



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019

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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 18

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES

SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

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

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Rapporteur spécial : M. JULIEN AUBERT

Député

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|----|
| PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS | 7 |
| I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE | 12 |
| A. DES CRÉDITS EN LÉGER RETRAIT | 12 |
| 1. L'évolution générale des crédits | 12 |
| a. Des crédits en retrait | 13 |
| b. Une politique confirmée | 13 |
| 2. La nature des crédits proposés | 15 |
| B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INSUFFISAMMENT RÉNOVÉE | 16 |
| 1. Une maquette budgétaire rénovée et complétée par de nouveaux documents..... | 16 |
| a. Une maquette budgétaire rénovée..... | 16 |
| b. Une maquette complétée par de nouveaux documents | 17 |
| 2. Une rénovation insuffisante | 18 |
| a. Des ajustements partiellement satisfaisants | 18 |
| b. La persistance de certaines difficultés | 19 |
| c. La nécessaire réforme de la maquette budgétaire..... | 21 |
| II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE | 22 |
| A. LE CAS <i>TRANSITION ÉNERGÉTIQUE</i> : UNE DÉPENSE ÉLEVÉE MAIS MOINS IMPORTANTE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES | 22 |
| 1. Les recettes du CAS : une structure stable, un montant ajusté | 23 |
| 2. Le programme 764 <i>Soutien à la transition énergétique</i> : des dépenses stables, des pistes d'économies ignorées | 24 |
| a. Les actions soutenues par le CAS : des dépenses stabilisées à un niveau élevé | 24 |
| b. Le soutien à l'injection de bio-méthane ⁰ (action n° 3) | 27 |

| | |
|---|----|
| c. Les autres actions soutenues : le soutien à l’effacement de consommation électrique et le fonds d’interconnexion..... | 27 |
| d. Des pistes d’économies ignorées..... | 28 |
| 3. Le programme 765 <i>Engagements financiers liés à la transition énergétique</i> : la dernière échéance du remboursement d’une dette à EDF..... | 31 |
| B. LE PROGRAMME 345 <i>SERVICE PUBLIC DE L’ÉNERGIE</i> : DES CRÉDITS SIGNIFICATIFS MAIS EN NET REcul | 32 |
| 1. Les actions n° 1 <i>Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain</i> et n° 3 <i>Soutien à la cogénération</i> : la hausse soutenue d’une partie des dépenses compensant les charges de service public de l’énergie..... | 33 |
| a. L’action n° 1 <i>Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain</i> : la poursuite d’une croissance continue..... | 33 |
| b. L’action n° 3 <i>Soutien à la cogénération</i> : une croissance continue pour une activité au devenir incertain | 35 |
| 2. Les actions n° 7 <i>Fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim</i> , n° 5 <i>Frais de support</i> et n° 2 <i>Protection des consommateurs</i> : des dépenses hétéroclites d’un montant non négligeable..... | 36 |
| a. L’action n° 7, <i>Fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim</i> : le début de l’indemnisation d’EDF..... | 36 |
| b. L’action n° 5 <i>Frais de support</i> : le dernier paiement des intérêts d’une dette à EDF..... | 37 |
| c. L’action n° 2 <i>Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique</i> : une action diminuée du chèque énergie et soutenant d’autres dispositifs sociaux..... | 37 |
| 3. Les autres dépenses du programme : le <i>Contentieux de la CSPE</i> (action n° 8) et le <i>Médiateur national de l’énergie</i> (action n° 6)..... | 39 |
| a. L’action n° 8 <i>Contentieux de la CSPE</i> : une première dépense pour solder un long contentieux | 39 |
| b. L’action n° 6 <i>Médiateur national de l’énergie</i> : des crédits modestes et stables.... | 39 |
| C. LE PROGRAMME 174 <i>ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES</i> : DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE | 40 |
| 1. L’action n° 2 <i>Accompagnement de la transition énergétique</i> : des dépenses élevées consécutives au transfert du chèque énergie et du bonus écologique ainsi qu’à la création de la prime de transition énergétique issue de la réforme du CITE..... | 41 |
| a. Le chèque énergie : une dépense élevée et efficace..... | 41 |
| b. La création de la prime Transition énergétique..... | 43 |
| 2. L’action n° 3 <i>Aides à l’acquisition de véhicules propres</i> : des dépenses significatives dont l’évolution est divergente | 45 |
| a. La prime à la conversion automobile : des crédits en baisse d’un tiers..... | 45 |
| b. Le bonus écologique : des crédits en hausse de moitié..... | 48 |
| 3. L’action n° 4 <i>Gestion économique et sociale de l’après-mines</i> : la poursuite de la réduction des crédits pour des motifs démographiques | 49 |

| | |
|--|-----------|
| 4. Les autres dépenses du programme 174 : l'action n° 5 <i>Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air</i> , l'action n° 1 <i>Politique de l'énergie</i> et l'action n° 6 <i>Soutien</i> : des dépenses limitées | 50 |
| 5. Les dépenses fiscales rattachées au programme 174 | 51 |
| D. LE CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE : DES DÉPENSES STABILISÉES | 52 |
| 1. Le programme 793 <i>Électrification rurale</i> : des crédits stables, des reports de crédits élevés et des missions appelées à être étendues | 53 |
| 2. Le programme 794 <i>Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées</i> : des crédits limités et stables..... | 55 |
| SUIVI DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2019 | 57 |
| LISTE ACTUALISÉE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 58 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 59 |
| PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 61 |
| ANNEXE - LES CRITÈRES UTILISÉS PAR L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT POUR LA DÉFINITION DES MÉNAGES MODESTES ET TRÈS MODESTES | 63 |

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, **95,5 %** des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS

Les politiques publiques mises en œuvre par le ministère de la transition écologique et solidaire (MES) sont financées par la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (composée de neuf programmes), par trois comptes d'affectation spéciale et par un budget annexe.

Ce rapport spécial présente une partie de ces crédits, à savoir ceux inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 au titre des programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie* et des comptes d'affectation spéciale (CAS) *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* et *Transition énergétique*. Les crédits de ces deux programmes et de ces deux CAS s'établissent à **11 745,70 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** et à **11 758,70 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, en retrait respectif de 1,75 % et 1,46 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2019.

La légère baisse de ces montants masque certaines évolutions importantes. Ainsi :

– les crédits du **CAS *Transition énergétique* (6 309,9 millions d'euros en CP)** constituent toujours le **premier poste budgétaire de cet ensemble** mais sont inférieurs de près d'un milliard d'euros (**– 969,5 millions d'euros en CP et en AE**) à ceux figurant dans la LFI 2019 en raison d'un moindre remboursement à Électricité de France (EDF) d'un déficit antérieur de compensation des charges de service public de l'électricité ;

– les crédits du **programme 345 *Service public de l'énergie* (2 673,8 millions d'euros en CP)** sont également **en baisse (– 645,56 millions d'euros en CP et – 700,7 millions d'euros en AE)** en raison du transfert du financement du chèque énergie vers le programme 174 ;

– les crédits dévolus au **programme 174 (2 402 millions d'euros en CP) *Énergie, climat et après-mines*** connaissent en revanche une **hausse significative (+ 1 408,87 millions d'euros en CP et + 1 495,87 millions d'euros en AE)** imputable au rattachement de trois nouvelles dépenses (le bonus écologique, la prime à la transition énergétique et le chèque énergie) ;

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

Ces crédits se déploient au sein d'une maquette budgétaire modifiée mais dont l'architecture demeure insatisfaisante.

Le rapporteur spécial présentera ces crédits, motivera son opposition à leur adoption et exposera le contenu de certains amendements qu'il entend déposer en vue de simplifier la réglementation applicable et de contenir le coût du soutien à certaines énergies renouvelables.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT LFI 2019/PLF 2020

(en millions d'euros)

| | 2019 | 2020 | Évolution en % |
|---|-----------|------------------|----------------|
| Programme 174 <i>Énergie, climat, après mines</i> | 996,13 | 2 402 | + 141,13 % |
| Programme 345 <i>Service public de l'énergie</i> | 3 319,36 | 2 673,8 | - 19,45 % |
| CAS Transition énergétique | 7 279,4 | 6 309,9 | - 13,32 % |
| CAS FACÉ | 360 | 360 | - |
| Total | 11 954,89 | 11 745,70 | - 1,75 % |

Source : projet annuel de performance.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT LFI 2019/PLF 2020

(en millions d'euros)

| | 2019 | 2020 | Évolution en % |
|---|-----------|------------------|----------------|
| Programme 174 <i>Énergie, climat, après mines</i> | 996,13 | 2 492 | + 150,17 % |
| Programme 345 <i>Service public de l'énergie</i> | 3 297,50 | 2 596,8 | - 21,25 % |
| CAS Transition énergétique | 7 279,4 | 6 309,9 | - 13,32 % |
| CAS FACÉ | 360 | 360 | - |
| Total | 11 933,03 | 11 758,70 | - 1,46 % |

Source : projet annuel de performance.

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

– Crédits alloués aux opérateurs de l'État dans le périmètre du rapport : 302,83 millions d'euros (17,25 millions d'euros en 2019) ⁽¹⁾.

– Emplois sous plafond aux opérateurs de l'État dans le périmètre du rapport : 443 (– 12 par rapport à 2019).

Ces crédits et ces emplois sont ainsi répartis :

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

- 2,73 millions d'euros (2,83 millions d'euros en 2019) ;
- 295 ETPT (– 7 par rapport à 2019).

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

- 298,7 millions d'euros (13,04 millions d'euros en 2019) ;
- 132 ETPT (– 5 par rapport à 2019).

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

- 1,4 million d'euros (1,38 million d'euros en 2019) ;
- 16 ETPT (inchangé par rapport à 2019).

Dépenses fiscales (coût estimé : 3 758 millions d'euros)

– Vingt-six dépenses fiscales sont rattachées au programme 174.

– Ces dépenses fiscales sont constituées de :

● 18 dépenses fiscales principales sur impôts d'État (coût estimé : 2 448 millions d'euros dont 1 100 millions d'euros pour le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)) ;

● 3 dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l'État (coût estimé : 1 million d'euros) ;

● 2 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État (coût estimé : 1 308 millions d'euros dont 1 250 millions d'euros au titre du taux réduit de TVA (5,5 %) pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés) ;

● 3 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts locaux prises en charge par l'État (coût estimé : 1 million d'euros).

(1) La différence entre la LFI 2019 et le PLF 2020 s'explique par la nouvelle prise en compte des dépenses de transfert financées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs.

INTRODUCTION

Le **PLF pour 2020** ambitionne de « *répondre à l'urgence écologique* »⁽¹⁾. Dans cette perspective, les **crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*** (composée de neuf programmes) sont accrus, tout comme ceux des **trois comptes d'affectation spéciale (CAS)** et du **budget annexe**⁽²⁾ concourant à la mise en œuvre des politiques publiques engagées par le ministère de la transition écologique et solidaire (MES).

Le présent rapport spécial expose la nature et l'évolution des crédits accordés à deux de ces neuf programmes (programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie*) et à deux de ces trois CAS (**CAS *Transition énergétique*** et **CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale***).

Les crédits soutenant ces deux programmes et ces deux CAS s'établissent à **11 745,70 millions d'euros en CP** et à **11 758,70 millions d'euros en AE**, en retrait respectif de **1,75 %** et **1,46 %** par rapport à la LFI pour 2019.

D'un point de vue budgétaire :

– l'analyse générale de ces crédits souligne leur léger recul ainsi que les insuffisantes évolutions de la maquette en assurant la présentation (I) ;

– l'analyse des crédits par programme et par CAS expose la nature et les évolutions des dépenses proposées (II).

**

(1) *Projet de loi de finances pour 2020, exposé général des motifs, p. 21.*

(2) *Les neuf programmes sont les suivants : infrastructures et services de transports (programme n° 203), affaires maritimes (programme n° 205), paysages, eau et biodiversité (programme n° 113), expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie (programme n° 159), énergie, climat et après-mines (programme n° 174), prévention des risques (programme n° 181), conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables (programme n° 217), service public de l'énergie (programme n° 345) et charge de la dette de Snec réseau reprise par l'État (crédits évaluatifs). Les trois comptes d'affectation spéciale sont les CAS Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs, Transition énergétique et Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale. Le budget annexe est le BA *Contrôle et exploitation aériens*.*

I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

L'analyse générale des crédits souligne leur légère baisse ainsi que l'insuffisante rénovation de la maquette budgétaire les soutenant.

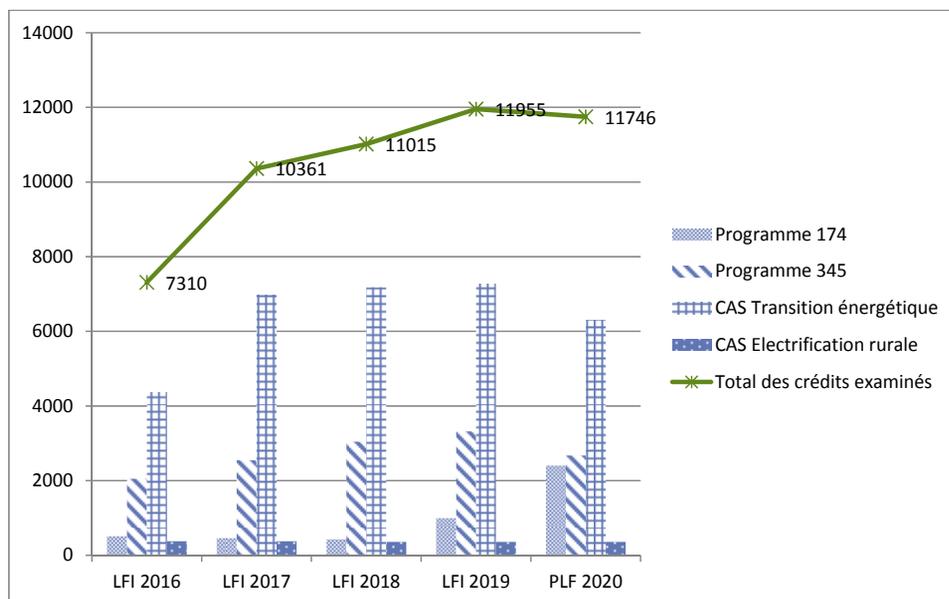
A. DES CRÉDITS EN LÉGER RETRAIT

Si les crédits proposés sont en léger retrait, leur nature se caractérise par la prédominance des dépenses d'intervention.

1. L'évolution générale des crédits

Après avoir progressé au cours des quatre exercices précédents, les **crédits** proposés sont **en léger retrait par rapport à 2019**. Cette baisse s'explique par des circonstances particulières et **ne témoigne pas d'une remise en cause de la politique suivie**.

2016-2020, ÉVOLUTION ET DÉTAIL DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 174 ET 345 ET DES CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉLECTRIFICATION RURALE



Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performance.

a. Des crédits en retrait

La baisse constatée des crédits s'établit à environ **210 millions d'euros en CP** (- 1,75 %) et 175 millions d'euros en AE (- 1,46 %). Cette évolution n'est pas homogène selon les programmes et masque des mouvements importants entre les différentes composantes des crédits examinés. **Si les montants dédiés au CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale sont stables (360 millions d'euros), ceux du CAS Transition énergétique et du programme 345 sont en net recul tandis que les crédits du programme 174 sont en forte hausse.**

Ainsi :

– le **CAS Transition énergétique** demeure le premier poste des crédits examinés (6 309,9 millions d'euros en CP et en AE) mais connaît un **recul important** (- 969,5 millions d'euros en CP) s'expliquant par le fort abaissement (- 942,2 millions d'euros) de l'annuité du remboursement d'une dette à EDF ;

– les crédits du **programme 345 Service public de l'énergie** (2 673,8 millions d'euros en CP et 2 596,8 millions d'euros en AE) connaissent également une **baisse significative** (- 645,56 millions d'euros en CP) imputable au transfert du chèque énergie vers le programme 174 *Énergie, climat et après mines* ;

– le **programme 174 Énergie, climat et après mines** (2 402 millions d'euros en CP et 2 492,2 en AE) connaît à l'inverse une **très forte progression** (+ 1 405,87 millions d'euros en CP) s'expliquant par le rattachement de plusieurs nouvelles dépenses (chèque énergie, bonus écologique et prime transition énergétique versée aux ménages modestes engageant des travaux de rénovation énergétique de leur logement).

Le léger retrait des crédits examinés masque d'importantes évolutions.

b. Une politique confirmée

Les évolutions observées ne témoignent pas d'une rupture de la politique suivie mais attestent plutôt de récents arbitrages dans l'affectation des crédits, comme l'analyse de l'évolution de la maquette budgétaire le précisera.

Les grandes lignes de la politique de transition énergétique conduite par le Gouvernement sont confirmées : le soutien au développement des énergies renouvelables est réaffirmé et l'accent est mis sur le développement de dispositifs d'accompagnement (chèque énergie, prime à la conversion automobile, bonus écologique et prime transition énergétique).

Les énergies renouvelables en France

Les énergies renouvelables se définissent comme des « *énergies dérivées de processus naturels en perpétuel renouvellement* ⁽¹⁾ » concourant à la production d'électricité (énergies renouvelables électriques) ou à la récupération / production de chaleur (énergies renouvelables thermiques).

L'article L. 100-4 du code de l'énergie dispose, dans sa rédaction issue de la loi (en cours d'examen par le Conseil constitutionnel) relative à l'énergie au climat, que « *la politique énergétique nationale a pour objectifs [...] de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % au moins* ⁽²⁾ *de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz* ». Le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2019-2023 et 2023-2028, détaille la mise en œuvre de ces **objectifs dont l'atteinte est très incertaine**. Ainsi, :

– en 2017, environ **16 % de la consommation finale brute d'énergie** était d'origine renouvelable ⁽³⁾ ;

– en 2018, les énergies renouvelables électriques ont représenté 18,4 % de la production d'électricité et devraient en représenter 20,8 % en 2019 et 21,7 % en 2020 ⁽⁴⁾ ;

– en 2018, les énergies renouvelables thermiques ont représenté 19,9 % de la part de la chaleur consommée en France ⁽⁵⁾.

Le niveau global des crédits examinés se stabilise après quatre exercices marqués par une hausse importante. Depuis 2016, les montants concernés ont crû de quasiment deux tiers (+ 60,7 %), passant de 7 310 millions d'euros à 11 746 millions d'euros. **Le PLF marque une pause dans cette évolution en raison d'une contraction des crédits du CAS *Transition énergétique* supérieure au montant des nouvelles dépenses rattachées aux crédits examinés** (785 millions d'euros au titre du bonus écologique [395 millions d'euros] et de la prime à la transition écologique [390 millions d'euros]).

(1) Chiffres clés de l'énergie, édition 2019, Commissariat général au développement durable, p. 75.

(2) Par rapport aux objectifs figurant précédemment dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, cette loi a maintenu l'objectif de 23 % de la consommation finale brute d'énergie d'origine renouvelable en 2020 et a rehaussé de 32 % à « 33 % au moins » l'objectif de cette consommation en 2030.

(3) Étude d'impact du projet de loi relatif à l'énergie au climat, p. 17.

(4) Projet annuel de performance, CAS Transition énergétique, p. 20. Ce chiffre diffère de celui de 22,7 % présenté par RTE dans son Bilan électrique 2018 (p. 55).

(5) Panorama de la chaleur renouvelable et de récupération, édition 2019, p. 3.

2. La nature des crédits proposés

Les crédits proposés se caractérisent par la quasi-équivalence entre les CP et les AE et par la prédominance des dépenses d'intervention.

L'écart entre les CP (11 745,70 millions d'euros) **et les AE** (11 758,70 millions d'euros) **est très limité** (+ 13 millions d'euros en AE) et tient à des différences de montant figurant au sein des programmes 174 et 345.

Dans le programme 174, les AE sont ainsi supérieures de 90 millions d'euros aux CP en raison des effets de l'accompagnement pluriannuel de la fermeture des centrales à charbon et de la centrale nucléaire de Fessenheim (+ 30 millions d'euros) et des modalités de financement du chèque énergie (+ 60 millions d'euros⁽¹⁾). À l'inverse, dans le programme 345, les AE sont inférieures de 77 millions d'euros aux CP en raison de l'inscription en CP du premier versement prévu au titre de l'indemnisation accordée à EDF en contrepartie de la fermeture anticipée de la centrale de Fessenheim.

Les crédits examinés sont par ailleurs composés quasi exclusivement de crédits d'intervention. La part de ces dépenses oscille, selon les programmes et les CAS, entre 96,78 % et 100 % des montants inscrits :

| | Part des dépenses d'intervention | |
|--|----------------------------------|---------|
| | AE | CP |
| Programme 174 | 98,7 % | 98,6 % |
| Programme 345 | 99,65 % | 96,78 % |
| CAS <i>Transition énergétique</i> | 100 % | 100 % |
| CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i> | 99,94 % | 99,94 % |

Les seuls crédits ne relevant pas de la catégorie des dépenses d'intervention sont des dépenses de fonctionnement intéressant un service du MES (la direction générale de l'énergie du climat [DGEC]), l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs et le Conseil supérieur de l'énergie. Par ailleurs, les crédits examinés ne comportent aucune dépense d'investissement, ne sont abondés par aucun fonds de concours et n'affectent pas la charge de la dette.

(1) Les montants ouverts en AE (881,90 millions d'euros) sont supérieurs aux CP (822,13 millions d'euros) puisqu'une partie des bénéficiaires utilise le chèque énergie de manière décalée. Au lieu d'utiliser ce titre de paiement en 2020, ils l'emploieront en 2021.

B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INSUFFISAMMENT RÉNOVÉE

La maquette budgétaire est rénovée et complétée par de nouveaux documents. Ces adaptations ne sont cependant pas suffisantes.

1. Une maquette budgétaire rénovée et complétée par de nouveaux documents

Les modifications apportées à la maquette budgétaire sont complétées par l'adjonction de nouveaux documents.

a. Une maquette budgétaire rénovée

Les modifications de la structure des crédits concernent les programmes 174 et 345.

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

La structure du programme 345 est largement adaptée. Si, dans la LFI 2019, ce programme comportait six actions ⁽¹⁾, il en comprend désormais sept. Une **action dédiée à la gestion du contentieux de la contribution au service public de l'électricité** (CSPE) est créée. Par ailleurs, le contenu d'une des six actions maintenues est modifié : l'action n° 2 *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique* subit une évolution importante puisque sa principale dépense (le chèque énergie) est transférée au programme 174.

La structure du programme 174 est également modifiée. Dans la LFI 2019, ce programme comportait cinq actions ⁽²⁾. Il en comprend désormais six après a création d'une action dédiée à l'**accompagnement** [à la] **transition énergétique** (action n° 2) finançant le chèque énergie (transféré du programme 345) et la nouvelle prime à la transition énergétique. Par ailleurs, le contenu d'une des cinq actions maintenues est modifié.

(1) *Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain (action n° 1), Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique (action n° 2), Soutien à la cogénération (action n° 3), Frais de support (action n° 5), Médiateur national de l'énergie (action n° 6) et Fermeture de la centrale de Fessenheim (action n° 7).*

(2) *Politique de l'énergie (action n° 1), Gestion économique et sociale de l'après-mines (action n° 4), Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air (action n° 5), Soutien (action n° 6) et Aide au retrait de véhicules polluants (action n° 7).*

L'action relative à la prime à la conversion intègre désormais également le **bonus écologique** pour l'acquisition de véhicules propres. L'intitulé et le numéro de cette action ont été adaptés : l'action n° 7 Prime à la conversion devient ainsi l'action n° 3 Aides à l'acquisition de véhicules propres. Concomitamment, **l'article 33 du PLF prévoit la suppression du compte d'affectation spéciale Aides à l'acquisition de véhicules propres** qui organisait précédemment le « bonus - malus » automobile.

Ces différents ajustements ne sont cependant pas accompagnés d'une redéfinition des indicateurs de performance. Le contenu des huit indicateurs figurant dans les projets annuels de performance est inchangé ⁽¹⁾. En revanche, la présentation des crédits bénéficie de l'apport de nouveaux documents.

b. Une maquette complétée par de nouveaux documents

Trois nouveaux documents renseignent utilement les parlementaires :

– **une nouvelle annexe budgétaire générale relative au financement de la transition écologique est jointe au PLF** et se substitue à trois précédents documents ⁽²⁾. Ce « jaune budgétaire » présente le contenu des instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat ;

– **le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 a, pour la première fois, intégré dans le compte général de l'État le montant des engagements pris par l'État au titre des contrats de soutien aux énergies renouvelables** (107 milliards d'euros) ;

– **le comité de gestion des charges de service public de l'électricité a publié en juin 2019 son premier rapport** dans le but, selon sa présidente, de « *donner de la visibilité aux parlementaires qui votent le budget* » ⁽³⁾.

En application de la loi (en cours d'examen par le Conseil constitutionnel) relative à l'énergie et au climat, ces trois supports devraient être complétés en 2021 par la production d'un « **rapport sur les incidences positives ou négatives du projet de loi de finances sur le réchauffement climatique** ». Une récente étude conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable a préfiguré le contenu de ce prochain document ⁽⁴⁾.

(1) Indicateurs du programme 174 (4) : émissions moyennes de CO2 des véhicules neufs, efficacité du fonds chaleur renouvelable de l'ADEME, émissions de gaz à effet de serre par habitant et taux d'usage du chèque énergie.

Indicateurs du CAS Transition énergétique (2) : part des ENR dans la production d'électricité (%) et volume de bio-méthane injecté.

Indicateurs du CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (2) : Sécurisation des réseaux basse tension en fils nus et résorption des départs mal alimentés.

Le programme 345 ne comprend aucun indicateur.

(2) Ces trois documents étaient l'état récapitulatif de l'effort financier prévu au titre de la protection de la nature et de l'environnement (jaune budgétaire), le rapport sur le financement de la transition énergétique (jaune budgétaire) et le document de politique transversale « Lutte contre le changement climatique » (orange budgétaire).

(3) Décryptages, Le magazine de la CRE, n° 60, juillet 2019, entretien avec Mme Marie-Laure Lamy, p. 10.

(4) Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, septembre 2019.

2. Une rénovation insuffisante

Les ajustements observés sont partiellement satisfaisants et ne suffisent pas à répondre aux objections formulées contre la maquette.

a. Des ajustements partiellement satisfaisants

Les adaptations effectuées comportent certains aspects intéressants. Le rattachement du chèque énergie au programme 174 permet de rassembler dans un seul programme l'essentiel des instruments d'accompagnement social de la transition énergétique. Cette évolution satisfait ainsi une des recommandations formulées par le rapporteur lors de l'examen du PLF 2019. Le rapporteur approuve également la suppression du CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres* qui répond à une recommandation de la Cour des comptes⁽¹⁾ et à une préconisation formulée par la récente mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances⁽²⁾.

Le rapporteur regrette en revanche que la rénovation de la maquette ne se soit pas accompagnée d'une réflexion sur les indicateurs de performance. L'absence d'indicateur pour le programme 345, pourtant doté d'un crédit substantiel (2 673,8 millions d'euros en CP), n'est pas satisfaisante. De la même façon, le programme 174 comporte toujours curieusement un indicateur relatif à l'efficacité du Fonds chaleur renouvelable alors que les crédits finançant ce fonds relèvent du programme 181 *Prévention des risques*.

Le rapporteur se félicite enfin des informations complémentaires apportées aux parlementaires. Les nouveaux documents fournis répondent pour partie au « *manque d'information et d'association du Parlement en matière énergétique* » qu'il avait déploré en 2018⁽³⁾. Dans ce contexte, le **rapporteur regrette cependant l'absence de communication par le Gouvernement au Parlement**, avant le 1^{er} septembre 2019, d'un rapport sur la transformation du CITE en prime forfaitaire dont le principe avait pourtant été posé par l'article 182 (II) de la loi de finances pour 2019.

(1) Dans sa récente note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 du Compte d'affectation spéciale Aides à l'acquisition de véhicules propres, la Cour observait que « le rattachement de la prime [à la conversion] au programme 174 rompt [...] le lien entre la collecte du malus et la prime à la conversion, remet en cause la logique sur laquelle reposait le CAS et conduit donc à s'interroger sur le bien-fondé même de l'existence du CAS ». *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, Compte d'affectation spéciale Aides à l'acquisition de véhicules propres*, p. 20.

(2) *Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, n° 2210, M. Laurent Saint-Martin, rapporteur*, p. 91.

(3) *Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport spécial n° 1255, annexe 18, M. Julien Aubert*, p. 52.

b. La persistance de certaines difficultés

Trois principaux griefs peuvent être formulés à l'encontre de l'organisation actuelle des crédits : leur lisibilité est insuffisante, l'existence du CAS *Transition énergétique* est discutable et l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement est limitée.

La lisibilité des crédits soutenant la transition énergétique demeure insuffisante. Les crédits soutenant la transition énergétique sont séparés, sans justification convaincante, entre le programme 345 et le CAS *Transition énergétique*. Les dépenses correspondant aux charges du service public de l'énergie sont ainsi dispersées entre le programme 345 (soutenant la cogénération et l'action de solidarité avec les zones non interconnectées) et le CAS *Transition énergétique* (finançant les énergies renouvelables électriques et le biométhane). De la même façon, les modalités de paiement à EDF d'une même dette sont séparées, sans justification convaincante, entre le programme 345 (supportant les intérêts de cette dette) et le CAS *Transition énergétique* (finançant le remboursement du principal).

L'existence du CAS *Transition énergétique* pose question. Dans sa dernière note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, la Cour des comptes a observé que « *la pertinence du maintien d'un CAS pour le financement du développement des EnR se pose* »⁽¹⁾ dans la mesure où « *ont été introduites ces dernières années de nouvelles actions (soutien à l'effacement, fonds d'interconnexion) dont le lien avec la transition énergétique apparaît inexistant. Ces actions trouveraient parfaitement leur place au sein du budget général.* »

Le rapporteur déplore également les **insuffisances de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement**. Deux lacunes sont à noter.

La première concerne les **contrats de soutien aux énergies renouvelables électriques** conclus pour une durée de quinze à vingt ans. Chaque année, l'Assemblée nationale et le Sénat sont invités à approuver la tranche annuelle de ces engagements mais, à aucun moment, ils ne sont conduits à se prononcer sur leur durée totale. Le Parlement devrait soit approuver ces contrats sur leur durée, soit déterminer un plafond annuel de dépenses auquel ces contrats se soumettraient.

La seconde lacune concerne les **certificats d'économies d'énergie** dont le volume est fixé par le pouvoir réglementaire. Le 20 juin 2018, à l'initiative du rapporteur spécial, l'Assemblée nationale a adopté une résolution invitant le Gouvernement à prévoir des « *modalités d'association et d'information du Parlement pour la fixation des objectifs de volume du dispositif des CEE* »⁽²⁾. Cette demande a été satisfaite de manière imparfaite par la loi (en cours d'examen par le Conseil constitutionnel) relative à l'énergie et au climat.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, CAS *Transition énergétique*, pp. 40-41.

(2) Assemblée nationale, résolution concernant les certificats d'économie d'énergie, 20 juin 2018, p. 2.

Ce texte prévoit un renforcement des pouvoirs du Parlement à compter de 2023 à l'occasion de l'adoption de la première loi « *déterminant les objectifs et fixant les priorités d'action de la politique énergétique* ⁽¹⁾ ». Si cette avancée doit être soulignée, sa matérialisation sera tardive.

Les certificats d'économie d'énergie (CEE)

Institués par loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, **les CEE soumettent les vendeurs d'énergie** (électricité, gaz, chaleur, froid, carburants automobiles) **à des obligations d'économies d'énergie dont, en application de l'article L. 221-1 du code de l'énergie, ils « peuvent se libérer [...] soit en réalisant, directement ou indirectement, des économies d'énergie, soit en acquérant des certificats d'économies d'énergie. »**

La nature des actions soutenues par les CEE est de plus en plus diversifiée. Ce dispositif soutient, par exemple, la rénovation énergétique des logements (remplacement de chaudières au fioul, isolation des combles, etc.), la mise en circulation de bus électriques (programme MoéBUS), des actions d'éducation aux économies d'énergie à l'école, l'électrification des parkings dans les copropriétés ou, plus récemment, les actions d'économie d'énergie entreprises dans des installations soumises à quotas d'émission de gaz à effet de serre.

En termes financiers, les volumes sont significatifs puisque le montant des obligations pesant sur les fournisseurs d'énergie est estimé pour la période **2018-2020 aux environs de 9 milliards d'euros (soit près de huit fois le coût du CITE en 2020) et ce montant devrait prochainement croître** ⁽²⁾. La difficulté à répondre aux besoins est à l'origine de tensions sur les prix dont l'incidence sur la hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité a été relevée par la Commission de régulation de l'énergie ⁽³⁾.

D'un point de vue budgétaire, le coût des CEE se limite à la gestion de ce dispositif par l'Ademe et le MTES pour un montant estimé à 1 million d'euros ⁽⁴⁾. En dépit de leur importance dans la conduite de la politique publique de l'énergie, **les CEE ne reposent pas sur un financement public classique et échappent à toute autorisation budgétaire parlementaire. Si le rapporteur spécial considère favorablement le dispositif des CEE il regrette cette absence d'encadrement parlementaire.**

La persistance de ces difficultés plaide pour une rénovation en profondeur de la maquette budgétaire allant au-delà des aménagements observés dans le PLF.

(1) Le rapporteur regrette notamment que son amendement n° 571 (permettant au Législateur de fixer, pour chaque période triennale des CEE, le niveau des obligations applicables) n'ait pas été adopté.

(2) Un décret devrait prochainement prolonger d'une année la période 2018-2020 et relever le volume des CEE à réaliser. Si, pour les années 2018 à 2020, un objectif initial de 1 600 TWhc (térawattheures cumulés actualisés) d'économies d'énergie avait été fixé, cet objectif devrait être relevé à 2 133 TWhc jusqu'à fin 2021. Communiqué de presse du MTES, 9 octobre 2019.

(3) Délibération de la CRE n° 2019-139 du 25 juin 2019.

(4) À l'Assemblée nationale, lors de la seconde séance du 5 novembre 2018, le ministre de la transition écologique et solidaire a déclaré que « la gestion des CEE a été évaluée à 1 million d'euros de crédits et dix-huit personnes s'y consacrent à la Direction générale de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique et solidaire ».

c. La nécessaire réforme de la maquette budgétaire

En 2018, le rapporteur spécial avait recommandé de rénover la maquette budgétaire en organisant celle-ci autour de deux programmes (un à vocation sociale et territoriale et un autre dédié à la transition énergétique) et d'un CAS dédié aux certificats d'économie d'énergie ⁽¹⁾.

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

Le rapporteur renouvelle cette proposition et la complète en proposant de conserver dans le périmètre du programme 174 les dépenses relatives à la prime à la conversion et au bonus écologique. Un amendement mettant en œuvre une partie de ces propositions sera déposé. Le rapporteur observe également que le **récent rapport** de notre collègue Laurent Saint-Martin en conclusion des travaux **d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances** s'est prononcé en faveur d'une évolution de la structure budgétaire de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ⁽²⁾ allant au-delà des ajustements figurant dans le PLF. Ce rapport préconise ainsi de scinder cette mission en deux nouvelles missions (Écologie et développement durable d'une part, et Transports d'autre part) et de supprimer trois comptes d'affectation spéciale (*Transition énergétique, Aides à l'acquisition de véhicules* et *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*). **Si ces suggestions diffèrent de celles du rapporteur spécial, elles témoignent néanmoins du souhait largement partagé d'une profonde redéfinition du contenu de la maquette budgétaire.**

L'évolution souhaitée pourrait intervenir dans le PLF 2021 en raison de l'évolution attendue du CAS *Transition énergétique*. Comme le Conseil général de l'environnement et du développement durable l'a observé dans un rapport (non publié), « *la fin du remboursement de la dette [à EDF] portée par le programme 765 du CAS est fixée en 2020, ce qui remettra en cause le CAS qui ne comprendra alors qu'un seul programme alors même que le droit budgétaire prévoit la présence d'au moins deux programmes par mission* » ⁽³⁾.

(1) *Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport spécial n° 1255, annexe 18, M. Julien Aubert, pp. 13 et 14.*

(2) *Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, n° 2 210, M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, p. 76-77.*

(3) *Conseil général de l'environnement et du développement durable, Pilotage des crédits portés par les programmes « soutien à la transition énergétique » et « service public de l'énergie » pour l'atteinte des*

Recommandation n° 1 : achever la rénovation de la maquette budgétaire en organisant celle-ci autour de deux programmes, un à vocation sociale et territoriale et un autre dédié à la transition énergétique.

Recommandation n° 2 : reconnaître au Parlement la possibilité de déterminer annuellement un plafond de dépenses de soutien aux énergies renouvelables.

II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

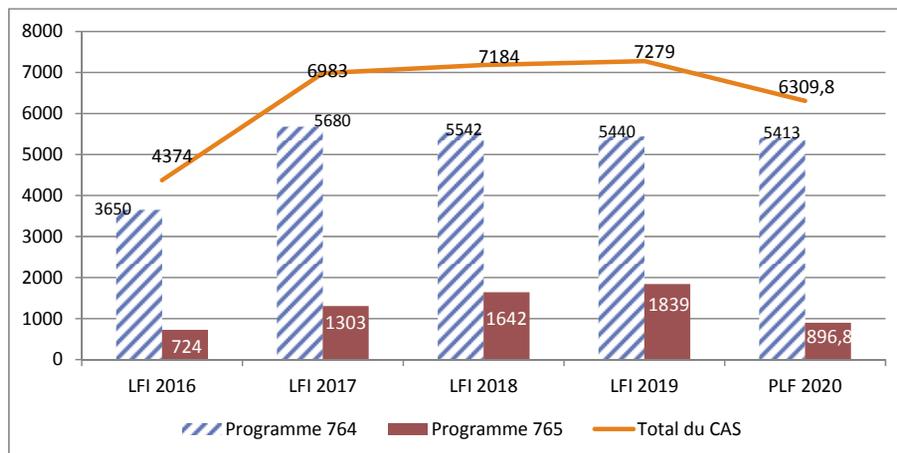
Les crédits seront analysés selon leur ordre d'importance financière en CP. Seront ainsi successivement examinés :

- les crédits du CAS *Transition énergétique* (6 309,9 millions d'euros),
- les crédits du programme 345 *Service public de l'énergie* (2 673,8 millions d'euros),
- les crédits du programme 174 *Énergie, climat et après mines* (2 402 millions d'euros),
- les crédits du CAS *Financement des aides pour l'électrification rurale* (360 millions d'euros).

A. LE CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : UNE DÉPENSE ÉLEVÉE MAIS MOINS IMPORTANTE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Le PLF dote ce CAS d'un montant de **6 309,9 millions d'euros** en AE et en CP répartis entre le programme 764 *Soutien à la transition énergétique* (5 413 millions d'euros) et le programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique* (896,9 millions d'euros). Cette **dotation est en recul de 969,5 millions d'euros par rapport à celle figurant dans la LFI 2019**. Le niveau des crédits du CAS atteint un point bas depuis la loi de finances pour 2016.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE* (EN AE ET EN CP)



En dépit de cette évolution baissière, le **CAS *Transition énergétique* demeure le premier poste des crédits examinés**. Si ses ressources sont stabilisées, ses dépenses connaissent certaines évolutions.

1. Les recettes du CAS : une structure stable, un montant ajusté

Les recettes du CAS s'établissent à 6 309,9 millions d'euros et sont égales au montant des dépenses. La structure de ces recettes est inchangée et repose sur :

- une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (6 276,9 millions d'euros⁽¹⁾, représentant 99,5 % des ressources du CAS) ;

- les revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine d'électricité produites à partir de sources renouvelables (32 millions d'euros, représentant 0,50 % des ressources du CAS) ;

(1) Ce montant a été abaissé de 7 246,4 millions d'euros à 6 276,9 millions d'euros par l'article 32 du PLF.

Les garanties d'origine

Le dispositif des garanties d'origine vise à **assurer la traçabilité et la certification de l'électricité produite à partir d'une énergie renouvelable** (sans renseigner cependant sur la provenance géographique de cette renouvelable). Depuis 2017, et en application de l'article L. 314-14-1 du code de l'énergie, les installations produisant de l'électricité à partir de sources renouvelables d'une puissance installée de plus de 100 kilowatts et bénéficiant d'un contrat d'obligation d'achat sont tenues de s'inscrire sur un registre dédié enregistrant leur production sous la forme de garanties d'origine. Ces garanties ont ensuite vocation à être mises aux enchères et le produit de cette vente est affecté au *CAS Transition énergétique*.

Les précédents projets annuels de performance avaient prévu des recettes d'un montant respectif de 17 millions d'euros en 2018 et 32 millions d'euros en 2019. Ces prévisions n'ont pas été (en 2018) et ne seront pas (en 2019) satisfaites dans la mesure où la **première mise aux enchères** n'est intervenue que le **18 septembre 2019**. À cette occasion, la société Powernet a assuré pour le compte de l'État la vente de 4,5 TWh de garanties d'origine pour un montant de **1,9 million d'euros**. Ces enchères ont désormais vocation à se reproduire tous les mois.

– une fraction du produit de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) (1 million d'euros, représentant 0,016 % des ressources du CAS).

2. Le programme 764 *Soutien à la transition énergétique* : des dépenses stables, des pistes d'économies ignorées

Le PLF dote le programme 764 d'un crédit de 5 413,1 millions d'euros soit un montant relativement stable par rapport à la LFI 2019 (– 27,3 millions d'euros, soit – 0,50 %). Cette dépense constitue une part prédominante des dépenses du CAS (85,79 %) mais ignore d'importantes sources d'économies.

a. Les actions soutenues par le CAS : des dépenses stabilisées à un niveau élevé

Le programme 764 supporte quatre types de charges : le soutien aux énergies renouvelables électriques, le soutien aux opérations d'effacement de consommation, le soutien à l'injection de bio-méthane et un fonds d'interconnexion. Ces crédits sont ainsi répartis :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT LFI 2018 – PLF 2020 DU CAS

(en millions d'euros)

| | LFI 2018 | LFI 2019 | PLF 2020 | Évolution 2019/2020 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------------------|
| Programme 764 Soutien à la transition énergétique | 5 542 | 5 440,4 | 5 413,1 | - 0,5 % |
| Soutien aux énergies renouvelables électriques | 5 425 | 5 261,9 | 5 104,3 | - 3 % |
| Soutien à l'effacement de consommation électrique | 18 | 45 | 40 | - 11,1 % |
| Soutien à l'injection de biométhane | 99 | 132,1 | 248,5 | + 88,1 % |
| Fonds d'interconnexion | 0 | 1,4 | 20,3 | + 1 350 % |
| Programme 765 Engagements financiers liés à la transition énergétique | 1 642 | 1 839 | 896,8 | + 51,23 % |
| Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité | 1 622 | 1 839 | 896,8 | - 51,23 % |
| Versements au profit de la CDC correspondant à des remboursements partiels de CSPE | 20 | 0 | 0 | - |
| Total compte d'affectation spéciale | 7 184 | 7 279,4 | 6 309,9 | - 13,32 |

Ces actions seront présentées par ordre de grandeur financière.

i. Le soutien aux énergies renouvelables électriques (action n° 1)

Cette dépense, d'un montant de **5 104,26 millions d'euros**, organise la compensation aux fournisseurs d'électricité des surcoûts supportés par EDF et les entreprises locales de distribution pour l'achat de l'électricité produite par des énergies renouvelables qui leur est imposé par le code de l'énergie.

Ce montant se répartit comme suit :

LE SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES PAR FILIÈRE EN 2020

| | Production bénéficiant d'un dispositif de soutien (TWh) | Surcoût (en millions d'euros) |
|---|--|--------------------------------------|
| Photovoltaïque | 12,7 | 2 931,7 |
| Éolien | 34,7 | 1 308,9 |
| Hydraulique | 6,5 | 150,2 |
| Biomasse | 4,1 | 346,0 |
| Biogaz | 2,5 | 261,3 |
| Géothermie | 0,1 | 24,8 |
| Incinération d'ordures ménagères | 1,7 | 7,5 |
| Petites installations | 0 | 0 |
| Bagasse/Biomasse | 0 | 0 |
| Hydrogène | 0 | 0 |
| Total : | 62,2 | 5 030,4 |

Source : projet annuel de performance CAS Transition énergétique 2020, p. 27.

Ces dépenses entrent dans le périmètre des charges de service public de l'énergie dont le montant a été estimé, pour 2020, à 7 915,7 millions d'euros par la Commission de régulation de l'énergie. L'action de soutien aux énergies renouvelables électriques prend en charge, à hauteur de 5 030,4 millions d'euros, les compensations relatives aux énergies renouvelables électriques. Le programme 345 prend en charge d'autres compensations.

Le montant prévu en 2020 au titre des dépenses consenties en faveur des énergies renouvelables électriques est légèrement inférieur à celui figurant dans la LFI 2019 (5 261,9 millions d'euros, – 157,6 millions d'euros) en raison de la croissance des prix observée sur le marché de l'énergie ⁽¹⁾.

L'action n° 1 prend également en charge deux autres dépenses d'un montant limité correspondant au coût de gestion des contrats d'achat supporté par les producteurs d'énergies renouvelables (54,7 millions d'euros) et des études techniques, juridiques et financières préalables au lancement d'appels d'offres et des dépenses de contentieux (19,2 millions d'euros).

(1) Si le développement attendu de ces énergies renouvelables tend à accroître le montant des compensations versées, la hausse du prix de l'énergie les réduit. Ainsi, plus le prix de marché se rapproche du prix d'achat garanti, plus le montant à verser aux producteurs diminue.

b. Le soutien à l'injection de bio-méthane ⁽¹⁾ (action n° 3)

Le PLF prévoit un crédit de 248,5 millions d'euros au titre de cette action, soit un montant en **forte croissance** par rapport aux LFI 2019 (132,08 millions d'euros), 2018 (99 millions d'euros) et 2017 (50 millions d'euros).

Comme en matière d'énergies renouvelables électriques, les producteurs de bio-méthane concluent avec les fournisseurs de gaz naturel des contrats d'obligation d'achat leur assurant de vendre leur production à un prix prédéterminé et le CAS *Transition énergétique* compense auxdits fournisseurs les surcoûts résultant de l'application de ces contrats. Le bio-méthane ainsi produit est injecté dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel.

La forte croissance de cette dépense (+ 127 millions d'euros par rapport à 2019) s'explique par le **raccordement d'un nombre croissant d'installations et d'un doublement de la quantité de gaz injecté**. Le projet annuel de performance table ainsi sur une prévision de production de bio-méthane égale à 3 TWh en 2020 contre 1,4 TWh en 2019 et 0,7 TWh en 2017. Au 30 juin 2019, 91 sites de bio-méthane étaient soutenus et une « file d'attente » de plus de 550 sites était enregistrée auprès des gestionnaires de réseau ⁽²⁾. La poursuite de la croissance de cette dépense demeure cependant liée aux objectifs de production de bio-méthane déterminés par la prochaine PPE.

c. Les autres actions soutenues : le soutien à l'effacement de consommation électrique et le fonds d'interconnexion

Le PLF dote l'action n° 3 relative au soutien à l'**effacement de consommation électrique** d'un crédit de **40 millions d'euros** en retrait de 5 millions d'euros par rapport à la LFI 2019. L'effacement de consommation électrique consiste à réduire ou à reporter, de manière volontaire et temporaire, une consommation d'électricité en vue de favoriser le bon fonctionnement du système électrique pendant les moments où celui-ci est sous tension en limitant le recours aux moyens de production complémentaires. En 2019, la capacité d'effacement disponible est estimée à environ 2 900 MW.

Le PLF prévoit par ailleurs un crédit de **20,3 millions d'euros** au titre du **fonds d'interconnexion** avec les systèmes électriques **d'autres États européens**. Ce montant est en forte croissance par rapport à la LFI 2019 (+ 18,9 millions d'euros) et doit soutenir le projet *Celtic interconnector* d'interconnexion sous-marine entre la France et l'Irlande qui, le 2 octobre 2019, a obtenu une subvention de 530,7 millions d'euros du mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

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

(2) Greenunivers (revue professionnelle), 11 septembre 2019.

d. Des pistes d'économies ignorées

La politique de soutien à la transition énergétique ignore d'importantes sources d'économies notamment dans son volet supportant le développement des énergies renouvelables électriques d'origine éolienne et, pour les contrats signés avant 2010, photovoltaïque.

i. L'éolien

Lors du **printemps de l'évaluation 2019**, le rapporteur a étudié le coût du **soutien apporté par l'État aux éoliennes**. Il renvoie aux conclusions de cette étude et rappelle que la Commission de régulation de l'énergie a évalué :

– pour l'éolien terrestre :

- à 9 milliards d'euros le montant des dépenses publiques payées depuis 2001 au titre de ce soutien ;

- à 23 milliards d'euros le montant des dépenses publiques engagées depuis 2001 mais non encore exécutées ;

- entre 12 et 25 milliards d'euros les dépenses à souscrire pour respecter les objectifs de développement figurant dans le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;

– pour l'éolien en mer :

- à 22 milliards d'euros les dépenses engagées mais non encore exécutées ;

- entre 6,7 et 11 milliards d'euros les dépenses à souscrire pour respecter les objectifs de développement figurant dans le projet de PPE.

Le montant cumulé de ce soutien public s'établit, hors coûts induits, entre 72,7 et 90 milliards d'euros. Au terme de cette étude, des **recommandations ont été formulées** pour maîtriser le montant de ces dépenses. Le rapporteur déposera plusieurs **amendements mettant en œuvre ces préconisations**. Il proposera ainsi d'imposer un moratoire sur l'éolien terrestre, de limiter à une fois le bénéfice d'un contrat d'achat garanti, de prévenir les sur-rentabilités et de renégocier ou de résilier les contrats des six premiers parcs éoliens en mer.

L'éolien en mer : une nécessaire renégociation ou une possible résiliation des six premiers contrats signés

Entre 2011 et 2013, des appels d'offres ont été attribués pour la construction et l'exploitation de **six premiers parcs éoliens en mer** situés au large de Courseulles-sur-Mer (Calvados), Fécamp (Seine-Maritime), Yeu-Noirmoutier (Vendée), Dieppe-Le Tréport (Seine Maritime), Saint-Nazaire (Loire-Atlantique) et Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) sur la base d'un tarif moyen d'achat s'établissant à **203 euros par MWh**. Ces contrats ont été conclus avec des consortiums dirigés par EDF EN (titulaire de 3 parcs), Engie (titulaire de 2 parcs) et Iberdrola (titulaire d'un parc). À la suite d'une **renégociation** intervenue en **2018**, ce prix d'achat moyen a été abaissé à **144 euros par MWh** moyennant le transfert de certaines dépenses aux opérateurs publics ⁽¹⁾. **Ce montant doit être comparé avec le prix de 44 euros par MWh obtenu en 2019** à la suite d'un dialogue concurrentiel – remporté par un consortium dirigé par EDF renouvelables – relatif à la création d'un septième parc éolien en mer au large de **Dunkerque** (Nord).

Le rapporteur souligne le **déséquilibre des prix obtenus** (44 et 144 euros par MWh) et son incidence sur le budget de l'État. La charge financière représentée par le soutien public accordé aux six premiers parcs est estimée à 22 milliards d'euros tandis que celle relative au parc de Dunkerque est évaluée, selon les scénarios de la CRE, entre une dépense de 540 millions d'euros et le versement d'une contribution par le titulaire de 266 millions d'euros.

Le rapporteur insiste de nouveau sur le résultat profondément insatisfaisant de la renégociation des six premiers parcs réalisée en 2018. Les prix obtenus sont excessifs. La Commission européenne a d'ailleurs récemment souligné « *que le niveau de coûts de ces six projets est a priori élevé au regard d'autres projets éoliens en mer développés à l'heure actuelle avec des technologies plus récentes* » ⁽²⁾. Les prix accordés sont également susceptibles de déséquilibrer les prochaines procédures de marchés publics. Les lauréats des six premiers parcs disposent effectivement d'une forme de rente leur permettant de proposer des conditions financières avantageuses, d'autant plus que la stratégie de rentabilité de leur actionnaire principal peut, s'agissant d'EDF, être moins exigeante que celle d'un actionnaire privé.

Pour ces motifs, et dans la mesure où aucun de ces parcs éoliens en mer n'est aujourd'hui en service (un seul parc, celui de Saint-Nazaire, a fait l'objet d'une décision finale d'investissement), **le rapporteur croit nécessaire de renégocier les contrats des six premiers parcs éoliens en mer ou d'envisager leur résiliation après indemnisation de leurs titulaires.**

(1) Le cout de raccordement au réseau électrique des parcs éoliens en mer a été basculé sur le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (pour un montant estimé à 1,2 milliard d'euros) et l'État a renoncé à percevoir une redevance d'utilisation et d'occupation du domaine public (pour un montant estimé à 360 millions d'euros).

(2) Commission européenne, 26 juillet 2019, décision n° C(2019) 5498 final, point 104.

ii. Le photovoltaïque avant le moratoire de 2010

Le soutien public appelé à être accordé en 2020 au **secteur photovoltaïque est anormalement élevé. Cette filière représentera 58 % des compensations** versées au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques (2 931,7 millions d'euros sur 5 030,4) **alors, qu'en 2018, elle n'a représenté que 1,9 % de la production électrique** ⁽¹⁾.

Cette **disproportion s'explique par la charge démesurée représentée par l'application des contrats signés avant la suspension de l'obligation d'achat de l'électricité produite par le secteur photovoltaïque décidée par le décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010.** Cette mesure a suspendu l'application de l'obligation d'achat définie par le décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 après qu'un rapport (dit Charpin-Trink) a conclu au caractère non soutenable de la croissance des projets engagés et au bilan décevant de cette énergie sur le plan de l'environnement et de l'emploi. Cette obligation d'achat a ensuite été rétablie sur des bases économiques plus équilibrées.

Neuf ans après ce moratoire, les charges soutenant la filière photovoltaïque demeurent marquées par le poids des engagements souscrits avant 2010. Dans son premier rapport, le **Comité de gestion des charges de service public de l'électricité** considère que « *les soutiens engagés avant le moratoire de 2010 [...] ont mené à la création d'une bulle spéculative* » ⁽²⁾. Les contrats concernés représentent, sur leur durée totale (20 ans), environ 40 milliards d'euros. Sur cette somme, 15 milliards d'euros ont été dépensés et 25 milliards d'euros restent à honorer. **Le coût unitaire d'achat de l'électricité produite s'établit en moyenne à 505 euros par MWh alors que le coût de soutien du photovoltaïque post 2010 s'élève entre 81 et 91 euros par MWh.** La charge des contrats photovoltaïques pré-moratoire s'élève à 2 milliards d'euros par an.

Si, comme le précise le Comité de gestion, « *ce dispositif a permis de lancer la filière photovoltaïque en France* » ⁽³⁾, ses conséquences sont excessivement lourdes pour les finances publiques. Pour ce motif, **la question de la renégociation ou de la résiliation de ces contrats se pose.** Ce sujet est cependant complexe dans la mesure où, d'après les éléments communiqués par EDF Obligation d'achat, **224 545 contrats** (représentant une puissance de 3,5 GW) ont été conclus avant le moratoire de 2010. Ces contrats concernent des particuliers (92 %) et des professionnels (8 %) mais la puissance produite se situe à 84 % chez les professionnels.

(1) RTE, Bilan électrique 2018, p. 25.

(2) Rapport annuel du Comité de gestion des charges de service public de l'électricité, exercice 2018, p. 18.

(3) Rapport annuel du Comité de gestion des charges de service public de l'électricité, exercice 2018, p. 28.

Lors de son audition, la DGEC a souligné les **difficultés de cette éventuelle renégociation/résiliation** au regard notamment du nombre de contrats souscrits. **Cependant, l'enjeu financier est très significatif et celui-ci justifie d'approfondir ce sujet.** Pour ce motif, le rapporteur déposera un amendement demandant au Gouvernement de remettre, avant le 1^{er} juin 2020, un rapport (à confier à un corps d'inspection ?) étudiant l'intérêt et les conditions juridiques d'une possible résiliation ou d'une possible renégociation des contrats conclus avant le moratoire précité.

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

Le programme 765, d'un montant de **896,8 millions d'euros**, finance le remboursement du principal d'une dette due à EDF au titre d'un déficit antérieur de compensation. Cette dette d'un montant (intérêts compris) de 6 168,90 millions d'euros, résulte de l'insuffisant financement par la Contribution au service public de l'électricité de charges supportées par EDF entre 2009 et 2014 ⁽¹⁾.

Les crédits inscrits au PLF au titre du remboursement du principal (896,8 millions d'euros) sont **en très net recul (- 942,2 millions d'euros) par rapport à la LFI 2019** (1 839 millions d'euros) ce qui explique l'évolution à la baisse des crédits de l'ensemble du CAS *Transition énergétique*.

Les modalités de remboursement de cette dette et de ses intérêts ont été déterminées par l'article 5 (I c) de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative et par deux arrêtés des ministres chargés des finances et de l'énergie du 13 mai 2016 et du 2 décembre 2016. L'échéancier suivant a été retenu :

(1) Cette dette est sans rapport avec le contentieux sur la CSPE faisant l'objet de l'action n° 8 du programme 174.

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

(en millions d'euros)

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

⁽¹⁾ Dont 32,3 millions d'euros dus au titre de l'année 2019 et 8,3 millions d'euros dus au titre de l'année 2020.

Source : CRE, délibération du 11 juillet 2019, annexe 6 (p. 4).

La charge de cette dette est répartie entre le CAS *Transition énergétique* (qui assure le remboursement du principal) et l'action n° 5 du programme 174 (qui prend en charge le remboursement des intérêts). Les sommes devant être versées en 2020 permettront d'apurer cette dette. Le programme 795 n'a donc pas vocation à être pérennisé sous cette forme dans le PLF 2021 ce qui pose la question de son devenir (cf. *supra*).

B. LE PROGRAMME 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE : DES CRÉDITS SIGNIFICATIFS MAIS EN NET RECUL

Le PLF dote le programme 345 d'un crédit de **2 673,8 millions d'euros en CP** et 2 596,8 millions d'euros en AE soit un montant en **net retrait par rapport à la LFI 2019** (– **645,56 millions d'euros en CP** et – 700,7 millions d'euros en AE) en raison du **transfert du chèque énergie au programme 174**.

Le programme 345 demeure néanmoins le deuxième poste des crédits examinés et comporte sept actions dont les crédits sont ainsi répartis ⁽¹⁾ :

(1) Article 7-I : « Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. » (un CAS étant assimilé à une mission).

**VENTILATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DU PROGRAMME 345 PAR ACTION**

(en millions d'euros)

| Programme 345 | PLF pour 2020 | | Évolution depuis LFI 2019 | |
|---|---------------|----------|---------------------------|-------------------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain - action n° 1 | 1 760,69 | 1 760,69 | + 10,39 % (+ 165,84) | + 10,39 % (+ 165,84) |
| Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique - action n° 2 | 32,87 | 32,87 | - 96,38 % (- 876,30) | - 96,09 % (- 807,15) |
| Soutien à la cogénération - action n° 3 | 748,51 | 748,51 | + 3,12 % (+ 22,64) | + 3,12 % (+ 22,64) |
| Frais de support - action n° 5 | 40,72 | 40,72 | - 34,96 % (- 21,89) | - 34,96 % (- 21,89) |
| Médiateur de l'énergie - action n° 6 | 5 | 5 | inchangé | inchangé |
| Fermeture de la centrale de Fessenheim - action n° 7 | 0 | 77 | - | - 15,38 % (- 14) |
| Contentieux – action n° 8 | 9 | 9 | - | - |

Source : projet annuel de performance.

Ces actions seront analysées par ordre d'importance financière.

1. Les actions n° 1 *Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain* et n° 3 *Soutien à la cogénération* : la hausse soutenue d'une partie des dépenses compensant les charges de service public de l'énergie

Les actions *Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain* (1 760,69 millions d'euros en CP et en AE) et *Soutien à la cogénération* (748,51 millions d'euros en CP et en AE) appartiennent au périmètre des charges de service public de l'énergie dont le montant est déterminé par la Commission de régulation de l'énergie.

a. L'action n° 1 *Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain* : la poursuite d'une croissance continue

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

L'action n° 1 finance les mécanismes permettant d'assurer cette péréquation. Le PLF prévoit un crédit de **1 760,69 millions d'euros** à cet effet, soit un montant **en progression de 10,4 %** par rapport à la LFI 2019 (1 594,40 millions d'euros, + 165,79 millions d'euros). Dans ce cadre, les opérateurs historiques (EDF Systèmes énergétiques insulaires, Électricité de Mayotte, Eau et Électricité de Wallis-et-Futuna) bénéficient d'une **compensation par l'État** des surcoûts de production d'électricité observés sur leurs installations (à hauteur de 693,7 millions d'euros en 2020) et des surcoûts d'achat d'électricité dans le cadre de contrats conclus avec des producteurs tiers (à hauteur de 1 067 millions d'euros en 2020).

Les Outre-mer : un objectif d'autonomie énergétique en 2030 dont l'atteinte peut paradoxalement supposer l'adjonction de moyens de production carbonés

L'article L. 100-4 (8°) du code de l'énergie prévoit que « *la politique énergétique nationale a pour objectifs [...] de parvenir à l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer à l'horizon 2030, avec, comme objectif intermédiaire, 50 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020* ».

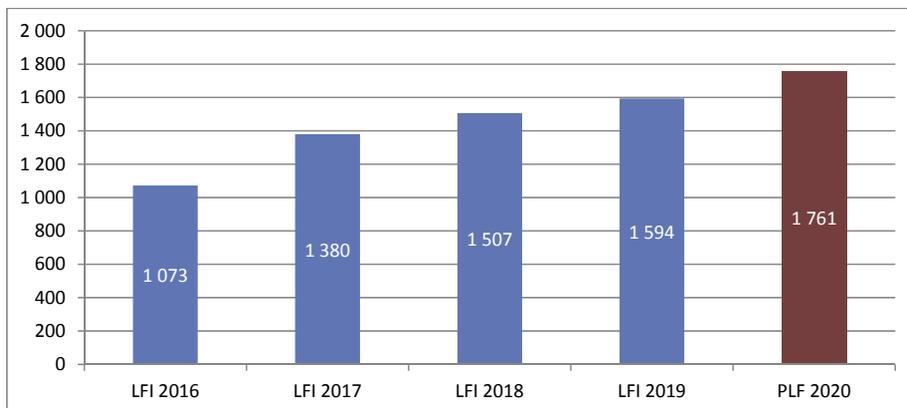
Pour l'heure, l'atteinte de cet **objectif** semble **peu vraisemblable**. **En 2017, les énergies renouvelables couvraient 28 % du mix électrique des ZNI** ⁽¹⁾. Les situations diffèrent cependant fortement entre les territoires. Si le taux de production électrique d'origine carbonée est inférieur à 50 % en Guyane, il s'élève à plus de 90 % à la Martinique et à Mayotte. Le développement de l'autonomie énergétique peut paradoxalement supposer la mise en œuvre de nouveaux moyens de production carbonés dont la nature s'éloigne pourtant des principes de la transition énergétique. Ainsi, en Guyane, la construction d'une centrale thermique fonctionnant au gaz naturel et au fioul léger est envisagée.

L'évolution tendancielle de l'action de *Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain* se caractérise par une hausse soutenue : **sur les cinq derniers exercices, la croissance des dépenses s'élève à 64 %** ce qui a attiré **l'attention successive de l'Inspection générale des finances**, de la **CRE** et de la **Cour des comptes** ⁽²⁾.

(1) Commission de régulation de l'énergie, rapport d'activité 2018, p. 58.

(2) Inspection générale des finances, revue de dépenses 2017, Péréquation tarifaire de l'électricité avec les zones non interconnectées. Cour des comptes, notes d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 et 2018 de la mission Écologie, développement et mobilité durables. CRE, délibération du 13 juillet 2017.

**2016 -2020, ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION N° 1 SOLIDARITÉ AVEC LES ZONES
NON-INTERCONNECTÉES AU RÉSEAU MÉTROPOLITAIN**



Cette forte progression s'explique par l'accroissement des capacités de production mais également par l'**absence d'actualisation de l'arrêté du 23 mars 2006** relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique dans les ZNI. Depuis treize ans, ce texte prévoit un taux de rémunération uniforme de 11 % ne prenant pas en compte les différences entre les technologies mises en œuvre et les spécificités de chaque territoire. Le rapporteur a appelé à plusieurs reprises l'attention de la DGEC sur ce sujet et renouvelle son invitation à actualiser cet arrêté.

Recommandation n° 2 : actualiser l'arrêté du 23 mars 2006 relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique dans les zones non interconnectées.

b. L'action n° 3 Soutien à la cogénération : une croissance continue pour une activité au devenir incertain

La cogénération se définit comme la production combinée de chaleur et d'électricité à partir de gaz naturel ou d'autres ressources (biomasse ⁽¹⁾, etc.).

Le PLF prévoit un crédit de **748,5 millions d'euros** au titre de l'action n° 3 **Soutien à la cogénération en progression** de 3,1 % par rapport à la LFI 2019 (+ 22,4 millions d'euros). Ce crédit vise à assurer la **compensation des coûts supportés par les opérateurs obligés** (EDF et les entreprises locales de distribution) dans le cadre des contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération auxquels les installations de cogénération peuvent prétendre ⁽²⁾.

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

(2) Les installations de moins de 300 kW peuvent prétendre à des contrats d'obligation d'achat et celles d'une capacité inférieure à 1 MW peuvent prétendre au bénéfice d'un complément de rémunération.

La hausse du coût de cette action s'explique par un nombre croissant de contrats signés. **Pourtant, le devenir de la cogénération au gaz naturel est incertain** dans la mesure où le projet de PPE prévoit d'interrompre tout nouveau soutien à ces centrales de production reposant sur l'utilisation d'une énergie fossile. Le MTES considère ainsi qu'« *un soutien public fort aux nouvelles installations de cogénération fonctionnant au gaz naturel n'apparaît désormais pas justifié au regard des ambitions climatiques de la France* ⁽¹⁾ ». L'arrêt de ce soutien ne concernerait cependant que les nouvelles installations : les contrats signés continueraient de s'appliquer jusqu'à leur terme (prévu – selon les arrêtés – entre 12 et 15 ans après leur signature). Pour ce motif, la baisse des charges de service public soutenant la cogénération au gaz naturel ne devrait pas intervenir avant plusieurs années.

Le rapporteur appelle cependant l'attention du Gouvernement sur la **nécessité d'éviter toute interruption brutale du soutien** à la cogénération au gaz naturel **afin de ne pas compromettre l'existence d'entreprises** ayant fortement investi en ce domaine. La mise en œuvre d'une **période transitoire** serait utile pour permettre aux intéressés de réorienter leur activité.

Recommandation n° 3 : prévoir une période de transition d'une durée comprise entre deux et trois ans en cas d'interruption du soutien public à la cogénération au gaz naturel.

2. Les actions n° 7 Fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim, n° 5 Frais de support et n° 2 Protection des consommateurs : des dépenses hétéroclites d'un montant non négligeable

Ces trois dépenses représentent un montant cumulé de 150 millions d'euros en CP et 73,5 millions d'euros en AE, soit respectivement 5,6 % et 2,8 % des crédits du programme.

a. L'action n° 7, Fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim : le début de l'indemnisation d'EDF

Le PLF prévoit un **premier crédit de 77 millions d'euros** (en CP) dans le cadre de l'indemnisation d'EDF au titre de la **fermeture anticipée de la centrale nucléaire de Fessenheim, prévue en 2020** ⁽²⁾.

La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a ouvert une enveloppe de 446 millions d'euros en AE en vue de permettre la conclusion d'un protocole d'indemnisation entre l'État et EDF. Dans ce cadre, un premier crédit de 91 millions d'euros a été inscrit dans la LFI 2019 mais aucun paiement n'est intervenu. Le PLF 2020 prévoit un crédit plus limité (77 millions d'euros).

(1) *Stratégie française pour le climat, programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2023, 2024-2028, p. 134.*

(2) *L'arrêt du premier réacteur est prévu le 22 février 2020 et l'arrêt du second le 30 juin 2020.*

Sur cette base, un **protocole d'indemnisation entre l'État et EDF a été conclu le 27 septembre 2019**. Cet accord, qui devrait être prochainement notifié à la Commission européenne, prévoit des versements initiaux (complétant celui inscrit au PLF) d'un montant proche de 400 millions d'euros et des versements ultérieurs complémentaires dont le montant n'est pas encore connu ⁽¹⁾.

En complément de cette action, il est rappelé que l'action n° 1 *Politique de l'énergie* du programme 174 comporte une nouvelle action (dotée de 10 millions d'euros en CP et 40 millions d'euros en AE) dédiée à l'accompagnement de la fermeture des centrales à charbon et de la centrale nucléaire de Fessenheim.

b. L'action n° 5 *Frais de support : le dernier paiement des intérêts d'une dette à EDF*

Cette action, d'un montant de 40,7 millions d'euros (en CP et en AE), concerne le dernier paiement à EDF des intérêts de la dette née d'un déficit antérieur de compensation dont le remboursement du principal est assuré par le CAS *Transition énergétique* (cf. *infra*). Cette action prend également en charge les frais associés de gestion de cette dette par la Caisse des dépôts et consignations (0,12 million d'euros).

c. L'action n° 2 *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique : une action diminuée du chèque énergie et soutenant d'autres dispositifs sociaux*

Le PLF prévoit un crédit de 32,9 millions d'euros (en CP et en AE) au titre du financement des actions de *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique*. Ce montant est très en retrait par rapport à celui de 840 millions d'euros figurant dans la LFI 2019 (- 807,1 millions d'euros) en raison du rattachement du chèque énergie au programme 174. Les crédits demeurant dans le programme 345 servent au financement de quatre dispositifs sociaux relevant des compensations des charges de service public de l'énergie aux entreprises des secteurs de l'électricité et du gaz.

Le dispositif le plus notable concerne la prise en charge d'une partie de la contribution de ces entreprises au Fonds de solidarité logement à hauteur de 24,1 millions d'euros. Le coût des services fournis aux bénéficiaires du chèque énergie fait l'objet d'un crédit de 5,7 millions d'euros ⁽²⁾ et celui relatif à la fourniture d'afficheurs déportés s'élève à 2,8 millions d'euros ⁽³⁾.

(1) *Communiqué de presse d'EDF du 30 septembre 2019.*

(2) *En application de l'article R. 124-16 (1) du code de l'énergie, ces services concernent « la gratuité de la mise en service et de l'enregistrement de leur contrat de fourniture d'électricité ou de gaz naturel ainsi [qu'un] abattement de 80 % sur la facturation d'un déplacement en raison d'une interruption de fourniture imputable à un défaut de règlement ».*

(3) *Les afficheurs déportés sont un outil d'affichage des données de consommation d'électricité ou de gaz installé au domicile des clients modestes équipés d'un compteur communicant Linky ou Gazpar. Ce dispositif, non encore opérationnel, fait l'objet de l'article L. 124-5 du code de l'énergie et son contenu a*

La dernière dépense concerne, à hauteur de 0,2 million d'euros, la prise en charge du tarif de première nécessité pour l'électricité dans les territoires de Saint-Martin et Saint-Barthélemy où le chèque énergie n'a pas été déployé ⁽¹⁾.

Une nécessaire simplification des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

L'article 11 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement définit en ces termes la précarité énergétique : « *est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou conditions d'habitat* ».

Selon le tableau de bord établi en novembre 2018 par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) ⁽²⁾, **près de 3,3 millions de ménages – représentant 6,7 millions de personnes – ont des difficultés à payer leur facture d'énergie** et à satisfaire leurs besoins de chauffage. Plus récemment, une enquête du médiateur national de l'énergie estime que « *30 % des Français ont restreint leur consommation de chauffage [...] afin de limiter leurs dépenses énergétiques et 9 % ont eu des difficultés pour régler certaines factures d'énergie. En 2017, les fournisseurs avaient déclaré [...] avoir fait mettre en œuvre 544 000 suspensions de fourniture ou limitations de puissance à la suite d'impayés (450 000 en électricité et 94 000 en gaz naturel)* » ⁽³⁾. Le 8 octobre 2019, le Médiateur national de l'énergie a fait part d'une hausse des sollicitations de consommateurs en situation d'impayés ⁽⁴⁾.

De nombreux outils d'aides aux ménages précaires existent. En avril 2019, l'ONPE a recensé **17 dispositifs différents.** **Le rapporteur invite le Gouvernement à réfléchir à une simplification de ces aides pour faciliter leur compréhension et leur usage.**

été modifié par la loi (en cours d'examen par le Conseil constitutionnel) relative à l'énergie et au climat en vue de privilégier la consultation de ces données sur smartphone.

- (1) Interrogé sur cette situation, le MTES a précisé que « les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy disposent de la compétence énergie depuis respectivement 2012 et 2007. Pour cette raison, le chèque énergie, prévu par la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, n'existe pas dans ces territoires ».
- (2) Observatoire national de la précarité énergétique, tableau de bord de la précarité énergétique, novembre 2018, p. 7.
- (3) Médiateur national de l'énergie, communiqué de presse du 30 octobre 2018.
- (4) Médiateur national de l'énergie, communiqué de presse du 8 octobre 2019. « Le nombre d'interventions pour impayés, coupures ou réductions de puissance, dépasse les 572 440 réalisées en 2018. En effet, les données provisoires pour le 1^{er} semestre 2019, transmises par les fournisseurs, font état d'une hausse de 18 % en électricité et de 10 % en gaz naturel par rapport au 1^{er} semestre 2018 ».

3. Les autres dépenses du programme : le **Contentieux de la CSPE** (action n° 8) et le **Médiateur national de l'énergie** (action n° 6)

Ces deux dépenses représentent un montant cumulé de 14 millions d'euros, soit environ 0,5 % des crédits du programme.

a. L'action n° 8 **Contentieux de la CSPE** : une première dépense pour solder un long contentieux

Le PLF prévoit un crédit de 9 millions d'euros (en CP et en AE) au titre de la gestion d'un contentieux relatif au remboursement partiel de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Cette dépense correspond au coût de l'assistance que l'Agence de services et de paiement apportera en 2020 à la Commission de régulation de l'énergie chargée de gérer ce dossier.

La nature de ce contentieux a été développée dans le récent rapport d'information de la commission des finances relatif à la gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État⁽¹⁾. Le rapporteur spécial renvoie à cette étude et rappelle qu'à l'issue de plusieurs procédures, le Conseil d'État a jugé le 3 décembre 2018 que la CSPE était partiellement conforme à la directive n° 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises. Pour ce motif, les assujettis peuvent solliciter le remboursement d'une fraction (7,42 %) de la CSPE qu'ils ont acquittée entre 2009 et 2015. Si l'incidence financière de ce contentieux de masse⁽²⁾ demeure incertaine, celle-ci devrait être très inférieure à la provision (d'un montant de 1,25 milliard d'euros) passée par l'État avant la décision du Conseil d'État.

b. L'action n° 6 **Médiateur national de l'énergie** : des crédits modestes et stables

Le PLF prévoit un crédit de 5 millions d'euros (en CP et en AE) au titre du financement du **médiateur national de l'énergie**, soit un montant équivalent à celui figurant dans la LFI 2019.

Le médiateur national de l'énergie est une autorité publique indépendante disposant, en application de l'article L. 122-1 du code de l'énergie, d'une double compétence tendant, d'une part, à « *recommander des solutions aux litiges entre les personnes physiques ou morales et les entreprises du secteur de l'énergie* » et, d'autre part, à « *de participer à l'information des consommateurs d'énergie sur leurs droits* ». En 2018, cette institution a, au titre de sa première compétence, été saisie de 16 934 litiges et a formulé 5 086 recommandations dont 92 % ont été mises en œuvre par les opérateurs.

(1) Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport n° 1410, Mme Véronique Louwagie (présidente), M. Romain Grau (rapporteur), 17 octobre 2018.

(2) Le rapport précité de M. Romain Grau et Véronique Louwagie évoquait 14 000 recours engagés et 55 000 demandes déposées à la suite du premier contentieux engagé par la société Praxair (devenue Messer). Cependant, seules les demandes de remboursement régulièrement présentées avant le 31 décembre 2017 pourront être traitées.

Durant ce même exercice, le médiateur a renseigné, au titre de sa seconde compétence, plus de deux millions de consommateurs au moyen d'un numéro vert et de deux sites Internet (energie-info.fr et energie-mediateur.fr) dont un permet de comparer les différentes offres sur le marché de l'énergie⁽¹⁾. Il est envisagé d'étendre les compétences de cette autorité au traitement des litiges relevant du domaine de la rénovation énergétique, ce qui aurait probablement une incidence sur son coût de fonctionnement.

Le rapporteur spécial se félicite par ailleurs de la prise en compte d'une de ses recommandations formulée en 2018 relative à la simplification des modalités de financement du médiateur. Lors de l'examen du PLF 2019, il avait appelé de ses vœux une modification de la procédure déterminée par l'article L. 122-5 du code de l'énergie. Cette demande a été satisfaite par la loi (en cours d'examen par le Conseil constitutionnel) relative à l'énergie et au climat.

C. LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES : DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE

Le PLF prévoit un crédit de 2 402 millions d'euros en CP et 2 492 millions d'euros en AE au titre du programme 174 *Énergie, climat et après mines*, soit un **montant deux fois et demi supérieur à celui figurant dans la LFI 2019** (996,13 millions d'euros en CP et en AE) en raison de l'adjonction de nouvelles dépenses relatives au chèque énergie, au bonus écologique et à la prime transition énergétique.

Ce programme est désormais composé de six actions ainsi répartis :

VENTILATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 174 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

| | PLF pour 2020 | | Évolution depuis LFI 2019 | |
|--|---------------|----------|----------------------------|----------------------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Programme 174 | | | | |
| Politique de l'énergie (action n° 1) | 44,62 | 14,59 | + 778,35 % (+ 39,54) | + 187,2 % (+ 9,51) |
| Accompagnement transition énergétique (action n° 2) (nouveau) | 1 271,9 | 1 212,12 | | |
| Aides à l'acquisition de véhicules propres (action n° 3) (nouveau ⁽²⁾) | 800 | 800 | + 34,23 % (+ 204) | + 34,23 % (+ 204) |
| Gestion économique et sociale de l'après-mines (action n° 4) | 339,96 | 339,96 | - 5,51 % (- 19,83) | - 5,51 % (- 19,83) |
| Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air (action n° 5) | 34,23 | 34,23 | + 1,3 % (+ 0,44) | + 1,3 % (+ 0,44) |
| Soutien (action n° 6) | 1,45 | 1,45 | - 20,77 % (- 0,38) | - 20,77 % (- 0,38) |
| Total : | 2 492,16 | 2 402,35 | + 150,18 % (+ 1 496,03) | + 141,17 % (+ 1 406,22) |

Sources : projet annuel de performance.

(1) Médiateur national de l'énergie, rapport d'activité 2018, pp. 54, 84 et 86 et 90.

(2) La LFI 2019 avait uniquement rattaché le financement de la prime à la conversion au programme 174 (et non celui du bonus écologique). Cette action portait alors le numéro 7 et s'intitulait Prime à la conversion.

Ces actions seront analysées par ordre d'importance financière.

1. L'action n° 2 *Accompagnement de la transition énergétique* : des dépenses élevées consécutives au transfert du chèque énergie et du bonus écologique ainsi qu'à la création de la prime de transition énergétique issue de la réforme du CITE

a. *Le chèque énergie : une dépense élevée et efficace*

L'action n° 2 prévoit le financement du chèque énergie à hauteur de 822,13 millions d'euros en CP et 881,90 millions d'euros en AE. Précédemment rattachée au programme 345 *Service public de l'énergie*, cette dépense est pour la première fois associée au programme 174 (cf. *infra*).

Le chèque énergie est un titre spécial de paiement permettant, en application de l'article L. 124-1 du code de l'énergie, « *aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond⁽¹⁾ d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement* ».

Ce dispositif, créé par l'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte a été expérimenté dans quelques départements à partir de 2016 puis généralisé sur tout le territoire (hors Saint-Barthélemy et Saint-Martin) en 2018. Depuis le 1^{er} janvier 2019, les conditions pour bénéficier de cette aide ont été élargies (le revenu fiscal de référence retenu pour en bénéficier étant alors relevé de 7 700 euros à 10 700 euros) et le montant moyen du chèque a été relevé de 150 à 200 euros. Le rapporteur observe cependant que la récente hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité (+ 5,9 % en juin 2019 et + 1,23 % en août 2019) a en partie annihilé, pour les consommateurs modestes, le bénéfice de la revalorisation du chèque énergie.

En 2020, le nombre de ménages bénéficiant du chèque énergie est estimé à 5,8 millions pour une aide oscillant, selon les conditions précitées, entre 48 et 277 euros.

Le coût de ce dispositif est croissant : cette dépense a représenté 21,7 millions d'euros en 2016, 437,7 millions d'euros en 2018 et devrait atteindre 822,13 millions d'euros en CP en 2020.

(1) Depuis le 1^{er} janvier 2019, et en application d'un arrêté du 26 décembre 2018, les ménages éligibles sont ceux dont le revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation est inférieur à 10 700 euros. L'article R. 124-1 du code de l'énergie définit ainsi ces « unités de consommation » : « la première ou seule personne du ménage constitue une unité de consommation. La deuxième personne est prise en compte pour 0,5 unité de consommation. Chaque personne supplémentaire est prise en compte pour 0,3 unité de consommation ». L'article 2 de l'arrêté du 26 décembre 2018 comporte un tableau rapprochant le revenu fiscal de référence et les unités de consommation. Douze montants d'aide sont définis.

Cette dépense se justifie par son utilité et son efficacité. Le rapporteur note ainsi avec satisfaction que **le taux d'utilisation du chèque énergie s'accroît.** En 2018, ce taux s'est élevé à 78,4 % et devrait atteindre 86 % en 2019 et 93 % en 2020, soit un taux très supérieur à celui d'autres aides sociales ⁽¹⁾. En dépit de cette utilisation élevée, ce dispositif demeure encore peu connu. Dans un discours du 27 novembre 2018, le Président de la République a déclaré que : *« les gens disent leurs souffrances, on leur répond chèque énergie. Mais le chèque énergie, ils ne savent pas ce que c'est. Et la vérité, concrètement, moi non plus ⁽²⁾. »*.

Le rapporteur note enfin que **le chèque énergie est utilisé quasi exclusivement pour acquitter des factures d'énergie et non pour financer des travaux. En 2018, seuls 0,02 % des chèques énergie (843 sur 3,6 millions) ont été employés pour participer au financement de travaux.** Les bénéficiaires règlent les dépenses urgentes (leur facture d'énergie) avant d'améliorer le confort thermique de leur logement. Le montant du chèque est par ailleurs trop limité pour déclencher des travaux. Pour ces motifs, et afin de contribuer à la simplification des (trop) nombreux dispositifs de lutte contre la précarité énergétique, le rapporteur soutiendra un amendement visant à supprimer la part « travaux » du chèque énergie et à **recentrer ce dispositif sur le paiement des factures.**

Le « chèque conversion » : un dispositif non budgétaire inspiré du chèque énergie et destiné à soutenir le remplacement d'appareils et d'installations gaziers dans certaines communes des Hauts-de-France

Le « chèque conversion » est un titre spécial de paiement, institué - sur le modèle du chèque énergie - par l'article 183 de la loi de finances pour 2019 en vue d'accompagner financièrement certains consommateurs de gaz des Hauts-de-France dans le remplacement de leur appareil et/ou équipement gazier. En l'espèce, 24 communes de ce territoire sont approvisionnées par un gaz naturel à bas pouvoir calorifique, dit « gaz B », provenant d'un gisement situé aux Pays-Bas. Les perspectives d'une moindre production de ce gisement conduiront à cesser de s'approvisionner en « gaz B » à compter de 2029. Le réseau local de distribution et les appareils des clients finals devront être adaptés pour distribuer un gaz à haut pouvoir calorifique, dit « gaz H », aujourd'hui desservi dans le reste de la France.

La loi n° 2017-227 du 24 février 2017 a confié aux gestionnaires de réseau de transport de gaz naturel le soin de coordonner les opérations de modification des réseaux et de surveillance de la compatibilité des installations des consommateurs finals. Si 1,3 million de clients finals devraient être concernés par l'examen de leur appareil, seule une minorité devrait devoir changer d'équipement, comme les premières campagnes de mesure le confirment ⁽³⁾.

(1) Le taux de recours pour le « RSA socle » est de 64 %.

(2) Discours du Président de la République relatif à la stratégie et à la méthode pour la transition écologique, 27 novembre 2018, p. 11.

(3) En réponse au rapporteur, GRDF a indiqué avoir engagé en 2019 les premières opérations de recensement et de remplacement des matériels dans les secteurs de Doullens, de Gravelines et de Grande-Synthe. Le taux de remplacement des matériels oscille entre 1,1 et 2 % selon les secteurs.

Dans un premier temps, l'article 183 (II) de la LFI 2019 prévoit que des aides financières seront mises en place par les gestionnaires des réseaux de distribution de gaz ⁽¹⁾. Dans un second temps, les ménages disposant de revenus modestes pourront bénéficier d'un concours financier versé sous la forme d'un chèque conversion. Dans sa délibération n° 2019-018, la CRE a évalué à 120 millions d'euros les sommes en jeu sur une durée de dix ans. Ces sommes seront prises en charge par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel et ne devraient pas être supportées directement par le budget de l'État.

b. La création de la prime Transition énergétique

Le PLF prévoit un crédit de **390 millions d'euros** en CP et en AE pour financer, à compter du 1^{er} janvier 2020, une nouvelle prime à la transition énergétique destinée à encourager les travaux de rénovation énergétique engagés par des ménages aux revenus modestes ou très modestes. La création de cette prime constitue un des aspects de la réforme du CITE figurant dans le PLF.

i. Le projet de réforme du CITE et la création d'une prime

Prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts, le CITE vise à favoriser la réalisation de travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements en permettant aux ménages de disposer, sans condition de ressources, d'un crédit d'impôt versé dans l'année suivant les travaux et représentant, au maximum, 30 % de leur montant dans la limite de certains plafonds ⁽²⁾. Ces dépenses ont représenté 1 948 millions d'euros en 2018 et devraient s'élever à 1 100 millions d'euros en 2020 au titre des travaux exécutés en 2019.

Jugé d'une efficacité limitée, le CITE fait l'objet dans le PLF d'un projet de réforme prévoyant :

– la création d'une prime accompagnant les ménages modestes et très modestes dans la réalisation de travaux d'amélioration énergétique de leur logement ⁽³⁾ ;

– la prorogation du CITE, à titre transitoire, pour une durée d'un an (soit jusqu'au 31 décembre 2020) pour les ménages disposant de revenus intermédiaires et non éligibles à cette prime ⁽⁴⁾ avant que ces ménages puissent accéder à la prime précitée à compter de 2021 ;

– l'exclusion du bénéfice du CITE des ménages disposant de hauts revenus (c'est-à-dire, appartenant aux neuvième et dixième déciles de l'impôt sur le revenu).

(1) GRDF a mis en place, un « chèque remplacement » pour éviter aux ménages d'effectuer l'avance des frais.

(2) Ce plafond s'établit à 30 % des dépenses dans le cas général (dans la limite d'un plafond de 8 000 euros pour une personne seule, 16 000 euros pour un couple soumis à imposition commune majoré de 400 euros par personne à charge). Cependant, ce plafond représente :

- 15 % du montant des dépenses pour le remplacement des fenêtres en simple vitrage,

- 50 % du coût de la main d'œuvre pour la dépose d'une cuve à fioul.

(3) Voir en annexe les plafonds de ressources définissant ces ménages modestes et très modestes.

(4) Sont concernés les ménages jusqu'au 8^{ème} décile de revenus inclus.

Les dispositions fiscales de cette réforme font l'objet de l'article 4 du PLF et ont été discutées (et partiellement amendées ⁽¹⁾) lors de l'examen de la première partie de ce texte. Il est renvoyé sur ce point aux éléments figurant dans le tome 2 du rapport n° 2301 de M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances ⁽²⁾ et aux comptes rendus des débats en séance publique. Les dispositions relatives à la création de la prime Transition énergétique relèvent en revanche de l'action n° 2 du programme 174.

À compter du 1^{er} janvier 2020, les ménages modestes et très modestes engageant des travaux de rénovation énergétique de leur logement pourront ainsi recevoir une prime **distribuée par l'Agence nationale de l'habitat** (Anah). Cette aide sera versée au moment de la réalisation des travaux et fusionnera avec des aides antérieurement gérées par cette même agence. Les ménages aux revenus très modestes pourront par ailleurs percevoir une avance de subvention.

Le montant de cette prime ne dépendra plus uniquement du prix des travaux mais variera en fonction de leur efficacité énergétique et du revenu des ménages. Un crédit de 390 millions d'euros est inscrit à ce titre à l'action n° 2 et un crédit complémentaire de 60 millions d'euros figure au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission *Cohésion des territoires* afin d'abonder le budget de l'ANAH.

Un **objectif d'octroi de 100 000 primes** est visé en 2020.

ii. Un projet de réforme peu convaincant

Si le rapporteur approuve la transformation du CITE en prime il s'oppose, sur la forme et sur le fond, aux autres orientations retenues.

Sur la forme, il observe tout d'abord qu'il s'agira de la **troisième réforme du CITE en trois ans** et que **l'instabilité de la réglementation ne favorise pas sa compréhension**. Il considère ensuite que le **calendrier** de mise en œuvre de la réforme (avec une création de la prime dès le 1^{er} janvier 2020) est **précipité**. Entre la promulgation de la loi de finances et le déploiement du dispositif, aucune campagne d'information ne pourra être menée. Un report de quelques mois de l'entrée en vigueur de cette mesure serait préférable pour permettre une bonne information de nos concitoyens.

Sur le fond, le rapporteur partage la volonté de mettre en œuvre un mécanisme plus efficace mais il doute de la pertinence du dispositif proposé.

(1) *L'amendement I-3037a été adopté et prévoit, sous certaines conditions, de maintenir l'accès au CITE pour les ménages les plus aisés engageant des dépenses d'isolation thermique des parois opaques.*

(2) *Assemblée nationale, commission des finances, rapport n° 2301, tome II, examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2020, conditions générales de l'équilibre financier, M. Joël Giraud.*

Il observe en premier lieu que le **dispositif prévu est excessivement complexe**. La Fédération française du bâtiment a relevé que la nouvelle aide comportait **192 cas de figure différents**. **Le souhait de combiner une préoccupation sociale** (recentrer le dispositif sur les ménages modestes) **et une préoccupation énergétique** (soutenir les appareils les plus performants) **aboutit à construire un dispositif peu lisible**. Un unique objectif d'efficacité énergétique aurait dû être assigné au CITE d'autant plus que l'exclusion des hauts revenus du bénéfice de ce crédit d'impôt risque de faire chuter le nombre de chantiers de rénovation entrepris.

À l'heure où la rénovation thermique est présentée comme une priorité, les mesures proposées interpellent. **La massification des travaux de rénovation énergétique suppose un cadre juridique stable, simple et incitatif qui, en l'espèce, fait défaut.**

2. L'action n° 3 Aides à l'acquisition de véhicules propres : des dépenses significatives dont l'évolution est divergente

Le PLF prévoit un crédit de **800 millions d'euros** en CP et en AE au titre de l'action n° 3 finançant les aides à l'acquisition de véhicules propres c'est-à-dire la prime à la conversion (à hauteur de 405 millions d'euros) et le bonus écologique (à hauteur de 395 millions d'euros). La prime à la conversion a été rattachée au programme 174 par la LFI 2019 et le bonus écologique est associé pour la première fois à ce programme.

a. La prime à la conversion automobile : des crédits en baisse d'un tiers

Le PLF prévoit un montant de 405 millions d'euros au titre de cette aide dont l'objet est d'**accélérer le renouvellement du parc automobile par un soutien au remplacement des véhicules les plus anciens et les plus polluants par des véhicules plus récents et moins polluants, neufs ou d'occasion**. Ce montant est en retrait de 191 millions d'euros par rapport au crédit de 596 millions d'euros inscrit dans la LFI 2019.

Quelle est la part du secteur des transports dans les émissions de gaz à effet de serre de la France en 2018 ?

Le premier rapport du Haut conseil pour le climat indique que « *les émissions nationales de la France sont estimées à 445 MtCO_{2e}⁽¹⁾ pour 2018.* » **Le secteur transport compte pour 31 % des émissions nationales de gaz à effet de serre (137 MtCO_{2e}).** Ces émissions « *proviennent du transport de voyageurs (60 % des émissions de ce secteur), du transport des marchandises (21 %), et des véhicules utilitaires légers (19 %) ».*

Les autres principaux secteurs émetteurs sont les bâtiments (19 %, 84 MtCO_{2e}), l'agriculture (19 % des émissions, 86 MtCO_{2e}) et l'industrie manufacturière (18 %, 79 MtCO_{2e}).

Haut conseil pour le climat, Agir en cohérence avec les ambitions, Rapport annuel. Neutralité carbone, juin 2019, p. 29.

Instituée le 1^{er} avril 2015, la prime à la conversion est accessible aux particuliers, aux personnes morales justifiant d'un établissement en France et aux administrations de l'État, qui acquièrent ou prennent en location (dans le cadre d'un contrat d'une durée supérieure ou égale à deux ans) un véhicule automobile terrestre à moteur répondant à certaines caractéristiques. Cette opération donne droit au versement d'une prime lorsqu'elle s'accompagne du retrait de la circulation, à des fins de destruction, d'un véhicule ancien. Depuis la LFI 2019, le montant de la prime est doublé pour les ménages les plus modestes et pour les « gros rouleurs » non-imposables. La prime ne peut être attribuée que pour l'acquisition d'un véhicule dont le coût est inférieur ou égal à 60 000 euros toutes taxes comprises (TTC), incluant le cas échéant le coût d'acquisition ou de location de la batterie.

Les conditions d'éligibilité à ce dispositif ont été modifiées, depuis le 1^{er} août 2019, par le **décret n° 2019-737 du 16 juillet 2019 pour concentrer l'aide sur les ménages modestes et favoriser l'acquisition de véhicules plus « propres »**. Le montant de l'aide versée varie **entre 1 000 et 5 000 euros** en fonction des caractéristiques du nouveau véhicule mis en circulation (véhicule thermique / électrique / hybride rechargeable) **et de la situation fiscale de l'acquéreur**⁽²⁾.

Les effets de cette prime sont importants. Depuis le 1^{er} janvier 2018, près de 500 000 primes ont été payées pour un montant d'environ 1 milliard d'euros. Du 1^{er} janvier au 22 septembre 2019, 316 678 demandes ont été déposées et 284 524 ont été acceptées pour un montant d'environ 596 millions d'euros, correspondant aux crédits inscrits en LFI.

(1) Millions de tonnes équivalent CO₂.

(2) Le détail des critères est consultable sur le site www.primealaconversion.gouv.fr.

Sur l'ensemble de l'année 2019, le nombre de primes attribuées devrait être proche de 400 000 ⁽¹⁾ pour un coût estimé aux environs de 840 millions d'euros. Ces chiffres sont supérieurs aux prévisions initiales et ont conduit le Premier ministre à fixer un objectif de remplacement d'un million de véhicules d'ici la fin du quinquennat ⁽²⁾.

Pour l'année 2020, l'objectif est de procéder au versement de 250 000 primes à la conversion. Si les effets de ce dispositif sont notables, la prime à la conversion est affectée par une forte instabilité juridique, une prévision budgétaire incertaine et une efficacité en attente d'évaluation.

Le régime juridique de cette prime est tout d'abord instable : en trois ans, trois décrets ⁽³⁾ ont modifié ses conditions d'éligibilité. Ce va-et-vient réglementaire nuit à la bonne compréhension du dispositif.

L'appréciation de la pertinence du montant des crédits inscrits au PLF 2020 est ensuite délicate dans la mesure où il est difficile d'anticiper les effets du décret précité du 16 juillet 2019. Le montant de 405 millions d'euros a été déterminé par le MTES en prenant en compte le rythme de dépôt des demandes depuis le début de l'année 2019 et l'effet attendu du resserrement des critères. L'estimation réalisée est cependant très incertaine. Le récent resserrement du dispositif est important et risque de diminuer fortement le nombre de primes. L'éligibilité des véhicules d'occasion thermique à la prime a ainsi été restreinte alors même, comme l'a remarqué le Conseil national des professions de l'automobile, qu'« *un Français sur quatre fait l'acquisition chaque année d'un véhicule d'occasion, contre un Français sur 28 pour les véhicules neufs ⁽⁴⁾* ». **Le risque que la prime à la conversion perde sa dimension populaire est réel.**

L'efficacité de la prime à la conversion doit enfin être appréciée dans sa globalité. À ce titre, et comme la Cour des comptes ⁽⁵⁾, le rapporteur regrette **l'imparfaite connaissance de l'ensemble des effets environnementaux, sanitaires, sociaux, et industriels de cette aide. Il note cependant que le Commissariat général au développement durable publiera sous peu une évaluation socio-économique de ce dispositif pour l'année 2018.** Néanmoins, sans attendre la remise de ce document, le rapporteur considère que **la valeur d'acquisition maximale d'un véhicule au moyen de la prime à la conversion devrait être abaissée de 60 000 € à 40 000 € TTC.**

(1) *Sénat, commission des finances, audition de Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, 19 juin 2019.*

(2) *Assemblée nationale, déclaration de politique générale du Gouvernement prononcée par M. Édouard Philippe, Premier ministre, 12 juin 2019.*

(3) *Décret n° 2017-1851 du 29 décembre 2017, décret n° 2018-1318 du 28 décembre 2018 et décret n° 2019-737 du 16 juillet 2019.*

(4) *CNPA, communiqué de presse du 17 juillet 2019.*

(5) *Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 du compte d'affectation spéciale Aides à l'acquisition de véhicules propres (p. 8), la Cour recommande de « mener à bien, dès 2019, une évaluation de l'efficacité des dispositifs liés au CAS ».*

b. Le bonus écologique : des crédits en hausse de moitié

Le PLF prévoit un montant de **395 millions d’euros** au titre du **bonus écologique** destiné à **soutenir l’achat de véhicules électriques neufs**. Ce montant est en **croissance de 50 %** par rapport au crédit de 296 millions d’euros inscrit en LFI 2019.

Ce dispositif permet aux particuliers (sans condition de ressources), aux personnes morales justifiant d’un établissement en France et aux administrations de l’État, de recevoir une aide financière lors de l’achat ou de la location longue durée d’un véhicule électrique neuf (voiture, camionnette, scooter, motos, quadricycle) pour un montant variable selon la nature de l’engin. Les véhicules hybrides sont exclus du bénéfice de cette aide. Dans certaines circonstances, l’aide peut être cumulée avec la prime à la conversion. Ce bonus peut également être versé pour l’achat d’un vélo à assistance électrique en complément d’une aide d’une collectivité territoriale.

Le tableau suivant présente les montants proposés :

| | Voiture ou camionnette | 2 roues (3 roues ou quadricycle) à moteur | Vélo à assistance électrique |
|---------|---|---|---|
| Montant | <ul style="list-style-type: none"> – Montant dépendant de la puissance maximale nette du moteur du véhicule. – Montant égal à 27 % du coût d’acquisition du véhicule, augmenté si nécessaire du coût de la batterie si celle-ci est prise en location. – Montant plafonné à 6 000 euros. | <ul style="list-style-type: none"> – Montant dépendant de la puissance maximale nette du moteur du véhicule. – Montant plafonné entre 100 et 900 euros. | <ul style="list-style-type: none"> – Montant de l’aide de l’État complétant celle accordée par une collectivité locale. – Le cumul des 2 aides (État + collectivité locale) est au maximum égal au plus faible des 2 montants suivants : 20 % du coût d’achat TTC du vélo ou 200 euros. |

Source : [servicepublic.fr \(https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34014\)](https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34014).

La forte croissance des crédits finançant le bonus écologique témoigne de l’attention portée par le Gouvernement au « verdissement » du parc automobile. **En 2020, le nombre de bonus est estimé à 100 000 véhicules particuliers et véhicules utilitaires légers électriques.** Cet **objectif élevé suscite la circonspection du rapporteur** au regard du nombre de bonus écologiques précédemment versés :

- en 2018, 39 398 bonus ont été versés pour des véhicules particuliers et utilitaires légers électriques ;

- en 2017, 47 145 bonus ont été versés pour des véhicules particuliers et utilitaires légers électriques *ou hybrides* (les véhicules hybrides étant alors éligibles au bonus).

Par ailleurs, le rapporteur s’interroge sur l’articulation du bonus écologique et de la prime à la conversion et sur la cohérence de la trajectoire budgétaire de ces deux dispositifs.

L’articulation du bonus écologique et de la prime à la conversion comporte certaines incohérences. Ainsi, les véhicules dont le coût d’acquisition est supérieur à 60 000 euros TTC (incluant le cas échéant le coût d’acquisition ou de location de la batterie) sont exclus du dispositif de prime à la conversion. À l’inverse, le bonus écologique peut toujours être versé pour soutenir l’acquisition d’un véhicule dont le prix est supérieur à 60 000 euros TTC. De la même façon, la prime à la conversion est soumise à des conditions de ressources alors que le bonus écologique en est dénué. Les deux dispositifs mériteraient d’être mieux coordonnés et le rapporteur recommande de limiter l’application du bonus écologique à l’acquisition d’un véhicule d’une valeur maximale de 40 000 euros TTC. Ce montant serait aligné sur celui recommandé par le rapporteur pour la prime à la conversion (cf *supra*).

La trajectoire budgétaire de ces deux dispositifs est également peu cohérente. **Dans le même PLF, les crédits dédiés à l’accompagnement de la transformation du parc automobile connaissent des évolutions divergentes : si le montant accordé au bonus écologique croît de moitié, celui dédié à la prime à la conversion diminue d’un tiers.**

Recommandation n° 4 : exclure les véhicules de plus de 40 000 euros TTC du bénéfice de la prime à la conversion et du bonus écologique

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

Le PLF prévoit un crédit de 340 millions d’euros en CP et en AE au titre de l’action de *Gestion économique et sociale de l’après-mines* dédiée au financement de trois organismes versant des prestations diverses aux retraités et ayants droit du régime social des mineurs : l’Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG) et la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM). Comme lors des exercices précédents, les crédits dévolus à cette action sont en baisse (– 5,4 %) en raison de la réduction progressive du nombre de bénéficiaires.

Le premier poste de dépenses concerne le financement, à hauteur de 298,8 millions d’euros, de l’ANGDM (soit près de 88 % des crédits de l’action), un établissement public à caractère administratif créé par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004 en vue de **garantir les droits des mineurs** et de leurs ayants droit en cas de cessation définitive d’activité d’une entreprise minière ou d’une ardoisière. Cet établissement finance différentes prestations (chauffage, logement, préretraites, retraites, etc.) dont certaines étaient prévues par le statut du mineur. En 2019, l’ANGDM gérait les droits de **99 778 personnes contre 160 433 en 2010**. **L’âge moyen des bénéficiaires est élevé et leur nombre devrait se réduire aux environs de 65 000 en 2025**. En 2020, le plafond d’emploi de l’ANGDM sera abaissé de quatre unités pour atteindre 133 EPTP.

Le deuxième poste de dépenses concerne le financement, à hauteur de 6,9 millions d'euros, du remboursement des **pensions** versées par la CNIEG aux **anciens agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de l'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie**. Ce montant est en retrait par rapport à celui de la LFI 2019 (7,60 millions d'euros) et le nombre de bénéficiaires des prestations concernées évolue également à la baisse.

Le troisième poste (doté de 1,8 million d'euros) concerne les crédits attachés au financement de la CANSSM chargée de la **couverture sociale des anciens mineurs et de leurs familles** (maladie, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles).

Outre le financement de ces organismes, l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines* finance à hauteur de 28,2 millions d'euros l'exploitant de la **SA des Mines de potasse d'Alsace** (MDPA⁽¹⁾) et prévoit un crédit de 4,25 millions d'euros au titre des contentieux liés à la reconnaissance de maladies professionnelles de l'ancien établissement Charbonnages de France dont les droits et obligations ont été transférés à l'État le 1^{er} janvier 2018.

4. Les autres dépenses du programme 174 : l'action n° 5 *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air*, l'action n° 1 *Politique de l'énergie* et l'action n° 6 *Soutien* : des dépenses limitées

Trois autres actions, représentant un montant cumulé de 50,2 millions d'euros en CP et 80,3 millions d'euros en AE, sont incluses dans le programme 174.

L'**action n° 1 *Politique de l'énergie*** (14,5 millions d'euros en CP et 44,6 millions d'euros en AE) soutient un ensemble hétéroclite de mesures dont la plus notable concerne le financement (à hauteur de 10 millions d'euros en CP et 40 millions d'euros en AE) d'un **nouveau fonds de revitalisation destiné aux territoires concernés par la prochaine fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim ou par la fermeture de centrales à charbon**⁽²⁾. Les autres actions financées intéressent l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (2,73 millions d'euros au titre de l'établissement de l'inventaire national triennal des déchets radioactifs et de la conduite d'opérations d'assainissement de sites ou de reprises de déchets⁽³⁾) et d'autres menues dépenses dont le fonctionnement de la DGEC.

(1) *L'objet principal de l'activité de l'exploitant des MDPAs est la préparation du processus de fermeture du site de stockage souterrain des déchets industriels ultimes Stocamine (situé à Wittelsheim dans le Haut-Rhin). Sur ce sujet, il est renvoyé au rapport n° 1239 de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur le site de stockage souterrain de déchets Stocamine. M. Vincent Thiébaud, Président, et MM. Bruno Fuchs et Raphaël Schellenberger, co-rapporteurs (septembre 2018).*

(2) *La fermeture des quatre dernières centrales à charbon exploitées en métropole est prévue d'ici 2022. Ces centrales sont situées à Cordemais (Loire-Atlantique), au Havre (Seine-Maritime), à Saint-Avold (Moselle) et à Gardanne (Bouches-du-Rhône).*

(3) *Ces dernières actions sont engagées lorsqu'aucun responsable ne peut être identifié ou que le responsable est insolvable.*

L'action n° 5 *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air* (34,23 millions d'euros en CP et en AE) assure le financement de différents instruments de **pilotage en matière de réduction de la pollution de l'air** ⁽¹⁾ et supporte la subvention du **Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique** chargé de réaliser un inventaire annuel des polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre.

L'action n° 6 *Soutien* (1,45 million d'euros en AE et en CP) prend en charge des dépenses de fonctionnement de la DGEC ne relevant pas de l'action n° 1 *Politique de l'énergie*, par exemple les frais de communication, d'investissements informatiques ou de contentieux.

5. Les dépenses fiscales rattachées au programme 174

Le programme 174 sert de support à **26 dépenses fiscales dont le coût cumulé, est estimé à 3 758 millions d'euros** et ainsi réparti entre :

– dix-huit dépenses fiscales principales sur impôts d'État (pour un montant estimé à 2 448 millions d'euros) ;

– trois dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l'État (pour un montant estimé à 1 million d'euros) ;

– deux dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État (pour un montant estimé à 308 millions d'euros) ;

– trois dépenses fiscales subsidiaires sur impôts locaux prises en charge par l'État (pour un montant estimé à 1 million d'euros).

Les **deux premières dépenses fiscales sont le taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation** (1 250 millions d'euros) et le **CITE (1 100 millions d'euros)**. S'agissant du CITE, il est précisé que le montant projeté concerne le crédit d'impôt dû en 2020 au titre des **travaux réalisés en 2019** avant la réforme de cet outil. Les travaux réalisés en 2020 relèveront du dispositif rénové. Le rapport d'évaluation préalable joint au PLF estime à 350 millions d'euros le montant des travaux éligibles au « CITE rénové » devant être réalisés en 2020.

(1) Sont financés dans ce cadre : les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) au titre de leurs missions d'intérêt général de surveillance de la qualité de l'air, l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, ou les mesures du Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Le tableau suivant présente les grandes lignes de ces dépenses fiscales :

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174 – CHIFFRAGE 2018-2020

(en millions d'euros)

| Dépenses fiscales principales sur impôts d'État (18) dont : | Chiffrage 2018 | Chiffrage 2019 | Chiffrage 2020 |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) – Impôt sur le revenu (IR) | 1 948 | 1 135 | 1 100 |
| Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS | 903 | 903 | 903 |
| Tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation pour l'E85, carburant essence comprenant entre 65 % et 85 % d'éthanol | 100 | 100 | 100 |
| Autres dépenses fiscales sur impôts d'État | 1 174 | 367 | 345 |
| <i>Total des dépenses fiscales sur impôts d'État</i> | <i>3 277</i> | <i>2 470</i> | <i>2 448</i> |
| Dépenses fiscales principales sur impôts locaux, prises en charge par l'État (3) | | | |
| Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM | 92 | nc | 1 |
| Dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État (2) | | | |
| Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés | 1 150 | 1 200 | 1 250 |
| Tarif réduit de taxe intérieure de consommation (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis – TICPE | 45 | 58 | 58 |
| Coût total | 4 564 | 3 748 | 3 757 |

Source : projet annuel de performance.

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

Ce CAS vise à soutenir les collectivités territoriales et leurs représentants dans la conduite de projets d'électrification rurale et outre-mer.

Le PLF dote ce CAS d'un montant de 360 millions d'euros en dépenses et de 377 millions d'euros en recettes.

Les recettes du CAS proviennent, en application de l'article L. 2224-31-I *bis* du code général des collectivités territoriales, des contributions des gestionnaires des réseaux publics de distribution (essentiellement Enedis).

Les dépenses sont réparties entre deux programmes dédiés à l'électrification rurale (programme 793) et aux opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées (programme 794). Comme les années précédentes, la part des crédits affectés au programme 793 est largement dominante (98,7 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU CAS

(en millions d'euros)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Programme 793 Électrification rurale | 369,6 | 369,6 | 352,8 | 355,2 | 355,2 |
| Programme 794 Opérations de maîtrise de la demande d'électricité (...) | 7,4 | 7,4 | 7,2 | 4,8 | 4,8 |
| Total : | 377 | 377 | 360 | 360 | 360 |

Source : projets annuels de performance pour 2018, 2019 et 2020.

1. Le programme 793 *Électrification rurale* : des crédits stables, des reports de crédits élevés et des missions appelées à être étendues

Le PLF prévoit un crédit de 355,2 millions d'euros au titre du programme 793, soit un montant équivalent à celui figurant dans la LFI 2019. Ces fonds soutiennent des **actions visant au renforcement et à la sécurisation des réseaux de distribution d'électricité**. La maîtrise d'ouvrage de ces travaux est assurée par des autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE) constituées de communes, d'établissements publics de coopération intercommunale et de syndicats d'électricité.

À la suite de la Cour des comptes, le rapporteur spécial observe que le programme 793 se caractérise par un **montant élevé de report de crédits et d'engagements non couverts par des paiements** (658 millions d'euros au 31 décembre 2018). Si une partie de cette situation s'explique par la nature pluriannuelle des travaux et des paiements engagés, la Cour a relevé que ces reports trouvent également leur origine dans des engagements pris par EDF avant la création du CAS en 2012 et dont la prise en charge n'a pas encore été soldée. Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2018, la Cour a isolé 410 millions d'euros de reports de ce type ⁽¹⁾.

Si le MTES a engagé un premier travail d'apurement des autorisations d'engagement devenues sans objet ⁽²⁾, celui-ci doit être poursuivi et amplifié pour **clarifier cette situation** et ne pas perturber la lisibilité du CAS et de l'autorisation budgétaire. Interrogée à ce sujet, la DGEC a indiqué que le plan de traitement des reports « *prévoit que les contributions des gestionnaires de réseau alimentant le CAS FACE soient déterminées à un niveau plus élevé que celui des engagements du CAS. Ainsi pour l'année 2020, alors que les montants du CAS FACE seront de 360 millions d'euros en AE, les contributions des gestionnaires de réseau seront fixées pour atteindre 377 millions d'euros de recettes. Ces 17 millions d'euros serviront à apurer les engagements passés pris avant la création du FACE, comme cela était le cas en 2019.* »

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, p. 22.

(2) Le projet annuel de performance fait part de « retraits d'engagement prévisionnels de 5,7 millions d'euros issus de l'analyse des programmations des années antérieures à 2014 » (p. 25).

Le rapporteur note également que la nature des interventions du CAS est appelée à être modifiée pour tenir compte de la loi (en cours d'examen par le Conseil constitutionnel) relative à l'énergie et au climat qui **élargit les actions susceptibles d'être soutenues** dans le but de permettre aux AODE de participer plus activement à la transition énergétique en milieu rural. Ainsi, les actions engagées pourront prochainement concerner des travaux de raccordement des énergies renouvelables ou de stockage d'électricité.

Cette **évolution**, qui avait été appelée de ses vœux par le sénateur Jacques Genest dans son rapport d'information consacré en 2017 au FACÉ⁽¹⁾, avait été **soutenue par le rapporteur dans son rapport sur le projet de finances pour 2019**. La mise en œuvre de cette proposition suppose cependant de faire évoluer le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale. Le MTES a indiqué que ce point faisait actuellement l'objet d'échanges avec les collectivités territoriales.

Le prochain élargissement du périmètre du CAS posera cependant la **question de l'évolution des crédits lui étant affectés**. Il n'est effectivement pas certain que la stabilisation des crédits observée depuis deux ans permette aux collectivités de conjuguer la poursuite de leurs missions traditionnelles avec leur participation à la transition énergétique.

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

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

Le programme 794 soutient des actions situées dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain⁽¹⁾. Le PLF prévoit un crédit de 4,8 millions d'euros au profit de ces travaux, soit un montant équivalent à figurant dans la LFI 2019.

Les actions entreprises s'attachent, d'une part, au cofinancement d'unités de production décentralisées d'électricité destinées à éviter des extensions trop coûteuses du réseau de distribution et, d'autre part, à « *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 [départements et régions d'outre-mer] ; actions de maîtrise de l'énergie permettant de différer, voire d'éviter une solution classique d'extension ou de renforcement des réseaux* »⁽²⁾.

Les crédits de cette action demeurent souvent peu utilisés en raison d'un nombre insuffisant de projets soumis : en 2018, sur une dotation de 7,2 millions d'euros en CP, seuls 1 million d'euros ont été dépensés⁽³⁾. Le rapporteur a appelé de ses vœux un renforcement des actions d'information engagées dans les territoires ultramarins. En réponse, le MTES a indiqué avoir engagé des démarches en ce sens pour pallier la sous-consommation chronique de ces crédits.

(1) Cf. les développements sur les ZNI figurant dans le commentaire des crédits du programme 345.

(2) *Projet annuel de performance*, p. 34.

(3) *Cour des comptes, notes d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 du CAS* p. 18.

SUIVI DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2019

PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2019

| | |
|--|---|
| 1– Rénover la maquette budgétaire | Recommandation partiellement mise en œuvre. Recommandation reformulée |
| 2– Compléter le projet de loi de finances par la présentation détaillée des engagements pluriannuels contractés par l'État au titre du financement des énergies renouvelables | Recommandation mise en œuvre (dans le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018). Recommandation supprimée |
| 3– Associer les professionnels à la prochaine modification du CITE et prévoir une période de transition d'une durée raisonnable | Recommandation partiellement mise en œuvre. Recommandation supprimée puisque devenant sans objet après la réforme du CITE |
| 4– Dépenses fiscales associées au programme 174. Transmettre au Parlement le rapport sur la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la transition énergétique prévu par l'article 23 – III de la loi de finances pour 2017. | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation supprimée puisque devenant sans objet après la réforme du CITE |
| 5– Tirer toutes les conséquences de la résolution concernant les certificats d'économies d'énergie adoptée par l'Assemblée nationale le 20 juin 2018 | Recommandation mise en œuvre partiellement. Recommandation supprimée |
| 6– Programme 345. Zones non interconnectées. Réviser le taux de rémunération des capitaux investis pour les installations de production électrique fixé par l'arrêté du 23 mars 2006. | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |
| 7– Prévoir une période de transition d'une durée comprise entre deux et trois ans en cas d'interruption du soutien public à la cogénération au gaz naturel | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |
| 8– Modifier les conditions d'établissement du budget du médiateur national de l'énergie. | Recommandation mise en œuvre. Recommandation supprimée |
| 9– Réfléchir à la création d'un mécanisme « d'intéressement » des populations aux projets d'énergies renouvelables installés à proximité de leur domicile | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |
| 10– Reconnaître au Parlement la possibilité de déterminer annuellement un plafond de dépenses de soutien aux énergies renouvelables | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |
| 11– Mieux éclairer la « stratégie énergétique » en créant un « Commissariat à la planification de la transition énergétique » | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |

LISTE ACTUALISÉE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

| | |
|---|--|
| 1– Achever la rénovation de la maquette budgétaire | Modification d'une recommandation antérieure |
| 2– Reconnaître au Parlement la possibilité de déterminer annuellement un plafond de dépenses de soutien aux énergies renouvelables | Reformulation d'une recommandation antérieure |
| 3– Zones non interconnectées. Réviser le taux de rémunération des capitaux investis pour les installations de production électrique fixé par l'arrêté du 23 mars 2006 | Reformulation d'une recommandation antérieure |
| 4– Prévoir une période de transition d'une durée comprise entre deux et trois ans en cas d'interruption du soutien public à la cogénération au gaz naturel | Reformulation d'une recommandation antérieure |
| 5– Réfléchir à la création d'un mécanisme « d'intéressement » des populations aux projets d'énergies renouvelables installés à proximité de leur domicile | Reformulation d'une recommandation antérieure |
| 6– Mieux éclairer la « stratégie énergétique » en créant un « Commissariat à la planification de la transition énergétique » | Reformulation d'une recommandation antérieure |
| 7– Exclure les véhicules de plus de 40 000 euros TTC du bénéfice du bonus écologique et de la prime à la conversion | Nouvelle recommandation |

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 24 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables, du compte d'affectation spéciale Transition énergétique et du compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Contrairement aux recommandations du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission, après avoir adopté cinq amendements de crédit visant à :

– supprimer les programmes 174 Énergie, climat et après mines et 345 Service public de l'énergie et les remplacer par un programme à vocation sociale et territoriale (doté de 4 290 728 386 euros en AE et en CP) et par un programme centré sur la transition énergétique (doté de 798 239 728 euros en AE et en CP) (amendement n° II-CF-199) ;

– transférer 22 millions d'euros en AE et en CP du programme 159 Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie vers le programme 203 Infrastructures et services de transport dans le but de soutenir le secteur ferroviaire (amendement n° II-CF-728) ;

– diminuer de 10 000 euros en AE et en CP les crédits du programme 203 Infrastructures et services de transport en vue de lancer une réflexion sur le périmètre actuel de la mission (amendement n° II-CF-831) ;

– transférer 150 000 euros en AE et en CP du programme 203 Infrastructures et services de transport vers le programme 205 Affaires maritimes dans le but de soutenir les centres de sécurité des navires (CSN) répartis sur le littoral français (amendement n° II-CF-914) ;

– transférer 500 000 euros en AE et en CP du programme 203 Infrastructures et services de transports vers le programme 113 Paysages, eau et biodiversité en vue de financer la création de 8 équivalents temps plein travaillé supplémentaires au bénéfice des parcs nationaux (amendement n° II-CF-1006).

Elle a également adopté un article additionnel après l'article 76 visant à demander un rapport au Gouvernement, dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la présente loi, sur l'opportunité pour l'État de créer une société anonyme à capitaux publics qui assurerait la gestion des autoroutes à la fin des concessions actuelles, à compter de 2032 (amendement n° II-CF-967).

Elle a enfin adopté les crédits des comptes d'affectation spéciale Transition énergétique et Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

*

* *

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920020.pdf>

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de la transition écologique et solidaire – Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

– M. Laurent Michel, directeur général

– Mme Sophie Mourlon, directrice

ANNEXE - LES CRITÈRES UTILISÉS PAR L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT POUR LA DÉFINITION DES MÉNAGES MODESTES ET TRÈS MODESTES

PLAFONDS DE RESSOURCES APPLICABLES À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2019 POUR LES AIDES À DESTINATION DES MÉNAGES DONT LES RESSOURCES SONT TRÈS MODESTES

(en euros)

| Nombre de personnes composant le foyer | Île-de-France | Autres régions |
|---|---------------|----------------|
| 1 | 20 470 | 14 790 |
| 2 | 30 044 | 21 630 |
| 3 | 36 080 | 26 013 |
| 4 | 42 128 | 30 389 |
| 5 | 48 198 | 34 784 |
| Majoration par personne supplémentaire | + 6 059 | + 4 385 |

PLAFONDS DE RESSOURCES APPLICABLES À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2019 POUR LES AIDES À DESTINATION DES MÉNAGES DONT LES RESSOURCES SONT TRÈS MODESTES

(en euros)

| Nombre de personnes composant le foyer | Île-de-France | Autres régions |
|---|---------------|----------------|
| 1 | 24 918 | 18 960 |
| 2 | 36 572 | 27 729 |
| 3 | 43 924 | 33 346 |
| 4 | 51 289 | 38 958 |
| 5 | 58 674 | 44 592 |
| Majoration par personne supplémentaire | + 7 377 | + 5 617 |

Source : Circulaire relative au plafond de ressources applicables en 2019 à certains bénéficiaires de subventions de l'ANAH (texte non publié au Journal officiel).