

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
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**

Rapporteur spécial : M. JULIEN AUBERT

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL | 7 |
| DONNÉES CLÉS | 9 |
| INTRODUCTION | 11 |
| PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE..... | 13 |
| I. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE PROGRESSION | 13 |
| A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS | 13 |
| B. LA NATURE DES CRÉDITS PROPOSÉS | 15 |
| II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE RÉNOVÉE MAIS ENCORE PERFECTIBLE | 15 |
| A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE UTILEMENT RÉNOVÉE | 15 |
| B. UNE MAQUETTE ET UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE ENCORE PERFECTIBLES..... | 18 |
| DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE | 21 |
| I. LE PROGRAMME 345 <i>SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE</i> : DES COÛTS AU PLUS HAUT, DES AMÉLIORATIONS LIMITÉES ET DES DÉSÉQUILIBRES À CORRIGER DANS L'INTÉRÊT DES FINANCES PUBLIQUES | 21 |
| A. DES CHARGES DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE AU PLUS HAUT . | 22 |
| 1. Des charges au plus haut..... | 22 |
| 2. La répartition des charges de service public de l'énergie en 2021 et les causes de leur croissance attendue | 24 |
| a. La répartition des charges de service public de l'énergie | 24 |
| b. Un coût en croissance de 12 %..... | 25 |
| B. DES AMÉLIORATIONS LIMITÉES, DES DÉSÉQUILIBRES PERSISTANTS À CORRIGER DANS L'INTÉRÊT DES FINANCES PUBLIQUES..... | 27 |

| | |
|--|-----------|
| 1. Des améliorations limitées..... | 27 |
| 2. Des déséquilibres à corriger dans l'intérêt des finances publiques..... | 27 |
| a. L'absence de couverture complète contre les prix négatifs sur les marchés de l'énergie | 28 |
| b. L'absence de clause systématique de revoyure dans les contrats soutenant les énergies renouvelables | 29 |
| c. La charge financière anormalement élevée représentée par les contrats photovoltaïques antérieurs au moratoire de 2011 | 30 |
| II. LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES : DES CRÉDITS EN PROGRESSION ET APPELÉS À ÊTRE COMPLÉTÉS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE..... | 31 |
| A. L'ACTION 2 ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : UNE ACTION MARQUÉE PAR L'ACCENTUATION DES DÉPENSES DE MAPRIMERÉNOV' SOUTENANT LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS DU PARC PRIVÉ..... | 32 |
| 1. Le chèque énergie : une dépense en retrait | 32 |
| 2. MaPrimeRénov' : un premier bilan nuancé, un élargissement important mais sous budgété..... | 33 |
| a. Un premier bilan nuancé : une mauvaise budgétisation, un frein brutal sur les travaux d'isolation par l'extérieur laissant le risque de fraude impuni..... | 33 |
| b. Une prime élargie et des crédits accrus..... | 35 |
| c. Un dispositif intéressant mais porteur d'incertitudes..... | 37 |
| B. L'ACTION N° 3 AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : DES DÉPENSES PEU LISIBLES..... | 39 |
| 1. La prime à la conversion automobile : un dispositif utile appelé à être restreint . | 39 |
| 2. Le bonus écologique : un soutien élevé mais appelé à se réduire..... | 41 |
| C. L'ACTION 4 GESTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'APRÈS-MINES : LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES CRÉDITS POUR DES MOTIFS DÉMOGRAPHIQUES..... | 43 |
| D. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 174 : L'ACTION 1 POLITIQUE DE L'ÉNERGIE, L'ACTION 5 LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET POUR LA QUALITÉ DE L'AIR, L'ACTION 6 SOUTIEN | 44 |
| 1. L'action 1 Politique de l'énergie..... | 44 |
| 2. Les actions 5 Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air et 6 Soutien..... | 45 |
| E. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174 | 46 |
| III. LE CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE : DES DÉPENSES STABILISÉES DANS LA MISSION MAIS APPELÉES À BÉNÉFICIER D'UN CONCOURS DE LA MISSION PLAN DE RELANCE | 48 |
| A. LE PROGRAMME 793 ÉLECTRIFICATION RURALE : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ, DES RESTES À PAYER ÉLEVÉS | 49 |

| | |
|---|-----------|
| B. 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 CROISSANTS MAIS LIMITÉS | 49 |
| TROISIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE QUI AURAIENT PU ÊTRE RATTACHÉS AU PROGRAMME 174, AU PROGRAMME 345 ET AU CAS FACÉ | 51 |
| I. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE QUI AURAIENT PU ÊTRE RATTACHÉS AU PROGRAMME 174 : L'AIDE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS ET L'AIDE À L'ACHAT DE VÉHICULES PROPRES | 52 |
| A. L'AIDE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS | 52 |
| B. L'AIDE À L'ACHAT DE VÉHICULES PROPRES (BONUS, PRIME À LA CONVERSION) | 52 |
| II. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE QUI AURAIENT PU ÊTRE RATTACHÉS AU PROGRAMME 345 : LE SOUTIEN À L'HYDROGÈNE VERT | 54 |
| III. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE QUI AURAIENT PU ÊTRE RATTACHÉS AU CAS FACÉ : L'AMÉLIORATION DE LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX | 56 |
| SUIVI DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2020 | 57 |
| LISTE ACTUALISÉE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 59 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 61 |
| PERSONNES AUDITIONNÉES ET QUESTIONNAIRE TRANSMIS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 63 |
| ANNEXE 1 – PLAFONDS DE RESSOURCES MAPRIMERÉNOV' | 65 |
| ANNEXE 2 – LISTE DES 31 MESURES DU PLAN DE RELANCE DÉDIÉES À L'ÉCOLOGIE | 67 |

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, 88,9 % des réponses relatives aux programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie* et au compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les politiques publiques mises en œuvre par le ministère de la transition écologique (MTS) sont financées par la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (composée de neuf programmes), par un compte 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 2021 au titre des programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie* et du compte d'affectation spéciale (CAS) *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*.

Les crédits concernés se déploient au sein d'une maquette budgétaire rénovée et s'établissent à **11 976,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** et à **12 063,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** ; soit une **croissance d'environ 2 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI)** pour 2020 si la comparaison ne se limite pas à l'intitulé des programmes mais intègre les crédits du CAS *Transition énergétique* qui ont été transférés dans le programme 345 en prévision de la prochaine clôture de ce CAS à compter du 1^{er} janvier 2021.

La légère augmentation de ces montants masque des évolutions significatives. Ainsi :

– les crédits du **programme 345 *Service public de l'énergie* (9 149,4 millions d'euros en CP)** sont **en très forte hausse (+ 6 476,2 millions d'euros en CP et en AE)** en raison du rattachement à ce programme des dépenses précédemment associées au compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* ;

– les crédits dévolus au **programme 174 (2 466,8 millions d'euros en CP et 2 554,2 millions d'euros en AE) *Énergie, climat et après-mines*** connaissent une hausse modérée (+ 68 millions d'euros en CP et + 65,6 millions d'euros en AE) imputable notamment au relèvement des crédits finançant l'aide à la rénovation thermique des logements privés (MaPrimeRénov') ;

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

Par ailleurs, **certains crédits du plan de relance complètent, de manière importante, les actions engagées en faveur de la transition écologique ce qui affecte la lisibilité globale des crédits.**

Le rapporteur spécial présentera ces crédits, motivera son opposition à leur adoption et exposera le contenu de certains amendements qu'il entend déposer.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À 2020

(en millions d'euros)

| Programmes de la mission | Autorisations d'engagement | | | | Crédits de paiement | | | |
|---|----------------------------|----------|----------|------------------|---------------------|----------|----------|------------------|
| | LFI 2020 | LFR 2020 | PLF 2021 | Évolution (en %) | LFI 2020 | LFR 2020 | PLF 2021 | Évolution (en %) |
| Programme 174 <i>Énergie, climat, après mines</i> | 2 488,6 | + 723 | 2 554,2 | + 2,65 % | 2 398,8 | + 723 | 2 466,8 | + 2,84 % |
| CAS Transition énergétique | 6 309,9 | | | CAS clôturé | 6 309,9 | | | CAS clôturé |
| Programme 345 <i>Service public de l'énergie</i> | 2 596,2 | | 9 149,4 | + 252,3 % | 2 673,2 | | 9 149,4 | + 242,2 % |
| CAS FACÉ | 360 | | 360 | inchangé | 360 | | 360 | inchangé |
| Totaux | 11 754,7 | | 12 063,6 | + 2,64 % | 11 741,9 | | 11 976,2 | + 1,96 % |

Source : projet annuel de performance.

CRÉDITS DE LA MISSION PLAN DE RELANCE CONCOURANT A LA POLITIQUE PUBLIQUE DE LA MISSION ÉCOLOGIE, MOBILITÉ ET DÉVELOPPEMENT DURABLES

(en millions d'euros)

| | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement |
|--|---------------------|----------------------------|
| Soutien à la demande en véhicules propres du plan automobile (bonus électrique, prime à la conversion) | 732 | 1 280 |
| Rénovation énergétique des logements privés | 915 | 2 000 |
| Soutien à l'hydrogène vert | 205 | 2 000 |
| Amélioration de la résilience des réseaux électriques et transition énergétique en zone rurale | 20 | 50 |

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 : 273,73 millions d'euros (– 29,1 millions d'euros par rapport à 2020) ;
- Emplois sous plafond aux opérateurs de l'État dans le périmètre du rapport : 426 (– 17 par rapport à 2020).

Ces crédits et ces emplois sont ainsi répartis :

- Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) :
 - 2,63 millions d’euros (– 0,1 million d’euros par rapport à 2020) ;
 - 283 ETPT (– 8 par rapport à 2020 [291]).
- Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) :
 - 269,7 millions d’euros (– 29 millions d’euros par rapport à 2020) ;
 - 127 ETPT (– 6 par rapport à 2020 [133]).
- Centre interprofessionnel technique d’études de la pollution atmosphérique (CITEPA) :
 - 1,4 million d’euros (inchangé par rapport à 2020) ;
 - 16 ETPT (inchangé par rapport à 2020).

Dépenses fiscales (coût estimé : 3 365 millions d’euros)

- 36 dépenses fiscales sont rattachées au programme 174 ;
- Ces dépenses fiscales sont constituées de :
 - 28 dépenses fiscales principales sur impôts d’État (coût estimé : 2 081 millions d’euros dont 600 millions d’euros pour le tarif réduit du gazole non routier) ;
 - 3 dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l’État (coût non estimé, dernier coût connu : 110 millions d’euros [2019]) ;
 - 2 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d’État (coût estimé : 1 284 millions d’euros dont 1 230 millions d’euros au titre du 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) ;
 - 3 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts locaux prises en charge par l’État (coût non estimé, dernier coût connu : 110 millions d’euros [2019]).

INTRODUCTION

Dans un contexte économique et sanitaire marqué par la pandémie du Covid-19, le PLF pour 2021 entend « choisir une croissance verte » et « accélérer la transition écologique de l'économie française »⁽¹⁾.

Dans cette perspective, **les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*** (répartis entre neuf programmes⁽²⁾) s'élèvent à 20 763 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et 21 088,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) tandis que ceux du **compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*** (CAS) s'établissent à 360 millions d'euros en CP et en AE.

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 au **CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale***. Les crédits concernés s'élèvent à **11 976,7 millions d'euros en CP** et à **12 063,5 millions d'euros en AE, en progression d'environ 2 % par rapport à la LFI pour 2020** si on intègre à cette comparaison les crédits transférés de l'ancien CAS *Transition énergétique* (appelé à être clôturé le 1^{er} janvier 2021) vers le programme 345.

L'examen des crédits inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 reposera sur une analyse générale des crédits proposés, sur une analyse par programme et sur un examen des crédits du plan de relance soutenant ces politiques publiques.

**

(1) Dossier de presse du projet de loi de finances pour 2021, page 13.

(2) Les neuf programmes sont les suivants : paysages, eau et biodiversité (programme n° 113), expertise, information géographique et météorologie (programme n° 159), énergie, climat et après-mines (programme n° 174), prévention des risques (programme n° 181), infrastructures et services de transports (programme n° 203), affaires maritimes (programme n° 205), 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 SnCF réseau reprise par l'État (crédits évaluatifs) (programme 355). Le compte d'affectation spéciale est le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*. Le budget annexe est le BA *Contrôle et exploitation aériens*.

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

L'analyse générale des crédits souligne la poursuite de leur croissance ainsi que la rénovation utile mais perfectible de la maquette et des informations budgétaires les soutenant.

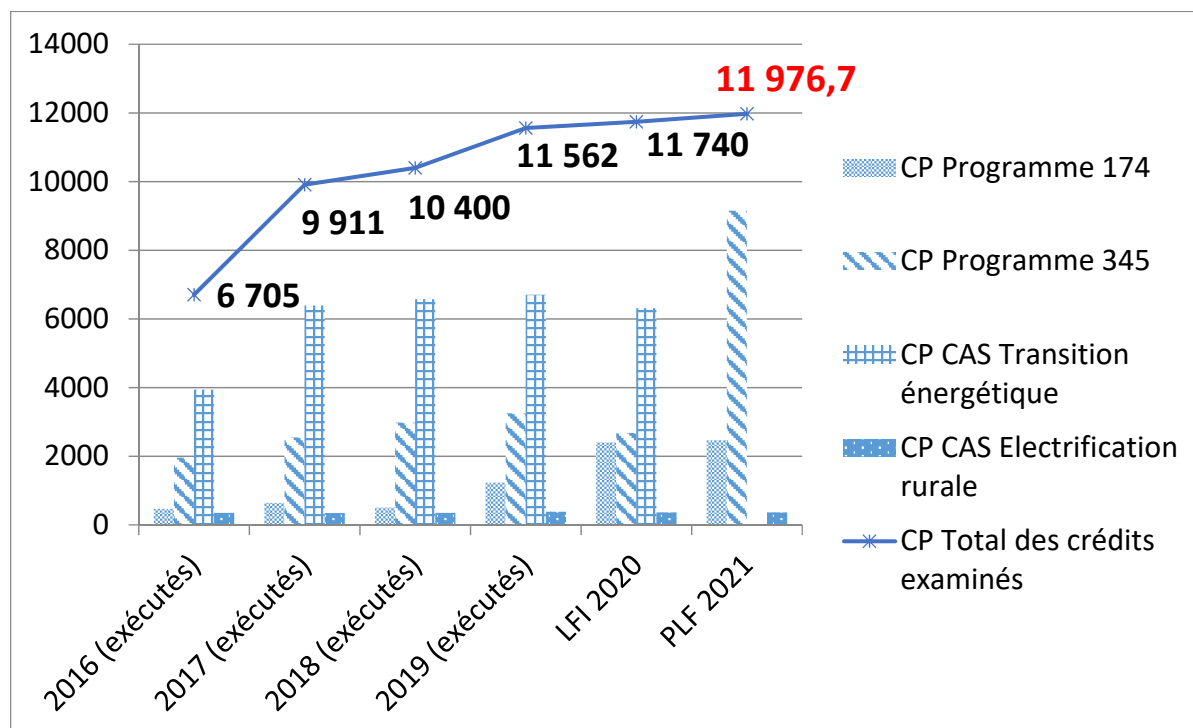
I. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE PROGRESSION

Les crédits proposés sont en légère progression et leur nature se caractérise par la prédominance des dépenses d'intervention.

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits soumis poursuivent, de manière modérée (+ 1,96 % en CP et + 2,64 % en AE) leur croissance tendancielle.

2016-2021, ÉVOLUTION 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.

La croissance constatée des crédits représente environ **235 millions d'euros en CP** (234,9 millions d'euros, soit + 1,96 %) et 310 millions d'euros en AE (308,9 millions d'euros, soit + 2,64 %) par rapport aux crédits 2020 complétés par le CAS *Transition énergétique*. Cette évolution n'est pas homogène selon les programmes. **Si les montants dédiés au CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* sont inchangés, ceux du programme 345 sont en très forte hausse (+ 242,2 %) et ceux du programme 174 sont en progression modérée (+ 2,84 %).**

Ainsi :

– les crédits du **programme 345 *Service public de l'énergie*** (9 149,4 millions d'euros en CP et en AE) sont multipliés par plus de trois en raison du rattachement à ce programme des dépenses précédemment associées au compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* dont la clôture est prévue le 1^{er} janvier 2021 en application de l'article 89 de la loi de finances pour 2020 ;

– le **programme 174 *Énergie, climat et après mines*** (2 466,8 millions d'euros en CP et 2 554 en AE) connaît une progression imputable principalement au relèvement des crédits finançant la prime de transition énergétique (MaPrimeRénov') ;

– le compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE)* dispose d'une dotation stable (360 millions d'euros en CP et en AE).

2020-2021, ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 174 ET 345 ET DES CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉLECTRIFICATION RURALE

| <i>Programmes de la mission</i> | Autorisations d'engagement | | | | Crédits de paiement | | | |
|--|----------------------------|----------|-----------------|--------------------|---------------------|----------|-----------------|--------------------|
| | LFI 2020 | LFR 2020 | PLF 2021 | Évolution (en %) | LFI 2020 | LFR 2020 | PLF 2021 | Évolution (en %) |
| Programme 174 <i>Énergie, climat, après mines</i> | 2 488,6 | + 723 | 2 554,2 | + 2,65 % | 2 398,8 | + 723 | 2 466,8 | + 2,84 % |
| CAS <i>Transition énergétique</i> | 6 309,9 | | | <i>CAS clôturé</i> | 6 309,9 | | | <i>CAS clôturé</i> |
| Programme 345 <i>Service public de l'énergie</i> | 2 596,2 | | 9 149,4 | + 252,3 % | 2 673,2 | | 9 149,4 | + 242,2 % |
| CAS <i>FACÉ</i> | 360 | | 360 | <i>inchangé</i> | 360 | | 360 | <i>inchangé</i> |
| Totaux | 11 754,7 | | 12 063,6 | + 2,64 % | 11 741,9 | | 11 976,2 | + 1,96 % |

Source : documents budgétaires

B. 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 (11 976,7 millions d'euros) **et les AE** (12 063,6 millions d'euros) **est limité** (86,9 millions d'euros en AE, soit moins de 1 % de différence) et tient à des différences de montant figurant au sein des programmes 174 et 345. Dans le programme 174, les AE sont supérieures aux CP en raison, principalement, des modalités de financement du chèque énergie. Les montants ouverts en AE (853,6 millions d'euros) excèdent ceux des CP (755,8 millions d'euros) puisqu'une partie des bénéficiaires utiliseront le chèque énergie de manière décalée. Au lieu d'utiliser ce titre de paiement en 2021, ils l'emploieront en 2022. À l'inverse, dans l'action dédiée à la revitalisation des territoires, les AE sont inférieurs aux CP (7 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP).

Les crédits examinés sont composés quasi exclusivement de crédits d'intervention. Les seuls crédits ne relevant pas de la catégorie des dépenses d'intervention sont des dépenses de fonctionnement du programme 174 relevant de l'action 1 *Politique de l'énergie* (dépenses de sécurisation des barrages, d'organisation de débats public, de contentieux, d'études et une subvention pour charges de service public accordée à l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) et de l'action 4 *Gestion économique et sociale de l'après-mines* (dépenses de fonctionnement de l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs).

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.

II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE RÉNOVÉE MAIS ENCORE PERFECTIBLE

La maquette budgétaire et les documents d'information l'accompagnant sont rénovés mais demeurent perfectibles.

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE UTILEMENT RÉNOVÉE

Quatre modifications importantes affectent la présentation des crédits : la suppression du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*, les modifications apportées aux programmes 174 et 345, le remodelage du CAS FACÉ et la création d'une nouvelle annexe budgétaire.

Le changement le plus notable concerne la **suppression du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*** qui sera clôturé le 1^{er} janvier 2021 en application de l'article 89 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Le rapporteur approuve la suppression de ce CAS qu'il avait appelée de ses vœux.

Cet aménagement, décidé à l'initiative de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, permet de réunir dans un seul programme (le programme 345) l'ensemble des crédits finançant les charges de service public de l'énergie précédemment dispersés entre deux supports.

La suppression du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* a pour effet de modifier le contenu des programmes 174 *Énergie, climat et après mines* et 345 *Service public de l'énergie*. Le programme 345 est recentré sur le seul financement des charges de service public de l'énergie dont il réunit désormais les différentes composantes. Cette évolution conduit également à transférer certaines dépenses (Médiateur de l'énergie et frais de support des contentieux fiscaux liés à la contribution au service public de l'énergie) du programme 345 vers le programme 174.

En complément d'autres dépenses précédemment situées dans le CAS *Transition énergétique* sont également affectées au programme 174 (études techniques, financières et juridiques préalables au lancement d'appels d'offres relatifs aux éoliennes en mer et financement des interconnexions). Le programme 174 agrège désormais des dépenses à vocation sociale (chèque énergie, prime à la conversion, MaPrimeRénov', etc.), territoriales (revitalisation des zones des centrales à charbon et de la centrale nucléaire de Fessenheim) et fonctionnelles (dépenses de soutien, Médiateur de l'énergie, etc.).

Le rapporteur accueille favorablement ces modifications qui clarifient le financement de la transition énergétique et satisfont largement ses recommandations antérieures proposant d'organiser les crédits autour de deux programmes (un à vocation sociale et territoriale et un autre dédié à la transition énergétique).

Le contenu du CAS FACÉ est également modifié de manière marginale (un sous-programme « Sécurisation des fils nus » est créé) sans que cela ait de lien avec la prochaine clôture du CAS *Transition énergétique*.

Enfin, **l'information budgétaire apportée aux parlementaires est complétée par la création d'une nouvelle annexe budgétaire**. En application de l'article 179 (6°) de la loi de finances pour 2020 précités, un **rapport sur l'impact environnemental du budget** est présenté pour la première fois sous la forme d'une **annexe générale au PLF**. Ce document réunit dans un seul support les éléments devant figurer précédemment dans deux documents distincts (le « jaune budgétaire » relatif au financement de la transition écologique et le rapport sur le « budget vert ») ⁽²⁾.

(1) Le 5 février 2020, lors de son audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, Mme Amélie Verdier, directrice du budget, déclara que « la rebudgétisation du CAS *Transition énergétique*, [...] est une victoire du Parlement, car elle permettra une présentation plus claire des engagements pluriannuels qui contribuent à cette politique publique et atteignent plusieurs milliards d'euros. » (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/115cion_fin1920042_compte-rendu#).

(2) Ce « jaune budgétaire », apparu en 2019, se substituait lui-même à trois documents : l'état récapitulatif de l'effort financier prévu au titre de la protection de la nature et de l'environnement (jaune budgétaire), le

Cette annexe présente la cotation des crédits budgétaires et des dépenses fiscales au regard des six objectifs environnementaux suivants :

- la lutte contre le changement climatique ;
- l’adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ;
- la gestion de la ressource en eau ;
- l’économie circulaire, les déchets et la prévention des risques technologiques ;
- la lutte contre les pollutions ;
- la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

Cette cotation analyse le caractère favorable, neutre (ou mixtes) ou défavorable de l’ensemble des dépenses du périmètre de l’objectif total de dépenses de l’État, c’est-à-dire « du périmètre des crédits budgétaires du budget général, des budgets annexes et de la plupart des comptes spéciaux, les prélèvements sur recettes et les taxes affectées plafonnées, et les dépenses fiscales »⁽¹⁾. Dans cet ensemble, 38 100 millions d’euros – soit 7,8 % du périmètre – sont considérés comme ayant un caractère « favorable » (par exemple le développement des énergies renouvelables et les taxes affectées aux agences de l’eau), 4 700 millions d’euros comme ayant un caractère « neutre » (par exemple les dépenses relatives aux infrastructures de transport) et 10 000 millions d’euros comme ayant un caractère « défavorable » (par exemple les exonérations ou les taux réduits sur les taxes intérieures de consommation des produits énergétiques relatives aux carburants, dépenses en faveur du transport aérien, *etc.*).

Le rapporteur approuve ces modifications mais considère que la maquette budgétaire doit encore être aménagée en certains points.

rapport sur le financement de la transition énergétique (jaune budgétaire) et le document de politique transversale « Lutte contre le changement climatique » (orange budgétaire).

Le rapport sur le « budget vert » était issu de l’article 9 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat.

(1) Dossier de presse du projet de loi de finances, page 16.

B. UNE MAQUETTE ET UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE ENCORE PERFECTIBLES

Deux insuffisances relatives au périmètre de l'autorisation budgétaire et aux informations fournies aux parlementaires affectent toujours les crédits examinés.

Le rapporteur déplore toujours les **limites de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement**. Sur ce point, il regrette que l'Assemblée nationale et le Sénat soient invités à approuver chaque année la tranche annuelle des **contrats de soutien aux énergies renouvelables électriques** sans pouvoir se prononcer sur leur durée totale et **souhaite que le Parlement puisse déterminer un plafond annuel de dépenses de soutien aux énergies renouvelables**.

De la même façon, il rappelle que si le Parlement vote des crédits soutenant les travaux de rénovation énergétique, il ne se prononce pas sur le volume des **certificats d'économies d'énergie** (déterminé par le pouvoir réglementaire) alors même que le poids financier des CEE est très élevé. En **2020**, les **dépenses engagées dans ce cadre** devraient être proches de **3 milliards d'euros**, soit près de deux fois le coût attendu de Maprimrénov' (1 655 millions d'euros). L'absence de contrôle financier du Parlement sur les certificats d'économie d'énergie constitue un « **angle mort** » des **politiques de l'énergie** alors même que des doutes croissants pèsent sur l'efficacité de ce dispositif.

Les informations soumises aux parlementaires mériteraient également d'être complétées en certains points.

Le rapporteur observe en premier lieu que **la coexistence de la mission *Plan de relance* avec les missions budgétaires classiques introduit de la confusion dans la lecture du PLF**. Les crédits soutenant une même action (par exemple la prime à la conversion ou MaPrimeRénov') sont ainsi dispersés entre deux supports budgétaires ce qui en perturbe l'analyse et le suivi.

Le projet annuel de performance de la mission *Plan de relance* est également peu détaillé et ne précise pas le détail de l'allocation de certains crédits. Ainsi, la sous-action d'aide à l'achat de véhicules propres finance le bonus électrique et la prime à la conversion à hauteur de 732 millions d'euros en CP et 1 280 millions d'euros en AE sans distinguer le montant dévolu à chacun de ces dispositifs.

Les CEE, un instrument efficace ?

En 2018, dans le cadre du printemps de l'évaluation, le rapporteur a étudié les certificats d'économie d'énergie et porté un regard critique sur ce dispositif ⁽¹⁾.

Une étude récente de Mines Paris Tech et de PSL renforce les interrogations croissantes pesant sur l'efficacité des CEE ⁽²⁾. Ce rapport relève que :

- un « investissement moyen de rénovation énergétique d'un logement égal à 11 750 € [...] diminue la facture d'énergie résidentielle finale d'un ménage de 12 % soit 160 € par an » ;

- le **coût moyen de la tonne de CO₂ évitée est estimé à 350 €/tCO₂**. « Les réductions d'émissions sont [...] obtenues à un coût très élevé quand on retranche les aides et la TVA réduite sur les travaux de rénovation. » ;

- « le bilan des [opérations] « Coups de Pouce » est [...] négatif » ⁽³⁾ ;

- l'étude appelle à « **limiter le pouvoir discrétionnaire du ministère de la Transition Écologique** » afin que celui-ci ne détermine plus par arrêté les caractéristiques du dispositif.

Le rapporteur souligne que les critiques croissantes formulées à l'encontre des CEE ont été partagées par la Fédération française du bâtiment et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment lors de leur audition.

L'information des parlementaires pâtit également de l'**absence de communication de certains documents**. Ainsi, le **Gouvernement n'a pas remis au Parlement le rapport portant sur les évolutions possibles des dispositifs de bonus, de prime à la conversion et de malus écologique qu'il aurait pourtant dû communiquer le 1^{er} octobre 2020** au plus tard en application de l'article 61 de loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 ⁽⁴⁾.

(1) *Assemblée nationale, commission des finances, rapport 1055 (annexe n° 18) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, M. Julien Aubert.*

(2) *Mines Paris Tech – PSL, Une analyse économique et économétrique du dispositif des Certificats d'Économies d'Énergie, Matthieu Glachant, Victor Kahn et François Lévêque, octobre 2020.*

(3) *Le dispositif Coup de pouce organise la bonification de certaines opérations conduites dans le cadre des certificats d'économies d'énergie. Des « coups de pouce » successifs ont été organisés en faveur de la rénovation de systèmes de chauffage, de travaux d'isolation et d'installation de thermostats avec régulation performante.*

(4) *Cet article dispose que : « Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport portant sur les évolutions possibles des dispositifs de bonus, de prime à la conversion et de malus écologique destinés à inciter à l'acquisition de véhicules propres et à la mobilité propre.*

Ce rapport évalue les avantages, les inconvénients et le coût pour les finances publiques des hypothèses d'évolution suivantes :

1° *Mieux cibler les véhicules éligibles, notamment au regard des enjeux d'amélioration de la qualité de l'air et de transition énergétique ;*

2° *Accompagner le retrait du marché à l'horizon 2040 des véhicules à carburants fossiles, selon les objectifs de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, tout en favorisant les modèles plus légers, par la prise en compte d'un critère relatif à la masse ;*

3° *Renforcer le niveau des aides en faveur des ménages les plus modestes, par des dispositifs d'aides complémentaires tels qu'un prêt à taux zéro pour l'achat de véhicules à faibles ou très faibles émissions ;*

4° *Ouvrir la prime à la conversion de véhicules à motorisation thermique vers l'électrique via le mécanisme de rétrofit ;*

Si la réunion des crédits du plan de relance dans une seule mission peut se comprendre, il aurait été utile de compléter les documents budgétaires des missions classiques par les données du plan de relance et de disposer d'informations détaillées dans le projet annuel de performance de cette mission.

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

5° Ouvrir la prime à la conversion au développement de solutions de transport alternatives à la voiture individuelle pour encourager le report modal : vélo, vélo à assistance électrique, covoiturage, auto-partage ou encore usage des transports en commun ;

6° Améliorer la lisibilité des dispositifs mentionnés aux 1° à 5° pour les consommateurs et pour les acteurs économiques en inscrivant l'évolution des dispositifs de soutien à l'acquisition de véhicules propres sur une trajectoire pluriannuelle ».

DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les crédits seront analysés selon leur ordre d'importance financière.

I. LE PROGRAMME 345 *SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE : DES COÛTS AU PLUS HAUT, DES AMÉLIORATIONS LIMITÉES ET DES DÉSÉQUILIBRES À CORRIGER DANS L'INTÉRÊT DES FINANCES PUBLIQUES*

2020-2021 - ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 345

(en millions d'euros)

| | LFI 2020 | | PLF 2021 | | Évolution en valeur absolue | | Évolution 2020-2021 | |
|--|----------|---------|----------|---------|-----------------------------|---------|---------------------|-----------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 345 | 2 596,2 | 2 673,2 | 9 149,4 | 9 149,4 | 6 553,2 | 6 476,2 | + 252,4 % | + 242,3 % |
| Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale (action 9) | | | 5 684,5 | 5 684,5 | | | | |
| Soutien à l'injection de biométhane (action 10) | | | 543,8 | 543,8 | | | | |
| Soutien dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain (action 11) | | | 2 136,8 | 2 136,8 | | | | |
| Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques (action 12) | | | 677,6 | 677,6 | | | | |
| Soutien aux effacements de consommation (action 13) | | | 6 | 6 | | | | |
| Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique (action 14) | | | 28,3 | 28,3 | | | | |
| Frais divers (action 15) | | | 72,4 | 72,4 | | | | |

Les évolutions en valeur absolue et en pourcentage des actions ne sont pas pertinentes compte tenu des modifications substantielles apportées à leur contenu.

Source : projet annuel de performance.

Les montants inscrits dans le PLF au titre du **soutien aux énergies renouvelables** se caractérisent à la fois par leur **coût historiquement élevé** et par des **fragilités** et des **déséquilibres manifestes**.

A. DES CHARGES DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE AU PLUS HAUT

Le programme 345 finance la compensation par l'État des charges du service public que le code de l'énergie assigne aux entreprises du secteur de l'électricité (articles L. 121-7, L. 121-8 et L. 121-8-1) et du gaz (L. 121-36).

Pour le secteur de l'électricité, ces charges « regroupent les surcoûts résultant des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, les surcoûts liés à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI), les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux ménages en situation de précarité et les surcoûts liés au soutien à l'effacement ».

Pour le secteur du gaz, ces charges concernent « les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux clients en situation de précarité et les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel »⁽¹⁾. En 2021, 167 opérateurs auront des charges à compenser.

1. Des charges au plus haut

Le PLF prévoit un crédit de **9 149,4 millions d'euros** pour financer les **charges prévisionnelles de service public de l'énergie au titre de 2021**. Ces charges correspondent à **une partie du montant actualisé de la prévision établie par la Commission de régulation de l'énergie** dans sa délibération n° 2020-177 du 15 juillet 2020 pour les charges de service public pour 2021.

Toutes les charges du service public de l'énergie ne sont en effet pas incluses dans ce coût de 9 142,4 millions d'euros. Des charges complémentaires devront être versées au titre de 2021 à hauteur de 1 425 millions d'euros par le biais du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2020 et / ou d'un projet de loi de finances rectificatives pour 2021 et/ou du projet de loi de finances pour 2022. Ce montant additionnel est consécutif à l'exposition de l'État à la fluctuation des prix de l'énergie durant la crise sanitaire dont le rapporteur spécial a rendu compte dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019⁽²⁾.

(1) Source : Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2020-177 du 15 juillet 2020 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2021, page 4.

(2) Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport n° 3011 (annexe 18) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, M. Julien Aubert, mai 2020.

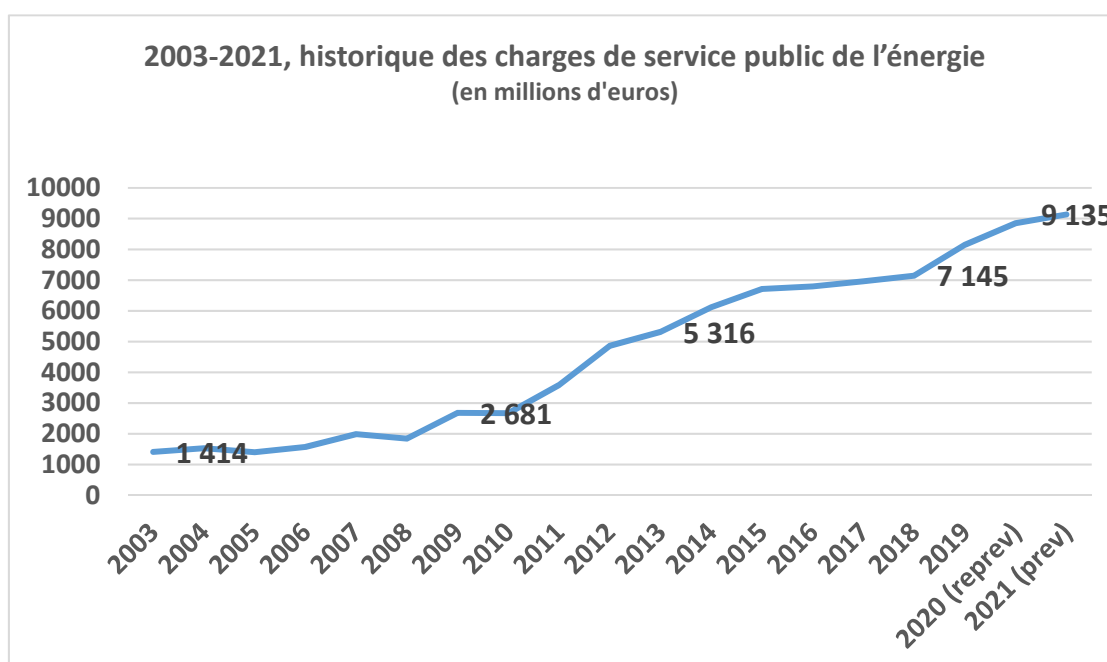
Le tableau suivant présente les coûts agrégés de l'ensemble des charges de service public de l'énergie pour 2021 :

CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE POUR 2021

| Nature des charges | Montant (en millions d'euros) | Support budgétaire |
|---|----------------------------------|---|
| Charges au titre de 2021 | 9 135,4 | Projet de loi de finances pour 2020 (programme 345) |
| Frais de gestion Caisse des dépôts et consignation et Powernext ⁽¹⁾ | + 0,7 | |
| Frais financiers | - 8,4 | |
| Régularisation 2020 | 921,2 | Projet de loi de finances rectificative pour 2020 ou projet de loi de finances rectificative pour 2021 ou projet de loi de finances pour 2022 |
| Régularisation 2019 | 490,7 | |
| Reliquats | 21,6 | |
| Total des charges à compenser en 2021 | 10 561,3 | |

Source : commission des finances (d'après les données de la Commission de régulation de l'énergie).

Bien que partiel, le coût des charges de service public de l'énergie inscrites dans le projet de loi de finances est le plus élevé atteint à ce jour et confirme la croissance tendancielle de leur coût qui a été presque multiplié par six depuis 2003 :



Source : commission des finances (d'après les chiffres arrondis de la Commission de régulation de l'énergie). Le chiffre de 9 135 millions d'euros en 2021 correspond aux charges hors frais de gestion.

(1) La CDC gère le paiement de ses charges pour le compte du ministère de la transition écologique et Powernext assure la mise aux enchères des garanties d'origine.

La croissance tendancielle des charges de service public de l'énergie est appelée à se poursuivre puisque, selon le Comité de gestion des charges de service public de l'électricité, **sur les 140 à 154 milliards d'euros** (hors biométhane injecté) **d'engagements pris entre le début des années 2000 et la fin 2019, entre 102 et 116 milliards d'euros restent à payer** sur une période s'étendant - à l'heure actuelle - jusqu'en 2046.

Ces estimations ne prennent par ailleurs pas en compte le **coût des nouveaux contrats engagés à compter du 1^{er} janvier 2020 pour respecter les objectifs de développement des énergies renouvelables électriques figurant dans la programmation pluriannuelle de l'énergie qui entend porter à 33 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030, contre 17,2 % fin 2019. Le coût complémentaire lié à l'atteinte de cet objectif est estimé, pour la seule métropole, « entre 21 et 61 Md€** sur l'ensemble de la durée des contrats de soutien, selon l'évolution des coûts de production des différentes filières concernées et des prix de marché de l'électricité »⁽¹⁾.

2. La répartition des charges de service public de l'énergie en 2021 et les causes de leur croissance attendue

Les charges de service public de l'énergie attendues en 2021 sont réparties entre sept postes budgétaires.

a. La répartition des charges de service public de l'énergie

Les 9 149,4 millions d'euros inscrits au PLF se répartissent comme suit :

- **5 684,5 millions d'euros** au titre du **soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale** (action 9). Ces dépenses concernent l'éolien terrestre (1 763,4 millions d'euros), le solaire photovoltaïque (2 901,3 millions d'euros), les bio-énergies (dont le bio-gaz et le bois-énergie) (712,6 millions d'euros) et d'autres énergies⁽²⁾ (307,1 millions d'euros). Aucune dépense n'est encore prévue en faveur de l'éolien en mer (les premiers parcs ne seront pas mis en service avant 2022) ;

- **2 136,7 millions d'euros** au titre du soutien dans les **zones non interconnectées au réseau métropolitain**⁽³⁾ (action 11). Ces dépenses financent principalement la péréquation tarifaire entre ces territoires et la métropole ;

(1) Avis du Comité de gestion des charges de service public de l'électricité sur le volet budgétaire de l'étude d'impact de la Programmation Pluriannuelle de l'énergie de métropole continentale, page 14.

(2) Hydraulique, incinération d'ordures ménagères, gaz de mines et géothermie.

(3) Les zones non-interconnectées 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-Barthélemy, 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 locaux relativement carbonés et se caractérisant par un coût de production 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.

- **677,6 millions d’euros** au titre du soutien à la **cogénération au gaz naturel** et (production combinée de chaleur et d’électricité à partir de gaz naturel ou d’autres ressources comme la biomasse ⁽¹⁾) et d’autres moyens thermiques (gaz de mines et diesel) (action 12). Ce coût est appelé à décroître dans la mesure où le dispositif de soutien à la cogénération a été abrogé en août 2020. Seule l’exécution des contrats déjà signés sera poursuivie ;

- **543,8 millions d’euros** au titre du soutien à l’injection de **biométhane** (action 10) ;

- **72,4 millions d’euros** au titre des **frais divers** (action 15) incluant les frais financiers et de gestion des contrats, les frais de service de la caisse des dépôts et consignation et les frais de mise aux enchères des garanties d’origine ;

- **28,3 millions d’euros** au titre des **dispositions sociales** pour les consommateurs en situation de précarité énergétique (compensation des versements au fonds de solidarité logement, dispositif d’affichage déporté de la consommation d’énergie, tarification spéciale « produit de première nécessité » et services liés à la fourniture des bénéficiaires du chèque énergie) (action 14) ;

- 6 millions d’euros au titre du soutien aux effacements de consommation ⁽²⁾(action 13).

b. Un coût en croissance de 12 %

Les charges du service public de l’énergie inscrites au PLF sont en croissance de 12 % par rapport à la prévision initiale de 2020.

Le projet annuel de performance justifie cette évolution par trois éléments : le développement du parc de production d’électricité à partir d’énergies renouvelables soutenues en métropole, l’augmentation du nombre d’installations injectant du biométhane et la hausse des charges dans les zones non interconnectées.

Le développement du parc de production d’électricité à partir d’énergies renouvelables soutenues en métropole est réel : comme le rappelle la CRE dans l’annexe 1 de sa délibération n° 2020-177 du 15 juillet 2020 relative à l’évaluation des charges de service public de l’énergie pour 2021, « la quantité prévisionnelle d’énergie soutenue en 2021 s’élève à 70,8 TWh [térawatt-heure], [et] augmente très fortement entre 2019 et 2021 (+ 9,3 TWh soit + 15 %) ». Le **surcoût** correspondant est estimé à **517,2 millions d’euros**.

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

(2) Les effacements de consommation – sélectionnés par marché public – représentent la capacité des clients, ayant souscrit à des contrats spécifiques, à diminuer leur consommation en cas de pointe de consommation.

L'augmentation du nombre d'installations injectant du **biométhane** est également attestée. La CRE souligne que « les acheteurs prévoient une multiplication par 4,8 du nombre d'installations entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2021, qui se traduit par une multiplication par 4,9 du volume injecté ». Ce **surcoût** s'établit à **436,1** millions d'euros. Le montant de ces charges correspond à une prévision de production de l'ordre de 6 TWh en 2021, soit le niveau de production que la programmation pluriannuelle de l'énergie envisageait d'atteindre en 2023. L'ensemble des projets n'iront cependant pas à leur terme et le MTE envisage une modification des modalités de soutien à la filière dans des conditions interpellant le rapporteur spécial.

Le projet d'arrêté Biométhane : une réorientation préoccupante

Un projet d'arrêté abrogeant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel a été récemment mis en discussion et a fait l'objet d'un avis favorable de la Commission de régulation de l'énergie et d'un avis défavorable du Conseil supérieur de l'énergie.

Ce projet d'arrêté prévoit de **restreindre l'éligibilité à l'arrêté tarifaire aux installations dont la capacité maximale de production est inférieure à 300 Nm³/h** (normo mètre cube par heure) représentant une production de l'ordre de 25 GWh (gigawatt-heure) par an. Les **installations de taille supérieure** seront **soutenues par appel d'offres**. Par ailleurs, comme le souligne la CRE, « le niveau du soutien baisse de 1 à 15 % [par rapport au tarif actuel] pour les méthanisations suivant leur taille et leurs intrants » ⁽¹⁾, les baisses les plus importantes affectant les exploitations dont la capacité de production est la plus réduite.

En septembre 2020, lors de la réunion du Conseil supérieur de l'énergie à laquelle il a participé, **le rapporteur s'est opposé à ce projet d'arrêté en raison des menaces qu'il fait peser sur la « méthanisation à la française » reposant sur un large réseau d'exploitations agricoles de dimension limitée. Il conteste notamment la volonté de réserver une part importante des volumes soutenus aux appels d'offres auxquels les agriculteurs ne sauront répondre sur un pied d'égalité avec les grands groupes.**

Le développement de la filière du bio-méthane doit se faire en conservant à l'esprit la nécessité de soutenir le secteur agricole et de favoriser l'implantation de structures de taille réduite mieux acceptées dans les territoires.

Sur ce sujet, le rapporteur est favorable à des soutiens alternatifs au biométhane et a noté avec satisfaction l'adoption d'un amendement au projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique visant à élever de 40 à 60 % le taux de réfaction appliqué au tarif de raccordement au réseau gazier ⁽²⁾.

La hausse du soutien dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain est estimée à 73,2 millions d'euros constitue le troisième élément expliquant la croissance des charges du service public de l'énergie en 2020. Cette évolution tient principalement au développement de nouvelles installations renouvelables dans ces territoires.

(1) Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2020-223 du 10 septembre 2020, page 1.

(2) Amendement n° 987 déposé par M. Vincent Thiébaud.

Outre leur progression tendancielle, les charges du service public de l'énergie prévue en 2021 se caractérisent également par des améliorations limitées et des déséquilibres persistants devant être corrigés dans l'intérêt des finances publiques.

B. DES AMÉLIORATIONS LIMITÉES, DES DÉSÉQUILIBRES PERSISTANTS À CORRIGER DANS L'INTÉRÊT DES FINANCES PUBLIQUES

1. Des améliorations limitées

La gestion des charges de service public de l'énergie a été améliorée en deux points. En premier lieu, et comme cela est indiqué précédemment, l'ensemble de ces charges ont été regroupées dans le programme 345. En second lieu, les **modalités de rémunération de certaines installations de production électrique dans les ZNI ont été adaptées.**

Depuis plusieurs années, le rapporteur plaidait, avec d'autres intervenants, en faveur de l'**actualisation de l'arrêté du 23 mars 2006** relatif au taux de rémunération du capital immobilisé pour les installations de production électrique, pour les infrastructures visant la maîtrise de la demande d'électricité, ainsi que pour les ouvrages de stockage pilotés par le gestionnaire de réseau dans les ZNI. Depuis treize ans, ce texte prévoyait 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 note donc avec satisfaction la publication de l'**arrêté du 6 avril 2020** modifiant les modalités de détermination ce taux de rémunération et retenant une approche individualisée reposant sur l'analyse des risques de chaque projet, sur l'examen des technologies déployées et sur l'analyse des spécificités de chaque territoire. Cette évolution est susceptible de favoriser une meilleure maîtrise des charges de service public de l'énergie dans les ZNI.

2. Des déséquilibres à corriger dans l'intérêt des finances publiques

Trois déséquilibres préjudiciables aux finances publiques mériteraient encore d'être corrigés : l'absence de couverture complète contre les prix négatifs sur les marchés de l'énergie, l'absence de clause systématique de revoyure dans les contrats soutenant les énergies renouvelables et la charge financière anormalement élevée représentée par les contrats photovoltaïques antérieurs au moratoire de 2011.

a. L'absence de couverture complète contre les prix négatifs sur les marchés de l'énergie

Lors de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, le rapporteur a souligné la croissance du **nombre d'épisodes de prix négatifs observés**, les risques induits pour le budget de l'État et les lacunes de la réglementation en ce domaine ⁽¹⁾. Il rappelle qu'en période de prix négatifs, l'Etat supporte un double coût. D'une part, il est tenu de verser au titulaire du contrat la rémunération prévue et, d'autre part, il doit vendre à perte l'électricité produite sur le marché.

Ces épisodes ne sont plus exceptionnels. Si, **en 2018, 11 heures de prix négatifs ont été observées, 27 l'ont été en 2019 et 87 heures l'ont été du 1^{er} janvier au 30 août 2020**, dont 82 heures durant la période du premier état d'urgence sanitaire. Le coût correspondant est difficile à estimer mais peut-être évalué aux environs de 8 millions d'euros sur les huit premiers mois de l'année 2020.

Depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, le code de l'énergie prévoit une protection partielle contre les épisodes de prix négatifs. Les énergies renouvelables supportées par des contrats de complément de rémunération prévoient que ce complément n'est pas versé en période de prix négatif et que, dans la limite d'un certain volume horaire, l'intéressé ne doit injecter aucune électricité dans le réseau. En contrepartie, une prime spécifique peut lui être versée.

Cette disposition protectrice ne concerne cependant qu'un nombre limité de contrats. Ainsi, selon EDF-OA, sur les 1 503 contrats éoliens en cours d'exécution au printemps 2020, seuls 123 étaient concernés par ce dispositif. Si l'application des règles de recevabilité financière applicable aux amendements parlementaires ne permet pas au rapporteur de proposer d'étendre cette protection à tous les contrats existants ⁽²⁾, il souhaite que le Gouvernement prenne une initiative en ce sens pour **compléter la couverture du budget de l'État contre les prix négatifs**. Cette précaution est nécessaire dans la mesure où le développement des énergies renouvelables devrait conduire à accroître le nombre d'épisodes de prix négatifs. En Allemagne, 211 heures de prix négatifs ont été observées en 2019 et 249 heures l'ont été depuis le 1^{er} janvier 2020.

(1) Assemblée nationale, commission des finances, rapport n° 3011 (annexe n° 18) sur projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, M. Julien Aubert, p. 30-32.

(2) L'article 40 de la Constitution dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». L'extension du système de prime reviendrait à créer une nouvelle charge publique qui tomberait sous le coup de l'article 40.

b. L'absence de clause systématique de revoyure dans les contrats soutenant les énergies renouvelables

Le rapporteur regrette également l'**absence de clause systématique de revoyure dans les contrats soutenant les énergies renouvelables**. Ainsi, lorsque l'Etat s'engage à soutenir une filière, il s'engage sur une durée longue (15 ou 20 ans) sans prévoir systématiquement une possibilité de renégocier les termes du contrat au bout de quelques années dans l'hypothèse où l'évolution des techniques de production ou des coûts de financement serait particulièrement favorable à l'exploitant et porterait son taux de retour sur investissement bien au-delà des prévisions sur lesquelles il a fondé son projet. Ce choix est discutable alors même que ces contrats comportent une part élevée d'incertitude tenant à l'évolution des technologies et des modalités de financement des projets. **Qui peut prédire aujourd'hui avec certitude l'évolution du coût des techniques de méthanisation, de l'hydrogène, des techniques solaires ou éoliennes dans les quinze ou vingt années à venir ?**

L'inclusion d'une clause de revoyure n'est pas aujourd'hui systématique dans les contrats soutenant les énergies renouvelables ⁽¹⁾. Le rapporteur entend déposer un **amendement** proposant de **prévoir automatiquement cette disposition dans tous les contrats de longue durée**.

Cet amendement ne viserait pas à abaisser le taux de retour sur investissement de l'exploitant en deçà de son niveau initial mais à prévoir un mécanisme de partage des gains entre l'État et l'exploitant lorsque ce taux est majoré, en cours d'exécution du contrat en raison d'une rupture technologique ou financière non-anticipable au moment de la signature du contrat.

– L'absence de clause de revoyure explique également le **poids financier anormalement élevé représenté par les contrats photovoltaïques antérieurs au moratoire décidé par le décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010**.

(1) L'arrêté du 9 avril 2020 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les lauréats de l'appel à projets « Fermes pilotes éoliennes flottantes » comprend une clause de ce type mais tous les arrêtés ne le prévoient pas.

Cette clause prévoit une évolution de la rémunération des titulaires dans l'hypothèse où les estimations de coût seraient plus favorables que prévu au moment des prises de décisions d'investissements ou si la rentabilité du projet après impôts est supérieure à 8,5 % après 10 ans. Ces dispositions permettront, selon le ministère de la transition écologique, de « partager les gains non anticipés entre l'État et le porteur de projet ».

c. La charge financière anormalement élevée représentée par les contrats photovoltaïques antérieurs au moratoire de 2011

Le rapporteur avait déjà souligné ce point dans son rapport sur le PLF 2020 ⁽¹⁾ et avait, sans succès, déposé un amendement invitant le Gouvernement à remettre au Parlement « un rapport étudiant l'intérêt pour les finances publiques et les conditions juridiques d'une résiliation ou d'une renégociation des contrats d'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil conclus avant le moratoire décidé par le décret n° 2010 1510 du 9 décembre 2010 » ⁽²⁾. Cette démarche a suscité l'intérêt du Comité de gestion des charges de service public de l'électricité et de la Commission de régulation de l'énergie ⁽³⁾.

Le rapporteur rappelle que si ces contrats ont soutenu le lancement d'une filière (et non d'une industrie) photovoltaïque française, le coût unitaire d'achat de l'électricité produite est déraisonnable puisqu'il s'établit en moyenne à **510 euros par MWh** alors que le coût de soutien du photovoltaïque post 2010 s'élève entre 81 et 91 euros par MWh et que **le dernier appel d'offres attribué en octobre 2020 pour les centrales solaires au sol repose sur un prix de 57 euros par MWh**. La charge annuelle des contrats photovoltaïques antérieurs au moratoire de décembre 2010 s'élève ainsi à **2 milliards d'euros par an** alors que ces contrats ne représentent, selon la Cour des comptes ⁽⁴⁾, que **0,7 % de l'électricité produite**. La charge totale de ces contrats représente 40 milliards d'euros dont 16,5 milliards d'euros ont été dépensés et 23,5 milliards d'euros restent à payer d'ici 2029.

Cette anomalie financière doit être corrigée en réduisant la durée d'une partie de ces contrats tout en assurant l'indemnisation préalable de leurs titulaires. À ce titre, le rapporteur observe que le Gouvernement avait, semble-t-il, envisagé de procéder à la renégociation de ces contrats en réduisant leur durée dans le but d'économiser une partie du coût de soutien. Cette disposition ne figure cependant pas dans le projet de loi de finances soumis à l'Assemblée nationale.

Si un amendement du Gouvernement sur ce sujet est toujours possible, **le rapporteur entend déposer son propre amendement** dès l'examen des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* par la commission des finances.

(1) Assemblée nationale, commission des finances, rapport n° 2301 (annexe n° 18) sur projet de loi de finances pour 2020, M. Julien Aubert, p. 30-31.

(2) Amendement n° II-815.

(3) Dans son deuxième rapport annuel, le Comité de gestion des charges de service public de l'électricité indique (p. 29) que « le Comité souscrit aux réflexions suscitées sur les incidences comparées des filières sur le plan des finances publiques, en particulier en ce qui concerne les installations photovoltaïques pour lesquelles des travaux parlementaires interrogent l'opportunité d'une renégociation des contrats PV historiques avec les grands opérateurs qui pourrait être une source d'économie mobilisable pour le soutien aux énergies renouvelables les plus performantes. ».

Dans sa délibération n° 2020-177 du 15 juillet 2020, « la CRE tient à souligner le poids de la bulle photovoltaïque constituée avant le moratoire de décembre 2010 et l'importance qu'il y aurait à tenter de le réduire ».

(4) Cour des comptes, *Le soutien aux énergies renouvelables*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018, p. 9.

II. LE PROGRAMME 174 *ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES*: DES CRÉDITS EN PROGRESSION ET APPELÉS À ÊTRE COMPLÉTÉS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE

Le PLF prévoit un crédit de 2 466,8 millions d’euros en CP et 2 554,2 millions d’euros en AE au titre du programme 174 *Énergie, climat et après mines*, soit un **montant en progression d’un peu plus de 2,5 % par rapport à celui figurant dans la LFI 2019** (2 398,8 millions d’euros en CP et 2 488,6 millions d’euros en AE). Les fonds mobilisés dans le cadre de la mission *Plan de relance* complètent ces montants.

Les crédits du programme 174 sont répartis entre les six actions suivantes :

2020-2021 - ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 174

(en millions d’euros)

| | LFI 2020 | | PLF 2021 | | Évolution en valeur absolue | | Évolution 2020-2021 | |
|--|----------|---------|----------|---------|-----------------------------|---------|---------------------|----------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 174 | 2 488,6 | 2 398,8 | 2 554,2 | 2 466,8 | + 65,6 | + 68 | +2,6 % | + 2,8 % |
| Politique de l’énergie (action 1) | 44,5 | 14,5 | 79,5 | 89,5 | + 35 | + 75 | + 78,5% | + 517,7% |
| Accompagnement transition énergétique (action 2) | 1 271,9 | 1 212,2 | 1 593,6 | 1 495,9 | + 321,7 | + 283,7 | + 25,3 % | + 23,4 % |
| Aides à l’acquisition de véhicules propres (action 3) | 797 | 797 | 507 | 507 | - 290 | - 290 | - 36,4 % | - 36,4 % |
| Gestion économique et sociale de l’après- mines (action 4) | 339,8 | 316,9 | 315,9 | 315,9 | - 23,9 | - 1 | - 7 % | - 7 % |
| Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l’air (action 5) | 33,9 | 56,7 | 56,7 | 57 | + 22,8 | + 0,3 | + 67,3 % | + 68,3 % |
| Soutien (action 6) | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | - | - | - | - |

Source : projet annuel de performance.

Le programme 174 réunit des dépenses hétérogènes à vocation sociale, territoriale et fonctionnelle qui seront analysées par ordre d’importance financière.

A. L'ACTION 2 ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : UNE ACTION MARQUÉE PAR L'ACCENTUATION DES DÉPENSES DE MAPRIMERÉNOV' SOUTENANT LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS DU PARC PRIVÉ

L'action 2 *Accompagnement de la transition énergétique* réunit les crédits finançant le chèque énergie et la prime à la transition énergétique communément appelée MaPrimeRénov'. Les montants dédiés au chèque énergie sont légèrement supérieurs aux crédits dédiés à MaPrimeRénov'.

1. Le chèque énergie : une dépense en retrait

L'action n° 2 prévoit le financement du **chèque énergie** à hauteur de **755,8 millions d'euros en CP** et 853,6 millions d'euros en AE, soit un montant en retrait par rapport aux crédits figurant dans la LFI pour 2020 (822,1 millions d'euros en CP [- **66,3 millions d'euros**] et 881,9 millions d'euros en AE [- 28,3 millions d'euros]) afin de tenir compte du taux de consommation réel de ce chèque.

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 ».

En 2020, le **nombre de ménages** bénéficiant du chèque énergie est estimé à **5,5 millions** pour une aide d'un **montant moyen d'environ 200 euros**. Le taux d'utilisation du chèque énergie, bien qu'en progrès, (79,3 % pour les chèques 2019 ⁽²⁾), n'est toujours pas satisfaisant même si le contexte sanitaire a pu perturber l'utilisation des chèques en 2020.

Le rapporteur note cependant avec satisfaction que le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, en cours d'adoption par le Parlement, a prévu de faciliter l'utilisation du chèque énergie par les résidents en foyer logement.

(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.

(2) Ce chiffre est provisoire puisque dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, la durée de validité des chèques énergie 2019 a été prolongée du 31 mars 2020 au 23 septembre 2020.

2. **MaPrimeRénov'** : un premier bilan nuancé, un élargissement important mais sous budgété

Le PLF prévoit un crédit de **740 millions d'euros** en CP et en AE pour financer **MaPrimeRénov'**, soit un montant en forte progression par rapport aux 575 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale pour 2020 (390 millions d'euros) complétée par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (+ 185 millions d'euros).

En complément des montants soutenant ce dispositif, la **mission *Plan de relance*** comprend d'autres crédits dédiés à la rénovation thermique des bâtiments publics, à la réhabilitation lourde des logements sociaux, à la rénovation énergétique de TPE/PME et à la rénovation énergétique des logements privés (cf. *infra*). En 2021, l'action n° 1 *Rénovation énergétique* du programme 362 *Écologie* prévoit **ainsi un crédit de 915 millions d'euros en CP destiné à soutenir MaPrimeRénov' en complément des crédits inscrits sur le programme 174.**

Le renforcement de la prime de transition énergétique constitue une des principales mesures du PLF.

Créée en 2020 dans le cadre de la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), **MaPrimeRénov'** visait **initialement** à encourager les travaux de rénovation énergétique engagés par des ménages **modestes et très modestes** (c'est-à-dire ceux appartenant aux quatre premiers déciles de revenus) résidant dans des **locaux du parc privé en tant que propriétaires occupants**. Dans ce cadre, une aide – dont le montant forfaitaire varie selon la nature des équipements installés et le niveau de revenu du ménage ⁽¹⁾ – est versée au moment de la réalisation des travaux et non plus (comme cela était le cas pour le CITE) de manière décalée.

Ce dispositif, géré par l'**Agence nationale de l'habitat** (Anah), a fusionné avec le programme « Habiter mieux agilité » administré par ce même opérateur et s'est partiellement substitué au CITE. Tous les travaux pouvant bénéficier de la Prime Rénov' sont éligibles au dispositif des Certificats d'économie d'énergie.

a. Un premier bilan nuancé : une mauvaise budgétisation, un frein brutal sur les travaux d'isolation par l'extérieur laissant le risque de fraude impuni

Le bilan de la première année d'exécution de **MaPrimeRénov'** est nuancé. La **LFI pour 2020** a financé ce dispositif à hauteur de **390 millions d'euros et un objectif d'attribution de 200 000 primes** était fixé. Si le **bilan de la première année d'exécution de cette prime est peu éloigné des prévisions en termes de volumes** il est en revanche **décevant en termes de coût et imprécis en termes d'efficacité.**

(1) Le montant des aides a été fixé par un arrêté du 14 janvier 2020 modifié par un arrêté du 13 juillet 2020.

Selon les données recueillies par le rapporteur auprès de l'Anah, **le nombre de primes distribuées en 2020 devrait être inférieur aux prévisions** puisque, d'ici au 31 décembre, 150 000 propriétaires devraient être aidés pour environ 180 000 « gestes de travaux » (une même prime pouvant couvrir plusieurs « gestes »)⁽¹⁾. Si ce volume est inférieur aux premières prévisions, il **peut néanmoins être considéré comme étant en phase avec les objectifs en raison du ralentissement causé par le contexte sanitaire**.

Le **coût** du dispositif apparaît en revanche **nettement plus élevé que prévu**. Les crédits ouverts en **LFI (390 millions d'euros)** ont dû être complétés en cours d'exercice (à hauteur de 185 millions d'euros) par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020. Un montant proche de **575 millions d'euros** devrait ainsi être dépensé en 2020. Interrogée sur ce point, Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Anah, a expliqué cette dépense supérieure aux prévisions, d'une part, par une forte demande sur les équipements les plus onéreux (et les plus performants écologiquement⁽²⁾) et, d'autre part, par des tensions inflationnistes observées jusqu'en juillet 2020 sur les travaux (non forfaitisés) d'isolation thermique par l'extérieur.

Les travaux d'isolation thermique par l'extérieur

D'avril à septembre 2020, les travaux les plus fréquemment financés par MaPrimeRénov' ont été les travaux d'isolation des murs par l'extérieur (21 % des dossiers pour une prime moyenne estimée à 13 574 euros), le changement de chaudière à gaz et l'installation de chaudière à très haute performance énergétique (THPE) (20 % des dossiers pour une prime moyenne estimée à 1 036 euros) et la pose d'une pompe à chaleur air / eau (19 % des dossiers pour une prime moyenne estimée à 3 554 euros).

Les travaux d'isolation thermique par l'extérieur ont fait l'objet d'une forte correction financière en juillet 2020 après des soupçons de fraude. Le barème des aides applicables aux travaux d'isolation thermique par l'extérieur a ainsi été abaissé par un arrêté du 13 juillet 2020 qui a introduit un plafond de 100 m² de surface éligible à l'aide et a réduit le montant de l'aide pour les ménages modestes (en l'abaissant de 75 à 60 euros par m²) et très modestes (en l'abaissant de 100 à 75 euros / m²).

Selon un communiqué de presse de l'Anah du 13 juillet 2020, cette mesure a sanctionné une « recrudescence de pratiques commerciales agressives et frauduleuses, ainsi qu'un début de dérive inflationniste (hausse injustifiée des devis) ».

Le nombre très important de demandes de primes de ce type en île-de-France a notamment laissé craindre des fraudes importantes et impunies. La révision des critères et l'abaissement soudains de la rémunération de ces travaux ont cependant pénalisé très fortement certains artisans dont les pratiques étaient hors de cause.

(1) À la date du 20 septembre 2020 :

- 98 198 demandes de primes ont été déposées,
- 68 315 primes ont été attribuées,
- 4 176 primes ont été payées,
- 65 % des bénéficiaires sont des ménages très modestes et 35 % des ménages modestes.

(2) Chaudières à alimentation manuelle fonctionnant au bois ou autres biomasse, équipements de production de chauffage fonctionnant à l'énergie solaire thermique et pompes à chaleur.

En définitive, en 2020, MaPrimeRénov' devrait donc être proche de ses objectifs quantitatifs mais pour un coût 50 % plus élevé que prévu.

L'efficacité complète de ce dispositif reste cependant à évaluer afin de connaître le type d'équipements installés par tranche de revenu, la répartition territoriale des aides accordées, le coût de la tonne de CO₂ évitée par équipement installé, l'articulation de ce dispositif avec celui des certificats d'économie d'énergie, la nature et la fréquence des fraudes constatées ou l'évolution du reste à charge des ménages entre MaPrimeRénov' et le CITE ⁽¹⁾. L'Anah a indiqué au rapporteur qu'un bilan serait effectué sur tout ou partie de ces points fin 2020.

Dans le PLF, le Gouvernement propose cependant de modifier en profondeur MaPrimeRénov' sans avoir établi une évaluation complète des premiers résultats de ce dispositif, ce que le rapporteur regrette.

b. Une prime élargie et des crédits accrus

Lors de l'examen du PLF 2020, le Gouvernement avait envisagé une extension progressive de MaPrimeRénov' en ouvrant en 2021 son bénéfice aux ménages disposant de revenus intermédiaires (c'est-à-dire ceux appartenant aux cinquième, sixième, septième et huitième déciles de revenus) et en réservant son accès aux seuls propriétaires occupants. **Le PLF s'écarte de l'évolution envisagée initialement et modifie en profondeur les critères d'accès à ce dispositif.**

Quatre adaptations principales sont projetées :

– le Gouvernement propose d'**ouvrir MaPrimeRénov' à l'ensemble des ménages** (y compris - mais pour les seules rénovations globales - aux « hauts revenus » appartenant aux neuvième et dixième déciles de revenus) et à certaines copropriétés pour des travaux dans les parties communes ⁽²⁾ ;

– il est envisagé d'**ouvrir cette aide aux propriétaires-bailleurs** (et non plus seulement aux propriétaires occupant leur logement) sans condition particulière sur les loyers pratiqués et dans la limite de trois logements mis en location par propriétaire bailleur ;

– il est proposé d'**encourager les rénovations globales** et non plus de se limiter aux rénovations « par geste » (ou par étape) ;

– des bonifications peuvent être accordées en cas :

- de **rénovation globale** permettant un gain énergétique de plus de 55 % ;

(1) Sur ce dernier point une récente étude du cabinet ACE énergie considère que le reste à charge des ménages est plus élevé avec MaPrimeRénov' qu'il ne l'était avec le CITE, ce que conteste l'Anah.

ACE énergie, *L'évolution des aides au logement et MaPrimeRénov' : Un système vraiment plus avantageux qu'avant ?* Septembre 2020.

(2) Pour être éligible à MaPrime Rénov', une copropriété doit remplir les trois conditions suivantes :

- Engager des travaux de rénovation globale garantissant une amélioration significative du confort et de la performance énergétique de la copropriété (35 % minimum de gain énergétique après travaux),
- Être composée d'au moins 75 % de lots d'habitation principale,
- Être immatriculée au registre national des copropriétés.

- de « **sortie de passoire énergétique** » (conduisant à quitter les catégories de logements F ou G) ;
- d'atteinte de la **qualification Bâtiment basse consommation** (correspondant aux catégories de logements A ou B) ;
- d'accompagnement d'un ménage par une assistance à maîtrise d'ouvrage durant les travaux (à hauteur de 150 euros).

Ces **ajustements** sont portés par les crédits de la mission *Plan de relance* et leur **application** doit, en principe, n'être que **temporaire** et rester limitée à la période 2021-2022.

Le montant de l'aide varie selon le revenu fiscal de référence de chaque ménage ⁽¹⁾ et le **gain énergétique consécutif aux travaux réalisés**. Cinq profils distincts sont déterminés : un pour les copropriétés et quatre pour les particuliers (MaPrimeRénov' bleu, jaune, violet et rose). Pour chacun des profils des particuliers, les montants minimums et maximums des aides s'échelonnent ainsi :

LES CODES COULEURS MAPRIMERÉNOV'

| | MPR bleu | MPR jaune | MPR violet | MPR rose |
|------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--|---|
| Montant minimum | 500 € (audit énergétique) | 400 € (audit énergétique) | 300 € (audit énergétique) | 500 € (bonus BBC ou sortie de passoire) |
| Montant maximum | 10 000 € (chaudière à granulés) | 8 000 € (chaudière à granulés) | 4 000 € (chaudière à granulés) Et 7 000 € pour une rénovation globale | 3 500 € (sortie de « passoire thermique ») |

Les aides MaPrimeRénov' demeurent cumulables avec les certificats d'économie d'énergie, avec l'aide « Habiter mieux sérénité » de l'Anah (pour les profils bleu et jaune engageant une rénovation globale), avec les aides des collectivités locales et avec les aides d'Action logement. Un simulateur électronique permet, depuis le site www.faire.gouv.fr, d'estimer le montant de l'aide proposée.

Ces **différentes modifications** sont appelées à prendre effet au **1^{er} janvier 2021** mais les travaux ayant fait l'objet d'un devis signé après le **1^{er} octobre 2020** seront éligibles au dispositif ainsi modifié.

Un **objectif de versement de 502 000 primes** est fixé en 2021 (470 000 primes auprès de particuliers et 32 000 primes en faveur de copropriétés) ⁽²⁾ incluant un sous-objectif de **80 000 logements sortis du statut de « passoire thermique »**.

(1) Cf. annexe 1 pour les paramètres de revenus.

(2) Ce chiffre et cette décomposition ont été fournis par le directeur général de l'énergie et du climat lors de son audition.

c. Un dispositif intéressant mais porteur d'incertitudes

Le rapporteur soutient la volonté d'encourager les travaux de rénovation énergétique et accueille favorablement certains aspects de la réforme proposée notamment l'ouverture aux propriétaires bailleurs et l'effort de lisibilité accompli au moyen de la définition de codes couleur.

Le dispositif modifié suscite néanmoins plusieurs réserves et interrogations sur sa lisibilité, son périmètre, ses modalités de gestion, son montant et sur la nature de l'effort financier réellement effectué par l'État.

S'agissant de la **lisibilité du dispositif**, celle-ci **pâtit de la coexistence avec les certificats d'économie d'énergie** dont la nature est mal connue par nos concitoyens, voire suscite leur méfiance. Le recours à des mandataires est utile pour faciliter la bonne compréhension des différentes aides mais suppose la poursuite du renforcement du contrôle de leur activité pour prévenir les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des CEE « Coups de pouce » ⁽¹⁾.

La lisibilité du dispositif pourrait, selon le rapporteur, être encore améliorée **en faisant figurer l'information sur les codes couleurs dans l'avis d'imposition des particuliers**.

S'agissant du **périmètre du dispositif**, le rapporteur s'interroge sur l'intérêt de restreindre à la rénovation globale les possibilités de soutien aux travaux engagés par les ménages appartenant aux **neuvième et dixième déciles**. Une définition moins restrictive permettrait des travaux plus importants.

S'agissant des **modalités de gestion du dispositif**, le rapporteur s'interroge sur la capacité de l'Anah à faire face au prochain **élargissement de MaPrimeRénov'**. Lors de leur audition, la Fédération française du bâtiment et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment ont souligné que si, après des débuts difficiles, cet opérateur est parvenu, en 2020, à instruire dans les délais les demandes reçues, il connaît en revanche des difficultés pour diligenter les **paiements**. De nombreux **retards** sont observés. Dans ces conditions, et même si le PLF prévoit de relever de 145 à 174 ETPT le plafond d'emplois de l'Anah ⁽²⁾, **la capacité de cet opérateur à faire face à l'afflux de dossiers attendus est incertaine** d'autant que l'instruction des demandes souffre du taux élevé d'incomplétude des dossiers reçus (estimée à 50 % par l'Anah). Cette préoccupation est d'autant plus forte que le nombre de contrôles réalisés sur les travaux effectués est aujourd'hui limité (seuls 225 logements ont été contrôlés dont 212 présentent des résultats conformes) et devra être accru.

(1) Ces difficultés tiennent notamment aux évolutions, parfois non anticipées, de la rémunération de certaines opérations. Depuis le 1^{er} septembre, l'isolation des combles et l'isolation du sous-sol (fiches 101 et 103 du PN CEE) sont ainsi moins subventionnées par les CEE (passant de 30 euros / m² à 20 euros / m², puis de 20 à 10 euros / m²), ce qui rend le reste à charge trop important pour des ménages très modestes et rend les travaux non rentables pour des mandataires.

(2) Cf. projet annuel de performance de la mission Cohésion des territoires, page 118.

Le rapporteur **s'interroge** également sur le **montant des crédits** soutenant MaPrimeRénov'. Il note ainsi qu'**en 2020, 575 millions d'euros devraient financer 150 000 primes versées à des ménages modestes ou très modestes, soit une dépense moyenne proche de 3 800 euros par prime. En 2021, 1 655 millions d'euros sont prévus au titre du programme 174 (740 millions d'euros) et du programme 362 (915 millions d'euros) pour financer 502 000 primes, soit une dépense moyenne proche de 3 300 euros par prime.**

En 2021, le montant moyen dépensé par l'État par prime sera donc 500 euros plus faible qu'en 2020 alors même que MaPrimeRénov' s'adressera à un public plus large (incluant tous les ménages y compris, sous certaines conditions, les ménages les plus aisés et certaines copropriétés). Certes, les montants accordés au titre de MaPrimeRénov' pourront être complétés par des fonds provenant des certificats d'économie d'énergie mais cela était déjà le cas en 2020 pour les ménages modestes et très modestes. Le rapporteur craint donc une **sous-budgétisation de MaPrimeRénov'** en 2021.

Le rapporteur nuance enfin la nature de l'effort budgétaire réellement accompli en faveur de la rénovation énergétique. Si les **1 655 millions d'euros prévus en 2021** représentent incontestablement un soutien important, ce **montant est inférieur au montant du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) acquitté en 2017 (1 682 millions d'euros) et 2018 (1 948 millions d'euros)**⁽¹⁾. L'effort accompli s'apparente donc plus à une remise à niveau budgétaire qu'à un effort budgétaire sans précédent.

(1) Chiffrage 2018 : projet annuel de performance de la mission Écologie, développement et mobilité durables, PLF 2020, page 366. Chiffrage 2017 : : projet annuel de performance de la mission Écologie, développement et mobilité durables, PLF 2019, page 337.

B. L'ACTION N° 3 AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : DES DÉPENSES PEU LISIBLES

Le PLF prévoit un crédit de **507 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 **128 millions d'euros**) et le **bonus écologique** (à hauteur de **379 millions d'euros**). **En complément, la mission Plan de relance prévoit un crédit de 1 280 millions d'euros en AE et 732 millions d'euros en CP** au titre de l'aide à l'achat de véhicules propres **sans distinguer** cependant le montant des crédits affectés au financement de la prime à la conversion et ceux attachés au financement du bonus écologique. Le montant total des moyens attachés au financement de ces deux dispositifs en 2021 n'est donc pas clairement déterminé.

1. La prime à la conversion automobile : un dispositif utile appelé à être restreint

La prime à la conversion vise à **accélérer le renouvellement du parc automobile en soutenant le remplacement des véhicules les plus anciens et les plus polluants par des véhicules plus récents et moins polluants, neufs ou d'occasion**. L'attribution de cette prime est soumise au respect de conditions de ressources (revenu fiscal de référence inférieur à 13 489 euros par part) et de conditions relatives au véhicule à mettre au rebut et à celui à acquérir.

L'objectif de primes à la conversion devant être attribuées en 2021 n'est pas encore connu. La cible à définir sera cependant en ligne avec l'objectif d'un million de primes devant être versées sur le quinquennat. Fin 2020, entre 865 et 895 000 primes devraient avoir été attribuées depuis 2017.

NOMBRE DE PRIMES À LA CONVERSION ATTRIBUÉES DEPUIS 2017

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total : |
|---------------------------------|-------|---------|---------|--------------------------------------|--------------------------|
| Nombre de primes versées | 9 739 | 256 914 | 349 017 | Entre 250 000 et 280 000 (prévision) | Entre 865 970 et 895 670 |

Source : DGEC.

En 2020, la prime à la conversion a connu trois barèmes différents. Le barème applicable du 1^{er} janvier au 31 mai 2020 était restrictif et résultait du décret n° 2019-737 du 16 juillet 2019. Le **barème applicable du 1^{er} juin au 2 août 2020**, pris dans le cadre du plan de soutien à l'automobile annoncé en mai 2020, était très **favorable** et a permis la distribution de **200 000 primes** en deux mois, ce qui a **soutenu efficacement le secteur automobile** ⁽¹⁾. Le barème applicable depuis le

(1) En juin 2020, selon le Conseil national des professions de l'automobile, 18 % des véhicules vendus ont bénéficié d'une prime à la conversion. Le barème temporaire reposait sur un relèvement du revenu fiscal de référence conditionnant l'éligibilité à la prime (plafond relevé de 13 489 à 18 000 euros), sur une extension du type de véhicules pouvant être mis au rebut (ouverture aux véhicules Crit'air 3), sur un relèvement du montant de la prime et sur un doublement de la prime pour les utilitaires légers électriques et hybrides rechargeables.

3 août 2020 résulte du décret n° 2020-955 du 31 juillet 2020 et revient, peu ou prou aux conditions en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et prévoyant une prime comprise **entre 1 500 et 5 000 euros** selon les caractéristiques du véhicule mis en destruction, du véhicule acquis et du revenu fiscal de référence de l'acquéreur.

Les critères appelés à être appliqués en 2021 ne sont pas encore tous connus dans le détail mais il est acquis, selon le ministère de la transition écologique, qu' « à compter du 1^{er} janvier 2021, la prime à la conversion sera réservée aux véhicules les moins polluants et ne concernera plus les modèles diesel »⁽¹⁾. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2021, seuls les véhicules électriques, les véhicules hybrides rechargeables et les véhicules Crit'Air 1 pourront être acquis au moyen de la prime à la conversion, ce qui exclut *de facto* les véhicules diesel (qui bénéficie notamment, au mieux, d'une qualification Crit'Air 2). En revanche, la liste des véhicules pouvant être mis en destruction pour bénéficier de la prime, devrait être étendue pour y inclure les véhicules Crit'air 3, c'est-à-dire les véhicules essence immatriculés entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2005 et les véhicules diesel immatriculés entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010. La moitié du parc automobile français devrait ainsi être éligible à cette prime. Le Gouvernement a également annoncé travailler sur un mécanisme de micro-crédit permettant aux ménages modestes de bénéficier d'un prêt garanti par l'État dans le but de remplacer un vieux véhicule par un véhicule plus récent.

Aucune modification ne devrait en revanche être apportée à la valeur maximale des véhicules pouvant être acquis au moyen de la prime à la conversion alors que les plafonds actuels (50 000 euros TTC pour un véhicule thermique et 60 000 euros TTC pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables) sont excessifs et devraient être abaissés à 40 000 euros TTC.

Si **le rapporteur** soutient la mesure visant à instituer un dispositif de micro-crédit en faveur des ménages modestes, il **déplore** en revanche - **sur la forme et sur le fond - les modifications devant être introduites à compter du 1^{er} janvier 2021.**

Sur la forme, il regrette que le Gouvernement ait fait connaître ses intentions sans attendre la publication de trois études censées éclairer la décision publique. Ces trois rapports concernent une évaluation de la prime à la conversion versée en 2019 (Commissariat général au développement durable), une étude comparant l'incidence des moteurs diesel les plus récents et des moteurs thermiques en termes de pollution (IFP Énergies nouvelles) et un examen des possibles évolutions des dispositifs de bonus, de prime à la conversion et de malus écologique (rapport à remettre au Parlement en application de l'article 61 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020).

(1) *Compte twitter de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, 12 octobre 2020 et dossier de presse du ministère de la transition écologique, Focus sur les mesures pour le déploiement des véhicules moins polluants, 12 octobre 2020.*

Le rapporteur déplore également que certaines observations formulées par la Cour des comptes dans un récent rapport sur les politiques de lutte contre la pollution de l'air n'aient pas été retenues. Ainsi, il est regrettable que les dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules propres (dont la prime à la conversion) ne comportent pas de paramètres liés aux émissions de polluants atmosphériques mais uniquement des critères d'émission de CO₂ ⁽¹⁾.

Sur la forme, le rapporteur regrette donc la **précipitation** du Gouvernement. Sur le fond, il **déplore le retrait des véhicules Crit'air 2 de la liste des véhicules neufs pouvant être acquis au moyen de la prime à la conversion**. Cette mesure est inadaptée aux territoires ruraux où la question de la pollution atmosphérique ne se pose pas dans les mêmes termes qu'en milieu urbain. Par ailleurs, cette mesure pénalisera les constructeurs automobiles français à l'heure où ils font face à contexte difficile.

2. Le bonus écologique : un soutien élevé mais appelé à se réduire

Le programme 174 prévoit un montant de **379 millions d'euros** au titre du **bonus écologique** destiné à **soutenir l'achat de véhicules électriques neufs**. Ce montant est en retrait par rapport au crédit de 395 millions d'euros inscrit en LFI 2020 mais une partie des crédits de la mission *Plan de relance* soutiendra, pour un montant non déterminé (cf. *supra*), ce dispositif.

Dans sa version actuelle, le bonus écologique 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 les caractéristiques et le prix du véhicule. 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.

MONTANT DU BONUS ÉCOLOGIQUE À LA DATE DU 1^{ER} OCTOBRE 2020

| | Voiture ou camionnette | 2 roues (3 roues ou quadricycle) à moteur | Vélo à assistance électrique |
|---------|----------------------------|---|------------------------------|
| Montant | Entre 2 000 et 7 000 euros | Entre 100 et 900 euros | 200 euros |

Source : *servicepublic.fr*.

(1) *Cour des comptes, Les politiques de lutte contre la pollution de l'air, enquête demandée par la Commission des finances du Sénat, juillet 2020, page 13.*

Les conditions du bonus écologique sont appelées à être modifiées à compter du 1^{er} janvier 2021 ⁽¹⁾. Le montant du bonus sera abaissé de 7 000 à 6 000 euros pour les particuliers et reviendra au niveau proposé en janvier 2020 avant l'engagement du plan de relance automobile. Le bonus pour les flottes d'entreprise sera ramené à 4 000 euros. En revanche, un bonus de 1 000 euros sera institué pour soutenir l'achat d'une voiture ou d'une camionnette électrique d'occasion et une bonification particulière de 1 000 euros pour l'achat d'un véhicule neuf sera introduite outre-mer pour tenir compte du prix plus élevé des véhicules dans ces territoires.

Aucune modification ne devrait en revanche être apportée à la valeur maximale des véhicules pouvant être acquis au moyen du bonus écologique qui reste, hors véhicule fonctionnant à l'hydrogène, fixée à 60 000 euros TTC (ce coût incluant le coût d'achat ou de location de la batterie, si nécessaire). Le rapporteur considère que ce coût est excessif et devrait être ramené à 40 000 euros TTC.

Le tableau suivant récapitule ces différents éléments :

MONTANT DU BONUS ÉCOLOGIQUE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2020

| | Véhicule électrique neuf | | | Véhicule hybride rechargeable neuf de moins de 50 000 euros avec une autonomie supérieure à 50 kilomètres | Véhicule électrique d'occasion |
|----------------------------------|--------------------------|------------------------------|--|---|--------------------------------|
| | Moins de 45 000 euros | Entre 45 000 et 60 000 euros | Plus de 60 000 euros (véhicules fonctionnant à l'hydrogène et camionnettes uniquement) | | |
| Personne physique | 6 000 euros | 2 000 euros | 2 000 euros | 1 000 euros | 1 000 euros |
| Personne morale | 4 000 euros | 2 000 euros | 2 000 euros | 1 000 euros | - |
| Bénéficiaire en outre-mer | + 1 000 euros | | | | - |

Source : ministère de la transition écologique, dossier de presse du 12 octobre 2020.

Les montants proposés devraient être réduits de 1 000 euros à compter du 1^{er} janvier 2022.

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

(1) Dossier de presse du ministère de la transition écologique, Focus sur les mesures pour le déploiement des véhicules moins polluants, 12 octobre 2020.

C. L'ACTION 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 **315,9 millions d'euros** en CP et en AE au titre de l'action de *Gestion économique et sociale de l'après-mines* qui est **principalement 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** (– 24 millions d'euros) en raison de la réduction progressive du nombre de bénéficiaires.

Le premier poste de dépenses concerne le financement, à hauteur de **267,7 millions d'euros**, de l'**ANGDM**, 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, placé sous le contrôle de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la transition écologique, finance différentes prestations (chauffage, logement, préretraites, retraites, *etc.*) dont certaines étaient prévues par le statut du mineur. En 2020, l'ANGDM gère les droits de moins de **95 000 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**.

Le rapporteur note que **les tensions sur les comptes de l'ANGDM deviennent préoccupantes**. L'exercice 2019 s'est traduit par un résultat déficitaire de 30,44 millions d'euros (contre 2 millions d'euros en 2018) en raison d'une réduction en cours d'exercice de la subvention de l'État qui représente 90 % des recettes de l'établissement. **L'exercice 2020 devrait être déficitaire d'environ 10 millions d'euros** et la trésorerie de l'établissement devrait s'élever à environ 12 millions d'euros fin 2020, soit à peine quinze jours de dépenses. Si le rapporteur entend que l'État s'attache à limiter la trésorerie de ses opérateurs, il importe néanmoins que l'ANGDM conserve un niveau de trésorerie suffisant pour lui permettre d'exercer correctement ses activités.

Les autres crédits de l'action 4 sont dédiés au financement :

– des coûts de **structure de la liquidation des mines de potasse d'Alsace** et des dépenses liées à la réalisation des travaux de fermeture du site de Stocamine (29,1 millions d'euros en AE et en CP) ;

– 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 (9,65 millions d'euros en CP et en AE) ;

– du remboursement des **pensions** versées par la Caisse nationale des industries électriques et gazières pour le compte de l'État aux **anciens agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de l'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie** (6,1 millions d'euros en AE et en CP). Ce dispositif concerne 1 535 pensionnés dont 1 527 vivent à l'étranger et doivent transmettre annuellement un certificat de vie signé par le consulat de France ou l'autorité locale compétente du pays de résidence ;

– de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines chargée de la **couverture sociale des anciens mineurs et de leurs familles** (1,01 million d'euros en AE et en CP).

D. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 174 : L'ACTION 1 POLITIQUE DE L'ÉNERGIE, L'ACTION 5 LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET POUR LA QUALITÉ DE L'AIR, L'ACTION 6 SOUTIEN

Les actions 1 *Politique de l'énergie*, l'action 5 *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air*, l'action 6 *Soutien* regroupe des dépenses hétérogènes pour un montant cumulé s'élèvent à 147,55 millions d'euros en CP et 137,95 millions d'euros en AE.

1. L'action 1 Politique de l'énergie

L'action 1 *Politique de l'énergie* s'établit à 89,5 millions d'euros en CP et 79,5 millions d'euros en AE et est en nette **croissance par rapport à 2020** (+14,5 millions d'euros en CP et +44,5 millions d'euros en AE). Cette évolution s'explique par le **transfert sur cette action de plusieurs dépenses précédemment situées dans le programme 345** (médiateur de l'énergie et frais de support des contentieux fiscaux liés à la contribution au service public de l'énergie) **ou dans le CAS *Transition énergétique*** (études techniques, financières et juridiques préalables au lancement d'appels d'offres relatifs aux éoliennes en mer et financement d'interconnexions).

Cette action finance principalement :

- Les études techniques, juridiques et financières conduites par la DGEC dans le domaine de l'énergie (35,2 millions d'euros en AE et en CP) en vue de déterminer notamment les sites devant accueillir des énergies renouvelables (notamment les éoliennes en mer) ;

- Le fonds d'interconnexion (21 millions d'euros en AE et en CP) des réseaux européens soutenant le projet « Celtic » de ligne en courant continu entre le Finistère et le sud de l'Irlande ;

- Les dépenses d'accompagnement de la fermeture des centrales à charbon (Cordemais, Gardanne, Le Havre et Saint-Avold) et de la centrale nucléaire de Fessenheim (7 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP) et l'accompagnement social de la fermeture des centrales à charbon (2,3 millions d'euros en AE et en CP) ;

- Le médiateur de l'énergie (5,5 millions d'euros en AE et en CP) qui 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, de participer à l'information des consommateurs d'énergie sur leurs droits ;

- Une subvention pour charges de service public en faveur de l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (2,63 millions d'euros en AE et en CP) soutenant la réalisation de l'inventaire national des déchets radioactifs ainsi que « l'intervention dans le cadre d'activités d'assainissement de sites ou de reprises de déchets orphelins lorsque le principe « pollueur payeur » ne peut être appliqué, soit parce qu'il ne peut y avoir de responsable identifié, soit parce que celui-ci est insolvable » ⁽¹⁾ ;

- Le traitement du contentieux de la contribution au service public de l'électricité (5 millions d'euros en CP et en AE).

2. Les actions 5 Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air et 6 Soutien

L'action n° 5 *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air* (56,6 millions d'euros en CP et 57 millions d'euros en AE) assure le financement de mesures en matière de surveillance de la qualité de l'air et de lutte contre l'effet de serre.

Les mesures en faveur de la **surveillance de la qualité de l'air** (40,3 millions d'euros en AE et en CP) financent principalement le soutien aux **associations agréées de surveillance de la qualité de l'air** (32 millions d'euros en AE et en CP), le fonctionnement du laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (5,5 millions d'euros en AE et en CP), la surveillance du marché automobile (4,4 millions d'euros en AE et en CP) et le Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (1,4 million d'euros en AE et en CP).

Parmi ces dépenses, le rapporteur souligne l'**augmentation des crédits d'environ 10 millions d'euros par rapport à 2020 en faveur des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air et du laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air**. Cette évolution s'explique par la compensation d'une baisse attendue des recettes liées à la taxe générale sur les activités polluantes (dont une partie est affectée au financement de ces structures) et par l'extension des missions de ces entités. En complément de leurs activités actuelles, plusieurs nouvelles compétences ont été fixées notamment en matière de surveillance des particules ultrafines.

Les mesures en faveur de la **lutte contre l'effet de serre** (9,7 millions d'euros en AE et 10,05 millions d'euros en CP) concernent principalement des études portant sur la lutte contre le changement climatique, le contrôle des certificats

(1) *Projet annuel de performance, page 48.*

d'économie d'énergie (engagement d'un marché de contrôle passé par le Pôle national des certificats d'économies d'énergie) et le financement de la participation de la France aux travaux du sixième cycle du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

L'action 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 1 *Politique de l'énergie*, par exemple des frais de communication, formation, d'investissements informatiques ou de contentieux de la DGEC.

E. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174

Le programme 174 sert de support à **36 dépenses fiscales dont le coût cumulé est estimé à 3 365 millions d'euros** (cette estimation étant cependant partielle en raison de l'absence de chiffrage de certaines dépenses fiscales). Ce montant, en retrait par rapport à 2020 (3 758 millions d'euros, - 393 millions d'euros) est réparti entre :

– 28 dépenses fiscales principales sur impôts d'État (coût estimé : 2 081 millions d'euros dont 600 millions d'euros au titre du tarif réduit du gazole non routier) ;

– 3 dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l'État (coût non estimé, dernier coût connu : 110 millions d'euros [2019]) ;

– 2 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État (coût estimé : 1 284 millions d'euros dont 1 230 millions d'euros au titre du 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) ;

– 3 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts locaux prises en charge par l'État (coût non estimé, dernier coût connu : 110 millions d'euros [2019]).

Le **crédit d'impôt pour la transition énergétique** relève des dépenses fiscales principales sur impôts d'État. Si ce dispositif **arrivera à échéance le 31 décembre 2020, il coûtera néanmoins 390 millions d'euros en 2021 au titre du crédit d'impôt attaché aux travaux réalisés en 2020.**

Par ailleurs, **l'article 12 du PLF crée un nouveau crédit d'impôt relatif à l'acquisition et à la pose de systèmes de charge pour véhicules électriques.** Si ce crédit d'impôt prolonge – **dans la limite de 300 euros** par système de charge installé ⁽¹⁾ – l'éligibilité antérieure de cette dépense au CITE, il en modifie également la nature puisque cette mesure est désormais ouverte à l'ensemble des bâtiments et non plus seulement (comme cela était le cas dans le CITE) à ceux faisant l'objet d'une opération de rénovation énergétique.

(1) Cette somme est cumulable avec des aides fournies dans le cadre des certificats d'économie d'énergie (programme Advenir).

Le coût de la dépense fiscale correspondante n'est pas estimé par le projet annuel de performance mais le rapport portant évaluations préalables des articles du PLF mentionne un coût d'un million d'euros par an⁽¹⁾. Ce crédit d'impôt est envisagé pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2023.

Le tableau suivant présente les principales dépenses fiscales enregistrées :

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174 – CHIFFRAGE 2018-2020

(en millions d'euros)

| Principales dépenses fiscales sur impôts d'État (28) : | Chiffrage 2019 | Chiffrage 2020 | Chiffrage 2021 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| Tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles | 1 130 | 1 130 | 600 |
| Tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane 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 | 470 | 427 | 467 |
| Crédit d'impôt pour la transition énergétique – Impôt sur le revenu | 1 132 | 1 080 | 390 |
| Tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation pour l'E85, carburant essence comprenant entre 65 % et 85 % d'éthanol | 185 | 170 | 185 |
| Principale dépense fiscale sur impôts locaux, prise 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 | 110 | 0 | 0 |
| Principales 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 | 1 235 | 1 120 | 1 230 |
| Tarif réduit (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis | 59 | 60 | 54 |
| Principale dépense fiscale subsidiaire sur impôts locaux prise 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 | 110 | 0 | 0 |

Source : projet annuel de performance.

Le rapport précité sur l'impact environnemental du budget comporte, pour la première fois, une évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales sur la base de six objectifs environnementaux (cf. *supra*). Sur les 36 dépenses fiscales rattachées au programme 174, 29 sont analysées et sont ainsi réparties :

– 14 dépenses fiscales ont un impact environnemental défavorable, la dépense fiscale dont le coût est le plus élevé étant le tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles (600 millions d'euros en 2021) ;

– 11 dépenses fiscales ont un impact environnemental favorable, la dépense fiscale dont le coût est le plus élevé étant le crédit d'impôt pour la transition énergétique (390 millions d'euros en 2021) ;

(1) Rapport portant évaluations préalables des articles du PLF, page 112.

– 4 dépenses fiscales ont un impact environnemental neutre (ou mixte), la dépense fiscale dont le coût est le plus élevé étant le tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation pour l'E85, carburant essence comprenant entre 65 % et 85 % d'éthanol (185 millions d'euros en 2021).

III. LE CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE : DES DÉPENSES STABILISÉES DANS LA MISSION MAIS APPELÉES À BÉNÉFICIER D'UN CONCOURS DE LA MISSION PLAN DE RELANCE

Le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* vise à soutenir les collectivités territoriales et leurs représentants dans la conduite de projets d'électrification en milieu rural 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 ⁽¹⁾, soit une reconduction des crédits accordés en 2020. Le niveau supérieur des recettes par rapport aux dépenses s'explique par la volonté de poursuivre la démarche d'apurement des restes à payer (cf. *infra*).

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). Le contenu de ces programmes est légèrement modifié puisque le programme 793 est enrichi d'un nouveau sous-programme de « sécurisation des fils nus » regroupant deux précédents sous-programmes.

Comme les années précédentes, la part des crédits affectés au programme 793 est largement dominante (98,2 %).

2020-2021 - ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU CAS

(en millions d'euros)

| | LFI 2020 | | PLF 2021 | | Évolution en valeur absolue | | Évolution 2020-2021 | |
|---|----------|-------|----------|-------|-----------------------------|--------|---------------------|----------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| CAS | 360 | 360 | 360 | 360 | - | - | - | - |
| Programme 793 Électrification rurale | 355,2 | 355,2 | 353,5 | 353,5 | -18,3 | - 18,3 | - 0,5 % | - 0,5 % |
| Programme 794 Opérations de maîtrise de la demande d'électricité (...) | 4,8 | 4,8 | 6,5 | 6,5 | + 2,72,7 | + 2,7 | + 35,4 % | + 35,4 % |

Source : projet annuel de performance.

(1) Les recettes du CAS sont inchangées et 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).

La mission *Plan de relance* est appelée à compléter les actions du CAS puisqu'elle comporte une action d'« amélioration de la résilience des réseaux électriques et [de] transition énergétique en zone rurale » dotée d'un crédit de 50 millions d'euros en AE de 20 millions d'euros de CP en 2021 (cf. *infra*). Le rapporteur regrette l'absence de rattachement direct de ces dépenses au CAS.

A. LE PROGRAMME 793 ÉLECTRIFICATION RURALE : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ, DES RESTES À PAYER ÉLEVÉS

Le PLF prévoit un crédit de 353,5 millions d'euros en AE et en CP au titre du programme 793, soit un montant en léger recul (- 1,7 million d'euros) par rapport à 2020. 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.

Le rapporteur souligne de nouveau les questions posées par le niveau **élevé des reports de crédits** et des restes à payer (607,8 millions en septembre 2020) observés sur ce compte. Si une partie de cette situation s'explique par la nature pluriannuelle des travaux et des paiements engagés, ces reports trouvent principalement 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.

Si le MTE a engagé un travail d'apurement des autorisations d'engagement ⁽¹⁾, celui-ci manque de visibilité puisque, contrairement à une récente préconisation de la Cour des comptes, aucun plan d'apurement pluriannuel de ce déséquilibre ne figure dans le PLF ⁽²⁾.

B. 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 CROISSANTS MAIS LIMITÉS

Le programme 794 soutient des actions situées dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain dans le but « de favoriser la production d'électricité via les énergies renouvelables, en évitant des extensions trop coûteuses du réseau de distribution » ⁽³⁾. Le PLF prévoit un crédit de 6,5 millions d'euros au profit de ces travaux, en croissance par rapport à 2020 (+ 1,7 million d'euros).

(1) En réponse au rapporteur, le ministère de la transition écologique indiqué avoir procédé en 2020 au retrait d'engagement des années 2014 et 2015 pour un montant de 6,9 millions d'euros.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire du Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » 2019, avril 2020, p. 31.

(3) *Projet annuel de performance*, page 36.

Deux nouvelles actions sont créées à compter de 2021. L'action 7 *Transition énergétique* a pour objet l'installation sur les réseaux en basse tension de dispositifs intelligents de gestion de la demande en puissance ou de stockage. L'action 8 *Appel à projets innovants* doit permettre la réalisation d'opérations exceptionnelles présentant un caractère innovant pour la distribution d'électricité.

Si le principe de l'accroissement des moyens de ce programme n'est pas contestable, le rapporteur souligne néanmoins les difficultés observées dans les exercices précédents à consommer les crédits ouverts. En 2018, 7,2 millions d'euros de crédits avaient été ouverts et 1 million d'euros a été consommé en CP. En 2019, 4,8 millions d'euros de crédits ont été ouverts et 1,6 million a été consommé.

Le rapporteur note cependant qu'en réponse à ses interrogations la DGEC a indiqué, d'une part, que les échanges avec les syndicats d'électrification ultra marin s'étaient intensifiés et, d'autre part, que les importants travaux d'électrification du cirque de Mafate (La Réunion) ont débuté, après plusieurs années d'instruction, en 2020 ce qui devrait favoriser une consommation significative des crédits du programme 794 en 2021.

TROISIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE QUI AURAIENT PU ÊTRE RATTACHÉS AU PROGRAMME 174, AU PROGRAMME 345 ET AU CAS FACÉ

Le 15 juillet 2020, lors de la déclaration de politique générale du Gouvernement, M. Jean Castex, Premier ministre, a indiqué que « le plan de relance sera un accélérateur puissant de la transition écologique »⁽¹⁾. Conformément à cette intention, le plan de relance prévoit que 30 % de ses crédits (30 milliards sur 100 milliards d'euros) seront mobilisés en faveur de l'écologie⁽²⁾. Les mesures ainsi financées sont pour partie réunies dans une mission budgétaire dédiée (la mission *Plan de relance*) placée sous l'autorité du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

L'usage des 30 milliards d'euros ainsi dédiés à l'écologie est réparti entre neuf items comportant 31 actions⁽³⁾ :

- la rénovation énergétique,
- la biodiversité et la lutte contre l'artificialisation,
- la décarbonation de l'industrie,
- l'économie circulaire et les circuits courts,
- la transition agricole,
- la mer,
- les infrastructures et la mobilité vertes,
- les technologies vertes,
- les actions de BPI France.

La mission budgétaire *Plan de relance*, dotée de 36 358,8 millions d'euros en AE et de 21 991,9 millions d'euros en CP, repose sur une architecture construite autour de trois programmes (programmes *Écologie* [362], *Compétitivité* [363] et *Cohésion* [364]).

Une partie des actions du programme 362 *Écologie* aurait pu être rattachée, en totalité ou en partie, au programme 174 *Énergie, climat et après mines* de la mission *Écologie, mobilité et développement durables*, au programme 345 *Service public de l'énergie* ou au CAS FACÉ. Il aurait pu en aller ainsi pour les actions d'aide à la rénovation énergétique des logements privés, d'aide à l'achat de véhicules propres (bonus et prime à la conversion), de développement de l'hydrogène vert et de renforcement de la résilience des réseaux électriques.

(1) *Assemblée nationale, déclaration de politique générale du Gouvernement, session extraordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral, première séance du mercredi 15 juillet 2020.*

(2) *Les 36 autres mesures du plan de relance ne sont par ailleurs pas dénuées de lien avec l'écologie puisque, selon le dossier de presse du plan de relance (page 12), « chaque axe du plan de relance doit apporter une contribution à la transition écologique ».*

(3) *Le détail des 31 mesures et leur coût prévisionnel figurent en annexe n° 2.*

Le contenu de ces quatre mesures, dont le montant sur la durée d'application du plan de relance (2020-2022) est estimé à 5 950 millions d'euros et dont le montant inscrit dans la mission *Plan de relance* au titre de l'exercice 2021 s'établit à 5 330 millions d'euros en AE et 1 872 millions d'euros CP est exposé ci-après.

I. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE QUI AURAIENT PU ÊTRE RATTACHÉS AU PROGRAMME 174 : L'AIDE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS ET L'AIDE À L'ACHAT DE VÉHICULES PROPRES

A. L'AIDE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS

Dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, le rapporteur observait que « la volonté de soutenir la rénovation énergétique est partagée par l'ensemble des acteurs publics mais [que] les financements ne sont pas à la hauteur des enjeux »⁽¹⁾.

Le rapporteur accueille donc favorablement la mesure d'« aide à la rénovation énergétique des logements privés » figurant dans l'action 1 *Rénovation énergétique* du programme 362 *Écologie*. Dotée d'un crédit de **2 000 millions d'euros en AE et de 915 millions d'euros en CP en 2021**, cette mesure vise à « amplifier et [...] accroître l'efficacité des aides à la rénovation énergétique des bâtiments privés »⁽²⁾.

Cette même action est complétée par des mesures de rénovation thermique des bâtiments publics (3 700 millions d'euros en AE et 1 600 millions d'euros en CP), de rénovation énergétique et réhabilitation lourde des logements sociaux (500 millions d'euros en AE et 250 millions d'euros en CP) et de rénovation énergétique de TPE/PME (95 millions d'euros en AE et 27 millions d'euros en CP).

L'aide à la rénovation énergétique des logements privés vise à étendre de manière temporaire, sur la durée du plan de relance (2021-2022) le dispositif MaPrimeRénov' à tous les propriétaires (bailleurs ou occupants) et à certaines copropriétés dans les conditions présentées précédemment.

B. L'AIDE À L'ACHAT DE VÉHICULES PROPRES (BONUS, PRIME À LA CONVERSION)

L'action 7 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* comprend une sous-action d'aide à l'achat de véhicules propres dotée d'un crédit de **1 280 millions d'euros en AE et de 732 millions d'euros en CP en 2021**.

(1) *Assemblée nationale, commission des finances, rapport n° 3011 (annexe n° 18) sur projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, M. Julien Aubert, p. 41.*

(2) *Dossier de présentation du plan de relance, page 13.*

Si le projet annuel de performance de la mission *Plan de relance* apporte peu de précision sur le détail des mesures envisagées, le dossier de présentation de ce même plan précise que ces crédits répondent aux quatre objectifs suivants ⁽¹⁾ :

- faire évoluer le bonus électrique en lien avec les propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat afin d’accompagner le développement des véhicules les moins émetteurs ⁽²⁾ ;
- faire évoluer la prime à la conversion des véhicules légers ;
- instituer une prime à la conversion et à l’acquisition des véhicules lourds dans le but de promouvoir l’achat d’un véhicule électrique ou hydrogène avec mise au rebut d’un vieux véhicule polluant ;
- accélérer le déploiement des bornes de recharge, avec l’objectif de porter le nombre de points de recharge de véhicules électriques ouverts au public à 100 000 dès la fin de l’année 2021.

Le rapporteur accueille plutôt favorablement ces propositions mais s’interroge sur le flou entourant leur contenu et leur financement. Aucune information précise n’est par exemple aujourd’hui disponible sur la création d’une prime à la conversion et à l’acquisition des véhicules lourds ⁽³⁾. Les montants de la mission *Plan de relance* apportant un financement complémentaire à la prime à la conversion et au bonus écologique ne sont par ailleurs pas distingués.

(1) Dossier de présentation du plan de relance, page 95.

(2) La convention a proposé d’« augmenter le bonus pour les véhicules peu polluants, afin d’aider davantage les ménages et les professionnels dans leur évolution » (proposition Sd-C1.1) ce qui supposerait de porter notamment le montant de cette aide à 9 000 euros en métropole et 10 000 euros outre-mer. Cf. Les propositions de la convention citoyenne pour le climat, page 216.

(3) Le projet annuel de performance de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* indique (page 376) que « des moyens additionnels sont par ailleurs prévus dans le cadre du plan de relance pour le financement des mesures décrites ci-dessus ainsi que pour la mise en place de mesures complémentaires, notamment l’introduction d’une prime à la conversion pour les véhicules lourds. Les dépenses supplémentaires au titre du plan de relance sont précisées dans le projet annuel de performances de la mission dédiée ». Cependant le projet annuel de performance de la mission *Plan de relance* ne comporte pas d’éléments en ce sens.

II. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE QUI AURAIENT PU ÊTRE RATTACHÉS AU PROGRAMME 345 : LE SOUTIEN À L'HYDROGÈNE VERT

L'action 8 *Énergies et technologies vertes* du programme 362 *Écologie* prévoit un crédit de **2 000 millions d'euros en AE** et **205 millions d'euros** en 2021 au titre du **soutien au développement de la filière « hydrogène vert »** afin que notre pays se positionne « à la pointe des technologies de production d'hydrogène renouvelable et bas carbone en vue d'atteindre la neutralité carbone avant 2050 et de créer de la valeur sur le territoire »⁽¹⁾.

Ces montants s'inscrivent dans le cadre d'un **plan plus global de soutien à l'hydrogène** appelé à être doté de **7 milliards d'euros d'ici 2030**.

L'hydrogène et la transition écologique

L'hydrogène est un gaz léger aujourd'hui utilisé comme composant chimique dans l'industrie pétrolière (raffinage) et chimique (production d'engrais et d'ammoniac). L'hydrogène ainsi utilisé est produit par une technique d'extraction du gaz naturel (le vaporeformage) dégageant d'importants volumes de CO₂ peu compatibles avec l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique. La consommation et la production française d'hydrogène (proches de 900 000 tonnes par an) sont à l'origine d'environ 9 millions de tonnes de CO₂ par année.

L'évolution des techniques de production d'hydrogène (par recours à l'électrolyse de l'eau) permettrait de réduire les émissions de CO₂ des industries lourdes utilisant aujourd'hui l'hydrogène et d'étendre l'usage de ce gaz à de nouveaux secteurs d'activité pour lesquels la réduction des émissions de CO₂ est difficile (transport routier, transport ferroviaire, chimie, sidérurgie). L'hydrogène « vert » ainsi produit pourrait également servir à stocker de l'électricité, notamment d'origine renouvelable. La production d'hydrogène par électrolyse de l'eau est cependant bien plus onéreuse (de 3 à 4 euros le kilo) que celle par vaporeformage (de 1 à 2 euros le kilo).

Source : stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France et Les échos⁽²⁾.

Les mesures prises en France font écho au **récent soutien à l'hydrogène annoncé en Allemagne** (pour un montant de 9 milliards d'euros d'ici 2030) et à celui devant être présenté sous peu en Espagne et au Royaume-Uni. Le plan annoncé est nettement **plus ambitieux que le premier plan de soutien à l'hydrogène présenté en 2018** et doté d'un budget de 100 millions d'euros dont la consommation, initialement prévue sur un an, avait ensuite été étalée sur trois ans⁽³⁾.

(1) *France relance, document de présentation du plan de relance, p. 101.*

(2) *Les Échos, Tout savoir sur l'hydrogène en quatre questions (9 juillet 2020) et L'hydrogène vert : des promesses mais encore des défis (28 septembre 2020).*

(3) *Le document de présentation de la Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France mentionne cependant (page 5) des financements supérieurs (100 millions d'euros par le Programme d'investissements d'avenir et 80 millions d'euros par l'Ademe).*

Le rapporteur soutient la volonté de promouvoir la constitution d'une filière industrielle de l'hydrogène en France mais pointe trois ambiguïtés et faiblesses qu'il importe de lever.

En premier lieu, il observe que **le dévoilement, à l'automne 2020, d'un important plan de soutien à l'hydrogène s'écarte des hypothèses de soutien à ce secteur figurant dans la programmation pluriannuelle de l'énergie publiée au printemps 2020. En outre, les hypothèses de production et de consommation électriques figurant dans cette même PPE ne prennent pas en compte les importants besoins en électricité attachés au développement attendu de la production d'hydrogène.** Ces discordances posent la question de la nécessaire actualisation d'une PPE frappée d'obsolescence quelques mois à peine après sa présentation.

En deuxième lieu, le rapporteur invite le Gouvernement à **préciser la nature de l'énergie électrique appelée à soutenir le développement de l'hydrogène** en indiquant si celle-ci devrait (ou non) provenir essentiellement de la production nucléaire ou de la production électrique d'origine renouvelable. Un flou existe sur ce point. **Les dix-sept pages de la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France ne comportent ainsi pas le mot « nucléaire ».**

Le rapporteur considère pourtant qu'une association, exclusive ou prédominante, de l'hydrogène aux énergies renouvelables électriques constituerait une grave erreur. Certes, l'électricité renouvelable aujourd'hui non utilisée (par exemple celle produite la nuit par les éoliennes) pourrait servir à la production d'hydrogène ou être stockée par de l'hydrogène, mais l'intermittence, les perspectives de développement et le coût élevé de la production électrique renouvelable ne permettront pas de répondre de manière satisfaisante aux besoins de consommation électrique attachés au développement de l'hydrogène.

Le rapporteur invite le Gouvernement à adosser prioritairement l'hydrogène à la production électrique d'origine nucléaire. Plus sûre techniquement ⁽¹⁾, cette solution serait financièrement plus économe et pourrait favoriser le développement de réacteurs de petite taille dédiés à la production d'hydrogène.

Enfin, le rapporteur rappelle que la technique de l'hydrogène vert n'est pas une technologie mature et que tout soutien de l'État à la filière devrait comprendre une **clause de revoyure** permettant de rediscuter éventuellement des conditions du soutien accordé dans l'hypothèse où l'évolution des techniques de production ou des coûts de financement seraient particulièrement favorables à l'exploitant (cf. *supra*).

(1) Non intermittente, la production électrique nucléaire est également adaptée aux trois procédés les plus prometteurs pour la production d'hydrogène décarboné, à savoir l'électrolyse à température ambiante, l'électrolyse à haute température et la thermolyse.

III. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE QUI AURAIENT PU ÊTRE RATTACHÉS AU CAS FACÉ : L'AMÉLIORATION DE LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX

L'action 7 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* prévoit une sous-action *Résilience des réseaux électriques* dotée d'un crédit de **50 millions d'euros en AE de 20 millions d'euros de CP.**

Cette mesure vise, selon le dossier de présentation de ce plan « à augmenter les investissements dans le réseau de distribution spécifiquement en zone rurale en améliorant sa résilience, notamment face aux événements climatiques et en développant les investissements en faveur de la transition énergétique »⁽¹⁾. Il s'agit d'affecter des crédits à plusieurs opérations relevant de la transition écologique dont la résorption de fils nus ou l'enfouissement du réseau de distribution en milieu rural pour réduire son exposition aux intempéries.

Le projet annuel de performance précise que « les autorités organisatrices de la distribution d'électricité soumettront des projets au ministère de la transition écologique suivant la procédure usuelle du compte d'affectation spéciale relatif au « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

*

(1) *Dossier de présentation du plan de relance, page 97.*

SUIVI DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2020

PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2020

| | |
|---|---|
| 1– Achever la rénovation de la maquette budgétaire | Recommandation mise en œuvre. |
| 2– Reconnaître au Parlement la possibilité de déterminer annuellement un plafond de dépenses de soutien aux énergies renouvelables | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |
| 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 | Recommandation mise en œuvre. |
| 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 | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation supprimée puisque devenant sans objet après la publication de la PPE. |
| 5– Réfléchir à la création d'un mécanisme « d'intéressement » des populations aux projets d'énergies renouvelables installés à proximité de leur domicile | Recommandation partiellement mise en œuvre ⁽¹⁾ . |
| 6– Mieux éclairer la « stratégie énergétique » en créant un « Commissariat à la planification de la transition énergétique » | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |
| 7– Exclure les véhicules de plus de 40 000 euros TTC du bénéfice du bonus écologique et de la prime à la conversion | Recommandation non mise en œuvre. Recommandation reformulée. |

(1) Sur ce sujet, la DGEC a répondu que : « Les populations vivant à proximité de sites exploitant des énergies renouvelables ne sont pas directement et financièrement intéressées par leur exploitation. Toutefois, l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) qui bénéficient aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics permet en partie aux populations concernées de bénéficier d'avantages indirects. Par ailleurs les projets mettant en œuvre un financement ou un investissement participatif des collectivités (proches) et des citoyens peuvent, sous conditions, bénéficier d'un supplément de rémunération, ce qui encourage ces dispositions et améliore indirectement les retombées locales des projets » (réponse au questionnaire du rapporteur).

LISTE ACTUALISÉE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

| | |
|--|--|
| 1– Reconnaître au Parlement la possibilité de déterminer annuellement un plafond de dépenses de soutien aux énergies renouvelables | Reformulation d'une recommandation antérieure |
| 2– Mieux éclairer la « stratégie énergétique » en créant un « Commissariat à la planification de la transition énergétique » | Reformulation d'une recommandation antérieure |
| 3– Exclure les véhicules de plus de 40 000 euros TTC du bénéfice du bonus écologique et de la prime à la conversion | Reformulation d'une recommandation antérieure |
| 4– Introduire une clause de revoyure dans les contrats de soutien de longue durée des énergies renouvelables. | Nouvelle recommandation |

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa seconde réunion du 23 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables, 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 un amendement de crédit visant à transférer 8 millions d'euros en AE et en CP du programme 217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie et du développement et de la mobilité durables vers le programme 203 Infrastructures et services de transports dans le but d'accélérer la sécurisation des passages à niveau (amendement n° II-CF-1146)

Elle a également adopté trois articles additionnels après l'article 54 visant à :

– demander au Gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi de finances, un rapport sur l'opportunité de modifier l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts et l'article L. 571-14 du code de l'environnement afin d'autoriser l'utilisation du produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes aux fins de remboursement du principal des avances consenties par les exploitants d'aérodrome mentionnés au second alinéa du I de l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts (amendement n° II-CF-1174),

– demander au Gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la loi de finances, un rapport évaluant le bénéfice acoustique des travaux financés au titre de la prime de transition énergétique prévue au II de l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Ce rapport étudiera notamment l'opportunité d'élargir la prime de transition énergétique aux dépenses et travaux d'isolation acoustique des logements pour lutter contre la pollution sonore (amendement n° II-CF-1143),

– demander au Gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi de finances, un rapport 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. Ce rapport examine les dispositions légales et réglementaires à mettre en œuvre pour permettre la poursuite de la perception des péages pour le compte de l'État et la possibilité d'affecter ces nouvelles ressources à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (amendement n° II-CF-1147).

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

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/115cion_fin2021020_compte-rendu#

PERSONNES AUDITIONNÉES ET QUESTIONNAIRE TRANSMIS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Agence nationale de l'habitat

- Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale
- M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment

- Mme Sabine Basili, vice-présidente en charge des affaires économiques
- M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles et européennes
- M. Alain Chouguiat, directeur du pôle économique

Fédération française du bâtiment

- M. Olivier Salleron, président
- M. Loïc Chapeaux, directeur des affaires économiques,
- M. Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles

Fédération française des combustibles, carburants & chauffage

- M. Frédéric Plan, délégué général
- M. Martin Lefevre, représentant d'intérêt chez Communication et institutions*

Ministère de la transition écologique, direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- M. Laurent Michel, directeur général

Ministère de l'action et des comptes publics (questionnaire)

** Ce représentant d'intérêt a procédé à son inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE 1 – PLAFONDS DE RESSOURCES MAPRIMERÉNOV'

| Plafonds de ressources hors Île-de-France | | | | |
|--|--|---------------------|----------------------|--------------------|
| Nombre de personnes composant le ménage (foyer fiscal) | Revenu fiscal de référence (RFR) <i>Mon RFR est indiqué sur mon avis d'imposition</i> | | | |
| | MAPRIMERÉNOV' BLEU | MAPRIMERÉNOV' JAUNE | MAPRIMERÉNOV' VIOLET | MAPRIMERÉNOV' ROSE |
| 1 | jusqu'à 14 879 € | jusqu'à 19 074 € | jusqu'à 29 148 € | > 29 148 € |
| 2 | jusqu'à 21 760 € | jusqu'à 27 896 € | jusqu'à 42 848 € | > 42 848 € |
| 3 | jusqu'à 26 170 € | jusqu'à 33 547 € | jusqu'à 51 592 € | > 51 592 € |
| 4 | jusqu'à 30 572 € | jusqu'à 39 192 € | jusqu'à 60 336 € | > 60 336 € |
| 5 | jusqu'à 34 993 € | jusqu'à 44 860 € | jusqu'à 69 081 € | > 69 081 € |
| Par personne supplémentaire | + 4 412 € | + 5 651 € | + 8 744 € | + 8 744 € |

| Plafonds de ressources en Île-de-France | | | | |
|--|--|---------------------|----------------------|--------------------|
| Nombre de personnes composant le ménage (foyer fiscal) | Revenu fiscal de référence (RFR) <i>Mon RFR est indiqué sur mon avis d'imposition</i> | | | |
| | MAPRIMERÉNOV' BLEU | MAPRIMERÉNOV' JAUNE | MAPRIMERÉNOV' VIOLET | MAPRIMERÉNOV' ROSE |
| 1 | jusqu'à 20 593 € | jusqu'à 25 068 € | jusqu'à 38 184 € | > 38 184 € |
| 2 | jusqu'à 30 225 € | jusqu'à 36 792 € | jusqu'à 56 130 € | > 56 130 € |
| 3 | jusqu'à 36 297 € | jusqu'à 44 188 € | jusqu'à 67 585 € | > 67 585 € |
| 4 | jusqu'à 42 381 € | jusqu'à 51 597 € | jusqu'à 79 041 € | > 79 041 € |
| 5 | jusqu'à 48 488 € | jusqu'à 59 026 € | jusqu'à 90 496 € | > 90 496 € |
| Par personne supplémentaire | + 6 096 € | + 7 422 € | + 11 455 € | + 11 455 € |

Source : les nouveaux barèmes de MaPrimeRénov' – France relance - dossier de presse 5 octobre 2020, page 13.

ANNEXE 2 – LISTE DES 31 MESURES DU PLAN DE RELANCE DÉDIÉES À L'ÉCOLOGIE

| ÉCOLOGIE | | 30 Md€ |
|---|--|---------------|
| Rénovation énergétique | Rénovation thermique des bâtiments publics | 4 Md€ |
| | Rénovation énergétique et réhabilitation lourde des logements sociaux | 500 M€ |
| | Rénovation énergétique de TPE/PME | 200 M€ |
| | Rénovation énergétique des logements privés | 2 Md€ |
| Biodiversité, lutte contre l'artificialisation | Densification et renouvellement urbain (réhabilitation friches, aide aux maires pour la densification de l'habitat) | 650 M€ |
| | Biodiversité sur les territoires, prévention des risques et renforcement de la résilience | 300 M€ |
| | Démonstrateurs villes durables (PIA) | PIA* |
| | Réseaux d'eau et modernisation des stations d'assainissement y compris outre-mer | 300 M€ |
| Décarbonation de l'industrie | Décarbonation de l'industrie | 1,2 Md€ |
| Économie circulaire et circuits courts | Investissement dans le recyclage et le réemploi (dont accompagnement filière plastique) | 226 M€ |
| | Modernisation des centres de tri / recyclage et valorisation des déchets | 274 M€ |
| Transition agricole | Accélération de la transformation du secteur agricole (bio, haute valeur environnementale, circuits courts, projets alimentaires territoriaux) | 400 M€ |
| | Plan en faveur de l'indépendance protéinique | 100 M€ |
| | Modernisation des abattoirs et biosécurité en élevage, élevage en plein air et bien-être animal | 250 M€ |
| | Renouvellement des agro-équipements | 250 M€ |
| | Modernisation des technologies agricoles (développement des agro-équipements dans l'agriculture, alimentation favorable à la santé...) | PIA* |
| | Forêt | 200 M€ |
| Mer | Pêche, aquaculture, mareyage | 50 M€ |
| | Verdissement des ports | 200 M€ |
| Infrastructures et mobilité vertes | Renforcement de la résilience des réseaux électriques | 50 M€ |
| | Développer les mobilités du quotidien | 1,2 Md€ |
| | Ferroviaire (aide SNCF Réseau, fret ferroviaire, petites lignes, modernisation / sécurité du réseau) | 4,7 Md€ |
| | Accélération de travaux sur les infrastructures de transport | 550 M€ |
| | Soutien à la demande en véhicules propres du plan automobile (bonus, prime à la conversion) | 1,9 Md€ |
| | Verdissement du parc automobile de l'Etat | 180 M€ |
| Technologies vertes | Développer l'hydrogène vert | 2 Md€ |
| | Nucléaire : développement des compétences, investissements industriels, modernisation dans la sous-traitance | 200 M€ |
| | R&D dans la filière nucléaire (PIA) | PIA* |
| | Plans de soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile | 2,6 Md€ |
| | Soutien au développement des marchés clés dans les technologies vertes : hydrogène, recyclage et réincorporation de matériaux recyclés, produits biosourcés et biocarburants, agro-équipements pour la transition écologique, décarbonation de l'industrie (PIA) | 3,4 Md€ |
| Bpifrance | Nouveaux produits Climat de Bpifrance | 2,5 Md€ |

* Filière industrielle ou technologie d'avenir identifiée, qui sera financée par le PIASource : France relance, document de présentation du plan de relance (p.291-292).