



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

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
I. LE RAPPORT SPÉCIAL PORTE SUR DEUX PROGRAMMES ET DEUX CAS FINANÇANT LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE	5
A. LE PROGRAMME 174, DONT LES DÉPENSES SONT GLOBALEMENT CONTENUES, RESTE AFFECTÉ PAR LE FINANCEMENT DE L'ESTE.....	5
1. Les mouvements de crédits intervenus en 2017	6
a. Les crédits budgétaires du programme financent essentiellement des dépenses de transfert.....	6
b. Les dépenses des opérateurs sont maîtrisées.....	7
c. De nombreuses dépenses fiscales contribuent aux objectifs du programme.....	7
2. Le dispositif de l'ESTE, mis en extinction, soulève encore certaines inquiétudes	8
B. LA MAQUETTE DU PROGRAMME 345 POURRAIT ÊTRE MODIFIÉE AFIN D'AMÉLIORER L'INFORMATION BUDGÉTAIRE.....	9
C. LE CAS <i>TRANSITION ÉNERGÉTIQUE</i>	11
1. L'exercice 2017 est marqué par une annulation importante de crédits qui déroge aux règles fixées par le code de l'énergie.....	12
2. Les exigences européennes ont conduit à revoir le financement du CAS	13
3. La pertinence du maintien du CAS est interrogée	13
D. LE CAS <i>FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE</i>.....	14
II. ÉVALUATION DES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE	16
A. LES CEE SONT UN OUTIL ORIGINAL ET EFFICACE DE SOUTIEN AUX ÉCONOMIES D'ÉNERGIE	16
1. Un outil original pour inciter à réaliser des économies d'énergie	16
2. De nombreux avantages.....	18
B. DES INCERTITUDES SUR LA NATURE JURIDIQUE ET FISCALE DES CEE	19

C. IL EST AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE DE RENFORCER LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF	20
1. Un dispositif fraudogène qui nécessite un contrôle renforcé.....	20
2. Une évaluation insuffisante du dispositif.....	21
D. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF DOIT ÊTRE RENFORCÉ	22
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	24
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	25

I. LE RAPPORT SPÉCIAL PORTE SUR DEUX PROGRAMMES ET DEUX CAS FINANÇANT LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE

A. LE PROGRAMME 174, DONT LES DÉPENSES SONT GLOBALEMENT CONTENUES, RESTE AFFECTÉ PAR LE FINANCEMENT DE L'ESTE

Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* est géré par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) au niveau territorial.

Il s'articule autour de trois finalités : mettre en œuvre une politique énergétique satisfaisante au regard des impératifs de coûts, de sécurité d'approvisionnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie ; lutter contre le réchauffement climatique ; et garantir aux anciens mineurs la préservation de leurs droits après l'arrêt de l'exploitation minière.

Le programme mobilise 456 millions d'euros de crédits budgétaires en 2017, en baisse de 10 % par rapport à 2016.

Les crédits qui y sont affectés répondent à deux objectifs : maîtriser l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables et réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le programme 174 finance trois opérateurs : l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) et le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017

(en euros)

AE			
	Prévision LFI 2017	Consommation 2017	Taux d'exécution
01 – Politique de l'énergie	3 983 900	294 670	7,40 %
04 – Gestion économique et sociale de l'après-mines	422 907 573	382 403 658	90,42 %
05 – Lutte contre le changement climatique	27 425 762	25 739 324	93,85 %
06 - Soutien	1 126 563	1 865 110	165,56 %
Total	455 443 798	410 302 762	90,09 %

CP			
	Prévision LFI 2017	Consommation 2017	Taux d'exécution
01 – Politique de l'énergie	3 983 900	774 800	19,45 %
04 – Gestion économique et sociale de l'après-mines	423 607 573	382 501 506	90,30 %
05 – Lutte contre le changement climatique	27 425 762	250 606 158	913,76 %
06 - Soutien	1 126 563	1 824 141	161,92 %
Total	456 143 798	635 706 605	139,37 %

Source : documents budgétaires pour 2017.

Plusieurs mouvements conséquents ont modifié la disponibilité des crédits telle que prévue en LFI.

1. Les mouvements de crédits intervenus en 2017

En particulier, un arrêté de février 2017 a reporté 150 millions d'euros de crédits de paiement au titre de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE).

De plus, un décret du 20 juillet 2017 a annulé 38,5 millions d'euros en AE et 41,2 millions d'euros de CP, avant qu'un décret de novembre 2017 n'annule pour 5 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) sur le programme.

En dernier lieu, la loi de finances rectificative pour 2017 a ouvert 70 millions d'euros de crédits de paiement (CP) au titre de l'ESTE. Par ailleurs, 5 millions d'euros de CP ont été affectés par redéploiement à l'enveloppe spéciale de transition énergétique.

a. Les crédits budgétaires du programme financent essentiellement des dépenses de transfert

L'action 01 *Politique de l'énergie* finance essentiellement une subvention à l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, à hauteur de 2,3 millions d'euros.

L'action 04 *Gestion économique et sociale de l'après-mines* finance pour l'essentiel des transferts aux ménages, à hauteur de 353 M€ en 2017, prestations pour l'essentiel servies par l'ANGDM (339 M€), mais aussi par la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

Des transferts aux entreprises sont également réalisés, notamment en faveur de la Société des mines de potasse d'Alsace, dont le capital est détenu

intégralement par l'État depuis 2004 pour un montant de 16,8 millions d'euros en 2017.

Ces dépenses sont marquées par une baisse tendancielle, en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires et ayants droit des régimes spéciaux miniers.

L'action 05 *Lutte contre le changement climatique* connaît une consommation de crédits de paiement dix fois supérieure à celle des autorisations d'engagement sur l'exercice 2017.

Cette différence s'explique essentiellement par le versement en 2017 de 225 M€ à la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) au titre de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE).

L'action 06 *Soutien* présente enfin une sur-exécution de ses crédits, représentant environ 700 000 euros, principalement du fait de dépenses de fonctionnement (frais de mission, formation notamment).

b. Les dépenses des opérateurs sont maîtrisées

Les dépenses des opérateurs de l'État sur le programme 174 apparaissent maîtrisées. Ainsi, alors que la LFI prévoyait environ 391 M€ pour les trois opérateurs, la consommation de crédits atteint 358 M€, soit une consommation de 92 %.

Cet écart entre prévision et consommation provient essentiellement de la baisse des charges de fonctionnement et d'intervention de l'ANGDM. Le résultat de l'exercice 2017 représente néanmoins un déficit de 12 M€

c. De nombreuses dépenses fiscales contribuent aux objectifs du programme

La plus importante des dépenses fiscales associées au programme est le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) qui représente 1,68 milliard d'euros en 2017.

D'autres dépenses fiscales portent sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la TVA. En particulier, le taux réduit de TICPE au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre représente 350 M€ en 2017, contre 228 M€ en 2016.

Certaines dépenses fiscales contribuent au programme de manière subsidiaire selon les documents budgétaires. Il s'agit en particulier du taux de 5,5 % de TVA pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation, qui représente 1,2 milliard d'euros en 2017, montant stable par rapport à 2016.

2. Le dispositif de l'ESTE, mis en extinction, soulève encore certaines inquiétudes

L'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) a été créée par l'article 20 de la loi du 17 août 2017 relative à la transition énergétique et à la croissance verte. Elle devait n'être qu'une des composantes d'un fonds plus vaste d'1,5 milliard d'euros dédié au « financement de la transition énergétique » qui ne sera jamais mis en place.

L'ESTE avait été dotée, fin 2017 de 750 M€ en autorisations d'engagement, soit la totalité de l'enveloppe prévisionnelle et de 475 M€ en crédits de paiement.

La Cour des comptes avait ainsi pu relever que l'ESTE, qui prend la forme d'un fonds sans personnalité morale, constituait un outil de débudgétisation dérogeant aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, en plus d'engager des crédits d'une façon non conforme aux règles budgétaires et comptables publiques.

Le ministère a opéré des régularisations à la suite de ces remarques. En particulier, le cadre de gestion a été régularisé sous la forme d'un mandat de gestion et les opérations réalisées par la CDC pour le compte de l'État ont été enregistrées au sein de la comptabilité générale du ministère.

Ces évolutions n'ont pas levé toutes les difficultés. En particulier, la gestion opérationnelle du dispositif est « écartelée » entre la CDC et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, personnellement responsable devant le juge des comptes d'opérations qu'il ne fait que constater *ex post*.

Par ailleurs, les particularités de la gestion entraînent des écarts significatifs entre la comptabilité budgétaire de l'État d'une part, et la comptabilité générale et la comptabilité du compte de tiers de l'ESTE d'autre part.

Enfin, des inquiétudes subsistent concernant le financement du dispositif à terme, même si ce dernier est désormais fermé, puisqu'aucun nouvel engagement n'interviendra.

En effet, l'État n'a pas remis en cause les engagements déjà pris et non couverts par des paiements au 31 décembre 2017. Sur 700 M€ net d'engagements, les paiements cumulés nets s'élèvent à 173 M€, soit des restes à payer de 537 M€. La trésorerie disponible nette de la CDC s'élève à 252 M€ et la loi de programmation des finances publiques ne retient aucun abondement complémentaire. Il existe donc une impasse brute de 274 M€ qui correspondrait, selon la Cour des comptes, à un taux de chute de 52 % des restes à payer.

Une telle situation a été reconnue par l'administration, puisque dans une note du 26 septembre 2017 aux préfets de région, le ministère chargé de l'écologie

a précisé les modalités extinctives de l'ESTE en relevant « une impasse de financement de 350 M€ ».

Le rapporteur spécial s'associe à ces inquiétudes concernant la gestion financière de l'ESTE. En particulier, il encourage l'État, ainsi que l'a fait la Cour des comptes, à avoir une gestion plus rigoureuse de la sortie du dispositif de l'ESTE, de manière à limiter au maximum les besoins de paiement futurs.

B. LA MAQUETTE DU PROGRAMME 345 POURRAIT ÊTRE MODIFIÉE AFIN D'AMÉLIORER L'INFORMATION BUDGÉTAIRE

Le programme 345 fut créé au moment de la budgétisation des charges de services public de l'électricité. En effet, auparavant, la compensation des charges de service public de l'énergie due aux entreprises des secteurs de l'électricité et du gaz était assurée de manière extrabudgétaire par plusieurs contributions spécifiques sur la consommation finale d'électricité et de gaz, dont la contribution au service public de l'électricité (CSPE), instaurée en 2003.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les charges de service public sont ainsi inscrites au budget de l'État, d'une part sur le programme 345 *Service public de l'énergie* et d'autre part sur le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*.

La charge du service public est partagée entre les deux, à raison d'environ deux tiers supportés par le CAS *Transition énergétique* et un tiers par le programme 345.

Le programme 345 retrace, en ce qui le concerne, les dépenses de péréquation tarifaire, de précarité énergétique (y compris les dépenses liées au chèque énergie), de soutien à la cogénération, le paiement des intérêts liés au remboursement à EDF du déficit de compensation accumulé par le précédent dispositif et le budget du Médiateur national de l'énergie.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017

(en euros)

	AE		
	Prévision LFI 2017	Consommation 2017	Taux d'exécution
01 - Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 380 300 000	1 490 784 466	108,00 %
02 - Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	496 900 000	471 928 098	94,97 %
03 - Soutien à la cogénération	562 600 000	456 530 547	81,15 %
05 - Frais de support	99 870 000	120 756 889	120,91 %
06 - Médiateur de l'énergie	5 330 000	5 000 000	93,81 %
Total	2 545 000 000	2 545 000 000	

	CP		
	Prévision LFI 2017	Consommation 2017	Taux d'exécution
01 - Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 380 300 000	1 490 784 466	108,00 %
02 - Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	496 900 000	470 787 736	94,74 %
03 - Soutien à la cogénération	562 600 000	456 530 547	81,15 %
05 - Frais de support	99 870 000	120 756 889	120,91 %
06 - Médiateur de l'énergie	5 330 000	5 000 000	93,81 %
Total	2 545 000 000	2 543 859 638	

Source : documents budgétaires pour 2017.

L'action 1 *Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain* met en œuvre une péréquation tarifaire qui permet aux consommateurs des zones non-interconnectées (ZNI) de bénéficier de prix de l'électricité comparables à ceux applicables en métropole continentale.

L'action 2 *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique* assure le financement des dispositifs d'aide aux ménages en situation de précarité.

Elle finance en particulier les tarifs sociaux de l'électricité à hauteur de 438 M€ en 2017 et le chèque énergie pour 22,50 M€.

Les charges liées aux dispositifs sociaux de l'énergie ont sensiblement augmenté entre 2016 et 2017 avec une progression de + 44 % en raison d'une hausse du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz.

Or, avec la généralisation à tout le territoire du chèque énergie, l'augmentation sera encore plus marquée en 2018 (+ 60 %).

Cette évolution conséquente attire l'attention du rapporteur spécial qui suivra avec intérêt l'évolution des dépenses en matière de dispositifs sociaux de l'énergie.

L'action 3 *Soutien à la cogénération* assure la compensation des coûts supportés par les acteurs obligés (EDF, entreprises locales de distribution) dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs de soutien à la cogénération au gaz naturel.

L'action 5 *Frais de support* regroupe les dépenses correspondant aux frais financiers couvrant les intérêts de la dette « historique » d'EDF au titre du déficit de compensation cumulé vis-à-vis de l'entreprise et aux frais de gestion de la CDC.

qui assure pour le compte de l'État le versement des compensations aux opérateurs sur la base d'une convention pluriannuelle.

Concernant ces frais, l'exécution des crédits est supérieure de 21 M€ à la prévision. Cette situation résulte des modalités de gestion de ces frais financiers, répartis entre le programme 345 et le CAS *Transition énergétique*.

Or, comme le pointe la Cour des comptes, cette gestion présente d'importantes limites. D'une part, il n'y a pas de visibilité sur les sommes remboursées au titre de la dette CSPE historique du fait de l'éclatement entre le CAS et le programme 345 du remboursement du principal et du paiement des intérêts. D'autre part, la gestion budgétaire des frais financiers n'est pas homogène entre le CAS et le programme 345.

Le Cour appelle ainsi à revoir le périmètre des dépenses prises en charge au titre du CAS *Transition énergétique* et du programme 345 pour apprécier en coûts complets les dépenses liées au remboursement de la dette cumulée vis-à-vis d'EDF (principal et intérêt) et d'unifier leur support budgétaire.

Le rapporteur spécial s'associe à ces recommandations, afin notamment d'améliorer la qualité de l'information transmise au Parlement au moment de l'examen des textes budgétaires.

C. LE CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (CAS TE) est le support budgétaire pour le financement des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables (EnR).

Il regroupe principalement, en dépenses, les compensations dues aux opérateurs, en contrepartie des charges liées au soutien aux EnR évaluées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le remboursement aux opérateurs du déficit de compensation de leurs charges de service public de l'électricité cumulé au 31 décembre 2015.

Ses recettes sont essentiellement issues des taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

En 2017, les dépenses du CAS connaissent une progression marquée, passant de 3,9 milliards en 2016 à 6,4 milliards. Cette progression s'explique par le fait que l'exercice 2017 a été le premier exercice d'exécution complet du CAS.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017 (EN M€)

AE				
	Prévision LFI 2017	Total crédits disponibles	Consommation 2017	Taux d'exécution
P764	5 680,2	5 046,0	5 045,9	88,83 %
P765	1 303,0	1 344,4	1 343,5	103,11 %
Total CAS	6 983,2	6 390,4	6 389,4	91,50 %
CP				
	Prévision LFI 2017	Total crédits disponibles	Consommation 2017	Taux d'exécution
P764	5 680,2	5 046,0	5 045,1	88,82 %
P765	1 303,0	1 344,4	1 343,5	103,11 %
Total CAS	6 983,2	6 390,4	6 388,6	91,49 %

Source : documents budgétaires pour 2017 et Cour des comptes.

Le financement du CAS a été profondément modifié en 2017, puisqu'il n'est plus abondé par la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) mais par la TICPE, essentiellement en raison du rendement croissant de la taxe au regard de la trajectoire carbone contenue dans la loi du 17 août 2015.

Ses recettes atteignent 6,1 milliards d'euros en 2017, contre 4,2 milliards sur l'exercice 2016.

Le CAS TE comporte deux programmes placés sous la responsabilité du directeur général de l'énergie et du climat (DGEC).

D'une part, le programme 764 *Soutien à la transition énergétique* finance les charges de soutien aux EnR électriques et au biométhane injecté dans le réseau de gaz.

D'autre part, le programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique* dont l'objet principal est le regroupement des charges de remboursement de la dette de CSPE, essentiellement au profit d'EDF.

1. L'exercice 2017 est marqué par une annulation importante de crédits qui déroge aux règles fixées par le code de l'énergie

En cours d'exercice, près de 900 millions d'euros ont été annulés sur le programme 764, afin de prendre en compte la décision de la CRE de réévaluer à la baisse les charges de service public.

Or, une telle annulation déroge aux principes de compensation des charges de service public de l'énergie définie dans le code de l'énergie. L'application des dispositions réglementaires du code de l'énergie aurait en effet dû conduire à ce

que l'actualisation des charges dues au titre de l'année en cours soit répercutée dans l'évaluation des charges prévisionnelles de l'année suivante.

De fait, ainsi que l'indique la Cour des comptes, l'introduction de décisions d'opportunité budgétaire accroît l'absence de lisibilité et de transparence du dispositif.

2. Les exigences européennes ont conduit à revoir le financement du CAS

En 2016, la majorité des ressources du CAS provenait de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) rebaptisée CSPE et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

Cependant, cette situation ne respectait pas les prescriptions communautaires : en particulier, le droit européen n'admet pas qu'une taxe sur l'ensemble de la consommation d'électricité, y compris importée, finance des mécanismes de soutien exclusivement français.

La LFI pour 2017 a ainsi prévu que seules une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques (TICC), ainsi qu'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), alimenteraient désormais le CAS.

3. La pertinence du maintien du CAS est interrogée

Le mécanisme actuel du CAS semble poser un problème plus fondamental de financement des EnR.

En effet, le fait que les autorisations d'engagement (AE) sont par construction plafonnées par le montant des recettes interdit d'inscrire en AE le véritable montant des engagements juridique de l'année budgétaire.

De la sorte, la procédure budgétaire ne permet pas de retracer les nouveaux engagements, qui peuvent engager l'État jusqu'à 2050 environ.

Pour la Cour des comptes, cette situation est contraire à l'article 27 de la LOLF sur la sincérité des comptes de l'État.

Afin de mieux associer le Parlement aux décisions d'engagement de soutien des nouvelles installations de production d'électricité renouvelable, une comptabilité d'engagement, recommandée par la CRE, pourrait être introduite.

Cette solution impliquerait néanmoins une suppression du CAS.

Le rapporteur spécial suit avec intérêt les débats sur le sujet et incite le Gouvernement à mener une réflexion sur la meilleure manière d'associer le Parlement aux décisions engageant les deniers publics sur plusieurs décennies.

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

Le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) a été créé en 1936 pour compenser la faiblesse des investissements des opérateurs privés sur les réseaux de distribution de l'électricité dans les zones rurales. Aujourd'hui, le fonds soutient les collectivités de zones rurales qui financent et exercent elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage des travaux en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE).

Le CAS comporte deux programmes placés sous la responsabilité du directeur général de l'énergie et du climat (DGEC).

D'une part, le programme 793 *Électrification rurale* dont l'objet principal est le renforcement et la sécurisation des réseaux d'électrification rurale.

D'autre part, le programme 794 *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production par des énergies renouvelables ou de la proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries* finance des actions en zones non-interconnectées au réseau continental.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017 (EN M€)

	AE			
	Prévision LFI 2017	Total crédits disponibles	Consommation 2017	Taux d'exécution
Programme 793	369,6	406,8	330,1	81,15 %
Programme 794	7,4	16,8	1,2	7,14 %
Total CAS	377,0	423,6	331,3	78,21 %
	CP			
	Prévision LFI 2017	Total crédits disponibles	Consommation 2017	Taux d'exécution
Programme 793	369,6	636,8	342,3	53,75 %
Programme 794	7,4	16,6	0,9	5,42 %
Total CAS	377,0	653,4	343,2	52,53 %

Source : documents budgétaires pour 2017 et Cour des comptes.

Le CAS s'est vu attribuer 377 M€ en AE et en CP en 2017, dont 370 M€ pour le seul programme 793.

L'année 2017 est marquée par une consommation des crédits en retrait par rapport à 2016 puisque 47,50 M€ en AE et 34 M€ en CP ouverts en LFI n'ont pas été consommés.

L'exécution du programme 793 fait apparaître une sous-consommation des crédits disponibles à hauteur d'environ 77 M€. Cette situation s'explique

principalement par des demandes de subventions tardives des collectivités et par des programmations de travaux inférieures aux droits à subvention notifiés.

L'objectif premier du programme 794 est le financement d'unités de production décentralisées d'électricité, pour éviter des extensions trop coûteuses de réseaux, mais également la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

Or, comme l'indique la Cour des comptes dans ses notes d'exécution budgétaire des dernières années, le programme 794, bien que doté d'un très faible montant, est toujours marqué par une forte sous-consommation de crédits, comme l'indique le tableau *supra*.

Cela tient principalement à l'absence de projets significatifs en outre-mer. Les autorités organisatrices de la distribution d'électricité ont des difficultés à monter des projets et à les mener à bien dans les délais impartis. Par ailleurs, il semblerait qu'elles ne sont pas suffisamment informées des possibilités de financements de projets.

Le rapporteur spécial s'associe à ces remarques et appelle à un renforcement des actions d'information, en partenariat notamment avec des institutions agissant déjà sur ces thématiques dans les territoires concernés, comme l'Agence française de développement ou la Caisse des dépôts et des consignations.

Concernant la démarche de performance du CAS, des évolutions importantes sont intervenues dans le PLF 2017. En particulier, suivant les recommandations de la Cour des comptes, les indicateurs de coût sont désormais basés sur les dépenses effectivement réalisées et non sur les dotations.

II. ÉVALUATION DES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE) représente un outil déterminant pour la réalisation des économies d'énergies en France et pour le respect de nos exigences européennes en la matière.

A. LES CEE SONT UN OUTIL ORIGINAL ET EFFICACE DE SOUTIEN AUX ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Les certificats d'économies d'énergie (CEE), mis en place en 2006 en application de la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, constituent un des outils de maîtrise de la consommation énergétique.

1. Un outil original pour inciter à réaliser des économies d'énergie

La particularité du dispositif des CEE est que sa mise en œuvre repose entièrement sur les fournisseurs d'énergie, appelés « obligés ». À chaque fournisseur d'énergie (électricité, gaz, fioul domestique, chaleur, froid, carburant automobile) est attribué un quota d'économies d'énergie (mesuré en TWh cumac) à réaliser pendant une période déterminée, calculé en fonction de son volume de ventes, sous peine d'une pénalité financière.

Le kWh cumac

Le terme « cumac » correspond à la contraction de « cumulés » et « actualisés ». Le montant de kWh cumac économisé après installation d'un appareil performant d'un point de vue énergétique correspond au cumul des économies d'énergie annuelles réalisées durant la durée de vie de ce produit.

Les économies d'énergie réalisées dans le cadre des CEE sont exprimées en TWh cumac, unité qui correspond à 109 kWh.

Par exemple, 100 TWh cumac sont équivalents à la consommation énergétique résidentielle d'un million de Français pendant 15 ans.

Les « obligés » sont donc contraints par l'objectif à atteindre, mais laissés libres dans leurs choix des opérations d'économies d'énergie à réaliser. Les économies ainsi réalisées sont matérialisées par l'attribution d'un certificat d'économies d'énergie (CEE).

D'autres acteurs, appelés « éligibles », peuvent également intervenir dans le dispositif et obtenir des CEE (collectivités territoriales et leurs établissements publics, bailleurs sociaux, Agence nationale de l'habitat, sociétés d'économie mixte, et sociétés publiques locales).

Trois types d'actions peuvent donner lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie :

a/ En premier lieu, des CEE peuvent être obtenus en réalisant des travaux d'économies d'énergie suivant un modèle standardisé. Ces opérations standardisées sont répertoriées dans un catalogue, sous forme de fiches qui permettent de calculer de manière standardisée et forfaitaire le volume de CEE associé. Ce catalogue de fiches d'opérations standardisées, élaboré par l'ADEME et validé par la DGEC, fait régulièrement l'objet de révisions, la dernière ayant eu lieu en décembre 2017.

b/ En deuxième lieu, des CEE peuvent également être obtenus en réalisant des opérations spécifiques, qui constituent des travaux plus complexes et non génériques n'entrant pas dans le cadre des fiches d'opérations standardisées. Le volume de CEE est calculé au moment de l'instruction du dossier par le Pôle national des CEE (PNCEE), avec l'expertise de l'ADEME.

c/ En dernier lieu, la participation à des programmes d'information, de formation ou d'innovation favorisant les économies d'énergie peut donner lieu à la délivrance de CEE.

Les obligés peuvent produire eux-mêmes des CEE en incitant à la réalisation d'économies d'énergie (en réalisant des actions parmi les trois types mentionnés) ou acheter des CEE produits par d'autres acteurs (notamment les « éligibles »), via le registre national des CEE qui enregistre les transactions.

Au niveau institutionnel, le dispositif des CEE est coordonné par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la transition écologique et solidaire, qui préside le comité de pilotage du dispositif. La gestion administrative (instruction des dossiers de demandes de CEE, contrôles a posteriori) est prise en charge par le PNCEE, créé en 2011 au sein de la DGEC. La DGEC travaille conjointement avec l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), qui apporte son expertise technique pour la mise en œuvre du dispositif.

Plusieurs associations représentant des entreprises, des professionnels du secteur de l'énergie et des collectivités territoriales collaborent à la mise en œuvre du dispositif, notamment l'ATEE (association technique énergie environnement) et l'AMORCE (Association nationale des collectivités territoriales et des professionnels pour la gestion de l'énergie, des déchets, de l'eau et de l'assainissement).

Le dispositif des CEE est progressivement monté en puissance depuis sa mise en place en 2006. L'objectif d'économies d'énergie à réaliser par les « obligés » est passé de 54 TWh cumac pendant la première période (2006-2009) à 850 TWh cumac pendant la troisième période (2015-2017).

Par ailleurs, un dispositif spécifique à destination des ménages modestes a été mis en place à partir du 1^{er} janvier 2016 (créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) sous le nom de « CEE précarité ». L'objectif est d'inciter à la réalisation de travaux d'économie d'énergie dans les logements des ménages en situation de précarité énergétique en octroyant un bonus en CEE pour les obligés à l'origine de la réalisation de tels travaux.

L'objectif fixé pour la quatrième période (2018-2020) qui vient de commencer est de 1 200 TWh cumac pour le dispositif classique et 400 TWh cumac de CEE précarité, soit un total de 1 600 TWh cumac.

2. De nombreux avantages

Le dispositif des CEE présente différents avantages : un coût relativement faible pour les finances publiques (le coût repose essentiellement sur les « obligés » réalisant les travaux d'économies d'énergie, la seule charge financière pour l'État étant le coût administratif du PNCEE), une large autonomie laissée aux fournisseurs d'énergie pour obtenir les CEE et un fléchage direct du dispositif vers les travaux d'économies d'énergie.

Les CEE permettent ainsi de réaliser des travaux d'économies d'énergie dans tous les secteurs (résidentiel, tertiaire, industrie, agriculture, transports).

Le dispositif s'est par ailleurs progressivement amélioré depuis sa mise en place en 2006. Plusieurs recommandations formulées par la Cour des comptes en 2013 ont été appliquées (mise en place d'un comité de pilotage du dispositif, révision régulière des fiches d'opérations standardisées, amélioration des programmes de formation des professionnels).

Les CEE permettent donc de contribuer au financement des travaux d'économies d'énergie. Le dispositif permet ainsi aux particuliers, collectivités et entreprises de bénéficier du versement d'une « prime CEE », versées par les fournisseurs d'énergie, pour financer leurs travaux.

Selon les chiffres de la DGEC, les CEE auraient permis d'économiser 612 TWh entre 2006 et 2014, et auraient contribué à financer des travaux d'économies d'énergie à hauteur de 24 milliards d'euros, entraînant 2 milliards d'euros d'économies annuelles pour les consommateurs. Les travaux les plus réalisés sont l'isolation des toitures et des murs, ainsi que le remplacement de chaudières (plus d'un million de chaudières ont été remplacées grâce aux CEE).

B. DES INCERTITUDES SUR LA NATURE JURIDIQUE ET FISCALE DES CEE

À l'occasion de ses travaux, le rapporteur spécial a ainsi pu constater l'efficacité du dispositif des CEE. Néanmoins, des incertitudes demeurent, concernant notamment la nature juridique et fiscale des CEE. Selon le code de l'énergie, les CEE sont définis comme des « biens meubles négociables » dont l'unité de compte est le kWh cumac (article L. 221-8 du code de l'énergie).

En effet, à plusieurs égards, le CEE s'apparente à une quasi-taxe à la charge des fournisseurs d'énergie, décidée de façon unilatérale par l'administration, après certes un large processus de concertation (l'ADEME participe à la fixation des objectifs d'économies d'énergie à atteindre pour chaque période, les objectifs étant par la suite validés par la DGEC).

Le dispositif ferait ainsi peser une charge de près de 3 milliards d'euros par an sur les obligés du dispositif lors de la 4^e période (2018-2020), soit environ deux fois le montant du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en 2017, autre outil d'incitation à la réalisation de travaux d'économie d'énergie.

Il faut également préciser que le coût des CEE est pris en compte dans la fixation des tarifs réglementés de l'énergie (article L. 221-5 du code de l'énergie) : le dispositif des CEE a donc un impact sur les prix de l'énergie et une répercussion sur les particuliers. Dans sa délibération du 11 janvier 2018, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a d'ailleurs proposé une légère hausse des tarifs de l'électricité, principalement due à la hausse du coût des CEE pour la 4^e période du dispositif (du fait du quasi-doublement des obligations à la charge des fournisseurs d'énergie par rapport à la 3^e période).

Au regard de l'enjeu financier, il apparaît donc essentiel de déterminer avec plus de précision ce que constitue un CEE. Il serait ainsi opportun de déterminer avec plus de précision l'imputation comptable des CEE dans le bilan des entreprises afin d'éliminer les incertitudes.

La nature fiscale du CEE interroge également. Les échanges sur le marché des CEE sont ainsi soumis à la TVA, ce qui contraint les obligés à réaliser des opérations fiscales, avec le risque d'erreurs et de fraude que cela implique, alors même que celle-ci leur sera remboursée.

Le rapporteur spécial plaide en ce domaine pour une simplification du dispositif, et incite le Gouvernement à mener une réflexion sur le sujet.

Par ailleurs, même s'ils n'ont pas encore été formellement identifiés, il pourrait y avoir un risque de comportements spéculatifs sur les CEE. Des achats-ventes de CEE peuvent en effet avoir lieu via le registre de transactions géré par la société Powernext (dans le cadre d'une délégation de service public). La fluctuation du prix des CEE pourrait ainsi inciter certains acteurs possédant des CEE à attendre la montée du cours des CEE pour les revendre au prix fort.

Le rapporteur spécial appelle donc à la vigilance concernant le développement d'éventuels comportements spéculatifs lors de la vente des CEE.

C. IL EST AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE DE RENFORCER LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF

L'inquiétude liée aux possibilités de fraude aux CEE incite à renforcer les moyens du contrôle.

1. Un dispositif fraudogène qui nécessite un contrôle renforcé

Le PNCEE est en charge du contrôle du dispositif. Il dispose pour cela d'une équipe relativement restreinte (environ une douzaine de personnes) au regard du nombre d'opérations à contrôler. Les contrôles effectués par le PNCEE sont des contrôles documentaires *a posteriori*, qui consistent à vérifier la conformité des dossiers transmis. Il ne s'agit donc pas de contrôles sur place pour constater la réalité des travaux.

Depuis 2016, la cellule de renseignement financier TRACFIN a identifié des cas de fraude aux CEE après avoir reçu des déclarations de soupçon concernant des entreprises du secteur du BTP. En enquêtant sur ces cas de fraude fiscale, il s'est avéré que des fonds placés illégalement à l'étranger ont en partie été obtenus grâce à des fraudes aux CEE.

Selon TRACFIN, le point faible du dispositif des CEE est la relation de délégation : les « obligés » peuvent déléguer tout ou partie de la réalisation de leurs obligations d'économies d'énergie à des entreprises dites délégataires, qui peuvent alors accéder au marché des CEE (les délégataires pouvant eux-mêmes faire appel à des sous-traitants). Après avoir signé un contrat avec un « obligé », le délégataire peut présenter des dossiers fictifs pour bénéficier de CEE. Les travaux d'économies d'énergie se révèlent inexistantes ou inéligibles aux CEE.

Sur les 80 délégataires impliqués dans le dispositif des CEE ⁽¹⁾, 16 délégataires ont été contrôlés par TRACFIN : ces 16 délégataires se sont révélés frauduleux, à différents degrés, et 13 dossiers ont été transmis au Parquet de Paris.

TRACFIN souligne que le traitement judiciaire des dossiers transmis est relativement lent, les montages financiers à reconstituer étant complexes. Lors de son audition par le rapporteur spécial, le directeur de TRACFIN a formulé plusieurs recommandations pour limiter la fraude aux CEE, notamment le nécessaire renforcement des moyens du PNCEE et l'instauration de conditions strictes pour obtenir le statut de délégataire.

(1) La liste des délégataires est publiée par le ministère de la transition écologique et solidaire.

L'impact de ces fraudes sur les finances publiques est certes limité et indirect, l'État ne participant financièrement au dispositif des CEE que via les moyens alloués au PNCEE et à l'ADEME. Ces fraudes sont toutefois la preuve d'un biais dans la mise en œuvre de cette politique publique. Le problème de la fraude est d'autant plus crucial que les montants frauduleux en jeu risquent certainement d'augmenter avec la hausse des obligations d'économies d'énergie à réaliser pendant la 4^e période (2018-2020).

Pour lutter contre le risque de fraude, la DGEC a présenté plusieurs mesures qui sont en cours de mise en œuvre. Dans le cadre du début de la 4^e période, de nouvelles règles ont été instaurées pour renforcer les exigences relatives aux entreprises qui veulent obtenir le statut de délégataire. Le délégataire doit ainsi justifier d'au moins 150 millions de kWh d'obligations reçues d'un « obligé », et doit prouver sa capacité technique et financière à réaliser ces obligations.

Selon la DGEC, ces dispositions permettront de prévenir les tentatives de personnes qui souhaiteraient investir le dispositif des CEE à des fins frauduleuses. Par ailleurs, le PNCEE va mettre en place une expérimentation de contrôles sur place assurés par des bureaux de contrôle privés (dont le coût serait porté par l'État ou par les obligés). Il a par ailleurs été évoqué une éventuelle hausse des effectifs du PNCEE.

2. Une évaluation insuffisante du dispositif

Le rapporteur spécial souligne la nécessité de développer une meilleure connaissance de l'efficacité des CEE. Quelques études sur des aspects spécifiques ont été menées (étude qualitative du dispositif par l'ADEME auprès des particuliers en 2013, évaluation de certains programmes d'accompagnement sur des échantillons restreints), mais aucune évaluation de grande ampleur permettant d'évaluer la réalité des économies d'énergie réalisées grâce aux CEE n'a pour l'instant été réalisée.

Le renforcement de l'évaluation du dispositif a été préconisé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'Inspection générale des finances en 2014 ⁽¹⁾, puis par la Cour des comptes en 2016 (renouvelant ainsi une recommandation déjà émise en 2013) ⁽²⁾.

Le rapporteur spécial insiste donc sur la nécessité de renforcer l'évaluation de l'efficacité de cet outil majeur de soutien à la maîtrise de la

(1) *Les certificats d'économies d'énergie : efficacité énergétique et analyse économique*, rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, juillet 2014.

(2) *Les certificats d'économies d'énergie*, rapport de la Cour des comptes, octobre 2013 ; *Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré*, rapport public annuel, Cour des comptes, février 2016.

consommation énergétique, au vu de ses enjeux environnementaux et budgétaires et des risques d'effet d'aubaine dans le recours aux CEE.

Cette évaluation renforcée du dispositif des CEE paraît d'autant plus indispensable dans un contexte de multiplication des différents dispositifs d'aide à la transition énergétique (CITE, éco-prêt à taux zéro, TVA à taux réduit, aides de l'ADEME, aides de l'Agence nationale de l'habitat...).

Il paraît également nécessaire d'évaluer la connaissance du dispositif des CEE. Plusieurs rapports, notamment la récente étude de l'UFC – Que Choisir ⁽¹⁾, soulignent en effet que les particuliers connaissent peu le mécanisme des CEE.

Lors de son audition, la DGEC a toutefois précisé que l'ADEME mène actuellement une évaluation globale du dispositif, dont les conclusions seront connues en 2019.

Le rapporteur spécial attire en particulier l'attention du Gouvernement sur les risques de distorsions géographiques introduits par le dispositif des CEE. En effet, dans un volume global, chaque obligé réalise les opérations les plus faciles et les moins coûteuses pour lui. Il peut dès lors y avoir de grandes disparités dans la manière dont la politique est appliquée.

Il semble donc opportun d'améliorer la connaissance de tels effets via la réalisation d'études spécifiques.

D. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF DOIT ÊTRE RENFORCÉ

Le dispositif des CEE repose essentiellement sur un circuit extrabudgétaire.

Néanmoins, les obligations pesant sur les fournisseurs d'énergie vont atteindre près de 9 milliards d'euros pour la 4^e période (2018-2020), soit environ 3 milliards d'euros par an en travaux d'économie d'énergie.

Concernant les particuliers, il est estimé que les obligations de la 4^e période pèseraient pour près de la moitié sur le prix du carburant, représentant un coût de 3 à 6 centimes d'euros par litre de carburant.

Or, le Parlement reste largement exclu du dispositif. Le dispositif des CEE est certes encadré au niveau législatif par différentes lois (loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 et loi n° 2015-992 du 17 août 2015). Mais la plupart des modalités opérationnelles du dispositif sont déterminées au niveau réglementaire.

(1) *Certificats d'économies d'énergie : une efficacité loin d'être certifiée*, rapport de l'UFC – Que Choisir, février 2018.

Ainsi, les objectifs d'économies d'énergie à la charge des fournisseurs d'énergie pour chaque période sont fixés par décret, de même que les seuils de ventes à partir desquels les fournisseurs d'énergie sont considérés comme des obligés du dispositif. Par ailleurs, les fiches d'opérations standardisées, qui définissent la plupart des travaux éligibles aux CEE, sont déterminées par arrêté.

Au niveau budgétaire, le Parlement est toutefois amené à voter les crédits en personnel de la DGEC, donc notamment les équivalents temps plein du PNCEE. Mais cela représente des sommes très limitées au regard de l'importance des sommes mobilisées par le dispositif.

Le ministère de la transition écologique et solidaire insiste par ailleurs sur le fait que les objectifs de fond des CEE sont inclus dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui fait l'objet d'un débat public et qu'il souhaite associer plus largement la représentation nationale, afin que les députés et sénateurs puissent avoir un débat spécifiquement dédié à la PPE.

Le rapporteur spécial encourage cette volonté d'associer le Parlement à la définition des objectifs de la PPE. Néanmoins, il souhaite insister sur le fait que ce document reste de nature réglementaire sur lequel, par conséquent, le Parlement n'a aucun pouvoir de décision.

Ainsi, il pourrait être opportun d'améliorer l'information du Parlement à l'occasion de l'examen des textes budgétaires, que ce soit au moment du projet de loi de finances pour déterminer les objectifs du dispositif ou du projet de loi de règlement pour en contrôler les réalisations.

Le rapporteur appelle ainsi le Gouvernement à améliorer l'information budgétaire à propos des CEE. En particulier, la création d'un compte d'affectation spéciale permettrait de mieux suivre les mouvements financiers liés au dispositif des CEE.

Le rapporteur spécial incite par ailleurs le Gouvernement à prévoir, au-delà de la simple information, les modalités d'association du Parlement à la prise de décision en ce qui concerne les CEE.

Le Parlement doit ainsi pouvoir décider des objectifs fixés chaque année, ou au début de chaque période, en matière d'économies d'énergie. De la sorte, cette quasi-taxe, dont les modalités d'application sont actuellement définies par le pouvoir réglementaire de façon certes concertée mais unilatérale, serait approuvée par le pouvoir législatif, conformément aux principes essentiels de notre régime représentatif.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le jeudi 7 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Sébastien LECORNU, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire.

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

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale de l'énergie et du climat, ministère de la transition écologique et solidaire : M. Laurent Michel, directeur

Cour des comptes : M. Éric Allain, conseiller maître ; M. Xavier Lafon, conseiller référendaire ; Mme Isabelle Vincent, rapporteure

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : M. Hervé Lefebvre, chef du service Climat

TRACFIN : M. Bruno Dalles, directeur

Association Technique Énergie Environnement (ATEE) : M. Marc Gendron, délégué général du Club Certificats d'économies d'énergie

Association nationale des collectivités territoriales et des professionnels pour la gestion de l'énergie, des déchets, de l'eau et de l'assainissement (AMORCE) : M. Thomas Duffes, responsable Énergie

BP France : M. Jean-Nicolas Cloué, président-directeur général

Powernext : M. Jean-Pierre Goux, directeur ; M. Mathieu Morvan, business developer

Capital Energy : M. Jean-Hubert Farman, président ; Mme Virginie Létard, directrice des affaires publiques

GEO PLC : M. Hugues Sartre, responsable des affaires publiques ; Mme Marine Offel de Villaucourt, chargée des relations institutionnelles

UFC – Que Choisir : M. Nicolas Mouchnino, chargé de mission Énergie ; M. Guilhem Fenieys, chargé de mission Relations institutionnelles