



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 15

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES

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

Rapporteur spécial : M. Marc GOUA

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES | 9 |
| I. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 174 | 9 |
| A. LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE EST ESSENTIELLEMENT CENTRÉE SUR LE SOUTIEN DE L'ACTIVITÉ DE L'ANDRA | 10 |
| 1. Les moyens dévolus à l'ANDRA pour évaluer les perspectives d'une gestion durable des matières et des déchets radioactifs sont maintenus..... | 10 |
| 2. Les crédits d'études et de coopération internationale font l'objet d'un léger resserrement budgétaire | 11 |
| B. LES DÉPENSES DE L'APRÈS-MINES REPRÉSENTENT L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DU PROGRAMME | 12 |
| C. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE SONT MAINTENUS | 12 |
| 1. L'action <i>Lutte contre le changement climatique</i> concerne essentiellement l'élaboration et le pilotage des politiques d'atténuation et d'adaptation..... | 13 |
| 2. La politique de lutte contre la pollution atmosphérique et le renforcement de la qualité de l'air est jugée efficace..... | 13 |
| II. POUR UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE RESPONSABLE ENTRE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET LES ÉNERGIES RENOUVELABLES | 14 |
| A. LA DÉCISION DE PROLONGER LA DURÉE D'EXPLOITATION DES CENTRALES AU-DELÀ DE 40 ANS DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉFLEXION APPROFONDIE | 15 |
| 1. La décision éventuelle de prolonger la durée de fonctionnement effective des réacteurs nucléaires ne doit pas être écartée | 15 |
| 2. Le remplacement du parc nucléaire actuel doit se faire de manière pragmatique et responsable | 16 |
| 3. La poursuite du nucléaire est intimement liée à la question de la gestion future des déchets et matières nucléaires..... | 17 |

| | |
|---|-----------|
| B. L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DU SECTEUR NUCLÉAIRE RESTE DYNAMIQUE | 17 |
| 1. La France est le premier exportateur mondial d'équipements et de services nucléaires..... | 17 |
| 2. Le secteur nucléaire génère un effet d'entraînement important pour les petites et moyennes entreprises | 18 |
| C. LE SOUTIEN PRIORITAIRE AU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES EST INDISPENSABLE | 18 |
| 1. Le Fonds chaleur constitue un dispositif efficace dont le renforcement est indispensable pour atteindre les objectifs de la biomasse en 2020 | 18 |
| 2. Un Fonds stratégique de la forêt et du bois a été annoncé pour soutenir la filière bois énergie..... | 19 |
| 3. La méthode de renouvellement des concessions hydroélectriques doit encore être précisée..... | 20 |
| 4. La loi du 15 avril 2013 portant diverses mesures sur la tarification des éoliennes semble avoir un effet positif pour la filière éolienne | 21 |
| 5. La filière photovoltaïque française fait face à des défis d'importance | 22 |
| III. ASSURER UNE TARIFICATION JUSTE ET COMPÉTITIVE DE L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE EN FRANCE | 23 |
| A. LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ VA CONTINUER À CROÎTRE PROGRESSIVEMENT | 23 |
| 1. L'accord trouvé avec EDF devrait permettre une résorption du déficit de compensation à l'horizon 2018 | 24 |
| 2. La loi dite « Brottes » du 15 avril 2013 introduit de nouvelles charges pour la CSPE | 24 |
| 3. La réforme de la CSPE n'a cependant pas fait l'objet d'un consensus au cours du débat national sur la transition énergétique..... | 25 |
| B. LE COÛT DE L'ÉNERGIE DOIT TOUTEFOIS RESTER COMPÉTITIF POUR LES INDUSTRIES ÉLECTRO-INTENSIVES EN FRANCE..... | 26 |
| 1. La hausse du prix de l'électricité induit notamment par la transition énergétique ne doit pas porter une atteinte excessive à la compétitivité de l'industrie française..... | 26 |
| 2. Le maintien des tarifs réglementés pour les industriels français et leur juste évaluation constitue un enjeu crucial | 27 |
| 3. Une coopération européenne renforcée sur la tarification de l'énergie doit être envisagée notamment avec l'Allemagne..... | 28 |

| | |
|--|----|
| IV. PROMOUVOIR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE | 28 |
| A. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS ET SOCIAUX EST FINANCÉE PAR UN ENSEMBLE DE LEVIERS | 29 |
| 1. La mobilisation de l'ANAH doit favoriser la rénovation énergétique du parc immobilier privé..... | 29 |
| 2. L'éco-prêt locatif social (PLS) vise à favoriser la rénovation des logements sociaux..... | 29 |
| 3. Le taux réduit de TVA pour les travaux de rénovation énergétique dans les logements doit favoriser le développement d'une offre nationale | 30 |
| 4. Le fonds national de garantie pour la rénovation thermique doit favoriser la mobilisation des organismes de financement en faveur de la rénovation..... | 30 |
| B. L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO ET LE CRÉDIT D'IMPÔT DÉVELOPPEMENT DURABLE SONT DÉSORMAIS OPTIMISÉS POUR FAVORISER LES RÉNOVATIONS LOURDES | 31 |
| 1. L'éco-prêt à taux zéro reste un dispositif dont l'efficacité est contestée..... | 31 |
| 2. Le crédit d'impôt développement durable fait l'objet d'une simplification et d'un recentrage sur deux composantes | 31 |
| C. LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR L'EFFICIENCE DU DISPOSITIF DES CERTIFICATS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE (CEE) | 32 |
| 1. Un dispositif dont les objectifs sont remplis avec une certaine aisance et qui sera amené à être prolongé..... | 32 |
| 2. Le rapport de la Cour des comptes a mesuré le coût réel du dispositif tout en proposant quelques améliorations..... | 33 |
| | |
| SECONDE PARTIE : LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT D'AVENIR POUR ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE | 34 |
| A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 403 RELATIF À L'INNOVATION POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE | 34 |
| 1. L'essentiel des crédits du programme vise à développer des démonstrateurs de la transition écologique et énergétique..... | 35 |
| 2. Une partie des crédits est consacrée au soutien des projets innovants et structurants pour le développement des transports de demain..... | 35 |
| B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 404 RELATIF AUX PROJETS INDUSTRIELS POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE | 36 |
| 1. Le programme vise à accompagner l'investissement des filières industrielles d'avenir pour la transition écologique et énergétique | 36 |
| 2. La Banque publique d'investissement (BPI) sera l'opérateur principal de ce programme | 36 |

| | |
|---|----|
| TROISIÈME PARTIE : LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE | 37 |
| A. LES RECETTES DU COMPTE SONT ÉVALUÉES À 377 MILLIONS D’EUROS POUR 2014..... | 37 |
| B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 793 SONT PRINCIPALEMENT DESTINÉS À LA SÉCURISATION DES RÉSEAUX BASSE TENSION EN FILS NUS..... | 37 |
| 1. Les aides du programme 793 visent principalement à améliorer la qualité de la distribution et à financer une partie de l’extension du réseau..... | 38 |
| 2. L’accent est également mis sur la résorption à terme des fils nus faible section fortement vulnérables aux intempéries | 38 |
| C. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 794 CONTRIBUENT À L’ALIMENTATION DES SITES ISOLÉS EN OUTRE- MER..... | 39 |
| D. LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS OBSERVÉE EN 2012 SEMBLE DÉSORMAIS EN VOIE DE NORMALISATION..... | 39 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 41 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 43 |
| ANNEXE 2 : ÉVOLUTION DES AIDES À L’ÉLECTRIFICATION RURALE DE 2006 À 2014 | 47 |

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

À cette date, 98 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* aura pour priorités en 2014 d'amorcer la transition énergétique, de garantir les droits collectifs des mineurs et la gestion économique et sociale de l'après-mines, et d'amplifier la lutte contre le changement climatique et la pollution atmosphérique.

Les programmes 403 et 404 visent quant à eux à orienter une part des nouveaux investissements d'avenir (PIA 2) vers les projets qui permettront de mener à bien la transition énergétique et écologique.

Ces programmes ne reflètent pourtant qu'une partie des crédits publics en faveur de l'énergie. La politique énergétique va bien au-delà des moyens budgétaires de ces programmes, tout comme la politique de lutte contre le changement climatique et la pollution atmosphérique. Ces politiques sont intrinsèquement multisectorielles et font l'objet d'un nombre important de missions et de programmes.

Le choix du Rapporteur spécial est néanmoins de fournir, à travers ce rapport spécial, un tour d'horizon de l'ensemble des politiques énergétiques à l'œuvre, tout en apportant une attention toute particulière à certains aspects majeurs de l'année 2014.

Dans ce cadre, l'année 2014 sera marquée par le dépôt du projet de loi sur la transition énergétique au printemps 2014, qui traduira dans la loi les conclusions du débat national sur la transition énergétique (DNTE).

Ce projet de loi devra répondre à des enjeux fondamentaux et aura pour objectifs de déterminer :

– les conditions et les modalités de la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité de 75 % à 50 % d'ici à 2025 (II) ;

– les modalités pour parvenir à l'objectif de 23 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables à l'horizon 2020 (II) ;

– les conséquences de la transition énergétique sur la tarification de l'énergie en termes de justice sociale et de compétitivité (III) ;

– enfin, les conditions d'une réduction de 20 % de la consommation d'énergie finale en 2020 et de 50 % à l'horizon 2050 (IV).

PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES

Le budget du programme 174 traduit les priorités suivantes : amorcer la transition énergétique ; assurer la garantie des droits collectifs des mineurs et la gestion économique et sociale de l'après-mines ; amplifier la politique de l'air et le pilotage des politiques d'atténuation du changement climatique.

I. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 174

Les crédits prévus dans le projet de loi de finances 2014 pour le programme 174 s'inscrivent dans le cadre fixé par l'exercice de programmation pluriannuel 2013–2015. Le projet de loi de finances prévoit pour 2014 de porter les autorisations d'engagement (AE) à 592,2 millions d'euros et les crédits de paiement (CP) à 597,5 millions d'euros.

À périmètre constant, la baisse des crédits du programme 174, légèrement supérieure à 6 %, porte essentiellement sur l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines*. Cette baisse de dotation découle de la diminution naturelle du nombre des ayants droit de l'après-mines et plus particulièrement des crédits d'intervention de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). Cette dotation constituant à elle seule un peu plus de 82 % du budget du programme, sa contraction d'environ 7 % entre 2013 et 2014 pèse mécaniquement sur l'ensemble du programme sans que les autres écarts soient réellement significatifs.

À ces crédits s'ajoute la part des moyens de fonctionnement le concernant inscrits sur le programme 217, soit 98,01 millions d'euros dont 92,02 millions d'euros représentant les coûts de personnels. Le coût complet de la politique relative à l'énergie au climat et à l'après mines s'établit ainsi à 695,50 millions d'euros.

Enfin, les crédits du programme 174 ne constituent qu'une partie des crédits consacrés à la lutte contre le changement climatique. L'ensemble des politiques mobilisées au sein du budget de l'État (logement, transports, agriculture, forêt, recherche et enseignement supérieur, etc.) sont retracées au sein du document de politique transversale (DPT) « Lutte contre le changement climatique ».

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES

(en millions d'euros)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-------------------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| | Loi de finances pour 2013 | Projet de loi de finances pour 2014 | Évolution 2014/2013 (en %) | Loi de finances pour 2013 | Projet de loi de finances pour 2014 | Évolution 2014/2013 (en %) |
| Politique de l'énergie | 5,6 | 5,9 | + 5,6 | 6,4 | 6,2 | - 3,4 |
| Gestion économique et sociale de l'après-mines | 589,2 | 549,5 | - 6,7 | 594,2 | 554,4 | - 6,7 |
| Lutte contre le changement climatique | 85 (1) | 35 | N/A | 85 (1) | 35 | N/A |
| Lutte contre le changement climatique (à périmètre égal) | 35 | 35 | 0 | 35 | 35 | 0 |
| Soutien | 1,9 | 1,9 | 0 | 1,9 | 1,9 | 0 |
| Totaux | 681,6 | 592,2 | N/A | 687,5 | 597,5 | N/A |
| Totaux (à périmètre égal) | 631,6 | 592,2 | - 6,2 | 637,5 | 597,5 | - 6,3 |

Source : projet de loi de finances pour 2014

(1) dont 50 millions d'euros de subventions destinés à l'Agence de services et paiement (ASP) pour équilibrer le dispositif bonus-malus automobile.

A. LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE EST ESSENTIELLEMENT CENTRÉE SUR LE SOUTIEN DE L'ACTIVITÉ DE L'ANDRA

Les crédits de la politique de l'énergie (5,86 millions d'euros en AE et 6,22 millions d'euros en CP) sont en augmentation de 5,6 % en AE et en baisse de 3,4 % en CP. Ces crédits ont pour objectif de contribuer à l'indépendance énergétique nationale, de garantir la sécurité des approvisionnements, de promouvoir un prix compétitif de l'énergie, de préserver la santé et l'environnement de nos concitoyens et de garantir l'accès de tous à l'énergie.

1. Les moyens dévolus à l'ANDRA pour évaluer les perspectives d'une gestion durable des matières et des déchets radioactifs sont maintenus

La subvention à l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (ANDRA) à hauteur de 4,1 millions d'euros représente 66 % des crédits de cette action. Ce budget soutiendra la gestion durable des matières et déchets radioactifs, l'essentiel des crédits étant versés à l'ANDRA dans le cadre de l'exercice de ses missions de service public (réalisation de l'inventaire national des déchets,

collecte des déchets orphelins, décontamination des sites pollués, etc.). Par ailleurs, une subvention sera versée au Comité local d'information et de suivi (CLIS) du site de Bure.

Le financement des activités de l'ANDRA est assuré par des contributions versées par les producteurs de déchets radioactifs, en application du principe « pollueur – payeur », que ce soit dans le cadre des rémunérations contractuelles ou de la taxe de recherche additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base. Ainsi, en 2013, l'ANDRA a perçu de 97 millions d'euros pour ses recherches sur le stockage en couche géologique profonde et l'entreposage des déchets de haute et moyenne activité à vie longue.

Toutefois, le passage à la phase de réalisation du projet du centre industriel de stockage géologique (CIGEO) pour les déchets radioactifs à haute et moyenne activité de vie nécessitera une forte augmentation des besoins financiers de l'ANDRA. Les dépenses liées au développement du projet CIGEO continueront d'être financées par la taxe de recherche additionnelle. En revanche, les dépenses de conception seront désormais financées par une nouvelle redevance prélevée sur les producteurs de déchets dont les modalités de mise en œuvre sont actuellement en cours de définition. Le texte instituant cette redevance au profit de l'ANDRA sera présenté dans le cadre du projet de loi de finances rectificative 2013, et devrait permettre de dégager une centaine de millions d'euros.

2. Les crédits d'études et de coopération internationale font l'objet d'un léger resserrement budgétaire

L'action *Politique de l'énergie* finance avec des moyens en légère baisse pour 2014 (2,1 millions d'euros en 2014 au lieu de 2,3 millions d'euros en 2013) des actions d'études et de coopération internationale : dialogue institutionnel entre les pays producteurs et consommateurs d'énergie via le Forum international de l'énergie ; mise en œuvre du programme Extraplac d'extension des droits souverains de la France ; soutien au développement des énergies renouvelables ; et études spécifiques dans le domaine de l'énergie.

L'action finance également le marché public sur le contrôle de la qualité des carburants sur l'ensemble du territoire national afin que la France puisse répondre aux exigences européennes et mondiales dans ce domaine, pour un montant total de crédits de 750 000 euros. Ces crédits financent des bons de commandes issus du marché actuel relatif au contrôle de la qualité des carburants en station-service et de certains combustibles liquides en dépôts engagés au début de l'année 2011 et qui prendront fin le 31 décembre 2014. En 2014, une nouvelle procédure d'appel d'offres devra dès lors être lancée.

B. LES DÉPENSES DE L'APRÈS-MINES REPRÉSENTENT L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Le budget de l'après-mines s'élève à 554,4 millions d'euros, ce qui représente 92,8 % des crédits ouverts au titre du programme 174. Cette action assure en particulier le financement et le versement de prestations diverses aux retraités ou retraités anticipés des mines fermées et de certaines mines et ardoisières en activité. Environ 82 % de ce montant est destiné à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). Deux autres établissements publics sont concernés dans une moindre mesure par cette action : la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG).

Les crédits alloués pour la gestion économique et sociale de l'après-mines sont en baisse de 6,7 % par rapport à 2013, en raison principalement de la diminution tendancielle du nombre des ayants-droits. Cette tendance rend possible sans augmentation d'enveloppe budgétaire, comme cela avait été promis, de revaloriser les retraites minières pour les mineurs ayant liquidé leurs pensions avant 1987. Les inégalités constatées à ce niveau ainsi que le taux de réversion qui n'a pas été revalorisé au niveau prévu n'ont toujours pas été résorbées intégralement. Il serait dès lors souhaitable que les retraités ayant fait valoir leurs droits à la retraite avant 1987 bénéficient d'une revalorisation pour les faire bénéficier de taux de remplacement proches de ceux pratiqués aujourd'hui. Cette mesure d'alignement n'aurait qu'un impact budgétaire faible du fait de la baisse mécanique du nombre de personnes concernées.

Enfin, deux autres entités disposent de moyens pour gérer les conséquences de l'après mines. Il s'agit des Mines de potasses d'Alsace (MDPA) et du Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM). Les crédits alloués aux MDPA (15,5 millions d'euros) ont permis de financer les différents aspects de la gestion de l'après mines dans le bassin potassique. Les crédits alloués au FIBM (4,97 millions d'euros) ont permis d'accompagner la reconversion économique des anciens bassins miniers. L'intervention du FIBM, par nature limitée dans le temps, a cessé progressivement à la fin 2007 et à la fin 2010 pour la plupart des anciens bassins miniers, à l'exception du bassin lorrain pour lequel elle a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2013.

C. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE SONT MAINTENUS

La lutte contre le changement climatique et en particulier l'amélioration de la qualité de l'air est une priorité forte de l'action 5 du programme 174. Les crédits ouverts au titre de cette action sont identiques à ceux de l'année dernière (35 millions d'euros). Ils ont pour objectif de remédier à la situation actuelle, peu satisfaisante, de la pollution de l'air en France placée sous la surveillance de la Commission européenne, tout en poursuivant les engagements en faveur d'une politique publique de lutte contre le réchauffement climatique.

Par rapport au budget précédent, les 50 millions d'euros de subventions pour équilibrer le dispositif bonus-malus automobile ne sont pas reconduits. En effet, la révision actuelle de ce dispositif, discutée en première partie de la loi de finances, doit permettre un rééquilibrage des comptes pour 2014.

1. L'action *Lutte contre le changement climatique* concerne essentiellement l'élaboration et le pilotage des politiques d'atténuation et d'adaptation

L'action 5 *Lutte contre le changement climatique* du programme 174 a pour objet l'élaboration et le pilotage des politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Elle se traduit par la production du Plan climat et du Plan national d'adaptation au changement climatique. Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel utilisées à ces fins s'élèvent à 2,26 millions d'euros pour l'année 2013. Ce montant est maintenu en 2014. Il recouvre les domaines suivants :

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

– l'élaboration des scénarios prospectifs à l'horizon 2030 sur le climat, l'air et l'énergie ;

– la contribution à la définition de la position de la France sur la scène internationale et communautaire sur le sujet du changement climatique ;

– l'intégration du développement durable dans les politiques énergétiques et climatiques ;

– le fonctionnement de l'Observatoire national des effets du changement climatique (ONERC) et le suivi du Plan national d'adaptation au changement climatique ;

– le suivi de la gestion des actifs carbone de la France et des marchés de carbone ;

– l'évaluation du dispositif de bilan de gaz à effet de serre qui a été rendu obligatoire pour les entreprises de plus de 500 salariés.

2. La politique de lutte contre la pollution atmosphérique et le renforcement de la qualité de l'air est jugée efficace

Le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), agence de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), a récemment rappelé dans son rapport du 24 octobre 2013 l'importance sur la santé d'une politique efficace pour

préservé la qualité de l'air. Dans ce cadre, l'action subventionne les dépenses concernant la qualité de l'air et la lutte contre la pollution atmosphérique. Le budget 2014 prévu par le projet de loi de finances traduit cette priorité en :

- soutenant les Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) dans le cadre de la réalisation de leurs missions et le Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA), dispositif national chargé d'apporter un appui technique et scientifique aux AASQA ;

- maintenant la subvention au Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA), opérateur du programme, pour la réalisation des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre ;

- mettant en œuvre les mesures décidées pour la prévention et la réduction de la pollution atmosphérique Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) ; plans de protection de l'atmosphère (PPA) et le renforcement de la surveillance de la qualité de l'air ;

- confiant à l'Union technique de l'automobile et du cycle (UTAC) la réalisation des études pré-réglementaires nécessaires à l'élaboration de la réglementation des émissions des véhicules ;

- finançant la location des installations nécessaires pour la réalisation des opérations de réception des véhicules réalisées en service déconcentré.

II. POUR UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE RESPONSABLE ENTRE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Le bouquet énergétique français se caractérise par la part élevée de l'énergie nucléaire. La France a misé massivement sur le nucléaire depuis les chocs pétroliers des années soixante-dix. L'énergie nucléaire représente environ 75 % de la production électrique, alors que les énergies renouvelables n'en représentent que 13,1 %. Elle est donc à mi-parcours par rapport à son objectif de 23 % en 2020. Mais la progression de la part des énergies renouvelables reste lente : en 2004, le pays enregistrait déjà 9,5 % d'énergies renouvelables. La définition d'une politique énergétique responsable et ambitieuse constitue donc une priorité.

A. LA DÉCISION DE PROLONGER LA DURÉE D'EXPLOITATION DES CENTRALES AU-DELÀ DE 40 ANS DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉFLEXION APPROFONDIE

Le Président de la République s'est engagé sur une réduction progressive de la part du nucléaire dans la production d'électricité dont la part devrait passer de 75 % à 50 % à l'horizon 2025. La fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim a été annoncée en septembre 2012. Pour autant, la possibilité de prolonger la durée de vie des centrales nucléaires, qui n'est pas nécessairement incompatible avec ces engagements, doit donner lieu à une réflexion approfondie.

1. La décision éventuelle de prolonger la durée de fonctionnement effective des réacteurs nucléaires ne doit pas être écartée

La construction du parc actuel de centrales nucléaires – de 63 GWe pour 58 tranches – a été rapide : seulement 22 ans se sont écoulés entre le démarrage de Fessenheim 1 (1977) et celui de Civaux 2 (1999) et ce rythme a même été encore plus rapide dans la période 1979-1988 où des constructions pour produire 5 GWe étaient démarrées en moyenne chaque année. Dans ces conditions, arrêter tous les réacteurs du parc actuel, après le même nombre d'années de fonctionnement, par exemple 40 ou 50 ans, s'avèrera problématique sur le plan industriel et économique : il serait préférable de répartir les investissements liés au renouvellement du parc sur une période plus longue.

D'un point de vue économique, l'essentiel de l'investissement du parc est désormais amorti tandis que les charges d'exploitation ne représentent sur un parc ayant une durée de vie moyenne de 30 ans, que 10 % du coût de production de l'électricité. L'enjeu est donc de le mettre à niveau, ce qui nécessite d'importants investissements de rénovation et de sécurisation, pour faire fonctionner certains réacteurs aussi longtemps que l'Autorité de sécurité nucléaire (ASN) les jugera sûrs.

Dès lors, la décision de prolonger la durée de fonctionnement de chacun des réacteurs nécessite un renforcement de la gouvernance de l'État en la matière, en tant qu'il est garant de la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Cette décision dépend également des capacités d'EDF à démontrer que le vieillissement des éléments non remplaçables des réacteurs n'est pas préjudiciable au maintien d'un haut niveau de sûreté, mais aussi du coût des travaux d'amélioration induits par les différents réexamens décennaux de sûreté imposés par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Néanmoins, l'ASN n'exclut pas l'apparition de défauts génériques sur des réacteurs construits sur un modèle identique qui amènerait à fermer entre cinq à dix réacteurs en même temps, et ceci de manière précipitée. Il serait dès lors important de dégager dès maintenant les marges de manœuvres financières nécessaires pour se prémunir de ces éventuels défauts génériques.

2. Le remplacement du parc nucléaire actuel doit se faire de manière pragmatique et responsable

Dans son étude de 2008 sur les coûts de référence de la production électrique, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) indique que le nucléaire est la filière la plus compétitive pour la production électrique. Cependant, le rapport de la Cour des comptes consacré aux coûts de la filière électronucléaire publié en 2012, évalue le coût de production futur de Flamanville entre 70 et 90 euros par MWh pour une durée de fonctionnement de 60 ans, niveau se rapprochant du coût de production de certaines énergies renouvelables. Il sera sans doute indispensable de répartir les investissements liés au renouvellement du parc ou au développement des énergies renouvelables sur une période plus longue, qui serait rendu possible et cohérent avec des durées de fonctionnement des centrales nucléaires de 40 à 60 ans.

En effet, la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de production d'électricité 2009 – 2020 privilégie le scénario central de la prolongation au-delà de 40 ans du parc nucléaire actuel. La DGCE fait valoir que plus la durée de vie de l'installation nucléaire est longue, plus l'étalement de l'amortissement abaisse le coût de l'électricité produite sur la période, même si l'allongement de la durée de vie entraîne un alourdissement progressif de la maintenance et des travaux d'amélioration des équipements. En outre, le maintien des compétences industrielles de la filière justifie la mise en service, déjà décidée, de deux réacteurs de nouvelle génération (EPR).

Si l'on anticipe néanmoins un remplacement partiel ou total du parc nucléaire actuel, et que l'on exclut le remplacement des réacteurs électronucléaires existants par des moyens produisant des gaz à effet de serre (GES), on pourrait faire appel, soit à des réacteurs nucléaires de 3^{ème} ou 4^{ème} génération – respectivement EPR et RNR-Na, soit à des énergies renouvelables (ENR).

Or, les énergies renouvelables ne semblent pas pouvoir, dans l'état actuel de nos connaissances, se substituer dans l'immédiat à l'énergie nucléaire. Il est vraisemblable que l'électricité produite par les énergies renouvelables aura plutôt tendance d'une part à se substituer aux énergies fossiles, d'autre part à s'ajouter à la production électrique actuelle pour faire face à la hausse future de la part de l'électricité dans notre consommation d'énergie. Il est donc probable que le remplacement du parc nucléaire se ferait principalement, dans les conditions actuelles, par des réacteurs nucléaires de 3^{ème} et 4^{ème} génération. Cependant, la question de la construction de nouvelles centrales ne se pose pas immédiatement et dépend intrinsèquement de la durée effective d'exploitation du parc actuel.

3. La poursuite du nucléaire est intimement liée à la question de la gestion future des déchets et matières nucléaires

La loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs définit les grands principes de la politique nationale et les principaux jalons de recherche dans ce domaine. Elle confie à l'ANDRA la mission de mener des activités de recherche comme le projet CIGEO. Ce dernier devra franchir au cours des prochaines années une série d'étapes décisives avec le débat public en 2013, le dépôt du dossier de demande d'autorisation en 2015 et le vote d'une loi sur la réversibilité en 2016. En ce qui concerne le futur centre de stockage des déchets de faible activité à vie longue, il est demandé à l'ANDRA de proposer au Gouvernement, en 2015, un schéma industriel pour la gestion de ces déchets.

Les déchets de démantèlement sont quant à eux destinés à être stockés au Centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage (CIRES) exploité par l'ANDRA. La capacité de stockage du CIRES est de 650 000 m³, tandis que le volume total stocké était de 203 000 m³ à la fin de l'année 2011. Toutefois, les dernières estimations de production de déchets conduisent à des besoins à peu près doubles de ceux sur lesquels s'était fondé l'inventaire initial des déchets relevant de ce stockage. Les flux de déchets livrés ont amorcé une hausse en 2009, liée à des opérations de démantèlement et d'assainissement, et cette hausse est de nature à se poursuivre. Les prévisions de production de déchets de très faible activité (TFA) – tels que les déchets de démantèlement – font apparaître un flux moyen annuel de 55 000 m³ de déchets entre 2020 et 2030. La capacité autorisée en stockage au CIRES devrait dès lors être atteinte dans 20 ou 25 ans. La prise en charge des déchets TFA nécessite donc la mise en place d'une nouvelle installation de stockage ou l'extension de la capacité autorisée du centre actuel à l'horizon 2025.

B. L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DU SECTEUR NUCLÉAIRE RESTE DYNAMIQUE

Le secteur nucléaire en France reste un secteur d'activité dynamique notamment grâce à ses activités d'export à l'international et aux effets d'entraînement sur un large réseau de petites et moyennes entreprises (PME).

1. La France est le premier exportateur mondial d'équipements et de services nucléaires

La France est devenue le premier exportateur mondial d'équipements et de services nucléaires, pour un chiffre d'affaires de plusieurs milliards d'euros par an. Le 21 octobre 2013, le gouvernement britannique, EDF, Areva et deux groupes chinois, China General Nuclear Corporation (CGN) et China National Nuclear Corporation (CNNC) ont signé un contrat pour la fourniture de deux réacteurs de type EPR de troisième génération pour un montant de 18,9 milliards d'euros. La construction de ces deux réacteurs mobilisera 25 000 personnes, dont une part non

négligeable de travailleurs français. Ces exportations sont un des postes bénéficiaires les plus importants des échanges français. Il est donc vital de les préserver et de les développer en soutenant efficacement ces exportations. Le rapporteur tient également à souligner le danger que représenterait pour l'entretien de notre parc nucléaire ainsi que pour nos exportations dans ce domaine d'une perte de savoir-faire dans l'enseignement des principales connaissances nécessaires à l'industrie nucléaire.

Concentrer le soutien public à l'export sur les secteurs dans lesquels les entreprises françaises ont une compétence reconnue et un avantage comparatif fort à faire valoir permettrait de maximiser les retombées pour l'ensemble de l'économie française. Le secteur nucléaire en est un ; les renouvelables pourrait le devenir, notamment le secteur de l'éolien en mer.

2. Le secteur nucléaire génère un effet d'entraînement important pour les petites et moyennes entreprises

Les grands donneurs d'ordre du secteur nucléaire entraînent derrière eux un tissu dense de PME françaises dynamiques et innovantes qui n'auraient pas nécessairement accès aux marchés internationaux en dehors du cadre de ces grands contrats. Par exemple, près de 50 % des entreprises membres du Pôle nucléaire de Bourgogne – le cluster dédié à la construction et aux services aux îlots nucléaires et qui représente plus de 10 000 emplois – sont des PME.

L'obtention de grands contrats à l'export constitue un relais de croissance extérieur pour les PME. Le réseau de fournisseurs spécialisés – PME y compris – des grands donneurs d'ordre nucléaires représente plus de la moitié des retombées directes liées à la construction d'un réacteur EPR en termes d'activité, de création de valeur et d'emplois.

C. LE SOUTIEN PRIORITAIRE AU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES EST INDISPENSABLE

La directive 2009/28/CE sur les énergies renouvelables impose à la France un objectif de 23 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie à l'horizon 2020. La trajectoire prévue par la France pour atteindre cet objectif est présentée dans le plan national d'action en faveur des énergies renouvelables. En 2011, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie atteignait 13,1 % contre une part de 13,5 % prévue par la trajectoire.

1. Le Fonds chaleur constitue un dispositif efficace dont le renforcement est indispensable pour atteindre les objectifs de la biomasse en 2020

Engagement majeur du Grenelle Environnement, le Fonds chaleur a pour objectif de développer la production de chaleur à partir des énergies renouvelables (biomasse, géothermie, solaire thermique, et énergie de récupération). Les secteurs

concernés sont l'habitat collectif, le tertiaire, l'agriculture et l'industrie, secteurs pour lesquels l'objectif de production supplémentaire de chaleur renouvelable d'ici 2020 représente près de 5,47 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep), soit plus du quart de l'objectif global de 20 millions de tep d'énergie renouvelable supplémentaires à l'horizon 2020. La prolongation du Fonds chaleur est indispensable pour l'atteinte des objectifs de la biomasse en 2020. Aujourd'hui, 20 % de l'objectif national – 1,1 Mtep sur les 5,47 Mtep – est atteint, à un coût pour la puissance publique très faible : 38,80 euros/tep soit 3,30 euros/MWh.

En incitant les réseaux de chaleur à recourir aux énergies renouvelables et de récupération, le Fonds chaleur a également un impact positif important en termes sociaux – diminution et stabilisation de la facture de chauffage de logements sociaux pour l'essentiel – et de diversification des approvisionnements énergétiques.

La gestion de ce fonds a été confiée à l'ADEME, qui voit sa dotation en autorisations d'engagement maintenue à 590 millions d'euros. Sur cette somme, 220 millions d'euros sont destinés aux interventions du Fonds chaleur en 2014, soit un niveau d'intervention similaire à 2013.

Le rapporteur tient donc à souligner les excellents résultats obtenus par le Fonds chaleur et souhaite vivement faire ressortir la nécessité de le renforcer pour atteindre les objectifs fixés. Pour atteindre ces derniers, il faudrait atteindre 520 ktep/an de projets nouveaux en moyenne sur les huit prochaines années. Avec une hypothèse conservatrice de stabilité du coût en euros/tep, cela nécessiterait un investissement estimé à 445 millions d'euros par an. Le risque est en outre que les projets les plus rentables ayant été réalisés en premier, le niveau de soutien public nécessaire ait tendance à augmenter. Par ailleurs, le coût moyen actuel repose sur une proportion plus forte que prévu de biomasse et plus faible de solaire thermique, dont le coût est plus élevé. À côté du financement des projets, il serait également nécessaire de prévoir un renforcement de la communication et de l'animation pour faire émerger les projets.

2. Un Fonds stratégique de la forêt et du bois a été annoncé pour soutenir la filière bois énergie

L'ADEME, dans un rapport du 24 octobre 2013, rapporte que le nombre de ménages français qui se chauffent au bois a augmenté de 25 % depuis 1999, à 7,4 millions, accomplissant la moitié du chemin de l'objectif 2020. Pour autant, la filière bois fait aujourd'hui face à de nombreuses difficultés : en moins de dix ans, la filière a perdu près de 100 000 emplois et elle présentait un déficit commercial de 6,5 milliards d'euros en 2012. Par ailleurs, le morcellement de la forêt privée française constitue un frein important à l'exploitation des massifs forestiers. Pour faire face à cette situation, le Gouvernement a mis en place, en partenariat avec les acteurs de la filière bois-forêts, un programme d'action visant à valoriser la ressource nationale en bois.

Un plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois a ainsi été mis en place, dont les principales mesures seront inscrites dans le cadre de la future loi pour l'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. Pour développer la filière, le plan prévoit la mise en œuvre d'un fonds stratégique de la forêt et du bois, dont le financement a été précisé dans le cadre de l'examen de la première partie du projet de loi de finances 2014. Le fonds sera doté d'un peu plus de 30 millions d'euros répartis en trois sources de financement : (i) des crédits du programme budgétaire 149 (10 millions d'euros) ; (ii) des compensations financières pour changement d'affectation des sols en cas de défrichement (18 millions d'euros) ; (iii) et la redistribution d'une part de la taxe sur le foncier non bâti (TA-TFNB) dévolue aujourd'hui aux chambres d'agriculture (3,7 millions d'euros). Le fonds a pour objectifs d'améliorer la desserte et l'accès aux différents massifs, et de financer des actions de recherche et d'innovation en fonction des priorités arrêtées dans le cadre des stratégies nationales et régionales.

Au fonds stratégique de la forêt et du bois vient s'ajouter la mise en œuvre dans les meilleurs délais d'une deuxième génération du Fonds bois, initialement créé en 2009, géré par la Banque publique d'investissement (BPI) et recueillant à parité des fonds privés et publics pour un objectif de 40 millions d'euros.

Par ailleurs, plusieurs mesures incitatives seront inscrites dans le projet de loi de finances rectificative pour 2013. Tout d'abord, il est prévu une majoration du taux d'amortissement pour les investissements productifs dans les scieries. Un Compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA) entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2014 pour développer l'assurance contre les risques de tempête et d'incendie. Enfin, le Dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement (DEFI) sera reconduit pour encourager la mobilisation des bois et l'investissement en forêt privée.

3. La méthode de renouvellement des concessions hydroélectriques doit encore être précisée

Le choix de l'ouverture à la concurrence lors du renouvellement des concessions hydroélectriques françaises ne semble toujours pas faire l'unanimité. Les difficultés liées à une éventuelle mise en concurrence sont en effet nombreuses : la non-réciprocité du processus de remise en concurrence en Europe du fait de la diversité juridique des modes d'organisation de la filière hydraulique ; la hausse éventuelle du prix de l'électricité pour les ménages comme les électro-intensifs ; les incertitudes pour le personnel des concessionnaires sortants non directement affecté aux ouvrages sous concession ; les risques qu'entraînerait une fragmentation des vallées pour la sécurité du système électrique ; et la perte de contrôle d'une énergie renouvelable stockable et susceptible de répondre aux pics de consommation.

Dans ce contexte, il est nécessaire de trouver une solution qui permette de limiter la hausse du prix de l'électricité pour les ménages comme les industries électro-intensives tout en garantissant une gestion moderne et collaborative des concessions hydroélectriques. Si le Gouvernement envisage la mise en concurrence avec regroupement des concessions sur une chaîne d'ouvrages par vallée de façon à créer un ensemble cohérent avec une date d'échéance unique, d'autres solutions sont avancées : la mise en concurrence d'une concession unique ; l'exploitation des concessions hydrauliques par un établissement public échappant aux règles européennes en matière de mise en concurrence ; ou enfin le passage du régime de la concession à celui de l'autorisation.

La plupart de ces solutions alternatives proposent également l'intégration d'au moins 25 % de l'électricité produite par les concessions hydroélectriques à l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), tout en proposant également un accès privilégié aux industries électro-intensives.

4. La loi du 15 avril 2013 portant diverses mesures sur la tarification des éoliennes semble avoir un effet positif pour la filière éolienne

Le ralentissement du rythme d'installation de nouvelles capacités de production éoliennes observé ces dernières années est essentiellement dû à la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire conduisant à un empilement de règles contraignantes : introduction des zones de développement de l'éolien (ZDE) ; introduction de la règle des cinq mâts ; etc.

Le Gouvernement a souhaité que ce ralentissement soit provisoire et qu'un redressement soit engagé, tout en préservant deux principes : une planification régionale qui organise l'espace, et un cadre réglementaire qui assure la prise en compte de tous les enjeux environnementaux et paysagers. La loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes a permis d'en simplifier le cadre. En particulier, le dispositif des zones de développement de l'éolien et la règle des cinq mâts ont été supprimés.

Cette loi étant applicable depuis le 15 avril 2013, le recul est insuffisant pour faire un bilan de l'application de ces dispositions. Néanmoins, il semble acquis que les simplifications apportées, combinées à la révision du modèle de contrat d'achat intervenue le 29 mars 2013, ont permis de sécuriser les conditions économiques des projets en cours de développement. Les demandes de certificat ouvrant droit à obligation d'achat ainsi que les demandes de contrat d'achat semblent en effet orientées à la hausse.

5. La filière photovoltaïque française fait face à des défis d'importance

Le parc installé en France était de 1 168 MW fin 2010 et de 4 113 MW fin mars 2013. La France est ainsi en avance sur les objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements électrique qui sont de 1 100 MW installés fin 2012 et 5 400 MW en 2020.

Face à l'afflux massif de projets fin 2010, le Gouvernement a été contraint de suspendre temporairement l'application des tarifs d'achat du 10 décembre 2010 au 10 mars 2011 afin d'éviter un emballement excessif de la demande et de mettre en place une concertation avec l'ensemble des acteurs de la filière.

À l'issue de cette concertation, un nouveau cadre de soutien au photovoltaïque a été mis en place en mars 2011. Il vise à assurer un développement soutenable de la filière et à prévenir les effets d'aubaine liés à des rentabilités excessives. Il comprend un système de tarifs d'achat auto-ajustables pour les installations de puissance inférieure à 100 kWc et des appels d'offres pour les installations de puissance supérieure à 100 kWc.

La filière photovoltaïque française doit cependant faire face à des défis d'importance. Ainsi, la concurrence des pays d'Asie se fait plus pressante, ces derniers produisant à des coûts entre 20 et 30 % inférieurs aux coûts européens. Face à cette situation, des mesures d'urgence, annoncées le 7 janvier 2013, ont visé à relancer la filière photovoltaïque française. Les principales mesures d'urgence ont été :

- un doublement des volumes cible (de 200 MW/an à 400 MW) ;
- une bonification de 5 % à 10 % des tarifs d'achat pour les installations photovoltaïques dont les composants ont été réalisés au sein de l'Espace Économique Européen ;
- la revalorisation de 5 % du tarif pour les installations en intégration simplifiée au bâti ;
- le plafonnement de la baisse des tarifs d'achat à 20 % par an.

L'effet des mesures d'urgence s'est traduit par une augmentation sensible des volumes entrés en file d'attente de raccordement. La baisse concomitante des tarifs d'achat n'a pas eu pour effet de freiner ce développement.

III. ASSURER UNE TARIFICATION JUSTE ET COMPÉTITIVE DE L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE EN FRANCE

Le rapport de juillet 2012 de la commission d'enquête sénatoriale sur le coût réel de l'électricité⁽¹⁾, reprenant des éléments du rapport de la Cour des comptes sur le sujet, considère que le coût relativement bas du kilowatt heure français ne devrait pas perdurer. En effet, des investissements considérables devront être déployés au cours des vingt prochaines années pour financer la production énergétique de demain. Néanmoins, la hausse régulière du coût de l'énergie induit notamment par la transition énergétique, la prise en compte de la précarité, l'accroissement des investissements ou encore la hausse régulière du prix des matières premières fait peser un risque non négligeable sur la compétitivité de certains secteurs électro-intensifs de l'économie française. **Il est alors nécessaire de trouver un point d'équilibre pour une tarification à la fois juste mais aussi compétitive pour nos industries à l'instar de l'Allemagne.**

A. LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ VA CONTINUER À CROÎTRE PROGRESSIVEMENT

La contribution au service public de l'électricité (CSPE), créée par la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité désormais codifiée dans le code de l'énergie, est une contribution acquittée par l'ensemble des consommateurs finaux d'électricité permettant de financer les charges de service public de l'électricité. Elle est organisée par le décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004 relatif à la compensation des charges du service public de l'électricité.

La CSPE est due par tous les consommateurs finaux d'électricité en fonction du nombre de kWh consommés. Il revient à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de quantifier le coût des charges de service public et de proposer au gouvernement une contribution unitaire en euros/MWh.

La CSPE a pour objet de compenser les surcoûts que supportent les opérateurs du fait de leurs obligations de service public, soit : (i) les surcoûts résultant de l'obligation d'achat par EDF ou les entreprises locales de distribution (ELD), de l'électricité produite par certains types d'installations (éoliennes, photovoltaïque, cogénération, etc.) ; (ii) les surcoûts de production dans les zones non interconnectées (Corse ou départements d'outre-mer) par rapport au coût de production en France continentale ; (iii) les coûts résultant de la mise en œuvre des tarifs sociaux ; (iv) la moitié du budget du médiateur national de l'énergie.

En 2013, le niveau de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), qui s'élevait à 13,5 euros/MWh, doit permettre de couvrir les charges de service public de l'année et de stabiliser la dette accumulée à l'égard d'EDF, avant

(1) Rapport n° 667 (2011-2012) de M. Jean DESESSARD, fait au nom de la Commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité, déposé le 11 juillet 2012.

de commencer à la résorber à partir de 2014. Au titre de l'année 2013, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a estimé les charges prévisionnelles de service public à 5,1 milliards d'euros. Dans ce montant, les obligations d'achat d'énergie renouvelable représentent le poste le plus important (3 milliards d'euros, dont 1,89 milliard d'euros pour le photovoltaïque, soit 37,1 % du montant total de la CSPE). Viennent ensuite la péréquation tarifaire (1,4 milliard d'euros), le soutien à la cogénération au gaz naturel (527,5 millions d'euros) et le financement du tarif social de l'électricité (145,5 millions d'euros).

L'évolution de la CSPE dans les prochaines années, qui dépend de nombreux paramètres – prix de gros de l'électricité, et rythme de développement des ENR – est par nature difficile à prévoir. Toutefois, on peut estimer que, dans le cadre législatif actuel, la contribution unitaire va continuer de croître. Elle devrait être de l'ordre de 20 euros/MWh en 2015, permettant progressivement de couvrir les charges de l'année et de résorber la dette. Pour mémoire, l'équivalent allemand de la CSPE est actuellement de 52,80 euros/MWh.

1. L'accord trouvé avec EDF devrait permettre une résorption du déficit de compensation à l'horizon 2018

Le processus actuel de fixation du montant de la CSPE permettra à moyen terme d'apurer le déficit actuellement supporté par EDF. Ainsi, par lettre en date du 8 janvier 2013, le Gouvernement s'est engagé auprès d'EDF à ce que l'intégralité du déficit de compensation lui soit remboursée à horizon 2018 et que soient également compensés les coûts de portage associés à cette créance. La prise en compte de ces coûts de portage – environ 30 millions d'euros – qui a régulièrement été évoquée par la Cour des comptes, devra faire l'objet d'une disposition législative.

L'objectif de remboursement de la dette à l'horizon 2018 devrait quant à lui être atteint sans modification du plafond d'évolution annuelle de la CSPE de 3 euros/MWh.

2. La loi dite « Brottes » du 15 avril 2013 introduit de nouvelles charges pour la CSPE

La loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, dite « loi Brottes », prévoit le versement d'une prime aux opérateurs d'effacement⁽¹⁾, prime qui sera financée par la CSPE. Il revient à la CRE de proposer une méthodologie qui servira à établir cette prime. L'impact en termes de charges dépendra ensuite du volume effacé et du niveau de prime qui sera retenu.

(1) L'effacement de consommation consiste, en cas de déséquilibre offre/demande d'électricité, à provisoirement réduire la consommation d'un groupe d'acteurs, nommés opérateurs d'effacement.

Concernant la lutte contre la précarité énergétique, cette même loi a également permis d'introduire un nouveau critère d'attribution des tarifs sociaux, fondé sur le revenu fiscal de référence. Cette disposition est un prérequis nécessaire à l'extension des tarifs sociaux à 4 millions de foyers pour laquelle un décret est en cours de consultation. L'extension des tarifs sociaux devrait contribuer à augmenter les charges de CSPE imputables au tarif de première nécessité (TPN) pour atteindre 330 millions d'euros contre 145,5 millions d'euros pour l'année 2013, représentant une aide conséquente à destination de nos concitoyens les plus en difficulté (estimations de la CRE). Les tarifs sociaux représenteraient alors 7,2 % des charges de service public de l'électricité, contre 2,8 % aujourd'hui.

3. La réforme de la CSPE n'a cependant pas fait l'objet d'un consensus au cours du débat national sur la transition énergétique

Dans son rapport de juin 2012 sur la CSPE, la Cour des comptes préconisait de revoir le principe du financement par le seul consommateur d'électricité des charges de soutien aux énergies renouvelables compensées par la CSPE. L'élargissement de la CSPE à d'autres énergies que l'électricité a également été évoquée par les parties prenantes du DNTE, mais cette proposition n'a pas fait l'objet d'un consensus.

La CSPE actuelle est construite sur le principe selon lequel les consommateurs d'électricité paient pour les charges de service public de l'électricité. Cette approche a l'avantage de garantir que les factures d'électricité reflètent bien l'ensemble des coûts du système électrique, et en assurent la lisibilité. Elle présente toutefois l'inconvénient de faire financer le développement des énergies renouvelables électriques à partir de l'électricité, largement décarbonée en France du fait du parc nucléaire. Ainsi, elle pèse sur la facture des consommateurs d'électricité, qui subit par ailleurs d'autres effets haussiers du fait de la hausse des investissements dans les réseaux et le parc de production.

Un élargissement de l'assiette de la CSPE supposerait un changement de logique : il pourrait s'agir de faire financer l'ensemble des coûts de la transition énergétique et de son accompagnement par les tarifs sociaux par l'ensemble des consommations d'énergie. Les charges financées par la CSPE auraient alors vocation à inclure, non seulement le développement des renouvelables électriques, mais aussi – au moins en partie – celui des renouvelables thermiques. À l'inverse, certaines charges spécifiques à l'électricité, comme la péréquation tarifaire électrique devraient rester financées par le seul consommateur d'électricité.

Une telle évolution ne semble pour autant pas envisageable dans l'immédiat car elle pénaliserait particulièrement les consommateurs de gaz naturel, dont les prix vont déjà augmenter à la suite de l'introduction de la contribution climat énergie (CCE).

B. LE COÛT DE L'ÉNERGIE DOIT TOUTEFOIS RESTER COMPÉTITIF POUR LES INDUSTRIES ÉLECTRO-INTENSIVES EN FRANCE

Le prix de l'énergie en France est encore très compétitif par rapport à celui de nos voisins européens. Les chiffres compilés par l'institut de statistiques européen Eurostat pour les consommateurs domestiques au deuxième semestre 2012 montrent que le kilowattheure, toutes taxes comprises, varie du simple à plus du triple en Europe, entre le Danemark et la Macédoine. La France se situe quant à elle à la 13^{ème} place dans l'ordre croissant des tarifs (0,14 euro le kilowattheure), loin derrière l'Allemagne (0,26 euro le kilowattheure). Il est important pour l'industrie électro-intensive française de maintenir cet atout.

1. La hausse du prix de l'électricité induit notamment par la transition énergétique ne doit pas porter une atteinte excessive à la compétitivité de l'industrie française

En France, le parc nucléaire actuel, toutes dépenses intégrées, démantèlement et gestion des déchets radioactifs compris, produit actuellement avec les installations hydroélectriques existantes, l'énergie la moins chère envisageable par rapport aux autres technologies disponibles, ainsi que l'a confirmé la Cour des comptes dans ses rapports successifs.

À l'inverse, la maturité économique des énergies renouvelables est encore conditionnée aux progrès techniques futurs. Même si la recherche dans ce domaine va certainement permettre d'abaisser les coûts unitaires, la modification et la multiplication des lieux de production d'énergie induits par le développement des énergies renouvelables, ainsi que le nécessaire développement des interconnexions entre les réseaux de transport d'électricité nationaux et internationaux, rendent inévitable un accroissement des investissements à destination des réseaux de transport d'électricité et de la recherche sur le stockage stationnaire de l'énergie.

Pour faire face à cet accroissement des investissements à destination des réseaux de transport d'électricité, le tarif payé par les utilisateurs du réseau - réglementé par les pouvoirs publics - devrait progressivement augmenter. Le Tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), qui assure aujourd'hui 90 % des recettes d'ERDF, a été récemment actualisé - TURPE 3bis - à la suite de l'annulation du TURPE 3 par le Conseil d'État. Il permet à ERDF de financer ses activités, d'assurer sa mission d'entretien du réseau et de le moderniser. Toutefois, l'attente et l'incertitude relatives à la définition des nouveaux tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE 4) par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) privent ERDF de 50 millions d'euros d'investissements par mois.

De plus, dans son rapport d'analyse des coûts d'EDF du 4 juin 2013, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a montré que la hausse des tarifs pour les entreprises, nécessaire pour couvrir les coûts d'EDF comme le prévoit la loi, devrait être en 2013, de 5,8 % pour le tarif jaune et de 3,8 % pour le tarif vert

si la durée d'amortissement des centrales nucléaires est fixée à 50 ans ou de 2,7 % pour le tarif jaune et 0,0 % pour le tarif vert dans le cas d'une durée d'amortissement de 40 ans. Cette hausse inclut la remise à niveau des tarifs hors taxes, qui n'ont pas augmenté suffisamment par le passé, ainsi que l'augmentation des coûts de fourniture et de transport entre 2012 et 2013 sous l'effet d'une politique d'investissements dynamique et d'une augmentation des charges opérationnelles. Pour 2014 et 2015, la hausse annuelle sera de 3,4 % pour le tarif jaune et de 3,7 % pour le tarif vert.

Dès lors, si l'électricité française restera à l'avenir l'une des moins chères d'Europe, il n'en reste pas moins qu'une hausse importante mais nécessaire des tarifs pourra à terme avoir des conséquences significatives sur la compétitivité énergétique française.

2. Le maintien des tarifs réglementés pour les industriels français et leur juste évaluation constitue un enjeu crucial

La part des coûts de production liée à l'utilisation d'énergie pour un industriel en France dépend principalement de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), dont les volumes d'allocation et le prix sont établis par les pouvoirs publics et reflètent les conditions techniques et économiques de fonctionnement du parc nucléaire. Ce prix régulé, établi sur la base d'un outil de production déjà largement amorti et de paramètres relativement peu volatils, pourrait en outre être déterminé sur plusieurs années, afin de donner de la visibilité aux acteurs et favoriser l'émergence et le développement de contrats pluriannuels de fourniture d'électricité, comme l'a recommandé la CRE dans son premier rapport sur le fonctionnement des marchés de détail.

Trois facteurs pourraient toutefois venir modifier à brève échéance – à partir de 2016 – les déterminants de la part énergie : l'éventuelle atteinte du plafond légal de 100 TWh pour les volumes d'ARENH, obligeant à leur rationnement pour les fournisseurs, et par voie de conséquence les consommateurs ; et l'éventuelle prise en compte progressive, dans la facture des consommateurs finals, des coûts de développement de nouvelles capacités de production d'électricité de base.

Certains industriels électro-intensifs français disposent par ailleurs d'un contrat d'approvisionnement de très long terme auprès d'EDF, Exeltium, conclu avant la mise en place de l'ARENH. Ce contrat, s'il internalise les principaux paramètres techniques, économiques et financiers représentatifs de l'environnement économique prévalant au moment de la signature, ne pouvait en revanche prendre en compte le risque lié à d'éventuelles évolutions du cadre juridique du marché de l'électricité. Le dispositif ARENH, introduit par la suite, offre aux clients des possibilités d'approvisionnement, pour un produit en première approche similaire, à un niveau de prix aujourd'hui plus compétitif que le prix du contrat Exeltium. Cette situation remet en question l'intérêt du contrat, au moins à court terme, pour les industriels électro-intensifs.

3. Une coopération européenne renforcée sur la tarification de l'énergie doit être envisagée notamment avec l'Allemagne

Dans son rapport de juin 2013, la CRE dresse une analyse comparative de la compétitivité des entreprises électro-intensives en énergie en France et en Allemagne. Les électro-intensifs allemands bénéficient ainsi, outre d'un éventail très large d'exonérations fiscales particulièrement avantageuses, d'une exonération partielle ou totale du tarif d'accès au réseau.

En effet, l'exonération des coûts de transport en Allemagne pour les gros clients industriels permet une réduction significative de leur facture. La Commission européenne a dès lors annoncé, le 6 mars 2013, qu'elle allait procéder à une enquête approfondie sur l'aide potentielle que cela constituait en faveur des industries électro-intensives allemandes. En effet, alors qu'en 2013 le prix payé par un industriel Outre-Rhin était encore supérieur à celui acquitté par un industriel français, la situation devrait s'inverser en 2014.

Dans un autre domaine, l'Allemagne étudie la mise en place d'un système de compensation des coûts indirects du CO₂, qui permet une réduction des factures énergétiques, l'approvisionnement des clients allemands, réalisé essentiellement sur le marché de gros, étant éligible à cette compensation. L'impact de la mise en œuvre d'une telle compensation en France dépend fortement des niveaux des prix de marché de l'électricité et du CO₂. Des prix de marché bas et un coût de CO₂ élevé rendraient un approvisionnement sur le marché de gros, net de cette compensation, plus compétitif qu'un approvisionnement à l'ARENH et modifieraient la stratégie des fournisseurs de clients industriels français.

Cette situation ne fait que renforcer l'idée selon laquelle un approfondissement de la coopération européenne est nécessaire dans le domaine de la tarification de l'énergie.

IV. PROMOUVOIR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Le débat national sur la transition énergétique (DNTE), dont les synthèses et les recommandations donneront lieu au dépôt d'un projet de loi sur la transition énergétique courant printemps 2014, a posé un objectif ambitieux de réduction de 50 % la consommation énergétique finale à échéance 2050 – par rapport à la consommation constatée en 2012. Cet objectif s'insère dans l'objectif d'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique de l'Union européenne en 2020 fixé par la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

A. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS ET SOCIAUX EST FINANCÉE PAR UN ENSEMBLE DE LEVIERS

Un Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) a été mis en place, avec comme cible la rénovation énergétique de 500 000 logements à l'horizon 2017, dont 120 000 logements sociaux. Ce plan permettra à la fois de diminuer de 38 % les consommations d'énergie du secteur du bâtiment à l'horizon 2020, mais aussi de réduire la précarité énergétique des ménages et de développer l'emploi dans le secteur de la rénovation énergétique. Pour parvenir à de tels résultats, un ensemble de leviers a été mis en œuvre.

1. La mobilisation de l'ANAH doit favoriser la rénovation énergétique du parc immobilier privé

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) aide les propriétaires occupants sous plafond de ressources et les propriétaires bailleurs pour la réalisation de travaux d'amélioration de l'habitat. Le plafond de ressources donnant accès aux aides de l'ANAH a par ailleurs été relevé et 46 % des Français sont désormais éligibles.

Le programme *Habiter mieux*, géré par l'ANAH, vise à réaliser des travaux de rénovation thermique pour 300 000 ménages propriétaires occupants en situation de précarité énergétique. Il est pourvu de 1,35 milliard d'euros sur la période 2010-2017. Pour lutter contre la précarité énergétique, les conditions d'accès au programme ont été élargies (revalorisation des plafonds de ressources ; ouverture aux propriétaires bailleurs et aux copropriétés dégradées) et les taux de subvention ont été améliorés.

La subvention complémentaire aux aides de l'ANAH – dite prime FART (Fonds d'aide à la rénovation énergétique) – est quant à elle portée de 1 600 euros à 3 000 euros, cette prime pouvant être majorée par les collectivités territoriales.

Enfin, pour inciter les bénéficiaires éventuels à engager des travaux de rénovation énergétique, un dispositif public de conseil et d'accompagnement des ménages a été mis en place. Cette mesure se traduit au niveau national par un site internet et une plateforme téléphonique qui orientent les particuliers dans leur démarche. Ce dispositif est relayé au niveau local par la mise en place d'un guichet unique de la rénovation énergétique au niveau des directions départementales du territoire (DDT).

2. L'éco-prêt locatif social (PLS) vise à favoriser la rénovation des logements sociaux

L'éco-PLS distribué par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) finance depuis 2009 la rénovation énergétique des logements sociaux les plus énergivores.

Une nouvelle version de l'éco-prêt locatif social est distribuée par la Caisse des dépôts et consignations depuis février 2012 afin d'atteindre l'objectif de 70 000 logements rénovés par an. Ce prêt renouvelé dispose des mêmes conditions d'éligibilité que l'ancien éco-prêt. Le taux est variable, indexé sur le livret A et fonction de la durée du prêt qui peut être comprise entre 15 et 25 ans. Au 1^{er} janvier 2013, 23 000 logements étaient concernés par une demande d'éco-PLS.

Depuis l'annonce des mesures constituant le plan d'investissement pour le logement, des améliorations ont été apportées à ce dispositif afin d'atteindre un rythme de rénovation énergétique annuel de 120 000 logements sociaux à l'horizon 2017.

3. Le taux réduit de TVA pour les travaux de rénovation énergétique dans les logements doit favoriser le développement d'une offre nationale

Le plan d'investissement pour le logement du 21 mars 2013 prévoyait la mise en place par le projet de loi de finances 2014 d'un taux réduit de TVA de 5,5 % applicable à la construction de logements sociaux et aux travaux de rénovation des logements sociaux. Ce taux sera applicable aux constructions et travaux livrés après le 1^{er} janvier 2014. Le coût de cette mesure devrait atteindre 350 millions d'euros en 2014.

L'objectif est de relancer la construction et la rénovation de logements sociaux par le développement d'une offre nationale.

4. Le fonds national de garantie pour la rénovation thermique doit favoriser la mobilisation des organismes de financement en faveur de la rénovation

Lors de la conférence environnementale, il a été annoncé la création d'un fonds national de garantie de la rénovation énergétique. Ce fonds permettra de décharger les ménages de l'avance des frais et d'assimiler les prêts de rénovation thermique aux prêts immobiliers. En effet, les travaux de rénovation énergétique nécessitent que des sommes importantes soient mobilisées et restent donc souvent inaccessibles aux ménages les plus modestes.

Ce fonds sera créé par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et mis en place dès l'année prochaine. Il devrait permettre à la CDC de se porter caution auprès des banques pour les ménages les plus modestes leur permettant de bénéficier de prêts dans de bonnes conditions de taux et de durée ainsi que d'assurer l'avance des frais de travaux.

La finalisation des modalités d'intervention de ce fonds est cours.

B. L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO ET LE CRÉDIT D'IMPÔT DÉVELOPPEMENT DURABLE SONT DésORMAIS OPTIMISÉS POUR FAVORISER LES RÉNOVATIONS LOURDES

Les deux principaux outils de financement des travaux de rénovation énergétique du parc privé, le crédit d'impôt développement durable et l'éco-prêt à taux zéro, seront optimisés, à enveloppe globale constante, pour favoriser les rénovations lourdes à partir de 2014.

1. L'éco-prêt à taux zéro reste un dispositif dont l'efficacité est contestée

L'éco-PTZ a permis de financer entre 2009 et 2012 la rénovation énergétique lourde d'environ 220 000 logements, pour une dépense fiscale totale estimée à environ 670 millions d'euros. L'objectif initial de 760 000 prêts distribués sur cette période est toutefois loin d'être atteint.

Pour 2012, seuls 34 000 éco-prêts ont été distribués, pour une dépense fiscale estimée à 95 millions d'euros. Au vu des premiers résultats 2013, ce chiffre ne devrait pas être dépassé cette année. Aussi, au regard de la tendance observée, il n'est pas envisageable d'atteindre la perspective de 400 000 éco-prêts par an à compter de 2013.

Pour inverser cette tendance, la loi de finances initiale pour 2012 a mis en œuvre des ajustements à l'éco-PTZ visant à renforcer l'incitation financière en faveur des rénovations lourdes pour lesquelles la durée de remboursement de l'éco-PTZ a ainsi été allongée de 10 à 15 ans.

Le projet de loi de finance 2014 pose quant à lui un principe d'éco-conditionnalité : seuls les travaux réalisés par les entreprises satisfaisants à des critères de qualification « Reconnu Grenelle Environnement » seront éligibles aux dispositifs. Il élargit également les possibilités de cumuler le crédit d'impôt développement durable (CIDD) et éco-PTZ en optimisant l'ancien plafond de revenu de 30 000 euros qui fonctionne désormais par paliers en fonction du nombre de personnes déclarées dans le foyer fiscal : 25 000 euros pour une personne seule et 35 000 euros pour un couple.

2. Le crédit d'impôt développement durable fait l'objet d'une simplification et d'un recentrage sur deux composantes

De 2005 à 2011, plus de 9 millions de travaux ont été déclarés au titre du CIDD en France métropolitaine et plus de 7 millions de logements ont été rénovés grâce à ce dispositif. La dépense fiscale sur cette même période s'élève à 13 milliards d'euros pour 46 milliards d'euros de dépenses déclarées par les ménages. Le CIDD a jusqu'à présent répondu aux principaux objectifs qui lui ont été assignés. Cependant, entre 2008 et 2010, le taux moyen subventionné via le CIDD a baissé régulièrement – passant de 34 % à 23 % – et le nombre de bénéficiaires également.

Pour inverser cette tendance, et pour inciter à la réalisation de travaux lourds, les différents taux du CIDD sont simplifiés par le projet de loi de finances 2014 pour laisser place à deux taux uniques – contre dix auparavant : (i) 15 % pour des travaux éligibles engagés seuls et sous conditions de ressources ; (ii) 25 % pour un bouquet de travaux éligibles.

Dans un souci d'optimisation du crédit d'impôt, il a été décidé par le Gouvernement de recentrer les travaux éligibles au CIDD sur deux axes : (i) les travaux d'isolation thermique ; (ii) les travaux d'installation de système énergie renouvelable ne bénéficiant pas d'autres subventions. Ainsi, le dispositif ne couvre plus l'installation d'appareil de régulation de chauffage, les systèmes de récupération d'eaux pluviales et les travaux photovoltaïques.

Enfin, une prime forfaitaire de 1 350 euros disponible à partir de septembre 2013 est attribuée aux ménages aux revenus modestes ou moyens pour la réalisation d'un bouquet de travaux de rénovation énergétique éligibles au CIDD, c'est-à-dire un bouquet d'au moins deux actions. Cette prime sera financée par le Fonds de soutien à la rénovation énergétique de l'habitat (FSREH) nouvellement créé, et abondé de 135 millions d'euros issus du redéploiement du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART). Cette prime devrait permettre de contribuer au financement la rénovation énergétique d'environ 100 000 logements d'ici mi-2015.

C. LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR L'EFFICIENCE DU DISPOSITIF DES CERTIFICATS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE (CEE)

Le dispositif des CEE repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie. Un objectif d'économies d'énergie est défini puis réparti entre les opérateurs en fonction de leurs volumes de ventes. Cet objectif est assorti d'une pénalité financière pour les vendeurs d'énergie ne remplissant pas leurs obligations dans le délai imparti. Les certificats d'économies d'énergie sont attribués, sous certaines conditions, aux acteurs réalisant des actions d'économies d'énergie.

1. Un dispositif dont les objectifs sont remplis avec une certaine aisance et qui sera amené à être prolongé

Les objectifs de la première période (du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2009) étaient fixés à un niveau faible pour permettre aux acteurs de s'organiser (54 TWh cumac). Ils ont été sensiblement dépassés (65 TWh cumac). Les objectifs de la deuxième période (du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2013) ont été fixés à un niveau sensiblement plus élevé (345 TWh cumac). Ils seront globalement dépassés, puisque les résultats à la date du 31 juillet 2013 s'élèvent à 351 TWh cumac. Ainsi, jusqu'à présent, les objectifs ont-ils été remplis avec une relative aisance.

À la suite de l'annonce, le 15 mai 2013, du lancement d'une période intermédiaire à partir du 1^{er} janvier 2014 assurant la continuité avec la troisième période du dispositif, le Gouvernement a décidé de prolonger d'un an la deuxième période, en maintenant le taux d'effort constant. La deuxième période se finira donc le 31 décembre 2014 au lieu du 31 décembre 2013. Le taux d'effort en matière d'obligation d'économies d'énergie sera constant, avec un niveau d'obligation pour 2014 de 115 TWh cumac.

La troisième période débutera ainsi le 1^{er} janvier 2015. Son objectif d'économies d'énergie sera d'au moins 200 TWh cumac par an, conformément aux engagements de la France dans le cadre de l'article 7 de la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique. Les caractéristiques de cette nouvelle période s'appuieront en particulier sur les concertations menées par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) en 2012 et 2013.

2. Le rapport de la Cour des comptes a mesuré le coût réel du dispositif tout en proposant quelques améliorations

D'après le rapport du 16 octobre 2013 de la Cour des comptes, le coût moyen unitaire sur la deuxième période pour la plupart des obligés est d'environ 0,4 c€/kWh cumac, ce qui représente une dépense totale d'environ 1,4 milliard d'euros. En réalité, le coût total a été plus important, EDF ayant un coût d'obtention de ses certificats sensiblement supérieur à la moyenne.

Ce coût unitaire varie en effet selon les « modèles » d'obtention des certificats mis en œuvre par les obligés : les nouveaux obligés de la deuxième période ont développé des systèmes reposant sur le versement de primes directement aux ménages réalisant des travaux, qui semblent moins coûteux que les modèles mis en œuvre par les obligés « historiques » (EDF et GDF) s'appuyant notamment sur des réseaux de professionnels du bâtiment. Il est probable que les modèles vont progressivement se rapprocher.

Parmi ses recommandations, la Cour des comptes suggère notamment d'orienter une part plus importante du dispositif vers les ménages en précarité énergétique et juge, à l'instar des acteurs du dispositif, que la gestion matérielle des CEE effectuée par l'administration est d'une grande lourdeur et insuffisamment transparente.

SECONDE PARTIE : LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT D'AVENIR POUR ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE

Le 9 novembre 2013, le Premier ministre a annoncé un Programme d'investissement d'avenir (PIA 2) de 12 milliards d'euros ayant vocation à prendre le relais du premier PIA. Sur ces 12 milliards d'euros, 2,3 milliards d'euros sont consacrés aux domaines de la transition énergétique et écologique, ainsi qu'à la construction urbaine durable. Les programmes 403 et 404 du projet de loi de finances 2014 traduisent cette volonté et visent à orienter une part des nouveaux investissements d'avenir vers les projets qui permettront de mener à bien la transition énergétique et écologique, pour un montant d'investissement total de 1,57 milliard d'euros.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PIA 2 POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

(en millions d'euros)

| Programme | Intitulé des actions | Opérateur | Crédits |
|---|---|------------------|----------------|
| 403. Innovation pour la transition écologique et énergétique | 01. Démonstrateur de la transition écologique et énergétique | ADEME | 800 |
| | 02. Transport de demain | ADEME | 300 |
| 404. Projet industriel pour la transition écologique et énergétique | 01. Usine sobre : prêts verts | BPI | 70 |
| | 02. Projets industriels d'avenir pour la transition énergétique | BPI | 400 |
| Totaux | | | 1 570 |

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 403 RELATIF À L'INNOVATION POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Ce programme a pour objectif d'accompagner les projets exemplaires dans les domaines de la biodiversité, de l'économie circulaire, de la prise en compte des enjeux de santé dans le domaine environnemental, de la décarbonisation des usages de l'énergie, des énergies renouvelables, et des véhicules et infrastructures de transport respectueux d'un développement durable. Les crédits ouverts au titre du programme 403 s'élèvent à 1,1 milliard d'euros.

1. L'essentiel des crédits du programme vise à développer des démonstrateurs de la transition écologique et énergétique

Le programme vise à susciter des démonstrateurs de recherche en matière d'énergie décarbonées et de transition énergétique et écologique. En ce qui concerne les démonstrateurs dans le domaine de la transition énergétique, il s'agit de démontrer, en conditions réelles d'utilisation, la viabilité et l'efficacité des technologies permettant d'économiser de l'énergie ou des ressources naturelles et de réduire les émissions de CO₂ à pouvoir énergétique équivalent. S'agissant des démonstrateurs dans le domaine de la transition écologique, l'enjeu est de faire émerger des modèles d'affaires permettant de valoriser économiquement des technologies de dépollution ou de traitement, de prendre en compte des enjeux de santé dans le domaine environnemental et enfin de valoriser des technologies de préservation de la biodiversité.

L'action se présente sous la forme d'un cofinancement par le PIA avec les industriels, les laboratoires partenaires et les collectivités territoriales des coûts de recherche et de développement de ces démonstrateurs. Ces dépenses prendront la forme de subventions à hauteur de 100 millions d'euros ; d'avances remboursables à hauteur de 550 millions d'euros ; et d'une prise de participation dans les entreprises à hauteur de 150 millions d'euros.

2. Une partie des crédits est consacrée au soutien des projets innovants et structurants pour le développement des transports de demain

L'action vise à développer et promouvoir des technologies, des infrastructures et des organisations en matière de déplacements, permettant de réduire significativement les consommations d'énergie fossile et les émissions de gaz à effet de serre et de polluants, de favoriser la politique de report modal et de renforcer la sécurité des transports.

L'action se présente sous la forme d'un cofinancement par le PIA avec des consortia, pilotés par des entreprises et associant des PME et des laboratoires publics, ou par des entreprises directs, des coûts de développement des projets innovants. Ces dépenses prendront la forme de subventions à hauteur de 100 millions d'euros, et de prise de participation à hauteur de 200 millions d'euros.

Le programme permet ainsi de soutenir les efforts de déploiement des infrastructures de charge pour véhicules électriques ; d'accompagner les projets en faveur de l'utilisation « GNL » par les navires et les bateaux fluviaux ; de soutenir les applications automobiles de l'hydrogène ; ou encore le développement de véhicules automobiles autonomes.

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 404 RELATIF AUX PROJETS INDUSTRIELS POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Ce programme vise à accompagner l'investissement des filières industrielles dans les projets qui permettront de mener à bien la transition énergétique et écologique. Les crédits ouverts au titre du programme 404 s'élèvent à 470 millions d'euros.

1. Le programme vise à accompagner l'investissement des filières industrielles d'avenir pour la transition écologique et énergétique

Il s'agit d'une part de soutenir les investissements de modernisation du parc industriel de nature à renforcer la performance environnementale et la compétitivité de l'industrie, par des produits de financement bonifiés ou les « prêts verts ». Cette action vise à inciter les entreprises à être plus sobres via des économies d'énergie et de matières premières, une diminution des rejets industriels, et une moindre utilisation des produits dangereux. Les 70 millions d'euros de crédits ouverts sur cette action serviront à la garantie et à la bonification d'une enveloppe de prêts verts de 340 millions d'euros gérés par l'EPIC BPI-Groupe.

Il s'agit d'autre part de soutenir les projets industriels les plus structurants pour chacune des filières industrielles qui contribuent directement à la transition énergétique et écologique ainsi que pour les filières du bâtiment durable. Cette action vise à soutenir la montée en puissance des entreprises des filières vertes. Les crédits ouverts au titre de cette action s'élèvent à 400 millions d'euros, ce qui représente 85 % des crédits alloués au programme. Ces 400 millions d'euros se divisent en 125 millions d'euros de subventions, 50 millions d'euros d'avances remboursables et 225 millions d'euros de prises de participations.

2. La Banque publique d'investissement (BPI) sera l'opérateur principal de ce programme

La Banque publique d'investissement (BPI) joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre des investissements d'avenir et se voit ainsi confier par l'État des fonds dédiés au financement des entreprises. Dans ce cadre, la BPI sera l'opérateur des actions du programme 404. Des conventions spécifiques seront signées entre l'État et la BPI pour chacune des actions du programme. Celles-ci préciseront notamment les modalités de gouvernance des actions mises en place ; les modalités d'élaboration des textes des appels à manifestation d'intérêt ; les critères d'analyse des projets et le processus d'instruction et de sélection des bénéficiaires ; les critères d'éligibilité et les modalités de suivi et d'évaluation spécifique de l'impact des « prêts verts ».

TROISIÈME PARTIE :

LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

La création du compte d'affectation spécial (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) a permis de régulariser la gestion du compte FACÉ, qui était inscrit et géré jusqu'alors dans les comptes d'EDF, en l'intégrant dans les comptes de l'État. Si la mise en œuvre du CAS a été initialement difficile, la situation semble désormais pleinement satisfaisante.

A. LES RECETTES DU COMPTE SONT ÉVALUÉES À 377 MILLIONS D'EUROS POUR 2014

Les règles de gestion d'un CAS imposent que les dépenses (en termes d'AE et de CP) suivent le rythme et le niveau des recettes constatées dans l'année. Il convient donc que le niveau des recettes 2014 soit au moins égal au niveau des dépenses qui seront réalisées en 2014, c'est-à-dire les dépenses de l'année 2014 et celles des années antérieures s'agissant d'un programme dont les travaux peuvent se dérouler sur plusieurs années.

Le taux de la contribution au CAS FACÉ est fixé annuellement par un arrêté ministériel. Cette contribution est assise sur le nombre de kilowattheures distribués aux clients à partir des ouvrages exploités en basse tension l'année précédant celle du versement de la contribution. À ce titre, l'arrêté du 21 août 2013 fixe le taux 2013 de cette contribution à 0,03614 centime d'euro par kilowattheure pour les communes de moins de 2 000 habitants, et à 0,1807 centime d'euro par kilowattheure pour les autres communes. Le projet de budget du CAS FACÉ prévoit sur cette base des recettes constantes évaluées à 377 millions d'euros pour 2014.

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 793 SONT PRINCIPALEMENT DESTINÉS À LA SÉCURISATION DES RÉSEAUX BASSE TENSION EN FILS NUS

Le programme 793 *Électrification rurale* est la traduction financière du soutien aux actions de renforcement du réseau d'électrification rurale prévues au septième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il prévoit 369,6 millions d'euros, ce qui représente 98 % des crédits ouverts au titre du CAS FACÉ. Ce programme est réparti au sein de diverses actions visant des finalités spécifiques : renforcements des réseaux ; extensions des réseaux ; enfouissement et pose en façade ; sécurisation fils nus ; et sécurisation des fils nus de faible section. S'y ajoute depuis cette année deux

nouvelles actions : déclarations d'utilité publique très haute tension (DUP-THT) concernant les aides versées en contrepartie des contraintes liées à la création d'une ligne très haute tension, et intempéries concernant le renforcement anticipé de réseaux altérés par d'éventuelles intempéries.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION DU PROGRAMME 793

(en millions d'euros)

| Actions | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|---|----------------------------|---------------------|
| Renforcement des réseaux | 184 | 184 |
| Extension des réseaux | 46,7 | 46,7 |
| Enfouissement et pose en façade | 55,5 | 55,5 |
| Sécurisation des fils nus (hors faible section) | 39 | 39 |
| Sécurisation des fils nus de faible section | 42 | 42 |
| Fonctionnement | 1,4 | 1,4 |
| DUP-THT (1) | 0,5 | 0,5 |
| Intempéries | 0,5 | 0,5 |
| Total | 369,6 | 369,6 |

(1) Déclarations d'utilité publique - Très haute tension (DUP-THT)

Source : projet de loi de finances pour 2014

1. Les aides du programme 793 visent principalement à améliorer la qualité de la distribution et à financer une partie de l'extension du réseau

En 2013, les aides pour les travaux de renforcement ont été séparées de celles destinées à l'extension des réseaux. La création d'une action spécifique extensions des réseaux vise à prendre en compte les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui fixe les modalités de financement des frais d'extension, notamment dans le cadre des opérations d'urbanisme, ce qui limite l'objet de la participation du CAS FACÉ à ces projets.

Les actions *Renforcement* et *Extension* des réseaux constituent le premier poste des travaux aidés. En constante progression depuis le début des années 2000, il est actuellement stabilisé aux environs de 230,7 millions d'euros et représente plus de 62 % des aides du programme 793.

2. L'accent est également mis sur la résorption à terme des fils nus faible section fortement vulnérables aux intempéries

L'accent a été mis sur l'action *Sécurisation fils nus faible section*. En effet, les réseaux de basse tension en fils nus sont particulièrement vulnérables en cas de fortes intempéries et, notamment, ceux de faible section. Leur sécurisation passe par leur remplacement par du fil isolé torsadé ou par leur enfouissement. Le maintien de l'enveloppe actuelle en la matière devrait permettre l'éradication des fils nus faible section en une dizaine d'années.

Dès lors, les actions *Sécurisation fils nus* et *Sécurisation fils nus de faible section* constituent le second poste des travaux aidés du programme 793. Les deux sous-programmes représentent actuellement 81 millions d'euros, soit un peu plus de 21 % des aides du programme 793.

C. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 794 CONTRIBUTENT À L'ALIMENTATION DES SITES ISOLÉS EN OUTRE-MER

Le programme 794 *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries* prévoit 7,4 millions d'euros pour 2014 en AE et en CP. Il finance les actions ponctuelles intervenant sur le réseau de distribution d'électricité, menées au titre du huitième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales. L'objectif premier de ce programme est le financement d'unités de production décentralisées d'électricité, notamment dans les départements et régions d'outre-mer. Il favorise également la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, pour éviter des extensions trop coûteuses des réseaux.

Par ailleurs, ce programme permet également d'encourager diverses autres actions, dont le bien-fondé fait l'objet d'un examen au cas par cas : installation de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables au bénéfice de sites isolés hors DROM ; action de maîtrise de l'énergie permettant de différer voire d'éviter une solution classique d'extension ou de renforcement des réseaux.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION DU PROGRAMME 794

(en millions d'euros)

| Actions | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|---|-----------------------------------|----------------------------|
| Sites isolés | 2 | 2 |
| Installations de proximité en zone non interconnectée | 4 | 4 |
| Maîtrise de la demande d'énergie | 1,4 | 1,4 |
| Total | 7,4 | 7,4 |

Source : projet de loi de finances pour 2014

D. LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS OBSERVÉE EN 2012 SEMBLE DÉSORMAIS EN VOIE DE NORMALISATION

La sous-consommation des crédits observée en 2012 était principalement due aux délais de définition et de mise en œuvre des procédures. Cette situation ne devrait donc pas se renouveler à l'avenir, comme le montre l'augmentation du rythme de consommation à la fin de l'exercice 2012. Toutefois, un délai supplémentaire a dû être accordé, de manière exceptionnelle, aux collectivités pour leur permettre de présenter leurs demandes de financement jusqu'au 31 mars 2013.

Concernant le programme d'aides 2013, les recettes du CAS FACÉ s'élèvent à 278,6 millions d'euros à la fin du mois de septembre et génèrent un même montant d'autorisations d'engagement. Le montant des recettes doit être comparé au montant total de 377 millions d'euros qui doit être engagé au titre du programme 2013.

Il convient de relever que le report de l'année 2012 sur l'année 2013 s'est élevé à 66,4 millions d'euros en AE et 124,4 millions d'euros en CP. Sur les 66,4 millions d'euros d'AE, 64,6 millions d'euros ont été engagés à la fin du mois de mars.

À la fin du mois de septembre, la consommation en AE s'élève à 257 millions d'euros dont 64,6 millions d'euros au titre des reports 2012 et en CP 247,5 millions d'euros dont la majeure partie sont des programmes des années antérieures.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Philippe Martin, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et de M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche lors de la commission élargie du 7 novembre 2013 à 15 heures ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et des comptes spéciaux qui y sont associés, les crédits du budget annexe Contrôle et exploitation aériens et l'article 63, rattaché.

*Suivant l'avis favorable de Mme Annick Girardin, M. Marc Goua, M. Jean-Claude Fruteau, M. Alain Rodet et M. Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de M. Hervé Mariton, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

*La Commission **adopte** ensuite suivant l'avis favorable de M. Marc Goua, rapporteur spécial, les crédits du compte spécial Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

ANNEXE 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR
SPÉCIAL

Par ordre chronologique des auditions

Fédération nationale du bois (FNB)

– M. Nicolas Douzain-Didier, délégué général.

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

- M. Philippe de Ladoucette, président ;
- M. Jean-Yves Ollier, directeur général ;
- Mme France de Saint-Martin ;
- M. Christophe Leiminger.

Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

- M. Bernard Bigot, administrateur général ;
- M. Jean-Pierre Vigouroux ;
- M. Christophe Gegout, direction financière.

Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

- M. Pierre-Franck Chevet, président ;
- M. Jean-Jacques Dumont, commissaire ;
- M. Jean-Christophe Niel, directeur général ;
- M. Alain Delmestre, directeur général adjoint ;
- Mme Evangelia Petit, chef de bureau.

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- M. Bruno Lechevin, président ;
- Mme Virginie Schwarz, directrice générale déléguée ;
- M. Rémi Chabrilat, directeur adjoint aux énergies renouvelables.

Électricité réseau distribution France (ERDF)

- Mme Michèle Bellon, présidente du Directoire ;
- Mme Catherine Halbwachs, directeur du pôle affaires institutionnelles.

Union française de l'électricité (UFE)

- M. Robert Durdilly, président ;
- Mme Audrey Zermati, déléguée générale adjointe.

Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)

- Mme Marie-Claude Dupuis, directrice générale ;
- Mme Gaëlle Saquet, secrétaire générale.

Réseau de transport d'électricité (RTE)

- M. Dominique Maillard, président ;
- M. Stéphane Cossé, directeur des relations institutionnelles.

Électricité de France (EDF)

- M. Thomas Piquemal, directeur exécutif ;
- M. Bertrand Le Thiec, responsable de la communication institutionnelle.

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

- M. Jean-louis Bal ;
- M. Alexandre de Montesquiou ;
- Mme Sabrina Fuseliez.

France biomasse et Union de la coopération forestière française

– M. Cyril Le Picard, président de France Biomasse et de l'Union de la coopération forestière française.

AREVA

- M. Philippe Knoche, directeur général ;
- M. Jacques Gérard, directeur des affaires publiques.

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- M. Laurent Michel, directeur général.

Cabinet du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)

- M. Guillaume Leforestier, conseiller budgétaire et fiscal ;
- Mme Aurore Gillmann, conseillère parlementaire ;
- M. Charles-Antoine Goffin, conseiller technique chargé de la production et du mix énergétique, des tarifs et de la lutte contre la précarité énergétique.

ANNEXE 2 : ÉVOLUTION DES AIDES À L'ÉLECTRIFICATION RURALE DE 2006 À 2014

(en millions d'euros)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 (prév.) |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|-----------------|
| Renforcement (comprenant extensions de 2005 à 2012) | 214 | 223 | 228 | 234 | 232 | 231 | 232 | 184 | 184 |
| Extensions | | | | | | | | 46,7 | 46,7 |
| Enfouissement | 75 | 75 | 75 | 78 | 78 | 71 | 55,8 | 56,5 | 55,5 |
| Sécurisation fils nus | 34 | 34 | 36 | 37 | 37 | 38 | 38,9 | 39 | 39 |
| Sécurisation fils nus faible section | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 23 | 40,9 | 42 | 42 |
| Frais fonctionnement | | | | | | 1 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| <i>DUP-THT (y compris intempéries de 2005 à 2012) (1)</i> | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0,2 (1) | 0,5 |
| <i>Intempéries (1)</i> | | | | | | | | 0,8 (1) | 0,5 |
| Total programme principal | 323 | 332 | 339 | 349 | 360 | 364 | 369 | 369,6 | 369,6 |
| Sites isolés, y compris installations proximité et MDE de 2005 à 2012 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 6,4 | 6,4 | 4,9 | 2,0 |
| Installations de proximité DOM | | | | | | | | | 4 |
| MDE | | | | | | | | 1,5 | 1,4 |
| Total programme spécial | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 | 7,4 | 7,4 | 7,4 | 7,4 |
| Spécial sécurisation tempête 2009 | | | | | 13,1 | | | | |
| TOTAL | 331 | 340 | 347 | 358 | 380 | 371,4 | 376,4 | 377 | 377 |
| Évolution N/N-1 | 3,44 % | 2,72 % | 2,06 % | 3,17 % | 6,15 % | -2,26 % | 1,30 % | 0,16 % | 0 % |

(1) Actions qui étaient avant le PLF2014 incluses dans le programme spécial.

Source : DGEC