



N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 17

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

**ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS MINES
SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE
FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS
POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

Rapporteur spécial :
M. JULIEN AUBERT
Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	9
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE - LE PROGRAMME 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE : DES CHARGES EN BAISSSE MAIS RESTANT À UN NIVEAU ÉLEVÉ, VOIRE TROP ÉLEVÉ AU REGARD DES PRIX ATTENDUS SUR LES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE	13
I. DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ATTENDUES EN BAISSSE DE 700 MILLIONS D'EUROS EN RAISON DE LA FORTE HAUSSE DES PRIX SUR LES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE	13
A. DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ATTENDUES EN BAISSSE DE 700 MILLIONS D'EUROS EN 2022	13
1. Le niveau des charges attendues en 2022	13
2. La répartition des charges attendues en 2022	14
a. Les charges attendues en baisse	15
b. Les charges attendues en hausse	15
B. EN 2022, LA HAUSSE DES PRIX SUR LES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE NEUTRALISERA LA CROISSANCE NATURELLE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE IMPUTABLE À L'EXTENSION DU PARC SOUTENU	17
1. La baisse des charges de service public de l'énergie s'explique par la forte hausse des prix de l'énergie observée en 2021 et attendue en 2022	17
2. Cette évolution neutralisera en 2022 la croissance naturelle des charges de service public de l'énergie imputable à l'extension du parc des énergies renouvelables aidées	18
II. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE RESTENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ ET LEUR POTENTIEL DE BAISSSE EN 2022 N'EST PAS PLEINEMENT EXPLOITÉ	20
A. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE RESTENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ	20
1. Des engagements élevés	20
2. Des engagements élevés sur la durée	21

B. LE POTENTIEL DE BAISSÉ DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE EN 2022 N'EST PAS PLEINEMENT EXPLOITÉ.....	22
1. La délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 7 octobre 2021 anticipe une baisse des charges de service public de l'énergie en 2022 nettement supérieure à 700 millions d'euros	22
2. L'amplification de la baisse des charges de service public de l'énergie offre l'opportunité de financer des mesures complémentaires d'accompagnement de la transition écologique	23

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES : DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE PORTÉS PAR LE FINANCEMENT DE MAPRIMERÉNOV' ET DU CHÈQUE ÉNERGIE.....

25

A. MAPRIMERÉNOV' : DES CRÉDITS EN FORTE CROISSANCE POUR UN SUCCÈS PAS SI INCONTESTABLE QUE CELA	26
1. MaPrimeRénov' : un succès pas si incontestable que cela	26
a. MaPrimeRénov' : une importante progression des crédits	26
b. MaPrimeRénov' : un succès relatif en direction des particuliers	26
c. MaPrimeRénov' : un échec en direction des copropriétés	28
d. MaPrimeRénov' : quel financement au-delà de 2022 ?	29
B. LE CHÈQUE ÉNERGIE : UNE DÉPENSE EN HAUSSE APPELÉE À FAIRE L'OBJET D'UNE REVALORISATION COMPLÉMENTAIRE HORS DU PLF	29
a. Une dépense en hausse.....	29
b. Une prochaine revalorisation exceptionnelle du chèque énergie hors du PLF : une mesure bienvenue mais insuffisante	30
C. L'ACTION N° 3 AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : MOINS D'AIDES, PLUS DE CONTRAINTES	31
1. Les crédits soutenant l'acquisition de véhicules propres sont stables dans la mission <i>Écologie, mobilité et développement durables</i> mais en retrait lorsqu'on additionne ces crédits avec ceux de la mission <i>Plan de relance</i>	32
2. Une stabilisation des crédits inopportune alors que des contraintes croissantes pèsent sur le secteur automobile	32
D. L'ACTION 4 GESTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'APRÈS-MINES : DES CRÉDITS EN BAISSÉ LOGIQUE MAIS LES TENSIONS SUR LA TRÉSORERIE DE L'ANGDM SONT PRÉOCCUPANTES.....	35
E. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 174 : DES DÉPENSES COMPOSITÉS PRÉSENTANT DES ÉVOLUTIONS VARIABLES	36
1. L'action 1 <i>Politique de l'énergie</i> : des dépenses composites en nette hausse	36
2. Les actions 5 <i>Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air</i> et 6 <i>Soutien</i> : des dépenses limitées, des évolutions variables	38
F. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174	40

TROISIÈME PARTIE - LE CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE : DES DÉPENSES STABLES	43
I. LE PROGRAMME 793 ÉLECTRIFICATION RURALE : DES CRÉDITS STABLES, DES RESTES À PAYER ÉLEVÉS	44
II. LE PROGRAMME 794 OPÉRATIONS DE MAÎTRISE DE LA DEMANDE D'ÉLECTRICITÉ, DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ PAR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES OU DE PRODUCTION DE PROXIMITÉ DANS LES ZONES NON-INTERCONNECTÉES : DES CRÉDITS CROISSANTS MAIS LIMITÉS	45
QUATRIÈME PARTIE - DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE COMPLÈTENT LES CRÉDITS DU PROGRAMME 174 ET DU CAS FACÉ MAIS EN PERTURBENT LA LISIBILITÉ	47
I. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE COMPLÉTANT LES ACTIONS DU PROGRAMME 174 : L'AIDE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS ET L'AIDE À L'ACHAT DE VÉHICULES PROPRES. ..	47
A. L'AIDE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS	47
B. L'AIDE À L'ACHAT DE VÉHICULES PROPRES	47
II. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE SOUTENANT LE FACÉ : L'AMÉLIORATION DE LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX	47
SUIVI DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2021	49
LISTE ACTUALISÉE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances du (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 94 % des réponses relatives aux programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie* et au compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les politiques publiques mises en œuvre par le ministère de la transition écologique (MTE) sont financées par la mission *Écologie, développement et mobilité durables* et par un compte d'affectation spéciale. Ce rapport spécial présente une partie de ces crédits, à savoir ceux inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 au titre des programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie* et du compte d'affectation spéciale (CAS) *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*.

Les crédits concernés s'établissent à **12 429,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **12 06,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** ; soit un montant globalement stable **par rapport à la loi de finances initiale (LFI)** pour 2021 (– 0,5 % en AE et + 0,3 % en CP). **La permanence de ces montants masque cependant des orientations divergentes selon les supports budgétaires.**

Ainsi :

– les crédits du **programme 345 *Service public de l'énergie* (8 449,4 millions d'euros en AE et en CP)** sont **en baisse sensible** (– 700 millions d'euros en AE et en CP) en raison de l'incidence des prix élevés de marché sur le montant des charges de service public de l'énergie ;

– les crédits dévolus au **programme 174 *Énergie, climat et après-mines* (3 620,3 millions d'euros en AE et 3 197,4 millions d'euros en CP)** connaissent un accroissement important (+ 654,4 millions d'euros en AE et + 732,8 millions d'euros en CP) imputable au renforcement du financement de Maprimérénov' et, dans une moindre mesure, du chèque énergie ;

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

Par ailleurs, certains crédits de la mission *Plan de relance* complètent les actions engagées en faveur de la transition écologique à hauteur de **1 062,2 millions d'euros en CP** (et zéro euro en AE).

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

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À 2021

(en millions d'euros)

Programmes de la mission	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2021	LFR 2021 ⁽¹⁾	PLF 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	LFR 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
Programme 174 <i>Énergie, climat, après mines</i>	2 552	- 18,4	3 620,3	+ 25,3	2 464,6	- 18,4	3 197,4	+ 29,7
Programme 345 <i>Service public de l'énergie</i>	9 149,4		8 449,4	- 7,7	9 149,4		8 449,4	- 7,7
CAS FACÉ	360		360	0	360		360	+ 0
Totaux	12 061,4	- 18,4	12 429,7	- 0,5	11 974	- 18,4	12 006,8	+ 0,3

Source : projet annuel de performances.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2021	LFR 2021	PLF 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	LFR 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
Aide à l'achat de véhicules propres ⁽²⁾	1 280	0	0	- 100 %	732	0	487	- 33,5 %
Aide à la rénovation énergétique des logements privés	2 000	0	0	- 100 %	915	200	565,6	- 38,2 %
Amélioration de la résilience des réseaux électriques et transition énergétique en zone rurale	50	0	0	- 100 %	20	0	9,6	- 52 %
Totaux	3 330	0	0	- 100 %	1 667	0	1 062,2	- 36,3 %

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

– crédits alloués aux opérateurs de l'État dans le périmètre du rapport : 266,73 millions d'euros (273,73 millions d'euros en 2021) ;

– emplois sous plafond aux opérateurs de l'État dans le périmètre du rapport : 398 (- 26 par rapport à 2021).

Ces crédits et ces emplois sont ainsi répartis :

- Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) :
 - 2,63 millions d’euros (inchangé par rapport à 2021) ;
 - 260 ETPT (283 en 2021, – 23) ;
- Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) :
 - 262,7 millions d’euros (– 7 millions d’euros par rapport à 2021) ;
 - 122 ETPT (125 en 2021, – 3) ;
- Centre interprofessionnel technique d’études de la pollution atmosphérique (CITEPA) :
 - 1,4 million d’euros (inchangé par rapport à 2021) ;
 - 16 ETPT (inchangé par rapport à 2021).

Mesure de périmètre et de transfert :

- Néant.

Dépenses fiscales (coût estimé : 4 121 millions d’euros)

- 37 dépenses fiscales sont rattachées au programme 174 ;
- Ces dépenses fiscales sont constituées de :
 - 29 dépenses fiscales principales sur impôts d’État (coût estimé : 2 378 millions d’euros) ;
 - 3 dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l’État (111 millions d’euros) ;
 - 2 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d’État (coût estimé : 1 521 millions d’euros) ;
 - 3 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts locaux prises en charge par l’État (111 millions d’euros).

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Le nom de cette sous-action a changé entre 2021 et 2022. Si, en 2021, elle s’intitulait « Aide à l’achat de véhicules propres », en 2022, elle s’intitule « Soutien à la demande en véhicules propres - Prime à la conversion, bonus électrique et innovation mobilité électrique et solidaire ».

INTRODUCTION

Dans un contexte marqué par la crise de la Covid-19, la fin de la législature, l'exécution du plan de relance, la présentation des mesures du « paquet vert européen »⁽¹⁾, la promulgation de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et la présentation du plan d'investissement France 2030⁽²⁾, le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 confirme la croissance des **crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*** et entend « **poursuivre et accélérer la transition écologique** »⁽³⁾.

Les **crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables***, sont composés de neuf programmes représentant 21 552 millions d'euros en AE et 21 223,9 millions d'euros en CP⁽⁴⁾.

Le présent rapport spécial expose la nature des crédits accordés par le PLF à deux de ces neuf programmes (les programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie*) ainsi qu'au **compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale***. Les crédits concernés s'établissent à **12 429,7 millions d'euros en AE** et à **12 006,8 millions d'euros en CP**, soit un **montant globalement stable par rapport à la LFI pour 2021** (– 0,5 % en AE et + 0,3 % en CP).

Ces crédits sont présentés dans une maquette budgétaire inchangée et leur examen se fera selon leur ordre d'importance financière.

(1) *Le 14 juillet 2021, la Commission européenne a présenté un « paquet vert » prenant la forme de douze mesures visant à réduire les émissions carbone du continent d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990. Cf. infra.*

(2) *Le 12 octobre 2021, le Président de la République a présenté le plan d'investissement « France 2030 ». Ce plan est présenté comme étant « la réponse aux grands défis de notre temps, en particulier la transition écologique, à travers un plan d'investissement massif pour faire émerger les futurs champions technologiques de demain et accompagner les transitions de nos secteurs d'excellence, automobile, aéronautique ou encore espace » : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/10/12/presentation-du-plan-france-2030>.*

(3) *Projet de loi de finances pour 2022, page 19.*

(4) *Les neuf programmes sont les suivants : paysages, eau et biodiversité (programme n° 113), expertise, information géographique et météorologie (programme n° 159), énergie, climat et après-mines (programme n° 174), prévention des risques (programme n° 181), infrastructures et services de transports (programme n° 203), affaires maritimes (programme n° 205), conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables (programme n° 217), service public de l'énergie (programme n° 345) et charge de la dette de SNCF réseau reprise par l'État (crédits évaluatifs) (programme 355). Le compte d'affectation spéciale est le CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale. Le budget annexe est le BA Contrôle et exploitation aériens.*

**Durant la session 2020-2021,
le rapporteur spécial a fait usage à deux reprises
de ses pouvoirs spéciaux
pour obtenir la communication de rapports non publiés**

L'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances reconnaît aux rapporteurs spéciaux des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat le pouvoir d'obtenir communication de « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical ».

Durant la session parlementaire 2020-2021, le rapporteur spécial a utilisé ces pouvoirs à deux reprises et obtenu du ministère de la transition écologique la communication des documents suivants :

– rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux sur **l'état des élevages situés à proximité du parc éolien des Quatre seigneurs en Loire-Atlantique** ⁽¹⁾ et rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies relatif à la cinquième période des **certificats d'économie d'énergie**.

Ces deux documents ont été demandés le 22 février 2021 pour une remise le 10 mars 2021 au plus tard. N'ayant pas été communiqués à cette date, le rapporteur spécial a de nouveau sollicité leur transmission le 25 mars 2021 pour le 30 mars 2021 au plus tard. N'ayant pas été de nouveau communiqués à la date souhaitée, le rapporteur spécial a effectué le **6 avril 2021 un contrôle sur pièces et sur place dans les locaux du ministère de la transition écologique** pour en obtenir la communication. Le 7 avril 2021, le contenu de ces documents a fait l'objet d'une présentation devant la commission des finances ⁽²⁾.

– rapport de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et du Conseil général de l'environnement et du développement durable portant sur une **mission relative aux modalités d'application de l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 relative à la renégociation de certains contrats photovoltaïques**. Ce document a été demandé le 21 avril 2021, a été communiqué le 10 mai 2021 et a donné lieu à une communication devant la commission des finances le 21 juillet 2021 ⁽³⁾.

(1) Ce rapport avait fait l'objet d'une communication publique partielle.

(2) Cf. : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/15cion_fin2021064_compte-rendu#.

(3) Cf. : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/15cion_fin2021112_compte-rendu#.

PREMIÈRE PARTIE - LE PROGRAMME 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE : DES CHARGES EN BAISSSE MAIS RESTANT À UN NIVEAU ÉLEVÉ, VOIRE TROP ÉLEVÉ AU REGARD DES PRIX ATTENDUS SUR LES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE

Le programme 345 *Service public de l'énergie* finance la compensation par l'État des charges de service public de l'énergie que le code de l'énergie assigne aux entreprises du secteur de l'électricité (articles L. 121-7, L. 121-8 et L. 121-8-1) et du gaz (article L. 121-36)⁽¹⁾. En 2022, le montant de ces charges est attendu en baisse de 700 millions d'euros par rapport à 2021 en raison de l'incidence de la hausse des prix sur les marchés de l'énergie. Cependant, en dépit de la diminution de leur coût, le montant de ces compensations demeure à un niveau élevé et aurait pu être davantage réduit pour soutenir des actions d'accompagnement social à la transition énergétique ou des mesures complémentaires de réduction des gaz à effet de serre.

I. DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ATTENDUES EN BAISSSE DE 700 MILLIONS D'EUROS EN RAISON DE LA FORTE HAUSSE DES PRIX SUR LES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE

A. DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ATTENDUES EN BAISSSE DE 700 MILLIONS D'EUROS EN 2022

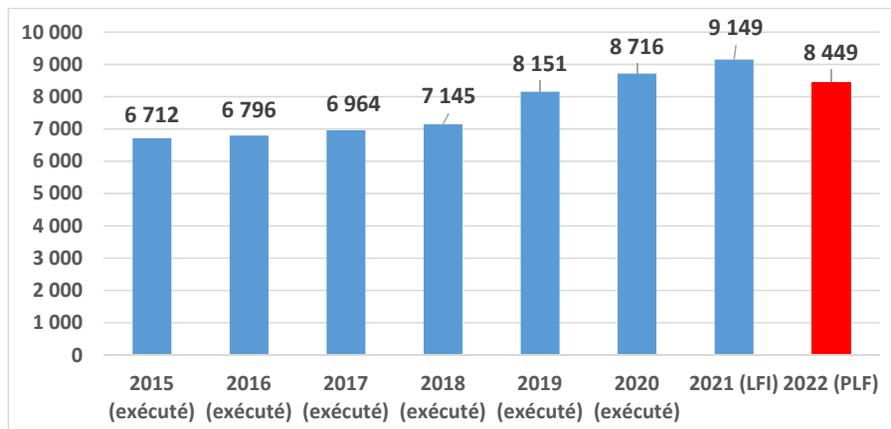
1. Le niveau des charges attendues en 2022

Le PLF prévoit un crédit de **8 449,4 millions d'euros** en AE et en CP au titre du programme 345, soit un **montant en retrait de 700 millions d'euros (-7,7 %) par rapport à celui retenu en 2021** (9 149,4 millions d'euros). Les dépenses projetées en 2022 s'approchent de celles exécutées en 2019 (8 151 millions d'euros) mais restent inférieures à celles observées en 2020 (8 716 millions d'euros).

(1) Comme la CRE le rappelle dans sa délibération n° 2021-230 du 15 juillet 2021 :

- Pour le secteur de l'électricité, ces charges « regroupent les surcoûts résultant des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, les surcoûts liés à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI), les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux ménages en situation de précarité et les surcoûts liés au soutien à l'effacement ».
- Pour le secteur du gaz, ces charges concernent « les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux clients en situation de précarité et les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel ».

2015-2022 : ÉVOLUTION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE EXÉCUTÉES ET PROJÉTÉES



Source : Commission de régulation de l'énergie et documents budgétaires.

2. La répartition des charges attendues en 2022

Comme cela est le cas depuis la LFI 2021, le montant des charges de service public de l'énergie attendues en 2022 est réparti entre les sept actions suivantes ⁽¹⁾ :

2021-2022 - ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345

(en millions d'euros)

	LFI 2021		PLF 2022		Évolution en valeur absolue		Évolution 2021-2022 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 345	9 149,4	9 149,4	8 449,4	8 449,4	- 700	- 700	- 7,7	- 7,7
Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale (action 9)	5 684,6	5 684,6	4 738,4	4 738,4	- 946,2	- 946,2	- 16,6	- 16,6
Soutien à l'injection de biométhane (action 10)	543,9	543,9	712,9	712,9	169	+ 169	+ 31,1	+ 31,1
Soutien dans les zones non-interconnectées au réseau métropolitain (action 11)	2 136,8	2 136,8	2 163,6	2 163,6	26,8	+ 26,8	+ 1,3	+ 1,3
Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques (action 12)	677,4	677,4	646,1	646,1	- 31,3	- 31,3	- 4,6	- 4,6
Soutien aux effacements de consommation (action 13)	6	6	40	40	34	+ 34	+ 566,7	+ 566,7
Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique (action 14)	28,3	28,3	30,9	30,9	2,6	+ 2,6	+ 9,2	+ 9,2
Frais divers (action 15)	72,4	72,4	117,5	117,5	45,1	+ 45,1	+ 62,3	+ 62,3

Source : projet annuel de performances.

(1) Avant la LFI pour 2021, les charges de service public de l'énergie supportées par le budget de l'État étaient réparties entre le programme 345 et le compte d'affectation spéciale Transition énergétique. Ce compte d'affectation spéciale a été clôturé le 1^{er} janvier 2021.

L'évolution des charges de service public de l'énergie n'est pas homogène : deux postes sont attendus en baisse et cinq postes sont attendus en hausse.

a. Les charges attendues en baisse

En 2022, le soutien aux **énergies renouvelables électriques en métropole continentale** et le soutien à la **cogénération** au gaz naturel sont attendus en **retrait de 977,5 millions d'euros** par rapport à 2021.

Le soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale (action 9)⁽¹⁾ devrait être en **diminution de près de 950 millions d'euros** (946,2 millions d'euros) en raison de l'évolution des prix observée sur les marchés de l'électricité (cf. *infra*). En revanche, en 2022, aucune économie n'est escomptée à la suite de la réduction du tarif d'achat de certains contrats photovoltaïques antérieurs à 2011 dont le principe a été posé par l'article 225 de la loi de finances pour 2021. À moyen terme, cette réforme est cependant appelée à réduire le montant de ces charges de 300 à 400 millions d'euros par an (jusqu'en 2030) mais le retard pris dans la mise en œuvre de cette mesure décale l'enregistrement de ces économies⁽²⁾.

Le soutien à la cogénération au gaz naturel s'inscrit également en retrait (**- 31,3 millions d'euros**) par rapport à 2021 pour une raison différente : aucun nouveau contrat de soutien de ce type n'est plus conclu depuis 2020. De ce fait, les compensations versées sont appelées à se réduire d'année en année au fur et à mesure de l'extinction des contrats en cours.

b. Les charges attendues en hausse

Cinq postes du programme 345 sont attendus en hausse de 277,5 millions d'euros en 2022 : le soutien à l'injection de biométhane, les « frais divers », le soutien aux effacements de consommation, le soutien dans les zones non-interconnectées (ZNI) et les dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique.

(1) C'est-à-dire les dépenses relatives à l'éolien terrestre (1 774,7 millions d'euros), à l'éolien en mer (75,7 millions d'euros), au solaire photovoltaïque (2 719,4 millions d'euros), aux bioénergies (574,4 millions d'euros) et les autres énergies (194,2 millions d'euros).

(2) Sur ce sujet, le rapporteur spécial renvoie à la présentation du bilan d'étape de cette réforme qu'il a effectué le 21 juillet 2021 devant la commission des finances : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/115cion_fin2021112_compte-rendu.

Les deux textes d'application de cette réforme ont été publiés au Journal officiel du 27 octobre 2021 :

- décret n° 2021-1385 du 26 octobre 2021 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 ;
- arrêté du 26 octobre 2021 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Le soutien à l'**injection de biométhane** (action 10) est en **très forte croissance** par rapport à 2021 (712,9 millions d'euros, + **169 millions d'euros**) en raison de l'expansion soutenue de la filière. La prévision d'injection de biométhane dans le réseau de gaz en 2022 (8,5 TW [térawatt]) est ainsi près de deux fois supérieure au volume devant être injecté en 2021 (4,8 TW) et près de quatre fois supérieure au volume injecté en 2020 (2,2 TW). Ce développement très prononcé inquiète la commission de régulation de l'énergie (CRE) ⁽¹⁾.

L'action relative aux « **frais divers** », qui prend en charge les frais financiers et de gestion des contrats de soutien aux énergies renouvelables, les frais de service de la Caisse des dépôts et consignations et les frais de mise aux enchères des garanties d'origine, présente une hausse significative (+ 45,1 millions d'euros) imputable à la **régularisation de reliquats de charges** (pour les années 2008 à 2019).

Le **soutien aux effacements de consommation** (action 13)⁽²⁾ croît de 34 millions d'euros (et passe de 6 à 40 millions d'euros) pour tenir compte du « **budget prévisionnel de contractualisation pour l'appel d'offres « effacement 2022** » » et des « primes qui seront facturées au titre de l'appel d'offres « effacement 2021 » »⁽³⁾.

Le **soutien** dans les **zones non-interconnectées** au réseau métropolitain ⁽⁴⁾ est important en volume (2 163,6 millions d'euros) mais **n'augmente que modérément** (+ 26,8 millions d'euros).

Les **dispositions sociales pour les consommateurs** en situation de précarité énergétique (compensation des versements au fonds de solidarité logement, dispositif d'affichage déporté de la consommation d'énergie, tarification spéciale « produit de première nécessité » et services liés à la fourniture des bénéficiaires du chèque énergie) demeurent d'un montant limité (30,9 millions d'euros) mais **croissent légèrement** (+ 2,6 millions d'euros).

(1) Dans sa délibération n° 2021-230 du 15 juillet 2021 (page 12), la CRE a renouvelé « sa recommandation de dimensionner avec la plus grande vigilance les mécanismes de soutien à cette filière afin d'en assurer le bon développement tout en limitant l'impact pour les finances publiques ».

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

(3) *Projet annuel de performances*, page 30.

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

B. EN 2022, LA HAUSSE DES PRIX SUR LES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE NEUTRALISERA LA CROISSANCE NATURELLE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE IMPUTABLE À L'EXTENSION DU PARC SOUTENU

La baisse des crédits finançant le soutien aux énergies renouvelables s'explique par l'incidence de la hausse des prix sur les marchés de l'énergie qui a pour effet de neutraliser la croissance naturelle des charges de service public de l'énergie imputable à l'extension du parc aidé.

1. La baisse des charges de service public de l'énergie s'explique par la forte hausse des prix de l'énergie observée en 2021 et attendue en 2022

Le niveau des prix sur les marchés de l'énergie, et plus particulièrement sur celui du marché de l'électricité, a une incidence forte sur le montant des compensations versées par l'État. La CRE observe qu'« une part importante des charges vise à compenser aux opérateurs le surcoût lié au développement des énergies renouvelables soutenues, qui correspond à l'écart entre leur coût d'achat et la valorisation qui peut être faite de la production. Ainsi, ces charges diminuent quand cette valorisation, liée aux prix de marché de gros, augmente »⁽¹⁾.

Comme le Comité de gestion des charges de service public de l'électricité le rappelle dans son troisième rapport annuel, après avoir atteint 51,70 euros par mégawatt-heure (MWh) sur l'année 2019, les prix à terme de l'électricité « se sont établis en moyenne à 41,70 euros/MWh sur la période du premier confinement » avant de se redresser et de clôturer « à 52,10 euros/MWh le 29 décembre 2020 »⁽²⁾. Ce mouvement de hausse s'est poursuivi et s'est accéléré en 2021 au point que les prix à terme de l'électricité excèdent désormais nettement et régulièrement les 100 euros/MWh.

(1) Délibération n° 2021-314, 7 octobre 2021, page 3.

(2) Comité de gestion des charges de service public de l'électricité, troisième rapport annuel, octobre 2020, pages 14 – 15. Une évolution plus prononcée affecte les prix spot (établis sur le marché de l'électricité par les bourses le jour J pour le lendemain).

Dans certaines conditions, les prix élevés observés sur les marchés de l'électricité peuvent conduire un producteur d'énergie renouvelable à émettre un avoir en faveur d'EDF - Obligation d'achat (EDF – OA)

Le rapporteur spécial a interrogé EDF-OA pour savoir dans quelles conditions un producteur d'énergies renouvelables peut être conduit à émettre un avoir en faveur de cet organisme. En réponse, EDF-OA a indiqué les éléments suivants.

– Pour les **contrats d'obligations d'achat** : pour certains contrats, « le prix [contractuel] a été inférieur au prix de marché. Ce phénomène a été observé depuis le 1^{er} semestre 2021 et perdure sur le 2^e semestre ». Dans cette hypothèse, « EDF OA achète l'électricité aux prix stipulés dans les différents contrats, lesquels peuvent être inférieurs au prix de marché ». Dans cette hypothèse, le producteur d'énergies renouvelables ne reverse aucun montant à EDF-OA mais il lui vend l'électricité produite moins chère que sur les prix de marché.

– Pour les contrats de **complément de rémunération** : « L=le prix de certains contrats de compléments de rémunération a été inférieur au prix de marché. Ce phénomène a été observé depuis le 1^{er} semestre 2021 et perdure sur le 2^e semestre ». « **En cas de prix de soutien inférieur au prix de marché, le producteur émet un avoir qui sera déduit de ses prochaines factures** ».

De janvier à la fin juillet 2021 environ 160 contrats en complément de rémunération ont été concernés par un ou plusieurs avoirs pour un montant cumulé d'environ 3,3 millions.

Source : EDF-OA

Le PLF s'est attaché à prendre en compte l'incidence de la hausse des prix sur les marchés de l'énergie sur le programme 345. Ainsi, **le montant des crédits prévus (8 449,4 millions d'euros) est inférieur de 360,9 millions d'euros au montant estimé par la CRE dans sa délibération du 15 juillet 2021 (8 810,3 millions d'euros).**

2. Cette évolution neutralisera en 2022 la croissance naturelle des charges de service public de l'énergie imputable à l'extension du parc des énergies renouvelables aidées

L'effet de la hausse des prix de l'énergie sur le niveau des charges de service public de l'énergie inscrit au PLF neutralisera la croissance « naturelle » du coût du soutien aux énergies renouvelables liée à l'extension continue du parc aidé.

Le **parc électrique renouvelable** (éolien et photovoltaïque), qui constitue la principale composante de ces charges, **continue ainsi de croître de manière importante**. Comme la CRE le souligne dans sa délibération n° 2021-0230 du 15 juillet 2021, « la production prévisionnelle des ENR électriques soutenues en métropole est de 70,5 TWh [terawatt-heure] en 2022, contre 65,1 TWh en 2021 et une production constatée de 64,5 TWh en 2020 ».

Les énergies renouvelables électriques, qui représentaient 18,5 % de la production électrique en 2017, en ont représenté 22,7 % en 2018, 23,4 % en 2020 et devraient continuer leur progression en 2021 et 2022 pour respecter l'objectif

d'au moins 40 % de production d'électricité d'origine renouvelable en 2030 fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie ⁽¹⁾. **En 2022, pour la première fois, des crédits sont par exemple inscrits au titre du soutien à l'éolien en mer** (75,7 millions d'euros) en raison de la mise en service attendue du parc éolien en mer « posé » au large de Saint-Nazaire (d'une puissance de 480 MW) et de deux parcs éoliens en mer « flottants » (d'une puissance de 48 MW) situés en Bretagne et dans l'Aude. Le parc d'installations fonctionnant au biométhane poursuit également sa forte progression (cf. *supra*).

Ce parc est appelé à poursuivre sa croissance dans les années à venir pour tenir notamment compte du rehaussement des **objectifs de développement des énergies renouvelables** figurant dans le « **paquet vert** » pour l'Europe présenté par la Commission européenne en juillet 2021.

Le « paquet vert » pour l'Europe (« Fit for 55 »)

Le 14 juillet 2021, la Commission européenne a présenté douze mesures visant à réduire les émissions carbone du continent d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990. Cet ensemble de propositions législatives, communément appelé « Fit for 55 », marque un rehaussement des ambitions européennes qui, jusqu'à présent, projetaient de diminuer ces émissions de 40 % d'ici 2030. Ce « paquet vert » s'inscrit dans l'objectif de rendre l'Union européenne neutre sur le plan climatique d'ici à 2050.

Les mesures envisagées reposent notamment sur une refonte du marché européen du carbone, sur la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, sur la révision de la directive sur les énergies renouvelables et de la directive sur la taxation de l'énergie, sur une nouvelle stratégie européenne pour les forêts, sur la réduction de l'empreinte environnementale de l'aviation et du transport maritime ou sur la révision du règlement fixant des normes de CO₂ pour les nouvelles voitures.

Si le contenu exact de ces mesures dépendra de l'issue des négociations engagées au niveau européen entre le Conseil et le Parlement européen, il est acquis (si ce « paquet vert » est confirmé) que la France devra rehausser ses objectifs climatiques. Si l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050 figure d'ores et déjà à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, le rythme d'évolution et les étapes intermédiaires prévues par la France sont susceptibles d'être modifiées pour tenir compte du prochain renforcement des contraintes européennes.

(1) Ces statistiques sont extraites des bilans électriques 2018, 2019 et 2020 de RTE.

II. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE RESTENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ ET LEUR POTENTIEL DE BAISSÉ EN 2022 N'EST PAS PLEINEMENT EXPLOITÉ

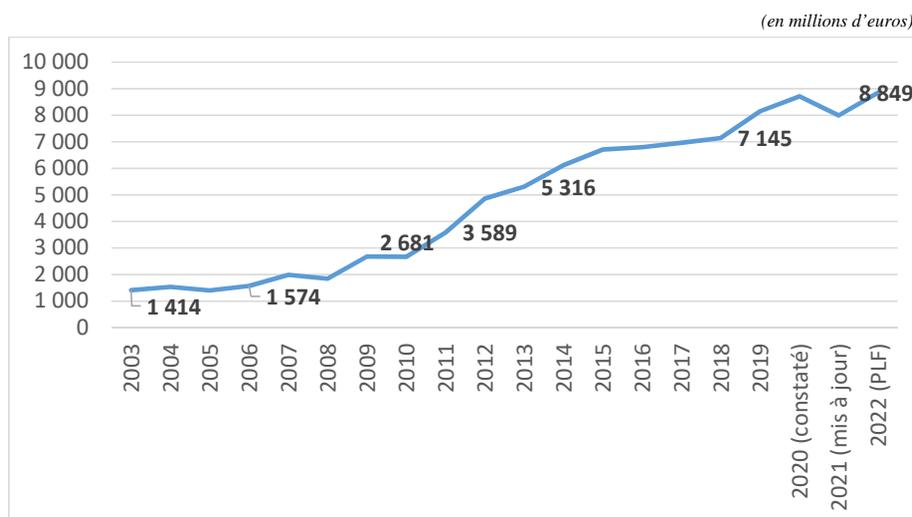
A. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE RESTENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ

Si les charges de service public de l'énergie sont attendues en baisse en 2022, leur évolution récente demeure caractérisée par un accroissement régulier.

1. Des engagements élevés

En 2022, les charges de service public de l'énergie inscrites au PLF seront supérieures de 27 % à ce qu'elles étaient au début de la législature en 2017 (6 964 millions d'euros) et de 57,2 % à ce qu'elles étaient il y a dix ans (4 862 millions d'euros).

2003-2022, HISTORIQUE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE



Source : Commission de régulation de l'énergie et documents budgétaires.

En 2022, le montant attendu de ces charges représentera cinq fois les crédits de paiement attachés au financement de **Maprimerénov'** (1 690 millions d'euros répartis entre le programme 174 et la mission *Plan de relance*) et neuf fois ceux associés au financement de la **prime de conversion automobile et du bonus électrique** (993 millions d'euros répartis entre le programme 174 et la mission *Plan de relance*).

2. Des engagements élevés sur la durée

Les crédits du programme 345 correspondent à la tranche annuelle de contrats conclus pour des durées variables, le plus souvent, de 15 à 20 ans. Le montant cumulé des engagements pris par l'État sur la durée des contrats de soutien aux énergies renouvelables s'établit à **113,3 milliards d'euros au 31 décembre 2020** :

ENGAGEMENTS PRIS PAR L'ÉTAT AU TITRE DES CONTRATS DE SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES

(en milliards d'euros)

Au 31 décembre 2018	Au 31 décembre 2019	Au 31 décembre 2020
107	108,2	113,3

Source : Commission des finances d'après les données des rapports annuels de performance

Comme le rappelle le projet annuel de performances, ces engagements « font l'objet depuis 2018 d'une comptabilisation en **engagements hors bilan dans le compte général de l'État** » et se répartissent entre « 97,4 milliards d'euros de soutien aux énergies renouvelables électriques, 11,4 milliards d'euros de soutien à l'injection de biométhane et 4,5 milliards d'euros de soutien à la cogénération au gaz naturel » ⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial observe cependant que les engagements hors bilan inscrits au compte général de l'État **se limitent** pour l'instant **aux engagements souscrits en métropole continentale**. Il recommande de compléter ces données par le montant des engagements souscrits dans les zones non-interconnectées.

Recommandation n° 1 : étendre l'inscription dans le compte général de l'État des engagements pris au titre des contrats de soutien aux énergies renouvelables aux engagements souscrits dans les zones non-interconnectées.

Le rapporteur spécial renouvelle également ses deux recommandations antérieures visant, d'une part, à reconnaître au Parlement la possibilité de déterminer annuellement un plafond de dépenses de soutien aux énergies renouvelables, et, d'autre part, à introduire une clause de revoyure dans les contrats de soutien de longue durée des énergies renouvelables ⁽²⁾.

Recommandation n° 2 : étendre l'inscription dans le compte général de l'État des engagements pris au titre des contrats de soutien aux énergies renouvelables aux engagements souscrits dans les zones non interconnectées.

(1) *Projet annuel de performances du programme 345, page 16.*

(2) *La présentation détaillée de ces deux recommandations figure dans le rapport spécial n° 3399, annexe 18 (M. Julien Aubert), présenté en novembre 2020.*

Recommandation n° 3 : introduire une clause de revoyure dans les contrats de soutien de longue durée des énergies renouvelables.

B. LE POTENTIEL DE BAISSÉ DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE EN 2022 N'EST PAS PLEINEMENT EXPLOITÉ

Le rapporteur spécial approuve l'abaissement des crédits inscrits au titre du programme 345 mais considère que le potentiel de baisse de ces charges est insuffisamment exploité.

1. La délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 7 octobre 2021 anticipe une baisse des charges de service public de l'énergie en 2022 nettement supérieure à 700 millions d'euros

Le 7 octobre 2021, la Commission de régulation de l'énergie a publié une deuxième délibération relative aux charges de service public de l'énergie en 2022 ⁽¹⁾.

Dans ce document, cette autorité administrative indépendante relève que « le contexte actuel de hausse exceptionnelle des prix de l'électricité et du gaz aura un impact important sur les charges de service public supportées par les opérateurs et compensées par l'État ». Dans ce contexte, « **les charges effectivement constatées au titre de 2021 et 2022 s'établiront très probablement à des niveaux très significativement inférieurs aux charges prévisionnelles évaluées dans la délibération du 15 juillet 2021. [...] La CRE estime les montants de ces régularisations à environ 4,2 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros au titre de 2021 et 2,7 milliards d'euros au titre de 2022** » ⁽²⁾.

Autrement dit, la CRE considère que, par rapport à ses premières prévisions, la hausse des prix de l'énergie se traduira par une économie de 4,2 milliards d'euros répartie entre 1,5 milliard d'euros au titre des charges 2021 et 2,7 milliards d'euros au titre des charges 2022. Pour les charges 2021, la constatation de cette économie se fera dans le prochain projet de loi de finances rectificative. En revanche, **pour les charges 2022, le rapporteur spécial considère que cette moins-value peut d'ores et déjà faire l'objet d'un ajustement des crédits du programme 345. Ainsi, plutôt que de conserver une prévision budgétaire de 8 449,4 millions d'euros dans le PLF, il serait pertinent d'abaisser cette estimation d'au moins 2 000 millions d'euros pour constater cette économie par anticipation.**

Le rapporteur spécial entend déposer un amendement en ce sens.

(1) Délibération n° 2021-314.

(2) Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2021-314, 7 octobre 2021, pages 3 et 4.

2. L'amplification de la baisse des charges de service public de l'énergie offre l'opportunité de financer des mesures complémentaires d'accompagnement de la transition écologique

L'amplification de la baisse des charges de service public de l'énergie offre l'opportunité de soutenir des mesures complémentaires d'accompagnement de la transition écologique. Quatre mesures sont envisageables.

La première viserait à **financer à hauteur de 150 millions d'euros un élargissement du chèque énergie en faveur des classes moyennes**. À l'heure actuelle, le chèque énergie ne bénéficie qu'aux populations relevant du premier et du deuxième décile de revenus (c'est-à-dire aux catégories modestes et très modestes) alors même que la hausse des prix de l'énergie et des prix du carburant affecte également les classes moyennes.

La deuxième mesure proposée entend soutenir à hauteur de **150 millions d'euros** le renforcement de la **prime à la conversion automobile dont les crédits inscrits au PLF sont en diminution par rapport à 2021** (cf. *infra*).

La troisième mesure viserait à **financer à hauteur de 700 millions d'euros une expérience de « remplacement des chaudières au fioul pour 1 euro »**. Le Gouvernement a ainsi décidé qu'il n'y aurait plus de chauffage au fioul individuel en France d'ici 2029. Cette décision suppose de remplacer environ 3 millions d'appareils en dix ans soit 300 000 par an. Les mesures prises à ce jour ont permis de faire passer le nombre annuel de retraits de chaudières au fioul de 75 000 à 150 000 par an. Cependant, ce volume doit s'élever à 300 000 retraits par an pour atteindre l'objectif fixé. Conformément à une préconisation présentée en juin 2021, le rapporteur spécial propose donc de financer un programme de « remplacement d'une chaudière au fioul pour 1 euro »⁽¹⁾. Ce dispositif serait expérimenté dans plusieurs départements avant d'en envisager l'éventuelle généralisation.

La quatrième mesure viserait à **financer, à hauteur de 1 milliard d'euros, le récent engagement pris en faveur de l'industrie nucléaire dans le cadre du plan « France 2030 » ainsi que la relance du programme ASTRID de réacteur de 4^{ème} génération**. Le 12 octobre 2021, le Président de la République a ainsi fait part de sa volonté de « faire émerger en France, d'ici à 2030, des réacteurs nucléaires de petite taille innovants, avec une meilleure gestion des déchets » en précisant que « pour y parvenir, nous devons ouvrir le jeu de manière totalement inédite et nous sommes prêts à y investir 1 milliard d'euros [...] en commençant très vite avec des premiers projets très clair »⁽²⁾.

Ces quatre mesures feront l'objet d'amendements du rapporteur spécial.

(1) Sur ce point, voir : *Assemblée nationale, rapport spécial n° 4195 annexe XVIII, M. Julien Aubert.*

(2) *Discours du Président de la République à l'occasion de la présentation du plan France 2030, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/10/12/presentation-du-plan-france-2030>.*

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES : DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE PORTÉS PAR LE FINANCEMENT DE MAPRIMERÉNOV' ET DU CHÈQUE ÉNERGIE

Le PLF prévoit un crédit de 3 197,4 millions d'euros en CP et 3 620,3 millions d'euros en AE au titre du programme 174 *Énergie, climat et après mines*, soit un **montant en progression d'un peu plus de 22 % en CP et 25 % en AE par rapport à celui figurant dans la LFI 2021** (2 464,5 millions d'euros en CP et 2 552 millions d'euros en AE). La mission *Plan de relance* complète ces montants à hauteur de 1 062,2 millions d'euros en CP (cf. *infra*).

La structuration de la maquette du programme 174 est inchangée par rapport à l'exercice précédent et ses crédits sont répartis entre les six actions suivantes :

2021-2022 - ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

	LFI 2021		PLF 2022		Évolution en valeur absolue		Évolution 2021-2022 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 174	2 552	2 464,5	3 620,3	3 197,4	+ 1 068,3	+ 732,9	+ 41,9	+ 29,7
Politique de l'énergie (action 1)	79,4	89,5	104,6	111,9	25,2	+ 22,4	+ 31,7	+ 25
Accompagnement transition énergétique (action 2)	1 592,5	1 494,6	2 658	2 227,5	+ 1 065,5	+ 732,9	+ 66,9	+ 49
Aides à l'acquisition de véhicules propres (action 3)	506	506	506	506	0	+ 0	+ 0	+ 0
Gestion économique et sociale de l'après-mines (action 4)	315,9	315,9	302,8	302,8	- 13,1	- 13,1	- 4,2	- 4,2
Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air (action 5)	56,7	57	47,4	47,7	- 9,3	- 9,3	- 16,4	- 16,3
Soutien (action 6)	1,5	1,5	1,5	1,5	0	+ 0	+ 0	+ 0

Source : projet annuel de performances.

Ces dépenses seront examinées par ordre de grandeur financière.

A. MAPRIMERÉNOV' : DES CRÉDITS EN FORTE CROISSANCE POUR UN SUCCÈS PAS SI INCONTESTABLE QUE CELA

L'action 2 *Accompagnement de la transition énergétique* réunit les crédits finançant le chèque énergie et la prime à la transition énergétique communément appelée MaPrimeRénov'.

1. MaPrimeRénov' : un succès pas si incontestable que cela

MaPrimerénov' constitue la principale aide publique à la rénovation énergétique des logements. Lancé en janvier 2020 dans le cadre de la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique, **ce dispositif serait, selon le Gouvernement, un « succès incontestable »** ⁽¹⁾. L'examen attentif de la mise en œuvre de cette mesure dévoile cependant une réalité plus nuancée : si MaPrime rénov' présente un bilan satisfaisant auprès des particuliers, son déploiement comporte toutefois certains aspects moins favorables.

a. MaPrimeRénov' : une importante progression des crédits

Gérée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), MaPrimerénov' **est une aide au financement des travaux de rénovation énergétique de l'habitat privé**. Initialement limité au financement de travaux « par geste » (c'est-à-dire pour une opération précise) en faveur des ménages modestes et très modestes, ce dispositif a été ouvert en 2021, d'une part, à l'ensemble des propriétaires et à certaines copropriétés et, d'autre part, au financement d'opérations de **rénovation énergétique globale**.

Pour les particuliers, le montant de l'aide est calculé en fonction des revenus des bénéficiaires et des gains énergétiques attendus des travaux. Les travaux soutenus concernent le chauffage, l'isolation (murs, planchers, combles, fenêtres), la ventilation ou un audit énergétique.

Le PLF prévoit un crédit de **1 390 millions d'euros** en CP et 1 700 millions d'euros en AE en faveur de **MaPrimeRénov'**, soit un montant en forte progression par rapport aux 740 millions d'euros en AE et en CP ouverts par la loi de finances pour 2021 au titre du programme 174 (ces crédits étant complétés par 915 millions d'euros en CP et 2 000 millions d'euros en AE au titre de la mission *Plan de relance*). Le PLF prévoit également un crédit complémentaire de **565,6 millions d'euros** en CP au titre de la mission *Plan de relance* (cf. *infra*), **soit un montant total de 1 955,6 millions d'euros en CP** (1 390 + 565,6).

b. MaPrimeRénov' : un succès relatif en direction des particuliers

Le déploiement de Maprimerénov' en direction des particuliers est satisfaisant même si certaines imperfections demeurent.

(1) Assemblée nationale, *compte rendu intégral de la séance du mardi 1^{er} juin 2021*, Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du logement.

i. Un volume important de primes accordées et versées

En 2021, un objectif de 500 000 dossiers instruits avait été fixé à l'ANAH. Cet objectif devrait être nettement dépassé puisque pour les seuls propriétaires occupants et bailleurs, **à la date du 19 septembre 2021 :**

- **525 000 demandes ont été déposées ;**
- **450 000 primes ont été attribuées / engagées pour un montant de 1 375 millions d'euros ;**
- **240 000 primes ont été versées pour un montant de 685 millions d'euros.**

Ces éléments sont ainsi décomposés :

MAPRIMERÉNOV' « PARTICULIERS » EN 2021
(1^{ER} JANVIER – 19 SEPTEMBRE 2021)

	Nombre de demandes de primes déposées	Nombre de demandes de primes attribuées/engagées	Montant des primes attribuées/engagées (en millions d'euros)	Nombre de primes versées	Montant des primes versées (en millions d'euros)
Propriétaires occupants (depuis janvier 2021)	515 566	442 873	1 365,55	241 522	684,99
Propriétaires occupants et bailleurs (MPR ouvert depuis juillet 2021)	9 027	4 668	11,99	134	0,37
Total	524 593	447 541	1 377,54	241 656	685,30

Source : ANAH.

Près de deux tiers des dossiers déposés concernent des ménages aux revenus modestes et très modestes et un tiers des ménages aux revenus intermédiaires. Les travaux engagés portent majoritairement sur des systèmes de chauffage (64 %) et sur l'isolation (32 %). Selon l'ANAH, 69 % des ménages bénéficiaires n'auraient pas entrepris ces travaux sans cette aide ⁽¹⁾.

Sur l'ensemble de l'année 2021, l'ANAH anticipe le dépôt d'environ 825 000 demandes par des propriétaires occupants et bailleurs, l'attribution d'environ 700 000 primes, l'engagement d'environ 2 220 millions d'euros et le versement d'environ 425 000 primes représentant 1 220 millions d'euros.

Comme la Cour des comptes, l'a relevé dans un récent audit flash, le démarrage de **MaPrimerénov'** en direction des particuliers est « réussi ». Ce dispositif **a suscité un réel engouement** et constitue un « accélérateur de la rénovation énergétique des logements » ⁽²⁾. En cela, ce dispositif s'inscrit utilement dans l'objectif de massification des travaux de rénovation énergétique.

(1) Anah, *MaPrimerénov'*, bilan trimestriel, 30 juin 2021, page 6.

(2) Cour des comptes, *Le déploiement par l'ANAH du dispositif « Maprimerénov' » : premiers enseignements, septembre 2021, pages 6 et 12.*

Cependant, si le rapporteur spécial, souligne l'intérêt de MaPrimerénov', il en souligne également les limites.

ii. Les imperfections relevées

Plusieurs imperfections, d'importance variable, affectent MaPrimerénov' : la part des rénovations globales est limitée, une évaluation du coût de la tonne de CO₂ évitée par chantier reste à conduire et l'outre-mer bénéficie peu de cette mesure.

La **part des rénovations globales** soutenues par MaPrimeRénov' est **infime**. Ainsi, l'ANAH a indiqué que, du 1^{er} janvier au 31 août 2021, seules **621 bonifications** pour « **rénovation globale** » ont été accordées, soit **0,0015 % de l'ensemble des primes** (410 278). Comme la Cour des comptes l'a relevé dans son audit flash, « MaPrimeRénov' répond à des travaux simples et souvent uniques ce qui ne favorise pas le bouquet de travaux complémentaires qui permettrait souvent d'éliminer les passoires thermiques (logements en étiquettes F et G) »⁽¹⁾. Le premier rapport du Comité d'évaluation du plan France Relance considère également que « MaPrimeRénov' procède prioritairement d'une logique de massification des travaux mono-gestes »⁽²⁾.

L'appréciation de l'efficacité énergétique du dispositif est en attente d'une évaluation fine du coût de la tonne de CO₂ évitée. Or, cette donnée est essentielle pour déterminer l'efficacité sociale et environnementale de MaPrimerénov'. Sur ce point, le rapporteur spécial s'associe pleinement à la recommandation de la Cour des comptes visant à évaluer « avant la fin 2021, les gains énergétiques de MaPrimeRénov' »⁽³⁾.

Enfin, l'**outre-mer** bénéficie peu de MaPrimerénov'. Au 19 septembre 2021, à peine 3 775 demandes représentant 9,6 millions d'euros ont été attribuées en outre-mer, soit **0,8 % des primes engagées**.

c. MaPrimeRénov' : un échec en direction des copropriétés

Si le déploiement de MaPrimeRénov' en direction des particuliers est satisfaisant, la mise en œuvre de ce dispositif en direction des copropriétés est un échec. Du 1^{er} janvier au 31 août 2021, seules **72 demandes ont été déposées**, 45 primes ont été attribuées / engagées pour un montant de 19 millions d'euros intéressant la rénovation de 2 826 logements, soit à peine 10 % de l'objectif initial de rénovation de 28 000 logements⁽⁴⁾.

Ce **début manqué** a conduit à abaisser de 58 000 à 28 000, le nombre de logements dans des copropriétés devant être rénovés en 2022 au moyen de MaPrimerénov'⁽⁵⁾.

(1) *Op. cit.*, page 7.

(2) *Comité d'évaluation du plan France Relance, premier rapport, octobre 2021, page 28.*

(3) *Op. cit.*, page 8.

(4) *Cet objectif de 28 000 logements en copropriété rénovés au moyen de MaPrimerénov' est rappelé par le projet annuel de performances 2022 de la mission Plan de relance, page 30.*

(5) *Projet annuel de performances 2022 de la mission Plan de relance, page 30.*

Deux considérations expliquent l'échec de **MaPrimeRénov' copropriétés**.

La première tient à des **difficultés de calendrier**. Après avoir été perturbées durant les premiers temps de la crise sanitaire, les assemblées générales de copropriétaires ont repris en 2021 et se sont surtout attachées à rattraper le retard dans la gestion courante des immeubles plutôt qu'à entreprendre de lourds travaux de rénovation énergétique.

La seconde raison tient au **caractère très contraignant** du dispositif retenu. Pour bénéficier de MaPrimeRénov', une copropriété doit être âgée de plus de quinze ans, être composée d'au moins 75 % de résidences principales (ou, à défaut, avoir 75 % des tantièmes dédiés à l'habitation principale) et réaliser des travaux permettant un gain énergétique d'au moins 35 %⁽¹⁾.

d. MaPrimeRénov' : quel financement au-delà de 2022 ?

Une incertitude affecte le financement de MaPrimeRénov' au-delà de 2022. Dans son audit flash, la Cour des comptes observe ainsi qu'« **aucune visibilité n'existe à ce jour quant à la poursuite du programme à compter de 2023** » et recommande de « garantir un financement stable et pérenne du dispositif au-delà de 2022 »⁽²⁾. Le rapporteur spécial s'associe à cette préconisation.

B. LE CHÈQUE ÉNERGIE : UNE DÉPENSE EN HAUSSE APPELÉE À FAIRE L'OBJET D'UNE REVALORISATION COMPLÉMENTAIRE HORS DU PLF

a. Une dépense en hausse

Le chèque énergie est un titre de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond⁽³⁾ d'acquitter des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour en améliorer la qualité environnementale. En pratique, les ménages éligibles appartiennent aux premier et deuxième déciles de revenus et reçoivent un chèque dont le montant varie entre 48 et 277 euros.

L'action n° 2 du programme 174 prévoit le financement du **chèque énergie** à hauteur de **958,1 millions d'euros en AE et 837,5 millions d'euros en CP**⁽⁴⁾ dont 24 millions d'euros en AE et en CP au titre des frais de gestion de l'agence de services et de paiement (ASP).

(1) *Les travaux engagés doivent figurer sur la liste des travaux fixée par la délibération n° 2010-61 du conseil d'administration de l'ANAH.*

(2) *Op. cit., pages 8 et 16.*

(3) *Article L. 124-1 du code de l'énergie. Par ailleurs, en application d'un arrêté du 24 février 2021, les ménages éligibles sont ceux dont le revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation est inférieur à 10 800 euros. L'article R. 124-1 du code de l'énergie définit ainsi ces « unités de consommation » : « la première ou seule personne du ménage constitue une unité de consommation. La deuxième personne est prise en compte pour 0,5 unité de consommation. Chaque personne supplémentaire est prise en compte pour 0,3 unité de consommation ». L'article 2 de l'arrêté précité comporte un tableau rapprochant le revenu fiscal de référence et les unités de consommation. Douze montants d'aide sont définis, variant de 48 à 277 euros.*

(4) *L'écart entre les AE et les CP s'explique par le fait qu'une partie des bénéficiaires utiliseront le chèque énergie de manière décalée (un chèque reçu en 2022 sera utilisé début 2023).*

Ces crédits sont en **forte progression** par rapport à 2021 (+ 102,2 millions d'euros en AE [+ 10,7 %] et + 81,7 millions d'euros en CP [+ 9,7 %]) en raison de l'augmentation attendue du nombre de bénéficiaires. Si en 2021, le **nombre de ménages** recevant un chèque énergie était estimé à **5,8 millions**, le PLF anticipe 6,2 millions de bénéficiaires en 2022 en raison « des conséquences possibles de la crise sanitaire sur le revenu des ménages »⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial note avec satisfaction que **le taux de recours au chèque énergie suit une courbe ascendante**. Alors que ce taux atteignait 78,8 % en 2018, il s'est élevé à 80,6 % en 2020 et devrait atteindre 87,5 % en 2021 en raison de l'ouverture récente du chèque énergie aux situations d'intermédiation locative et des facilités mises en œuvre pour utiliser ce dispositif dans des lieux d'hébergement⁽²⁾. La question de l'impossible usage du chèque énergie par des ménages bénéficiant d'un chauffage collectif demeure en revanche non encore réglée.

b. Une prochaine revalorisation exceptionnelle du chèque énergie hors du PLF : une mesure bienvenue mais insuffisante

Pour tenir compte de la forte hausse récente des prix de l'énergie, le Gouvernement a annoncé à l'automne 2021 différentes mesures dont un **abondement exceptionnel du chèque énergie à hauteur de 100 euros par bénéficiaire**. Le financement de cette mesure, appelée à entrer en vigueur en décembre 2021, **relèvera cependant du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2021 et non du PLF pour 2022**. Le coût de cet abondement exceptionnel est estimé aux environs de **580 millions d'euros** (5,8 millions de bénéficiaires x 100 euros).

Le rapporteur spécial approuve cette décision mais en souligne les limites.

Il note tout d'abord que ce soutien ponctuel concernera les seuls bénéficiaires du chèque énergie alors que la hausse des prix de l'énergie affecte l'ensemble de la population. **Les classes moyennes, qui ne reçoivent pas cette aide, seront délaissées**. Sur ce point, le rapporteur spécial déposera un amendement visant à permettre aux ménages des troisième et quatrième déciles (c'est-à-dire aux ménages bénéficiant d'un revenu fiscal de référence inférieur à 25 000 euros par an) de bénéficier du chèque énergie (cf. *supra*).

Par ailleurs, l'abondement exceptionnel de 100 euros ne couvrira qu'une fraction de l'augmentation des prix de l'énergie.

Enfin, le coût de cette dépense pour l'État devrait être très inférieur à 580 millions d'euros. Si le taux d'utilisation de ce chèque énergie complémentaire est comparable au taux d'utilisation du chèque énergie (87,5 %), la dépense devrait représenter environ 505 ou 510 millions d'euros.

(1) *Projet annuel de performances*, page 31.

(2) *Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, établissements d'hébergement pour personnes âgées, unités de soins de longue durée et établissements de soins de longue durée*.

**La commission des finances de l'Assemblée nationale a confié
à la Cour des comptes un travail d'évaluation du chèque énergie**

Le 2^e de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances permet aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de confier à la Cour des comptes la réalisation « de toute enquête [...] sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. ».

Dans ce cadre, en juin 2021, la commission des finances de l'Assemblée nationale a invité la Cour des comptes à évaluer le dispositif du chèque énergie et a confié à Mme Christine Pires Beaune (Puy-de-Dôme, groupe Socialistes et apparentés) le soin de suivre ce travail. La Cour devrait présenter ses conclusions au premier trimestre 2022.

**C. L'ACTION N° 3 AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES :
MOINS D'AIDES, PLUS DE CONTRAINTES**

Le PLF prévoit un crédit de **506 millions d'euros** en CP et en AE au titre de l'action n° 3 finançant les aides à l'acquisition de véhicules propres c'est-à-dire la **prime à la conversion** et le **bonus écologique**.

La prime à la conversion (communément appelée « prime à la casse ») soutient le remplacement de véhicules anciens et polluants par des véhicules plus récents et moins polluants. Son montant varie de 1 500 à 5 000 euros selon les ressources de l'acquéreur, le kilométrage parcouru pour se rendre à son travail, les caractéristiques du véhicule à mettre au rebut et les caractéristiques du nouveau véhicule acquis. Une « surprime » de 1 000 euros maximum peut en outre être versée lorsque le bénéficiaire habite ou travaille dans une « zone à faibles émissions – mobilité » (« ZFE – m ») sous réserve qu'il bénéficie également d'une aide similaire attribuée par une collectivité territoriale.

Le bonus écologique favorise l'achat ou la location longue durée d'un véhicule électrique (voiture, camionnette, scooter, motos, quadricycle, vélo à assistance électrique, vélo-cargo [depuis juillet 2021] et véhicule lourd neuf [depuis janvier 2021] ⁽¹⁾). Le montant du bonus écologique varie de 1 000 à 6 000 euros (et 7 000 euros pour un véhicule utilitaire léger) selon des paramètres proches. La prime à la conversion et le bonus écologique sont cumulables.

Les critères d'éligibilité à la prime la conversion et le montant du bonus écologique devaient initialement être restreints à compter du 1^{er} janvier 2022 ⁽²⁾. À l'automne 2021, le Gouvernement a cependant annoncé le report au 1^{er} juillet 2022 de l'entrée en vigueur de ces mesures.

(1) Depuis le 21 janvier 2021, l'acquisition d'un véhicule lourd neuf fonctionnant à l'électricité et/ou à l'hydrogène permet de bénéficier du bonus écologique afin d'encourager le développement des véhicules lourds zéro émission. Son montant représente 40 % du coût d'acquisition dans la limite de 30 000 euros pour un autobus/autocar et de 50 000 euros pour un poids lourd. Le bonus est cumulable avec le suramortissement, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2024.

(2) Pour être éligible à la prime à la conversion, un véhicule devait émettre au maximum 127 g / km de CO₂ par km (au lieu de 132). Pour le bonus écologique, le montant devait être abaissé de 1 000 euros.

1. Les crédits soutenant l'acquisition de véhicules propres sont stables dans la mission *Écologie, mobilité et développement durables* mais en retrait lorsqu'on additionne ces crédits avec ceux de la mission *Plan de relance*

Le crédit de **506 millions d'euros** en CP et en AE inscrit à l'action n° 3 se décompose en **128 millions d'euros** en AE et en CP en faveur de la **prime à la conversion** et de **378 millions d'euros** en AE et en CP en faveur du **bonus écologique**. Ces crédits sont stables par rapport à 2021.

En revanche, les **crédits de la mission *Plan de relance* soutenant des actions comparables sont en fort retrait**. Ainsi, au sein de cette mission, le PLF prévoit un crédit complémentaire de 487 millions d'euros en faveur du « soutien à la demande en véhicules propres – Prime à la conversion, bonus électrique et innovation mobilité électrique et solidaire » alors qu'en 2021, ce crédit s'élevait à 1 280 millions d'euros en AE et 732 millions d'euros en CP.

Si, en 2021, l'addition des crédits de paiement de l'action 3 du programme 174 et de la mission *Plan de relance* représentait 1 238 millions d'euros, celle-ci ne s'établit plus qu'à 993 millions d'euros en 2022. En une année, les crédits soutenant l'acquisition de véhicules propres ont ainsi été réduits de 245 millions d'euros. Cette évolution n'est pas satisfaisante au regard des contraintes croissantes pesant sur le secteur automobile.

2. Une stabilisation des crédits inopportune alors que des contraintes croissantes pèsent sur le secteur automobile

Les aides à l'acquisition de véhicules propres sont en retrait alors que le marché automobile connaît des difficultés persistantes et que le développement programmé des « zones à faibles émissions – mobilité » renforce les contraintes pesant sur les automobilistes.

Le marché automobile neuf n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise sanitaire. En 2020, il s'est vendu autant de voitures neuves (1 650 000) qu'en 1972 et sur les huit premiers mois de l'année 2021 le nombre d'immatriculations de véhicules neufs légers et de véhicules utilitaires légers de moins de 5,1 tonnes s'est élevé à 1 423 438 unités, soit un niveau inférieur de 20,4 % à celui observé avant la crise sanitaire ⁽¹⁾.

Par ailleurs, **le développement attendu des « zones à faibles émissions – mobilité » renforcera les contraintes pesant sur les automobilistes.** La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités avait d'ores et déjà prévu la mise en place obligatoire de « ZFE – m » avant le 31 décembre 2020 dans un nombre limité de territoires affectés par des dépassements chroniques des normes de qualité de l'air. La loi précitée du 22 août 2021 prévoit l'**extension des « ZFE – m » à l'ensemble des agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici**

(1) PFA, *Flash marché auto France*, 31 août 2021, page 1.

au 31 décembre 2024. Trente-trois nouvelles « ZFE-m » sont appelées à être créées. Par ailleurs, les métropoles concernées par des dépassements réguliers des valeurs limites de qualité de l'air, seront tenues d'interdire la circulation des véhicules Crit'Air 5 en 2023, des véhicules Crit'Air 4 en 2024 et des véhicules Crit'Air 3 en 2025. Des collectivités ont par ailleurs fait part de leur intention d'aller plus loin en prévoyant la sortie des véhicules diesel (Crit'Air 2) dès 2024 (Paris) ou dès 2025 (Strasbourg).

Le renforcement des contraintes pesant sur l'utilisation des véhicules les plus polluants plaide pour un renforcement, et non pour un recul, des mesures d'accompagnement des ménages désireux de remplacer leur ancien véhicule.

Cette évolution est également nécessaire au regard des caractéristiques du parc automobile français. Lors de son audition, M. Bernard Jullien, économiste, professeur à l'école normale supérieure de Cachan, a rappelé que **l'âge moyen des véhicules en circulation est de 11 ans, que le taux de renouvellement annuel du parc est faible (4 à 5 % par an) et qu'en 2020, il s'est vendu deux fois plus de véhicules d'occasion de plus de 10 ans (2 850 000) que de véhicules neufs (1 650 000).**

Au regard de ces différents éléments, et dans le prolongement d'un récent rapport de la mission flash de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, **le rapporteur spécial déposera un amendement revalorisant sensiblement les crédits dédiés au financement de la prime à la conversion automobile afin notamment de réévaluer l'aide proposée en faveur des personnes travaillant dans les « ZFE – m » et de soutenir l'émergence du *retrofit*.**

(1) Assemblée nationale, Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, mission d'information flash, *Expériences européennes de zones à faibles émissions mobilités*, Mme Valérie Beauvais et à Mme Camille Galliard-Minier, juin 2021 (page 4), https://www2.assemblee-nationale.fr/instances/resume/OMC_PO782746/legislature/15

Le *rétrofit*, un marché émergent

Dans le cadre de ses auditions, le rapporteur spécial a approfondi la question du *rétrofit* en auditionnant l'association Acteurs de l'industrie du *rétrofit* électrique et l'Ademe.

Le *rétrofit*, qui se définit comme le remplacement du moteur thermique d'un véhicule par un moteur électrique à batteries ou à hydrogène, bénéficie d'un cadre réglementaire favorable depuis la publication d'un arrêté du 13 mars 2020 ⁽¹⁾. Comme l'Ademe l'a souligné dans un récent rapport ⁽²⁾, si le *rétrofit* est une « option pertinente pour réduire l'impact des polluants atmosphériques et des émissions de gaz à effet de serre globales des véhicules », cette filière est notamment pénalisée par des coûts élevés de développement et d'homologation.

L'AIRe estime que le coût d'homologation d'un modèle approche les 500 000 euros, ce coût étant partagé entre des études d'ingénierie (environ 350 000 euros) et les frais d'homologation *stricto sensu* (de 100 000 à 150 000 euros). Pour un particulier le coût d'une opération est évalué entre 15 000 et 25 000 euros selon le modèle. Un montant de 20 000 euros serait par exemple nécessaire pour assurer le *rétrofit* d'un Renault Kangoo.

Le *rétrofit* est encore un marché de niche. Selon la DGEC, « les premières homologations de véhicules rétrofités ont été accordées à l'été 2021 par le centre national de réception des véhicules » et « seules trois transformations de véhicules sont à ce jour homologuées, il s'agit de véhicules Solex, Peugeot 103 et 2CV » ⁽³⁾. Mi-septembre 2021, aucune prime à la conversion n'a été accordée en faveur d'un véhicule *rétrofité*.

Les perspectives de développement de la filière sont cependant importantes. L'AIRe considère que trente à quarante nouveaux modèles devraient être homologués chaque année à compter de 2022 et que, sur dix ans, le développement de la filière pourrait permettre la transformation de 1,2 million de véhicules thermiques en véhicules électriques, soit environ 3 % du parc automobile français. Cet objectif ne tient par ailleurs pas compte des effets du récent engagement de Renault dans le *rétrofit* au moyen de son projet « re-factory » ⁽⁴⁾.

Le rapporteur spécial relaie le souhait de la filière *rétrofit* de disposer d'un plan de soutien spécifique destiné à lever certains des freins à son développement recensés par l'ADEME. Au-delà de son intérêt environnemental, le *rétrofit* représente un intérêt territorial puisqu'il soutiendrait l'activité des garagistes dans les départements à l'heure où le développement progressif des véhicules électriques est susceptible de l'affecter.

Le soutien renforcé à l'acquisition de véhicules propres doit cependant prendre en compte la valeur du véhicule acquis. À l'heure actuelle, la prime à la conversion est versée lors de l'achat d'un véhicule d'une valeur inférieure ou égale à 50 000 euros TTC et, le bonus écologique est versé pour tout véhicule, quelle que soit sa valeur (même si le montant accordé est réduit pour un véhicule d'une valeur supérieure ou égale à 45 000 euros TTC).

(1) Arrêté du 13 mars 2020 relatif aux conditions de transformation des véhicules à motorisation thermique en motorisation électrique à batterie ou à pile à combustible.

(2) Ademe, Conditions nécessaires à un rétrofit économe, sûr et bénéfique pour l'environnement, mars 2021.

(3) Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

(4) En mars 2021, Renault a annoncé son intention de transformer son usine de Flins Re-factory en une « usine européenne d'économie circulaire dédiée à la mobilité ». Ce site devrait accueillir des activités de « re-energy » (réutilisation de batteries arrivées en fin de vie), « re-cycle » (récupération de pièces pour créer des pièces de rechange), de « re-start » (incubateur de start-ups) et de rétrofit.

Le rapporteur spécial renouvelle donc sa recommandation visant à limiter le versement de la prime à la conversion et du bonus écologique aux véhicules dont la valeur est d'un montant maximal de 40 000 euros TTC ⁽¹⁾.

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

D. L'ACTION 4 GESTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'APRÈS-MINES : DES CRÉDITS EN BAISSÉ LOGIQUE MAIS LES TENSIONS SUR LA TRÉSORERIE DE L'ANGDM SONT PRÉOCCUPANTES

Le PLF prévoit un crédit de **302,8 millions d'euros** en CP et en AE au titre de l'action 4 *Gestion économique et sociale de l'après-mines* qui est **principalement dédiée au financement** de trois organismes versant des prestations diverses aux retraités et ayants droit du régime social des mineurs : l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG) et la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSEM).

Comme lors des exercices précédents, les **crédits** dévolus à cette action sont **en baisse** (– 13,1 millions d'euros, soit – 4 %) en raison de la réduction progressive du nombre de bénéficiaires.

Le premier poste de dépenses concerne le financement, à hauteur de **262,7 millions d'euros** en CP et en AE, de l'ANGDM, un établissement public à caractère administratif créé par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004 en vue de **garantir les droits des mineurs et de leurs ayants droit** en cas de cessation définitive d'activité d'une entreprise minière ou d'une ardoisière. Cet établissement finance différentes prestations (chauffage, logement, préretraites, retraites, *etc.*) dont certaines étaient prévues par le statut du mineur. En 2020, l'ANGDM gère les droits de **93 500 personnes contre 160 500 en 2010**. L'âge moyen des bénéficiaires est élevé et leur nombre devrait se réduire aux environs de 55 000 en 2026.

Le rapporteur spécial note que **les tensions sur les comptes de l'ANGDM deviennent préoccupantes**. L'exercice 2020 s'est traduit par un résultat déficitaire de 10,42 millions d'euros. Cette situation fait suite à un résultat déficitaire de 30,44 millions d'euros en 2019 et de 2 millions d'euros en 2018. L'exercice 2021 devrait connaître un nouveau déficit budgétaire compris entre 8 et 9 millions d'euros. Dans cette hypothèse, la **trésorerie prévisionnelle** de l'établissement à la **fin 2021 serait comprise entre 8 et 9 millions d'euros, soit le niveau le plus bas depuis la création de cet établissement en 2005**. Ce faible niveau de trésorerie, qui représente, au plus, une dizaine de jours de réserves, est **préoccupant**.

(1) La présentation détaillée de cette recommandation figure dans le rapport spécial n° 3399, annexe XVIII (M. Julien Aubert), présenté en novembre 2020.

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

– des coûts de **structure de la liquidation des mines de potasse d'Alsace** et des dépenses liées à la réalisation des travaux de fermeture du site de Stocamine (29,2 millions d'euros en AE et en CP) ;

– des **contentieux** liés à la reconnaissance de **maladies professionnelles de l'ancien établissement Charbonnages de France** dont les droits et obligations ont été transférés à l'État le 1^{er} janvier 2018 (4,5 millions d'euros en CP et en AE) ;

– du remboursement des **pensions** versées par la Caisse nationale des industries électriques et gazières pour le compte de l'État aux **anciens agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de l'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie** (5,6 millions d'euros en AE et en CP) ;

– de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, chargée de la **couverture sociale des anciens mineurs et de leurs familles** (0,79 million d'euros en AE et en CP).

E. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME 174 : DES DÉPENSES COMPOSITES PRÉSENTANT DES ÉVOLUTIONS VARIABLES

L'action 1 *Politique de l'énergie*, l'action 5 *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air*, l'action 6 *Soutien* regroupent des dépenses hétérogènes dont le montant cumulé s'élève à 161,1 millions d'euros en CP et 153,5 millions d'euros en AE, soit des crédits en progression par rapport à 2021 (+ 13,1 millions d'euros pour les CP et + 15,8 millions d'euros pour les AE, soit + 11,5 % et + 8,89 %).

1. L'action 1 *Politique de l'énergie* : des dépenses composites en nette hausse

L'action 1 *Politique de l'énergie* s'établit à 111,9 millions d'euros en CP et 104,6 millions d'euros en AE en nette hausse **par rapport à 2021** (+ 22,4 millions d'euros en CP et + 25,1 millions d'euros en AE).

Cette action finance les mesures suivantes.

• Les **études techniques, juridiques et financières** conduites par le ministère de la transition écologique dans le domaine de l'énergie en vue de déterminer notamment les **sites devant accueillir des énergies renouvelables sont financées** à hauteur de 48,2 millions d'euros en AE et en CP. **Les contentieux** résultant des procédures d'appels d'offres mises en œuvre dans le cadre du soutien aux énergies renouvelables relèvent également de ces dépenses. Ce montant est en forte croissance (+ 14 millions d'euros en AE et en CP) pour tenir compte de l'accroissement des études liées au développement des parcs éoliens en mer prévu par la programmation plurielle de l'énergie. Un **crédit complémentaire de 25 millions** d'euros en AE et en CP finance des études comparables dans les **zones non-interconnectées**.

- La sous-action **Accompagnement social de la fermeture des centrales à charbon** est dotée de 16,8 millions d’euros en AE et 9,4 millions d’euros et finance des mesures sociales en faveur des personnels des centrales à charbon ayant déjà fermé (Le Havre) ou devant cesser leur activité en 2022 (Gardanne et Saint-Avold). Ces crédits sont en fort accroissement par rapport à 2021 (où ils représentaient 2,3 millions d’euros en AE et en CP). Ce dispositif soutient des actions de reclassement des salariés des centrales à charbon et de la chaîne de sous-traitance. Ces personnels peuvent bénéficier d’un congé spécifique et / ou d’une cellule d’accompagnement à la perte d’emploi.

- Les **actions de revitalisation des territoires concernés par la fermeture des centrales à charbon et par la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim** bénéficient d’un crédit de 14,9 millions d’euros en CP (et de zéro euro en AE) finançant un « fonds d’amorçage » (pour Fessenheim) et un « fonds charbon » (pour les territoires des centrales à charbon). Ce montant est en retrait par rapport à 2021 (où 7 millions d’euros en AE et 17 millions d’euros en CP avaient été ouverts).

- Le **médiateur de l’énergie** reçoit un crédit de 5,5 millions d’euros en AE et en CP. Cette autorité publique indépendante dispose, en application de l’article L. 122-1 du code de l’énergie, d’une double compétence tendant, d’une part, à recommander des solutions aux litiges entre les personnes physiques ou morales et les entreprises du secteur de l’énergie et, d’autre part, de participer à l’information des consommateurs d’énergie sur leurs droits. Le montant prévu est stable par rapport à 2021 alors que l’activité de cette institution ne cesse de croître.

- Le traitement du **contentieux de la contribution au service public de l’électricité** est financé à hauteur de 4,6 millions d’euros en AE et en CP. Ce montant est en léger retrait par rapport à 2021 (– 0,4 million d’euros en AE et en CP).

- Une subvention pour charges de service public de **2,63 millions d’euros** en AE et en CP est prévue en faveur de l’**agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs**. Ce crédit soutient la réalisation de l’inventaire national des déchets radioactifs ainsi que « l’intervention dans le cadre d’activités d’assainissement de sites ou de reprises de déchets orphelins lorsque le principe « pollueur payeur » ne peut être appliqué, soit parce qu’il ne peut y avoir de responsable identifié, soit parce que celui-ci est insolvable »⁽¹⁾. Ce montant est stable par rapport à 2021.

(1) *Projet annuel de performances, page 29.*

2. Les actions 5 *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air* et 6 *Soutien* : des dépenses limitées, des évolutions variables

L'action n° 5 *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air* (47,7 millions d'euros en CP et 47,4 millions d'euros en AE) assure le financement de plusieurs mesures en matière de surveillance de la qualité de l'air et de lutte contre l'effet de serre. Ce montant est en retrait d'environ 16 % par rapport à 2021.

Les mesures en faveur de la **surveillance de la qualité de l'air** (31 millions d'euros en AE et en CP) financent principalement le soutien aux **associations agréées de surveillance de la qualité de l'air** (23 millions d'euros en AE et en CP), le fonctionnement du laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (5,3 millions d'euros en AE et en CP), la surveillance du marché automobile (4 millions d'euros en AE et en CP), des travaux, études et développements informatiques contribuant à la mise en œuvre des actions du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (1,8 million d'euros en AE et en CP) et le Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (1,4 million d'euros en AE et en CP).

Le PLF se distingue par la **forte réduction des montants soutenant l'activité des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air** par rapport à 2021 (– 9 millions d'euros). Le projet annuel de performances considère cependant que les crédits 2021 (dédiés à l'acquisition de nouveaux matériels de surveillance) étaient « exceptionnels »⁽¹⁾. Interrogé sur ce sujet, le ministère de la transition écologique souligne que « la baisse des crédits des AAQSA est en trompe-l'œil » puisque les montants prévus en 2021 sont supérieurs de 5 millions d'euros à ceux existants avant la crise sanitaire⁽²⁾.

(1) *Projet annuel de performances*, page 41.

(2) *Réponse au questionnaire du rapporteur spécial*.

Le budget de certaines associations agréées de surveillance de la qualité de l'air a bénéficié d'un complément financier consécutif à une récente injonction prononcée par le Conseil d'État

Dans une décision rendue le 4 août 2021 ⁽¹⁾, le Conseil d'État a condamné l'État, au paiement d'une astreinte de 10 millions d'euros en raison de l'insuffisance des mesures prises pour améliorer la qualité de l'air. Cette astreinte couvre la période du 11 janvier au 11 juillet 2021 inclus.

Dans cette décision, le Conseil d'État a réparti cette somme entre l'association Les amis de la Terre France (à l'origine du contentieux) et huit structures (dont quatre associations agréées de surveillance de la qualité de l'air) qui n'étaient pourtant pas parties prenantes au contentieux. Une somme de 550 000 euros a notamment été attribuée à Air Parisif, à l'Atmo Auvergne Rhône-Alpes, à l'Atmo Occitanie et à l'Atmo Sud ⁽²⁾.

Dans sa décision, le Conseil d'État observe que « compte tenu du montant de cette astreinte et afin d'éviter un enrichissement indu, il convient en l'espèce de n'allouer à l'association Les amis de la Terre France, seule requérante à l'instance initiale ayant conduit à la décision du 12 juillet 2017, qu'une fraction de la somme de 10 millions d'euros à liquider et, eu égard aux actions qu'ils conduisent en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et d'amélioration de la qualité de l'air, de répartir le reste de l'astreinte » en faveur des bénéficiaires précités ⁽³⁾.

Les mesures en faveur de la **lutte contre l'effet de serre** (9,7 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP) concernent principalement le contrôle des certificats d'économie d'énergie (7,1 millions d'euros en AE et en CP), des études portant sur la lutte contre le changement climatique (2,1 millions d'euros en AE et 2,4 millions en CP) et le financement de la participation de la France aux travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (0,5 million d'euros). Ces montants sont inchangés par rapport à 2021.

(1) Conseil d'État, Association Les amis de la Terre France et autres, 4 août 2021, n° 428409.

(2) Les quatre autres bénéficiaires sont l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (3,3 millions d'euros), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (2,5 millions d'euros), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (2 millions d'euros) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (1 million d'euros).

(3) Dans une décision antérieure, le Conseil d'État avait rappelé qu'en vertu du premier alinéa de l'article L. 911-8 du code de justice administrative « la juridiction a la faculté de décider, afin d'éviter un enrichissement indu, qu'une fraction de l'astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant, le second alinéa prévoyant que cette fraction est alors affectée au budget de l'État. Toutefois, l'astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice, ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer lorsque l'État est débiteur de l'astreinte en cause. Dans ce dernier cas, lorsque cela apparaît nécessaire à l'exécution effective de la décision juridictionnelle, la juridiction peut, même d'office, après avoir recueilli sur ce point les observations des parties ainsi que de la ou des personnes morales concernées, décider d'affecter cette fraction à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'État et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet » (décision n° 428409 du 10 juillet 2020 posant le principe de l'astreinte liquidée par la décision précitée du 4 août 2021).

L’**action 6 Soutien** (1,5 million d’euros en AE et en CP) prend en charge des dépenses de fonctionnement du ministère de la transition écologique ne relevant pas de l’action 1 *Politique de l’énergie*, par exemple des frais de communication, formation, d’investissements informatiques ou de contentieux de la DGEC. Ce montant est stable par rapport à 2021.

F. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174

Le programme 174 sert de support à **37 dépenses fiscales dont le coût cumulé est estimé à 4 121 millions d’euros** (cette estimation étant cependant partielle en raison de l’absence de chiffrage de certaines dépenses fiscales). Ce montant, en retrait de 54 millions d’euros par rapport à 2021 (4 064 millions d’euros) est réparti entre :

– 29 dépenses fiscales principales sur impôts d’État (coût estimé : 2 378 millions d’euros) ;

– 3 dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l’État (coût estimé : 111 millions d’euros) ⁽¹⁾ ;

– 2 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d’État (coût estimé : 1 521 millions d’euros) ;

– 3 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts locaux prises en charge par l’État (coût estimé : 111 millions d’euros).

Le tableau suivant présente les principales dépenses fiscales enregistrées :

(1) Dans une décision antérieure, le Conseil d’État avait rappelé qu’en vertu du premier alinéa de l’article L. 911-8 du code de justice administrative « la juridiction a la faculté de décider, afin d’éviter un enrichissement indu, qu’une fraction de l’astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant, le second alinéa prévoyant que cette fraction est alors affectée au budget de l’État. Toutefois, l’astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public ou l’organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice, ces dispositions ne trouvent pas à s’appliquer lorsque l’État est débiteur de l’astreinte en cause. Dans ce dernier cas, lorsque cela apparaît nécessaire à l’exécution effective de la décision juridictionnelle, la juridiction peut, même d’office, après avoir recueilli sur ce point les observations des parties ainsi que de la ou des personnes morales concernées, décider d’affecter cette fraction à une personne morale de droit public disposant d’une autonomie suffisante à l’égard de l’État et dont les missions sont en rapport avec l’objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d’intérêt général également en lien avec cet objet » (décision n° 428409 du 10 juillet 2020 posant le principe de l’astreinte liquidée par la décision précitée du 4 août 2021).

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174 – CHIFFRAGE 2019-2022

(en millions d'euros)

Principales dépenses fiscales sur impôts d'État (29) :	Chiffrage 2020	Chiffrage 2021	Chiffrage 2022
Tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles	1 040	1 150	1 150
Tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS	437	467	470
Tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation pour l'E85, carburant essence comprenant entre 65 % et 85 % d'éthanol	193	193	193
Crédit d'impôt pour la transition énergétique – Impôt sur le revenu	1 084	300	150
Principale dépense fiscale sur impôts locaux, prise en charge par l'État (3)			
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	111	111	111
Principales dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État (2)			
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	1 310	1 390	1 460
Tarif réduit (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis	61	49	61
Principale dépense fiscale subsidiaire sur impôts locaux prise en charge par l'État (3)			
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	111	111	111

Source : projet annuel de performances.

Le coût du **crédit d'impôt relatif à l'acquisition et à la pose de systèmes de charge pour véhicules électriques** (institué, jusqu'au 31 décembre 2023, par l'article 53 de la loi de finances 2021 pour une période de trois ans) est estimé à 2 millions d'euros en 2022.

Par ailleurs, pour la deuxième année consécutive, un **rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État** est joint au PLF. Ce document présente « l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, inscrits en projet de loi de finances », une « vision consolidée de l'ensemble des financements, à la fois publics et privés, mobilisés en faveur de la transition écologique » ainsi qu'un « panorama des ressources publiques et de la fiscalité à caractère environnemental »⁽¹⁾.

(1) Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2021, page 2.

Sur les 37 dépenses fiscales rattachées au programme 174, 27 sont analysées et sont ainsi réparties ⁽¹⁾ :

– **13 dépenses fiscales ont un impact environnemental défavorable** (la dépense fiscale dont le coût est le plus élevé étant le tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles (1 150 millions d’euros en 2022)) ;

– **10 dépenses fiscales ont un impact environnemental favorable** (la dépense fiscale dont le coût est le plus élevé étant le crédit d’impôt pour la transition énergétique (150 millions d’euros en 2022)) ;

– **4 dépenses fiscales ont un impact environnemental neutre (ou mixte)** (la dépense fiscale dont le coût est le plus élevé étant le tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation pour l’E85, carburant essence comprenant entre 65 % et 85 % d’éthanol (193 millions d’euros en 2022)).

Dans le PLF 2021, 14 dépenses fiscales avaient un impact environnemental défavorable, 11 dépenses fiscales avaient un impact environnemental favorable et 4 dépenses fiscales avaient un impact environnemental neutre (ou mixte). Depuis un an, des mesures ont été prises pour réduire progressivement le nombre de dépenses fiscales ayant un impact environnemental défavorable. Ainsi, le tarif de l’essence utilisée pour l’aviation non commerciale sera identique à celui de l’essence routière à compter du 1^{er} janvier 2022 et le tarif réduit sur le gazole non-routier sera supprimé à compter du 1^{er} janvier 2023 ⁽²⁾.

(1) Le détail est consultable dans le rapport sur l’impact environnemental du budget de l’État, septembre 2021, pages 41 à 44.

(2) Le gazole non-routier est un carburant utilisé en France pour les engins mobiles non routiers, notamment dans les secteurs agricoles, forestiers, fluviaux ou des travaux publics.

TROISIÈME PARTIE - LE CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE : DES DÉPENSES STABLES

Créé en 2012, le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* soutient des collectivités territoriales et leurs représentants dans la conduite de projets d'électrification en milieu rural et outre-mer. Le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020 relatif aux aides pour l'électrification rurale et l'arrêté du 13 avril 2021 pris en application de ce texte ont redéfini et étendu le cadre des missions du FACÉ aux communes nouvelles et ont ouvert la possibilité de financer des opérations soutenant la transition énergétique notamment les bornes de recharge pour les véhicules électriques.

Le PLF dote ce CAS d'un montant de **360 millions d'euros en dépenses** et de **377 millions d'euros en recettes** ⁽¹⁾, soit des **montants identiques** à ceux observés **en 2020 et en 2021**. Le niveau supérieur des recettes par rapport aux dépenses (+ 17 millions d'euros) s'explique par la volonté de poursuivre la démarche d'apurement de restes à payer nés de la reprise d'anciens engagements d'EDF antérieurs à la création du CAS en 2012.

Les dépenses sont réparties entre deux programmes dédiés à l'électrification rurale (programme 793) et aux opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non-interconnectées (programme 794). La répartition des crédits entre ces deux programmes (353,3 millions d'euros pour le programme 793 et 6,5 millions d'euros pour le programme 794) est similaire à celle observée en 2021.

2021-2022 - ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS

(en millions d'euros)

	LFI 2021		PLF 2022		Évolution en valeur absolue		Évolution 2021-2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CAS	360	360	360	360	0	+0	+0	+0
Programme 793 Électrification rurale	353,5	353,5	3 563,5	353,5	0	+0	+0	+0
Programme 794 Opérations de maîtrise de la demande d'électricité (...)	6,5	6,5	6,5	6,5	+0	+0	+0	+0

Source : projet annuel de performances.

(1) Les recettes du CAS sont inchangées et proviennent, en application de l'article L. 2224-31-I bis du Code général des collectivités territoriales, des contributions des gestionnaires des réseaux publics de distribution assise sur le nombre de kilowattheures distribués en basse tension. Le budget du FACÉ est alimenté à plus de 95 % par des contributions d'Enedis.

Pour la deuxième année consécutive, la mission *Plan de relance* complète les actions du CAS au moyen d'une action d'« amélioration de la résilience des réseaux électriques et [de] transition énergétique en zone rurale » dotée d'un crédit de **9,6 millions d'euros en CP** (contre 20 millions d'euros en CP et 50 millions d'euros en AE en 2021). Comme l'an passé, le rapporteur regrette l'absence de rattachement direct de ces dépenses au CAS et considère que leur association avec la mission *Plan de relance* est artificielle.

I. LE PROGRAMME 793 ÉLECTRIFICATION RURALE : DES CRÉDITS STABLES, DES RESTES À PAYER ÉLEVÉS

Le PLF prévoit un crédit de 353,5 millions d'euros en AE et en CP au titre du programme 793, soit un montant inchangé par rapport à 2021. Ces fonds soutiennent des **actions visant au renforcement et à la sécurisation des réseaux de distribution d'électricité**. **Si le montant global du programme est stable, la répartition des crédits entre les actions évolue** en certains points. Ainsi, le poste budgétaire dédié au **traitement des intempéries croît sensiblement** (passant de 7 à 12,7 millions d'euros) pour tenir compte du nombre croissant d'interventions rendues nécessaires par des épisodes climatiques dangereux. Le relèvement de ce montant est financé par un redéploiement des crédits entre les autres actions du programme.

Le rapporteur spécial souligne de nouveau le **niveau élevé des restes à payer** observés sur ce CAS (675,8 millions d'euros au 31 décembre 2020) ⁽¹⁾. Si le ministère de la transition écologique a engagé un travail d'apurement des autorisations d'engagement, celui-ci manque de visibilité puisque, contrairement à une préconisation de la Cour des comptes formulée en 2020 et renouvelée en 2021, aucun plan d'apurement pluriannuel de ce déséquilibre n'a figuré dans le PLF 2021 ni dans le PLF 2022 ⁽²⁾.

(1) *Projet annuel de performance*, page 25. Les engagements sur les années antérieures non couverts par des paiements à 675,8 millions d'euros au 31 décembre 2020.

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

Un exemple de sollicitation du CAS FACÉ : la participation à la reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma

En septembre 2017, les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont été frappées par l'ouragan Irma qui « a causé la mort de onze personnes [...] a endommagé 95 % du bâti sur les deux îles »⁽¹⁾ et a détruit un grand nombre d'installations électriques.

Dans un rapport récent, la Cour des comptes a fait le point sur les opérations de reconstruction engagées dans ces territoires et a souligné l'utile contribution du CAS FACÉ dans la reconstruction des réseaux électriques et la prévention des ouragans ultérieurs. La Cour a ainsi noté qu'« un programme triennal d'enfouissement de l'ensemble des lignes et de protection des postes transformateurs a été lancé en partenariat avec EDF, que le FACÉ cofinance à hauteur de 9,7 millions d'euros ». « La mise sous terre du réseau est aujourd'hui achevée à 80 % et devrait être terminée à la fin 2021. La reprise des branchements est réalisée à 60 % et devrait aussi être terminée cette année. Ces travaux d'un montant global de 23 millions d'euros ont été effectués sous la maîtrise d'ouvrage déléguée d'EDF et financés à hauteur de 80 % par le FACÉ et de 20 % par EDF »⁽²⁾.

II. LE PROGRAMME 794 OPÉRATIONS DE MAÎTRISE DE LA DEMANDE D'ÉLECTRICITÉ, DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ PAR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES OU DE PRODUCTION DE PROXIMITÉ DANS LES ZONES NON-INTERCONNECTÉES : DES CRÉDITS CROISSANTS MAIS LIMITÉS

Le programme 794 soutient des actions situées dans les zones non-interconnectées au réseau métropolitain dans le but de « favoriser la production d'électricité via les énergies renouvelables, en évitant des extensions trop coûteuses du réseau de distribution »⁽³⁾. Le PLF prévoit un crédit de 6,5 millions d'euros au profit de ces travaux, soit un montant équivalent à celui prévu en 2021.

Le rapporteur spécial souligne néanmoins les difficultés observées lors des exercices précédents pour consommer les crédits ouverts au titre du programme 794. **En 2020, pour la cinquième année consécutive le taux de consommation des CP (13,83 %) a été inférieur à 35 %**⁽⁴⁾. La crise sanitaire a aggravé le déséquilibre structurel d'un programme dont la sous-exécution chronique suscite la préoccupation. Interrogé sur ce sujet, le ministère a indiqué avoir « renforcé ses actions d'accompagnement des syndicats d'électrification lors du dépôt des dossiers, afin de remédier à la sous-consommation des crédits. [...] Près de 100 dossiers ont été déposés et [sont] en cours d'instruction voire engagés. La réalisation de ces travaux devrait conduire à une consommation plus importante du budget du programme 794 en 2021 et 2022 »⁽⁵⁾.

(1) Reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : <https://www.gouvernement.fr/reconstruction-des-iles-de-saint-barthelemy-et-saint-martin>.

(2) Cour des comptes : La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma, juin 2021, pages 44 et 47.

(3) Projet annuel de performances, page 32.

(4) Ce taux de consommation était de 6 % en 2016, 12,43 % en 2017, 13,89 % en 2018 et 33,3 % en 2019.

(5) Réponse au questionnaire du rapporteur.

QUATRIÈME PARTIE - DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE COMPLÈTENT LES CRÉDITS DU PROGRAMME 174 ET DU CAS FACÉ MAIS EN PERTURBENT LA LISIBILITÉ

Créée par la loi de finances pour 2021 pour une durée de deux ans, la **mission *Plan de relance*** est dotée de 1 241,3 millions d’euros en AE et de 12 905,9 millions d’euros en CP. Construite autour des programmes 362 *Écologie*, 363 *Compétitivité* et 364 *Cohésion* cette mission **complète** en différents points les actions du **programme 174 et du CAS FACÉ** à hauteur de **1 062,2 millions d’euros en CP** (et zéro euro en AE). Ces crédits sont en **importante diminution par rapport à 2021** (– 604,8 millions d’euros, soit – 36,3 %).

I. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE COMPLÉTANT LES ACTIONS DU PROGRAMME 174 : L’AIDE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS ET L’AIDE À L’ACHAT DE VÉHICULES PROPRES

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

Le programme 362 *Écologie* comporte une action 1 *Rénovation énergétique* qui finance l’« aide à la **rénovation énergétique des logements privés** » à hauteur de 565,6 millions d’euros en CP (et zéro euro en AE).

Cette dépense soutient plus particulièrement Maprimerénov’ Copropriétés ainsi que des actions de communication autour des métiers de la rénovation (cf. *supra*).

Le montant accordé est en fort retrait par rapport à 2021 (2 000 millions d’euros en AE et 915 millions d’euros en CP).

B. L’AIDE À L’ACHAT DE VÉHICULES PROPRES

L’action 7 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* comprend une sous-action de *Soutien à la demande en véhicules propres - Prime à la conversion, bonus électrique et innovation mobilité électrique et solidaire* dotée d’un crédit de **487 millions d’euros en CP** (et zéro euro en AE) **en retrait de 151 millions d’euros par rapport à 2021**. Sur ce montant 257 millions d’euros sont dévolus au bonus écologique et 147 millions d’euros à la prime à la conversion (cf. *supra*).

II. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE SOUTENANT LE FACÉ : L’AMÉLIORATION DE LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX

L’action 7 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* prévoit une sous-action *Résilience des réseaux électriques* dotée d’un crédit de **9,6 millions d’euros en CP** (et zéro euro en AE). Ce montant est en fort retrait par rapport à 2021 (50 millions d’euros en AE et 20 millions d’euros en CP).

Cette mesure vise à affecter des crédits à plusieurs opérations relevant de la transition écologique dont la résorption de fils nus ou l'enfouissement du réseau de distribution en milieu rural pour réduire son exposition aux intempéries.

Le rattachement de ces différents crédits à la mission *Plan de relance* suscite toujours la circonspection du rapporteur spécial. Si l'intérêt de ces dépenses est réel, ces crédits devraient cependant relever du programme 174 ou du compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*.

SUIVI DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2021

PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE L'EXAMEN DU PLF 2021

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

LISTE ACTUALISÉE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1 – Reconnaître au Parlement la possibilité de déterminer annuellement un plafond de dépenses de soutien aux énergies renouvelables	Recommandation non satisfaite Recommandation reformulée
2 – Mieux éclairer la « stratégie énergétique » en créant un « Commissariat à la planification de la transition énergétique »	Recommandation non satisfaite Recommandation reformulée
3 – Exclure les véhicules de plus de 40 000 euros TTC du bénéfice du bonus écologique et de la prime à la conversion	Recommandation non satisfaite Recommandation reformulée
4 – Introduire une clause de revoyure dans les contrats de soutien de longue durée des énergies renouvelables.	Recommandation non satisfaite Recommandation reformulée
5- Étendre l’inscription dans le compte général de l’État des engagements pris au titre des contrats de soutien aux énergies renouvelables aux engagements souscrits dans les zones non-interconnectées	Nouvelle recommandation

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 octobre 2021, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

Malgré l'avis contraire du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Acteurs de l'industrie du *réetrofit* électrique :

– M. Arnaud Pigounides, Président Retrofuture/REV Mobilities, fondateur de la filière AIRE.

Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie / Agence de la transition écologique (Ademe) :

– Mme Maeva Tholance, chef du service transports et mobilité,

– M. Yann Tremeac, chef de service adjoint,

– M. Bernard Jullien, économiste, École normale supérieure de Cachan, maître de conférences à l'Université de Bordeaux.

Commission de régulation de l'énergie :

– M. Jean-François Carencio, président.

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

– M. Laurent Michel, directeur général,

– M. Romain Charvet, chargé de mission.

Un questionnaire a également été adressé à l'Agence nationale de l'habitat et à EDF - Obligation d'achat.

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