

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

– Suite de l'examen de la *seconde partie* du projet de loi de finances pour 2009 (n° 1127) :

Examen des crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables : Énergie (M. Alain CACHEUX, Rapporteur spécial)

Mercredi
8 octobre 2008
Séance de 18 heures

Compte rendu n° 8

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



La Commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2009 (n° 1127) et procède, sur le rapport de M. Alain Cacheux, rapporteur spécial, à l'examen du programme « Énergie et après-mines » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

M. Alain Cacheux, rapporteur spécial. Le programme n° 174 « Énergie et après-mines » est l'un des neuf programmes de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

Pour 2009, il représentera 8,2 % du total des autorisations d'engagement de la mission et 8,4 % des crédits de paiement. Le plafond d'autorisations d'engagement du programme est de 835 millions d'euros et de 844 millions pour les crédits de paiement. L'évolution retenue pour 2010 et 2011 correspond à une diminution annuelle moyenne d'un peu plus de 3 %, contre 8 % pour l'ensemble de la mission.

Le programme « Énergie et après-mines » comporte trois actions dont les crédits sont d'importances très différentes.

Les demandes de crédits pour l'action n° 1, « Politique de l'énergie », seront de 17 millions d'euros en autorisations d'engagement contre 52,6 en 2008, et de 23,7 millions d'euros en crédits de paiement, contre 48,5 en 2008.

Les demandes de crédits pour l'action n° 2, « Gestion économique et sociale de l'après-mines », sont de 796,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 808,3 en 2008, et de 799,9 millions d'euros en crédits de paiement, contre 810,3 en 2008.

Enfin, pour l'action nouvelle n° 3, « Lutte contre le changement climatique », les demandes de crédits pour 2009 sont de 21,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 19,5 en 2008 et, en crédits de paiement, de 21,1 millions d'euros, contre 19,5 en 2008.

Les crédits inscrits au titre de la politique de l'énergie sont constitués à hauteur de 13,5 millions d'euros de subventions pour charges de service public, dont 4,5 millions d'euros à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs – l'ANDRA – et 8,9 millions à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – l'ADEME. Les autres crédits de politique de l'énergie financent d'abord diverses actions de coopération internationale.

L'essentiel des crédits de paiement de l'action « Gestion économique et sociale de l'après-mines », soit 763 millions d'euros, correspondent au financement de prestations diverses aux retraités ou retraités anticipés des mines fermées et de certaines mines et ardoisières en activité.

On mesure bien que l'essentiel des crédits budgétaires de la politique de l'énergie est alloué à d'autres missions et d'autres programmes.

Comme votre rapporteur spécial l'avait souhaité en 2007, les dépenses fiscales devraient être en diminution en 2009 et s'élever à 1,7 milliard d'euros contre 2,258 en 2008. Cette décélération proviendra exclusivement d'un durcissement des conditions du crédit d'impôt sur le revenu pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable. On peut regretter qu'à cette occasion on n'ait pas effectué de toilettage des autres dépenses fiscales ni mesuré l'efficacité énergétique de ces dépenses.

Parmi les questions clés de la politique énergétique française d'ici à 2020 figure la question de sa capacité à atteindre les trois objectifs de l'Union européenne souvent décrits par la formule $3 \times 20 \%$. En réalité, pour la France, ces objectifs sont de $2 \times 20 \%$ et 23% .

Pour atteindre l'objectif de 23% d'énergies renouvelables en 2020, il est nécessaire d'augmenter de 20 millions de tonnes équivalent pétrole la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique à l'horizon 2020. C'est l'ensemble des énergies renouvelables qui doivent être développées.

À cet égard, différents articles du projet de loi de finances pour 2009 doivent être examinés avec attention.

La refiscalisation des biocarburants proposée à l'article 5 est massive. En tout état de cause, la mise en place de la filière des biocarburants exige des investissements de long terme qui nécessitent une visibilité également à long terme et donc une stabilité réglementaire et fiscale que l'article en question contredit largement. De plus, si la mise au point des biocarburants de deuxième génération est souhaitable, il n'est pas acquis que les recherches en cours débouchent avant 2012 sur des résultats économiquement viables.

L'article 6 prévoit une pérennisation sans limitation de durée de la taxe sur les entreprises pétrolières, assise sur le montant de la provision pour hausse des prix. C'est une bonne chose, mais il paraît important de s'assurer qu'à un engagement irrévocable de l'État pour le versement de la prime à la cuve correspond un financement par les entreprises pétrolières qui soit garanti même en cas de baisse rapide des prix du pétrole.

L'article 7, qui propose un amortissement majoré pour la transformation du bois, ne semble pas favoriser la valorisation des sous-produits de la forêt – taillis, branches, écorces, déchets forestiers.

Le dispositif de l'aide à la cuve sera en outre complété par une prime spécifique d'encouragement au remplacement des chaudières au fioul par des équipements de chauffage performants utilisant des énergies renouvelables. On peut regretter l'absence de précisions sur le financement de la mesure.

Le présent projet de loi de finances met en place, dans son article 45, les incitations pour que les établissements financiers accordent des prêts à taux zéro. Ceux-ci constituent en réalité une avance remboursable puisque les établissements bénéficient d'un crédit d'impôt destiné à compenser leur manque à gagner. Afin de limiter la dépense fiscale correspondante, on peut se demander si l'éco-prêt à taux zéro ne pourrait pas être soumis à conditions de ressources.

De même, les articles 46 et 47, relatifs au prêt à taux zéro pour les économies d'énergie et au crédit d'impôt pour l'habitation principale, ont un impact sur les finances publiques. Il serait utile d'en connaître le montant.

Le projet de loi de finances pour 2009 introduit enfin un durcissement des conditions techniques exigées pour bénéficier du crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'habitation principale prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts.

Votre rapporteur spécial soulignait, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2008, la nécessité de maîtriser l'augmentation de la dépense fiscale correspondante. Pour les prochaines années, la question est de savoir de quelles filières le crédit d'impôt a assuré le

développement. En termes de développement technologique, la priorité semble être accordée aux équipements recourant aux énergies renouvelables et non pas aux techniques bien connues et éprouvées du double vitrage. Il convient également de déterminer si une réelle baisse des coûts des équipements est intervenue.

Si les coûts sont effectivement en baisse et si la hausse des coûts de l'énergie reprend et se poursuit, la question de la pérennité de la mesure devra alors être posée. Sa décroissance pourrait être vraisemblablement envisagée.

D'autres questions législatives et réglementaires sont en suspens et méritent attention.

La faisabilité d'une programmation pluriannuelle des investissements relatifs à la production de chaleur devrait être étudiée par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire – le MEEDDAT – et ses conclusions devraient être transmises au Parlement.

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit un redéploiement partiel de la taxe générale sur les activités polluantes, au profit d'un fonds chaleur à hauteur de 50 millions d'euros. Il restera à définir les conditions de l'octroi des aides correspondantes aux entreprises et aux collectivités locales.

Pour atteindre l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020, le développement de l'éolien doit être fortement accéléré. Il s'agit de passer de 2 100 MW installés fin 2007 à 25 000 MW installés en 2020. Concrètement, les quelque 2 000 éoliennes opérationnelles à la fin 2006 devraient être complétées par 6 000 éoliennes supplémentaires, pour aboutir à un total de 8 000 en 2020. Ceci revient à dire que le rythme d'installation d'éoliennes en France devrait passer de 800 MW par an, chiffre observé en 2007, à 1 600 MW par an.

Une telle progression suppose que les freins soient desserrés et non pas renforcés. La mutualisation des coûts de raccordement – actuellement supportés par le premier arrivé –, indispensable pour éviter une course de lenteur des projets, nécessite, selon la commission de régulation de l'énergie, une modification législative qu'il conviendrait d'effectuer rapidement.

Des réflexions sont par ailleurs en cours sur un éventuel changement des dispositions relatives à la construction d'éoliennes. On étudie ainsi la possibilité d'appliquer aux éoliennes la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. L'intérêt serait de faire entrer la construction d'éoliennes dans le droit environnemental général, avec le double régime de la déclaration et de l'autorisation, ce qui permettrait de banaliser le développement du secteur. La profession n'est pas favorable à cette éventualité, estimant, à juste titre, indispensable la stabilité législative et réglementaire pour le développement du secteur.

Enfin, votre rapporteur spécial a examiné la situation de trois opérateurs d'une grande importance pour la politique énergétique de la France.

L'activité de l'ADEME est encadrée par le contrat d'objectifs 2007–2010. Ses missions sont désormais clairement définies. Ses ressources ont trois origines. En 2007, les taxes perçues ont représenté 241,4 millions d'euros, soit près de 70 % de ses autorisations d'engagement. Les dotations de l'État pour charges de service public ont représenté

78,1 millions d'euros, soit près de 23 % du total. Les ressources propres se sont élevées à 26,5 millions d'euros, soit un peu plus de 7 %. La réorganisation de l'ADEME opérée dans le cadre de son contrat d'objectifs semble lui donner les moyens d'assumer ses nouvelles responsabilités.

Votre rapporteur spécial évoquait, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, la question de la restructuration éventuelle du capital d'AREVA. Pour participer au redémarrage du nucléaire dans le monde, AREVA évalue les investissements à pratiquer à 3 milliards d'euros par an d'ici à 2012, soit un total de 12 milliards d'euros. Dans ces conditions, l'objectif n'est pas la restructuration du capital d'AREVA, mais l'augmentation de ses fonds propres, dans le respect de l'intégrité de son offre sur l'ensemble de la filière nucléaire. De même, la mise en œuvre de cette stratégie ambitieuse nécessite des efforts de productivité dans le respect des impératifs de sûreté et de sécurité, ainsi qu'une évolution tarifaire permettant de répercuter en partie l'augmentation des coûts d'achat sans obérer le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises.

L'actuelle crise bancaire et financière va entraîner un ralentissement économique important dont la seule conséquence positive sera la baisse, au moins à court terme, des prix du pétrole et des matières premières. Cette situation ne saurait entraîner un relâchement des efforts de redéploiement énergétique. La montée en puissance des énergies renouvelables est indispensable pour atteindre les objectifs de 2020.

La situation de crise ne saurait non plus occulter l'importance d'une stratégie de l'État pour aider les champions nationaux de l'énergie que sont AREVA et EDF à trouver des solutions à leurs besoins d'investissement et de financement.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie pour la qualité de ce rapport.

M. Jean-Pierre Gorges. Pourquoi réduire la défiscalisation des biocarburants alors que l'on souhaite que ceux-ci s'intègrent à la production énergétique française ? Même si cette filière génère des profits, il s'agit d'une mesure dissuasive.

Nous réclamons depuis deux ans des bilans intermédiaires sur l'utilisation, très controversée, de l'éolien. Des champs entiers d'éoliennes ne fonctionnent pas. Des boucliers se lèvent contre le massacre des paysages. En outre, EDF a l'obligation de racheter l'électricité produite par l'éolien plus cher qu'elle ne la vend. Je constate que l'on veut encore amplifier le dispositif alors que l'on ne sait pas où l'on va. Combien de temps cela va-t-il durer ?

Nous avons bien compris que certains agriculteurs préfèrent mettre des espaces à disposition plutôt que de moissonner du blé, et que certaines collectivités sont attirées par les revenus qu'engendrent les éoliennes. Il y a là une complicité totale s'agissant d'un système qui posera, un jour, un vrai problème !

M. Henri Emmanuelli. La nécessité de couvrir notre territoire d'éoliennes est en effet contestée, tant du point de vue du rendement énergétique que du point de vue esthétique. Comment expliquer l'enthousiasme de notre rapporteur spécial ?

M. Jean Launay. L'audition que la Commission des finances a consacré ce matin aux politiques environnementales a soulevé beaucoup d'interrogation sur le poids réel des éoliennes et du photovoltaïque par rapport aux autres énergies renouvelables. Pour nos interlocuteurs, ce poids est résiduel et le restera quelles que soient les préconisations et les incitations.

De plus, on ne pourra éternellement soumettre EDF à une obligation de rachat à un prix supérieur au prix de vente.

M. le rapporteur spécial. Je voudrais corriger l'impression selon laquelle je serais un enthousiaste de l'éolien. Je constate simplement que nous sommes engagés au niveau européen en ce qui concerne les 23 % d'énergies renouvelables en 2020. À l'évidence, si nous ne mobilisons pas la totalité de ces énergies, nous n'atteindrons pas cet objectif. Or l'éolien apparaît aujourd'hui comme le mode de production le plus fiable par rapport à d'autres qui, pour le moment, ne représentent que des potentialités.

Il ne s'agit nullement d'un plaidoyer, mais d'une prise en compte des multiples analyses réalisées sur les moyens d'atteindre l'objectif de 2020. Peut-être les recherches programmées dans d'autres missions permettront-elles d'effectuer des sauts technologiques importants concernant d'autres énergies renouvelables. Il n'en reste pas moins que, si l'éolien n'apporte pas aujourd'hui sa contribution significative au bilan global des énergies primaires, nous n'atteindrons pas l'objectif !

Les interrogations sur l'efficacité de l'éolien et sur les atteintes aux paysages sont réelles. Une incertitude demeure quant à l'acceptation de ces installations par nos concitoyens. C'est comme pour les autoroutes naguère : tout le monde était favorable à leur construction à condition que ce ne soit pas chez soi.

Les coûts supportés par EDF sont relativement faibles dans la mesure où le surcoût dû à l'obligation de rachat est égal à la différence entre les coûts d'achat et le prix, lui-même assez élevé, du marché de gros. Pour l'ensemble des énergies renouvelables, ils sont estimés à environ 100 millions d'euros, payés *in fine* par les consommateurs.

Dans le présent projet de loi de finances, la défiscalisation dont bénéficient les biocarburants, que d'aucuns préfèrent appeler agrocarburants puisqu'ils n'ont pas grand-chose à voir avec l'agriculture biologique, diminue très nettement. J'ai même parlé de refiscalisation massive. C'est assurément un message décourageant adressé aux agriculteurs et à l'ensemble de la filière. Il faut pourtant continuer à développer les biocarburants actuels, les biocarburants de deuxième génération, beaucoup plus performants, n'étant pas au point.

Dernier point : je suis moi aussi demandeur d'un bilan intermédiaire de la production d'énergie éolienne.

M. Jean Launay. L'aide à la cuve, mentionnée par le rapporteur, est souhaitable dans le cadre des mesures relatives au pouvoir d'achat. Mais la prime spécifique destinée à encourager le remplacement des chaudières au fioul par des équipements énergétiquement plus performants – bois, pompe à chaleur – sera-t-elle effective en 2009 ? S'agira-t-il d'une incitation fiscale supplémentaire ? Il ne suffit pas que la dépense figure au budget du MEEDDAT : encore faut-il que la recette correspondante soit prévue dans la première partie du projet de loi de finances.

Le programme prévoit un versement de 4,5 millions d'euros à l'ANDRA. Cela représente-t-il une augmentation ? Les contours de la mission de cette agence sont-ils bien définis ? Dans bon nombre de départements, en effet, on recherche des sites susceptibles de recueillir des déchets radioactifs à faible intensité et à vie longue. Or les collectivités sont systématiquement approchées avant même qu'une analyse des sols, laquelle permettrait d'être plus sélectif et de moins alarmer les populations, ne soit effectuée.

M. Jean-Pierre Gorges. Permettez-moi de dire une nouvelle fois mon étonnement. En mettant l'accent sur les biocarburants, on a incité des zones de notre pays – telle la Beauce – à se préparer à une transformation de leur mode de production. Et voilà que l'on met en place des dispositifs qui vont dans l'autre sens et qui démotiveront non seulement les producteurs, mais aussi la recherche.

Il est indispensable de disposer de bilans intermédiaires avant de continuer sur la voie de la généralisation des éoliennes. Sachant que notre profil énergétique – 85 % d'électricité d'origine nucléaire – est sans équivalent en Europe, notre effort doit consister à protéger cette ressource naturelle qu'est le pétrole. Les véhicules de demain seront électriques, hybrides et à énergies vertes. Il est aberrant, dans ces conditions, de généraliser les éoliennes et de lever le pied en ce qui concerne les agrocarburants ! Quel signal donne-t-on ainsi au pays ? Si les agrocarburants sont une mauvaise solution, qu'on le dise et qu'on le prouve !

Pour ce qui est des éoliennes, je souhaite qu'une mission se demande sérieusement s'il s'agit vraiment d'un outil d'avenir ou si nous ne sommes pas en train de nous faire « refiler » par les pays du Nord une technologie qu'ils ont développée pendant vingt ans et qu'ils désinstallent maintenant chez eux ? En tout état de cause, il y a des gens qui s'enrichissent.

M. le président Didier Migaud. Concernant la filière des biocarburants, on peut se référer à certains rapports récents qui expriment des doutes.

M. Henri Emmanuelli. Cette filière a été poussée par des lobbies puissants et bien organisés. On en revient aujourd'hui à des appréciations beaucoup plus contrastées.

Je partage le point de vue de M. Gorges sur les éoliennes. Il existe dans notre pays d'autres potentialités. En matière de photovoltaïque, il conviendrait de simplifier les procédures. Trois centrales photovoltaïques sont en construction dans mon département. Or nous butons sur des interdictions de la direction départementale de l'agriculture au motif que l'eau qui ruissellera sur les panneaux creusera des rigoles dans les terrains !

M. Jean-Pierre Brard. Quand usines et cultures sont remplacées, comme dans l'ex-RDA, par des champs d'éoliennes, je ne suis pas convaincu. Si l'on peut en revanche produire un peu d'énergie éolienne, pourquoi pas ?

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'OPECST, a organisé la semaine dernière une intéressante série d'auditions sur les biocarburants. Je crois qu'il ne faut pas abandonner cette filière. Le sujet est, certes, controversé. Les adeptes irréfléchis d'hier sont devenus souvent des opposants tout aussi irréfléchis. Il faut à l'évidence prendre en compte les cultures vivrières, mais le problème ne se pose pas dans les termes binaires que certaines simplifications abusives mettent en avant. S'agissant de la fiscalité, thème brandi par des personnes qui ont quelque intérêt à son maintien en l'état, il serait bon que nous nous fassions notre propre opinion, éventuellement avec l'aide de l'OPECST.

M. le rapporteur spécial. Cet échange montre bien les interrogations qui existent au sujet de la filière actuelle des biocarburants. La diminution de la défiscalisation reflète ces incertitudes. Le fond de l'affaire, c'est la relative médiocrité du bilan énergétique des biocarburants de première génération.

Mon rapport fait état d'obstacles réglementaires semblables à ceux qu'évoque M. Emmanuelli.

La prime spécifique d'encouragement au remplacement des chaudières au fioul reste très floue. Le décret n'est pas encore pris. Les renseignements que nous avons pris font apparaître que le coût de la mesure serait estimé à 55 millions d'euros.

La subvention de 4,5 millions d'euros affectée à l'ANDRA correspond à ses charges de service public. Elle ne représente qu'une part modeste du budget de l'Agence, alimenté notamment par la contribution des producteurs de déchets.

M. le président Didier Migaud. Je vous rappelle que notre Commission votera sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » le 15 octobre au cours de sa réunion de neuf heures.

Concernant le programme « Énergie et après-mines », l'avis de notre rapporteur spécial est-il favorable ?

M. le rapporteur spécial. Oui, monsieur le président.

