

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES (ÉNERGIE)

Par M. Daniel GREMILLET

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *président* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mme Anne-Marie Bertrand, M. Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mmes Michelle Gréaume, Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, MM. Robert Navarro, Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, MM. Dominique Théophile, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 et 110 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » ET PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L’ÉNERGIE » : DES DÉPENSES TRÈS DYNAMIQUES ET UNE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE QUI EXPLOSE	9
A. LE COÛT CROISSANT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	9
1. <i>Des dépenses de soutien aux énergies renouvelables portées par un développement soutenu et par la baisse des prix de marché</i>	12
a) Les énergies renouvelables électriques	12
b) L’injection de biométhane dans les réseaux	13
c) L’effacement de consommation électrique	15
d) Le fonds d’interconnexion	15
3. <i>L’importance des sommes engagées et leur caractère pluriannuel justifieraient une refonte du cadrage budgétaire</i>	15
4. <i>Une accélération du remboursement de la dette contractée à l’égard d’EDF conforme à l’échéancier conclu avec l’État</i>	18
5. <i>Une fiscalité énergétique qui explose et une facture qui s’alourdira fortement pour les ménages en l’absence de véritables mesures de compensation</i>	19
a) <i>L’explosion de la fiscalité énergétique ne vise qu’un objectif de rendement budgétaire et non à réduire la consommation énergétique</i>	19
b) <i>L’absence de compensation du relèvement de la taxe carbone ne respecte pas la loi</i>	22
c) <i>L’exclusion du carbone renouvelable de l’assiette de la taxe carbone : un principe conforme à la loi et vertueux sur le plan environnemental</i>	24
B. DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ QUI PROGRESSED FORTEMENT	25
1. <i>Péréquation tarifaire : l’augmentation programmée des charges sur le long terme appelle à la vigilance</i>	25
2. <i>Lutte contre la précarité énergétique : la transition des tarifs sociaux vers le chèque énergie explique la forte hausse de la dépense</i>	27
3. <i>Un soutien aux installations de cogénération appelé à se stabiliser après la nette augmentation des dépenses attendue en 2017 et 2018</i>	30
4. <i>Des frais de support liés à la dette contractée auprès d’EDF en voie de réduction</i>	30
5. <i>Un budget du Médiateur de l’énergie à nouveau contraint</i>	31
6. <i>Une nouvelle ligne budgétaire dédiée à l’indemnisation d’EDF pour la fermeture de la centrale de Fessenheim</i>	31
II. PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » : UNE CONTRACTION DU BUDGET DE L’APRÈS-MINES EN LIGNE AVEC L’ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE, UNE ENVELOPPE SPÉCIALE À CONSOLIDER IMPÉRATIVEMENT ET UNE DÉPENSE FISCALE STABILISÉE MAIS QUI RESTE INSUFFISAMMENT ÉVALUÉE	33
A. DES CRÉDITS QUI BAISSENT LOGIQUEMENT EN RAISON DU POIDS PRÉPONDÉRANT DE L’APRÈS-MINES	34
1. <i>Gestion de l’après-mines : une baisse de la dotation cohérente avec l’évolution démographique</i>	34
a) Les dispositions sociales	34

b) La réhabilitation des sites	35
c) Les contentieux sociaux de Charbonnages de France	35
2. « Lutte contre le changement climatique » : des crédits en hausse en raison de l'ajout d'une nouvelle mission de contrôle des véhicules.....	36
3. « Politique de l'énergie » : des dépenses limitées et disparates.....	37
B. L'ENVELOPPE SPÉCIALE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, OU LA NÉCESSITÉ DE TENIR LA PAROLE DE L'ÉTAT.....	38
1. L'histoire mouvementée d'un outil de financement au fonctionnement complexe, voire opaque, qui a largement échappé au contrôle du Parlement.....	38
2. Pour répondre à l'impasse du financement, un durcissement des règles de gestion et l'annonce d'un nouvel abondement en loi de finances rectificative.....	40
3. Le nombre de projets engagés mais susceptibles de ne pas être financés est à ce stade difficile à évaluer	41
C. UNE STABILISATION DE LA DÉPENSE FISCALE LIÉE À LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	42
1. Avant sa transformation en prime en 2019, le recentrage du crédit d'impôt transition énergétique pose question	44
a) Une dépense dynamique dont l'efficacité reste insuffisamment évaluée	44
b) Un recentrage du crédit d'impôt opéré de façon trop rapide et sans concertation.....	46
c) Une sortie en sifflet d'ici au 30 juin 2018.....	47
d) Des taux réduits pérennes pour les fenêtres et les chaudières fioul seraient préférables.....	48
e) Une transformation en prime annoncée mais difficile à mettre en œuvre.....	49
2. La dépense fiscale en faveur des industries intensives en énergie est mécaniquement portée par la hausse de la taxe carbone	50
a) Le coût des taux réduits de taxes intérieures de consommation augmente mécaniquement avec la hausse de la taxe carbone.....	50
b) Des dispositifs de soutien multiples dont la lisibilité devrait être améliorée.....	51
LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE.....	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	55

Mesdames, Messieurs,

Depuis la réforme de la fiscalité énergétique adoptée fin 2015 qui a conduit à intégrer dans le budget de l'État les charges et les recettes de la « contribution au service public de l'énergie », la CSPE, le champ des crédits consacrés à l'énergie dont votre commission se saisit pour avis s'est **considérablement étoffé**.

Cette « budgétisation » a mis fin à une situation étonnante qui faisait que le Parlement ne se prononçait que sur quelques centaines de millions d'euros de crédits consacrés, pour l'essentiel, à la gestion de l'après-mines ou à l'électrification de nos territoires ruraux, mais ne connaissait pas des milliards d'euros dédiés, historiquement, aux dépenses de solidarité et, de plus en plus, au développement des énergies renouvelables.

En 2018, les charges de service public antérieurement financées par la CSPE **progresseront fortement** (+18,3 %), à 10,2 milliards d'euros, sous l'effet d'une double dynamique. La première tient au **soutien toujours croissant aux énergies renouvelables** (+15,6 %, à 5,5 milliards) qui résulte du développement rapide des filières et de la baisse des prix de marché de gros de l'électricité. Parmi ces énergies renouvelables, la filière, certes naissante, du **biométhane** injecté dans les réseaux progressera à un rythme très soutenu mais l'atteinte des objectifs ambitieux fixés par la loi « Transition énergétique » (10 % de gaz renouvelable en 2030 et 8 TWh dès 2023) supposera d'**aller encore plus loin**, par exemple en lançant des appels d'offres pluriannuels ou en aidant au financement des projets, par des dispositifs de type cautionnements de prêts ou prêts à taux zéro.

Bien que la « budgétisation » de la CSPE constitue un progrès, la **façon dont le Parlement a à examiner ces dépenses reste très insatisfaisante**. Alors que les contrats de soutien aux énergies renouvelables engagent la collectivité sur le temps long, le rôle du Parlement se borne à **n'en ratifier que la « tranche annuelle »**, sans pouvoir débattre des engagements de long terme, et encore moins exercer un véritable contrôle. Les sommes en jeu sont pourtant considérables : les appels d'offres lancés depuis 2011 représenteront **65 milliards d'euros de charges sur la période 2018-2046**.

Votre commission juge donc urgent de revoir nos mécanismes d'autorisation budgétaire, ce qui pourrait passer, comme suggéré par la commission des finances, par la discussion d'**une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie** qui fixerait, par exemple, un plafond de capacités nouvelles par filière.

Les charges de service public sont portées par une seconde dynamique, celle des **dépenses de solidarité**. Cette solidarité s'exprime d'abord au travers de la **péréquation tarifaire** en faveur des zones non interconnectées. Les dépenses **augmenteront** de 9,2 % en 2018, à 1,5 milliard d'euros du fait, notamment, de la mise en service de nouveaux moyens de production renouvelables, sur lesquels le régulateur appelle justement à la vigilance : plusieurs territoires sont **déjà en situation de surcapacité** et certains de ses projets sont sans doute **excessivement rémunérateurs**.

Les autres dépenses de solidarité, orientées vers les **ménages en situation de précarité énergétique**, progresseront elles aussi l'an prochain (+51,7 % à 754 millions d'euros) en raison de **la transition opérée entre les tarifs sociaux et le chèque énergie**, généralisé au 1^{er} janvier, mais si l'on excepte cet effet transitoire, les dépenses croîtront en réalité de 17 % en raison des 700 000 nouveaux bénéficiaires que doit toucher le chèque énergie. **Trois sujets devront être impérativement traités** dans cette phase de généralisation, sous peine de manquer la cible : l'accompagnement renforcé des bénéficiaires dans l'appropriation de ce nouvel outil, l'incitation au financement de travaux de rénovation énergétique et, transitoirement, l'envoi au plus tôt des chèques en 2018 pour aider au paiement des premières factures « au plein tarif ».

En parallèle, **la fiscalité énergétique explose en 2018** sous le double effet de **l'accélération de la hausse de la taxe carbone** par rapport à la trajectoire déjà forte fixée dans la loi « Transition énergétique », et de **la poursuite de la convergence des tarifs de l'essence et du gazole**, qui sera atteinte en quatre ans.

Au total, les taxes sur l'essence et sur le gazole augmenteront respectivement, en 2018, de 4,4 % et 10,4 % et dégageront pour l'État **une recette supplémentaire de 3,7 milliards d'euros** ; sur la période 2018-2022, les recettes cumulées atteindront **46 milliards**, supportés à 60 % par les ménages et à 40 % par les entreprises, à l'exception des secteurs d'activité qui en sont protégés (transports, agriculture et industries intensives en énergie). Dans le cas d'une famille chauffée au fioul et roulant beaucoup avec une voiture diesel, ce seront **136 euros supplémentaires en 2018 et 538 euros en 2022**. En somme, ce sont **les ménages les plus modestes et ceux vivant en milieu rural** qui seront les plus touchés.

Si les hausses avaient été **relativement indolores jusqu'à présent** grâce à la chute des cours du baril, **la tendance s'est inversée** (+28 % en 2017 pour le pétrole, le gaz naturel et le charbon et +4 % anticipés pour 2018). Surtout, les contreparties mises en avant par le Gouvernement sont **sans commune mesure** alors qu'au moins deux lois, « Grenelle I » et « Transition énergétique » fixent pourtant **le principe d'une stricte compensation**, au moins pour la taxe carbone.

Le Gouvernement se contente de renvoyer à **deux mesures** : **le renforcement de la prime à la conversion des véhicules**, qui ne restituerait au mieux que 100 millions d'euros aux ménages, et **la généralisation du chèque énergie**, qui occasionnera un transfert supplémentaire, en 2018, d'environ 80 millions, et de 300 millions au plus en 2019 si l'engagement d'une revalorisation de 50 euros de son montant moyen est tenu. Sur les deux prochaines années, **le défaut de compensation atteindra 3,5 milliards en 2018 et 6,1 milliards en 2019**. Cette absence de compensation témoigne en réalité de ce que, sous couvert d'une volonté affichée de sortir la France de sa dépendance aux énergies fossiles, le Gouvernement poursuit **un unique objectif de rendement budgétaire**.

Enfin, le présent projet de budget a soulevé deux autres sujets d'inquiétude. Le premier concerne **le devenir d'une partie des territoires à énergie positive dont le financement n'est aujourd'hui pas assuré au-delà de 2018**. Compte tenu de l'abondement de 75 millions d'euros supplémentaires prévu en loi de finances rectificative pour 2017, l'impasse du financement pourrait encore atteindre un maximum de 275 millions. Même si la responsabilité en revient au précédent Gouvernement, **il est essentiel que la parole de l'État soit respectée**.

Le second sujet d'inquiétude concerne **la réforme du crédit d'impôt transition énergétique (CITE)** dont l'épuration a certes évolué entre le projet initial et le texte adopté à l'Assemblée mais qui **reste trop brutale**.

Si l'exclusion des portes paraît justifiée, votre commission estime qu'il serait préférable, **pour les chaudières fioul à haute performance ainsi que pour les fenêtres en cas de remplacement d'un simple vitrage, de pérenniser un taux réduit à 15 % jusqu'au 31 décembre 2018**. Les fenêtres constituent en effet un point d'entrée dans un parcours de rénovation, tandis que l'exclusion des chaudières fioul mettrait fin au renouvellement d'un parc vieillissant et émetteur de gaz à effet de serre, à rebours de l'objectif poursuivi.

<p>Au cours de sa réunion du 29 novembre 2017, la commission des affaires économiques a émis un avis défavorable sur les programmes 174 et 345 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et sur les comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».</p>

I. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » ET PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » : DES DÉPENSES TRÈS DYNAMIQUES ET UNE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE QUI EXPLOSE

A. LE COÛT CROISSANT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Depuis de la **réforme de la fiscalité énergétique** intervenue en loi de finances rectificative pour 2015¹, les charges précédemment financées par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) sont retracées au sein d'un compte d'affectation spéciale et d'un programme budgétaire :

- le compte d'affectation spéciale (CAS) « **Transition énergétique** » (plus de 7 milliards d'euros en 2018), qui finance les énergies renouvelables électriques et le biométhane, ainsi que le remboursement de la dette contractée auprès d'EDF en tant qu'acheteur obligé de l'électricité renouvelable (5,7 milliards d'euros au plus haut)² ;

- le programme 345 « **Service public de l'énergie** » (environ 3 milliards d'euros en 2018) au sein duquel sont logées des charges disparates : péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées, tarifs sociaux et chèque énergie, intérêts de la dette due à EDF, soutien à la cogénération, budget du Médiateur de l'énergie et à compter de cette année, paiement de l'indemnisation liée à la fermeture de Fessenheim.

Depuis les changements dans l'affectation des recettes opérés en loi de finances pour 2017³, les charges sont ainsi financées :

- **le produit de la CSPE**, stabilisé à 7,8 milliards d'euros⁴, **est affecté en totalité au budget général** ; son produit excède donc les seules charges de service public retracées dans le programme 345 ;

- **le CAS est alimenté**, à hauteur des dépenses constatées, **par une part des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles** – taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP)

¹ La réforme a consisté, pour l'essentiel, à « budgétiser » la CSPE pour améliorer le contrôle du Parlement, à fusionner la CSPE avec la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour en assurer la conformité avec le droit européen ainsi qu'à élargir l'assiette du financement des énergies renouvelables aux énergies fossiles pour faire contribuer ces dernières au développement des énergies décarbonées.

² Il est aussi prévu que le CAS retrace, à partir de 2019, les 4,9 milliards du grand plan d'investissement qui sont prévus pour augmenter de 70 % la production d'énergie renouvelable.

³ Ce changement était exigé par la Commission européenne pour supprimer le lien d'affectation entre la CSPE et le CAS au motif que la première taxait les énergies renouvelables importées qui n'étaient pas soutenues en retour par le CAS, ce qui pouvait l'assimiler à un droit de douane non conforme au droit européen. Le même raisonnement a été appliqué pour la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) dont une part était destinée à financer le développement du biométhane.

⁴ Le taux de CSPE étant gelé à 22,5 euros/MWh.

et taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC). À cet égard, l'article 23 du présent projet de loi de finances procède à un ajustement : à compter de 2018, seront affectés au CAS des montants de TICPE (7,2 milliards d'euros) et de TICC (1 million), plutôt que des taux de ces taxes, et ce pour mieux s'ajuster au montant des dépenses couvertes ; en outre, le CAS sera aussi abondé par les revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité renouvelable¹ (17 millions).

Compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (en euros)	Autorisations d'engagement et crédits de paiement		
	2016	2017 ²	2018
764 - Soutien à la transition énergétique			
Soutien aux énergies renouvelables électriques	3 633 000 000	5 630 300 000 <i>LFI pour 2017</i> +55 %	5 424 947 056 -3,6 %
		4 746 100 000 <i>révisé</i> +30,6 %	+14,3 %
Soutien à l'effacement de consommation électrique	0	0	17 900 000
Soutien à l'injection de biométhane	17 000 000	49 900 000 +193,5 %	99 470 167 +99,3 %
Fonds d'interconnexion (<i>nouveau</i>)	-	-	0
765 - Engagements financiers liés à la transition énergétique			
Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité	194 000 000	1 228 000 000 +533 %	1 622 000 000 +32,1 %
Remboursements et dégrèvements de CSPE	0	0	0
Remboursements d'anciens plafonnements de CSPE	530 000 000	75 000 000 -85,8 %	20 000 000 -73,3 %
Total	4 374 000 000	6 983 200 000 <i>LFI pour 2017</i> +59,7 %	7 184 317 223 +2,9 %
		6 099 000 000 <i>révisé</i> +39,4 %	+17,8 %

Sources : projets annuels de performances des projets de loi de finances pour 2017 (année 2016) et pour 2018 (2017 et 2018)

¹ En vertu du mécanisme mis en place par la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

² Les hausses importantes constatées en 2017 par rapport à 2016 sont liées pour partie à l'application en année pleine de la réforme de la fiscalité énergétique opérée en loi de finances rectificative pour 2015.

Programme 345 « Service public de l'énergie » (en euros)	Autorisations d'engagement et crédits de paiement		
	2016	2017	2018
Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 072 700 000	1 380 300 000 +28,7 %	1 506 778 171 +9,2 %
Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	316 100 000	496 900 000 +57,2 %	753 639 487 +51,7 %
Soutien à la cogénération	468 200 000	562 600 000 +20,2 %	691 467 824 +22,9 %
Compensation carbone	93 000 000	- ¹	-
Frais de support	93 900 000	99 870 000 +6,4 %	87 238 970 -12,6 %
Médiateur de l'énergie	5 700 000	5 330 000 -6,5 %	4 796 000 -10,0 %
Fermeture de la centrale de Fessenheim (<i>nouveau</i>)	-	-	0
Total	2 049 600 000	2 545 000 000 +24,2 %	3 043 920 452 +19,6 %

Total CAS « Transition énergétique » + programme 345	6 423 600 000	9 528 200 000 <i>LFI pour 2017</i> +48,3 %	10 228 237 675 +7,3 %
		8 644 000 000 <i>révisé</i> +34,6 %	+18,3 %

Sources : projets annuels de performances des projets de loi de finances pour 2017 (année 2016) et pour 2018 (2017 et 2018)

En 2018, les charges progresseront fortement (+18,3 % rapportés à la dépense révisée pour 2017), à 10,2 milliards d'euros, sous l'effet d'une **double dynamique** : celle du **soutien aux énergies renouvelables** (+15,6 % rapportés à la dépense révisée pour 2017), qui reste tiré par le développement des filières et par la baisse des prix de marché, d'une part, **et celle des dépenses de solidarité** en direction des zones non interconnectées (+9,2 %) et des ménages en situation de précarité énergétique (+51,7 %), pour les raisons exposées ci-après, d'autre part.

Il en sera **de même pour les recettes** (+3,7 milliards²) **qui pèseront davantage sur les ménages**, l'augmentation accélérée de la taxe carbone,

¹ La « compensation carbone » est transférée à compter de 2017 sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ».

² Soit +9,7 % par rapport au produit total des taxes intérieures de consommation (TICPE, CSPE, TICC et taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel [TICGN]), estimé à 38 milliards en 2017, qui abondent le budget général et le CAS « transition énergétique ».

combinée à la convergence des fiscalités du gazole et de l'essence, n'étant pas compensée par la baisse d'autres prélèvements.

1. Des dépenses de soutien aux énergies renouvelables portées par un développement soutenu et par la baisse des prix de marché

Le CAS « transition énergétique » se décline en deux programmes :

- un programme 764 « **Soutien à la transition énergétique** » qui finance les subventions versées aux énergies renouvelables (EnR) électriques et gazières et à l'effacement de consommation électrique¹ ;

- et un programme 765 « **Engagements financiers liés à la transition énergétique** » principalement destiné à apurer la dette contractée à l'égard d'EDF en raison du défaut de compensation passé des charges de service public par la CSPE.

a) Les énergies renouvelables électriques

Malgré la baisse apparente affichée par rapport à la prévision initiale pour 2017², **les dépenses de soutien aux énergies renouvelables électriques resteront dynamiques** en 2018, à 5,4 milliards d'euros, soit une hausse de 13 % sur un an et de 23 % sur deux ans.

Évolution des dépenses de soutien aux énergies renouvelables électriques

Charges (en millions d'euros)	2016 constaté en 2017	2017 prévu en 2016	2017 réévalué en 2017	2018 prévu en 2017	Évolution sur 1 an	Évolution sur 2 ans
Total EnR électriques	4 369,0	5 629,3	4 746,1	5 371,8	+13 %	+23 %
<i>dont photovoltaïque</i>	2 694,1	3 100,5	2 697	2 881,6	+7 %	+7 %
<i>dont éolien</i>	1 008,7	1 507	1 290,3	1 522,7	+18 %	+51 %
<i>dont autres EnR</i>	666,2	1 016,3	758,7	931,2	+23 %	+40 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

¹ Ainsi que, transitoirement, des projets d'interconnexion électrique pour « solder » le contentieux CSPE avec la Commission européenne au titre de 2016.

² Initialement estimé à 5,6 milliards d'euros, le coût pour 2017 a en effet été réévalué en cours d'année par la CRE à 4,7 milliards. Plusieurs raisons expliquent cette forte révision à la baisse : une hausse des prix de gros de l'électricité sur la période hivernale qui a mécaniquement réduit le coût de soutien (-300 millions environ), une baisse plus importante qu'anticipée des coûts d'achat prévisionnels, notamment pour le photovoltaïque (-250 millions), un retard dans la mise en service d'une installation biomasse (-100 millions) ainsi qu'un décalage dans la mise en œuvre du nouveau mécanisme de soutien, le complément de rémunération.

Deux facteurs principaux expliqueront, cette année encore, la forte hausse des charges (+ 700 millions d'euros selon la dernière prévision de la Commission de régulation de l'énergie [CRE] transmise à votre rapporteur) :

- **l'augmentation des capacités installées**, qui se poursuivra en 2018 : selon les dernières données disponibles¹, la puissance installée progresse à un rythme élevé (661 MW au troisième trimestre 2017 et 2 305 MW sur une année glissante) et 14 771 MW étaient en « file d'attente » au 30 septembre ; outre les dépenses « à guichet ouvert » et la poursuite des appels d'offres pluriannuels déjà programmés, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé, pour 2018, le lancement des premières études préalables aux futurs appels d'offres sur l'éolien flottant en Bretagne et en Méditerranée et sur un nouveau parc d'éoliennes posées au large d'Oléron² ;

- **la baisse des prix de marché de gros de l'électricité**, qui influe fortement sur le coût du soutien : comme rappelé par la CRE, une baisse de 1 €/MWh des prix de gros se traduit par une hausse des surcoûts de plus de 50 millions d'euros.

En 2018, **la filière photovoltaïque représentera encore 54 % des charges** (2,9 milliards d'euros) **pour seulement 19,9 % de la production soutenue** (10,4 TWh sur un total de 52,3 TWh), la différence s'expliquant par le poids des contrats passés conclus à des prix très élevés³, tandis que la filière éolienne absorbera 29 % des aides (1,5 milliard) pour 53 % de la production soutenue (27,7 TWh).

Sont également financés au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques, depuis 2017 :

- **les charges des opérateurs liées à la conclusion et à la gestion des contrats** d'obligation d'achat et de complément de rémunération, à hauteur de 48,1 millions d'euros en 2018 ;

- **le coût des études techniques** préalables au lancement des appels d'offres et, à compter de 2018, des **dépenses de contentieux** qui pourraient en résulter, pour un montant total estimé à 5 millions.

b) L'injection de biométhane dans les réseaux

Bien que les volumes concernés soient encore faibles (1,2 TWh attendus en 2018, à rapporter aux 461 TWh consommés en 2015), la filière naissante du biométhane injecté dans les réseaux **progresses à un rythme très soutenu** : le nombre d'installations devrait passer d'une seule en 2012 à 117 en 2018 et les coûts de soutien devraient encore doubler en 2018, à

¹ *Panorama de l'électricité renouvelable au 30 septembre 2017, RTE, SER, Enedis et ADEeF.*

² *Discours du Premier ministre aux Assises de l'économie de la mer, 21 novembre 2017. Le lendemain, le ministre de la transition écologique et solidaire a par ailleurs confirmé l'intention du Gouvernement de mettre en place un « permis enveloppe » qui consistera à confier à l'État la réalisation des études d'impact et des enquêtes publiques en amont de la désignation des candidats.*

³ *En 2014, la CRE rappelait que le parc photovoltaïque installé à fin 2013 représenterait le quart des 100 milliards de surcoûts cumulés entre 2014 et 2025.*

99,4 millions d'euros, après avoir triplé entre 2016 et 2017¹. Quant au volume de biométhane injecté, il devrait être multiplié par près de six entre 2016 et 2018.

Le soutien à l'injection de biométhane dans les réseaux

	2015	2016	2017	2018	2020	2023
Obligation d'achat biométhane (en millions d'euros)	7,1	20,9	49,9	99,4	-	-
Nombre d'installations	15	29	74	117		
Quantité injectée (en TWh)	0,08 <i>réalisé</i>	0,2 <i>réalisé</i>	0,6 <i>prévu LFI</i> 2017 0,4 <i>actualisé</i> LFI 2018	1,2 / 1,3 <i>prévu</i> 1,7 <i>objectif</i> PPE	2,5 <i>cible</i>	8 <i>objectif</i> PPE

Sources : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2018, CRE, délibérations des 13 juillet 2016 et 13 juillet 2017, Observatoire du biométhane, mars 2017 et programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

Pour soutenir la méthanisation, un appel d'offres a été organisé en 2016 pour les grandes installations (plus de 500 kW) et le **tarif d'achat** accordé aux installations de moins de 500 kW a été **revalorisé et garanti sur vingt ans**.

Il reste que **pour atteindre les objectifs ambitieux** fixés par la loi « Transition énergétique » et déclinés dans la première programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) – 10 % de gaz renouvelable en 2030 et 8 TWh dès 2023² – **l'accompagnement de la filière devra être renforcé**.

Pour ce faire, plusieurs pistes mériteraient d'être explorées :

- pour donner de la visibilité aux filières et éviter les effets d'aubaine liés à la définition forfaitaire, par la puissance publique, d'un niveau de soutien, **des appels d'offres pluriannuels** pourraient être lancés pour le biogaz et le biométhane, en donnant la priorité à l'injection compte tenu de son meilleur rendement énergétique³ ;

- pour prévenir les conflits d'usages entre plusieurs projets, ces appels d'offres pourraient être réalisés **à l'échelle d'un territoire** ;

¹ Même si la hausse des prix de marché du gaz limite légèrement celle des charges.

² D'ores et déjà, l'objectif d'1,7 TWh visé par la PPE en 2017 ne sera pas atteint (1,3 TWh au mieux selon la prévision du Gouvernement).

³ De l'ordre de 90 % de l'énergie valorisée, contre 30 % à 40 % pour la production simple d'électricité. D'ores et déjà, dans le cadre des appels d'offres portant sur le développement de la filière biogaz électrique, les offres ne sont éligibles que si l'injection de la production dans un réseau de gaz n'est pas réalisable.

- enfin, pour répondre aux difficultés de financement des projets, un dispositif de **cautionnement des prêts, voire des prêts à taux zéro, serait bienvenu.**

c) L'effacement de consommation électrique

Initialement prévus pour l'année 2017¹, **les premiers appels d'offres** destinés à développer les capacités d'effacement de consommation électrique seront lancés en 2018 pour un montant évalué à **17,9 millions d'euros**, couvert par le CAS.

Conformément à la loi « Transition énergétique », ils succèdent à la prime versée aux opérateurs d'effacement et aux appels d'offres prévus par la loi dite « Nome » du 7 décembre 2010 dont le dernier avait été lancé fin 2016 pour couvrir l'année 2017.

d) Le fonds d'interconnexion

En complément de la suppression du lien d'affectation entre la CSPE² et le CAS mis en œuvre à compter de 2017, la Commission européenne a exigé de la France des mesures pour **compenser, au titre de l'année 2016, la taxation des énergies renouvelables importées** alors que ces dernières ne bénéficiaient pas des mécanismes de soutien français.

Le montant perçu à ce titre ayant été arrêté à 42,7 millions, il a été décidé, pour « solder » le contentieux, d'**allouer un montant équivalent à un projet d'interconnexion** d'intérêt commun³. Selon les informations transmises à votre rapporteur, les 42,7 millions devraient être consacrés en totalité à un projet d'interconnexion avec l'Irlande qui permettra d'évacuer les surplus d'énergies renouvelables vers le continent. Aucun crédit de paiement ni autorisation d'engagement ne sont cependant prévus sur l'exercice 2018.

3. L'importance des sommes engagées et leur caractère pluriannuel justifieraient une refonte du cadrage budgétaire

Les contrats de soutien aux énergies renouvelables étant souscrits, selon les filières, pour des durées de dix à vingt ans, **les décisions du temps présent engagent la collectivité sur le long terme** alors que le Parlement n'en autorise que la « tranche annuelle », et encore sous la contrainte d'avoir à ratifier des décisions auxquelles il n'a pas ou que peu été associé. En son

¹ Mais reportés pour cause de discussions avec la Commission européenne.

² Et la TICGN.

³ Le renforcement des interconnexions facilitant l'importation d'énergies renouvelables étrangères.

temps, votre commission avait déjà souligné cet écueil de la budgétisation de la CSPE¹.

Or, le constat demeure plus que jamais valable : selon les projections de la CRE², **les appels d'offres lancés depuis 2011** devraient représenter pour la collectivité **un engagement pluriannuel de l'ordre de 65 milliards d'euros sur la période 2018-2046**, dont environ 40 milliards pour le seul développement des 3 GW d'éolien en mer attribués à l'issue des appels d'offres de 2011 et 2013, pour un prix de plus de 200 euros/MWh et qui n'entreront pas en service, au mieux, avant 2021 ou 2022. À titre de comparaison, on notera que les appels d'offres en cours portant sur l'éolien terrestre et le photovoltaïque produiront **la même énergie pour un coût sept fois moindre**. Sur ce point, votre rapporteur accueille donc favorablement la réflexion qu'aurait engagée l'État, selon des informations parues dans la presse, pour **revoir les conditions financières** des projets éoliens en mer lauréats de ces premiers appels d'offres afin de s'assurer que leur rentabilité n'est pas excessive³.

Sur la période 2018-2022, le soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération atteindra un peu plus de **34 milliards d'euros dont 94 % sont déjà engagés**, puisque résultant de contrats déjà signés⁴.

À raison de leur développement et de l'importance des coûts de soutien, **la part des énergies renouvelables dans les charges de service publiques sera passée de 10 %** en 2003, à 0,2 milliard d'euros, **à 70 %** au titre de 2018 (soit 5,5 milliards), contre 18 % pour la péréquation tarifaire, 9 % pour la cogénération et 2 % pour les dispositifs sociaux (hors chèque énergie), expliquant la quasi-totalité de l'explosion des charges qui a conduit à réformer la CSPE.

Aussi le niveau des sommes en cause et leur caractère pluriannuel justifieraient-ils **une refonte de l'autorisation budgétaire** qui permette au Parlement d'exercer un véritable contrôle sur les dépenses engagées.

¹ « La budgétisation de la CSPE ne garantit pas, par elle-même, un meilleur contrôle des charges par le Parlement. Si le processus sera indéniablement plus transparent, au moins deux écueils demeurent :

- chaque année, le Parlement ne sera amené à approuver, ou à rejeter, que la « tranche annuelle » des engagements pluriannuels (...);

- le Parlement aura in fine peu de leviers pour agir sur des dépenses [très largement] contraintes (...), *avis n° 230 (2015-2016) du 9 décembre 2015 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015*.

² CRE, *délibération du 13 juillet 2017 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2018*.

³ Et qui pourrait prendre la forme, toujours selon la presse, d'un plafonnement de la rentabilité affichée par les lauréats des appels d'offres pour éviter des sur-rémunérations, *Les Échos*, 21 novembre 2017.

⁴ De même, les investissements de production dans les zones non interconnectées engagent aussi l'État sur le long terme et représenteront 9,9 milliards d'euros de charges sur les cinq prochaines années.

Votre rapporteur ne peut à cet égard qu'adhérer aux **recommandations formulées par le régulateur**, à la fois en termes de gouvernance et de maîtrise des charges¹. La CRE préconise ainsi :

1. « **Une refonte des mécanismes d'autorisation d'engagement** » pour « donner toute la légitimité requise aux choix faits en la matière ». Celle-ci pourrait, comme suggéré par notre commission des finances, prendre la forme d'« **une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie qui fixerait notamment le plafond par filière des nouvelles capacités de production d'électricité issues de sources d'énergie renouvelable** » et aurait le mérite de redonner au Parlement « un rôle beaucoup plus actif dans la détermination de ces charges » ;
2. « **La généralisation des appels d'offres à l'ensemble des filières matures pour lesquelles le niveau de concurrence est satisfaisant** » pour maîtriser l'évolution des charges et « limiter les effets d'aubaine inhérents à l'attribution d'un tarif [prédéfini] » ;
3. **À l'inverse, pour les autres filières** « pour lesquelles le niveau de concurrence ne permet pas de garantir l'efficacité d'un appel d'offres », en particulier dans les ZNI, « **la généralisation d'une étude au cas par cas** » pour définir « un niveau de soutien sur mesure » ;
4. **La mise en œuvre effective de la procédure de contrôle** des installations soutenues prévue par la loi « Transition énergétique », qui attendait encore la parution d'un arrêté pour en préciser les modalités. Cet arrêté est finalement intervenu le 2 novembre dernier², soit près de vingt-sept mois après la promulgation de la loi, et votre rapporteur espère désormais que le contrôle périodique des installations tous les quatre ans débutera très prochainement ; il accueille aussi favorablement la **volonté de l'administration de sanctionner plus lourdement le comportement spéculatif** de certains développeurs, en particulier de projets photovoltaïques, qui préfèrent retarder la mise en service des installations pour bénéficier de la baisse du prix des matériels ;
5. Enfin, **dans les ZNI, une vigilance particulière pour éviter des situations de surcapacité**, ainsi que **la révision à la baisse de la rémunération des capitaux**, restée inchangée à 11 % depuis 2006 et aujourd'hui excessivement favorable.

¹ CRE, délibération du 13 juillet précitée.

² Arrêté du 2 novembre 2017 relatif aux modalités de contrôle des installations de production d'électricité.

4. Une accélération du remboursement de la dette contractée à l'égard d'EDF conforme à l'échéancier conclu avec l'État

Faute d'assumer politiquement la facture croissante des dépenses de soutien aux énergies renouvelables, les Gouvernements successifs se sont refusés, à partir de 2009, à porter la CSPE acquittée par les consommateurs d'électricité au niveau des charges qu'elle devait couvrir¹. Il s'en est suivi un **défaut de compensation, en pratique exclusivement supporté par EDF²**, qui a atteint en cumulé jusqu'à **5,7 milliards d'euros**.

En janvier 2013, l'État s'est engagé auprès d'EDF sur un échéancier prévisionnel indicatif conduisant au remboursement complet de la dette à l'horizon 2018. Cet engagement a été formalisé par deux arrêtés de mai et décembre 2016 qui ont reporté cette perspective à **la fin de l'année 2020, pour un coût total, intérêts compris, de près de 6,2 milliards**.

Depuis, **les échéances fixées** pour le remboursement du principal et des intérêts de la dette **ont été respectées** par l'inscription des crédits correspondants en loi de finances. Il en sera de même cette année avec le remboursement prévu d'**1,6 milliard d'euros au titre du principal**, en hausse de 32,1 % par rapport à l'échéance de l'an dernier, tandis que le paiement des intérêts diminuera de 12,6 %, à 87,2 millions.

Échéancier de remboursement de la dette de CSPE à EDF

(en millions d'euros)

	DÉFICIT DE COMPENSATION restant dû au 31 décembre de l'année n hors intérêts 2015	REMBOURSEMENT EN PRINCIPAL du déficit précité par le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »	PAIEMENT DES INTÉRÊTS FUTURS associés au déficit précité par le budget général
2015	5 779,8	0	
2016	5 585,8	194	99,3
2017	4 357,8	1 228	99,5
2018	2 735,8	1 622	87,2
2019	896,8	1 839	62,5
2020	0	896,8	40,4 ³
Total	na	5 779,8	389,1

Source : arrêté du 2 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 13 mai 2016

¹ À défaut d'arrêté ministériel, le montant unitaire de la CSPE était reconduit d'une année sur l'autre puis, à compter de 2011, majoré d'au plus 3 € par MWh et par an sur la base du montant proposé par la CRE.

² Les autres opérateurs (entreprises locales de distribution et Électricité de Mayotte) étant prioritairement compensés de l'intégralité de leurs charges.

³ Dont 32,3 millions d'euros dus au titre de l'année 2019 et 8,3 millions dus au titre de l'année 2020.

Comme l'an dernier, votre commission s'étonne toutefois que le remboursement du principal et le paiement des intérêts associés soient **scindés entre le CAS, pour le principal, et le programme 345, pour les intérêts**. Si le Gouvernement justifie ce choix en assimilant les intérêts à des frais de fonctionnement, la présentation budgétaire **gagnerait en clarté et en cohérence** à voir ces deux charges regroupées au sein du CAS, dès lors qu'il ne peut être contesté que les intérêts ainsi acquittés sont liés au financement de la transition énergétique.

En outre, le CAS retrace ou retraçait jusqu'à présent deux autres dépenses au titre des engagements financiers liés à la transition énergétique :

- **les remboursements et dégrèvements de CSPE** à reverser, le cas échéant, au budget général s'il s'avérait que les trop perçus correspondants conduisaient à dépasser la prévision de recettes inscrite au CAS ; cette ligne **n'a plus lieu d'être** à compter de 2018 en raison de l'affectation non plus de pourcentages mais de montants de taxes affectées ;

- **et les remboursements liés aux anciens plafonnements de CSPE** sur les consommations des années 2015 et antérieures, pour laquelle 20 millions sont encore inscrits en 2018.

5. Une fiscalité énergétique qui explose et une facture qui s'alourdira fortement pour les ménages en l'absence de véritables mesures de compensation

a) L'explosion de la fiscalité énergétique ne vise qu'un objectif de rendement budgétaire et non à réduire la consommation énergétique

Sous couvert d'une volonté de sortir la France de sa dépendance aux énergies fossiles et d'inciter les français à privilégier le recours aux énergies peu ou pas carbonées pour leurs besoins de mobilité et de chauffage, **l'explosion de la fiscalité énergétique** prévue dans le présent projet de loi de finances atteste de ce que le Gouvernement poursuit en réalité **un unique objectif de rendement budgétaire**. S'il en était autrement en effet, cette évolution serait compensée par la baisse équivalente d'autres prélèvements, conformément à ce qu'exige la loi, alors qu'il n'en sera rien.

En application de l'article 9, la fiscalité énergétique augmentera sous le double effet de :

- **l'accélération de la hausse de la « taxe carbone »** par rapport à la trajectoire, déjà ambitieuse, fixée dans la loi « Transition énergétique », d'une part ;

- **la poursuite de la convergence des fiscalités du gazole et de l'essence** initiée en 2015, d'autre part.

Depuis 2014, les taxes intérieures de consommation (TIC) sur les énergies fossiles comportent une part fixe et une part variable, dite

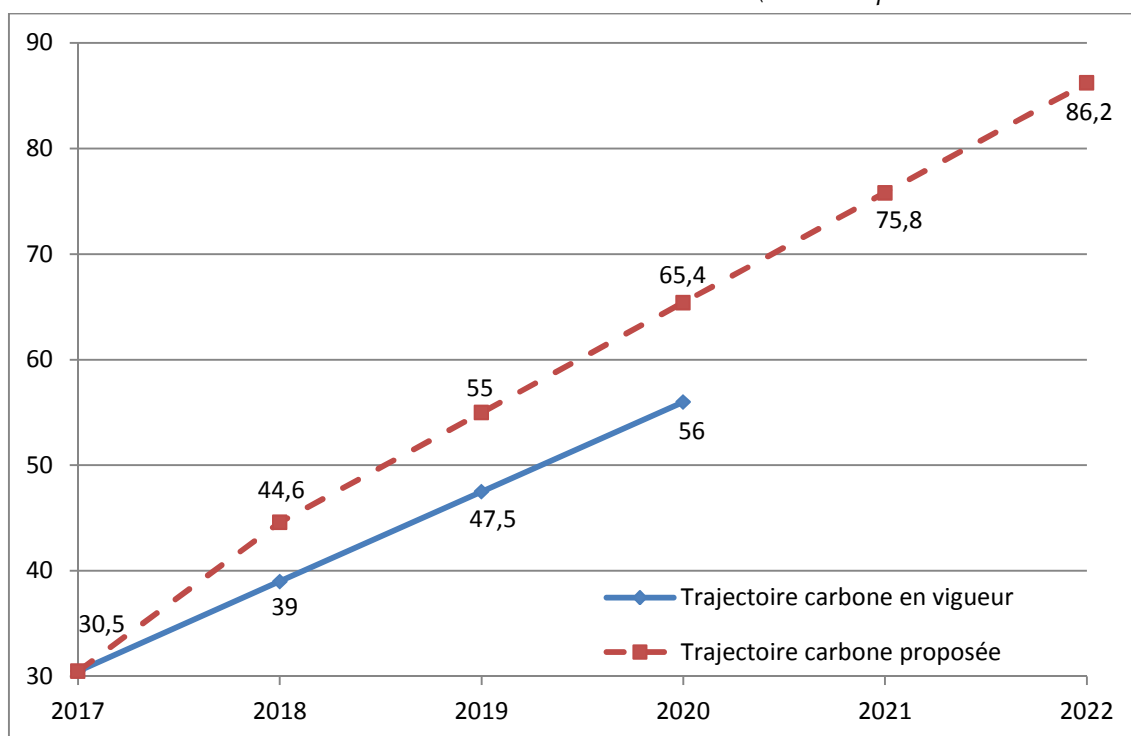
« contribution climat-énergie » (CCE) et plus communément désignée sous le nom de « taxe carbone », qui est **proportionnelle au contenu en carbone émis** lors de l'utilisation des produits taxés **et fonction de la valeur de la tonne de carbone**.

Fixée initialement à 7 euros en 2014, cette valeur est passée à 14,5 euros en 2015 puis à 22 euros en 2016, avant que la loi « Transition énergétique » ne définisse une cible de **56 euros la tonne en 2020, et 100 euros en 2030**. Conformément à cette trajectoire, la loi de finances rectificative pour 2015 a prévu **une hausse annuelle de 8,5 euros** jusqu'en 2020¹ se traduisant chaque année par une hausse d'environ 2 centimes par litre d'essence et 2,3 centimes par litre de gazole.

En comparaison, le présent projet de loi de finances procède à **une forte accélération** : dès 2018, le prix de la tonne de carbone sera fixé à 44,6 euros (+5,6 euros) et **augmentera ensuite chaque année de 10,4 euros**, pour atteindre 86,2 euros en 2022.

Évolution de la trajectoire carbone entre 2017 et 2022

(en euros par tonne de carbone)



Source : commission des affaires économiques

La **convergence des fiscalités du gazole et de l'essence** est quant à elle engagée depuis plusieurs années mais votre rapporteur observe qu'à l'exception de la hausse spécifique des taxes sur le gazole décidée pour compenser le manque à gagner lié à la suppression de l'écotaxe poids lourds

¹ Soit 30,5 euros en 2017, 39 euros en 2018, 47,5 euros en 2019 et 56 euros en 2020.

en 2015¹, il avait été procédé, par le passé, à une baisse du tarif sur l'essence concomitante à la hausse du tarif sur le gazole².

Ajouté à la hausse de la taxe carbone, qui impacte davantage le gazole que l'essence compte tenu de sa plus forte densité énergétique, ce rattrapage aura fait passer le tarif applicable au gazole de **46,82 euros par hectolitre en 2015 à 53,07 euros en 2017** hors transport routier.

L'article 9 prévoit une **convergence accélérée des tarifs du gazole et de l'essence en quatre ans**, soit d'ici à 2021, à raison d'une hausse annuelle de la part fixe de TICPE de 2,6 euros par hectolitre (soit 2,6 centimes par litre).

Au total, **les taxes sur l'essence et sur le gazole augmenteront respectivement, en 2018, de 4,4 % et 10,4 %³** sous l'effet combiné du rattrapage et de l'augmentation de la taxe carbone et dégageront pour l'État **une recette supplémentaire de 3,7 milliards d'euros**.

En 2022, le rendement net pour l'État sera de 14,2 milliards d'euros et **sur la totalité de la période 2018-2022, les recettes cumulées se traduiront par une augmentation massive de 46 milliards d'euros de la pression fiscale** qui pèsera sur les ménages (à 60 %) comme sur les entreprises (à 40 %⁴), à l'exception des secteurs d'activité bénéficiant d'exonérations, de réductions de taux ou de franchise⁵.

Selon les données communiquées à la commission des finances, *« l'impact sur le budget annuel moyen des ménages serait de 79 euros par an en 2018 et de 313 euros en 2022, dont 238 euros pour l'accélération de la trajectoire de la composante carbone et 75 euros pour le rattrapage gazole essence »*⁶. Encore cette moyenne cache-t-elle, selon les mêmes données, de fortes disparités selon le mode de chauffage, la motorisation ou les besoins de mobilité des ménages : dans le cas d'un ménage **chauffé au fioul et roulant beaucoup avec un véhicule diesel**, l'impact atteindra **136 euros en 2018 et 538 euros en 2022**, soit l'équivalent de près d'un demi-salaire minimum mensuel. En somme, **ce sont les ménages les plus modestes et ceux vivant en milieu rural qui seront les plus touchés**⁷.

¹ 2 centimes par litre et 4 centimes par litre pour les transporteurs routiers mais dont ces derniers peuvent obtenir le remboursement partiel, ce qui en neutralise les effets pour ce secteur d'activité.

² Hausse d'un centime sur le gazole et baisse de deux centimes sur l'essence en 2015, puis hausse de deux centimes sur le gazole et baisse de deux centimes sur l'essence en 2016.

³ TVA incluse, dès lors que l'assiette de cette dernière inclut la TICPE.

⁴ Selon les estimations de la Direction générale du Trésor, citées par la commission des finances.

⁵ Exonérations pour le transport maritime, fluvial ou aérien, réduction de taux via des remboursements partiels pour les taxis, le transport routier, le transport public de voyageurs ou les exploitants agricoles, taux réduits pour les industries intensives en énergie soumises ou non au marché de quotas européen, pour l'essentiel.

⁶ Commission des finances, rapport général n° 108 (2017-2018), tome III, annexe 11.

⁷ Les premiers sous l'effet du poids et du caractère largement incompressible de leur consommation énergétique, les seconds, qui sont parfois les mêmes, en raison d'une utilisation plus fréquente d'un véhicule, le plus souvent diesel, faute de transports en commun.

Jusqu'à présent, l'augmentation de la fiscalité sur les produits pétroliers **aura été relativement indolore pour les consommateurs compte tenu de la chute des prix du pétrole** intervenue entre 2014 et 2017, **mais la remontée des cours est désormais bien enclenchée** : en 2018, le prix des produits énergétiques (pétrole, gaz naturel et charbon) aura progressé de 28 % et la Banque mondiale anticipe une nouvelle hausse de 4 % en 2018¹.

Or, dans le même temps, **les contreparties** mises en avant par le Gouvernement apparaissent **sans commune mesure** avec les hausses prévues, et alors même, s'agissant au moins de la taxe carbone, que la loi exige pourtant une stricte compensation par la baisse d'autres prélèvements.

b) L'absence de compensation du relèvement de la taxe carbone ne respecte pas la loi

Comme votre commission le dénonce en vain, chaque année, depuis la réforme de la fiscalité énergétique adoptée fin 2015, **aucune mesure de compensation** de la hausse de la taxe carbone n'est prévue pour 2018, pas plus qu'elle ne l'était en 2017, et ce **en méconnaissance manifeste des principes pourtant énoncés expressément dans deux lois** :

- la loi dite « Grenelle I »², qui appelait l'État à étudier la création de la taxe carbone, prévoit que cette contribution « *sera strictement compensée par une baisse des prélèvements obligatoires de façon à préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises* » ;

- et la loi « Transition énergétique »³, qui dispose, à l'initiative de votre commission, que « *l'élargissement progressif de la part carbone [est] compensé, à due concurrence, par un allègement de la fiscalité pesant sur d'autres produits, travaux ou revenus* »

Ce principe de compensation intégrale avait pourtant été appliqué à la création de la taxe carbone : sur les 4 milliards d'euros de recettes supplémentaires attendues à l'horizon 2016, 3 milliards avaient été « restitués » aux entreprises, sous la forme du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), et 1 milliard d'euros aux ménages, au travers des taux réduits de TVA applicables aux travaux de rénovation énergétique des logements et en faveur du logement social et du logement intermédiaire.

Depuis, les hausses successives de taxe carbone n'ont plus été compensées.

Lors de la réforme de la fiscalité énergétique intervenue en loi de finances rectificative pour 2015, le Gouvernement avait présenté la

¹ Banque mondiale, Commodity Markets Outlook, octobre 2017.

² Art. 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³ Art. 1^{er}, VIII de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée, codifié à l'art. L. 100-2 du code de l'énergie.

stabilisation de la fiscalité électrique (CSPE) à compter de 2017 comme venant compenser l'alourdissement de la fiscalité sur les énergies fossiles¹.

Or, même en admettant que l'on compense une hausse par l'annulation d'une autre hausse prévisible, ce qui est déjà très contestable, « **l'économie** » de CSPE, soit un moindre rendement annuel d'1,3 milliard d'euros, **ne suffit pas à couvrir la hausse annuelle de 8,5 euros la tonne**, qui augmente le rendement annuel des taxes intérieures d'environ 1,8 milliard. **Chaque année, la pression fiscale s'accroît donc déjà de 500 millions.**

L'an dernier, le Gouvernement avait encore confirmé à votre commission son intention de compenser mais aucune mesure concrète n'avait matérialisé cet engagement.

Pour 2018, et alors que la seule accélération de la hausse annuelle à 10,4 euros augmentera le rendement des taxes intérieures d'**1,95 milliard** (3,7 milliards au total avec le rattrapage essence/gazole), le Gouvernement met en avant deux mesures dont les effets seront en réalité très insuffisants.

La première tient au **renforcement de la prime à la conversion des véhicules**. Attribuée en cas de remplacement d'un vieux véhicule thermique par un véhicule neuf ou d'occasion plus récent et moins polluant, la prime de 1 000 euros est **généralisée à tous les français**, sans condition de ressources, **et doublée pour les ménages non imposables**. Pour ces derniers, le dispositif doit permettre de financer, selon les cas-types analysés par le Gouvernement, plus de 50 % du coût d'achat d'un véhicule d'occasion (et jusqu'à 25 % pour les ménages imposables)².

Alors que seules 19 000 primes auront été versées en deux ans, le Gouvernement s'est fixé une cible très ambitieuse de plus de 100 000 primes distribuées en 2018, pour un coût de **127 millions, en hausse de 100 millions** par rapport à l'an dernier.

La seconde mesure renvoie à la **généralisation du chèque énergie** présentée par ailleurs (*cf. infra*) et qui occasionnera une dépense supplémentaire, en 2018, d'environ **81 millions d'euros** par rapport aux anciens tarifs sociaux³. **Pour 2019**, la revalorisation annoncée de 50 euros porterait le montant annuel moyen du chèque à 200 euros et l'enveloppe dédiée, en première approximation, à environ 800 millions d'euros⁴, soit **au plus 300 millions supplémentaires**.

¹ Dès lors que, sans cette stabilisation, la CSPE était appelée à augmenter pour financer le soutien croissant aux énergies renouvelables. Ce faisant, le Gouvernement feignait d'ignorer que les recettes de CSPE auraient inévitablement fini par rattraper la dynamique des dépenses, elles-mêmes censées diminuer à terme une fois les filières devenues matures.

² Source : dossier de presse du ministère sur le projet de loi de finances pour 2018.

³ 581,1 millions budgétés en 2018, contre 496,9 millions pour 2017 dont 56,7 millions au titre de l'expérimentation du chèque énergie dans quatre départements.

⁴ En première approximation et sous l'hypothèse d'atteinte de la cible des quatre millions de bénéficiaires.

**Évolution de la fiscalité énergétique et des mesures de compensation annoncées
sur la période 2018-2022**

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2018-2022
Hausse de la fiscalité énergétique (rendement net du relèvement des tarifs de la TICPE)	3 700	6 500	9 400	12 200	14 200	46 000
<i>dont trajectoire carbone</i>	2 700	4 800	6 800	8 800	10 800	33 900
<i>convergence essence/gazole</i>	900	1 800	2 600	3 400	3 400	12 100
Mesures de compensation	181	400	?	?	?	
<i>dont prime à la conversion</i>	100	100				
<i>chèque énergie</i>	81	300				
Augmentation de la pression fiscale non compensée	3 519	6 100				

Sources : évaluation préalable de l'article 9 du projet de loi de finances pour 2018 (rendements nets de TICPE) et estimations de la commission des affaires économiques (dépenses budgétaires de compensation)

Sur les deux prochaines années, **les compensations annoncées apparaissent donc bien dérisoires** : en l'état¹, **le défaut de compensation atteindrait 3,5 milliards en 2018 et 6,1 milliards en 2019**.

c) L'exclusion du carbone renouvelable de l'assiette de la taxe carbone : un principe conforme à la loi et vertueux sur le plan environnemental

Une autre disposition de la loi « Transition énergétique » reste à ce jour inappliquée. À l'initiative de votre commission, la loi a en effet prévu que la taxe carbone ne soit « assise [que] **sur le contenu en carbone fossile** » des énergies afin d'en **exclure les produits issus de la biomasse**, à commencer par les biocarburants.

Il s'agit par là de **mettre en conformité le périmètre de la taxe avec l'objectif affiché** de désincitation à l'utilisation des énergies fossiles et de lutte contre le réchauffement climatique. Or, contrairement aux énergies fossiles, **le bilan carbone de la biomasse est considéré comme neutre** dès lors que le carbone émis au moment de leur utilisation a préalablement été capté dans l'atmosphère lors de leur croissance, ce qui justifie une exonération.

En réponse aux interrogations de votre commission, le Gouvernement a fait régulièrement état des **difficultés pratiques** à mettre en

¹ Et sans tenir compte des effets de ces deux mesures sur la consommation énergétique des bénéficiaires, qui sont ambivalents : à supposer que le chèque énergie soit utilisé pour financer des travaux de rénovation thermique, il s'en suivrait logiquement une baisse des consommations, et donc de la facture des ménages concernés, mais cet usage devrait être très minoritaire (compte tenu du reste à charge important pour financer des travaux, les ménages précaires privilégient le paiement des factures) ; quant à la prime de conversion, elle peut paradoxalement aboutir à renchérir les coûts d'utilisation en cas de remplacement d'un véhicule diesel ancien, certes plus polluant, mais consommant moins qu'un véhicule essence plus récent.

œuvre une telle différenciation selon l'origine, fossile ou renouvelable, du contenu carbone des carburants et rappelé les **dispositifs fiscaux** dont bénéficient déjà les carburants incorporant une proportion plus importante de biocarburants – en particulier, l'existence de taux réduits de taxes intérieures et du mécanisme de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)¹.

Votre rapporteur **ne peut se satisfaire de ces réponses**. Depuis l'adoption de la loi, il y a plus de deux ans, une solution technique aurait pu être proposée si la volonté politique d'appliquer la loi était réelle. L'exclusion du carbone renouvelable de l'assiette de la taxe est en outre **parfaitement cohérente avec la politique climatique du Gouvernement et constituerait un signal fiscal fort en faveur de l'incorporation croissante, dans les carburants fossiles, d'énergies renouvelables**.

Aussi votre rapporteur propose-t-il d'amender l'article 9 du présent projet de loi de finances² pour **réduire, à rendement constant, l'assiette de la taxe carbone au seul carbone fossile** des produits pétroliers taxés, *via* l'exclusion forfaitaire de leur contenu en carbone renouvelable calculé en proportion de leurs taux d'incorporations respectifs de biocarburants.

B. DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ QUI PROGRESSED FORTEMENT

1. Péréquation tarifaire : l'augmentation programmée des charges sur le long terme appelle à la vigilance

Afin que les consommateurs des zones dites « non interconnectées » (ZNI)³ bénéficient de **tarifs de l'électricité comparables à ceux pratiqués sur le continent** en dépit de coûts de production sensiblement plus élevés, **deux types de surcoûts sont compensés** aux opérateurs historiques⁴ au titre de la péréquation tarifaire :

- **les surcoûts de production** liés à leurs propres installations, pour 656,5 millions d'euros en 2018 ;

¹ Dont le taux, diminuant à proportion des volumes de biocarburant incorporés, incite au développement de la filière.

² À titre personnel, votre commission n'étant pas saisie pour avis de la première partie du projet de loi de finances.

³ Qui couvre les territoires suivants : Corse, Martinique, Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre et Miquelon, Saint Martin, Saint Barthélemy, les îles bretonnes de Molène, d'Ouessant, de Sein, l'archipel des Glénan et l'île anglo-normande de Chausey. Les collectivités territoriales autonomes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ne sont pas assimilées aux ZNI.

⁴ EDF Systèmes électriques insulaires (EDF SEI), Électricité de Mayotte (EDM) et Électricité et Eau de Wallis-et-Futuna (EEWF). Le parc historique d'EDF SEI est composé de moyens de production thermiques et hydrauliques tandis celui d'EDM comprend exclusivement des installations thermiques.

- **et les surcoûts d'achats d'électricité** conclus auprès de producteurs tiers qui concernent principalement les installations thermiques de production (charbon, fioul, etc.) et résiduellement des énergies renouvelables hors obligation d'achat, pour un total de 860,1 millions,

soit une charge totale évaluée pour 2018 à **1,5 milliard, en hausse de 9,2 %** par rapport à 2017.

Répartition par ZNI des charges liées à la péréquation tarifaire

(en millions d'euros)

	Surcoûts de production de l'opérateur historique	Surcoûts d'achat des producteurs tiers	Surcoûts totaux
Corse	129,5	114,6	244,1
Guadeloupe	96,2	248,4	344,6
Martinique	106,4	171,6	278
Guyane	159,2	11	170,2
Réunion	46	314,5	360,5
Saint-Pierre-et-Miquelon	22,8	0	22,8
Îles bretonnes	3,3	0	3,3
Mayotte	90,2	0	90,2
Wallis-et-Futuna	2,9	0	2,9
Total	656,5	860,1	1 516,6¹

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

Cette forte progression des charges liées aux ZNI tient essentiellement à :

- **l'hypothèse d'une hydraulité moins élevée** qu'en 2017, qui nécessitera de recourir davantage aux moyens thermiques de production et renchéra d'autant les postes d'achat des combustibles² et des quotas d'émission de gaz à effet de serre ;

- **la mise en service de nouveaux moyens de production renouvelables** (centrale en Martinique fonctionnant à partir de bagasse et de biomasse importée, turbine à combustion à la Réunion alimentée par du bioéthanol et premières installations photovoltaïques avec moyen de stockage issues de l'appel d'offres de 2016), ainsi que la hausse des coûts de production de la filière bagasse/Charbon suite aux mises en conformité des installations.

¹ Le montant budgété (1 506,6 millions) a été minoré de 10 millions par rapport aux prévisions des opérateurs pour tenir compte, selon le Gouvernement, des gains de productivité qui apparaissent possibles.

² Dont les prix à terme sur le marché des matières premières devraient par ailleurs augmenter.

Si ces dépenses sont en réalité **très sensibles à des facteurs exogènes** tels que le coût des matières premières et des quotas de CO₂, l'évolution des taux de change ou les hypothèses d'hydraulicité, les projections des opérateurs et de la CRE tablent, notamment à partir de 2020, sur **une hausse importante et continue des charges** liée à la mise à la mise en service des nombreux moyens de production prévus par la PPE. Sur les cinq prochaines années, la péréquation tarifaire mobiliserait ainsi **9,9 milliards**, soit 22 % du total des charges de service public sur la période, d'où **l'appel à la vigilance du régulateur**.

Alors même que plusieurs territoires sont déjà en situation de surcapacité, il conviendrait en effet que les investissements importants programmés pour développer de nouvelles capacités renouvelables soient **dimensionnés et planifiés pour être adaptés** à la durée de vie des moyens existants ainsi qu'à l'évolution de la consommation, **sous peine d'occasionner d'importants coûts échoués**.

En outre, comme indiqué précédemment, il importera de **réviser à la baisse la rémunération des capitaux** dont ils bénéficient, le taux de 11 % établi en 2006 étant manifestement surévalué au vu de leurs conditions actuelles de financement.

Enfin, dans un contexte où le coût de la production y est cinq fois plus élevé qu'en métropole, la priorité devrait être donnée aux actions de **maîtrise de l'énergie**.

2. Lutte contre la précarité énergétique : la transition des tarifs sociaux vers le chèque énergie explique la forte hausse de la dépense

L'aide aux ménages en situation de précarité énergétique s'articule encore autour de quatre dispositifs :

- **les tarifs sociaux de l'énergie** - « tarif de première nécessité » (TPN) en électricité et « tarif spécial de solidarité » (TSS) - qui viennent directement réduire la facture des bénéficiaires (142,7 millions en 2018, en baisse de 65 % liée à raison de leur extinction progressive) ;

- **le chèque énergie**, qui sera généralisé au 1^{er} janvier 2018 en remplacement des tarifs sociaux et qui peut servir indifféremment à régler des factures d'énergie, quelle que soit leur source, ou à financer des travaux de rénovation énergétique du logement (**581,1 millions en 2018, soit une multiplication par plus de dix** du fait de sa généralisation à l'échelle nationale)¹ ;

¹ Les crédits inscrits en loi de finances pour 2017 auront financé les chèques émis en 2016 et 2017 au titre de l'expérimentation réalisée dans quatre départements-pilotes (Ardèche, Aveyron, Côtes-d'Armor et Pas-de-Calais).

- la contribution des fournisseurs d'électricité au fonds de solidarité logement (FSL), qui leur est compensée à hauteur de 20 % des charges supportées au titre du TPN (29,7 millions d'euros pour 2018) ;

- enfin, **l'afficheur déporté**, mis à disposition des consommateurs en situation de précarité énergétique pour leur permettre d'accès à leurs données de consommation, exprimées en euros, et en temps réel pour l'électricité (8,5 millions déjà inscrits en loi de finances l'an dernier).

Au total, **la dépense progressera fortement l'an prochain** (+51,7 %, à près de 754 millions environ) **en raison de la transition opérée entre les tarifs sociaux et le chèque énergie** : outre le chèque énergie, l'exercice 2018 financera en effet la tarification sociale de l'électricité et du gaz facturés en 2018 sur la base des consommations constatées jusqu'au 31 décembre 2017.

Comparé aux 496,9 millions ouverts en 2017, la dépense augmentera en réalité de 17 % mais le gain pour les ménages variera fortement selon le mode de chauffage, la composition du foyer ou le revenu fiscal de référence **et se traduira par des effets de transfert certains**. Selon les différents cas-types¹, le passage au chèque énergie pourra représenter un gain net - notamment pour les personnes chauffées à l'électricité jusqu'à 6 000, 7 500 ou 11 000 euros de revenu fiscal selon les configurations familiales ainsi que pour les familles chauffées au fioul, au GPL ou au bois - ou une perte nette, en particulier pour les couples avec ou sans enfant chauffés au gaz et ce quel que soit leur revenu de référence.

Pour 2019, le Gouvernement annonce par ailleurs **une revalorisation de 50 euros** qui ferait passer le montant moyen annuel du chèque de 150 à 200 euros par ménage, *« en cohérence avec l'augmentation de la fiscalité carbone »*.

Outre le fait que cette revalorisation **interviendra avec retard** par rapport à la hausse de la taxe carbone, votre rapporteur observe que le chèque énergie permettra certes de **toucher davantage de bénéficiaires** que les tarifs sociaux (4 millions contre 3,3 millions au plus pour les tarifs sociaux) mais que **trois sujets devront impérativement être traités** à l'occasion de sa généralisation :

- **l'accompagnement des bénéficiaires** dans l'appropriation de ce nouvel outil,

- **l'incitation au financement de travaux de rénovation énergétique**,

- et, transitoirement, **l'envoi au plus tôt des chèques en 2018** pour aider au paiement des premières factures « au plein tarif ».

Comme votre commission l'avait déjà souligné lors de l'examen de la loi « Transition énergétique » puis du budget pour 2017, le chèque énergie

¹ Tels que présentés dans le dossier de presse du ministère sur le projet de loi de finances pour 2018.

implique une démarche active du bénéficiaire pour choisir son affectation, là où les tarifs sociaux venaient automatiquement en déduction des factures. Sa mise en place supposera donc **une information et un accompagnement renforcés des bénéficiaires pour garantir son utilisation effective**. De ce point de vue, si le taux d'utilisation du chèque dans le cadre de l'expérimentation a été proche de 80 %¹, il devra nécessairement être amélioré, sous peine de manquer l'objectif².

Selon les éléments dont dispose votre rapporteur, le premier bilan de l'expérimentation révèle par ailleurs **la très faible proportion de chèques utilisés pour financer des travaux** alors que cette possibilité était présentée, avec la fin de la « discrimination » en fonction de la source d'énergie consommée, comme l'une des avancées majeures du dispositif. Sur la première année, **seuls 63 chèques sur les 173 143 émis auraient ainsi été utilisés à cette fin** et quelques centaines d'autres au plus seraient encore en circulation en vue de financer des travaux à venir.

Même si la méconnaissance du dispositif a pu jouer, ce résultat très décevant tient avant tout au fait que le montant du chèque, bien que cumulable sur trois ans, **ne couvre que très partiellement le coût des travaux**, en laissant aux bénéficiaires un reste à charge trop important pour s'engager dans une rénovation, sauf à bénéficier d'autres aides, notamment en provenance de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Accessoirement, votre rapporteur regrette que le Gouvernement n'ait pas prévu de revenir, à l'occasion de sa généralisation, sur **une complexité introduite dans le dispositif**³ qui oblige les bénéficiaires qui souhaiteraient affecter un ou plusieurs chèques à des travaux réalisés au-delà de leur période de validité⁴ à les échanger contre un ou des chèques de même valeur, mais dont la validité est prolongée de deux ans.

Votre rapporteur s'inquiète aussi de ce que les premières semaines de l'année 2018 risquent d'être marquées par **un décalage entre la réception des factures d'énergie « au plein tarif » et celle des chèques**, qui pourrait mettre en difficulté les ménages concernés.

Enfin, il est regrettable que le rapport d'évaluation de l'expérimentation, que le Gouvernement devait remettre au Parlement au plus tard trois mois avant la fin de celle-ci, ne l'ait pas été dans le délai imparti (soit avant le 30 septembre). Selon les informations de votre rapporteur, ce dépôt devrait désormais intervenir très prochainement.

¹ 77,9 % en septembre 2017 selon les informations de votre rapporteur.

² En effet, si le chèque énergie a permis de toucher un peu plus de 170 000 bénéficiaires dans les quatre départements concernés en lieu et place des 132 000 bénéficiaires des tarifs sociaux, un taux d'utilisation de 80 % ne ferait en réalité progresser le nombre de bénéficiaires « effectifs » que de quelques milliers, à 136 000.

³ Art. R. 124-13 du code de l'énergie, créé par le décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au chèque énergie.

⁴ Fixée au 31 mars de l'année suivant celle de leur émission.

3. Un soutien aux installations de cogénération appelé à se stabiliser après la nette augmentation des dépenses attendue en 2017 et 2018

Le soutien à la cogénération est justifié par les **économies d'énergie primaire** permises par les meilleurs rendements énergétiques d'une production simultanée de chaleur et d'électricité, comparés à ceux obtenus en cas de production séparée. La cogénération contribue aussi à la **baisse des émissions de gaz à effet de serre** lorsque l'électricité produite se substitue, en hiver, à la production fossile.

Selon la puissance des installations et leur date de mise en service, ce soutien prend la forme :

- pour les installations de moins de 12 MW et jusqu'en 2016, de **tarifs d'achat** pour l'électricité produite (670 millions d'euros en 2018) ;

- depuis 2016, et conformément aux lignes directrices européennes, d'un **complément de rémunération** pour les installations de moins de 1 MW, l'obligation d'achat étant maintenue pour les installations de moins de 300 kW ;

- pour les installations de plus de 12 MW, par une **prime transitoire à la puissance** qui les rémunère pour leur disponibilité jusqu'à la mise en place du marché de capacité (pour 21,5 millions).

En 2018, les dépenses correspondantes augmenteront fortement (+22,9 % à 691,5 millions), et dans les mêmes proportions que l'an dernier (+20,2 %) en raison de la **mise en service progressive d'installations bénéficiant du régime tarifaire** de l'arrêté du 11 octobre 2013 qui a été abrogé au 1^{er} janvier 2016, au rythme d'environ 250 MW par an.

Pour les années suivantes, le niveau de soutien devrait **se stabiliser, voire baisser** compte tenu de l'arrivée à échéance des contrats les plus coûteux conclus sous le régime de l'arrêté de 2013 et de la fin de la prime transitoire.

4. Des frais de support liés à la dette contractée auprès d'EDF en voie de réduction

Comme exposé plus haut, les « frais de support » financés par le programme correspondent quasi-exclusivement au **paiement des intérêts de la dette** liée au déficit cumulé de compensation des charges de service public supporté par EDF à partir de 2009. Conformément à l'échéancier défini, les intérêts payés en 2018 diminueront de 12,6 %, à 87,2 millions d'euros, jusqu'à leur extinction prévue en 2020.

5. Un budget du Médiateur de l'énergie à nouveau contraint

Entre 2009 et 2017, le budget du Médiateur national de l'énergie aura diminué de plus de 31 %. Il sera de nouveau **fortement contraint en 2018**, à 4,8 millions d'euros et - 9,9 % par rapport à 2017.

Rapportée au budget réalisé en 2016 (5,6 millions, avec un taux d'exécution de 98 %), cette nouvelle contraction **impliquera de nouveaux efforts de productivité** au vu de la stabilisation de l'activité (12 226 litiges enregistrés en 2016, contre 12 319 l'année précédente par exemple).

Outre son activité de médiation (réception et traitement des litiges, et recommandations), le Médiateur poursuivra en 2018 sa mission d'information et de communication auprès des consommateurs, dans un contexte marqué par la poursuite de l'ouverture des marchés à la concurrence et par la généralisation du chèque énergie qui renforceront encore le besoin d'accompagnement. De ce point de vue, votre rapporteur **doute que les économies exigées cette année encore soient reproductibles à l'avenir**, sauf à remettre en cause l'existence même de l'institution.

6. Une nouvelle ligne budgétaire dédiée à l'indemnisation d'EDF pour la fermeture de la centrale de Fessenheim

Le programme 345 comporte une nouvelle action intitulée « Fermeture de la centrale de **Fessenheim** ». Cette ligne budgétaire, non dotée en crédits directs pour 2018, a vocation à retracer la mise en paiement échelonnée, à partir de 2019, de l'indemnisation due à l'exploitant, pour laquelle **446 millions d'euros** d'autorisations d'engagement ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2016 mais reportés sur l'exercice budgétaire 2017.

Cette inscription faisait suite à la négociation, entre l'État et EDF, d'un **projet de protocole d'indemnisation** non encore signé à ce jour¹, l'entreprise ayant souhaité repousser le dépôt de la demande d'abrogation de l'autorisation d'exploiter la centrale.

Pour mémoire, en vue d'afficher le respect de l'engagement électoral d'une fermeture avant la fin du précédent quinquennat, le Gouvernement de l'époque avait publié, en avril 2017, **un décret² abrogeant théoriquement cette autorisation d'exploiter** mais sous une triple condition qui le privait, en pratique, de tout effet³.

¹ Mais sur lequel le conseil d'administration de l'entreprise a donné un accord de principe.

² Décret n° 2017-508 du 8 avril 2017 portant abrogation de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Fessenheim.

³ L'abrogation était en effet conditionnée au dépôt de la demande de l'exploitant, à la mise en service de l'EPR de Flamanville au plus tard d'ici au 11 avril 2020 ainsi qu'à la nécessité de respecter le plafonnement de la capacité de production installée à 63,2 GW – faisant au passage du plafond un plancher –, le tout aboutissant à une sorte d'« OVNI juridique » sans effet opérationnel.

Selon les éléments fournis par la ministre lors de son audition par votre commission en novembre 2016, il est prévu que « *l'indemnité [soit] versée en plusieurs étapes : 96 millions d'euros à la fermeture de la centrale, 350 à 390 millions d'euros, selon les modalités de paiement, en 2021, ainsi que, jusqu'en 2041, une part variable reflétant le manque à gagner pour EDF, le cas échéant, qui sera déterminée en fonction de l'évolution des prix et de la production constatée du parc de centrales 900 MW hormis Fessenheim* ».

Le Gouvernement a confirmé ce schéma à votre rapporteur :

- **une part fixe** anticipant les coûts de fermeture (dépenses liées à la reconversion du personnel, au démantèlement, à la taxe sur les installations nucléaires de base [INB] ainsi qu'à la « post-exploitation ») ;

- **et une part variable donnant lieu, le cas échéant, à des versements ultérieurs**, reflétant le manque à gagner pour EDF jusqu'en 2041.

Sous l'hypothèse d'une mise en service de l'EPR de Flamanville à la **fin de l'année 2018 ou au début de l'année 2019**, la fermeture de Fessenheim pourrait donc intervenir au même horizon, expliquant qu'aucun versement ne soit prévu au titre du budget 2018. Votre rapporteur observe donc que la création d'une telle ligne budgétaire **n'est pas justifiée** par des mises en paiement effectifs, pas plus que ne l'était l'ouverture d'une autorisation d'engagement en loi de finances rectificative pour 2016.

II. PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » : UNE CONTRACTION DU BUDGET DE L'APRÈS-MINES EN LIGNE AVEC L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE, UNE ENVELOPPE SPÉCIALE À CONSOLIDER IMPÉRATIVEMENT ET UNE DÉPENSE FISCALE STABILISÉE MAIS QUI RESTE INSUFFISAMMENT ÉVALUÉE

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » est **dédié à 92 % à la gestion de « l'après-mines »** (391 millions d'euros sur les 427 millions du programme) dont les crédits diminuent chaque année à mesure de la baisse naturelle du nombre des bénéficiaires.

En 2018, la démographie du régime **explique à elle seule la contraction des crédits du programme** (-6,3 %) tandis que les trois autres actions financées (« Lutte contre le changement climatique », « Politique de l'énergie » et dépenses de soutien) afficheront des hausses significatives, bien que portant sur des montants nettement plus modestes.

On rappellera qu'à la suite des lois de finances rectificatives pour 2015 et 2016, le programme 174 a aussi **servi de support à un abondement exceptionnel** de 700 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 400 millions d'euros de crédits de paiement **pour financer l'« enveloppe spéciale transition énergétique »** (ESTE), dont le présent projet de loi acte la « liquidation » au détour d'une simple phrase, avant que le projet de loi de finances rectificative pour 2017 n'y revienne à nouveau.

Depuis sa création, l'enveloppe spéciale aura été **marquée par l'opacité des montages financiers** mis en œuvre pour l'alimenter, voire par un **défaut de sincérité et d'exhaustivité** des lois de finances initiales, qui n'auront pas permis au Parlement d'exercer la plénitude de ses prérogatives budgétaires. Il s'agit désormais de **respecter la parole de l'État** malgré les errements du passé.

Enfin, sont rattachées au programme **près de 2,8 milliards de dépenses fiscales** réparties en deux postes principaux : le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) et les taux réduits en faveur des industries intensives en énergie.

Programme 174 (en euros)	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Gestion économique et sociale de l'après-mines	473 986 000 -5,9 %	422 907 573 -10,8 %	390 742 250 -7,6 %	476 326 000 -6,0 %	423 607 573 -11,1 %	390 742 250 -7,8 %
Lutte contre le changement climatique	27 949 546 -8,2 %	27 425 762 -1,9 %	30 795 000 +12,3 % -5,9 % à iso-périmètre	27 949 546 -8,2 %	27 425 762 -1,9 %	30 845 000 +12,5 % -5,8 % à iso-périmètre
Politique de l'énergie	4 143 723 -22,7 %	3 983 900 -3,9 %	4 456 501 +11,9 %	4 158 209 -28,2 %	3 983 900 -4,2 %	4 406 501 +10,6 %
Soutien	1 151 842 -1,4 %	1 126 563 -2,2 %	1 300 000 +15,4 %	1 151 842 -1,4 %	1 126 563 -2,2 %	1 300 000 +15,4 %
Total	507 231 111 -6,2 %	455 443 798 -10,2 %	427 293 751 -6,2 %	509 585 597 -6,4 %	456 143 798 -10,5 %	427 293 751 -6,3 %

Sources : projets annuels de performances des projets de loi de finances pour 2017 et 2018 et lois de finances rectificatives pour 2015 et 2016

A. DES CRÉDITS QUI BAISSENT LOGIQUEMENT EN RAISON DU POIDS PRÉPONDÉRANT DE L'APRÈS-MINES

1. Gestion de l'après-mines : une baisse de la dotation cohérente avec l'évolution démographique

a) Les dispositions sociales

En 2018, l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) sera dotée de **351 millions d'euros** pour financer, au titre de ses dépenses d'intervention, deux missions principales :

- les **avantages en nature** (chauffage et logement) prévus par le statut du mineur, à hauteur de 272,5 millions (contre 289,8 millions dans le budget rectificatif 2017), ainsi que les **prestations de pré-retraite et prestations assimilées**, pour 53,1 millions (contre 65,1 millions en 2017) ;

- les **obligations de l'employeur** qu'elle assume depuis 2008 auprès des anciens salariés des Charbonnages de France (CdF) qui sont encore sous contrat de travail, soit 107 agents fin 2016¹, pour un coût évalué à 10 millions en 2018.

¹ Dont 69 seulement sont encore en situation d'activité professionnelle (et mis à disposition du Bureau des recherches géologiques et minières, des Mines de Potasse d'Alsace, de l'ANGDM ou des cokés de Drocourt).

Au 31 décembre 2016, l'ANGDM gérait les droits de 116 709 bénéficiaires dont l'âge moyen atteignait 75 ans pour les ayants-droit et 84 ans pour les conjoints survivants.

Dans son volet social, l'action finance aussi :

- les **dépenses de retraites anticipées** acquittées par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) pour le compte de l'État aux anciens mineurs dans le cadre des plans sociaux mis en place lors des fermetures de CdF, des Mines de potasse d'Alsace (MDPA) et des mines de Salsigne, pour un montant qui atteindra encore 4,8 millions en 2018 ;

- les **pensions des agents français** des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de services publics d'Algérie, du Maroc et de Tunisie versées par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), pour 8,4 millions.

b) La réhabilitation des sites

En 2018, 21,8 millions d'euros (contre 17,5 millions inscrits l'an dernier) seront consacrés aux dépenses liées à la liquidation des Mines de potasse d'Alsace (MDPA), engagée en 2009. Ils ont vocation à couvrir les coûts de la structure de liquidation, l'entretien des bâtiments de surface et des installations souterraines et doivent surtout permettre de préparer la **fermeture du site de stockage de déchets ultimes de Stocamine**, qui explique à elle seule la croissance de l'enveloppe dédiée.

Après avoir connu de nombreuses difficultés¹, ce dernier chantier de réhabilitation devrait être marqué, en 2018, par le début des opérations de confinement des déchets.

c) Les contentieux sociaux de Charbonnages de France

Enfin, à raison de la liquidation définitive de CdF au 31 décembre 2017, le transfert à l'État des droits et obligations conduit à inscrire 4,25 millions au budget 2018, un montant correspondant au coût estimé des **contentieux dits « sociaux » de CdF** essentiellement liés à la reconnaissance de maladies professionnelles.

¹ Dès avant la fermeture du site, un incendie était survenu au fonds en septembre 2002, ne permettant plus d'accueillir de nouveaux déchets. Pour définir un scénario de fermeture, plusieurs expertises ont été réalisées mais une nouvelle concertation a dû être organisée pour répondre aux inquiétudes exprimées sur le plan local, tandis que des difficultés techniques (décollement du toit des galeries, risques d'éboulement) ralentissaient les premières opérations de retrait des déchets. Un nouveau scénario de fermeture a finalement été validé et l'arrêté préfectoral actant les conditions de cette fermeture a été signé en mars 2017.

2. « Lutte contre le changement climatique » : des crédits en hausse en raison de l'ajout d'une nouvelle mission de contrôle des véhicules

Malgré la **priorité affichée** par le Gouvernement dans le cadre de la COP21, les derniers exercices budgétaires ont été marqués par la **forte contraction** de l'enveloppe dédiée à la lutte contre le changement climatique (- 20,6 % entre 2015 et 2017).

À **périmètre constant**, la baisse serait encore de près de 6 % en 2018 si une nouvelle mission de **surveillance du marché automobile** n'était pas rattachée à l'action, alors que son objet consistera au moins autant à s'assurer du respect des normes de sécurité que de celles applicables en matière d'émissions de polluants. En intégrant cette compétence, dont le coût est estimé à 5 millions d'euros, les crédits progresseront de 12,5 %.

Dans le cadre du renforcement du contrôle des véhicules automobiles envisagé au niveau européen¹, le futur service à compétence nationale devrait effectuer des prélèvements de véhicules et de pièces détachées pour en vérifier la conformité.

Au-delà de cette mission nouvelle, le financement du **dispositif national de surveillance de la qualité de l'air** demeure l'objet principal de l'action, à hauteur de 24,5 millions d'euros, soit 70 % de l'enveloppe totale malgré une nouvelle baisse de 11,7 % par rapport à l'an dernier².

Ce dispositif est composé :

- au niveau local, des **associations agréées de surveillance de la qualité de l'air** (AASQA) chargées de collecter les données sur la qualité de l'air, d'informer le public et de soutenir les pouvoirs publics et financées par l'État (pour 17 millions, subvention en baisse de 9 %), les collectivités et des industriels (dont les dons sont déductibles de la taxe générale sur les activités polluantes) ;

- au plan national, du **Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air** (LCSQA), qui assure la coordination scientifique et technique du réseau (4,6 millions, comme en 2017), et du **Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique** (CITEPA), en charge des inventaires annuels d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques dont la subvention augmente de 12,5 %, à 1,35 million.

¹ *Projet de règlement relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules.*

² *Sont financées en outre diverses études liées à la lutte contre l'effet de serre (900 000 euros), à la réduction des polluants atmosphériques et au renforcement de la qualité de l'air (450 000 euros) et aux plans de protection de l'atmosphère (900 000 euros) ainsi qu'à la location de centres de contrôle technique des véhicules (280 000 euros).*

Comme les années précédentes, votre rapporteur regrette que l'efficacité de cette politique ne soit **approchée que sous l'angle des émissions de gaz à effet de serre par habitant¹ et non par la réduction des autres polluants atmosphériques**, alors que la France est loin d'être exemplaire en la matière, s'agissant notamment des particules fines².

Votre rapporteur observe par ailleurs que la **hausse de 0,9 % des émissions de gaz à effet de serre** par habitant entre 2015 et 2016 s'explique certes par le faible prix des énergies fossiles qui pousse à la consommation mais aussi par l'indisponibilité de certaines centrales nucléaires en 2016 qui a conduit à recourir davantage à des moyens de production fossiles, ce qui atteste, s'il en était encore besoin, de **l'atout que représente le parc électronucléaire français dans la lutte contre le changement climatique**.

3. « Politique de l'énergie » : des dépenses limitées et disparates

Sous un intitulé très ambitieux, l'action « Politique de l'énergie » finance en réalité des dépenses de fonctionnement très diverses et limitées dans leur montant (4,4 millions d'euros, soit 1 % du programme) qui s'inscrivent cette année en hausse (+10,6 %) en raison de l'ajout de deux nouveaux postes de dépenses : la **réalisation d'études** pour préparer la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) (pour 230 000 euros), d'une part, et la **sécurisation de petits barrages** dont la concession est échue mais qui n'ont pu trouver d'acheteur faute de rentabilité dans le contexte actuel de prix bas de l'électricité sur les marchés (pour 340 000 euros), d'autre part.

Les autres postes de dépenses de l'action sont quant à eux stables ou en baisse :

- la subvention versée à **l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs** (Andra), qui ne constitue en réalité qu'une très faible part de ses ressources³, diminue de 6 %, à 2,6 millions d'euros. Elle est destinée à financer les deux missions d'intérêt général de l'agence : l'inventaire triennal des déchets radioactifs et l'assainissement de sites pollués ou la reprise de déchets « orphelins » ;

- le **contrôle de la qualité des carburants**, pour 650 000 euros, en baisse de 6,8 % ;

¹ Qui dépendent aussi pour beaucoup des aléas climatiques de l'année considérée.

² Comme en attestent les eux avis motivés de la Commission européenne adressés à la France pour non-respect des valeurs limites en particules fines et en dioxyde d'azote ainsi que l'arrêt du Conseil d'État du 12 juillet 2017 enjoignant l'État à prendre des mesures pour faire respecter les normes de qualité de l'air d'ici au 31 mars 2018.

³ Le budget de l'Andra (349,5 millions d'euros en 2016) est alimenté, pour l'essentiel, par une ressource fiscale affectée – la taxe dite « de recherche » additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) – et des ressources propres – contrats commerciaux pour l'enlèvement des déchets et l'exploitation et la surveillance des centres de stockage.

- les **frais de fonctionnement**, stables, du Conseil supérieur de l'énergie (CSE), pour 217 000 euros, et du comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain de recherche de Bure, préalable à la réalisation à la réalisation du centre industriel de stockage géologique de déchets radioactifs (Cigéo), et financé à parité par l'État et les opérateurs du nucléaire concerné (EDF, Areva et le CEA) (157 500 euros chacun) ;

- enfin, des frais divers d'études et de coopération (pour 180 000 euros au total).

On rappellera qu'en réalité, l'essentiel des moyens budgétaires dédiés à la politique énergétique est porté par le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » qui finance, pour **3 milliards d'euros**, la masse salariale du ministère (dont 56,4 millions pour les personnels ouvrant aux politiques du programme 174) et de trois autorités indépendantes¹, ainsi que les dépenses dites de « soutien » (moyens de fonctionnement, immobilier, formation, etc.). En complément, quelques crédits de soutien (personnels mis à disposition, informatique métier, formation, frais de mission et communication) sont logés au sein du programme 174, pour un montant d'1,3 million.

B. L'ENVELOPPE SPÉCIALE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, OU LA NÉCESSITÉ DE TENIR LA PAROLE DE L'ÉTAT

1. L'histoire mouvementée d'un outil de financement au fonctionnement complexe, voire opaque, qui a largement échappé au contrôle du Parlement

Comme votre commission le déplorait déjà l'an dernier, l'histoire de « l'enveloppe spéciale transition énergétique » (Este)² aura été marquée par le recours à « *des montages financiers complexes, voire opaques, régularisés a posteriori en loi de finances rectificative (LFR) et dont les modalités n'ont du reste cessé d'évoluer, rendant de fait difficile leur contrôle par le Parlement* »³.

Créée par la loi éponyme du 17 août 2015 et censée **n'être qu'une des composantes d'un fonds plus vaste** d'1,5 milliard d'euros dédié au « financement de la transition énergétique » qui n'aura en réalité jamais vu le jour⁴, l'Este, qui est gérée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC),

¹ Commission nationale du débat public (CNDP), Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et, depuis 2017, Commission de régulation de l'énergie (CRE).

² Dont la majeure partie des moyens est consacrée aux initiatives des territoires en matière de transition énergétique. Selon les données fournies par le Gouvernement à votre rapporteur, 565 territoires lauréats ont été désignés et les aides sont ainsi réparties : 55 % sur le bâtiment et l'espace public, 26 % sur la mobilité durable, 8 % sur les énergies renouvelables, 4 % sur la biodiversité, 4 % sur l'éco-sensibilisation et 3 % sur l'économie circulaire.

³ Avis n° 141 (2016-2017) du 24 novembre 2016 sur le projet de loi de finances pour 2017.

⁴ Outre les 750 millions promis pour l'Este, étaient annoncés, sur trois ans, la mobilisation des certificats d'énergie (150 millions), le redéploiement d'enveloppes existantes du programme

devait être dotée de 750 millions entre 2015 et 2017, par tranches annuelles de 250 millions.

Alors qu'un premier montage consistant à lui affecter une partie des dividendes de la CDC avait été envisagé puis abandonné au vu des difficultés juridiques et opérationnelles d'une telle opération¹, l'Esté fut abondée, en loi de finances rectificative pour 2015, par une première enveloppe de **250 millions de crédits budgétaires** ouverts sur le programme 174² pour couvrir les avances déjà faites par la CDC.

Pour 2016 et selon le même mécanisme, **500 millions d'autorisations d'engagement, presque aussitôt ramenés à 450 millions** après le retrait de 50 millions au profit de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), et **150 millions de crédits de paiement** ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2016, portant au total l'enveloppe disponible à 700 millions d'autorisations d'engagement et 400 millions de crédits de paiement. Pour 2017, aucun crédit de paiement supplémentaire n'a été ouvert.

Dans son analyse de l'exécution budgétaire 2016, la Cour des comptes a souligné **l'inutilité de l'abondement décidé fin 2016** compte tenu des crédits disponibles³. Elle a surtout rappelé que l'Esté « *constitue un instrument de débudgétisation de plusieurs dispositifs de la mission, et [que] son fonctionnement budgétaire demeure dérogatoire* ». Sur le premier point, il apparaît que « *plusieurs enveloppes de l'Esté recouvrent partiellement ou totalement d'autres dispositifs d'intervention de l'État ou des opérateurs relevant du ministère* ». Sur le second, la Cour estime en particulier que la régularisation du dispositif de gestion déléguée par la CDC opérée en mars 2016 « *ne [lève] pas toutes les difficultés de gestion opérationnelle* » et « *[traite imparfaitement] la question de la consommation des autorisations d'engagement* »⁴, en mettant en

d'investissements d'avenir (PIA) (300 millions) et des ressources et investissements en fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (150 autres millions), soit au total, Esté incluse, 1,35 milliard, soit 150 millions en-deçà de l'objectif affiché initialement.

¹ *L'affectation exceptionnelle de dividendes de la CDC, à hauteur de 250 millions d'euros annuels au maximum sur trois ans, aurait elle-même été compensée pour l'État par l'augmentation des dividendes en provenance d'EDF, d'autant plus improbable compte tenu de la situation financière de l'entreprise que l'État lui-même a ensuite accepté un versement en actions, plutôt qu'en numéraire, des dividendes au titre des exercices 2016 et 2017.*

² *Majorant au passage d'un tiers les crédits du programme par rapport à la loi de finances initiale, avant que le nouvel abondement décidé un an plus revienne à plus que doubler l'autorisation budgétaire initiale...*

³ « *L'ouverture réalisée en LFR [pour 2016] ne dispose d'aucune justification opérationnelle, puisque le volume disponible de CP auprès de la CDC gestionnaire du dispositif [près de 149 millions sur les 250] était non seulement très largement suffisant pour assurer la fin de gestion 2016, mais également pour couvrir en très grande partie les besoins de paiements en 2017* », *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la mission « Écologie, mobilité et développement durables ».*

⁴ *Ces autorisations sont consommées globalement au moment du versement de la subvention à la CDC alors qu'elles devraient être consommées individuellement à chaque signature d'une convention de financement.*

œuvre un circuit de décisions extrabudgétaires dérogatoires du droit commun¹.

Au total, la Cour recommande de **fermer l'Este au 31 décembre 2017**, « *de clôturer l'ensemble des paiements liés aux engagements de [l'Este à la même date] et d'annuler les AE non couvertes par des paiements à cette date* ».

2. Pour répondre à l'impasse du financement, un durcissement des règles de gestion et l'annonce d'un nouvel abondement en loi de finances rectificative

Au détour d'une seule et unique phrase, le présent projet de budget indique que « *les 350 M€ d'autorisations d'engagement reportés en 2017 au titre de l'enveloppe spéciale de transition énergétique ne seront pas couverts par des crédits de paiement à partir de 2018 et feront donc l'objet d'un retrait* ».

Ce faisant, le Gouvernement entend tirer les conséquences de **l'impasse du financement qu'avait déjà pointée le ministre, et dont la responsabilité revient en réalité à son prédécesseur**, dans une circulaire datée du 26 septembre dernier. Rappelant que « *les crédits de paiement versés à la [CDC au titre de l'Este] s'élèvent à 400 M€ alors que les engagements conclus dans le cadre de ce dispositif s'élèvent à 750 M€, soit une impasse de financement de 350 M€* », cette circulaire demande aux préfets d'« *appliquer strictement [des] règles de gestion* » destinées à limiter au maximum les engagements restant à couvrir.

En pratique, **les règles drastiques de gestion** ainsi fixées – nullité des conventions en cas de vice de forme, rejet systématique des demandes de reports de délais au cas où les travaux n'auraient pas débuté avant la fin de l'année, refus des demandes d'avenants ou de redéploiements des crédits, etc. – **pourraient conduire au rejet de très nombreux projets**.

Face aux inquiétudes suscitées par la circulaire dans les territoires **et à l'incompréhension des acteurs locaux** qui, répondant à l'appel de l'État, avaient décidé de s'investir pleinement dans la transition énergétique, le Gouvernement a finalement prévu l'ouverture, en loi de finances rectificative pour 2017, sur le programme 174, « *de 70,0 M€ en CP, associée à un redéploiement de 5,0 M€ en CP sur le programme, pour solder les restes à payer des actions en faveur des territoires à énergie positive pour la croissance verte financées par le fonds de financement pour la transition énergétique (FFTE)* ».

Si le montant retenu, de 75 millions au total, **doit permettre de couvrir le besoin de financement de l'année 2018, l'incertitude demeure pour les exercices ultérieurs**, les conventions signées prévoyant un étalement des paiements jusqu'en 2021. À cet égard, la formulation retenue – outre qu'elle n'évoque même plus l'enveloppe spéciale mais le fonds dont

¹ « Affectations » de crédits, « engagements » consolidant les montants d'engagements pris par le ministre et « paiements » consolidant les montants payés au titre des conventions.

elle constitue pourtant, de fait, la seule composante -, cette formulation laisse à penser que cet abondement **pourrait valoir solde de tout compte**. Au passage, votre rapporteur observe qu'aucune précision n'est apportée sur les actions du programme qui verront leurs crédits amputés, au total, de 5 millions.

Le 20 novembre dernier, le ministre a finalement signé **une circulaire complémentaire pour assouplir** certaines des règles de gestion posées deux mois plus tôt. Les conventions qui auraient été signées dans l'urgence, sans délibération préalable de la collectivité concernée, pourront être régularisées par l'adoption d'une délibération intervenant après leur signature. Quant à la notion de démarrage effectif des actions avant le 31 décembre 2017, elle est clarifiée et pourra être attestée, par exemple, par l'existence d'un acte juridique d'achat ou de passation de marché voire, si les travaux ont été réalisés en régie, par la démonstration d'une action concrète.

3. Le nombre de projets engagés mais susceptibles de ne pas être financés est à ce stade difficile à évaluer

Au 30 octobre 2017, la CDC n'avait en réalité **versé que 169,3 millions d'euros¹** sur les 700 millions d'engagements de l'Este - et 219,3 millions sur 750 si l'on intègre les 50 millions reversés à l'Anah.

Dès lors que l'intégralité ou presque des 750 millions² a été engagée, et si l'on tient compte de l'abondement de 75 millions de crédits prévu en loi de finances rectificative pour 2017, le niveau des projets susceptibles de ne pas être financés pourrait donc atteindre **un maximum de 275 millions, mais sera sans doute moindre en pratique** : en effet, il est probable que tous les projets n'aboutiront pas et l'on constate d'ores et déjà que le montant des actions évalué dans les conventions excède souvent les coûts effectivement constatés.

Le Gouvernement lui-même reconnaît **naviguer à vue** : le ministère indique « [chercher] à *disposer de la vision la plus claire et la plus précise des conventions TEPCV et de l'état d'avancement des projets afin de trouver les solutions les plus adaptées pour tenir les engagements de l'État* ». Il précise à votre rapporteur qu'« *un état des lieux précis est donc en préparation et permettra d'asseoir les décisions* » et, tout en attestant que « *la parole de l'État sera tenue* », concède qu'« *il est cependant encore trop tôt pour répondre à toutes les interrogations qui remontent* » du terrain.

Votre rapporteur donne acte au Gouvernement de ses efforts pour tenir la parole de l'État mais **en appelle à la programmation de moyens supplémentaires** pour couvrir l'ensemble des projets viables jusqu'en 2021.

¹ Déduction faite des 50 millions d'euros rétablis au profit de l'État et reversés ensuite à l'Anah.

² Le 14 novembre dernier, le secrétaire d'État auprès du ministre évoquait à l'Assemblée nationale l'engagement de « près 748 millions d'euros de projets ».

C. UNE STABILISATION DE LA DÉPENSE FISCALE LIÉE À LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

En 2018, la dépense fiscale rattachée, à titre principal, au programme 174, devrait s'élever à **près de 2,8 milliards d'euros**, à rapporter aux 4,3 milliards de dépenses fiscales de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »¹ (sur un total de près de 100 milliards de dépenses fiscales inscrites au budget 2018).

Depuis 2014, la dépense associée au programme (+129,7 % entre 2014 et 2017) a été **portée par deux dynamiques** :

- la **montée en puissance continue du « crédit d'impôt pour la transition énergétique » (CITE)** depuis la réforme intervenue en 2015 (qui en a porté le taux de 15 % à 30 %, supprimé de la condition de « bouquet de travaux » et élargi le champ des dépenses éligibles), d'une part,

- et **l'augmentation des réductions de taxes** intérieures de consommation **pour les industries intensives en énergie**, qui suit mécaniquement la trajectoire de hausse de la « composante carbone » incluse dans ces taxes, d'autre part.

Selon les estimations du Gouvernement, l'année 2018 devait être marquée par **une relative stabilité de la dépense fiscale (+2,4 %) en raison du recentrage du CITE** sur les dépenses jugées les plus pertinentes, et ce dès la fin de l'année 2017 dans son projet initial.

Compte tenu du report de la réforme au début de l'année 2018 décidé à l'Assemblée nationale, les économies attendues sur 2018 n'auront donc lieu et **le coût du CITE pourrait même croître** en raison de « l'effet rebond » occasionné par les annonces successives sur les dépenses de la fin de l'année 2017, dans des proportions qui sont aujourd'hui difficiles à estimer.

Dans le même temps, **les dépenses en faveur des industries intensives en énergie restent dynamiques** car portées par la hausse de la taxe carbone dont elles sont exonérées en grande partie pour préserver leur compétitivité.

¹ Outre le programme 174, la dépense fiscale de la mission se concentre, pour l'essentiel, sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » à raison principalement des réductions de taxes sur le gazole au profit des transporteurs routiers de marchandises (1,1 milliard en 2018) et du transport public en commun de voyageurs (182 millions en 2018).

Principales dépenses fiscales ¹ rattachées à titre principal au programme 174 (en millions d'euros)	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017	Chiffrage pour 2018
Logements					
Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) <i>Objectif : diminuer la consommation énergétique des logements</i>	619	874 +41,2 %	1 678 +91,2 %	1 675 -0,2 %	1 560 <i>texte initial</i> -6,9 % 1 675 <i>après AN</i> =
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les organismes HLM et les SEM <i>Objectif : aider le secteur immobilier public pour des travaux d'économies d'énergie</i>	70	59 -15,7 %	80 +35,6 %	nc	nc
Industries intensives en énergie					
Taux réduit de TICPE, TICGN et TICC au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre de la directive 2003/87/CE (SCEQE) ² <i>Objectif : éviter la double taxation du carbone</i>	13 ³	110 +746,2 %	228 +107,3 %	350 +53,5 %	515 +47,1 %
Taux réduit de TICPE, TICGN et TICC au profit des installations intensives en énergie et exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite de carbone ⁴ <i>Objectif : éviter les délocalisations</i>	-	70 LR 2016 10 ⁵	140 LFI 2017 +100 % 14 LFI 2018 +40 %	220 LFI 2017 +57,1 % 18 LFI 2018 +28,6 %	- 22 LFI 2018 +22,2 %
Carburants					
Réduction de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant <i>Objectif : aider le développement du carburant-gaz</i>	125	158 +26,4 %	155 -1,9 %	156 +0,6 %	155 -0,6 %

¹ Soit les dépenses fiscales sur impôts d'État ou sur impôts locaux prises en charge par l'État dont le coût est supérieur à 50 millions d'euros.

² Créé par l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Dispositif entré en vigueur à compter du 1^{er} avril 2014.

⁴ Créé par l'article 57 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁵ Coût réévalué de la dépense fiscale 2015 tel que transmis à votre rapporteur (cf. infra).

Carburants (suite)					
Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les butanes et propanes utilisés comme carburant sous condition d'emploi <i>Objectif : favoriser les économies d'énergie</i>	105	102 -2,9 %	102 =	102 =	104 +2,0 %
Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gaz de pétrole liquéfié (GPL) <i>Objectif : aider le développement du GPL</i>	91	81 -11 %	75 - %	75 =	75 =
Taux réduit applicable au super sans plomb 95-E10 (incorporant jusqu'à 10 % de biocarburants) ¹ <i>Objectif : aider le développement des biocarburants</i>	-	-	69	69 =	69 =
Réseaux d'énergie renouvelable					
Taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable <i>Objectif : augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation</i>	50	55 =	55 =	55 =	55 =
Coût total toutes dépenses fiscales incluses²	1 131	1 458 +28,9 %	2 469 +69,3 %	2 598 +5,2 %	2 661 <i>texte initial</i> +2,4 % 2 776 <i>après AN</i> +6,9 %

Sources : projets annuels de performances des projets de loi de finances pour 2016, 2017 et 2018

1. Avant sa transformation en prime en 2019, le recentrage du crédit d'impôt transition énergétique pose question

a) Une dépense dynamique dont l'efficacité reste insuffisamment évaluée

Depuis sa création en 2000, l'histoire du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui vise à réduire la consommation énergétique des logements, est marquée par **une instabilité chronique³** qui nuit à la prévisibilité de la règle fiscale pour les acteurs économiques.

¹ Créé par l'article 17 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Ce total intègre toutes les dépenses fiscales pour lesquelles une évaluation est disponible dans les documents budgétaires, et non uniquement celles détaillées dans le tableau.

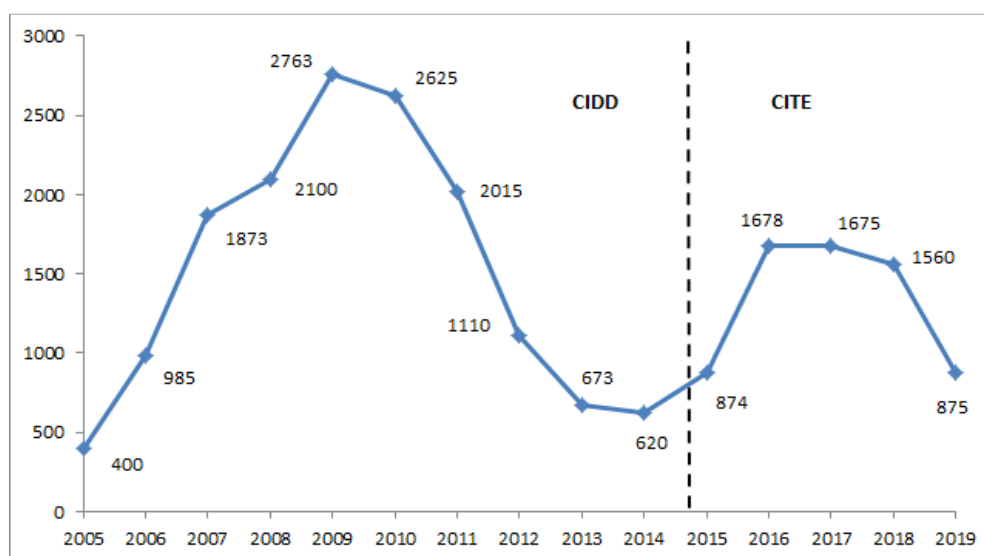
³ Cette instabilité est allée jusqu'à affecter sa dénomination même, le « crédit d'impôt développement durable » (CIDD) étant rebaptisé « crédit d'impôt pour la transition énergétique » (CITE) à compter de 2015.

Chaque année ou presque, **de nombreux aménagements ont été décidés à des fins parfois opposées**, selon qu'il fallait contenir une dépense fiscale qui « dérapait », ou qu'il s'avérait au contraire nécessaire de redynamiser le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments.

La trajectoire de la dépense fiscale illustre ces difficultés de pilotage : après avoir culminé en 2009 à près de 2,8 milliards d'euros, le coût du crédit d'impôt a ensuite reflué sous l'effet d'une réduction de son taux comme du périmètre des travaux éligibles, à 620 millions en 2014. Depuis la réforme de 2015, la dépense fiscale est repartie à la hausse pour se stabiliser à près d'1,7 milliard en 2016 et 2017.

Évolution de la dépense fiscale du « crédit d'impôt développement durable » (CIDD) puis « crédit d'impôt transition énergétique » (CITE)

(en millions d'euros)



Source : Évaluations des voies et moyens, tome II, annexes aux projets de loi de finances

Malgré les reconductions successives intervenues en lois de finances pour 2016 et pour 2017, le dispositif se caractérise surtout par **l'absence d'évaluation réelle de son efficacité, qui est pourtant régulièrement contestée**.

En 2015, une étude de l'UFC-Que Choisir¹ jugeait ainsi que le crédit d'impôt était un « *dispositif coûteux sans effet d'entraînement sur le marché* » et qu'il « *[orientait] mal les dépenses d'investissement des ménages* » en corrélant les aides à la nature des équipements, et non au niveau de performance énergétique atteint après travaux.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, la Cour des comptes déplorait qu'une telle évaluation de la dépense n'ait pas été

¹ Rénovation énergétique des logements : le crédit d'impôt, une mesure à grands frais qui manque sa cible environnementale, UFC-Que Choisir, service des études, octobre 2015, réalisée à partir des données de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

conduite « *en vue de s'assurer qu'elle ne soit pas qu'un soutien au secteur du bâtiment et qu'elle contribue réellement efficacement à la transition énergétique* », jugement réitéré depuis sur l'exécution de l'exercice 2016.

La remise au Parlement, d'ici au 1^{er} septembre 2017, d'un rapport du Gouvernement sur le sujet était prévue¹ mais n'est à ce jour **pas intervenue**. En avril dernier, une étude de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a cependant visé à « [fournir] **de premiers éléments d'évaluation** » du CITE². C'est sur la base, notamment, des conclusions de cette étude que le Gouvernement a proposé, dans le présent projet de loi de finances, de nouveaux aménagements du crédit d'impôt.

b) Un recentrage du crédit d'impôt opéré de façon trop rapide et sans concertation

Dans la version initiale du texte, l'article 8 prévoyait de **proroger** le CITE d'une année, jusqu'au 31 décembre 2018, mais d'**exclure** du champ des équipements éligibles³ :

- **les portes d'entrée, volets isolants et fenêtres** à compter du 28 mars 2018, après une baisse du taux du crédit d'impôt de 30 % à 15 % à partir du 27 septembre, à raison d'un rapport coût-bénéfice environnemental jugé peu favorable ;

- **les chaudières fioul à haute performance énergétique** dès le 27 septembre 2017, au motif que le fioul est l'énergie la plus carbonée et qu'il n'y a plus lieu de la soutenir, conformément aux orientations du plan Climat visant à sortir des énergies fossiles.

Alors que les dépenses consacrées aux fenêtres, volets isolants et portes d'entrée donnant sur l'extérieur représentaient, en 2015, **plus de la moitié des dépenses totales éligibles** au CITE, une part en augmentation continue depuis 2012, le rapport IGF/CGEDD relève en effet :

- d'une part, que le montant moyen de crédit d'impôt nécessaire pour permettre une économie d'un MWh en réalisant l'isolation des parois vitrées est de **1 350 euros, contre 100 euros pour l'isolation de la toiture** ;

- d'autre part, que cette catégorie de dépenses **comporte des effets d'aubaine** et répond autant à des enjeux de confort (isolation phonique, par exemple) ou de sécurité (portes blindées) qu'à des préoccupations environnementales.

En « [recentrant] *le crédit d'impôt vers les matériaux, équipements et appareils présentant le meilleur rapport coût-bénéfice environnemental* », l'article 8

¹ Art. 23 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Aides à la rénovation énergétique des logements privés, IGF/CGEDD, avril 2017.

³ En revanche, ces deux catégories d'équipements restaient éligibles au taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements achevés depuis plus de deux ans.

entendait aussi, et bien que cet objectif ne soit pas mis en avant, **freiner la dynamique des dépenses : 115 millions d'économies étaient attendus sur 2018 et la dépense devait être contenue à 875 millions en 2019.**

Le **manque de concertation** dont la réforme a fait l'objet, ainsi que **les délais très courts** dans lesquelles elle devait être mise en œuvre, ont suscité de vives protestations, face auxquelles le Gouvernement a choisi de supprimer cet article, pour le redéposer en deuxième partie – ce qui ne le rendrait applicable qu'à partir de 2018 – après l'organisation d'une audition sur le sujet à l'Assemblée nationale.

À cette occasion, l'Ademe a préconisé le maintien du crédit d'impôt pour les fenêtres en cas « *de remplacement du simple vitrage* » ainsi que dans les copropriétés, où « *l'argument financier est plus important* » qu'en logement individuel pour réaliser des travaux ; en outre « *plutôt que de stigmatiser* » le fioul, l'agence proposait d'**augmenter le seuil d'éligibilité de toutes les chaudières** au crédit d'impôt pour inciter à l'amélioration de leur performance énergétique et de **faire « passer de 30 à 50 % » le CITE sur les pompes à chaleur et chaudières biomasse** « *en cas de remplacement d'une chaudière fioul* ».

c) *Une sortie en sifflet d'ici au 30 juin 2018*

La solution finalement retenue par le Gouvernement revient à **maintenir les exclusions** des portes d'entrée, volets isolants et fenêtres et des chaudières fioul **mais à en décaler l'application**, au 1^{er} janvier 2018 pour les portes et volets isolants, ou au 1^{er} juillet 2018 pour les fenêtres et chaudières fioul, avec une période transitoire, entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2018, où ces deux derniers types d'équipements seront éligibles à **un taux réduit de 15 % mais sous condition** :

- pour les fenêtres, de remplacement d'un simple vitrage par un double ou triple vitrage ;

- pour les chaudières fioul, du relèvement du seuil de performance énergétique, à 92 % contre 90 % selon les informations transmises à votre rapporteur.

Parallèlement, **deux autres dépenses deviennent éligibles** dès le 1^{er} janvier :

- les droits et les frais liés au **raccordement à un réseau de chaleur ou de froid**, ce qui permettra de couvrir l'ensemble des réseaux de chaleur ou de froid, y compris lorsque la collectivité ou l'exploitant est propriétaire des équipements éligibles et en facture l'utilisation au contribuable, pour autant que ce coût soit bien individualisé ;

- les dépenses d'**audits énergétiques**, en ce qu'ils permettent de définir des itinéraires de travaux pour parvenir, au besoin en plusieurs étapes, au niveau de performance d'un bâtiment basse consommation (BBC).

Si la **plus grande progressivité** des exclusions décidées est bienvenue, il est très probable que l'annonce du schéma initial, puis la sortie en sifflet finalement mise en place conduiront, au moins pour les fenêtres, à un **effet rebond important des dépenses** sur la fin de l'année 2017 qui augmentera d'autant le coût du CITE en 2018, dans des proportions que le Gouvernement ne sait pas évaluer aujourd'hui.

Si la réforme est adoptée en l'état, **le gain budgétaire net serait nul pour 2018** (compte non tenu de l'effet rebond évoqué plus haut), **et pourrait atteindre un ordre de grandeur de 700 millions en 2019**, répartis de la façon suivante :

- 720 millions d'économies à raison de l'exclusion des portes, fenêtres et volets isolants ;

- et 15 millions d'économies au titre de l'exclusion des chaudières fioul,

desquels il faudrait déduire 6 millions de charges nouvelles liées à l'extension du crédit d'impôt aux frais et droits de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid, et 15 millions estimés au titre de l'inclusion des audits énergétiques.

Coût estimé du crédit d'impôt transition énergétique en 2018 et 2019 en fonction de l'évolution du périmètre des dépenses éligibles

(en millions d'euros)

	2018	2019
Avec la réforme prévue dans le projet de loi initial (dont économies attendues)	1 560 (- 115)	875 (- 800)
Avec la réforme adoptée à l'Assemblée nationale (dont économies attendues)	1 675 (=)	975 (- 700)

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2018 et réponses du Gouvernement aux questions de votre rapporteur

d) *Des taux réduits pérennes pour les fenêtres et les chaudières fioul seraient préférables*

Si l'exclusion des portes d'entrée au 1^{er} janvier 2018 paraît justifiée au regard du faible gain énergétique obtenu, votre rapporteur ne partage pas l'analyse du Gouvernement s'agissant des fenêtres et des chaudières fioul.

Même si l'isolation des fenêtres est moins efficace sur le plan énergétique que d'autres travaux, **la pérennisation d'un taux réduit sous la condition de remplacement d'un simple vitrage**, qui contribue malgré tout à l'amélioration de l'efficacité énergétique du bâti, serait préférable à leur exclusion pure et simple dès lors que ces dépenses constituent souvent un **point d'entrée** dans le parcours de rénovation thermique de son logement.

De la même façon, **un taux réduit pérenne pour les chaudières fioul** à haute performance permettrait de poursuivre le renouvellement d'un parc

vieillissant¹ et d'orienter les consommateurs vers les appareils à condensation les plus performants, ce d'autant plus que la mesure coûte peu et que les ménages concernés² n'ont que peu d'alternatives (pas d'accès aux réseaux de gaz et reste à charge trop important pour basculer en chaudière biomasse malgré le « coup de pouce » prévu en 2018 dans le cadre des certificats d'économies d'énergie [CEE]³).

Enfin, selon les informations transmises à votre rapporteur, le relèvement des exigences de performance énergétique des chaudières fioul éligibles jusqu'au 30 juin **exclurait en pratique la quasi-totalité des références du marché** et orienterait vers des appareils vers lesquels les ménages n'iront pas, dès lors que le crédit d'impôt ne couvrira pas le surcoût induit⁴.

e) Une transformation en prime annoncée mais difficile à mettre en œuvre

Annoncée par le Président de la République lors de la campagne électorale et confirmée par le Gouvernement pour une mise en œuvre en 2019, la transformation du CITE en « *prime immédiatement perceptible au moment des travaux, et non l'année suivante* » aura l'avantage de **lever la contrainte d'avance des fonds**, ce qui facilitera l'accès au dispositif des ménages aux revenus les plus modestes.

Séduisante dans son principe, cette réforme pose cependant **plusieurs difficultés budgétaires et techniques**.

Sur le plan budgétaire d'abord, **l'année de transition 2019 sera marquée par un doublement des dépenses**, le crédit d'impôt perçu sur les travaux réalisés en 2018 se cumulant avec le versement « en temps réel » de la prime pour les opérations réalisées en 2019. À périmètre constant, et compte tenu de la réforme du CITE adoptée à l'Assemblée, la dépense atteindrait alors environ 2 milliards d'euros.

Sur le plan technique, plusieurs points devront être traités.

Il importera d'abord de définir **par quel organisme et selon quelles modalités** la prime sera versée ; sur le premier point, cette mission sera-t-elle confiée aux services de l'État ou externalisée, par exemple, auprès de l'Agence de services et de paiement (ASP), de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ou

¹ 1 million d'appareils sur les 3 millions installés ont plus de vingt-cinq ans.

² 4 millions de ménages et 10 millions de personnes, avec une surreprésentation des ménages modestes et des territoires ruraux.

³ En cas de remplacement par une chaudière biomasse performante, la prime pourra aller jusqu'à 3 000 euros pour les ménages très modestes au sens de l'Anah (soit presque un ménage sur quatre) ou 2 000 euros pour les ménages modestes au sens de l'Anah (presqu'un ménage sur deux).

⁴ Seules 6 références, soit 9 % du marché de la rénovation des maisons individuelles, de deux marques différentes (dont aucune marque française), atteignent un rendement saisonnier de 92 %. Quant au surcoût induit, une chaudière fioul avec un rendement de 90 % revient environ à 6 800 euros (pose comprise) quand une chaudière fioul avec un rendement de 92 % atteint environ 9 200 (pose comprise).

de l'Ademe ? Sur le second point, recourra-t-on à la plateforme impots.gouv.fr, désormais bien connue des contribuables, ou à une nouvelle interface dédiée ?

Pour toucher tous les publics, en particulier les ménages aux revenus modestes qui sont aussi souvent les plus éloignés de l'accès à l'information, **un effort important de communication** sur le nouveau dispositif devra être entrepris.

Enfin, une **vigilance particulière** devra être portée **sur le contrôle** des dépenses éligibles, qui ne pourra se fonder sur la seule remise d'un devis ; une vérification systématique de la part des services instructeurs pourrait s'avérer difficile à mettre en œuvre et exigera en tous les cas une forte mobilisation de moyens humains.

2. La dépense fiscale en faveur des industries intensives en énergie est mécaniquement portée par la hausse de la taxe carbone

a) Le coût des taux réduits de taxes intérieures de consommation augmente mécaniquement avec la hausse de la taxe carbone

Pour préserver la compétitivité des **industries intensives en énergie**, deux taux réduits de taxes intérieures de consommation¹ ont été créés en lois de finances pour 2014 et 2015 :

- le premier bénéficie aux installations **déjà soumises au marché européen d'échange de quotas d'émissions** : pour éviter une double taxation de leurs émissions, le taux applicable à ces installations a été gelé à son niveau de 2013, ce qui les exonère de la taxe carbone ;

- le second profite aux installations qui exercent une activité considérée comme exposée à un **risque important de fuite de carbone**² ; en pratique, sont concernées des installations dont les activités relèvent du marché de quotas mais qui sont trop petites pour y être incluses de plein droit. Afin de ne pas les dispenser de toute contribution carbone mais d'en limiter la charge, le taux qui leur est appliqué a été gelé à son niveau de 2014, incluant une taxe carbone de 6,50 euros la tonne de CO₂.

Dès lors que **les « taux pleins »** de taxes intérieures de consommation **incluent une taxe carbone dont le poids croît à un rythme soutenu** – une trajectoire haussière que le présent projet de loi amplifie encore –, **le coût des taux réduits augmente donc mécaniquement et fortement** : entre 2015 et 2018, la dépense fiscale liée au taux réduit pour les installations soumises au marché de quotas aura été **multipliée par près de cinq** en année pleine, passant de 110 millions d'euros à **515 millions**. Sur la

¹ *Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), sur le gaz naturel (TICGN) et sur les charbons (TICC).*

² *C'est-à-dire à un risque de délocalisation dans des pays aux législations environnementales moins rigoureuses, et donc au coût de l'énergie moindre.*

même période, le coût du taux réduit pour les activités exposées à un risque de fuite de carbone aura **plus que doublé**, à **22 millions** pour 2018. Cette dernière dépense a cependant été **fortement réévaluée à la baisse** par rapport aux projections passées (*cf. tableau*) **en raison d'erreurs déclaratives** des bénéficiaires qui n'ont pu être identifiées qu'à partir des déclarations 2016¹.

Le **même effet** lié à la hausse de la taxe carbone s'applique du reste aux taux réduits sur le gazole dont bénéficient le **transport routier de marchandises** et le **transport public en commun de voyageurs**, dont le coût a doublé ou presque triplé entre 2016 et 2018².

b) Des dispositifs de soutien multiples dont la lisibilité devrait être améliorée

Au-delà des taux réduits rattachés au programme 174, les industries grandes consommatrices bénéficient de **dispositifs de soutien nombreux** qui sont légitimes pour préserver leur compétitivité mais **dont la lisibilité devrait être améliorée** : aucun document budgétaire transverse ne les recense, certains mécanismes sont d'ordre extrabudgétaire et l'évaluation de certaines dépenses fait aujourd'hui défaut.

Parmi ces dispositifs figurent d'ores et déjà³ :

- la « **compensation carbone** »⁴ instaurée en 2016, qui a d'abord été financée sur les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » et qui est basculée depuis l'an dernier sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » (99,9 millions d'euros en 2018) ;

- les **trois taux réduits de contribution au service public de l'électricité** (CSPE) créés en loi de finances rectificative pour 2015 en remplacement des plafonnements antérieurs de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et de l'ancienne CSPE, et désormais considérées comme des dépenses fiscales rattachées au même programme 134. Votre rapporteur déplore **le manque ou l'imprécision des évaluations disponibles** pour en mesurer le coût : alors que celui-ci était estimé au total, l'an dernier, à 555 millions d'euros pour 2017, la dépense liée

¹ Le tarif étant figé à son niveau de 2014, certains redevables avaient déclaré en 2015 des régularisations de consommation au titre de l'année 2014, ce qui a artificiellement gonflé l'assiette sur la base de laquelle la dépense avait été évaluée.

² Pour passer, respectivement, de 425 millions à 1,1 milliard et de 84 millions à 182 millions.

³ S'y ajouteront les appels d'offres à venir en faveur de l'effacement industriel, ainsi que l'aide indirecte qui résultera, lorsque de nouvelles concessions hydroélectriques seront attribuées, de la modulation de la redevance hydraulique en cas d'approvisionnement d'industriels électro-intensifs.

⁴ Qui consiste à compenser une partie du surcoût de l'électricité lié à la mise en place du marché de quotas européen pour les industriels exposés à un risque significatif de fuite de carbone (art. 68 de la loi de finances pour 2016).

à deux des trois taux considérés¹ est fortement réévaluée pour 2017 et 2018 (à respectivement 297 millions et 110 millions, contre 150 et 85 millions estimés l'an passé) et la troisième² n'est tout simplement pas estimée (alors qu'elle était évaluée pour 2017 à 320 millions) ;

- la **réduction du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE)** en contrepartie d'engagements de performance énergétique (188 millions d'euros en 2018³) ;

- enfin, la rémunération accrue de la participation au mécanisme d'**interruptibilité** électrique (96 millions en 2017⁴).

Selon les estimations de votre commission, l'ensemble de ces dispositifs représenterait un coût d'environ **1,3 milliard d'euros en 2017 et 1,7 milliard en 2018**⁵.

Si la légitimité de ces différentes mesures n'est pas en cause, il est **regrettable que le législateur ne puisse disposer**, à ce jour, **d'une vision claire de l'ensemble des engagements pris** et des effets de chacun d'entre eux afin d'en mesurer l'efficacité.

*

Enfin, votre rapporteur estime que, par cohérence avec l'objectif poursuivi de réduction de la consommation énergétique des logements, **le taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique** des logements achevés depuis plus de deux ans **devrait être rattaché à titre principal au programme 174**, comme le CITE qui a strictement le même objet, plutôt qu'au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement ». Si l'on y ajoutait la dépense correspondante (1,2 milliard d'euros en 2018), les dépenses fiscales associées au programme atteindraient en réalité environ 4 milliards.

*

¹ Taux réduit de CSPE « majoré » pour les entreprises soumises à forte concurrence internationale et Taux « super-réduit » de CSPE pour les entreprises hyper électro-intensives.

² Taux réduit de contribution au service public de l'électricité (CSPE) « de base ».

³ Délibération de la CRE du 17 novembre 2016.

⁴ 108 millions estimés dans la délibération de la CRE du 3 décembre 2015, réévalués par le Gouvernement à 96 millions à la suite des ajustements opérés par deux arrêtés du 3 octobre 2016.

⁵ Pour le détail du calcul, se reporter à l'avis n° 141 (2016-2017) du 24 novembre 2016 sur le projet de loi de finances pour 2017. L'estimation pour 2017 intègre le coût réévalué par le présent projet de loi de finances des taux réduits de taxes intérieures de consommation ; pour 2018, il fait l'hypothèse d'une dépense constante de taux réduit de CSPE « de base » (hypothèse basse) et d'appels d'offres en faveur de l'effacement industriel d'environ 9 millions (soit par approximation la moitié de l'enveloppe totale prévue pour l'effacement, qu'il soit résidentiel, tertiaire ou industriel).

LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE

Le compte d’affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale » (FACÉ) soutient pour l’essentiel **les travaux de renforcement, d’enfouissement et de sécurisation des réseaux électriques** engagés par les autorités organisatrices de la distribution d’électricité (AODE) (communes, établissements publics de coopération intercommunales, syndicats d’électricité) qui en ont conservé, en zone rurale, la maîtrise d’ouvrage.

En recettes, le compte est alimenté par une contribution versée par les gestionnaires de réseaux de distribution (Enedis et les entreprises locales de distribution), répercutée *in fine* sur les consommateurs finals d’électricité, et dont le taux, révisé annuellement par arrêté pour couvrir les charges, est modulé suivant la taille de la commune pour assurer **une péréquation entre communes urbaines et rurales**¹.

En dépenses, les crédits sont répartis en deux programmes d’importance très inégale :

- le **programme 793 « Electrification rurale »** (352,8 millions d’euros en 2018) consacré au renforcement des réseaux, à leur extension, à l’enfouissement et à la pose en façade des lignes ainsi qu’à la sécurisation des réseaux aériens nus ;

- le **programme 794 « Opérations liées à la demande ou à la production d’électricité »** (7,2 millions d’euros) qui finance l’installation d’unités de production décentralisée à partir d’énergies renouvelables dans des sites isolés, notamment en outre-mer, et des actions de maîtrise de la demande d’énergie.

Alors que le montant global des aides accordées était reconduit à l’identique depuis plusieurs années à 377 millions, le budget 2018 prévoit **une baisse de 4,5 %**, appliquée uniformément aux principales actions du compte, pour le ramener à 360 millions.

Après plusieurs exercices marqués, jusqu’en 2014 par une sous-consommation importante des crédits², l’exécution budgétaire 2016 confirme les nets progrès constatés en 2015, avec un **taux de consommation de plus de 95 % des autorisations d’engagements**, à 359 millions, **et de près de 93 % des crédits de paiement**, à 349 millions – ce dernier taux aurait en réalité été supérieur à 96 % sans une mesure de régulation en fin d’exercice ayant reporté 13 millions de crédits sur l’année suivante.

¹ Pour l’année 2017, ce taux est fixé à 0,191450 centime d’euro par kilowattheure en zone urbaine (communes de plus de 2 000 habitants) et 0,038290 centime d’euro en zone rurale (communes de moins de 2 000 habitants).

² En partie imputables à des difficultés organisationnelles ayant perturbé la gestion normale des aides et entraîné des retards de paiement.

Au vu de l'exécution budgétaire, votre rapporteur estime donc que **l'on ne saurait aller au-delà de la baisse décidée** dans le présent budget sans remettre en cause l'effort en faveur de l'électrification de nos territoires.

Comme les années précédentes, votre commission déplore par ailleurs **la sous-consommation chronique des crédits du programme 794** - à peine 10 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés - qui s'explique principalement par l'absence de projets déposés par les AODE à ce titre¹. Cette insuffisance des projets tient elle-même à la difficulté de mener à bien des projets de production décentralisée dans les ZNI ainsi, sans doute, qu'à la moindre appropriation par les AODE de la problématique de la maîtrise de l'énergie. Malgré la baisse de 2,7 % des crédits décidée pour 2018, il est donc très probable qu'une nouvelle sous-consommation sera constatée l'an prochain.

Aussi votre rapporteur approuve-t-il l'amendement déposé par la commission des finances pour **transférer 6,7 millions d'euros**, soit le montant des crédits non consommés en 2016, de ce programme au programme 793 où ils pourront être plus utilement mobilisés.

¹ Contrairement aux aides du programme 793, qui font l'objet de dotations, les aides du programme 794 sont attribuées par projet.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 14 novembre 2017 :

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **M. Jean-Louis Bal**, président, **Mme Delphine Lequatre**, responsable du service juridique, et **M. Alexandre de Montesquiou**, consultant ;

- *Commission de régulation de l'énergie (CRE)* : **MM. Jean-François Carenco**, président, et **Brice Bohuon**, directeur général, et **Mme Olivia Fritzinger**, chargée des relations institutionnelles ;

- *Groupe Avril* : **M. Stéphane Yrles**, secrétaire général et **Mme Kristell Guizouarn**, directrice du développement durable et présidente d'Esterifrance (syndicat français des producteurs de biodiesel).

Jeudi 16 novembre 2017 :

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **MM. Pascal Dupuis**, chef du service climat et efficacité énergétique et **Gaël Le Bourgeois**, sous-directeur des affaires générales et de la synthèse ;

- *Fédération française des combustibles, carburants et chauffages (FF3C)* : **MM. Éric Layly**, président, **Frédéric Plan**, secrétaire général, **Fabricio Protti**, représentant de la Fédération Française des Pétroliers Indépendants (FFPI), et **Nessim Le Picard**, consultant ;

- *Comité Français du Butane et du Propane* : **M. Joël Pedessac**, directeur général ;

- *Tesla* : **M. Josselin Mulsant**, *Business Development France*, et **Mme Justine Roubaud**, consultante pour la société Interel ;

- *Comité national du commerce charbonnier (CNCC)* : **MM. Gilles Patay**, Vice-président du syndicat des détaillants des Hauts-de-France, **Jean-Bernard Roger**, trésorier du comité charbonnier de l'importation et du commerce (COCIC) et **Fabrice Alexandre**, consultant.

Jeudi 23 novembre 2017 :

- *Cabinet du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire* : **MM. Thomas Lesueur**, directeur adjoint de cabinet et **Laurent Grave-Raulin**, conseiller parlementaire et relations avec les élus.