà 1,6 milliard d'euros en 2009.

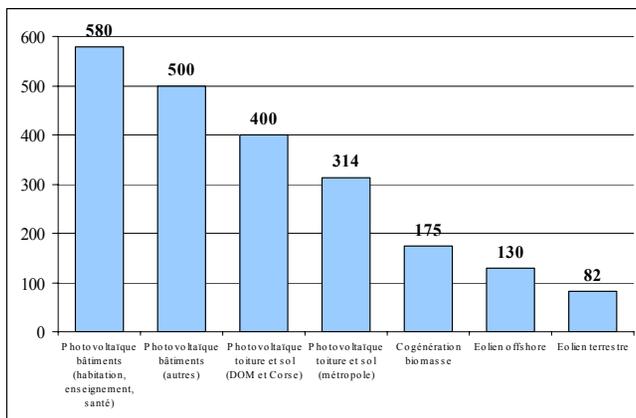
**2.– Les dysfonctionnements de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable**

*a) Une « bulle spéculative » sur le photovoltaïque*

L'aggravation récente et à venir des charges de service public découle donc essentiellement de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable et en particulier de l'électricité photovoltaïque. Variables selon le type d'installation et la location du site de production, les tarifs d'achat applicables jusqu'au 31 août 2010 s'établissent comme suit ;

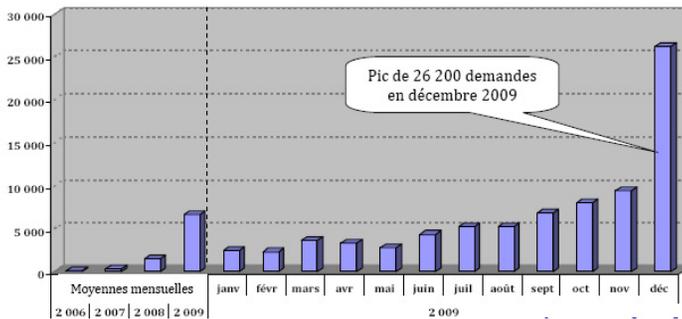
**TARIFS D'ACHAT DE L'ÉLECTRICITÉ D'ORIGINE RENOUVELABLE EN AOÛT 2010**

(en euros/MWh)

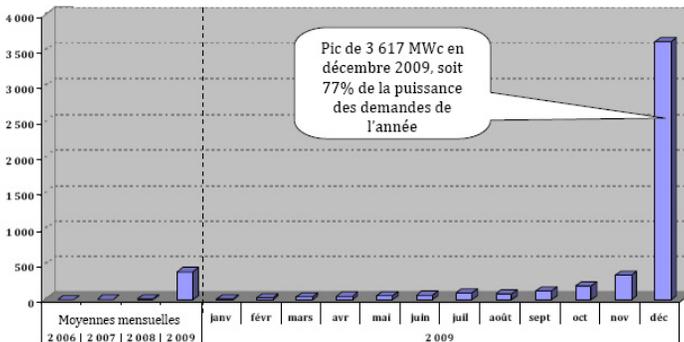


**L'ensemble des intervenants auditionnés par la mission d'information ont souligné les problèmes posés par le développement très rapide de l'électricité d'origine photovoltaïque.** Le graphique ci-dessus révèle l'ampleur de l'avantage dont celle-ci bénéficie. **Le tarif d'achat de 500 ou 580 euros/MWh est dix fois supérieur au prix de marché de l'électricité (55 euros/MWh environ), sept fois supérieur à celui de l'éolien terrestre <sup>(1)</sup> et trois fois supérieur à celui de la cogénération biomasse.**

**Il n'est pas étonnant que de tels prix d'achat aient déclenché une véritable bulle spéculative dont le paroxysme a été atteint à la fin de l'année 2009.** Ils étaient alors fixés par l'arrêté du 10 juillet 2006 à 550 euros/MWh pour l'ensemble du territoire et ce, quelle que soit la forme de la production (au sol, sur les toitures ou intégrée à un bâtiment). L'annonce par le Gouvernement d'une prochaine réduction de ce tarif a déclenché fin 2009 une frénésie d'investissements : le nombre de demandes a parfois dépassé **1 000 par jour en décembre 2009** (contre 1 600 pour toute l'année 2006, 7 000 en 2007 et 25 000 en 2008).



En termes de puissance en (MW) des demandes de contrats reçues, le « choc » de la fin de l'année 2009 est encore plus puissant :

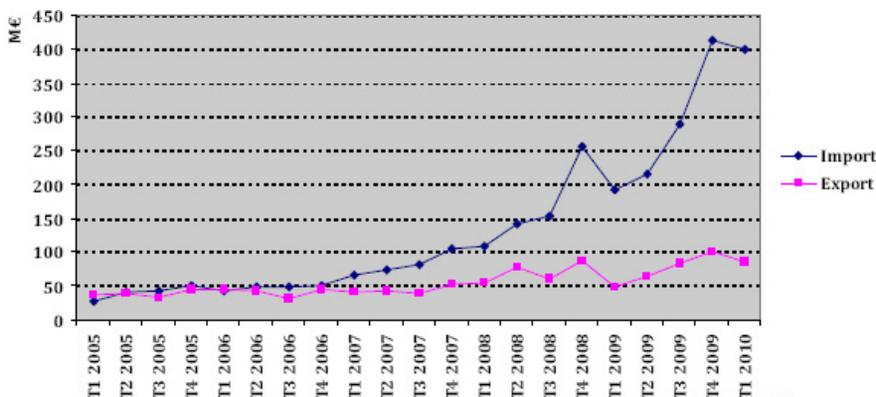


(1) Cependant, à 82 €/MWh, le prix d'achat sera très probablement égal ou inférieur au prix de marché de l'électricité à l'horizon 2020, réduisant à zéro les surcoûts pris en charge par la CSPE.

Le nouvel arrêté du 12 janvier 2010 – qui a rationalisé les tarifs en les diminuant pour certaines installations – a cependant été **contesté par les acteurs de la filière photovoltaïque**. Un nouvel arrêté a dû être publié deux mois plus tard, le 16 mars 2010, qui ménage une période de transition permettant à certaines installations qui n'étaient pas raccordées le 15 janvier 2010 de bénéficier des anciens tarifs d'achat.

Dans ces conditions, il est très probable que **l'objectif de 5 400 MW en 2020 fixé par le « Grenelle de l'environnement » pour l'électricité d'origine photovoltaïque sera en fait atteint dès 2011** ; or, de nouveaux contrats d'achat sont signés tous les jours, à prix garantis pour une durée de vingt ans, aggravant d'autant les charges futures du service public de l'électricité.

**Cette bulle spéculative a également des conséquences très négatives sur notre commerce extérieur.** En effet, malgré quelques entreprises françaises innovantes qui se sont positionnées avec succès sur le marché des panneaux solaires (Saint-Gobain) ou des systèmes électriques (Schneider), l'essentiel du marché est constitué d'importation en provenance directe d'Asie où sont désormais produits l'essentiel des matériels d'entrée de gamme, lesquels représentent plus de 90 % du marché français. **Notre pays enregistre donc un déficit croissant de sa balance commerciale qui a atteint 800 millions d'euros en 2009** (soit 2 % de notre déficit commercial).



*b) Optimisation fiscale et abus de l'obligation d'achat*

Non seulement les prix d'achat sont fixés à un niveau particulièrement favorable, faisant de la production d'électricité photovoltaïque une activité à la fois rentable et sûre, mais celle-ci bénéficie en outre d'une **série d'avantages fiscaux**, qui génèrent des comportements flagrants d'optimisation, voire de détournement de la loi fiscale.

## • La multiplication des avantages fiscaux

Si la production d'électricité photovoltaïque bénéficie d'une aide considérable au titre de l'obligation d'achat, cet avantage n'est pas le seul.

**Les panneaux solaires bénéficient du crédit d'impôt en faveur du développement durable** et des économies d'énergies dans le logement (article 200 *quater* du code général des impôts) qui figurent parmi les dépenses fiscales les plus coûteuses et les plus dynamiques. Si les taux applicables aux pompes à chaleur et autres équipements de production d'énergie renouvelable ont été réduits à 40 % en 2010 puis 25 % en 2011 (article 109 de la loi de finances pour 2010), **le taux applicable aux panneaux solaires a, lui, été maintenu à 50 %**. Alors que le coût du crédit d'impôt avait été estimé à 1,5 milliard pour 2009, il pourrait atteindre 2,8 milliards d'euros, à peine moins (2,6 milliards) en 2010, et jusqu'à **800 millions pour les seuls panneaux**.

L'installation de panneaux solaires, y compris photovoltaïques, bénéficie en outre du **taux réduit de TVA à 5,5 %** (article 279-0 A du code général des impôts), à condition que leur puissance ne dépasse pas 3 kW.

La production d'électricité photovoltaïque bénéficie également, comme tous les autres secteurs d'activité, des dispositions de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts relatives à la **réduction d'ISF en cas d'investissement en capital dans une PME** et de celles de l'article 199 *terdecies*-0 A relatives à la réduction d'impôt dite « Madelin ».

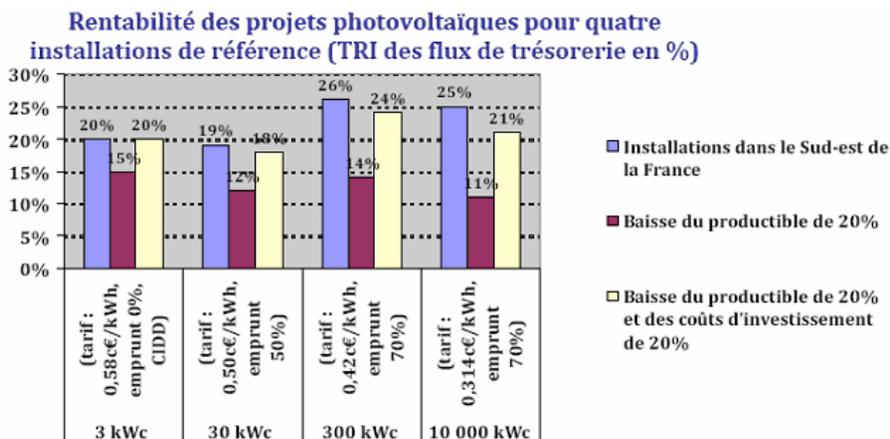
Il s'y ajoute les dispositions très favorables de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts relatives aux investissements outre-mer<sup>(1)</sup>. Les contribuables investissant dans la **production d'électricité photovoltaïque outre-mer bénéficient ainsi d'une réduction d'impôt sur le revenu égal à 50 % de leur investissement** (et 60 % en Guyane). Même si cette réduction d'impôt est désormais soumise au double plafonnement des réductions d'impôt spécifiques à l'outre-mer (40 000 euros et 15 % du revenu imposable) et du plafonnement global des « niches fiscales »<sup>(2)</sup> (20 000 euros et 8 % du revenu imposable), **les contribuables bénéficient encore d'une très substantielle réduction d'impôt sur un investissement par ailleurs hautement rentable du fait de l'obligation d'achat**. Si celui-ci est financé par l'emprunt, l'effet de levier peut s'en trouver démultiplié.

L'Inspection des finances a ainsi calculé la rentabilité de trois projets photovoltaïques selon deux critères : l'ensoleillement et le coût d'investissement et avec deux hypothèses : pour les particuliers, le bénéfice du CIDD et l'absence d'endettement et, pour les entreprises, un financement par la dette à 80% :

---

(1) Elle bénéficie également des dispositions « miroir » de l'article 217 *undecies* du même code applicables aux entreprises à l'impôt sur les sociétés.

(2) Afin de limiter l'effet d'aubaine, l'article 199 *undecies* B dispose que les projets dans le domaine du photovoltaïque ne sont pris en compte que dans la limite d'un montant par watt installé fixé par arrêté. Cette disposition est restée lettre morte puisque l'arrêté n'a jamais été publié.



Selon les hypothèses, la rentabilité d'un projet photovoltaïque s'établit donc entre 11% et 26%. Elevés eux-mêmes, ces taux sont d'autant plus attractifs que **l'investissement dans le photovoltaïque est sans risque**, puisque les prix sont garantis par contrat sur vingt ans et payés par une entreprise publique dont la solidité est avérée<sup>(1)</sup>. De fait, l'investissement dans la production d'électricité photovoltaïque devient de plus en plus un pur produit financier, d'ailleurs présenté comme tel par les cabinets de défiscalisation.

#### ● Les hangars agricoles « fantômes »

Les exploitants agricoles, qui disposent en tant que tels de vastes surfaces au sol et de nombreux bâtiments, sont les premiers producteurs non-industriels d'électricité d'origine photovoltaïque et, à ce titre, parmi les **principaux bénéficiaires de l'obligation d'achat**.

Certains exploitants ont rapidement cherché à optimiser l'obligation d'achat, non seulement en installant des panneaux photovoltaïques sur les toits de bâtiments agricoles existants mais également en construisant **des hangars « fantômes », vides et ouverts, dont la seule finalité est de supporter d'autres panneaux solaires afin de maximiser les revenus tirés de cette activité**, par ailleurs imposés selon le régime très favorable des bénéfices agricoles<sup>(2)</sup>.

Afin de mettre un terme aux pratiques purement spéculatives, l'arrêté du 12 janvier 2010 rationalise les tarifs d'achat en distinguant selon les bâtiments dans lesquels s'intègrent les panneaux photovoltaïques. Alors que le tarif applicable aux panneaux intégrés dans des logements privés et aux bâtiments d'enseignement et de santé est de 580 euros/MWh, il est réduit à 500 euros/MWh

(1) En outre, dans le cas des fermes solaires, l'investisseur n'a pas l'obligation de financer les coûts de démantèlement.

(2) Dans la limite cependant de 100 000 euros et de 50% des revenus de l'activité agricole (article 75 A du code général des impôts).

pour les autres bâtiments clos et couverts. Mais dans le cas de bâtiments ni clos ni couverts construits depuis moins de deux ans (les « hangars fantômes »), il n'est plus que de 420 euros/MWh. En d'autres termes, **il est toujours possible d'ériger des hangars à la seule fin d'y installer des panneaux photovoltaïques, mais c'est désormais moins rentable.**

• **La diversification de la grande distribution dans la production d'électricité photovoltaïque**

Les exploitants agricoles ne sont pas les seuls à avoir perçu le bénéfice de l'obligation d'achat de l'électricité photovoltaïque. Les entreprises de grande distribution leur ont emboîté le pas, notamment le groupe Casino. Celui-ci a en effet créé une filiale qu'il détient à 100 %, nommée *GreenYellow*, dédiée au développement de centrales photovoltaïques sur les toitures des magasins et les parkings des centres commerciaux. ***GreenYellow* a ainsi développé une ombrière photovoltaïque spécifique pour équiper les parcs de stationnement.**

Une telle diversification de la grande distribution dans le photovoltaïque relève ni plus ni moins que de l'optimisation. L'une des personnes auditionnées par la mission d'information a même qualifié de « **hold-up** » sur la CSPE ladite diversification. Pourtant, c'est l'objet même de l'obligation de rachat que d'inciter à la production d'énergie d'origine photovoltaïque par des non-industriels, mais l'équilibre est délicat à trouver entre l'optimisation et l'abus, dont le coût se révèle *in fine* considérable.

## B.– LES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Ces propositions sont guidées par la volonté d'instaurer une véritable régulation du marché de la production d'électricité d'origine renouvelable. Il ne s'agit nullement de remettre en cause les objectifs du « Grenelle de l'environnement ». Il s'agit au contraire d'en rendre le coût durablement compatible avec les charges qui en résultent pour les consommateurs d'électricité et d'assainir le marché du photovoltaïque aujourd'hui menacé par les risques inhérents à toutes les formes de spéculation.

**La mission ne propose pas de modifier le dispositif qui relèvent de la solidarité nationale et de l'intervention sociale** ; pour d'évidentes raisons tenant à la situation sociale outre-mer, il n'apparaît souhaitable ni de réduire le coût de la péréquation tarifaire géographique avec les ZNI, ni de remettre en cause le tarif social qui, au demeurant, ne compte que pour 3 % dans l'ensemble des charges.

**Les Rapporteurs estiment en revanche indispensable de repenser les mécanismes de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable, qu'il s'agisse des tarifs, des volumes ou de la compensation.**

### 1.– La réduction des charges : la question de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable

Parmi les énergies renouvelables, la cogénération au gaz et le photovoltaïque génèrent *via* l'obligation d'achat des charges de service public particulièrement lourdes. Alors que le soutien à la première n'est plus entièrement justifié, les avantages cumulés dont bénéficie le second doivent être réexaminés.

#### *a) La cogénération au gaz : ne pas renouveler les contrats d'achat*

**La cogénération n'est pas une énergie renouvelable.** En effet, la plupart des installations de cogénération actuellement en service dans notre pays fonctionnent au gaz. Parce qu'en plus de l'électricité, elles produisent de la chaleur, alimentant ainsi les réseaux de chauffage urbain, ces installations bénéficient depuis les années 1990 d'une obligation d'achat pour leur électricité.

On peut s'interroger aujourd'hui sur le maintien d'un tel avantage, alors que la cogénération au gaz ne s'intègre pas dans les objectifs du « Grenelle de l'environnement » qui mettent l'accent sur les énergies renouvelables <sup>(1)</sup> et que son impact sur le coût de l'obligation d'achat est considérable, de l'ordre de **670 millions d'euros en 2010**. Soutenir la cogénération revient en pratique à subventionner l'achat de gaz naturel importé dont le coût ne peut qu'augmenter.

Selon les informations communiquées aux Rapporteurs, **les contrats d'achat de l'électricité produite par cogénération - d'une durée de 12 ans – viendront tous à expiration d'ici à 2014**. Il serait souhaitable qu'ils ne soient pas renouvelés <sup>(2)</sup>. Une exception devrait toutefois être faite pour la cogénération à la biomasse (par exemple la bagasse dans les départements d'outre-mer), qui s'intègre clairement dans les objectifs du « Grenelle de l'environnement ». Enfin, une période transitoire pourrait être prévue afin d'éviter qu'un retour brutal aux conditions de marché remette en cause le développement des réseaux de chaleur.

**Proposition n° 1** : Ne pas renouveler les contrats d'achat d'électricité pour les installations de cogénération fonctionnant au gaz naturel.

#### *b) Réguler l'obligation d'achat de l'électricité d'origine photovoltaïque*

S'agissant de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable, les propositions des Rapporteurs se concentrent sur le photovoltaïque qui, de l'avis de tous, présente les plus graves dysfonctionnements.

(1) Les installations de cogénération fonctionnant au gaz bénéficient, en outre, d'une exonération de TICGN dont le coût pour les finances publiques s'est élevé à 10 millions d'euros en 2009.

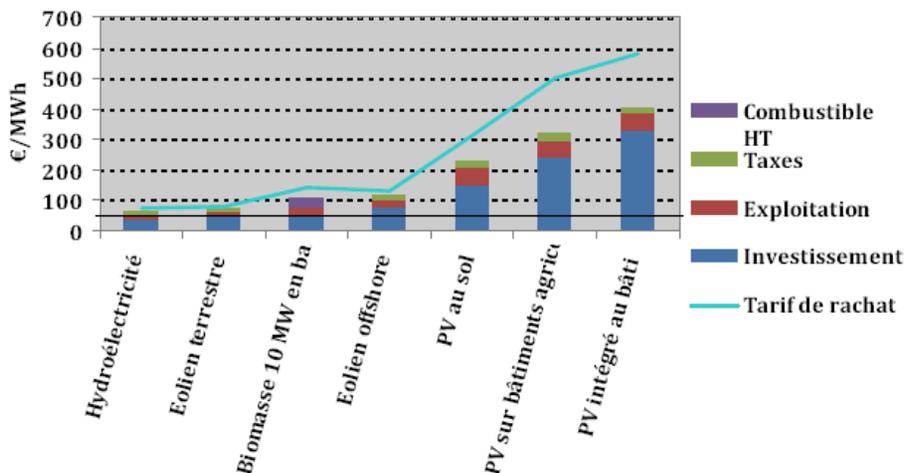
(2) Les contrats donc bénéficient les installations d'une puissance supérieure à 12 MW, c'est-à-dire les plus importantes, ne sont déjà pas renouvelables.

### • Réduire les tarifs d'achat

Il est incontestable que la « bulle » qu'ont connue les investissements photovoltaïques fin 2009 découlait du niveau excessif des tarifs d'achat. **Malgré la rationalisation de ces tarifs par l'arrêté du 12 janvier 2010 et la réduction de 12 % appliquée aux professionnels par l'arrêté du 31 août dernier, ces investissements restent encore excessivement profitables, d'autant plus que les coûts de production sont structurellement orientés à la baisse.** Si le rythme des investissements a ralenti depuis le début de 2010, il reste à un niveau si élevé que les objectifs de la PPI pour 2020 devraient être atteints très prochainement.

Afin de « dégonfler » définitivement cette « bulle », d'assainir le marché et d'alléger les charges qui en résultent pour le service public, **vos Rapporteurs estiment nécessaire d'abaisser encore les tarifs d'achat de l'électricité d'origine photovoltaïque afin de les rapprocher de ses coûts réels de production.**

ÉCART ENTRE LE TARIF D'ACHAT ET LE COUT DE PRODUCTION  
DES DIFFERENTES SOURCES RENOUVELABLES D'ÉLECTRICITÉ



Source : Inspection générale des Finances

**Ces baisses devront être immédiates** afin d'éviter que se recrée une « bulle » comparable à celle qui avait été générée fin 2009 par l'annonce, par le Gouvernement, d'une prochaine réduction des tarifs. Pour éviter de remettre en cause l'économie de projets déjà engagés, ces baisses ne devraient pas être applicables aux projets pour lesquels une demande de permis de construire aurait déjà été déposée.

**Proposition n° 2 :** Adapter les tarifs d'achat de l'électricité photovoltaïque aux coûts réels de production, en veillant toutefois à ne pas remettre en cause la rentabilité de celle-ci.

### • Supprimer le cumul des avantages

En plus de l'obligation d'achat à des tarifs particulièrement attractifs et avec un engagement d'EDF sur 20 ans, l'électricité d'origine photovoltaïque bénéficie d'un avantage à l'achat (crédit d'impôt) ou à l'investissement (réduction d'impôt sur le revenu pour investissement dans les départements d'outre-mer et réduction d'ISF pour investissement dans les PME).

**Ce cumul de l'obligation d'achat avec de tels avantages fiscaux est non seulement inutile mais également dangereux en ce qu'il suscite des opérations éminemment spéculatives, alors qu'un seul de ces avantages suffirait à assurer une rentabilité normale à de tels investissements.** En outre, en transformant des investisseurs – attirés par le prix de rachat – en producteurs d'électricité, l'obligation d'achat les incite à investir dans une installation photovoltaïque dont la capacité de production sans rapport avec leur consommation personnelle, alimentant ainsi l'explosion de la dépense fiscale et des charges de service public.

Enfin, dans ce domaine comme dans d'autres, les avantages fiscaux sont fréquemment captés par les vendeurs et les installateurs, **qui ne présentent pas toujours toutes les garanties de compétence et de sérieux**, au point que fleurissent sur Internet les associations et les forums dénonçant les « arnaques du photovoltaïque ».

C'est pourquoi, à la fois pour crédibiliser la filière, assainir le marché et limiter le coût de l'obligation d'achat et celui des avantages fiscaux attachés au photovoltaïque, les Rapporteurs estiment nécessaire d'interdire le cumul entre l'obligation d'achat et les avantages fiscaux.

**Proposition n° 3** : Exclure de l'assiette des avantages fiscaux les dépenses et les investissements dans la production d'électricité d'origine photovoltaïque.

En outre, alors que le Gouvernement et le Parlement ont entrepris de rationaliser les innombrables « niches fiscales » qui grèvent nos finances publiques, les Rapporteurs attirent l'attention sur l'impact du photovoltaïque sur la **dérive du coût du crédit d'impôt en faveur du développement durable**. En effet, sur un coût global estimé à 2,6 milliards d'euros en 2010, les panneaux solaires et photovoltaïques pourraient représenter jusqu'à 800 millions !

Alors que tous les équipements éligibles à ce dispositif ont vu leur taux progressivement réduit à l'exception des panneaux solaires, **les Rapporteurs souhaitent que le taux actuel de 50 % soit également abaissé à 25 % dès 2011**. Une moindre baisse pourrait être appliquée aux panneaux de deuxième génération (voir *infra*) de manière à améliorer la qualité et la fiabilité de la filière.

**Proposition n° 4** : Réduire de 50 à 25 % le taux du crédit d'impôt applicable aux panneaux photovoltaïques.

L'ensemble de ces mesures, à l'exception de l'interdiction du cumul entre le crédit d'impôt en faveur du développement durable et de l'obligation d'achat, fera l'objet de dispositions dans le prochain projet de loi de finances.

• **Réguler le marché en sortant du système de « guichet ouvert »**

La baisse des tarifs d'achat imposée par l'arrêté du 12 janvier 2010 a ralenti le rythme des investissements spéculatifs, mais elle ne l'a pas entièrement stoppé. En toute hypothèse, avec tous les contrats qui ont été signés, ce sont près de 5 000 MW qui seront injectés à court terme dans le réseau électrique français. **Les objectifs du « Grenelle de l'environnement », fixés 5 400 MW d'électricité d'origine photovoltaïque en 2020, seront donc probablement atteints dès l'année prochaine.**

Pour autant les Rapporteurs ne proposent pas que l'obligation d'achat soit alors suspendue. Une telle solution compromettrait l'existence des entreprises de la filière et hypothéquerait le développement de panneaux solaires de deuxième génération, qui constitue pour les constructeurs européens et notamment français une perspective qu'il est important de saisir.

C'est pourquoi les Rapporteurs préfèrent que l'obligation d'achat soit non pas gelée, mais **rationnalisée** autour des trois axes suivants :

– le **plafonnement global du volume d'électricité d'origine photovoltaïque pouvant bénéficier de l'obligation d'achat**. L'instauration d'un plafond est d'abord nécessaire pour des raisons techniques, puisque le réseau électrique ne peut pas supporter plus de 30 % d'électricité d'origine renouvelable et que ce taux est en passe d'être atteint dans les départements d'outre-mer. En outre, le plafonnement permettra de maintenir le coût de la CSPE dans une limite supportable par le consommateur. Il s'agit clairement de sortir de la logique du « guichet ouvert » à l'origine de toutes les dérives ;

**Proposition n° 5** : Plafonner globalement en volume les quantités d'électricité d'origine photovoltaïque bénéficiant de l'obligation d'achat.

– la **détermination d'un rythme régulier d'augmentation des capacités de production d'électricité photovoltaïque**. La fixation d'un plafond global n'est à l'évidence pas suffisante pour réguler le marché. Il apparaît donc nécessaire que l'État fixe, par exemple annuellement comme le recommande le rapport de l'IGF, un objectif de mégawatts d'électricité d'origine photovoltaïque installés et, une fois cet objectif atteint, aucune demande ne serait acceptée jusqu'à la période suivante. Une telle mesure permettrait de maîtriser l'évolution du coût de l'obligation d'achat et éviterait que le marché soit saturé lorsque les panneaux de seconde génération seront disponibles.

**Proposition n° 6** : Fixer un rythme d'augmentation régulier des quantités d'électricité d'origine photovoltaïque bénéficiant de l'obligation d'achat.

– **le renforcement des capacités de contrôle et de gestion du MEEDDM.** En mettant fin à la pratique « du guichet ouvert », l'Etat retrouverait la maîtrise de l'accès à l'obligation d'achat. Outre les conditions quantitatives (le plafond) et temporelles (le rythme des autorisations), il pourrait aussi fixer des conditions qualitatives et en particulier réserver l'obligation d'achat, selon des critères précis, aux projets les plus innovants, efficaces ou respectueux de l'environnement. L'instruction des dossiers demanderait de ce fait à la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du MEEDDM une expertise importante et nécessiterait probablement un renforcement de ses moyens

**Proposition n° 7 :** Renforcer les moyens de la Direction générale de l'énergie et du climat en matière d'évaluation et de contrôle des projets de production d'électricité d'origine photovoltaïque de manière à privilégier les projets les plus innovants, efficaces ou respectueux de l'environnement.

• **Soutenir l'effort de recherche en matière d'énergie photovoltaïque**

Aujourd'hui, 90% des panneaux solaires installés en France sont importés de Chine. Faute de fabricants, l'industrie nationale ne profite pas du développement exponentiel de ce marché, contrairement à l'Allemagne qui a su développer une puissante filière, comprenant notamment le numéro un mondial des cellules photovoltaïques Q-Cells.

Dans leur quasi-totalité, les panneaux importés de Chine sont des produits d'entrée de gamme<sup>(1)</sup> utilisant une technologie à base de silicium cristallin (panneaux de première génération) dont **la production peut se révéler particulièrement polluante.** Une nouvelle technologie de « cellules en couches minces » est à présent développée, plus exigeante mais aussi plus propre et permettant de diminuer les coûts de fabrication. Elle ne représente actuellement que 10 % du marché ; d'autres technologies sont également en cours de développement comme le silicium cristallin à homojoction, les cellules multijonctions, les photons à basse énergie... C'est pourquoi **il convient d'encourager l'installation de ces panneaux de deuxième génération**, par ailleurs produits dans l'Union européenne.

Enfin, parce que l'électricité photovoltaïque, représente une énergie d'avenir, inépuisable et « propre », **l'État doit soutenir l'essor d'une filière à même de participer, par la mise au point de technologies innovantes, à l'immense marché en train de se créer au niveau mondial.** Il a commencé à le faire en favorisant la création par le CEA de l'Institut national de l'énergie solaire (INES) qui est aujourd'hui le premier centre français et l'un des premiers centres européens dédiés à la recherche sur le photovoltaïque. De même EDF, le CNRS et l'ENSCP ont-ils créé l'Institut de recherche et de développement sur l'énergie photovoltaïque (IRDEP) dont les travaux se concentrent sur les « cellules en couches minces ». Cependant, les dépenses de recherche de notre pays se situent bien loin des pays leaders que sont les Etats-Unis et l'Allemagne.

---

(1) La Chine abrite notamment le numéro un mondial des panneaux solaires Suntech Power.

**Les entreprises privées ne sont pas en reste.** Des PME comme Photowatt, Emix, Apollon Solar, SolarForce, Invensil... poursuivent une activité de recherche dans le cadre de l'Agence nationale de la recherche et de l'ADEME. De même le projet « Solar Nano Crystal », regroupant l'essentiel des acteurs français du silicium est-il né dans le cadre des « programmes mobilisateurs » de l'Agence de l'innovation industrielle.

Les Rapporteurs considèrent que les enjeux sont d'importance, au niveau tant national que mondial et qu'**il est de l'intérêt de notre pays d'accroître l'effort de recherche en matière d'énergie photovoltaïque.**

**Proposition n° 8 :** Accroître l'effort de recherche national en matière d'énergie d'origine photovoltaïque.

2.- L'augmentation de la CSPE : pour la stricte application de la loi

*a) L'urgence : appliquer la loi en augmentant la CSPE*

L'article 5 de la loi du 10 février 2000 dispose que « *les charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques sont intégralement compensées* » via la CSPE dont sont redevables les consommateurs d'électricité. À partir des informations communiquées par les opérateurs, la CRE évalue le montant des charges de service public et détermine le tarif de la CSPE nécessaire pour les couvrir. Il revient ensuite au ministre chargé de l'énergie de prendre chaque année l'arrêté correspondant, dans la limite d'un plafond fixé par la loi à 5,48 euros/MWh.

Vos Rapporteurs s'étonnent qu'une compensation puisse être à la fois « *intégrale* » et plafonnée. Cette contradiction est d'autant plus flagrante que l'accès à l'obligation d'achat se fait à « guichet ouvert ». Cependant, **le dispositif présente une lacune beaucoup plus grave car il ne précise pas si le ministre est tenu de suivre les propositions de la CRE. Or, on observe depuis 2009 un décalage croissant entre la position de la CRE et la décision du ministre.** Malgré les propositions de réévaluation de la CRE, le tarif reste inchangé à 4,50 euros/MWh, l'arrêté de l'année précédente étant systématiquement prorogé, faute d'un nouvel arrêté (article 54 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique).

**CSPE : TARIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION ET TARIF EFFECTIF**

*(en euros/MWh)*

Année	2007	2008	2009	2010
Tarif de la CSPE proposé par la CRE	4,5	4,5	5,8	6,5
Tarif de la CSPE	4,5	4,5	4,5	4,5

Source : Commission de régulation de l'énergie

**Ce tableau fait apparaître que la compensation intégrale des charges de service public aurait dû se traduire fin 2009, avec effet en 2010, par une augmentation de 40 % du taux de la CSPE. Cette mesure aurait par ailleurs nécessité un déplafonnement de la compensation.**

Cette situation soulève deux questions :

- sur le plan juridique, le ministre a-t-il ou non une compétence liée ?
- en opportunité, le report d'une année sur l'autre des charges non-compensées ne risque-t-il pas de conduire rapidement à une hausse insupportable des prix de l'électricité ?

Si le ministre avait donné suite l'an dernier à la proposition de la CRE, une augmentation de la facture d'électricité de 3% aurait permis de couvrir les charges des deux années précédentes.

La CRE doit soumettre ses propositions pour 2011 avant le 15 octobre 2010. Il est à craindre qu'avec la forte augmentation des obligations d'achat constatée cette année, une majoration plus substantielle encore des prix de l'électricité soit inéluctable.

**Il y a donc urgence** : plus le temps passe, plus les charges non compensées s'accroissent et plus la revalorisation du montant de la CSPE sera massive. Et par conséquent plus la décision sera difficile à prendre. Les Rapporteurs estiment donc nécessaire que le Gouvernement prenne sans tarder **un nouvel arrêté conforme aux propositions de la CRE et à la « compensation intégrale » exigée par la loi.**

**Proposition n° 9** : Appliquer la loi en fixant le tarif de la CSPE au niveau recommandé par la CRE, soit 6,50 euros/MWh en 2010.

Ce tarif de 6,50 euros/MWh dépasse le plafond de 5,48 euros qui résulte de la loi du 10 février 2000. Les Rapporteurs souhaitent donc que ce plafonnement, désormais obsolète en raison de l'augmentation des charges de service public, soit supprimé dans la loi de finances pour 2011.

#### *b) L'aménagement du mécanisme de compensation*

Au-delà des problèmes immédiats résultant du décalage entre l'évolution des charges de service public et le montant de compensation, **c'est la procédure de décision qui devra évoluer.** En effet, le partage des rôles entre une Commission de régulation de l'énergie qui propose et un ministre de l'énergie qui décide, a montré ses limites. Afin de rendre cohérent et efficace le mécanisme de compensation, deux solutions sont possibles :

- la plus radicale : **transférer à la CRE le pouvoir de fixer le tarif de la CSPE.** Comme aujourd'hui, la CRE déterminerait le montant des charges de service public. Mais elle déciderait elle-même le montant de la CSPE nécessaire pour les couvrir ;

– sans aller jusqu’à une telle remise en cause de la compétence du ministre chargé de l’énergie, **il serait possible de s’inspirer des dispositions du décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel**. Son article 6 dispose que « *le fournisseur est autorisé à modifier, à titre conservatoire et jusqu’à l’intervention d’un nouvel arrêté tarifaire, les barèmes de ses tarifs réglementés en y répercutant les variations des coûts d’approvisionnement en gaz naturel, telles qu’elles résultent de l’application de sa formule tarifaire* ». En d’autres termes, confronté à une augmentation de ses charges, un fournisseur de gaz naturel peut saisir la CRE et celle-ci l’autorise à augmenter ses tarifs sans qu’un nouvel arrêté ne soit nécessaire, le ministre étant toutefois « *informé sans délai* ».

**Cette deuxième solution a la préférence des Rapporteurs.** Si les dispositions du décret précité étaient applicables en matière de compensation des charges du service public de l’électricité, il ne fait pas de doute qu’EDF demanderait à la CRE une hausse du tarif de la CSPE que cette dernière lui accorderait très probablement, par cohérence avec le montant des charges qu’elle détermine par ailleurs.

**Proposition n° 10 :** Autoriser la CRE, sur demande des opérateurs, en cas d’augmentation des charges de service public et à titre conservatoire, à revaloriser le tarif de CSPE jusqu’à la publication d’un nouvel arrêté.

\*

\* \*

Tout marché a besoin de régulation. La production d’électricité d’origine renouvelable n’échappe pas à cette règle. Les mesures tarifaires, fiscales et réglementaires proposées dans ce rapport s’inspirent de cette préoccupation. Elles visent, dès le projet de loi de finances pour 2011, à **sécuriser le financement des missions de service public de l’électricité** de trois manières :

– en compensant intégralement le coût des charges actuellement supportées par les fournisseurs d’électricité ;

– en établissant une procédure nouvelle qui garantisse qu’à l’avenir cette compensation intervienne dans les délais plus brefs ;

– en mettant un terme au cumul injustifié des avantages tarifaires et fiscaux, qui ne peut qu’encourager les comportements spéculatifs.

Au-delà, il importe de créer les **conditions d’un développement sain et durable de l’ensemble des énergies renouvelables**, et en particulier du photovoltaïque. Les perspectives qui s’ouvrent à ce secteur d’activité sont assurément prometteuses. Il ne serait pas acceptable qu’elles soient compromises par des comportements « court-termistes » et des dérives spéculatives.

**Si la France veut avoir dans ce domaine une véritable ambition, il importe qu'elle se dote d'une politique d'ensemble, à la fois économique et environnementale.** Pour cela, il est essentiel de veiller à ce que la charge des missions de service public reste, dans la durée, supportable pour les consommateurs d'électricité et que le photovoltaïque ne devienne pas un simple produit de placement financier, mais une filière économique performante, créatrice de richesses et d'emplois.

Tous ceux qui sont attachés à la protection de l'environnement peuvent-ils accepter que dans vingt ans – ou beaucoup plus tôt compte tenu de l'extrême rentabilité des investissements –, une fois que les investisseurs auront engrangé de substantiels bénéfices, nos paysages soient jonchés de friches photovoltaïques ?

## LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Proposition n° 1 – Ne pas renouveler les contrats d’achat d’électricité pour les installations de cogénération fonctionnant au gaz naturel.

Proposition n° 2 – Adapter les tarifs d’achat de l’électricité photovoltaïque aux coûts réels de production, en veillant toutefois à ne pas remettre en cause la rentabilité de celle-ci.

Proposition n° 3 – Exclure de l’assiette des avantages fiscaux les dépenses et les investissements dans la production d’électricité d’origine photovoltaïque.

Proposition n° 4 – Réduire de 50 à 25 % le taux du crédit d’impôt applicable aux panneaux photovoltaïques.

Proposition n° 5 – Plafonner globalement en volume les quantités d’électricité d’origine photovoltaïque bénéficiant de l’obligation d’achat.

Proposition n° 6 – Fixer un rythme d’augmentation régulier des quantités d’électricité d’origine photovoltaïque bénéficiant de l’obligation d’achat.

Proposition n° 7 – Renforcer les moyens de la Direction générale de l’énergie et du climat en matière d’évaluation et de contrôle des projets de production d’électricité d’origine photovoltaïque, de manière à privilégier les projets les plus innovants, efficaces ou respectueux de l’environnement.

Proposition n° 8 – Accroître l’effort de recherche national en matière d’énergie d’origine photovoltaïque.

Proposition n° 9 – Appliquer la loi en fixant le tarif de la CSPE au niveau recommandé par la CRE, soit 6,50 €/MWh en 2010.

Proposition n° 10 – Autoriser la CRE, sur demande des opérateurs, en cas d’augmentation des charges de service public et à titre conservatoire, à revaloriser le tarif de CSPE jusqu’à la publication d’un nouvel arrêté.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La Commission entend une communication de MM. Michel Diefenbacher et Jean Launay, rapporteurs d'information, sur les enjeux et les perspectives de la contribution au service public de l'électricité.*

**M. Jérôme Cahuzac, Président.** Vous avez vu que notre ordre du jour a été modifié. M. Hervé Mariton, qui devait nous présenter un rapport d'évaluation sur les agences de l'eau, a considéré que sa réflexion n'était pas parvenue à son terme sur les mesures à préconiser. Il préfère présenter son rapport ultérieurement.

Au début de l'été, le bureau de la commission des Finances a été alerté sur le dispositif de contribution au service public de l'électricité et notamment sur la charge élevée qu'il fait peser sur la trésorerie d'Électricité de France. Il apparaissait que les montants encaissés par l'entreprise publique, principal gestionnaire du dispositif, n'étaient pas à la hauteur des dépenses. Celles-ci connaissent en effet une évolution très dynamique, liée au développement rapide des énergies renouvelables.

Un double problème paraissait ainsi posé : à court terme, l'équilibre de la recette et de la dépense et ses effets sur les comptes d'EDF ; plus fondamentalement, le « calibrage » des aides fiscales en faveur du développement durable, destinés à assurer le respect des engagements européens de la France.

L'expertise de ce dossier délicat revenait naturellement à nos rapporteurs sur la fiscalité écologique : MM. Michel Diefenbacher et Jean Launay.

**M. Jean-Launay, co-rapporteur.** À la fin des années quatre-vingt-dix, sous l'impulsion du droit communautaire, les États-membres de l'Union européenne ont été contraints d'ouvrir à la concurrence leur marché national de l'électricité. Cependant, pour la première fois, le « *service public* » est mentionné en tant que tel dans une directive, ouvrant la voie, en matière de fourniture d'électricité, à un équilibre entre libéralisation et missions d'intérêt général.

Cet équilibre se retrouve dans la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité qui, au-delà de l'ouverture à la concurrence, a défini les missions du service public de l'électricité parmi lesquelles :

– le développement « *équilibré* » de l'approvisionnement en électricité, qui fonde notamment l'obligation pour les fournisseurs d'électricité – en particulier EDF, de racheter à ses producteurs, à prix garanti par contrat, l'électricité d'origine renouvelable ;

– la fourniture d'électricité sur l'ensemble du territoire, fondement de l'obligation pour les producteurs de garantir l'approvisionnement des zones non

interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain, c'est-à-dire en pratique, les îles métropolitaines et les départements et collectivités d'outre-mer ;

– la fourniture d'électricité aux plus démunis, qui se traduit par la mise en œuvre d'une politique sociale *via* une tarification spéciale de l'électricité « *produit de première nécessité* » et une aide financière du FSL.

Ces trois missions de service public – rachat de l'électricité d'origine renouvelable, fourniture d'électricité dans les ZNI et politique sociale de l'électricité – constituent des « *charges de service public* » au sens de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 précitée.

En effet, ces missions de service public ne sont pas couvertes par la seule vente de l'électricité ; elles constituent donc une charge pour les entreprises qui les assument, c'est-à-dire en pratique et pour l'essentiel, EDF.

S'agissant de l'électricité d'origine renouvelable, celle-ci est achetée par EDF à un prix fixé par arrêté et largement supérieur au coût auquel elle est ensuite revendue au consommateur. Si les tarifs applicables à l'électricité d'origine photovoltaïque ont été diminués de 12 % par l'arrêté du 31 août 2010, pour les seuls professionnels, ils restent néanmoins très élevés.

S'agissant de la deuxième mission de service public, la fourniture d'électricité à l'ensemble du territoire, celle-ci se traduit par une péréquation tarifaire géographique qui permet au consommateur ultramarin de payer son électricité le même prix que le consommateur métropolitain, bien que les coûts de production soient bien plus élevés outre-mer en raison du transport des énergies fossiles, de la nécessité d'importants stockages de sécurité et de l'étroitesse du marché local qui rend impossible les économies d'échelle.

Enfin, la loi du 10 février 2000 a institué un tarif social de l'électricité (réduction de 30 à 50 % du tarif sur les 100 premiers kWh consommés chaque mois), mis en œuvre depuis 2004. Il bénéficie aujourd'hui à environ 650 000 personnes. Ce tarif se double d'une aide accordée en cas de facture impayée et financée, elle aussi, par les fournisseurs d'électricité.

Le coût que représentent ces charges pour les fournisseurs d'électricité leur est compensé *via* une imposition de toute nature : la contribution au service public de l'électricité (CSPE), payée par l'ensemble des consommateurs d'électricité.

La CSPE est assise sur la consommation d'électricité telle qu'elle figure sur la facture. Son tarif est fixé par un arrêté du ministre chargé de l'énergie dans la limite d'un plafond fixé par la loi du 10 février 2000 à 5,48 €/MWh. Le tarif est calculé de sorte que les contributions couvrent la totalité des charges de service public telles qu'évaluées chaque année par la CRE, conformément à la lettre de la loi, qui exige une compensation « *intégrale* ». Le tarif est fixé à 4,5 €/MWh depuis 2004.

Plusieurs dispositions particulières ont par ailleurs été prévues en faveur des entreprises électro-intensives et de l'auto-production. Selon les chiffres communiqués par EDF, ce sont ainsi environ 20 % de la consommation électrique française, notamment industrielle, qui sont exonérés de CSPE.

La contribution ainsi recouvrée est reversée sur un compte spécifique tenu par la Caisse des dépôts et consignations qui en reverse le produit quatre fois par an aux opérateurs supportant les charges de service public.

Ces éléments de droit et de contexte rappelés, tout irait pour le mieux si les charges de service public n'avaient pas explosé ces dernières années, explosion qui n'a pas été suivie d'un ajustement à la hausse de la CSPE. Par conséquent, alors que la compensation devait être « *intégrale* », les producteurs supportent une charge nette qui est injustifiée et dont la croissance devient insoutenable.

L'analyse des montants des charges de service public, tels qu'évalués par la Commission de régulation de l'énergie, appelle plusieurs observations.

Globalement, on observe une progression très forte à compter de 2007 en raison de la forte augmentation des énergies fossiles et des à-coups du prix de marché de l'électricité. En effet, lorsque le prix du pétrole et du gaz augmente, les charges liées à la cogénération au gaz s'alourdissent, de même que celles liées à la péréquation tarifaire outre-mer, où l'électricité est essentiellement d'origine thermique. En revanche, lorsque le prix de marché de l'électricité augmente, les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable diminuent. C'est ainsi que ceux-ci ont contribué négativement aux charges de service public en 2008.

Du point de vue sectoriel, la cogénération et de la péréquation tarifaire représentent plus des deux tiers des charges du service public de l'électricité. Cependant, la plus forte croissance est celle des coûts liés à l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable qui, de 142 millions d'euros en 2003, passerait à 528 millions d'euros en 2010. Or, il est évident que ce dernier montant, qui ne prend pas en compte la « bulle photovoltaïque » de la fin de l'année 2009, est très sous-évalué.

Enfin, si le coût de la politique sociale de l'électricité ne représente qu'une part réduite des charges de service public – moins de 3 % en 2010, il a connu une forte augmentation depuis trois ans.

**M. Michel Diefenbacher, co-rapporteur.** Une analyse plus fine, appuyée notamment sur le rapport récent de M. Jean-Michel Charpin, révèle cependant que le cœur du problème se situe dans ce qu'il faut bien appeler la « bulle » du photovoltaïque. L'électricité d'origine photovoltaïque bénéficie en effet de prix de rachat extraordinairement avantageux puisqu'ils sont, selon le type d'installation, entre six et dix fois supérieures au prix de marché, et garantis par contrat sur une période de vingt ans.

À cet avantage s'ajoute toute une kyrielle d'avantages fiscaux qui peuvent se cumuler avec l'obligation d'achat. On peut en citer trois.

Les panneaux solaires bénéficient du crédit d'impôt en faveur du développement durable (article 200 *quater* du code général des impôts) qui figurent parmi les dépenses fiscales les plus coûteuses et, surtout, les plus dynamiques. Si les taux applicables aux pompes à chaleur et autres équipements de production d'énergie renouvelable ont été réduits l'année dernière à 40 % en 2010 puis 25 % en 2011, le taux applicable aux panneaux solaires a, lui, été maintenu à 50 %. Le coût du crédit d'impôt pourrait atteindre 2,6 milliards d'euros en 2010, et jusqu'à 800 millions pour les seuls panneaux solaires et photovoltaïques.

De plus, les contribuables investissant dans la production d'électricité photovoltaïque outre-mer bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu égal à 50 % de leur investissement. Même si cette réduction d'impôt est, comme les autres, désormais plafonnée, les contribuables bénéficient encore d'une confortable réduction d'impôt sur un investissement par ailleurs hautement rentable du fait de l'obligation d'achat.

Pour limiter l'effet d'aubaine, la LODEOM avait modifié ce dispositif afin que les projets dans le domaine du photovoltaïque ne soient pris en compte que dans la limite d'un montant par watt installé fixé par arrêté. Cette disposition est restée lettre morte puisque l'arrêté n'a jamais été publié.

Enfin, la production d'électricité photovoltaïque bénéficie, comme tous les autres secteurs d'activité, de la réduction d'ISF en cas d'investissement en capital dans une PME et de la réduction d'impôt dite « Madelin ».

Il n'est donc pas étonnant, dans ces conditions, que les installations photovoltaïques fleurissent désormais sur les murs, les toits et les sols de notre pays, floraison accentuée par la maladresse de l'État qui avait annoncé, plusieurs mois à l'avance, la réduction des tarifs d'achat intervenue début 2010.

Alors que le nombre de demandes atteignait 1 600 en 2006, 7 000 en 2007 et 25 000 en 2008, ce qui représente déjà une belle progression, il s'est élevé à 26 000 demandes pour le seul mois de décembre 2009 ! Alors que la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) définissant les orientations énergétiques de notre pays avait fixé un objectif de 5 400 MW d'électricité photovoltaïque en 2020, cet objectif sera probablement atteint dès 2011.

On pourrait se réjouir de ce développement rapide de la production d'électricité photovoltaïque si celui-ci n'avait pas des conséquences très négatives :

– le coût fiscal de l'électricité photovoltaïque est considérable. Pour le seul crédit d'impôt en faveur du développement durable, il atteint 800 millions d'euros cette année ;

– les panneaux solaires contribuent au déficit de notre commerce extérieur à hauteur de 800 millions d’euros en 2009. 90 % des panneaux installés dans notre pays sont des panneaux d’entrée de gamme fabriqués en Chine ;

– la charge de service public liée à l’obligation d’achat de l’électricité photovoltaïque s’est envolée et pèse lourdement sur les comptes d’EDF et, *in fine*, sur le consommateur d’électricité.

Aux termes de la loi du 10 février 2000, les charges de service public doivent être « *intégralement* » – le terme figure dans la loi – compensées aux opérateurs. Or, l’arrêté fixant le tarif de la CSPE n’a pas été modifié depuis 2004 – à 4,5 €/MWh, comme l’a indiqué M. Launay – alors même que les charges se sont envolées à compter de 2007, poussant la CRE à recommander un tarif de 6,50 €/MWh en 2010.

La conséquence du « gel » du tarif de la CSPE, c’est que les charges de service public ne sont plus intégralement compensées et pèsent d’un poids de plus en plus lourd dans les comptes du groupe EDF qui en supportent l’essentiel, avec un effet d’accumulation lié à des régularisations de charges des années passées qui ne sont pas intervenues. Le déficit pour EDF fin 2009 s’établit ainsi à 1,6 milliard d’euros et ne peut que s’accroître en 2010.

Or ce déficit ne peut que s’accroître considérablement, puisque les charges de service public sont vouées à augmenter, non seulement parce que le prix des énergies fossiles ne peut guère baisser (ce qui renchérit la péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées, ou ZNI) mais surtout parce que les coûts liés à l’obligation d’achat de l’électricité d’origine renouvelable vont continuer à s’envoler.

Certes, les évaluations en matières d’évolution des charges de service public sont difficiles. En 2007, l’écart avec les prévisions de la CRE s’est élevé à 30 %. Cependant, l’ensemble des scénarios convergent pour annoncer une explosion des charges de service public, notamment celles liées à la production d’électricité d’origine renouvelable.

Selon les informations recueillies par la mission d’information, les charges de service public atteindront 7 milliards d’euros en 2020, dont 2,3 milliards d’euros pour le seul rachat de l’électricité photovoltaïque, dans l’hypothèse où la PPI sera respectée. Plus pessimiste encore, M. Jean-Michel Charpin a calculé qu’au rythme actuel, la puissance photovoltaïque installée atteindrait 17 000 MW en 2020, soit plus de trois fois les objectifs de la PPI, pour une charge annuelle s’élevant à 4,5 milliards d’euros.

Le système apparaît donc totalement hors de contrôle et la mission d’information estime urgent de prendre le problème à bras-le-corps afin d’éviter la sortie de route. Ses propositions s’articulent autour de deux axes : réguler l’obligation d’achat de l’électricité d’origine renouvelable, d’une part, et régler le problème du tarif de la CSPE, d’autre part.

Réguler l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable, c'est d'abord modifier le champ et le fonctionnement de l'obligation d'achat elle-même afin de sortir de la logique de « guichet ouvert ».

Le champ d'application de l'obligation d'achat inclut la cogénération. On peut s'interroger sur le maintien d'un avantage dont le coût est estimé à 670 millions d'euros en 2010 pour produire de l'électricité à partir d'une énergie fossile – le gaz – qui plus est importée en totalité. Les contrats d'achat de l'électricité produite par les installations de cogénération viendront tous à expiration d'ici à 2014. Il serait souhaitable de ne pas les renouveler, sauf pour les installations fonctionnant à partir de la biomasse, éventuellement en ménageant une période transitoire afin d'éviter un retour brutal aux conditions de marché qui remettrait en cause le développement des réseaux de chaleur.

S'agissant du fonctionnement de l'obligation d'achat, la mission d'information propose deux modifications :

– la première est une baisse des tarifs d'achat allant au-delà de ce qu'a mis en œuvre l'arrêté du 31 août dernier, qui les a baissés de 12 %. En effet, selon le rapport de l'Inspection général des Finances, même réduits, les tarifs d'achat restent largement supérieurs aux coûts de production de l'électricité photovoltaïque. Pour les installations au sol, par exemple, le coût est de 200 €/MW pour un prix d'achat de 300 €/MW ;

– la deuxième est de sortir de la logique du « guichet ouvert ». Actuellement, toute personne, particulier ou entreprise, se lançant dans la production d'électricité photovoltaïque a le droit d'obtenir un contrat d'EDF garantissant le rachat de son électricité à un prix fixé pour vingt ans. Les conséquences ont déjà été évoquées : explosion des charges de service public, dérive du coût fiscal et déficit de la balance commerciale.

C'est pourquoi la mission d'information propose un double plafonnement au rachat de l'électricité d'origine photovoltaïque : un plafonnement global et, surtout, un rythme d'évolution annuel pour la puissance installée, par exemple, 500 MW supplémentaires par an d'ici à 2020. Une fois cet objectif annuel atteint, EDF n'accepterait plus de demandes jusqu'à l'année suivante. La nature même de l'obligation d'achat serait donc radicalement transformée : les producteurs n'auraient plus un droit absolu à obtenir un contrat d'achat au « guichet » de l'obligation d'achat. De fait, l'État pourrait désormais réserver l'obligation d'achat, selon des critères précis, aux projets les plus innovants, efficaces ou respectueux de l'environnement.

Enfin, le prochain projet de loi de finances devrait être l'occasion de régler la question du cumul entre l'obligation d'achat et les dispositifs fiscaux évoqué auparavant. En effet, la « bulle » photovoltaïque n'aurait probablement pas atteint une telle ampleur si elle n'avait été soutenue par ces dispositifs fiscaux particulièrement puissants dont, en retour, elle a considérablement aggravé le coût.

Ce cumul de l'obligation d'achat avec des avantages fiscaux apparaît non seulement inutile mais également choquant en ce qu'il garantit une rentabilité exceptionnelle à des investissements qu'un seul avantage suffit à rentabiliser. En outre, en transformant des particuliers – attirés par le prix de rachat – en producteurs d'électricité, l'obligation d'achat les incite à investir dans une installation photovoltaïque dont la capacité de production excède leur consommation personnelle, alimentant ainsi la croissance et de la dépense fiscale et des charges de service public...

C'est pourquoi, à la fois pour assainir le marché et limiter le coût de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine photovoltaïque et celui des avantages fiscaux susmentionnés, la mission estime nécessaire d'interdire le cumul entre l'obligation d'achat et ces avantages fiscaux et d'abaisser de 50 à 25 % le taux du crédit d'impôt sur les panneaux photovoltaïques.

L'autre axe des propositions de la mission d'information concerne la CSPE proprement dite. L'article 5 de la loi du 10 février 2000 est parfaitement clair : « *les charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques sont intégralement compensées* ». Mais si le principe est clairement affirmé, la procédure présente un défaut fondamental à l'origine du déséquilibre du mécanisme de compensation des charges de service public. En effet, la CRE – qui évalue les charges de service public – « propose » un tarif pour la CSPE mais c'est au ministre chargé de l'énergie qu'il revient de le fixer par un arrêté.

Or, on observe depuis 2009 un décalage croissant entre la proposition de la CRE et le tarif de CSPE effectivement arrêté, qui est resté inchangé à 4,50 €/MWh. Pour 2010, au vu de l'emballement des charges de service public, la CRE a proposé une augmentation de 40 % du tarif, à 6,50 €/MWh. La décision n'a cependant jamais été prise et les charges ne sont plus compensées intégralement depuis deux ans en violation de la lettre même de la loi ! Pourtant, la hausse de la facture d'électricité qui en résulterait est relativement limitée, de l'ordre de 3 %.

Or, ce refus de dé plafonner et de revaloriser la CSPE au niveau exigé par l'évolution des charges a pour conséquence que les déficits s'accumulent chaque année dans les comptes d'EDF pour atteindre déjà 1,6 milliard d'euros en 2009. Plus le temps passe, plus les déficits s'accroissent et plus la revalorisation du montant de la CSPE, inévitable sauf à trouver un autre mécanisme de compensation, sera massive et la décision, par conséquent, difficile à prendre. La mission estime donc nécessaire de dé plafonner le tarif de la CSPE et de fixer celui-ci au niveau recommandé par la CRE, ce qui relève de la responsabilité du seul Gouvernement, lequel refuse de le faire.

C'est pourquoi la mission d'information a réfléchi à un moyen de parer à la carence persistante du Gouvernement, qui pourrait s'inspirer des dispositions du décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel. Son article 6 dispose que « *le fournisseur est autorisé à modifier, à*

*titre conservatoire et jusqu'à l'intervention d'un nouvel arrêté tarifaire, les barèmes de ses tarifs réglementés en y répercutant les variations des coûts d'approvisionnement en gaz naturel, telles qu'elles résultent de l'application de sa formule tarifaire* ». En d'autres termes, confronté à une augmentation de ses charges, un fournisseur de gaz naturel peut saisir la CRE et celle-ci l'autorise à augmenter ses tarifs sans qu'un nouvel arrêté soit nécessaire, le ministre étant alors simplement « *informé sans délai* ».

Si les dispositions de ce décret étaient transposées en matière de compensation des charges du service public de l'électricité, il ne fait pas de doute qu'EDF demanderait immédiatement à la CRE une hausse du tarif de la CSPE que cette dernière lui accorderait très probablement, par cohérence avec le montant des charges qu'elle détermine par ailleurs.

**M. Jean Launay.** La mission ne veut cependant pas donner une image trop négative de l'électricité d'origine photovoltaïque. En effet, malgré les dysfonctionnements de l'obligation d'achat, elle représente une énergie d'avenir, inépuisable et « propre ». Il est dans l'intérêt de notre pays de soutenir le développement d'entreprises à même de participer, par la mise au point de technologies innovantes, à l'immense marché en train de se créer au niveau mondial.

L'État a ainsi favorisé la création de l'Institut national de l'énergie solaire (INES) qui est, aujourd'hui, le premier centre français et l'un des premiers européens dédiés à la recherche sur le photovoltaïque. De même EDF et le CNRS ont-ils créé l'Institut de recherche et de développement sur l'énergie photovoltaïque (IRDEP) dont les travaux se concentrent sur la technologie des « cellules en couches minces ». Les entreprises privées ne sont pas en reste. Des PME innovantes poursuivent une activité de recherche dans le cadre de l'Agence nationale de la recherche. De même le projet « Solar Nano Crystal », regroupant l'essentiel des acteurs français du silicium est-il né dans le cadre des « programmes mobilisateurs » de l'Agence de l'innovation industrielle.

Cependant, limitées à 26 millions d'euros en 2009, les dépenses de recherche de la France se situent bien loin des pays du peloton de tête que sont les États-Unis et l'Allemagne. Notre effort de recherche doit être accru.

En conclusion, l'augmentation rapide des charges du service public de l'électricité, en particulier de celles liées à l'obligation d'achat de l'électricité d'origine photovoltaïque, n'a pas été compensée par la hausse du tarif de la CSPE et ce, en violation de la loi. Alors que le « Grenelle de l'environnement » a fixé des objectifs ambitieux en termes de développement des énergies renouvelables, il est nécessaire d'aménager l'obligation d'achat et de relever sans tarder la CSPE au niveau proposé par la CRE, sauf à voir les déficits s'accumuler et le mécanisme de compensation se gripper.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Je souscris pleinement aux propositions formulées par les rapporteurs de la mission d'information. Il y a en effet urgence à agir. Il est peu de domaines où soit plus sensible la perversion de dépenses fiscales engagées sans contrôle. Depuis l'automne 2007, notre Commission a demandé sans relâche des explications au Gouvernement sur ce sujet. Chaque année, elle a entendu le ministre chargé de l'énergie pour qu'il constate devant elle que les pertes de recettes subies étaient deux fois supérieures aux prévisions. Le renforcement des normes réglementaires s'est révélé un faux remède, puisqu'il n'a fait que réorienter les investissements vers d'autres types d'équipements.

L'outil fiscal est-il vraiment plus adapté au soutien à l'énergie renouvelable qu'une politique de subvention pure et simple ? Ces soutiens publics sont parfois décriés, au motif que leur attribution serait trop bureaucratique. À mon sens, les subventions sont cependant préférables dans la mesure où leur montant est d'emblée chiffré, dans le cadre d'une enveloppe fermée. Ce n'est pas le cas de dépenses fiscales engagées à guichet ouvert. L'avantage fiscal à l'installation de sources de production est plus spectaculaire encore lorsqu'il se cumule avec des obligations en termes de prix d'achat. L'appétit des investisseurs pour ces dispositifs a crû dans des proportions exponentielles. Dans le mois qui a précédé la réduction du prix de rachat de l'électricité, les demandes de raccordement au réseau d'installations photovoltaïques ont été aussi nombreuses qu'au cours de toute l'année écoulée. Il faudra en tirer les conséquences et prendre en loi de finances pour 2011 toutes les mesures qui s'imposent.

Je serais moins réservé sur le soutien aux énergies renouvelables dans les régions ultramarines. Le développement de l'énergie photovoltaïque y est en effet plus légitime que sur le reste du territoire national. La production d'électricité y restera toujours coûteuse, puisqu'il n'est pas envisageable d'y installer des centrales nucléaires. Le sens économique du soutien aux énergies renouvelables, notamment photovoltaïques, y est donc plus tangible, même s'il conduit à un cumul d'avantages fiscaux parfois excessif.

**M. Bernard Carayon.** Je m'inquiète moi aussi de la hausse de la contribution au service public de l'électricité. La taxe s'applique-t-elle également aux régies départementales d'énergie ?

**M. Michel Diefenbacher.** Oui, elle s'applique à tous les opérateurs, y compris les régies départementales.

**M. Marc Goua.** Les mesures proposées permettraient d'endiguer le flot des charges non compensées par la contribution au service public de l'électricité, mais laissent entier le problème de l'arriéré de paiement déjà accumulé. Une contribution étendue à d'autres formes d'énergie, par exemple une taxe carbone, ne pourrait-elle être instituée ? En bonne logique, les sommes dues devraient en outre produire intérêt.

**M. Marc Le Fur.** L'existence d'une « bulle photovoltaïque », évoquée par les rapporteurs, n'est plus à démontrer. L'ensemble du dispositif de soutien à ce type d'énergie doit être repensé. Toutes les énergies renouvelables ne sont cependant pas comparables. L'exploitation de la biomasse, quoiqu'elle n'en soit encore qu'à ses débuts, ouvre des perspectives intéressantes. Mais les décisions ministérielles relatives au prix de rachat se font attendre. Le soutien au photovoltaïque conduit à des gaspillages, notamment quand il est installé au sol, au détriment de l'emprise agricole. Un raisonnement trop rapide serait toutefois dangereux. À l'enthousiasme général pour les énergies renouvelables ne doit pas succéder un désaveu également systématique. Certaines formes de production méritent d'être favorisées, en particulier la méthanisation.

**M. François Goulard.** Le Rapporteur général a rappelé que la commission des Finances a dénoncé chaque année la situation critiquée par la mission d'information. Comment des administrations ministérielles peuvent-elles laisser se développer de telles pertes de substance financière ? Il s'agit d'un problème de gouvernance. Le photovoltaïque n'est pas un mode rationnel de production d'électricité. Il est soutenu pour des raisons d'affichage politique, loin de tout calcul économique rationnel. Mais il n'est pas seul en cause. D'autres énergies, tel l'éolien, ne font guère mieux. Ce dernier suppose en effet le recours à des énergies de substitution lorsque le vent ne souffle pas... Il finit ainsi par encourager la consommation de gaz. C'est le règne de l'aberration où la fin obscurcit tous les moyens choisis pour y parvenir.

Il faut revenir à un calcul économique des coûts et avantages des différents types de production d'énergie. Parfois, il suffirait d'encourager l'économie d'énergie procurée par l'installation de matériaux isolants. D'une manière générale, j'en appelle à un effort d'intelligence pour les années à venir, en déplorant que le « Grenelle de l'environnement » en ait été à ce point dépourvu.

**M. Gaël Yanno.** La loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, adoptée avec le vote des élus de ces territoires, voulait mettre un terme à une dérive inacceptable en plafonnant le prix de rachat de l'électricité produite. Dix-sept mois après son adoption, les décrets d'application ne sont cependant toujours pas publiés.

**M. Philippe Vigier.** Les propositions des rapporteurs me paraissent aller dans le bon sens. Ainsi que le remarque le Rapporteur général, on ne peut pas assister à la dérive des dépenses fiscales en matière de développement durable sans se poser de légitimes questions et tenter d'y apporter des réponses appropriées.

Il est vrai qu'il y a un problème de régulation en matière de production d'électricité d'origine renouvelable. Par exemple, l'éolien s'est massivement développé (il y a 238 éoliennes dans mon département), mais les schémas régionaux de développement de l'éolien, pourtant obligatoires, n'ont toujours pas été établis.

De même, il est très regrettable que les investissements nécessaires n'aient pas été faits en France pour le développement de la biomasse, ce qui nous oblige, là encore, à importer des technologies étrangères, notamment allemande ; quand aux panneaux photovoltaïques, j'ai pu constater, ayant le projet d'installer dans ma circonscription une ferme solaire sur une friche militaire, qu'ils sont en général importés d'Asie. Nos filières industrielles ne profitent donc pas du développement des énergies renouvelables que nous encourageons si coûteusement.

**M. Gérard Bapt.** Le groupe SRC a souvent dénoncé l'affichage d'une maîtrise des dépenses publiques alors même que les dépenses fiscales s'envolaient. Pour le reste, si j'approuve globalement les propos de M. François Goulard, je ne peux souscrire à son jugement très sévère sur le « Grenelle ». Les pays du nord de l'Europe ont bâti depuis longtemps des champs d'éoliennes qui contribuent de manière non négligeable à l'ensemble de leurs besoins énergétiques. On sait bien aujourd'hui que la relance hypothétique des capacités nucléaires (où des problèmes de fourniture commencent à se poser) ne saurait remettre en cause les choix faits par le « Grenelle » en matière d'énergies renouvelables. Ces choix correspondent d'ailleurs à des engagements européens. Le photovoltaïque se révèle en outre particulièrement performant dans les régions méridionales, très ensoleillées, et ne nécessitent qu'une maintenance très réduite. Grâce aux progrès technologiques, son rendement va probablement augmenter de 50 % dans les années qui viennent. En revanche, il est certain qu'il vaudrait mieux que les cellules photovoltaïques soient fabriquées en France plutôt qu'importées.

Le réalisme m'a par contre conduit à constater, à l'occasion d'un projet local d'équipement social, que l'équipement de production d'énergie à partir de la biomasse a un coût trop élevé par rapport au retour que l'on peut en attendre. Ce coût m'a conduit à renoncer.

**M. Jean Launay.** Notre propos n'est pas de faire le procès de l'énergie photovoltaïque ni d'en donner une image négative. Nous avons essayé de faire cet effort d'intelligence réclamé par M. François Goulard à travers nos propositions. Il faut s'adapter et réagir par rapport aux problèmes qu'on peut constater dont le premier est l'envolée de la dépense fiscale qui appelle des mesures correctrices. Il y en a un deuxième qui est la charge croissante de l'achat d'électricité photovoltaïque dans la CSPE, charge sans proportion avec l'énergie produite. Car l'électricité produite par ce moyen restera très marginale, représentant environ 5 % de la consommation globale en 2020.

Nous souhaitons un effort de recherche accru. L'importation de la quasi-totalité des panneaux mis sur le marché français est sans conteste un problème, dont l'État semble cependant avoir pris conscience. Il a ainsi favorisé la création de l'INES (Institut national de l'énergie solaire), filiale du CEA en tant que Commissariat « aux énergies alternatives ». Des entreprises privées sont aussi présentes sur le secteur. En accentuant notre effort de recherche, il est possible de faire émerger de nouvelles technologies qui nous replaceraient dans la course pour la conquête de cet immense marché.

**M. Michel Diefenbacher.** Pour répondre à M. Marc Le Fur, le tarif de rachat de l'électricité produite par la cogénération biomasse est fixé à 175 €/MWh. La différenciation des tarifs d'achat selon que l'électricité est produite par les panneaux au sol ou intégrés au bâti existe déjà.

N'étant pas scientifique, je ne peux répondre à la question de M. François Goulard sur l'énergie photovoltaïque, mode rationnel ou pas de production d'électricité. Je pense cependant qu'il serait dommage de passer à côté de ce créneau industriel promis à un bel avenir, si du moins la recherche progresse autant que nous l'espérons.

M. Marc Goua a élevé une objection très juste. Le tarif de la CSPE nécessaire pour couvrir les charges du service public de l'électricité en 2010 a été évalué par la CRE à 6,50 €/MWh, tarif qui intègre les déficits passés. Or, il est évident que les charges de service public seront, en 2010, bien plus élevées que l'évaluation de la CRE en octobre 2009, qui ne prenait pas en compte notamment la « bulle photovoltaïque ».

Il nous est très difficile d'évaluer l'impact financier des mesures que nous proposons. Cependant, ce qui est sûr, c'est que la remise en cause du rachat de l'électricité produite par la cogénération autre que la biomasse fera baisser le montant des charges de service public de manière substantielle. De même, il est sûr que la réduction des tarifs de rachat de l'électricité d'origine renouvelable se traduira par une baisse des charges de service public.

Enfin, la production d'électricité photovoltaïque s'est beaucoup développée dans les collectivités d'outre mer. Mais on sait aujourd'hui qu'il y a des limites techniques à l'utilisation des énergies renouvelables, qui n'ont pas la stabilité ni la régularité des énergies nucléaires ou d'origine fossile. Au-delà de 30 % d'énergie d'origine renouvelable injectée dans le réseau électrique, celui-ci est fragilisé. Or ce seuil est en voie d'être atteint dans certaines collectivités d'outre-mer.

**M. François Goulard.** Aujourd'hui, la recherche en matière de production d'électricité photovoltaïque est justifiée, non le développement anarchique de celle-ci. J'ai été, avec d'autres, à l'origine de la création de l'INES et le photovoltaïque est parfois la source d'électricité la mieux adaptée dans certaines régions isolées ou insulaires. Cependant, il faut être conscient que les avantages fiscaux et le prix élevé de rachat constituent une rente pour les producteurs et les installateurs, démontrant une fois de plus que dans notre pays, aujourd'hui comme au siècle dernier, on préfère une rente servie par l'État à une prise de risques. Or, ce sont les contribuables et les consommateurs d'électricité, y compris les plus modestes, qui paient *in fine* cette rente.

**M. Bernard Carayon.** J'approuve l'analyse de M. François Goulard. On soutient fortement une filière industrielle pour l'essentiel installée à l'étranger – qui ne crée donc pas d'emploi en France – et des installateurs qui bénéficient

ainsi d'une véritable rente. En outre, comme les éoliennes, l'installation anarchique et incontrôlée des panneaux photovoltaïques contribue à la dégradation de l'environnement et de l'esthétique de notre patrimoine historique.

**M. Yves Censi.** Je souhaite rebondir sur les propos de M. Carayon, qui soulignait l'impact des installations d'énergie renouvelable sur le paysage. Au-delà de l'impact esthétique, les éoliennes ont de véritables conséquences économiques, en raison de l'importance du tourisme dans notre économie. Or, il semble qu'il n'y ait aucune réflexion sur le déploiement de l'éolien et la transformation paysagère qu'il entraîne, alors que la loi a su protéger les montagnes ou les littoraux, par exemple.

**Mme Aurélie Filippetti.** Pour nuancer la charge menée par M. François Goulard, je rappelle que les avantages fiscaux et l'obligation d'achat ont été institués afin que notre pays comble une partie de son retard en matière de recherche et de développement des énergies renouvelables, notamment le photovoltaïque. Certes, ce sont des dépenses coûteuses qui doivent être maîtrisées, mais sans remettre en cause les orientations du Grenelle de l'environnement et les objectifs fixés au niveau européen, soit 20 % d'énergie renouvelable à l'horizon 2020.

**M. Jean Launay.** Je tiens à rappeler en conclusion que le cœur de notre sujet était les conditions d'application de la loi du 10 février 2000 et, en particulier, la non-compensation par la CSPE des charges de service public en raison de l'augmentation très rapide de celles-ci. Nos propositions, très concrètes, pourraient être discutées le cadre du prochain projet de loi de finances.

**M. Michel Diefenbacher.** Je tiens à signaler à MM. Yves Censi et Philippe Vigier que le prix du rachat de l'électricité produite par les éoliennes terrestres se rapproche de plus en plus de celui du marché. Le coût de celles-ci, à terme, sera donc nul du point de vue de la CSPE. Enfin, Mme Filippetti, notre propos n'est pas de remettre en cause le photovoltaïque en tant que tel : nous nous sommes efforcés de trouver des moyens pour mettre un frein à des dépenses fiscales hors de contrôle et maîtriser une « bulle photovoltaïque » dont nous vous avons longuement présenté les effets pervers.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Je vous remercie. Compte tenu de l'intérêt de votre travail et de nos propositions, je propose que celui-ci soit publié dans un rapport d'information, en application de l'article 145 de notre règlement.

*La Commission autorise la publication du rapport d'information.*

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

M. Pierre-Marie ABADIE, Directeur de l'énergie au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM)

M. André ANTOLINI, Président du syndicat des énergies renouvelables

M. Patrice BRUEL, Délégué aux régulations, M. Claude JEANDRON, Directeur de l'environnement, et M. Bertrand LE THIEC, Directeur adjoint des affaires publiques du groupe EDF