

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

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**

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Rapporteur spécial : M. JULIEN AUBERT

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE, CHIFFRES-CLÉS ET RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS 2019	9
I. L'EXÉCUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS EN 2019	9
A. LES GRANDES LIGNES DE L'EXÉCUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS...	9
B. LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE...	11
II. L'EXÉCUTION DÉTAILLÉE DES CRÉDITS EN 2019	13
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : DES DÉPENSES MOINDRES QUE PRÉVU MAIS TOUJOURS RIGIDES ET ÉLEVÉES.....	13
B. LE PROGRAMME 345 <i>SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE</i> : UNE EXÉCUTION HÉTÉROGÈNE	16
C. LE PROGRAMME 174 <i>ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES</i> : UNE SUREXÉCUTION IMPUTABLE À UNE ERREUR D'ANTICIPATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PRIME À LA CONVERSION.....	18
D. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE</i> : DES REPORTS DE CRÉDITS PRÉOCCUPANTS	20
SECONDE PARTIE : L'INCIDENCE ATTENDUE DE LA CRISE SANITAIRE SUR LA MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET LE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES	23
I. LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS AU 31 MARS 2020	23
II. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	24
A. LES MESURES PRISES DANS LE CADRE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE INTÉRESSANT LES POLITIQUES DE L'ÉNERGIE.....	24
B. L'ÉVOLUTION ATTENDUE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DES DÉPENSES RELEVANT DES PROGRAMMES 174 ET 345 ET DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>TRANSITION ÉNERGÉTIQUE</i> ET <i>FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR</i> <i>L'ÉLECTRIFICATION RURALE</i>	26

1. Le CAS <i>Transition énergétique</i> : des recettes sous tension et des dépenses appelées à être majorées en 2021 après la clôture du CAS.....	26
a. Des recettes sous tension.....	27
b. Des dépenses appelées à être sensiblement majorées de manière différée	27
c. Les prix négatifs sur le marché de l'électricité, un nouveau risque budgétaire ?....	30
2. Le programme 345 <i>Service public de l'énergie</i> : des dépenses également appelées à être majorées à compter de 2021	32
3. Le programme 174 <i>Énergie, climat et après-mines</i> : une probable sous-consommation des crédits en attendant les effets du plan de relance	33
a. Les aides à l'acquisition de véhicules propres : une consommation des crédits appelée à être soutenue par le récent plan de soutien à l'automobile	33
b. L'effet de la crise sanitaire sur les autres dépenses du programme 174 est hétérogène et dépendra des effets du prochain plan de relance.....	36
c. L'effet de la crise sanitaire sur les dépenses fiscales rattachées au programme 174	37
4. Le CAS <i>FACÉ</i> : une probable sous-consommation des crédits.....	38
C. LA NÉCESSAIRE RÉORIENTATION DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE	38
1. Le maintien annoncé de la politique suivie.....	38
2. La nécessité de réorienter la politique énergétique vers les activités énergétiques contribuant à réduire les émissions de gaz à effet de serre	40
EXAMEN EN COMMISSION	43
PERSONNES AUDITIONNÉES ET QUESTIONNAIRES TRANSMIS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	46

SYNTHÈSE, CHIFFRES-CLÉS ET RECOMMANDATIONS

Le présent rapport rend compte de l'exécution budgétaire 2019 des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE) des programmes 174 (*Énergie, climat et après mines*), 345 (*Service public de l'énergie*), du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* et du compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (CAS FACÉ).

▶ En 2019, l'exécution de ces postes budgétaires s'est établie à **12 075 millions d'euros en AE et à 11 561 millions d'euros en CP**, soit des montants proches de ceux ouverts par la loi de finances pour 2019 (+ 1,19 %, pour les AE et – 3,29 % pour les CP). **L'exécution générale de ces crédits est globalement satisfaisante et sincère** en dépit de certaines réserves relatives à l'ampleur et à la récurrence des reports de crédits observés sur le CAS *FACÉ*. **Aucun problème de soutenabilité budgétaire n'est identifié même si des erreurs importantes d'anticipation de l'évolution de certaines dépenses ont été observées** (par exemple sur la prime à la conversion).

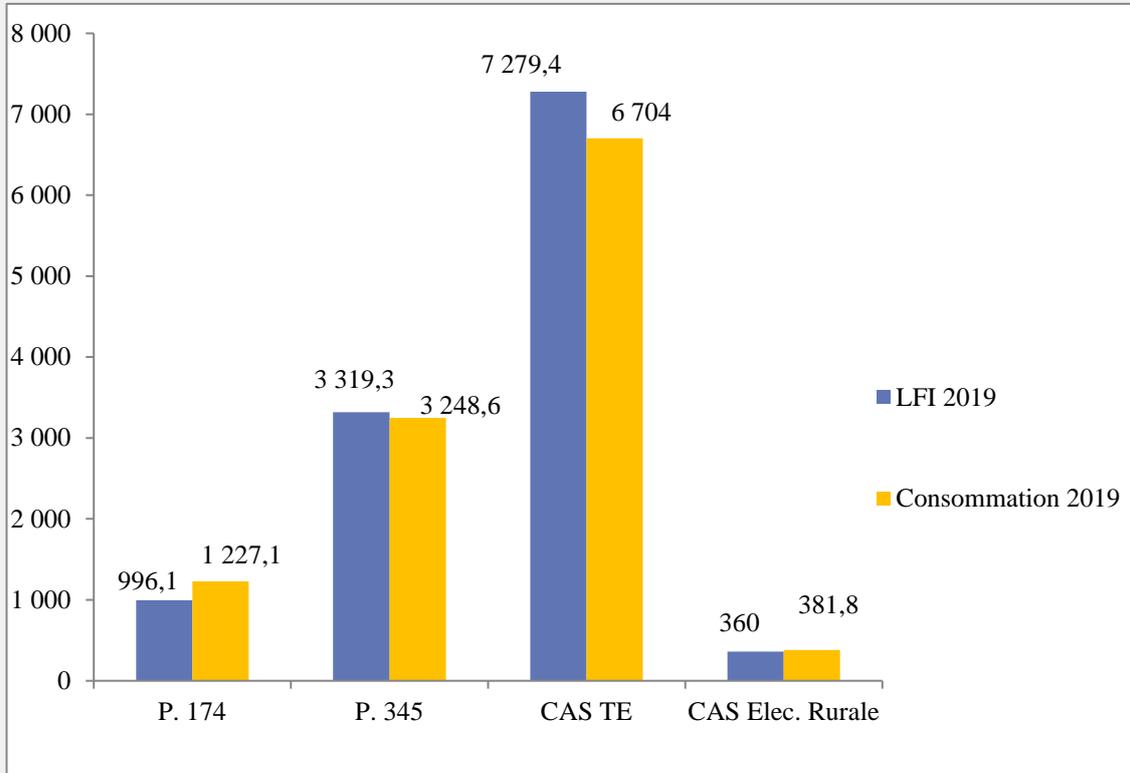
▶ L'analyse détaillée de l'exécution de ces crédits fait ressortir certains **points saillants**. Le rapporteur s'inquiète notamment **du dynamisme et de la rigidité des dépenses soutenant les énergies renouvelables électriques ainsi que des difficultés d'anticipation et de pilotage de la prime à la conversion**.

La seconde partie du rapport est consacrée à l'analyse **de l'incidence attendue de la crise sanitaire sur la conduite des politiques publiques relevant des programmes 174 et 345 et des CAS *Transition énergétique* et *FACÉ***. Après avoir présenté les principales mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire dans le domaine de l'énergie, le rapporteur soulignera les **conséquences hétérogènes de cette crise sur les crédits examinés**. Si les dépenses de compensation des charges de service public de l'énergie devraient fortement croître à compter de 2021, d'autres dépenses ne seront pas ou peu impactées par la crise sanitaire. Par ailleurs, cette crise sanitaire fait apparaître de **nouvelles sources d'inquiétude** comme celles liées à la **multiplication des épisodes de prix négatifs sur le marché des prix de gros de l'électricité**.

Dans ce contexte, **le rapporteur formule certaines recommandations, notamment pour mieux protéger les finances publiques contre le risque budgétaire lié aux prix négatifs, et appelle à réorienter en profondeur la politique énergétique dans le but de soutenir les actions permettant de réduire réellement les émissions de gaz à effet de serre**. L'approbation globale de l'exécution budgétaire des politiques publiques mises en œuvre dans le domaine de l'énergie ne vaut effectivement pas approbation de leur contenu.

**EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES
ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES (174), SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE (345),
DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX
COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

INTRODUCTION

Le Printemps de l'évaluation associe une démarche d'examen de l'exécution financière d'une mission du budget de l'État en année N- 1 avec l'analyse d'une politique publique reposant, en totalité ou en partie, sur les crédits de cette mission.

Dans ce cadre, le rapporteur spécial examinera l'exécution 2019 des crédits relevant du programme 174 *Énergie, climat et après mines*, du programme 345 *Service public de l'énergie* (ces deux programmes appartenant à la mission Écologie, mobilité et développement durables), du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* et du CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ)*.

Initialement, le rapporteur avait prévu de compléter ce travail par l'évaluation de la prime à la conversion qui encourage le remplacement de véhicules anciens et polluants par des véhicules plus récents (neufs ou d'occasion). Cependant, le contexte actuel a conduit la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire à réorienter le Printemps de l'évaluation sur l'examen de l'incidence attendue de l'actuelle crise sanitaire sur la mobilisation des crédits budgétaires et le déploiement des politiques publiques de l'ensemble des programmes et missions composant le budget de l'État. Le rapporteur examinera donc cette incidence attendue sur les crédits placés sous son contrôle.

L'évaluation de la prime à la conversion a donc été interrompue et est susceptible d'être reprise ultérieurement.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS 2019

Les crédits dont l'exécution est commentée sont rattachés au programme 174 *Énergie, climat et après mines*, au programme 345 *Service public de l'énergie*, au compte d'affectation spéciale CAS *Transition énergétique* et au CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ)*.

Les programmes 174 et 345 sont rattachés à la mission *Écologie, développement et mobilité durables* qui comprend par ailleurs six autres programmes ⁽¹⁾ dont les crédits sont analysés par d'autres rapporteurs spéciaux. Le CAS *Transition- énergétique*, qui organise le soutien public aux énergies renouvelables, et le CAS *FACÉ*, qui finance des actions d'électrification, ne relèvent pas de cette mission mais s'en rapprochent par leur finalité.

La mission comporte **21 dépenses fiscales** toutes rattachées au programme 174.

Dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2019, le montant cumulé des crédits soumis à l'examen du rapporteur spécial s'élevait à **11 933,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11 954,83 millions d'euros en crédits de paiement**. Après une présentation générale de l'évolution de ces crédits en 2019, il sera procédé à une analyse détaillée de leur consommation.

*

I. L'EXÉCUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS EN 2019

Les grandes lignes de l'exécution générale des crédits en 2019 seront examinées avant d'analyser l'évolution détaillée de ces crédits durant cet exercice.

A. LES GRANDES LIGNES DE L'EXÉCUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

En 2019, l'exécution générale de ces différents postes budgétaires s'est établie à **12 075,10 millions d'euros en AE et 11 561,50 millions d'euros en CP, soit des montants proches de ceux ouverts par la loi de finances pour 2019**. Si une légère sur-consommation est observée pour les AE (+ 1,19 %, soit + 142,07 millions d'euros), une certaine sous-consommation est observée pour les CP (– 3,29%, soit – 393,33 millions d'euros).

(1) Ces six autres programmes sont les programmes 113 *Paysages, eau et biodiversité*, 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, 181 *Prévention des risques*, 203 *Infrastructures et services de transports*, 205 *Affaires maritimes* et 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

La consommation des crédits par programme et par CAS est la suivante :

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts par la LFI 2019		Crédits exécutés en 2019		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 174 <i>Énergie, climat et après mines</i>	996,13	996,13	1 174,50	1 227,10	+ 178,37 (+ 17,91 %)	+ 230,97 (+ 23,19 %)
Programme 345 <i>Service public de l'énergie</i>	3 297,5	3 319,3	3 815	3 248,6	+ 517,5 (+15,69 %)	- 70,7 (- 2,13 %)
CAS <i>Transition énergétique</i>	7 279,4	7 279,4	6 703,8	6 704	- 575,6 (- 7,9 %)	- 575,4 (- 7,9 %)
CAS <i>FACÉ</i>	360	360	381,8	381,8	+ 21,8 (+ 6 %)	+ 21,8 (+ 6 %)
Total des crédits examinés	11 933,03	11 954,83	12 075,10	11 561,50	+ 142,07 (+ 1,19 %)	- 393,33 (- 3,29 %)

Source : rapport annuel de performances et Cour des comptes.

Cette exécution générale appelle les observations suivantes :

► **L'exécution générale de ces différents crédits est globalement satisfaisante et sincère.** Le niveau des crédits exécutés est proche de celui des crédits ouverts.

Dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire de ces différents crédits, la Cour des comptes relève cependant **trois difficultés** (cf. *infra*) portant sur :

– **la récurrence et l'ampleur des reports de crédits observés sur le CAS *FACÉ*** ;

– **les modalités de règlement des charges de soutien aux énergies renouvelables observées sur le CAS *Transition énergétique* et le programme 345** qui conduisent à décaler en année N + 1 des montants rattachés à l'exercice N ;

– **l'absence d'évaluation de certaines dépenses fiscales.**

Ces difficultés, si elles sont réelles, ne compromettent cependant pas la sincérité des crédits examinés qui est plus satisfaisante que celle observée lors des exercices antérieurs. L'exécution des crédits constatée en 2019 s'écarte ainsi moins des crédits ouverts que celle observée en 2017 et 2018. En 2019, la différence entre les AE figurant dans la loi de finances initiale et les AE exécutées s'établit à + 1,19 % contre - 6,61 % en 2017 et - 4,69 % en 2018. En 2019, la différence entre les CP figurant dans la loi de finances initiale et les CP exécutés s'établit à - 3,29 % contre - 4,34 % en 2017 et - 5,58 % en 2018.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017 ET 2018

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2017 et écart en % par rapport à la LFI		Crédits exécutés en 2018 et écart en % par rapport à la LFI	
	AE	CP	AE	CP
Programme 174	410,3 (- 9,1 %)	635,70 (+ 39,70 %)	442,8 (+ 3,81 %)	502,5 (+ 17,84 %)
Programme 345	2 545 (+ 0 %)	2 543,9 (- 0,15 %)	3 916,1 (+ 1,72 %)	2 976,7 (- 2,21 %)
CAS <i>Transition énergétique</i>	6 389,4 (- 8,5 %)	6 388,6 (- 8,51 %)	6 571,4 (- 8,5 %)	6 571,2 (- 8,4 %)
CAS <i>FACÉ</i>	331,3 (- 21,79 %)	343,2 (- 8,96 %)	387,3 (+ 7,58 %)	349,4 (- 2,95 %)
Total mission :	9 676 (- 6,61 %)	9 911,4 (- 4,34 %)	10 497,61 (- 4,69 %)	10 400,07 (- 5,58 %)

Source : rapport annuel de performances et Cour des comptes.

► **Les crédits examinés ne présentent pas de risque d'insoutenabilité budgétaire** même si des erreurs importantes d'anticipation de certaines dépenses ont été observées (par exemple sur la prime à la conversion) et si les niveaux de consommation des crédits du programme 345 et du CAS *Transition énergétique* dépendent d'une variable exogène (les prix du marché de gros de l'électricité).

L'appréciation portée sur l'exécution budgétaire 2019 des crédits examinés est donc favorable. Ce jugement, qui ne vaut pas approbation du contenu des politiques mises en œuvre, doit cependant être nuancé par une critique de la maquette budgétaire retenue par le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES).

B. LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le rapporteur a déjà, à plusieurs reprises, exposé ses griefs contre la présentation des crédits soumis à son examen ⁽¹⁾. Il note que si la maquette budgétaire a été affinée en certains points, elle souffre encore d'importantes insuffisances.

► **Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le rapporteur a relevé une amélioration de la présentation des crédits et la satisfaction de certaines de ses suggestions antérieures.** Ainsi, le financement du chèque énergie a été transféré du programme 345 au programme 174 et la prime à la conversion relève également désormais de ce même programme 174. Le CAS *Transition énergétique* sera clôturé le 1^{er} janvier 2021.

(1) Cf. le rapport spécial sur les lois de règlement du budget et d'approbation des comptes des années 2017 et 2018 (rapports n^{os} 1055 et 1990 annexe 18) et rapports spéciaux sur les projets de loi de finances pour 2019 et 2020 (rapports n^{os} 1302 et 2301 annexe 18).

Par ailleurs, de nouvelles informations ont été apportées aux parlementaires. La loi n° 2019-811 du 1^{er} août 2019 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 a, pour la première fois, intégré dans le « hors bilan » du compte de l'État ⁽¹⁾ le montant des engagements pris par l'État au titre des contrats de soutien aux énergies renouvelables (107 milliards d'euros au 31 décembre 2018).

► **Logiquement, la maquette utilisée pour l'exécution des crédits 2019 ne reflète pas les améliorations figurant dans la loi de finances pour 2020 mais la maquette 2019 comprend d'autres faiblesses** illustrant les progrès restant à accomplir. Ainsi, **la lisibilité des crédits soutenant la transition énergétique demeure insuffisante**. Les dépenses correspondant aux charges du service public de l'énergie sont dispersées sans raison valable entre le programme 345 (soutenant la cogénération et l'action de solidarité avec les zones non interconnectées) et le CAS *Transition énergétique* (finançant les énergies renouvelables électriques et le biométhane). Aucun indicateur de performance n'est également associé aux dépenses fiscales ce qui ne permet pas d'en mesurer correctement l'efficacité.

Le rapporteur renouvelle donc sa proposition de **rénover la maquette budgétaire en organisant celle-ci autour de deux programmes (un à vocation sociale et territoriale et un autre dédié à la transition énergétique)**, ce qui, pour les CP exécutés en 2019 donnerait la présentation suivante :

Nouveau programme à vocation sociale et territoriale		Nouveau programme Transition énergétique	
Programmes et actions réunis	Montants	Programmes et actions réunis	Montants
Ex-programme 174 : Gestion économique et sociale de l'après-mines, Politique de l'énergie, Lutte contre le changement climatique et la qualité de l'air, Soutien Prime à la conversion	1 227,1	Actions relevant du programme 345 : <i>Soutien à la cogénération, Frais de support</i>	788,5
Ex-Programme 345 : Solidarité avec les zones non interconnectées, Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique, Médiateur national de l'énergie, Fermeture de Fessenheim	2 460,1	Ex-CAS <i>Transition énergétique</i> (programme 764)	4 862,6
Ex-CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	381,8		
Ex-CAS Transition énergétique (programme 765)	1 841,4		
Total :	5 910,4	Total :	5 651,1

(1) « Les engagements hors bilan de l'État sont présentés dans les annexes aux comptes, mais n'ont par définition d'impact ni sur le bilan, ni sur le résultat patrimonial de l'État. Ce sont des passifs éventuels de l'État qui correspondent à des obligations de l'État de natures de plusieurs natures. » (*projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, p. 2*).

La maquette budgétaire appelée à être présentée dans le PLF 2021 n'est pas encore connue. Si, en perspective de la prochaine clôture du CAS *Transition énergétique*, le rattachement au programme 345 des crédits relevant du programme 764 de ce CAS semble probable, d'autres évolutions demeurent envisageables sur la base notamment des propositions du rapporteur.

II. L'EXÉCUTION DÉTAILLÉE DES CRÉDITS EN 2019

Les crédits exécutés en 2019 seront analysés selon leur ordre d'importance financière.

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : DES DÉPENSES MOINDRES QUE PRÉVU MAIS TOUJOURS RIGIDES ET ÉLEVÉES

Doté en loi de finances 2019 de **7 279,4 millions d'euros de recettes et de dépenses** (en AE et CP), le CAS *Transition énergétique* comprend deux programmes. Le programme 764 **prend en charge une partie de la compensation par l'État des obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie** ⁽¹⁾ tandis que le programme 765 finance le **remboursement à Électricité de France (EDF)** de la dernière tranche **d'une dette née d'un déficit antérieur de compensation**.

Ce CAS constitue le premier poste des crédits examinés et connaît **depuis plusieurs années une hausse importante de ses dépenses** reflétant le poids croissant du soutien public aux énergies renouvelables électriques et la part accrue de ces énergies dans le mix énergétique ⁽²⁾.

L'exercice 2019 a été marqué par une sous-exécution budgétaire de 7,9 % pour les dépenses et de 7,7 % pour les recettes. Ainsi :

- Les dépenses ont représenté 6 704 millions d'euros alors que 7 279,4 millions d'euros avaient été ouverts (– 575,4 millions d'euros) ;
- Les recettes se sont établies à 6 722 millions d'euros alors que 7 279,4 millions d'euros avaient été ouverts (– 557,4 millions d'euros).

L'écart de 18 millions d'euros observé entre les dépenses et les recettes s'explique par le fait que le niveau prévisionnel de la principale recette affectée au CAS (une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) ⁽³⁾ a été ajusté par la loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019. Promulgué quelques semaines avant la clôture de l'exercice, ce texte a prévu un montant de recettes légèrement supérieur aux dépenses effectivement prises en charge par le CAS au 31 décembre 2019.

(1) Les charges supportées par le CAS concernent le soutien aux énergies renouvelables électriques, le soutien à l'injection de biométhane et le soutien à l'effacement de consommation.

(2) En 2016, la loi de finances initiale avait doté le CAS *Transition énergétique* de 4 374 millions d'euros et 3 936,3 millions d'euros avaient été dépensés.

(3) Le CAS est financé, à plus de 99 %, par une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Les dépenses réalisées en 2019 par le CAS *Transition énergétique* ont été ainsi réparties entre les programmes 764 et 765 :

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI 2019		Crédits exécutés en 2019		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 764	5 440,4	5 440,4	4 862,4	862,6	- 578 (- 10,63 %)	- 577,8 (- 10,62 %)
Programme 765	1 839	1 839	1 841,4	1 841,4	+ 2,4 (+ 0,13 %)	+ 2,4 (+ 0,13 %)
Ensemble du CAS	7 279,4	7 279,4	6 703,8	6 704	- 575,6 (- 7,9 %)	- 575,4 (- 7,9 %)

Source : rapport annuel de performances et Cour des comptes.

L'exécution budgétaire 2019 appelle cinq observations :

► La sous-consommation des crédits s'explique par de moindres dépenses engagées sur le programme 764 en matière de compensation des charges de service public de l'énergie. En l'espèce, l'État compense à des acheteurs obligés (EDF et les entreprises locales de distribution) les surcoûts supportés pour l'achat de l'électricité et du gaz produits par des énergies renouvelables. Le montant de ces surcoûts correspond à la différence entre un prix garanti à l'exploitant et le prix de marché. En 2019, **les prix observés sur le marché de l'électricité ont été supérieurs aux prévisions ce qui a eu pour effet de limiter le montant des compensations versées par l'État**. Un phénomène inverse est en revanche observé en 2020 (cf. *infra*).

► À la suite de la Cour des comptes, le rapporteur relève les « **progrès réalisés** » dans la gestion du CAS ⁽¹⁾ et approuve l'inscription des engagements conclus au titre du soutien public aux énergies renouvelables dans le « hors bilan » du compte de l'État. Ce montant, estimé à 108 milliards d'euros au 31 décembre 2019 par le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2019 (+ 1 milliard d'euros par rapport au 31 décembre 2018), complète l'information soumise au Parlement et répond à une préoccupation exprimée antérieurement par le rapporteur.

► Le rapporteur s'inquiète du dynamisme et de la rigidité des dépenses de soutien au développement des énergies renouvelables électriques. Si, en 2016, elles représentaient 3 557,9 millions d'euros ⁽²⁾, elles se sont établies à 4 707,78 millions d'euros en 2019. En moins de cinq ans, ces dépenses ont crû de plus d'un milliard d'euros.

(1) Cour des comptes, compte d'affectation spéciale Transition énergétique, note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2019, p. 6.

(2) Cour des comptes, compte d'affectation spéciale Transition énergétique, note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2016, p. 22.

Cette évolution va se poursuivre puisque la Cour des comptes note que « **les projections budgétaires pluriannuelles conduisent à une augmentation de 35 % des dépenses du dispositif de soutien aux producteurs d'EnR électriques entre 2019 et 2022** »⁽¹⁾. Par ailleurs, la marge de manœuvre sur ces dépenses est limitée puisqu'elles correspondent, pour beaucoup, à l'exécution de contrats passés. Ainsi, « la CRE [Commission de régulation de l'énergie] [...] estime que 94 % des charges prévisionnelles en matière d'EnR de 2022 ont d'ores et déjà été engagées, dont la moitié l'a été avant 2011 »⁽²⁾. Le dynamisme et la rigidité de ces dépenses sont préoccupants.

► Les recettes du CAS proviennent très largement (à plus de 99 %) de l'affectation d'une fraction de la TICPE. En complément, en 2019, ces recettes ont également reposé pour la première fois sur **le produit des ventes aux enchères des garanties d'origine d'électricité produites à partir de sources renouvelables**. Le rapporteur observe que le produit enregistré (**5 millions d'euros**) est très inférieur aux prévisions initiales (**32 millions d'euros**). Si les retards pris dans l'organisation des premières enchères peuvent expliquer ce décalage (les premières enchères n'ont eu lieu que le 18 septembre 2019 avec plus d'un an de retard), des interrogations demeurent sur le montant pouvant être réellement attendu de cette nouvelle ressource.

► **L'année 2020 sera la dernière année d'existence du CAS Transition énergétique**. En application du III de l'article 89 de la loi de finances pour 2020, et conformément à une recommandation antérieure du rapporteur et de la Cour des comptes, **ce CAS sera clôturé le 1^{er} janvier 2021**. À cette date, le solde des opérations enregistrées sur ce compte sera versé au budget général de l'État. **Le rapporteur approuve cette évolution et souhaite qu'elle s'accompagne d'une rénovation des conditions de traitement des charges de service public de l'énergie**. À l'heure actuelle, et en application de l'article R. 121-33 du code de l'énergie, **une partie des paiements aux acheteurs obligés intervient en février de l'année N+ 1**. Selon la Cour des comptes, cette pratique « conduit à retarder d'un exercice la consommation de près d'1 milliard d'euros, soit **plus de 20 % du coût annuel des EnR** » et nécessite des reports significatifs de charges⁽³⁾. Une modification de cet échéancier de paiement destinée à concentrer les opérations sur l'année N améliorerait la lisibilité et la sincérité des règlements effectués.

À la suite de la Cour des comptes, le rapporteur invite également le MTES à internaliser la gestion de ces règlements et à ne plus en déléguer la gestion à la Caisse des dépôts et consignations.

(1) Cour des comptes, compte d'affectation spéciale Transition énergétique, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, p. 6.

(2) Op. cit., p. 20.

(3) Op. cit., p. 17.

B. LE PROGRAMME 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE : UNE EXÉCUTION HÉTÉROGÈNE

Doté en LFI 2019 de **3 319,36 millions d'euros en CP** et de **3 297,5 millions d'euros en AE**, le programme 345 *Service public de l'énergie* comprend six actions relatives à la solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain ⁽¹⁾ (action n° 1), à la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique (action n° 2), au soutien à la cogénération ⁽²⁾ (action n° 3), aux frais de support ⁽³⁾ (action n° 4), au médiateur de l'énergie ⁽⁴⁾ (action n° 5) et à la fermeture de la centrale de Fessenheim (action n° 6). Trois de ces actions (les n°s 1, 3 et 4) concentrent l'essentiel des crédits du programme 345 et correspondent aux charges de service public de l'énergie ne figurant pas dans le CAS *Transition énergétique*.

L'exercice 2019 a été marqué par une **sous-exécution des crédits en CP (- 2,13 %)** et par une **sur-consommation notable en AE (+ 15,69 %)**.

Ces dépenses se sont ainsi réparties entre les différentes actions du programme :

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI 2019		Crédits exécutés en 2019		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 594,8	1 594,8	1 703,8	1 703,8	+ 109 (+ 6,8 %)	+ 109 (+ 6,8 %)
02 - Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	909,2	840	910,8	751,4	+ 1,6 (+ 0,18 %)	- 88,6 (- 10,55 %)
03 - Soutien à la cogénération	725,9	725,9	725,9	725,9	-	-
05 - Frais de support	62,6	62,6	62,6	62,6	-	-
06 - Médiateur de l'énergie	5	5	4,9	4,9	- 0,1 (- 2%)	- 0,1 (- 2%)
07- Fermeture de la centrale de Fessenheim	0	91	407	0	-	-
Total	3 297,5	3 319,3	3 815	3 248,6	+ 517,5 (+15,69 %)	- 70,7 (- 2,13 %)

Source : rapport annuel de performances et Cour des comptes.

- (1) Les zones non interconnectées au réseau métropolitain sont constituées des territoires suivants : la Corse, la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion, la Guyane, Mayotte, les îles 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 collectivités ne disposent pas d'une connexion complète au réseau électrique métropolitain continental et s'appuient sur des moyens de production énergétique dont le coût est très supérieur au coût national moyen. Un mécanisme de solidarité inscrit en loi de finances permet cependant à ces territoires de disposer d'un prix de l'électricité comparable à celui de la métropole.
- (2) La cogénération se définit comme la production combinée de chaleur et d'électricité à partir de gaz naturel ou d'autres ressources (biomasse, etc.).
- (3) Cette action concerne le paiement à EDF des intérêts d'une dette née d'un déficit antérieur de compensation ainsi que les frais associés de gestion de cette dette par la Caisse des dépôts et consignations.
- (4) Le médiateur national de l'énergie est une autorité administrative indépendante chargée, en application de l'article L. 122-1 du code de l'énergie, de « recommander des solutions aux litiges entre les personnes physiques ou morales et les entreprises du secteur de l'énergie et de participer à l'information des consommateurs d'énergie sur leurs droits ».

L'exécution budgétaire 2019 du programme 345 appelle trois observations :

▶ **L'exécution est satisfaisante pour les CP et moins favorable pour les AE.** Le montant des CP consommés est proche de la prévision initiale (- 2,13 %) tandis que le montant des AE exécutés en est plus éloigné (+ 15,69 %). Deux considérations tenant aux actions n° 7 (*fermeture de la centrale de Fessenheim*) et, dans une moindre mesure, n° 2 (*protection des consommateurs en situation de précarité énergétique*) expliquent le niveau et l'évolution divergents des AE et des CP :

S'agissant de l'action n° 7, un **report non anticipé de 407 millions d'euros est intervenu en cours d'exercice à la suite de la conclusion**, le 27 septembre 2019, d'un protocole d'indemnisation entre l'État et EDF concernant **la fermeture anticipée de la centrale nucléaire de Fessenheim. Ce protocole** a défini un échéancier prévoyant un premier paiement en 2020 (à hauteur de 77 millions d'euros) en remplacement de celui prévu en 2019, mais non exécuté, de 91 millions d'euros. Dans ce cadre, **407 des 446 millions d'euros d'AE ouverts par la loi de finances rectificative pour 2016 en vue de cette indemnisation ont été reportés.**

S'agissant de l'action n° 2, la différence de **159,4 millions d'euros observée entre les AE et les CP** tient aux **modalités de consommation du chèque énergie** ⁽¹⁾. L'ensemble des 5,68 millions de chèques énergie envoyés aux bénéficiaires en avril 2019 n'ont pas été consommés durant l'exercice (le taux d'usage est de 72,26 % au 14 janvier 2020). Si les crédits correspondant à 100 % d'utilisation de ce chèque ont été ouverts en AE, tous n'ont pas été consommés en CP.

▶ Les dépenses de solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain peinent à être bien anticipées : les dépenses effectuées sont supérieures de près de 7 % aux prévisions initiales.

▶ Comme le CAS *Transition énergétique*, le programme 345 supporte une partie des charges de service public de l'énergie et est exposé aux mêmes fragilités (cf. *supra*).

(1) *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 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 2019 le montant moyen du chèque énergie s'est établi à 147,65 euros par bénéficiaire.*

C. LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES : UNE SUREXÉCUTION IMPUTABLE À UNE ERREUR D'ANTICIPATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PRIME À LA CONVERSION

Doté en LFI 2019 de **996,13 millions d'euros en AE et en CP**, le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* comprend cinq actions intéressant la politique de l'énergie (action n° 1), la gestion économique et sociale de l'après-mines (action n° 4 ⁽¹⁾), la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air (action n° 5), des actions de soutien ⁽²⁾ (action n° 6) et, pour la première fois, la prime à la conversion (action n° 7).

L'exercice 2019 a été marqué par un **dépassement budgétaire très significatif de 23,19 % en CP (soit + 230 millions d'euros) et 17,91 % en AE (soit + 178 millions d'euros)**.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI 2019		Crédits exécutés en 2019		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Politique de l'énergie	5,08	5,08	6,00	5,63	+ 0,92 (+ 18,11 %)	+ 0,55 (+ 10,83 %)
04 – Gestion économique et sociale de l'après-mines	359,44	359,44	313,61	313,56	- 45,83 (- 12,75 %)	- 45,88 (- 12,76 %)
05 – Lutte contre le changement climatique	33,79	33,79	28,44	81,68	- 5,35 (- 15,83 %)	+ 47,89 (+141,73 %)
06 - Soutien	1,82	1,82	2,95	2,73	+ 1,13 (+ 62,09 %)	+ 0,91 (+ 50 %)
07 - Prime à la conversion	596	596	823,50	823,50	+ 227,5 (+ 38,17 %)	+ 227,5 (+ 38,17 %)
Total	996,13	996,13	1 174,50	1 227,10	+ 178,37 (+ 17,91 %)	+ 230,97 (+ 23,19 %)

Source : rapport annuel de performances et Cour des comptes.

L'exécution budgétaire 2019 du programme 174 appelle trois observations :

 **La sur-exécution observée est imputable à une anticipation erronée de l'évolution des crédits finançant la prime à la conversion encourageant le remplacement de véhicules anciens et polluants par des véhicules plus récents (neufs ou d'occasion). Les crédits exécutés (823,5 millions d'euros) sont supérieurs de près de 40 % (225 millions d'euros) aux crédits ouverts en loi de finances initiale (596 millions d'euros).**

(1) Cette action sert au financement de prestations sociales aux retraités des mines et ardoisières.

(2) Cette action sert à la prise en charge de dépenses de fonctionnement de la direction générale de l'énergie et du climat du MTEs dans le cadre de la gestion du programme 174.

Le MTES a mal estimé le nombre de primes demandées après la modification des critères d'éligibilité et des montants figurant dans le décret n° 2018-1318 du **28 décembre 2018**. Ce texte a par exemple relevé à 5 000 euros le montant maximal de la prime ouverte aux ménages très modestes et aux « gros rouleurs » non imposables dont le lieu de travail est situé à plus de 30 kilomètres de leur domicile ou qui parcourent plus de 12 000 kilomètres par an avec leur véhicule personnel dans le cadre de leur activité professionnelle.

Après avoir été élargis au 1^{er} janvier 2019, **ces critères ont ensuite été restreints à compter du 1^{er} août 2019** en application du décret n° 2019-737 du **16 juillet 2019**. Depuis cette date, les exigences environnementales applicables aux véhicules acquis ont été renforcées et le bénéfice de la prime à la conversion a été concentré sur les ménages modestes. Si cet ajustement a réduit le rythme des dépenses, il n'a pas suffi à prévenir une importante surconsommation et a également affecté la lisibilité de ce dispositif.

L'important surcroît de dépenses observé au sein du programme 174 a nécessité plusieurs mesures de régulation opérées au sein de ce programme (à hauteur de 60,4 millions d'euros) puis au sein de la mission *Écologie, mobilité et développement durables* (transfert de 19,9 millions d'euros depuis le programme 345). En complément, les crédits du programme 174 ont été abondés à hauteur de 70 millions d'euros par un transfert du programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* de la mission *Crédits non répartis* puis ont été complétés à hauteur de 77,2 millions d'euros supplémentaires par la loi n° 2019 – 1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.

Le défaut d'anticipation et de pilotage de la prime à la conversion est regrettable et conduit à fragiliser un dispositif dont l'intérêt est pourtant manifeste.

 **L'exécution des autres actions du programme 174 appelle peu d'observations.** Le rapporteur note cependant la différence significative (53,24 millions d'euros) observée entre les CP ouverts (28,44 millions d'euros) et les CP exécutés (81,68 millions d'euros) de l'action *Lutte contre le changement climatique*. Cet écart s'explique par l'utilisation de cette action par la loi de finances rectificative pour 2019 précitée pour abonder l'enveloppe spéciale *Transition énergétique* à hauteur de 54,8 millions d'euros. Ce dispositif a été créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte dans le but de soutenir les initiatives prises par les collectivités territoriales en matière de transition énergétique. Ce dispositif est en phase d'extinction puisqu'aucun nouvel engagement n'est pris depuis deux ans. Seuls les engagements antérieurs sont honorés ce qui, en 2019, a justifié l'ajustement précité. Selon la Cour des comptes, 75 millions d'euros d'engagements relevant de l'Enveloppe spéciale *Transition énergétique* demeurent encore à régler.

► Le **programme 174** se caractérise enfin par le rattachement de **vingt-et-une dépenses fiscales** dont le montant a représenté, selon la Cour des comptes, **2 558 millions d’euros en 2019 en net retrait par rapport à l’exercice 2018 (3 077 millions d’euros)**. Le crédit d’impôt pour la transition énergétique (CITE) constitue la première de ces dépenses et son coût est estimé à 1 135 millions d’euros en 2019. Ce montant est inférieur de 813 millions d’euros à celui observé en 2018 en raison des restrictions apportées à ce dispositif en 2019.

La Cour des comptes regrette une « connaissance imparfaite » des dépenses fiscales, note qu’« en 2019, aucune dépense fiscale de la mission n’a fait l’objet d’une évaluation spécifique » et invite le MTES et le ministère de l’action et des comptes publics à procéder « à une évaluation des impacts environnementaux et économiques des dépenses fiscales les plus coûteuses rattachées à la mission, et proposer une rationalisation des dépenses non chiffrées ou dont le nombre de bénéficiaires est réduit »⁽¹⁾. Le rapporteur soutient ces recommandations.

D. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE : DES REPORTS DE CRÉDITS PRÉOCCUPANTS

Doté en LFI 2019 de **377 millions d’euros de recettes** (en AE et en CP) et de **360 millions d’euros en dépenses** (en AE et en CP), le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale* soutient des collectivités rurales et d’outre-mer dans leurs travaux d’électrification.

La différence de 17 millions d’euros entre les recettes et les dépenses prévisionnelles ne constitue pas une première puisque, depuis 2018, un **surcroît de recettes équivalent est prévu chaque année**⁽²⁾ **dans le but de contribuer à la résorption progressive d’un déséquilibre consécutif à la reprise d’anciens engagements d’EDF** au moment de la création du CAS en 2012 (cf. *infra*).

Les dépenses du CAS s’organisent autour des programmes 793 *Électrification rurale et le programme* et 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*. Le programme 793 concentre la quasi-totalité des crédits (98,6 %). **L’exercice 2019 a été marqué par une exécution budgétaire proche des prévisions en recettes et par une sur-exécution des crédits en dépenses.**

(1) Cour des comptes, mission Écologie, développement et mobilité durables, *note d’analyse de l’exécution budgétaire 2019*, pp. 85 et 86.

(2) Ce surcroît de recettes est prévu dans la loi de finances initiale (comme en 2019) ou décidé en cours d’exercice (comme en 2018).

Ainsi :

– les recettes enregistrées (issues de contributions des gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité) ont été très légèrement supérieures aux prévisions (378 millions d'euros, + 1 million d'euros) ;

– les dépenses ont représenté 381,8 millions d'euros (+ 21,8 millions d'euros) et se sont ainsi réparties entre les programmes 793 et 794 :

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI 2019		Crédits exécutés en 2019		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 793	355,2	355,2	380,2	380,2	+ 25 (+ 7 %)	+ 25 (+ 7 %)
Programme 794	4,8	4,8	1,6	1,6	- 3,2 (- 66,7 %)	- 3,2 (- 66,7 %)
Ensemble du CAS	360	360	381,8	381,8	+ 21,8 (+ 6 %)	+ 21,8 (+ 6 %)

Source : rapport annuel de performances et Cour des comptes.

L'exécution budgétaire 2019 appelle quatre observations :

► Le CAS se caractérise par des restes à payer élevés faisant l'objet de **reports récurrents**. En 2019, le montant de ces **reports** s'est établi à **313,8 millions d'euros** en CP (et 31,2 millions d'euros en AE). Si une partie de ces restes à payer tient aux modalités particulières de règlement pluriannuel des travaux engagés au moyen du CAS (les décaissements se font sur quatre ans et parfois cinq ans), l'essentiel de ces reports résultent des difficultés nées en 2012 au moment de la constitution du CAS.

La Cour des comptes précise ainsi qu'« un déséquilibre entre les engagements réalisés et les ressources disponibles existe depuis la création du CAS en 2012. Il est lié à la reprise des anciens engagements d'EDF sous forme d'autorisations d'engagement dites « techniques » à hauteur de 400 millions d'euros, alors que les recettes correspondantes perçues cette même année de l'ancien Fonds d'amortissement des charges d'électricité ne se sont élevées qu'à 17,5 millions d'euros. Ce déséquilibre se reporte d'année en année avec une légère diminution liée, d'une part, à la perception de recettes volontairement supérieures aux autorisations d'engagement ouvertes et à la sous-réalisation des programmes prévisionnels, d'autre part, aux retraits d'engagements réalisés sur certaines opérations de plus de quatre ans n'ayant pas consommé toute leur subvention. »⁽¹⁾.

(1) 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. 55.

Le MTES a engagé une **démarche progressive d’apurement** de ces restes à payer dont les résultats sont progressifs et favorables. Ce travail a permis que **le montant des CP reportés de 2019 à 2020** (292,1 millions d’euros) soit **inférieur de 21,7 millions d’euros au montant des CP reportés de 2018 à 2019** (313,8 millions d’euros). La Cour des comptes salue cette démarche qui « **confirme les progrès déjà constatés depuis 2015** »⁽¹⁾. Le rythme de cet apurement manque cependant de lisibilité. Si le total des restes à payer a diminué en 2019, il avait augmenté en 2017 et 2018. **L’effort d’apurement engagé doit donc être poursuivi et clarifié**. À ce titre, le rapporteur spécial souscrit pleinement à la recommandation de la Cour d’inclure dans le projet de loi de finances pour 2020 « un plan d’apurement pluriannuel du déséquilibre originel »⁽²⁾.

▶ En dépit de son montant modeste, le **programme 794** demeure largement sous-exécuté. **Pour la quatrième année consécutive le taux de consommation des crédits** de ce programme **est inférieur à 35 %**⁽³⁾. Le rapporteur renouvelle sa préoccupation sur ce sujet et invite de nouveau le MTES à poursuivre le travail engagé avec les collectivités ultra-marines dans le but de remédier, d’une part, au faible nombre de projets éligibles au programme 794 et, d’autre part, aux difficultés d’aboutissement des dossiers en cours d’instruction.

▶ Les indicateurs de performance du CAS (tous concentrés sur le programme 793) ont été rénovés : leur nombre a été réduit de onze à trois et leur pertinence a été améliorée. Les nouveaux indicateurs, relatifs à l’amélioration du décaissement des subventions, à la sécurisation des réseaux basse tension en fils nus et à la résorption des départs mal alimentés sont plus lisibles que les précédents et permettent de mieux appréhender l’activité du CAS.

(1) *Op. cit.* p. 15.

(2) *Op. cit.*, p. 31.

(3) Ce taux de consommation était de 6 % en 2016, 12,43 % en 2017 et 13,89 % en 2018.

SECONDE PARTIE : L'INCIDENCE ATTENDUE DE LA CRISE SANITAIRE SUR LA MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET LE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le taux de consommation des crédits au 31 mars 2020 et l'analyse prospective des dépenses donnent une première idée de l'incidence attendue de la crise sanitaire sur la mobilisation des crédits budgétaires et le déploiement des politiques publiques relevant des programmes 174 et 345 et des comptes d'affectation spéciale *Transition énergétique* et *FACÉ*.

I. LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS AU 31 MARS 2020

L'établissement de la consommation des crédits au 31 mars 2020 permet de disposer d'une photographie financière au début de la crise sanitaire. La détermination de ce « point de départ » est utile pour apprécier l'incidence de cette crise sur l'exécution budgétaire.

Au 31 mars 2020, le taux de consommation des crédits de paiement s'établissait à **26,72 %**, soit presque deux points au-dessus du taux observé il y a un an. La dépense exécutée s'établissait à **3 316,18 millions d'euros** :

	LF 2019		LF 2020	
	En millions d'euros	En % des crédits LFI	En millions d'euros	En % des crédits LFI
Programme 174 <i>Énergie, climat et après-mines</i>	318,67	31,61 %	801,91	33,44 %
Programme 345 <i>Service public de l'énergie</i>	893,40	26,77 %	778,53	29,13 %
CAS <i>Transition énergétique</i>	1 699,90	23,29 %	1 531,10	24,27 %
CAS <i>FACÉ</i>	74,3	20,64 %	24,64	6,94 %
Total	2 986,27	24,87 %	3 136,18	26,72 %

Source : commission des finances (d'après Chorus).

L'examen des données des programmes 174 et 345 doit se faire avec prudence dans la mesure où le contenu de ces programmes a évolué entre 2019 et 2020 (*cf. supra*).

De manière générale, sur l'ensemble des crédits examinés, le premier trimestre 2020 se caractérise par une exécution budgétaire plus précoce que celle du premier trimestre 2021 à l'exception de celle du CAS *FACÉ* marquée par un retard dans les règlements.

S'agissant du CAS *Transition énergétique*, les moindres versements effectués étonnent à première vue puisqu'ils coïncident avec une période marquée par la baisse des prix sur les marchés de gros de l'électricité.

Cependant, cette consommation inférieure à celle du premier trimestre 2019 s'explique par le rythme de règlement de ce CAS. Comme la direction générale de l'énergie et du climat l'a précisé au rapporteur, « les sommes versées par le CAS *TE* au 31 mars 2020 comprennent le dernier versement du CAS *TE* au titre de 2019 [environ 1 milliard d'euros] et le premier versement au titre de 2020 [environ 500 millions d'euros]. ».

Ces règles de paiement résultent de l'article R. 121-33 du code de l'énergie (cf. *supra*) et reposent sur un échéancier déclinant les prévisions établies par la Commission de régulation de l'énergie dans sa délibération modifiée du 11 juillet 2019 ⁽¹⁾. La différence avec les versements effectués au 31 mars 2019 s'explique par des versements plus importants effectués alors au titre du dernier règlement 2018 (1,1 milliard d'euros) et du premier paiement 2019 (environ 600 millions d'euros).

II. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

L'effet de la crise sanitaire sur le niveau d'exécution des programmes 174 et 345 et des comptes d'affectation spéciale *Transition énergétique* et *FACÉ* est hétérogène, ce qui rend difficile toute anticipation sur leur évolution d'ensemble.

A. LES MESURES PRISES DANS LE CADRE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE INTÉRESSANT LES POLITIQUES DE L'ÉNERGIE

L'état d'urgence sanitaire a été déclaré le 24 mars 2020 pour une durée de deux mois 2020 par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 puis prolongé jusqu'au 10 juillet 2020 inclus par l'article 1^{er} de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

Cinq ordonnances prises sur la base d'habilitations figurant dans la loi du 23 mars 2020 précitée ont une incidence sur la conduite des politiques de l'énergie :

- **L'ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels** des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de covid-19 autorise les microentreprises dont l'activité est réduite sous l'effet de la situation sanitaire à **reporter les « échéances de paiement des factures exigibles entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire » sans que ce report puisse « donner lieu à des pénalités financières, frais ou indemnités à la charge des personnes précitées »** (article 3).

(1) Réponse de la DGEC au rapporteur, 30 avril 2020.

• **Quatre ordonnances ont concerné les délais d’instruction** applicables à certains documents utiles à l’instruction des projets d’énergie renouvelables et aux enquêtes publiques les concernant :

❖ **L’ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020** relative à la **prorogation des délais échus** pendant la période d’urgence sanitaire et à l’adaptation des procédures pendant cette même période a prorogé différents « délais et mesures qui ont expiré ou qui expirent entre le 12 mars 2020 et l’expiration d’un délai d’un mois à compter de la date de cessation de l’état d’urgence sanitaire » (soit, initialement, le 24 juin 2020). Tout acte concerné « sera réputé avoir été fait à temps s’il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois » (soit initialement le 24 août 2020).

Le report de ces délais et dates d’échéance s’applique à tous les secteurs mais, dans le domaine de l’énergie, il intéresse plus particulièrement les documents d’urbanisme et les autorisations administratives et environnementales nécessaires au développement de certains projets. Cette ordonnance prévoit un régime spécifique pour les enquêtes publiques afin de permettre la poursuite ou l’engagement des enquêtes portant sur la « réalisation de projets présentant un intérêt national et un caractère urgent »⁽¹⁾.

❖ **L’ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020** portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l’épidémie de covid-19 **a assoupli plusieurs dispositions de l’ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 dans le but de permettre une reprise rapide de l’activité à la fin de l’état d’urgence**. Ainsi, comme l’indique le rapport de présentation de cette ordonnance au Président de la République, « les délais d’instruction administratifs des autorisations d’urbanisme reprennent leur cours dès la cessation de l’état d’urgence sanitaire, et non un mois plus tard ». **Le délai de recours contre de telles autorisations est désormais suspendu (et non plus prorogé comme l’ordonnance n° 2020-306 le prévoyait initialement)**.

Le principe de suspension des délais se substitue également au principe de prorogation des délais en matière de consultation et de participation du public. Ainsi, l’article 5 de l’ordonnance n° 2020-427 dispose que « ces délais sont suspendus jusqu’à l’expiration d’une période de sept jours suivant la date de cessation de l’état d’urgence sanitaire ». Ces modifications ne sont pas de portée générale puisqu’elles ne concernent que les autorisations d’urbanisme et les actes relatifs à la consultation et la participation du public et ne s’appliquent pas aux autres autorisations administratives et environnementales pour lesquelles les dispositions de l’ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 continuent de s’appliquer.

(1) *Ainsi*, « lorsque le retard résultant de l’interruption de l’enquête publique ou de l’impossibilité de l’accomplir en raison de l’état d’urgence sanitaire est susceptible d’entraîner des conséquences difficilement réparables dans la réalisation de projets présentant un intérêt national et un caractère urgent, l’autorité compétente pour organiser l’enquête publique peut en adapter les modalités ».

● L'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020 fixant des délais particuliers applicables en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction pendant la période d'urgence sanitaire a poursuivi cet assouplissement en neutralisant les effets de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 sur les délais d'instruction et de recours en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction afin d'accélérer la reprise économique. Cette ordonnance fixe au 24 mai 2020 la date de redémarrage des délais d'instruction et de recours qui restaient à courir à la date du 12 mars 2020 et prévoit, en matière de recours, que ces délais ne pourront être inférieurs à sept jours.

● **L'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020** fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'état d'urgence sanitaire poursuit cet assouplissement en neutralisant les effets de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 dans d'autres domaines que l'urbanisme, l'aménagement et la construction. Cette ordonnance fixe au 24 juin 2020 (et non plus à la fin de l'état d'urgence sanitaire), le point de départ des recours contre certaines décisions, dont les autorisations environnementales. Les délais de recours concernés s'achèveront au plus tard de 24 août 2020 et non plus, comme cela aurait été le cas sous l'empire des précédentes ordonnances, au 10 octobre 2020.

Si la multiplication des ordonnances ne favorise pas leur compréhension, ces assouplissements vont dans le bon sens.

B. L'ÉVOLUTION ATTENDUE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DES DÉPENSES RELEVANT DES PROGRAMMES 174 ET 345 ET DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE*

Les **crédits** ouverts en **2020** au titre des programmes 174 et 345 et des CAS *Transition énergétique* et *FACÉ* s'établissent à 11 741,95 millions d'euros en crédits de paiement et 11 754,76 millions d'euros en autorisations d'engagement. **Les effets attendus de la crise sanitaire sur l'exécution de ces crédits sont hétérogènes ce qui rend difficile toute anticipation sur leur évolution globale.**

Ces crédits seront examinés par ordre d'importance budgétaire.

1. Le CAS *Transition énergétique* : des recettes sous tension et des dépenses appelées à être majorées en 2021 après la clôture du CAS

La loi de finances pour 2020 a doté le CAS *Transition énergétique* de 6 309,9 millions d'euros en recettes et en dépenses. **La crise sanitaire fragilise ce CAS en diminuant ses recettes et en majorant à moyen terme ses dépenses.** Ce double déséquilibre survient dans la **dernière année d'exécution de ce dispositif appelé à être clôturé le 1^{er} janvier 2021.**

a. Des recettes sous tension

Les recettes prévisionnelles du CAS reposent à plus de 99 % sur l'affectation d'une partie du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, 6 276,9 millions d'euros sur 14 500 millions d'euros). La crise sanitaire réduira fortement le produit de cette taxe qui devrait, selon la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, subir une moins-value de 1 504 millions d'euros et passer de 14 500 à 13 000 millions d'euros.

Les recettes du CAS seront sous tension et, à la connaissance du rapporteur, il n'est pas encore décidé si la part de la TICPE dédiée au financement du CAS sera affectée par la diminution de l'ensemble du produit de cette taxe et si de nouvelles recettes seront nécessaires pour assurer son bon fonctionnement.

b. Des dépenses appelées à être sensiblement majorées de manière différée

Le CAS est composé de deux programmes (764 et 765) dont la répartition prévisionnelle des dépenses dans la loi de finances initiale pour 2020 est la suivante :

VENTILATION DES CRÉDITS DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

(en millions d'euros)

	LF 2020 (AE et CP)
Programme 764	
<i>Soutien à la transition énergétique</i>	5 413,1
Soutien aux énergies renouvelables électriques	5 104,3
Soutien à l'effacement de consommation électrique	40
Soutien à l'injection de biométhane	248,5
Fonds d'interconnexion	20,3
Programme 765 Engagements financiers liés à la transition énergétique	
<i>Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité</i>	896,8
Total du compte d'affectation spéciale	309,9

La crise sanitaire sera sans incidence sur l'exécution du programme 765 mais devrait sensiblement majorer en 2021 les dépenses du programme 764.

Le contexte actuel ne devrait pas avoir d'effet sur le programme 765 et sur le versement de 896,8 millions d'euros prévu à EDF au titre du remboursement du principal d'une dette due à un déficit antérieur de compensation. Ce paiement devrait se faire comme prévu.

En revanche, les dépenses du programme 764 (initialement budgétées à hauteur de 5 104,3 millions d'euros) devraient être fortement majorées en 2021 en raison de l'accroissement attendu du montant des dépenses de soutien aux énergies renouvelables électriques consécutif à la chute des prix de gros du marché de l'électricité.

En effet, cette chute des prix, engagée fin 2019, a été fortement accentuée par la crise sanitaire.

Avant même la crise sanitaire, les prix sur le marché de l'électricité ont baissé ce qui aura une incidence sur le montant des compensations à verser. Sur l'ensemble des charges du service public de l'énergie, ce premier surcoût est estimé aux environs de 427 millions d'euros au titre de l'année 2019 et aux environs de 350 millions d'euros pour le premier trimestre 2020 (soit 777 millions d'euros).

La crise sanitaire a accentué ce mouvement en provoquant une forte chute de la consommation d'électricité. Le gestionnaire des réseaux de transport d'électricité (RTE) considère ainsi que le confinement lié à la crise sanitaire « a entraîné une diminution de la consommation d'électricité de l'ordre de 15 à 20 % toutes choses étant égales par ailleurs (consommation à conditions météorologiques équivalentes) » ⁽¹⁾. Si, depuis le début du déconfinement ce mouvement s'atténue, le niveau de consommation d'électricité demeure encore en deçà de son niveau normal. Durant la semaine du 11 mai 2020, la consommation d'électricité a ainsi été en moyenne inférieure de 9 % à celle habituellement constatée à cette période de l'année ⁽²⁾.

Cette situation a provoqué une **chute importante des prix de gros sur les marchés de l'électricité**. En mars 2020, les prix sur les marchés *spot* ont été proches de 20 euros le MWh contre 34 euros un an plus tôt. De nombreux épisodes de **prix négatifs** ont même été observés depuis le mois de mars **lorsque la production d'électricité excédait la demande, notamment lorsque les moyens de production non pilotables (éoliens et solaires) alimentaient le réseau dans des moments de faible activité**. Des épisodes de prix négatifs ont par exemple été observés les dimanches 17, 24 et 31 mai 2020. Le dimanche 24 mai, à 15 heures, le prix négatif approchait les – 50 euros.

La crise sanitaire a également suscité certains débats sur le fonctionnement du dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

(1) RTE, *L'impact de la crise sanitaire (covid-19) sur le fonctionnement du système électrique*, 8 avril 2020, p. 2.

(2) RTE, *Mesures de déconfinement, la consommation en électricité reprend progressivement.*, 19 mai 2020, p. 1.

La demande infondée d'activation de la clause de force majeure du dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique

La baisse des cours de l'électricité a créé des **tensions sur le fonctionnement de l'ARENH** (accès régulé à l'électricité nucléaire historique). Institué par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité et réformé par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, ce dispositif – applicable depuis le 1^{er} juillet 2011 et jusqu'au 31 décembre 2025 – permet aux fournisseurs alternatifs d'électricité de s'approvisionner en énergie nucléaire historique auprès d'EDF sur la base d'un prix pré-déterminé de 42 euros par MWh et dans la limite d'un plafond annuel (fixé actuellement à 100 TWh ⁽¹⁾).

Fin 2019, les volumes d'ARENH pour 2020 ont été attribués par la Commission de régulation de l'énergie sur la base d'un engagement ferme d'un an. La chute simultanée de la consommation et des prix de l'électricité sur les marchés de gros a conduit certains fournisseurs alternatifs d'électricité à acquérir des volumes d'électricité supérieurs à leurs besoins et aux prix du marché. Dans ce contexte, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie une **demande d'activation de la clause de force majeure prévue dans l'accord-cadre ARENH** destinée à suspendre provisoirement ce contrat, à mettre fin aux livraisons des volumes d'ARENH pendant la durée de la force majeure et à autoriser les fournisseurs alternatifs à s'approvisionner sur le marché pour la totalité de leurs volumes.

Cette **demande** a été **rejetée par la CRE** le 26 mars 2020 ⁽²⁾ ce qui a conduit les fournisseurs intéressés à saisir le Conseil d'État en référé. Le 17 avril 2020, **le Conseil d'État a également rejeté cette requête** au motif que la condition d'urgence n'était pas satisfaite ⁽³⁾. **En revanche**, saisi en référé par les sociétés Total direct énergie, Gazel énergie et Vattenfall, **le tribunal de commerce de Paris** a considéré le 20 mai 2020 que **les conditions d'activation de la clause de force majeure étaient réunies** et a enjoint à EDF de ne plus s'opposer à la suspension de ce contrat.

Le rapporteur rappelle son opposition au dispositif d'ARENH qui contribue à fragiliser la situation financière d'EDF. Il observe que les fournisseurs alternatifs réclamant une activation de la clause de force majeure quand les prix sur le marché de l'électricité sont bas sont les mêmes qui sollicitaient il y a quelques mois un relèvement du plafond de l'ARENH lorsque les prix sur le marché de l'électricité étaient élevés. **Déjà contestable dans son principe, l'ARENH ne saurait - de surcroît - être un dispositif à sens unique faisant peser l'intégralité de la charge et des risques sur EDF. Loin d'être optimal, ce dispositif ne devrait pas être prolongé au-delà du 31 décembre 2025 et, s'il devait être maintenu, son régime devrait être modifié en s'affranchissant du dogme européen de la concurrence.**

(1) Depuis le 1^{er} janvier 2020, ce plafond peut être relevé jusqu'à 150 TWh par an par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie pris après avis de la CRE.

(2) Délibération n° 2020-071 du 26 mars 2020 portant communication sur les mesures en faveur des fournisseurs prenant en compte des effets de la crise sanitaire sur les marchés d'électricité et de gaz naturel.

Si la CRE a rejeté la demande d'activation de la clause de force majeure, elle a en revanche supprimé (pour l'année 2020) les pénalités pour demande excessive d'ARENH et demandé aux gestionnaires de réseaux et à EDF de répliquer, vis-à-vis des fournisseurs qui en feront la demande, les facilités de paiement octroyées aux entreprises par l'ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020.

(3) Conseil d'État, 17 avril 2020, n° 439949, Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG) et Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE).

Cette chute des prix du marché de gros de l'électricité aura une **incidence forte** sur le montant des charges du service public de l'énergie. D'après les éléments transmis par la DGEC, ce second surcoût varie selon les énergies renouvelables mais s'établirait aux environs de **550 millions d'euros**.

Ajoutée au premier surcoût (777 millions d'euros), cette seconde augmentation (550 millions d'euros) conduit à **anticiper un accroissement de 1 327 millions d'euros des charges du service public de l'énergie en 2021**. Cette estimation constitue cependant une hypothèse « haute » et le surcoût final pourrait être plus limité.

Ces dépenses supplémentaires interviendront en 2021 et non en 2020 en raison des modalités de détermination et de règlement de ces charges. Les paiements effectués en 2020 correspondent effectivement au règlement des charges de service public de l'énergie constatées au titre de 2018, à la mise à jour des charges de service public de l'énergie prévisionnelles au titre de l'année de 2019 et aux charges de service public de l'énergie prévisionnelles au titre de l'année 2020.

Cette situation illustre la fragilité du dispositif actuel de soutien aux énergies renouvelables qui fait supporter à l'État le coût des variations des prix du marché de l'électricité. L'exploitant d'énergies renouvelables n'est effectivement pas exposé à ce risque de prix puisqu'il bénéficie d'une garantie de rémunération. Comme le rapporteur et la Cour des comptes l'ont déjà indiqué et regretté plusieurs fois, **l'absence de partage des risques entre l'État et l'exploitant est hautement regrettable.**

La situation actuelle illustre une autre fragilité de ce dispositif liée à l'absence de protection de l'État vis-à-vis des conséquences dommageables des épisodes de prix négatifs sur les marchés de l'électricité pour les contrats de soutien aux énergies renouvelables conclus avant 2016.

c. Les prix négatifs sur le marché de l'électricité, un nouveau risque budgétaire ?

Depuis le début de la crise sanitaire, **de nombreux épisodes de prix négatifs ont été observés sur le marché des prix de gros de l'électricité et leur succession est susceptible de représenter, à moyen terme, un coût significatif pour les finances publiques.** L'ampleur de ce coût variera selon les contrats souscrits par les exploitants (éoliens et photovoltaïques) d'énergies renouvelables électriques, comme l'atteste l'exemple éolien suivant :

Pour les contrats éoliens conclus sous le régime de l'arrêté du 13 décembre 2016 et des arrêtés postérieurs, un mécanisme de « prime » (figurant aux articles R314-35 et R314-39 du code de l'énergie) limite l'incidence des situations de prix négatifs sur le montant des charges de service public de l'énergie. En période de prix négatif, le complément de rémunération versé habituellement à l'exploitant ne s'applique pas et celui-ci ne doit injecter aucune électricité dans le réseau.

En contrepartie, au-delà de 20 heures de prix négatifs sur l'année (et de 15 heures pour le photovoltaïque), l'exploitant reçoit une prime spécifique versée par EDF-OA en année N+ 1 au moment de la régularisation du complément de rémunération. **Pour l'heure, aucune prime n'a pas été versée** en 2018 (au titre de l'exercice 2017) et en 2019 (au titre de l'exercice 2018) mais des premiers versements sont possibles en 2020 (au titre de l'exercice 2019) et, de manière plus importante, en 2021 (au titre de l'exercice 2020) puisqu'à la mi-avril 2020, le contingent de 20 heures de prix négatifs a déjà été dépassé.

Pour les contrats éoliens conclus sous un régime antérieur à l'arrêté du 13 décembre 2016, aucun système de prime n'existe. En période de prix négatifs, l'exploitant continue d'injecter l'électricité produite dans le réseau sans que cela ait une incidence sur sa rémunération. **EDF-OA (puis l'État** au travers des charges de service public de l'énergie) **rémunère l'exploitant sur la base de son tarif garanti et, en complément, vend à perte l'électricité produite. Aucun dispositif de régulation n'existe.** Dans ces circonstances, le coût pour la collectivité de l'électricité ainsi injectée dans le réseau est égal à la rémunération versée à l'exploitant majorée du coût de la vente à perte sur le marché. **Cette situation est problématique au regard de la part dominante des contrats éoliens antérieurs à 2016 dans la masse des contrats en cours d'exécution. Ainsi, selon EDF-OA, sur les 1 503 contrats éoliens en cours d'exécution, 1 380 ont été conclus sous un régime antérieur à l'arrêté du 13 décembre 2016 et sont donc dénués de tout dispositif de régulation en période de prix négatifs.**

Interrogé sur ce sujet, EDF-OA a indiqué au rapporteur ne pas pouvoir anticiper les montants en jeu.

Le rapporteur sera vigilant sur ce point et invite l'État à négocier sans tarder un avenant aux contrats antérieurs à l'arrêté du 13 décembre 2016 en vue de limiter les surcoûts supportés par la puissance publique en période de prix négatifs. L'absence d'avenant exposerait l'État à un risque budgétaire dont le coût est possiblement élevé.

À ce titre, il note avec intérêt que lors de son audition du 30 avril 2020 devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire, a indiqué vouloir engager des « réflexions profondes sur le fonctionnement de ces marchés, tant au plan national qu'europpéen »⁽¹⁾.

(1) Assemblée nationale, commission des affaires économiques, vidéo de l'audition du 30 avril 2020 : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8999907_5eaac2a897298.commission-des-affaires-economiques--mme-elisabeth-borne-ministre-de-la-transition-ecologique-et-s-30-avril-2020 .

2. Le programme 345 *Service public de l'énergie* : des dépenses également appelées à être majorées à compter de 2021

La loi de finances pour 2020 a doté le programme 345 de 2 673,4 millions d'euros en CP et de 2 596,24 millions d'euros en AE. Ces montants sont répartis entre les sept actions suivantes :

VENTILATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345

(en millions d'euros)

	LF 2020 - AE	LF 2020 - CP
Solidarité avec les zones non-interconnectées au réseau métropolitain - action n° 1	1 760,14	1 760,14
Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique - action n° 2	32,87	32,87
Soutien à la cogénération - action n° 3	748,51	748,51
Frais de support - action n° 5	40,72	40,72
Médiateur de l'énergie - action n° 6	5	5
Fermeture de la centrale de Fessenheim - action n° 7	0	77
Contentieux – action n° 8	9	9
Total :	2 596,24	2 673,24

La crise sanitaire est susceptible d'avoir peu d'effets sur l'exécution 2020 du programme 345 mais pèsera sur ce programme en 2021.

En 2020, plusieurs actions ne seront pas impactées par le contexte actuel comme l'action Frais de support (qui sert au paiement des intérêts à EDF du remboursement d'un déficit antérieur de compensation) et l'action relative au versement d'une indemnité à EDF au titre de la fermeture anticipée de la centrale de Fessenheim.

À compter de 2021, la crise sanitaire devrait en revanche avoir une incidence sur l'exécution des actions de Soutien à la cogénération et de Solidarité avec les zones non-interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain.

S'agissant de la cogénération, la DGEC a estimé que la crise sanitaire est susceptible de conduire à une sous-consommation d'environ 70 millions d'euros.

S'agissant des ZNI, l'effet est incertain et la DGEC a indiqué au rapporteur « ne pas y voir clair ». Plusieurs facteurs contraires s'opposent. Certaines dépenses pourraient être minorées. Un ralentissement des mesures de distribution et d'installation d'équipements énergétiquement performants est ainsi attendu en raison des difficultés d'acheminement de ces matériels et d'organisation des chantiers.

L'effet de la crise sanitaire sur les dépenses relatives aux contrats d'achat est en revanche incertain. Dans les ZNI, les fluctuations du prix des marchés de gros de l'électricité sont sans effet sur le montant des charges de service public de l'énergie. EDF-OA a indiqué au rapporteur que « le montant de ces compensations équivaut à la différence entre le prix d'achat garanti au producteur par le contrat d'obligation d'achat et la part représentant les coûts de production dans les tarifs de vente réglementés de l'électricité dans le territoire concerné ». L'incidence de la crise sanitaire sur ces coûts de production étant pour l'heure inconnue, son effet sur le montant de ces compensations ne peut pas être anticipé.

En 2021, après la clôture du CAS *Transition énergétique*, il est possible que le programme 345 accueille les dépenses de charges du service public de l'énergie aujourd'hui supportées par ce CAS. De ce fait, ce programme subira probablement l'effet du renchérissement de ces dépenses (cf. *supra*).

3. Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* : une probable sous-consommation des crédits en attendant les effets du plan de relance

La loi de finances pour 2020 a doté le programme 174 de 2 398,80 millions d'euros en CP et de 2 488,61 millions d'euros en AE. Ces montants sont répartis entre les six actions suivantes :

VENTILATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

	LF 2020 AE	LF 2020 CP
Politique de l'énergie (action n° 1)	44,52	14,49
Accompagnement de la transition énergétique (action n° 2) (<i>nouveau</i>)	1 271,9	1 212,12
Aides à l'acquisition de véhicules propres (action n° 3) (<i>nouveau</i>) ⁽¹⁾	797	797
Gestion économique et sociale de l'après-mines (action n° 4)	339,86	339,86
Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air (action n° 5)	33,88	33,88
Soutien (action n° 6)	1,45	1,45
Total :	2 488,61	2 398,80

a. Les aides à l'acquisition de véhicules propres : une consommation des crédits appelée à être soutenue par le récent plan de soutien à l'automobile

Dans la loi de finances pour 2020, 797 millions d'euros sont dédiés au financement de la prime à la conversion automobile (soutenant le remplacement des véhicules anciens et polluants par des véhicules plus récents et moins polluants) et du bonus écologique (soutenant l'achat de véhicules électriques neufs).

En l'absence de plan de relance, ces crédits auraient été largement sous-exécutés en raison des effets de la crise sanitaire et, pour la prime à la conversion, des difficultés propres à ce dispositif.

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

En effet, avant la crise sanitaire, la prime à la conversion était un dispositif en échec. La dynamique observée en 2018 (256 000 primes versées) et 2019 (350 000 primes versées) s’est interrompue depuis le 1^{er} août 2019 et l’entrée en application de nouveaux critères d’éligibilité (très restrictifs) définis par le décret n° 2019-737 du 16 juillet 2019. Si 28 009 primes avaient été versées en juin 2019, seules 9 341 l’ont été en janvier 2020. **La prime à la conversion était en échec avant la crise sanitaire et l’objectif du versement de 200 000 primes en 2020 était compromis.** La crise sanitaire a aggravé les difficultés de ce dispositif en faisant fortement chuter le marché de l’automobile ⁽¹⁾.

En l’absence de plan de soutien, la crise sanitaire aurait également limité l’attrait du bonus écologique et fragilisé le respect des objectifs fixés (100 000 primes versées en 2020) même si les ventes de véhicules électriques ont été, en mars et avril 2020, moins affectées par le contexte sanitaire que les ventes de véhicules thermiques ⁽²⁾.

Le « plan de soutien à l’automobile, pour une industrie verte et compétitive », présenté le 26 mai 2020 par le Président de la République, devrait cependant soutenir le secteur automobile et permettre une importante consommation des crédits finançant la prime à la conversion et le bonus écologique voire conduire à une surconsommation de ces crédits puisque le coût prévisionnel des mesures annoncées est estimé à 1 335 millions d’euros en 2020 ⁽³⁾.

(1) Selon les données publiées par le Comité des constructeurs français d’automobile, « avec 9 496 immatriculations sur les quatre premiers mois de 2020, le marché français des véhicules utilitaires légers neufs (moins de 5,1 tonnes) est en baisse de 42,2 % en données brutes et de 42,9 % à nombre de jours ouvrés comparable par rapport aux quatre premiers mois de 2019. » Le repli du marché de l’occasion est significatif mais moins important (-24,4 % par rapport aux 4 premiers mois de 2019).

Cf. Comité des constructeurs français d’automobile, « Le marché automobile français en avril 2020, mai 2020. »

(2) Selon les données publiées par l’Association nationale pour le développement de la mobilité électrique, les ventes de véhicules électriques ont progressé de 10 % en mars 2020 (par rapport à mars 2019) puis ont chuté de 67 % en avril 2020 (par rapport à avril 2019).

Cf. Association nationale pour le développement de la mobilité électrique, Baromètre mensuel de la mobilité électrique, avril 2020 et mai 2020.

(3) Dossier de presse du plan de soutien à l’automobile, pour une industrie verte et compétitive, p. 10.

« Le plan de soutien à l'automobile, pour une industrie verte et compétitive »

Doté de 8 milliards d'euros (dont un prêt de 5 milliards d'euros garanti par l'État en faveur de Renault), ce plan poursuit trois objectifs :

- renouveler le parc automobile français en faveur des véhicules propres ;
- investir pour inventer et produire en France les véhicules de demain ;
- soutenir les entreprises en difficulté et protéger leurs salariés.

L'objectif de « renouvellement du parc automobile français en faveur des véhicules propres » repose notamment sur un renforcement du bonus écologique et de la prime à la conversion.

À compter du 1er juin et jusqu'à la fin de l'année 2020 : le bonus en faveur des véhicules électriques neufs acquis par les particuliers est porté de 6 000 à 7 000 euros pour les véhicules d'un montant inférieur ou égal à 45 000 euros ; le bonus des véhicules électriques neufs (d'une valeur inférieure à 45 000 euros) pour les flottes d'entreprises est porté à 3 000 à 5 000 euros pour les véhicules particuliers et les véhicules utilitaires légers ; et un bonus de 2 000 euros est institué pour l'achat de véhicules hybrides rechargeables d'un montant inférieur ou égal à 50 000 euros.

Le coût de ces mesures est estimé à 535 millions d'euros en 2020.

La prime à la conversion est également renforcée. À compter du 1er juin et jusqu'à la fin de l'année 2020 : le critère de revenu fiscal de référence par part conditionnant l'éligibilité à la prime à la conversion est relevé de 13 489 euros à 18 000 euros (ce qui couvre les trois quarts de la population) ; le critère d'éligibilité du véhicule à mettre au rebut est assoupli pour inclure les véhicules Crit'air 3 () (ce qui couvre la moitié du parc automobile) ; le montant de la prime à la conversion est porté de 1 500 à 3 000 euros pour l'achat d'un véhicule thermique et de 2 500 à 5 000 euros pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable dont l'autonomie est supérieure à 50 kilomètres. Ces mesures exceptionnelles ne seront appliquées qu'aux 200 000 premières primes à la conversion. Lorsque ce niveau sera atteint, le barème antérieur sera rétabli. Par ailleurs, les opérations de transformation d'un moteur thermique en un moteur électrique, dite « retrofit électrique », deviennent éligibles à la prime à la conversion (à hauteur de 3 000 euros maximum) au même titre que l'achat d'un véhicule électrique d'occasion. Enfin, des mesures spécifiques à la filière des véhicules industriels seront prises dans un second temps.

Le coût de ces mesures est estimé à 800 millions d'euros en 2020.

Source : dossier de presse du plan de soutien à l'automobile, pour une industrie verte et compétitive

b. L'effet de la crise sanitaire sur les autres dépenses du programme 174 est hétérogène et dépendra des effets du prochain plan de relance

L'effet de la crise sanitaire sur les autres dépenses du programme 174 est hétérogène.

Le **contexte actuel** devrait ainsi être **sans effet sur le coût** (822 millions d'euros) **du chèque énergie** soutenant les ménages modestes dans le règlement de leurs factures d'énergie. En revanche, **la crise sanitaire devrait peser sur les dépenses de prime de transition énergétique** (estimées à 390 millions d'euros dans la loi de finances initiale) et sur les prestations sociales relevant de l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines* (estimées à 339 millions d'euros dans la loi de finances initiale).

Créée par loi de finances pour 2020, la **prime de transition énergétique** vise à soutenir les ménages modestes dans la réalisation de leurs travaux de rénovation énergétique. Un objectif de 200 000 primes attribuées était retenu pour 2020. **A la date du 24 mai 2020**, et selon les données communiquées par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) **35 830 demandes de primes ont été reçues pour un montant de 159 millions d'euros et le versement de 2 944 primes a été engagé pour un montant représentant 6,9 millions d'euros.**

L'ANAH a indiqué travailler sur deux hypothèses d'évolution de cette prime en 2020. Une hypothèse basse envisage la réception de 116 300 demandes et l'attribution de 104 700 primes pour un montant de 440 millions d'euros. Une hypothèse haute anticipe la réception de 150 670 demandes et l'attribution de 135 600 primes pour un montant de 570 millions d'euros. Interrogée également à ce sujet, la DGEC a indiqué retenir des hypothèses de coût comprises entre 362 et 473 millions d'euros sans préciser le nombre de bénéficiaires.

Si une incertitude demeure sur les montants devant être consommés, **il semble que l'objectif initial de primes à accorder (200 000) ne puisse être atteint** en raison des effets de la crise sanitaire et peut-être aussi de la grande complexité de ce dispositif soulignée par le rapporteur au moment de l'examen du projet de loi de finances.

La crise sanitaire est également susceptible d'avoir une influence sur les crédits de **l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines*** dédiée au financement de **prestations sociales** (chauffage, logement, préretraites, retraites, etc.) **en faveur des anciens mineurs** et de leurs ayants-droit. Versées principalement par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, ces mesures bénéficient à une population âgée dont une part importante réside dans les régions Grand Est et Hauts-de-France, très touchées par l'épidémie. Si la DGEC a indiqué ne pas anticiper de sous-consommation des crédits de cette action, le rapporteur craint un nombre important de décès d'allocataires dans ces territoires, ce qui minorerait la consommation des crédits de cette action.

Ces différentes anticipations ne prennent pas en compte les effets du plan de relance devant être présenté en septembre 2020. D’ores et déjà, la filière des énergies renouvelables, celle des collectivités concédantes et régions (intervenant notamment en matière de chaleur), celle du bâtiment et la Fédération des services énergie environnement ont sollicité des mesures spécifiques de soutien (1).

L’association Régions de France demande pour sa part un new deal industriel et environnemental reposant notamment sur « un déploiement massif, sur les territoires, des dispositifs d’aide à l’amélioration de l’efficacité énergétique de l’habitat et des bâtiments » (2). Le Haut conseil pour le climat appelle de son côté à « intégrer l’urgence climatique à la sortie de crise » en orientant « les nouveaux investissements vers l’efficacité énergétique (dans l’industrie, le logement et le tertiaire) et les infrastructures bas-carbone (énergie et transports décarbonés, réseaux adaptés) » afin que les « jours d’après » soient aussi « ceux de l’après-carbone » (3).

Si les termes de ce prochain plan de relance ne sont pas encore arrêtés, il est cependant probable que certaines de ses actions s’appuient sur les crédits relevant du programme 174 en vue de financer notamment de nouvelles actions de soutien à la rénovation énergétique.

c. L’effet de la crise sanitaire sur les dépenses fiscales rattachées au programme 174

Le programme 174 sert de support à **26 dépenses fiscales** pour un coût prévisionnel de 3 758 millions d’euros en 2020. Les deux premières dépenses fiscales sont le taux réduit de TVA pour les travaux d’amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d’habitation (1 250 millions d’euros) et le Crédit d’impôt pour la transition énergétique (CITE, 1 100 millions d’euros). **Si la consommation des crédits dédiée au CITE devrait être proche des prévisions (la dépense 2020 correspond aux travaux réalisés en 2019), celle relative au taux réduit de TVA devrait être réduite par la crise sanitaire.**

Par ailleurs, certaines organisations professionnelles appellent à la création de nouvelles dépenses fiscales soutenant la transition énergétique. La Fédération nationale des collectivités concédantes et régions préconise ainsi un abaissement de 20 à 7 % du taux de TVA sur les raccordements.

(1) Cf. communiqués de presse et dossiers du Syndicat des énergies renouvelables (25 mars 2020), d’Enerplan (13 mai 2020), de France énergie éolienne (13 mai 2020), de la Plateforme automobile (2 et 17 avril 2020), de la Fédération des Services Énergie Environnement (25 mai 2020) et appel de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régions pour un abaissement de 20 à 7 % du taux de TVA sur les raccordements.

(2) Les régions de France, Plan de relance de l’économie : les Régions proposent un new deal industriel et environnemental, 6 avril 2020.

(3) Haut conseil pour le climat, Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir, Accélérer la transition juste pour renforcer notre résilience aux risques sanitaires et climatiques, rapport spécial, avril 2020, pp. 7 et 14.

4. Le CAS **FACÉ** : une probable sous-consommation des crédits

La loi de finances pour 2020 a doté le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* de 360 millions d'euros en dépenses et de 377 millions d'euros en recettes.

Les recettes du CAS ne devraient pas être affectées par la crise sanitaire puisqu'elles proviennent, en application de l'article L. 2224-31-I *bis* du code général des collectivités territoriales, des contributions des gestionnaires des réseaux publics de distribution (essentiellement Enedis).

Les **dépenses** sont réparties entre les programmes 793 et 794 selon les montants suivants :

VENTILATION DES CRÉDITS DU CAS **FACÉ**

(en millions d'euros)

	LF 2020 (AE et CP)
Programme 793 - <i>Électrification rurale</i>	355,20
Programme 794 - <i>Opérations de maîtrise de la demande d'électricité</i>	4,8
Total :	360

La crise sanitaire devrait avoir pour effet de **réduire le nombre de chantiers** engagés et donc de limiter la consommation des crédits dans des proportions non encore mesurables.

C. LA NÉCESSAIRE RÉORIENTATION DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

En dépit de la crise sanitaire, le Gouvernement n'entend pas remettre en cause sa politique énergétique alors que celle-ci devrait être profondément réorientée.

1. Le maintien annoncé de la politique suivie

À deux reprises, Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et sanitaire, a indiqué que la crise sanitaire actuelle ne compromettrait pas la poursuite de la politique actuelle. Le 7 avril 2020, lors de son audition devant la commission des affaires économiques du Sénat, elle a déclaré que « nous maintenons le cap de notre PPE [programmation pluriannuelle de l'énergie] et de notre SNBC [Stratégie nationale bas carbone] : la crise sanitaire n'efface pas la crise climatique et écologique. La poursuite de la décarbonation et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) est indispensable »⁽¹⁾. Le 30 avril 2020, elle a indiqué, lors de son audition devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, que « la crise actuelle conforte la stratégie que nous avons engagée »⁽²⁾.

(1) Sénat, commission des affaires économiques, compte-rendu de l'audition du 7 avril 2020 : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200406/ecos.html#toc4>.

(2) Assemblée nationale, commission des affaires économiques, vidéo de l'audition du 30 avril 2020 : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8999907_5eaac2a897298.commission-des-affaires-economiques--mme-elisabeth-borne-ministre-de-la-transition-ecologique-et-s-30-avril-2020.

Dans le prolongement de cette déclaration, **les décrets présentant le contenu de la PPE et de la SNBC ont été publiés au Journal officiel du 23 avril 2020** ⁽¹⁾.

Prévue pour couvrir la période 2019-2028 (sous la forme de 2 périodes distinctes, 2019-2023 et 2024-2028), la PPE prévoit de réduire la part du nucléaire dans la production électrique à 50 % en 2035 (contre plus de 70 % en 2019), de porter la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité à 36 % en 2028 (contre 21 % en 2019) et de réduire de 40 % la consommation d'énergies fossiles en 2030. La SNBC constitue pour sa part la « feuille de route de la France pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à 2050 » ⁽²⁾.

En matière électrique, **la politique retenue repose sur le développement marqué des énergies renouvelables alors même que ce choix s'est jusqu'à présent révélé être dispendieux et peu efficace.**

Le développement soutenu des énergies renouvelables a fait l'objet de nombreux travaux récents et le rapporteur renvoie sur ce sujet au rapport de la commission d'enquête sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique ; à son propre rapport sur le coût du soutien financier apporté par l'État aux éoliennes ; au premier rapport annuel du comité de gestion des charges de service public de l'électricité et au rapport de la Cour des comptes sur le soutien aux énergies renouvelables ⁽³⁾. Il rappelle simplement que, selon le comité de gestion des charges de service public de l'électricité, « le montant total des engagements pris par l'État entre le début des années 2000 et fin 2018 en matière de dispositifs de soutien aux énergies renouvelables électriques et à la cogénération au gaz naturel en métropole continentale, et financés au titre des charges de service public de l'énergie est compris entre 138 et 149 Md€[milliards d'euros] » ⁽⁴⁾.

(1) Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie et décret n° 2020 – 457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

(2) Ministère de la transition écologique et solidaire, communiqué de presse du 23 avril 2020 et document « La SNBC en 10 points ». L'objectif de « neutralité carbone » « signifie que les émissions nationales de gaz à effet de serre devront être inférieures ou égales aux quantités de gaz à effet de serre absorbées sur le territoire français par les écosystèmes gérés par l'homme (forêts, prairies, sols agricoles...) et certains procédés industriels (capture et stockage ou réutilisation du carbone). L'objectif est également de réduire l'empreinte carbone de la consommation des Français, qui inclut les émissions associées aux biens importés. »

(3) Assemblée nationale, commission d'enquête sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique, rapport n° 2195, Mme Marjolaine Meynier-Millefert (rapporteuse) et M. Julien Aubert (président), 25 juillet 2019.

Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport n° 1990 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, annexe n° 18, M. Julien Aubert (rapporteur), 5 juin 2019.

Rapport annuel du Comité de gestion des charges de service public de l'électricité, exercice 2018.

Cour des comptes, Le soutien aux énergies renouvelables, mars 2018.

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

En dépit de son coût élevé, cette politique n'est pas efficace. Si les énergies renouvelables électriques se développent, les émissions de gaz à effet de serre de la France ne respectent pas la trajectoire souhaitée. Comme le Haut conseil pour le climat l'a observé en juin 2019 dans son premier rapport, « la réduction réelle des émissions de GES, de 1,1 % par an en moyenne pour la période récente, est quasiment deux fois trop lente par rapport au rythme nécessaire pour la réalisation des objectifs »⁽¹⁾.

Ce résultat décevant s'explique par le fait que **la politique suivie se trompe de cible. Le développement onéreux des énergies renouvelables électriques est effectivement sans effet sur le climat puisqu'il revient à remplacer une production électrique faiblement émettrice de GES (la production électrique d'origine nucléaire) par une autre production électrique faiblement émettrice de GES (la production électrique d'origine renouvelable). Les importants moyens consacrés au développement des énergies renouvelables électriques font défaut pour développer des politiques soutenant réellement la réduction des émissions de GES dans les secteurs fortement émetteurs (le transport, les bâtiments, l'agriculture et l'industrie manufacturière).**

D'où proviennent les émissions de gaz à effet de serre de la France ?

Selon le Haut conseil pour le climat, « les émissions nationales de la France sont estimées à 445 MtCO_{2e} ⁽²⁾ pour 2018. » Ces émissions sont imputables au **secteur des transports (31 %, 137 MtCO_{2e})**, aux **bâtiments (19 %, 84 MtCO_{2e})**, à **l'agriculture (19 % des émissions, 86 MtCO_{2e})** et à **l'industrie manufacturière (18 %, 79 MtCO_{2e})**.

Les émissions du secteur des transports « proviennent du transport de voyageurs (60 % des émissions de ce secteur), du transport des marchandises (21 %), et des véhicules utilitaires légers (19 %) ».

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

2. La nécessité de réorienter la politique énergétique vers les activités énergétiques contribuant à réduire les émissions de gaz à effet de serre

Le rapporteur plaide pour une réorientation du soutien public en faveur d'actions à fort impact en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En ce sens, la politique énergétique devrait être réorientée vers trois objectifs : l'habitat, les transports et le développement des filières émergentes d'énergies renouvelables (l'hydrogène par exemple).

La volonté de soutenir la **rénovation énergétique** est partagée par l'ensemble des acteurs publics mais **les financements ne sont pas à la hauteur des enjeux.** Le plan 2019 de rénovation énergétique des bâtiments prévoit ainsi de mobiliser 3 milliards d'euros sur cinq ans pour « rénover toutes les passoires

(1) Haut conseil pour le climat, Agir en cohérence avec les ambitions, juin 2019, p. 14.

(2) Millions de tonnes équivalent CO₂.

thermiques du parc social durant le quinquennat (500 000) »⁽¹⁾, de consacrer un milliard d'euros sur 5 ans à la rénovation énergétique des bâtiments de l'État et d'affecter 1,2 milliard d'euros à l'Agence nationale de l'habitat pour rénover 75 000 logements par an. Le montant cumulé de ces trois actions quinquennales (5,2 milliards d'euros) est inférieur au montant du soutien aux énergies renouvelables inscrit dans la loi de finances pour 2020 (5,4 milliards d'euros au titre du programme 764).

Un constat similaire peut être fait concernant les moyens dégagés en matière de transport et de promotion de l'hydrogène. Le budget de la prime à la conversion inscrit dans la loi de finances pour 2020 s'établit à 400 millions d'euros en 2020 (avant l'engagement du plan de soutien précité, cf. *supra*) et le plan hydrogène est sous doté (au plus 500 millions d'euros sur cinq ans).

Dans des domaines fortement émetteurs de GES, le soutien public est très insuffisant. **Les actions en faveur de l'habitat, des transports et des filières émergentes d'énergies renouvelables devraient être fortement soutenues par une profonde réorientation des financements publics rendue possible par les économies à réaliser sur les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables électriques.**

Les aides aux énergies renouvelables matures devraient ainsi être supprimées. Le rapporteur renouvelle à ce titre ses propositions formulées lors du Printemps de l'évaluation 2019 et défendues - sous forme d'amendements - lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020. Il préconise toujours d'appliquer un moratoire sur l'éolien terrestre ou, à défaut, de réviser fortement les conditions de soutien à cette énergie en renforçant la concurrence et en prévenant la survenance de sur-rentabilités. Il invite également le Gouvernement à se saisir de l'examen des conditions de résiliation ou de renégociation des contrats d'obligation d'achat de l'électricité solaire conclus avant le moratoire de 2010 dont le coût extrêmement élevé a été souligné par le premier rapport du comité de gestion des charges de service public de l'énergie.

L'engagement du prochain plan de relance pourrait reposer sur ces orientations.

(1) *Plan de rénovation énergétique des bâtiments, 2019, p. 36.*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Julien Aubert, rapporteur spécial sur les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables : énergie, climat et après mines, service public de l'énergie, financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, transition énergétique.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES ET QUESTIONNAIRES TRANSMIS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Personne auditionnée (en vidéo-conférence) :

– M. Laurent Michel, ministère de la transition écologique et solidaire, directeur général de l'énergie et du climat.

Questionnaires transmis par le rapporteur spécial :

- Agence de services et de paiement ;
- Agence nationale de l'habitat ;
- EDF Obligation d'achat ;
- Fédération nationale des collectivités concédantes et régies ;
- Ministère de la transition écologique et solidaire, Direction générale de l'énergie et du climat.

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– **Association nationale pour le développement de la mobilité électrique**, Le marché automobile électrique français (publication mensuelle) ;

– **Cour des comptes**, notes d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission Écologie, développement et mobilité durables, du compte d'affectation spéciale Transition énergétique et du compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ;

– **Comité des constructeurs français d'automobile ***, Le marché automobile français (publication mensuelle) ;

– **Haut conseil pour le climat**, Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir, Accélérer la transition juste pour renforcer notre résilience aux risques sanitaires et climatiques ;

– **Rapport annuel de performance de la mission Écologie**, développement et mobilité durables, du compte d'affectation spéciale Transition énergétique et du compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*