

N° 141

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES (ÉNERGIE)

Par M. Daniel GREMILLET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, présidente ; 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 ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, Agnès Constant, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	7
I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ	7
A. AU-DELÀ DES CHANGEMENTS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE.....	7
B. ...LES CRÉDITS ÉNERGIE FONT L'OBJET DE MESURES D'ÉCONOMIE.....	7
C. ...ET DIMINUENT DE PRÈS D'1 MD D'EUROS À ISOPÉRIMÈTRE	7
II. DES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX EN HAUSSE	8
A. LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE CROÎT DE 3,9 MDS D'EUROS EN 2020.....	8
B. ...LES DÉPENSES FISCALES SUR LES TAXES INTÉRIEURES DE CONSOMMATION BAISSANT À TERME D'1 MD D'EUROS.....	9
C. ...ET LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE PERDANT 60 % DE SES MONTANT ET BÉNÉFICIAIRES.....	10
III. DES MOYENS INSUFFISANTS EN REGARD DES OBJECTIFS FIXÉS	10
A. DES MOYENS NOTOIREMENT INSUFFISANTS... ..	10
B. ...EN REGARD DES OBJECTIFS DE LA LOI « ÉNERGIE-CLIMAT »... ..	11
C. ...NÉCESSITANT D'ÊTRE SUBSTANTIELLEMENT RÉÉVALUÉS.....	11
LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE : DES MOYENS EN BAISSÉ POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, STABLES POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ	13
I. LE CAS « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » : UNE BAISSÉ DE 13 % DES DÉPENSES ET DES RECETTES POUR 2020	13
A. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES IMPUTABLE À L'ACHÈVEMENT DU REMBOURSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT À L'ÉGARD D'EDF	14
1. <i>Une stabilité des dépenses de soutien aux EnR ne permettant pas d'atteindre les objectifs fixés</i>	14
a) Les énergies renouvelables électriques	14
b) Le soutien à l'injection de biométhane.....	16
c) Les effacements de consommation	18
d) Le fonds d'interconnexion « Celtic ».....	19
2. <i>Une baisse des dépenses de remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF conforme à l'échéancier établi</i>	19

B. UNE BAISSÉ DES RECETTES AFFECTÉES NE SE TRADUISANT PAS PAR UN ALLÈGEMENT DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE	20
1. La baisse de la fraction de TICPE affectée au CAS TE	20
2. Une hausse globale de la fiscalité énergétique	22
a) Loin du « gel » annoncé de la fiscalité énergétique l’an passé.....	22
b) ...le PLF pour 2020 prévoit de nouvelles hausses des taxes intérieures de consommation.....	22
c) ...quatre dispositions concentrant les inquiétudes des professionnels.....	24
II. UN CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE » STABLE POUR 2020.....	26
A. DES CRÉDITS IDENTIQUES À L’ANNÉE PASSÉE.....	27
B. ...AVEC POUR CERTAINS UN RISQUE DE SOUS-CONSOMMATION.....	27
LE PROGRAMME 174 : UN BUDGET DÉCEVANT AU-DELÀ DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE	29
I. LA HAUSSE DES DÉPENSES LIÉES À LA POLITIQUE DE L’ÉNERGIE ET À LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	29
A. LA POLITIQUE DE L’ÉNERGIE : UNE AUGMENTATION DUE À LA CRÉATION D’UNE SOUS-ACTION REVITALISATION DES TERRITOIRES	29
B. LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE.....	30
II. LA BAISSÉ DES DÉPENSES AFFÉRENTES À LA GESTION SOCIALE DE L’APRÈS-MINES ET À LA POLITIQUE DE SOUTIEN.....	30
A. LA GESTION DE L’APRÈS-MINES : DES CRÉDITS EN BAISSÉ DE 6 %.....	30
B. LA POLITIQUE DE SOUTIEN : DES DÉPENSES EN BAISSÉ DE 24 %.....	31
III. DEUX ACTIONS RÉCENTES ISSUES DE REDÉPLOIEMENTS	32
A. L’ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	32
B. L’AIDE À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES.....	34
IV. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES FISCALES DUE À LA RÉFORME DU CRÉDIT D’IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	35
A. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D’ÉTAT DU PROGRAMME 174 D’AU MOINS 16 % EN DEUX ANS.....	35
B. ...QUI S’EXPLIQUE ESSENTIELLEMENT PAR L’ÉVOLUTION DU CITE	36

LE PROGRAMME 345 : UN BUDGET RESSERRÉ SOUS L'EFFET DE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE	41
I. LE DYNAMISME DES DÉPENSES DE PÉRÉQUATION TARIFAIRE ET DE SOUTIEN À LA COGÉNÉRATION.....	41
A. LA PÉRÉQUATION TARIFAIRE : DES DÉPENSES EN HAUSSE DE 10 %.....	41
B. LE SOUTIEN À LA COGÉNÉRATION : DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 3 %.....	42
II. LA MODÉRATION DES AUTRES DÉPENSES À ISOPÉRIMÈTRE.....	43
A. DES DÉPENSES STABLES POUR LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE	43
B. UNE DOTATION RECONDUITE POUR LE MÉDIATEUR DE L'ÉNERGIE.....	44
C. UNE BAISSSE DE 35 % DES DÉPENSES LIÉES AUX INTÉRÊTS DE LA DETTE DE L'ÉTAT À L'ÉGARD D'EDF.....	45
III. DEUX ACTIONS RÉCENTES AUX PERSPECTIVES HAUSSIÈRES.....	45
A. LA FERMETURE DE LA CENTRALE DE FESSENHEIM.....	45
B. LE CONTENTIEUX DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ	46
ANNEXE 1 - LES DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT DU PROGRAMME 174 : UN MONTANT EN BAISSSE D'AU MOINS 16 % EN DEUX ANS	49
ANNEXE 2 - L'ANDRA ET LE MÉDIATEUR DE L'ÉNERGIE : UN OPÉRATEUR ET UNE AUTORITÉ PUBLIQUE INDÉPENDANTE SOUS CONTRAINTES	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	53
Liste des personnes entendues	61

SYNTHÈSE

I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ

A. AU-DELÀ DES CHANGEMENTS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE...

Si la ministre de la Transition écologique et solidaire a annoncé une hausse de 2,6 % du budget de son ministère, dont 3,5 Mds d'euros pour la rénovation énergétique¹, **le rapporteur constate que ces évolutions résultent principalement de redéploiements de crédits.**

Les crédits « Énergie » de la mission Écologie, développement et mobilité durables font ainsi l'objet de notables changements de périmètre, au bénéfice du programme 174 Énergie, climat et après-mines, qui finance désormais le chèque énergie² (822 M€), la prime unifiée « Ma Prime Renov »³ (390 M€) et le bonus automobile⁴ (395 M€).

B. ... LES CRÉDITS ÉNERGIE FONT L'OBJET DE MESURES D'ÉCONOMIE...

Ces crédits sont touchés par de substantielles mesures d'économie en particulier le programme 174, avec la baisse de la prime à la conversion⁵ (191 M€), de prestations sociales⁶ (19,8 M€) et du chèque énergie⁷ (1 M€).

À cette évolution s'ajoute une réduction des effectifs : s'agissant du programme 174, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs passe de 455 à 443 équivalents temps plein (ETP)⁸, en baisse de 2,64 % en un an.

C. ... ET DIMINUENT DE PRÈS D'1 MD D'EUROS À ISOPÉRIMÈTRE

À isopérimètre, les crédits « Énergie » sont ainsi caractérisés par :

- une **forte diminution** pour le programme 174 (- 17,50 % en AE et - 20,11 % en CP) et le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (CAS TE) (- 13,32 % en AE=CP) ;

- une **évolution nulle** du compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (CAS FACÉ) ;

- une **légère hausse** pour le programme 345 (+ 5,50 % en AE et + 5,32 % en CP).

¹ À l'occasion de son audition à l'Assemblée nationale, le 9 octobre dernier.

² Qui relevait du programme 345.

³ Résultant de l'extinction du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

⁴ Qui relevait du compte d'affectation spéciale (CAS) Aides à l'acquisition de véhicules propres.

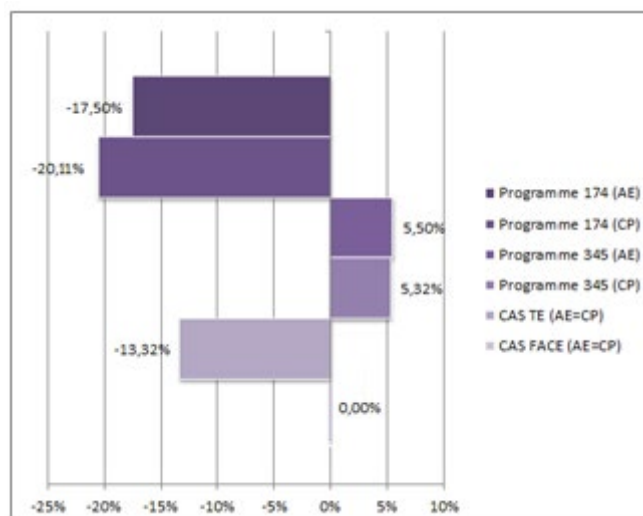
⁵ Dont les critères d'éligibilité ont été récemment resserrés.

⁶ Due à la baisse du nombre d'anciens mineurs ou agents des industries électriques et gazières.

⁷ Notamment sur les frais de gestion de l'Agence de services et de paiement (ASP).

⁸ Projet annuel de performance (PAP) pour 2020, p. 392.

Évolution des crédits « Énergie » de 2019 à 2020



Source : commission des affaires économiques d'après le projet annuel de performance (PAP) 2020 et les réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire (QB) du rapporteur.

En valeur, les diminutions de crédits atteignent 958,6 M€ (en AE) et 993,3 M€ (en CP), selon la répartition suivante :

(en euros)	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Programme 174	- 170 330 946	- 200 366 537
Programme 345	+ 181 205 145	+ 176 575 319
CAS TE	- 969 500 000	- 969 500 000
CAS FACÉ	=	=
TOTAL	- 958 625 801	- 993 291 218

Source : commission des affaires économiques, d'après le PAP 2020 et les réponses au QB

II. DES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX EN HAUSSE

A. LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE CROÎT DE 3,9 MDS D'EUROS EN 2020...

Alors que le Gouvernement a dû consentir un « gel » de la fiscalité énergétique l'an passé, le rapporteur relève une hausse de 3,9 Mds d'euros de cette fiscalité¹ en 2020², dont 2,4 pour les ménages et 1,5 pour les entreprises.

¹ Taxes intérieures de consommation et TVA sur les produits pétroliers.

² En base par rapport à 2017.

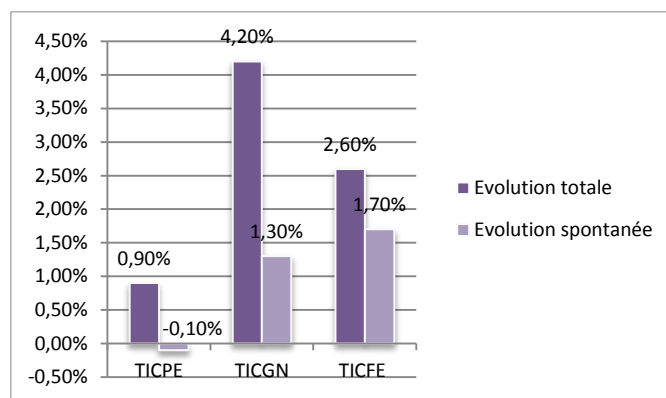
Les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), le gaz naturel (TICGN) et l'électricité (TICFE) augmentent respectivement de 0,9, 4,2 et 2,6 % en 2020, à un rythme bien supérieur à leur croissance spontanée¹.

Le rapporteur appelle à la plus grande vigilance quant à l'évolution de la fiscalité énergétique, le Gouvernement lui ayant indiqué que la reprise de la trajectoire carbone « a fait l'objet d'un débat » dans le cadre de la Convention citoyenne sur le climat.

Il constate que la hausse de la fiscalité énergétique est captée par l'État, pour qui les recettes de TICPE augmentent de 10,7 % en 2020².

L'objectif de rendement de la fiscalité énergétique est donc de plus en plus évident, *a fortiori* depuis le vote par l'Assemblée nationale de la suppression du CAS TE en 2021 ...contre l'avis du Gouvernement.

Évolution des principales « taxes énergétiques » de 2019 à 2020



Source : commission des affaires économiques, d'après les Évaluations des voies et moyens (tome I), et les réponses au QB

B. ...LES DÉPENSES FISCALES SUR LES TAXES INTÉRIEURES DE CONSOMMATION BAISSANT À TERME D'1 MD D'EUROS...

Plus précisément, les dépenses fiscales portant sur les taxes intérieures de consommation applicables aux entreprises diminuent de manière pérenne d'1 Md d'euros, sous l'effet de :

- la suppression du taux réduit de TICPE sur les carburants « sous condition d'emploi » (200 M€ en 2020 et 870 à compter de 2023) ;
- la diminution du remboursement de TICPE applicable au transport routier de marchandises (70 M€ en 2020 et 140 à partir de 2021) ;
- la suppression de l'exonération de TICPE pour le biométhane injecté dans les réseaux ...dont l'impact n'a pas même été chiffré.

¹ De - 0,1, 1,3 et 1,7 %.

² Les recettes tirées de la baisse de 7,25 à 6,27 Mds d'euros de la fraction de TICPE affectée au CAS Transition énergétique étant reversées au budget général.

C. ...ET LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE PERDANT 60 % DE SES MONTANT ET BÉNÉFICIAIRES

Pour ce qui concerne les particuliers, **le crédit d'impôt sur le revenu pour la transition énergétique (CITE) voit son montant passer de 1,13 Md en 2019 à 350 M€ pour les travaux réalisés 2020**, en baisse de 69,16 %, **et son nombre de bénéficiaires de 950 000 à 350 000**, en diminution de 63,15 %.

Selon le Président du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE), auditionné par le rapporteur, **le secteur du bâtiment sera très fortement touché par cette réforme, en particulier les 62 000 professionnels¹ spécialisés dans la rénovation énergétique.**

III. DES MOYENS INSUFFISANTS EN REGARD DES OBJECTIFS FIXÉS

A. DES MOYENS NOTOIREMENT INSUFFISANTS...

Alors que le Sénat et l'Assemblée nationale sont convenus d'un texte de compromis dans le cadre de la loi dite « *Énergie-Climat* »², **les moyens prévus par le Gouvernement dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 ne sont pas à la hauteur des enjeux**, compte tenu de la baisse :

- de **l'aide à la rénovation thermique**, le CITE représentant 350 000 ménages et 350 M€ pour les travaux réalisés en 2020 et la prime unique 170 000 ménages et 390 M€ pour les primes distribuées en 2020...ces chiffres étant sans commune mesure avec ceux de l'actuel CITE ;

- du **soutien à certaines énergies renouvelables³** (- 3,0 % pour l'électricité, - 11,11 % pour les effacements, - 3,12 % pour la cogénération mais + 88,16 % pour le biométhane), la revalorisation affichée du Fonds chaleur renouvelable⁴ étant due à un « *recyclage* » d'anciens crédits⁵ ;

- de la **prime à la conversion**, le nombre de véhicules étant de 250 000 (contre 400 000 l'an passé) et le montant de 405 M€ (contre 596).

¹ 15 000 plombiers-chauffagistes, 27 000 menuisiers et 20 000 entreprises d'isolation énergétique.

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

³ Par rapport aux crédits adoptés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019.

⁴ À hauteur des 350 M€ inscrits dans le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

⁵ La subvention pour charges de service public de l'Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui assure sa gestion, étant stable (594,8 M€ en 2020 contre 595,3 en 2019).

B. ...EN REGARD DES OBJECTIFS DE LA LOI « ÉNERGIE-CLIMAT »...

De toute évidence, **ces choix budgétaires et fiscaux ne permettront pas d'atteindre les objectifs de notre politique énergétique nationale**, tels qu'ils ont été récemment revalorisés par la loi « *Énergie-Climat* ».

	Objectifs	Résultats
Énergies renouvelables	Au moins 33 % de la consommation en 2030, dont 40 % pour l'électricité, 38 % pour la chaleur, 15 % pour le carburant et 10 % pour le gaz (Loi « <i>Énergie-Climat</i> »)	16,3 % de la consommation, dont 19,9 % pour l'électricité, 21,3 % pour la chaleur, 9,1 % pour le carburant et 1 % pour le gaz (dont cogénération) en 2017
Biométhane injecté	8 TWh en 2023 (actuelle PPE)	1,7 TWh en 2019
Effacements de consommation	Au moins 6,5 GW en 2028 (Loi « <i>Énergie-climat</i> »)	2,95 GW en 2019
Rénovation énergétique	500 000 logements par an (Loi « <i>Transition énergétique</i> »)	390 000 logements en 2014

Source : commission des affaires économiques, d'après les réponses au QB

C. ...NÉCESSITANT D'ÊTRE SUBSTANTIELLEMENT RÉÉVALUÉS

Constatant l'insuffisance des moyens inscrits dans le PLF 2020 pour atteindre les objectifs de la loi « *Énergie-Climat* », **la commission ne peut qu'émettre un avis défavorable sur les crédits « Énergie ».**

Pour autant, convaincue de l'urgence d'agir contre les changements climatiques, **la commission juge indispensable de porter un débat plein et entier en séance publique sur le financement de la transition énergétique.**

C'est pourquoi le rapporteur présente à titre personnel plusieurs amendements de première et de seconde parties, ouverts à la cosignature de l'ensemble des commissaires, visant à obtenir du Gouvernement des réponses précises sur les enjeux les plus cruciaux du PLF 2020.

Pour ce qui concerne les amendements de première partie, **le rapporteur propose notamment de proroger le CAS TE, d'élargir les conditions d'éligibilité au CITE et de maintenir les dépenses fiscales sur les taxes intérieures de consommation précitées.**

S'agissant des amendements de seconde partie, **le rapporteur suggère en particulier d'abonder :**

- de **50 % la sous-action du programme 174 portant sur la revitalisation des territoires**, dont il avait recommandé la création l'an passé mais dont le montant de 40 M€ est insuffisant pour accompagner tout à la fois les fermetures des 4 centrales à charbon d'ici 2022 ainsi que celle de la centrale de Fessenheim dès 2020 ;
- de **40 M€ le Fonds chaleur renouvelable**, dans la mesure où l'objectif de 38 % de chaleur renouvelable d'ici 2030 n'est qu'à moitié

atteint et où sa revalorisation en 2020 est largement due à un « *recyclage* » d'anciens crédits ;

- de 75 M€ le **chèque énergie**, pour lui permettre de financer les dépenses de rénovation énergétique auxquelles il donne droit, suivant en cela une recommandation formulée par le Médiateur national de l'Énergie.

Au cours de sa réunion du 21 novembre 2019, 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*.

LES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE : DES MOYENS EN BAISSÉ POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, STABLES POUR LE SERVICE PUBLIC DE L’ÉLECTRICITÉ

I. LE CAS « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » : UNE BAISSÉ DE 13 % DES DÉPENSES ET DES RECETTES POUR 2020

Depuis la loi de finances rectificative pour 2015¹, le CAS *Transition énergétique* contribue au financement :

- du **soutien aux énergies renouvelables (EnR) et aux effacements de consommation** (programme 764 *Soutien à la transition énergétique*) ;

- du **remboursement du principal de la dette de l’État à l’égard d’EDF au titre de l’ancienne contribution au service public de l’électricité (CSPE)** (programme 765 *Engagements liés à la transition énergétique*).

En recettes, le CAS est alimenté par des fractions des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et les houilles, lignites et coques (TICC), ainsi que par les revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d’origine.

En 2020, le programme 764 représente 85,79 % des crédits du CAS contre 14,21 % pour le programme 765.

La principale modification est la baisse de 13,32 % des ressources du CAS, la fraction de TICPE passant de 7,25 à 6,27 Mds d’euros ; le Gouvernement explique cette évolution par la fin du remboursement de la dette susvisée, un dernier versement de 896,8 M€ étant ainsi prévu.

Programmes et actions du CAS TE (en AE=CP)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020
764 - Soutien à la transition énergétique	5 440 400 000	5 413 100 000	- 0,50 %
1 - Soutien aux énergies renouvelables électriques	5 261 909 997	5 104 260 667	- 3,00 %
2 - Soutien à l’effacement de consommation électrique	45 000 000	40 000 000	- 11,11 %
3 - Soutien à l’injection de biométhane	132 090 003	248 539 333	+ 88,16 %
4 - Fonds d’interconnexion	1 400 000	20 300 000	+ 1350,00 %
765 - Engagements financiers liés à la transition énergétique	1 839 000 000	896 800 000	- 51,23 %
1 - Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l’électricité	1 839 000 000	896 800 000	- 51,23 %
3 - Remboursement d’anciens plafonnements de CSPE	0	0	0,00 %
TOTAL	7 279 400 000	6 309 900 000	- 13,32 %

Source : commission des affaires économiques, d’après le PAP 2020

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 (Article 5).

A. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES IMPUTABLE À L'ACHÈVEMENT DU REMBOURSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT À L'ÉGARD D'EDF

1. Une stabilité des dépenses de soutien aux EnR ne permettant pas d'atteindre les objectifs fixés

a) Les énergies renouvelables électriques

Les producteurs d'électricité à partir d'EnR bénéficient, à travers un mécanisme de guichet ouvert ou une procédure de mise en concurrence, de l'obligation d'achat¹ ou du complément de rémunération² selon la puissance de l'installation.

Le surcoût résultant de la mise en œuvre de ces dispositifs, c'est-à-dire la différence entre la rémunération de référence et la valeur de marché de l'énergie produite³, est compensé aux opérateurs⁴.

Dans sa délibération du 11 juillet 2019⁵, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a évalué son montant à **5,04 Mds d'euros en 2020 : ce niveau est stable par rapport à 2019 et en augmentation de 9 % (+ 406 M€) par rapport à 2018.**

La CRE impute cette « hausse contenue » des charges induites par les EnR électriques au **développement limité de l'éolien terrestre**, compte tenu de difficultés dans la délivrance d'autorisations environnementales, **ainsi qu'à la hausse anticipée des prix de marché.**

Charges (en M€)	Constatées en 2018	Prévues pour 2019*	Prévues pour 2020	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
ENR électriques	4 638,50	5 036,60	5 044,50	0 %	9 %
<i>Dont photovoltaïque</i>	2 691,50	2 962,60	2 933,5	-1 %	9 %
<i>Dont éolien</i>	1 196,80	1 317,6	1 320,60	0 %	10 %

Source : délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 (*mises à jour par la CRE)

¹ Depuis la loi n° 2000-108 du 10 février 2010 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, dans le cas de l'obligation d'achat, le producteur d'électricité vend l'électricité injecté sur le réseau public à un acheteur obligé (EDF ou les entreprises locales de distribution) et selon un tarif d'achat fixé à l'avance (Article L. 314-1 du code de l'énergie).

² Depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, le complément de rémunération permet au producteur d'électricité de commercialiser directement son énergie sur le marché, tout en bénéficiant d'une prime (versée par EDF) compensant l'écart entre le prix de vente et un tarif de référence (Article L. 314-18 du code de l'énergie).

³ Aussi ce surcoût est-il susceptible de varier à la hausse en cas d'augmentation de la rémunération de référence ou du niveau de production et de baisse du prix de l'électricité.

⁴ Outre la compensation des surcoûts précités, le soutien aux EnR électriques finance :

– des charges des opérateurs liées à la conclusion et à la gestion des contrats d'obligation d'achat (54,7 M€ en 2020) ;

– des dépenses relatives aux études techniques, juridiques et financières préalables au lancement des appels d'offres ainsi qu'aux éventuels contentieux (19,2 M€ en 2020).

⁵ Délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 (version modifiée le 30 octobre 2019).

Dans cette délibération¹, on constate que l'énergie photovoltaïque concentre 58,28 % du surcoût (2 931,7 M€) et 20,42 % de la production (12,7 TWh), alors que l'énergie éolienne représente 26,02 % du surcoût (1 308,9 M€) et 55,79 % de la production (34,7 TWh) : cette situation s'explique par le fait que l'énergie photovoltaïque a bénéficié par le passé de tarifs d'achat très élevés, conduisant à la formation d'une « bulle » avant le moratoire de 2010.

Si le tarif d'achat prévisionnel (288,8 €/MWh) est en baisse pour cette énergie par rapport à l'année passée (- 3,12 %), **il n'en demeure pas moins supérieur à ceux des autres énergies renouvelables**, qui s'établissent entre 77,9 €/MWh pour l'hydraulique et 162,2 €/MWh pour le biogaz.

	Production soutenue		Surcoût induit		Tarif d'achat prévisionnel moyen ²	Évolution par rapport au prix 2018 ²	Installation en 2019 et 2020 ²
Photovoltaïque	12,7 TWh	20,42 %	2 931,7 M€	58,28 %	288,8 €/MWh	- 3,12 %	+ 430 MW
Éolien	34,7 TWh	55,79 %	1 308,9 M€	26,02 %	91,1 €/MWh	+ 2,82 %	- 500 MW
Hydraulique	6,5 TWh	10,45 %	150,2 M€	2,99 %	77,9 €/MWh	+ 2,37 %	+ 105 MW
Biomasse	4,1 TWh	6,59 %	346,0 M€	6,88 %	140,7 €/MWh	+ 1,96%	+ 75 MW
Biogaz	2,5 TWh	4,02 %	261,3 M€	5,19 %	162,2 €/MWh	+ 5,60 %	+ 36 MW
Incinération	1,7 TWh	2,73 %	7,5 M€	0,15 %	60,7 €/MWh	+ 5,38%	- 10 MW
TOTAL	62,2 TWh	100 %	5 030,4 M€ ³	100 %	<i>Source : délibération n° 2010-172 du 11 juillet 2019 et annexe 1</i>		

Sous l'effet des dispositifs de soutien précités notamment, **le parc de production d'électricité renouvelable a crû de 2 558 MW en un an en France métropolitaine, portant ainsi la puissance totale à 52 225 MW.**

Pour autant, cet effort ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés : ainsi, **les projets installés et en cours de développement représentent 75 % de la cible basse de la PPE et 68,5 % de la cible haute⁴.**

Le rapporteur invite à ne pas relâcher l'effort de soutien aux EnR et partage le principe d'en renforcer l'efficacité identifié par la CRE (voir encadré) ; dans cette perspective, il estime prioritaire d'introduire le critère du « bilan carbone » dans les procédures de mise en concurrence, adopté à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat à l'occasion de la loi « Énergie-Climat » (Article 30).

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a indiqué que cette mise en œuvre interviendrait « dès le second semestre 2020 ».

¹ Délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 (version initiale publiée le 11 juillet 2019).

² Selon les déclarations d'EDF pour la France métropolitaine.

³ Les modifications introduites par la CRE entre la première et la seconde version de la délibération expliquent que le montant des charges diffère légèrement (5 030,4 Mds ici contre 5044,5 plus haut).

⁴ RTE, Panorama de l'électricité renouvelable au 30 juin 2019, p. 7 et 10.

L'efficacité des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables

Lors de son audition, la CRE a fait part au rapporteur de son point de vue sur les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables.

Le niveau de soutien public apporté par les appels d'offres portant sur l'éolien terrestre et en mer, le photovoltaïque, la biomasse et l'hydraulique lui paraît suffisant ; la CRE estime que les procédures de mise en concurrence permettent d'attribuer un niveau de soutien cohérent dès lors que la pression concurrentielle est suffisante.

Selon elle, les limites à l'atteinte des objectifs de la PPE résident davantage dans la capacité des entreprises à développer des projets au rythme souhaité ainsi que dans l'existence d'éventuelles barrières réglementaires.

En outre, la CRE identifie des leviers pour optimiser le coût de ces dispositifs :

- la **généralisation des procédures d'appels d'offres** pour l'éolien terrestre et le biométhane et la **diminution du soutien public à l'éolien en mer** si les coûts réels sont inférieurs aux coûts escomptés ;

- la **mise en œuvre d'appels d'offres spécifiques pour les productions d'énergie renouvelable innovantes**, tels que le « *contrat d'expérimentation* » visé à l'article 33 de la loi relative à l'énergie et au climat ;

- la **prise en compte de l'analyse du cycle de vie des projets et de la provenance du matériel**, à travers l'intégration dans les appels d'offres du critère du « *bilan carbone* » prévu à l'article 30 de la loi précitée ;

- le **renouvellement des installations** non dès l'échéance du contrat d'achat mais à **l'issue d'une durée d'exploitation de 20 ans**, de manière à bénéficier plus longtemps de l'investissement public et à limiter de surcroît son impact environnemental.

b) Le soutien à l'injection de biométhane

Les **producteurs de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel** disposent d'une obligation d'achat, accessible par le biais d'un guichet ouvert voire d'un appel d'offres si les capacités de production sont en deçà des objectifs fixés par la PPE¹, dont le surcoût est lui aussi compensé².

La CRE³ prévoit une hausse en un an de 105 % des charges liées au biométhane (+ 127,4 M€), du fait du doublement des quantités injectées

¹ Le premier dispositif a été institué par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative au marché du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie et le second par l'ordonnance n°2016-411 du 7 avril 2016 portant diverses mesures d'adaptation dans le secteur gazier : dans les deux cas, le producteur bénéficie d'un tarif d'achat pour le biométhane injecté dans les réseaux de la part du fournisseur de gaz naturel (Articles L. 446-2 et L. 446-5 du code de l'énergie).

² Parmi les autres dispositifs de soutien figurent le « fonds déchets » (pour le traitement du digestat) et le « fonds chaleur » (pour l'injection du biométhane), gérés par l'Ademe.

³ Annexe 1 aux délibérations n° 2018-156 du 12 juillet 2018 et n° 2019-172 du 11 juillet 2019.

dans les réseaux (3 TWh contre 1,7 TWh en 2019) et du nombre d'installations (281 contre 135 en 2019).

En dépit du relèvement de la production de biométhane à 3 TWh en 2020, l'objectif fixé à l'horizon 2023 par l'actuel projet de PPE (8 TWh) ou celle en cours de révision¹ (6 TWh) apparaît hors de portée.

Charges (en M€)	Constatées en 2018	Prévues pour 2019*	Prévues pour 2020	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
Biométhane	55,0	121,1	248,5	+ 105 %	+ 352 %

Source : délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 (*mises à jour par la CRE)

Dans le même ordre d'idées, **le rapporteur observe que la promesse d'une revalorisation à hauteur de 350 M€ des crédits du Fonds chaleur renouvelable** de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), comme le prévoit le projet de PPE, n'est que partiellement tenue.

En effet, **le financement de ce fonds est assuré en 2020**, non par un abondement de la subvention pour charges de service public de l'Ademe² mais **par un « recyclage » d'anciens crédits**, de l'aveu même du Gouvernement.

Dans ce contexte, il est à craindre que les objectifs de développement de la chaleur et du froid renouvelables ne soient pas atteints, l'Ademe estimant de surcroît ses moyens humains insuffisants (*voir encadré*).

C'est pourquoi le rapporteur juge nécessaire d'abonder de 40 M€ le Fonds chaleur renouvelable.

¹ En outre, le projet de décret prévoit des cibles haute et basse entre 14 et 22 TWh en 2028.

² Dont la subvention pour charges de service public, qui relève du programme 181 de la mission Écologie, est stable avec 594,8 M€ en 2020 contre 595,3 en 2019.

Quel bilan pour le Fonds chaleur renouvelable ?

À l'occasion de son audition par le rapporteur, le Directeur général délégué de l'Ademe a dressé le bilan du Fonds chaleur renouvelable, qui soutient la production et les réseaux de distribution de chaleur et de froid à travers des appels à projets nationaux – Biomasse, Chaleur, Industrie, Agriculture, Tertiaire (BCIAT) notamment – et régionaux.

Entre 2009 et 2018, **4 813 opérations ont été soutenues dans ce cadre, pour une aide moyenne de 3,59 €/MWh et un montant total de 1,9 Md d'euros, portant la production d'énergie renouvelable à 27,7 TWh/an.** Ces aides ont d'abord bénéficié aux réseaux de chaleur (38 %), au bois (20,1 %), à la géothermie (8,2 %), au biogaz (4,5 %) et au solaire (4,3 %), la part des appels à projets BCIAT étant de 19,9 %. **Sur cette période, les crédits alloués annuellement ont tous été consommés à l'exception de l'année 2014.**

Le rapporteur constate que, selon l'Ademe, *« le rythme des projets sur les dernières années, s'il progresse, n'est pas encore suffisant pour atteindre les objectifs de la PPE, ce qui nécessiterait 7 à 9 TWh supplémentaires par an, contre 2,6 TWh en 2018 »*, l'agence précisant que *« ceci découle, à la fois, de la concurrence accrue du gaz dont le prix a fortement baissé depuis 2013, obérant la rentabilité des projets renouvelables et incitant certains acteurs à l'attentisme, et d'un niveau de financements publics insuffisant. »*

Par ailleurs, **il observe que la mise en œuvre concrète de ces objectifs peut se heurter à des difficultés de gestion liées à la diminution des moyens humains de l'Ademe**, dont le plafond d'emplois sera de 858 ETPT en 2020 contre 878 en 2019.

c) Les effacements de consommation

S'agissant des effacements de consommation, un dispositif d'appel d'offres¹ a été institué si les capacités sont en deçà des objectifs fixés par la PPE ou du bilan prévisionnel de RTE.

Compte tenu de l'appel d'offres *« Effacement 2020 »*, **le CRE a prévu une hausse en un an de 535 % (+ 33,7 M€) des charges afférentes.**

Les années 2018 et 2019 ont pourtant été décevantes en matière d'effacements, seuls 733 puis 600 MW ayant été retenus ; le Gouvernement explique ce résultat mitigé par l'exclusion des groupes électrogènes et l'institution d'un plafond de rémunération².

L'année 2020 n'inversa pas cette tendance, même si 770 projets sont prévus pour un total de 770 MW.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a modifié le cadre fixé par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité : depuis lors, le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité (RTE) est tenu de conclure un contrat rémunérant les lauréats de l'appel d'offres dans les conditions fixées par ce dernier (Article L. 271-4 du code de l'énergie).

² 30 €/MW pour les effacements inférieurs à 1 MW et 35€/MW pour ceux supérieurs.

Par ailleurs, le niveau actuel des effacements (2,95 GW) est encore loin d'atteindre les objectifs prévus pour 2023 dans l'actuel PPE (6 GW) et celle en cours de révision¹ (4,5 GW).

Charges (en M€)	Constatées en 2018	Prévues pour 2019*	Prévues pour 2020	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
Effacements	9,4	6,3	40	+ 535 %	+ 326 %

Source : délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 (*mises à jour par la CRE)

d) *Le fonds d'interconnexion « Celtic »*

Par une note du 23 novembre 2016, la France a pris l'engagement auprès de la Commission européenne de rembourser un montant de **42,7 M€**, correspondant au coût pour 2016 d'un mécanisme de soutien aux énergies renouvelables considéré comme contraire au droit européen.

Pour ce faire, elle alloue une subvention à RTE pour le projet d'interconnexion « Celtic », une ligne de courant continue de 700 MW entre le Finistère et le sud de l'Irlande, évaluée à **20,3 M€ en 2020**.

Le rapporteur relève que les crédits accordés à ce projet passent de **1,4 à 20,3 M€ en un an, soit une multiplication par 14**, que le Gouvernement justifie par une hausse des dépenses d'études.

2. Une baisse des dépenses de remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF conforme à l'échéancier établi

De 2009 à 2014, les recettes de la CSPE ne couvraient pas les charges de service public de l'électricité : **il en a résulté un déficit de compensation pour EDF, de 5,8 Mds d'euros pour le principal et 389,1 M€ pour les intérêts.**

Ce déficit s'est constitué sous l'effet de la hausse du soutien aux EnR, passant de 1 532,6 à 4 199,6 Mds d'euros², et du maintien du montant de la CSPE, une majoration de cet impôt de 3 € par an et MWh n'étant finalement intervenue qu'en 2011.

Un échéancier³ a été défini pour le remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF : en 2020, 896,8 M€ sont prévus au principal (- 51,2 % par rapport à 2019) et 40,6 pour les intérêts (- 35,02 %), permettant ainsi d'envisager un apurement de cette dette fin 2020.

¹ Par ailleurs, le projet de décret prévoit un objectif de 6,5 GW en 2028.

² Annexe 7 de la délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019.

³ Arrêtés des 13 mai et 2 décembre 2016.

B. UNE BAISSÉ DES RECETTES AFFECTÉES NE SE TRADUISANT PAS PAR UN ALLÈGEMENT DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE

1. La baisse de la fraction de TICPE affectée au CAS TE

L'article 32 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit une baisse de la fraction de TICPE affectée au CAS *Transition énergétique*, de 7,25 à 6,27 Mds d'euros afin, selon le Gouvernement, de ramener le montant des recettes « à hauteur du niveau des dépenses prévu pour 2020 »¹.

Le rapporteur s'interroge sur l'adéquation du montant choisi avec les perspectives d'évolution des charges de soutien aux EnR ; en effet, ces charges sont évaluées en 2023 par le Comité de gestion des charges de service public de l'électricité² entre 7,11 et 7,41 Mds d'euros pour les engagements passés et entre 9,9 et 15,2 Mds d'euros pour les engagements induits par le projet de PPE, en fonction du prix de l'électricité.

(en Mds d'euros)	2023		2028	
Prix de gros de l'électricité	56 €/MWh	42 €/MWh	56 €/MWh	42 €/MWh
Engagements passés	7,11	7,41	6,23	7,06
Engagement futurs	9,9 à 10,5	15,2 à 15,8	10,7 à 24,9	31,2 à 45,2

Cette modification a pour conséquence de réduire de 13,7 % la part des recettes brutes de la TICPE affectée au CAS et d'augmenter de 10,7 % celles perçues par l'État : en 2020, seules 18,8 % des recettes de la TICPE iront au premier...contre 43,2 % pour le second.

(en Mds d'euros)	Exécution 2018	Prévision 2019	Prévision 2020	Proportion 2020	Évolution 2019-2020
Transfert aux collectivités	12,0	11,8	11,2	33,3 %	-5,1 %
Transfert au CAS TE	6,6	7,3	6,3	18,8 %	-13,7 %
Transfert à l'AFITF ³	1,0	1,2	1,6	4,8 %	33,3 %
Recettes brutes État	13,7	13,1	14,5	43,2 %	10,7 %
Recettes brutes totales	33,3	33,3	33,6	100,0 %	0,9 %

Source : commission des affaires économiques, d'après les Évaluations des voies et moyens (tome I)

Au-delà de ces évolutions, le rapporteur fait part de sa vive préoccupation quant à la suppression du CAS au 1^{er} janvier 2021, adoptée à l'Assemblée nationale par un amendement de la députée Bénédicte Peyrol, sous-amendé par le rapporteur général Joël Giraud.

¹ PLF pour 2020, p. 162.

² Comité de gestion des charges de service public de l'électricité, Rapport annuel, p. 38 et 39 ; Avis sur le volet budgétaire de l'étude d'impact de la PPE, p. 13.

³ Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Cette disposition, qui est révélatrice du peu d'égards fait au CAS, **inspire au rapporteur trois séries d'observations.**

En premier lieu, **la suppression du CAS apparaît largement prématurée** ; c'est sans doute la raison pour laquelle l'amendement ayant conduit à sa clôture était originellement un « *amendement d'appel* [visant] à *poser le débat sur la pérennité du compte d'affectation spéciale* » ...pour lequel le Gouvernement avait émis un avis défavorable même sous-amendé.

En second lieu, alors que l'amendement précité indique que le CAS possède une dimension « *partielle et peu exhaustive* » en matière de transition énergétique, **il faut rappeler que :**

- d'une part, **le CAS demeure le premier moyen de financement de la transition énergétique**, son montant de 6,31 Mds d'euros pour 2020 étant 2,5 fois plus élevé que celui des programmes 174 (2,49 Mds d'euros à périmètre courant) et 345 (2,60 Mds) ...et même 1,5 fois supérieur à celui des dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées au programme 174 (3,76 Mds).

- d'autre part, **le CAS regroupe les deux tiers des charges de soutien au service public de l'énergie** : ainsi que le rappelle la CRE¹, leur montant est réparti entre le CAS² (5,71 Mds) et le compte 345³ (2,71 Mds).

Enfin, **rien n'indique que l'intégration du CAS dans le budget général se fasse au bénéfice de la transition énergétique** ; au contraire, on peut penser qu'elle induira une compression de ses dépenses de soutien aux EnR ...ainsi qu'une captation de ses recettes par l'État.

Au total, même si l'on peut émettre des réserves sur la technique du compte d'affectation spéciale⁴, **le rapporteur considère que la baisse des recettes allouées au CAS ainsi que sa suppression au 1^{er} janvier 2021 constituent des signaux tout à fait négatifs pour les professionnels.**

Dans ce contexte le rapporteur estime crucial de proroger le CAS TE.

¹ Délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 (version modifiée le 30 octobre 2019).

² Charges liées au soutien aux énergies renouvelables et à l'effacement et remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF.

³ Charges liées au soutien à la cogénération, à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI), aux dispositifs sociaux et frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

⁴ Dans la mesure où elle constitue un aménagement au principe d'unité budgétaire, qui dispose que l'ensemble des recettes et des dépenses figurent dans un budget unique.

2. Une hausse globale de la fiscalité énergétique

a) Loin du « gel » annoncé de la fiscalité énergétique l'an passé...

Le Gouvernement a été contraint, dans le cadre de loi de finances pour 2019¹, **de geler la fiscalité énergétique² à son niveau de 2018.**

Pour rappel, la loi de finances pour 2018³ prévoyait d'augmenter :

- de **10,4 € par tonne de CO₂ et par an la contribution « Climat Énergie » (CCE)**, c'est-à-dire la composante carbone des taxes intérieures de consommation (TICPE, TICGN, TICC) introduite par la loi de finances pour 2014⁴, dont le montant aurait crû de 44,6 € en 2018 à 86,2 € en 2022 ;

- de **2,6 € par hectolitre et par an la TICPE applicable au gazole** (hors CCE), dans un souci de convergence avec la fiscalité afférente à l'essence, qui serait passée de 59,40 € en 2018 à 78,23 € en 2022.

Ces évolutions auraient conduit à augmenter les recettes des taxes intérieures de consommation de 46 Mds d'euros de 2018 à 2022, ainsi que l'a récemment rappelé le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)⁵.

b) ...le PLF pour 2020 prévoit de nouvelles hausses des taxes intérieures de consommation...

Loin de respecter ce « gel », **le Gouvernement reconnaît lui-même une hausse de 3,9 Mds d'euros de la fiscalité énergétique⁶ en 2020⁷**, dont 2,4 pour les ménages et 1,5 pour les entreprises⁸.

Le rapporteur a entendu évaluer plus finement les évolutions des taxes intérieures de consommation : **entre 2019 et 2020, la TICPE perçue par l'État augmentera de 10,7 %, la TICGN de 4,2 % et la TICFE de 2,6 %.**

(en Mds d'euros)	Exécution 2018	Prévision 2019	Prévision 2020	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
TICPE brute totale	33,3	33,3	33,6	0,9 %	0,9 %
<i>Dont recettes État</i>	13,7	13,1	14,5	10,7 %	5,8 %
TICGN	2,2	2,4	2,5	4,2 %	13,6 %
TICFE	7,7	7,8	8,0	2,6 %	3,9 %
TICC	0,013	0,013	0,013	0,0 %	0,0 %
Autres taxes intérieures	0,054	0,054	0,054	0,0 %	0,0 %
TOTAL	43,3	43,6	44,2	1,4 %	2,1 %

Source : commission des affaires économiques, d'après les Évaluations des voies et moyens (tome I)

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (Article 64).

² Contribution climat énergie (CEE) et taux de droit commun de TICPE.

³ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (Article 16).

⁴ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (Article 32).

⁵ Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), La fiscalité locale au défi de l'urgence climatique, septembre 2019, p. 47.

⁶ Taxes intérieures de consommation et TVA sur les produits pétroliers.

⁷ En base par rapport à l'année 2017.

⁸ PLF pour 2020, p. 11.

Plus grave, **le dynamisme de ces taxes ne s'explique pas par leur évolution spontanée**, c'est-à-dire par l'activité économique à législation constante, **mais bien par des mesures budgétaires nouvelles** : les TICPE, TICGN et TICFE augmentent ainsi à un rythme respectif (0,9, 4,2 et 2,6 %) bien supérieur à leur croissance spontanée (- 0,1, 1,3 et 1,7 %)¹.

Par ailleurs, **il n'est pas exclu que la trajectoire de hausse de la composante carbone des taxes intérieures de consommation soit reprise**, puisque le Gouvernement a indiqué au rapporteur que « *la fiscalité carbone a fait l'objet d'un débat* » dans le cadre de la Convention citoyenne sur le climat, dont les membres vont « *décider s'ils souhaitent continuer à traiter le sujet* ».

Avant toute réforme, le rapporteur juge indispensable de renforcer l'évaluation de cette composante carbone dans le cadre des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale, ayant retenu de son audition des rapporteurs du CPO des insuffisances à ce sujet (*voir encadré*).

Aussi suggère-t-il de compléter ces documents² en ce sens.

Où va la fiscalité environnementale ?

Lors de leur audition, les rapporteurs du rapport *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, publié en septembre dernier, ont présenté les conclusions du CPO.

La fiscalité environnementale, qui représente 2,4 % du PIB et 4,9 % des prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale³, **est assise à hauteur de 83 % sur la fiscalité énergétique.**

Cette fiscalité énergétique repose notamment sur trois taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles (TICPE, TICGN, TICC) et la TVA sur la fiscalité énergétique de 20 % (hors Corse), dont le produit était de 36,10 Mds pour les premières et de 10,93 Mds pour la seconde en 2018.

Selon les personnes auditionnées, « *il existe une ambiguïté entre les objectifs affichés par les instruments de la fiscalité environnementale et leur réalité. La plupart des instruments de la fiscalité environnementale, en particulier ceux qui ont le rendement le plus important, ont été créés dans une simple optique de rendement. Cette dimension "rendement" est toujours bien présente aujourd'hui, malgré la volonté de "verdissement" des instruments. Cela étant, la logique de*

¹ Évaluations des voies et moyens (tome I), p. 42 et 54.

² En l'espèce, soit le rapport « Financement de la transition énergétique » existant, soit le rapport sur l'« Impact environnemental du budget » en cours de discussion. Pour ce qui concerne ce second document, le rapporteur relève que la rédaction de l'article 59 quinquies du PLF 2020 qui l'institue conduit à l'abrogation de l'évaluation financière des moyens qui seraient nécessaires à la mise en œuvre des objectifs de la « loi quinquennale », issue de la loi « Énergie-Climat » (Article 2) : **il estime donc indispensable de revenir sur cette abrogation, regrettable sur les plans de l'information des parlementaires et de la stabilité des normes.**

³ Aux 55,9 Mds d'euros de prélèvements fiscaux au sens de la comptabilité nationale peuvent être ajoutés 13,2 Mds de dépenses fiscales et 17,9 Mds d'autres instruments, portant ainsi les enjeux fiscaux liés à l'environnement à 87 Mds d'euros, soit 3,7 % du PIB.

rendement n'est pas exclusive d'effet sur l'environnement, et il paraît vain d'opposer rendement et effet comportemental. »

Après avoir baissé de 0,7 point de PIB entre 1995 à 2008, **la fiscalité environnementale a augmenté de 0,6 point de PIB entre 2008 et 2018**, cette hausse étant imputable aux réformes de la fiscalité applicable au gaz et à l'électricité puis à l'introduction d'une composante carbone dans la fiscalité énergétique fossile.

Comparée aux autres pays européens, **la France devrait rejoindre la moyenne européenne en 2018 pour ce qui concerne la fiscalité environnementale et constitue par ailleurs le 1^{er} des grands pays européens¹ en termes de taxation implicite² de l'énergie.**

Représentant 3 000 euros par ménage et par an, la fiscalité énergétique est de surcroît régressive par rapport aux revenus et hétérogène selon les zones d'habitation, pénalisant au premier chef les ménages modestes³ et ruraux⁴.

Son poids dans la valeur ajoutée est aussi très inégal en fonction des secteurs d'activité, de moins de 1 % pour les services à plus de 4 % pour les industries extractives⁵.

Dans ce contexte, les rapporteurs ont indiqué plusieurs pistes destinées à favoriser l'acceptabilité de la fiscalité environnementale :

- **clarifier la structure de la fiscalité énergétique fossile**, en dissociant les parts « *rendements* » et « *environnementale* » ;

- **envisager des compensations monétaires pour les ménages ou les entreprises en cas de forte hausse de la fiscalité carbone**, par exemple avec l'élargissement du chèque énergie ou l'institution d'un crédit d'impôt pour les ménages en croisant plusieurs critères (revenu, localisation, déplacements contraints) ;

- **inscrire préférentiellement la fiscalité carbone dans un cadre européen**, afin d'éviter de stimuler les importations carbonées et les fuites de carbone induites par le recours à un tel instrument sur le seul territoire national.

c) ...quatre dispositions concentrant les inquiétudes des professionnels.

Pour ce qui concerne les taxes intérieures de consommation, **quatre dispositions du PLF pour 2020 concentrent les inquiétudes de bon nombre de professionnels auditionnés par le rapporteur.**

¹ Devant l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne.

² Soit le ratio entre les recettes fiscales de l'énergie et la consommation d'énergie finale.

³ 7,2 % de la fiscalité énergétique est acquittée par les 20 % des ménages les plus modestes et 2,1 % par les 20 % des ménages les plus riches.

⁴ La fiscalité énergétique atteint 3 850 € par ménage et par an dans les zones rurales, contre 2 500 € dans les zones urbaines.

⁵ Ce poids s'élève à plus de 1 % pour l'assainissement, la gestion des déchets et la dépollution et l'industrie manufacturière et plus de 2 % pour les transports et l'entreposage, l'électricité, le gaz, la vapeur et l'air conditionné, l'agriculture, la sylviculture et la pêche.

1. En premier lieu, l'**article 17** du projet de loi, qui vise à assujettir le gaz naturel à la TICGN – quel que soit son usage¹ – aura des conséquences fâcheuses sur la filière du gaz renouvelable.

Tout d'abord, cet article entraîne **la suppression de l'exonération de TICGN dont bénéficie le biogaz injecté dans les réseaux**², qui sera désormais taxé au taux de 8,44 € par MWh.

Cette évolution aura pour effet d'appliquer un même taux de TICGN, sans tenir compte de l'origine fossile ou renouvelable du gaz.

Par ailleurs, dans la mesure où seul le biogaz disposant de garanties d'origine bénéficie actuellement de l'exonération, sa suppression induira une baisse de la valeur de ces garanties.

Dans ces éléments de réponse au rapporteur, le Gouvernement reconnaît lui-même que l'augmentation du taux de TICGN *« pourrait induire une réduction de la valeur des garanties d'origine de biogaz »*.

Le rapporteur s'étonne de surcroît que le Gouvernement modifie dès à présent l'exonération de TICGN applicable au biogaz, alors que les garanties d'origine doivent être révisées en application de l'article 50 de la loi *« Énergie-Climat »* ...dans un délai d'un an.

En outre, ce même article assujettit le gaz naturel pour véhicules (GNV) à un taux de TICGN de 5,23 € par MWh alors qu'il est soumis à un taux de TICPE de 5,8 € pour 100 m³, soit une hausse de 8 centimes³.

Enfin, cet article prévoit de réduire la rémunération perçue par les installations de cogénération au gaz au titre d'un contrat d'obligation d'achat ou du complément de rémunération, à proportion d'une exonération de TICGN.

L'impact de cette réforme n'a pas été chiffré par le Gouvernement⁴.

2. En second lieu, l'**article 16** du projet de loi prévoit **la suppression du taux réduit de TICPE sur les carburants « sous condition d'emploi »**⁵.

Le taux passera ainsi de 18,82 € par hectolitre en 2018 à 59,40 en 2022. Ce montant sera de 37,68 € dès le 1^{er} juillet 2020, en hausse de 100,21 %.

Le surcroît de recettes fiscales induit est évalué par le Gouvernement à 200 M€ en 2020, 650 en 2021, 600 en 2022 et 870 à compter de 2023⁶.

¹ En effet, le gaz naturel est actuellement assujéti à la TICGN, en tant que combustible, et à la TICPE, en tant que carburant.

² Cette dépense fiscale est rattachée au programme 149 de la mission Agriculture.

³ Dès lors que l'on considère qu'un mètre cube de gaz non comprimé équivaut à 0,01127 MWh (Circulaire du ministre de l'Action et des comptes publics du 3 mai 2019 relative au régime fiscal du gaz naturel à usage carburant, p. 20).

⁴ Évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 211.

⁵ Cette dépense fiscale est rattachée au programme 203 de la mission Écologie.

⁶ Évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 203.

3. De son côté, l'article 19 diminue le remboursement de TICPE sur le gazole applicable aux véhicules poids-lourds d'au moins 7,5 tonnes exerçant l'activité de transporteur routier de marchandises.

Ce remboursement sera réduit de 45,19 à 43,19 € par hectolitre au 1^{er} janvier 2020.

Le montant de cette modification est évalué à 70 M€ en 2020 puis 140 M€ à compter de 2021¹.

4. Enfin, par un amendement à l'article 7 du PLF 2020, de Joël Giraud, rapporteur général, la faculté de disposer de remboursements de TICGN a été supprimée à compter du 31 décembre 2022 à l'Assemblée nationale, sans que l'on comprenne très bien s'il s'agit ici de l'intention véritable de l'auteur dans la mesure où l'objet de l'amendement évoque quant à lui le bornage « *de taux réduits de contribution au service public de l'électricité pour des entreprises dites électro ou hyper-électro intensives* ».

Au total, les dispositions précitées, dont seules deux sur quatre sont évaluées, induiront une charge fiscale supplémentaire pour les entreprises d'au moins 270 M € en 2020 et 1 Md d'euros à partir de 2023.

Le rapporteur considère essentiel de répondre aux difficultés ainsi identifiées.

II. UN CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » STABLE POUR 2020

Depuis la loi de finances rectificative pour 2011², le compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* soutient les opérations des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), c'est-à-dire des collectivités et de leurs groupements ayant reçu compétence pour gérer³ l'entretien, le développement et la mise à disposition de ce réseau.

Assis sur les contributions dues par les gestionnaires⁴ des réseaux publics de distribution, le CAS finance :

- les **opérations de renforcement et de sécurisation des réseaux basse tension** (programme 793 *Électrification rurale*) ;
- les **installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables au bénéfice de sites isolés**, en particulier dans les Outre-mer (programme 794 *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées*).

En 2020, le premier programme concentre 98,67 % des crédits et le second 1,33 %.

¹ Évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 236.

² Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (Article 7).

³ De manière directe (en régie) ou indirecte (à travers un contrat de concession).

⁴ Enedis et les entreprises locales de distribution (ELD).

A. DES CRÉDITS IDENTIQUES À L'ANNÉE PASSÉE...

Si les crédits du CAS ont été réduits de 377 à 360 M€ par la loi de finances pour 2018¹, soit une baisse de 4,5 %, et redistribués du programme 793 vers le programme 794, pour un montant de 2,4 M€, **les crédits sont depuis lors demeurés identiques.**

Programme et actions du CAS FACÉ (en AE)	LFI 2019 = PLF2020
793 - Électrification rurale	355 200 000
03 - Renforcement des réseaux	164 200 000
04 - Extension des réseaux	41 600 000
05 - Enfouissement et pose en façade	42 500 000
06 - Sécurisation des fils nus (hors faible section)	48 700 000
07 - Sécurisation des fils nus à faible section	52 500 000
08 - Fonctionnement	200 000
09 - Déclaration d'utilité publique (très haute tension)	500 000
10 - Intempéries	5 000 000
794 - Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées	4 800 000
02 - Sites isolés	1 000 000
03 - Installations de proximité en zone non interconnectée	3 000 000
04 - Maîtrise de la demande d'énergie	800 000
05 - Déclaration d'utilité publique (très haute tension) - (Engagements antérieurs au 1 ^{er} janvier 2013)	0
06 - Intempéries (Engagements antérieurs au 1 ^{er} janvier 2013)	0
TOTAL	360 000 000

Source : PAP 2020

B. ...AVEC POUR CERTAINS UN RISQUE DE SOUS-CONSOMMATION

Le programme 794 a été caractérisé par une sous-consommation des crédits ces dernières années, compte tenu de l'insuffisance du nombre de projets déposés par les AODE.

Cette situation pourrait se reproduire, **le Gouvernement ayant indiqué que 70 dossiers avaient été instruits pour un montant total de 5,3 M€, dont une partie seulement sera engagée dès 2020.**

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (Article 57).

LE PROGRAMME 174 : UN BUDGET DÉCEVANT AU-DELÀ DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE

Dédié à sa création à la prise en charge des conséquences de l'arrêt des exploitations minières, le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* a pour finalités la mise en œuvre de la politique énergétique, la préservation des droits des anciens mineurs et la lutte contre le réchauffement climatique et pour la qualité de l'air : à périmètre courant, **84,98 % des crédits poursuivent ce premier objectif, 13,64 % le deuxième et 1,37 % le dernier.**

Compte tenu de l'évolution du périmètre du programme 174, qui finance désormais le chèque énergie, la prime unique et le bonus automobile, sa finalité première n'est donc plus la gestion de l'après-mines.

Actions du programme 174 (en AE)	LFI 2019	PLF 2020 (constant)	Évolution 2019-2020 (constant)	PLF 2020 (courant)	Évolution 2019-2020 (courant)
1 - Politique de l'énergie	5 081 537	44 621 000	778,10 %	44 621 000	778,10 %
2 - Accompagnement transition énergétique	0	0	0,00 %	1 271 900 000	0,00 %
3 - Aides à l'acquisition de véhicules propres	596 000 000	405 000 000	-32,05 %	800 000 000	34,23 %
4 - Gestion économique et sociale de l'après-mines	359 437 300	339 958 300	-5,42 %	339 958 300	-5,42 %
5 - Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	33 785 000	34 770 000	2,92 %	34 230 000	1,32 %
6 - Soutien	1 826 409	1 450 000	-20,61 %	1 450 000	-20,61 %
TOTAL	996 130 246	825 799 300	-17,10 %	2 492 159 300	150,18 %

Source : commission des affaires économiques, d'après les réponses au QB

Au-delà des crédits, **le programme 174 a pour spécificité de présenter des dépenses fiscales rattachées**, dont le montant (3,76 Mds d'euros) est 1,5 fois supérieur aux crédits (2,49 Mds) ; la principale évolution en 2020 est la baisse de ces dépenses fiscales d'au moins 16,01 % en deux ans (*voir annexe 1*).

I. LA HAUSSE DES DÉPENSES LIÉES À LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET À LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

A. LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE : UNE AUGMENTATION DUE À LA CRÉATION D'UNE SOUS-ACTION REVITALISATION DES TERRITOIRES

Les crédits de la politique de l'énergie, qui regroupent des actions en direction des consommateurs, **s'élèvent à 44,6 M€ en 2020 contre 5,08 M€ pour 2019** : cette hausse de 778,1 % s'explique par la création d'une sous-action de 40 M€ en AE et 10 M€ en CP, portant sur la revitalisation des territoires touchés par certaines fermetures de centrales.

Le rapporteur se félicite de l'institution de cette sous-action, qu'il avait lui-même proposée l'année dernière. En revanche, il estime son

montant insuffisant pour accompagner les fermetures tout à la fois des 4 centrales à charbon d'ici 2022 et de la centrale de Fessenheim dès 2020.

Aussi, le rapporteur préconise de revaloriser de moitié le montant de cette sous-action.

Par ailleurs, il relève que les autres dépenses sont en forte baisse :

- la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) passe de 2,83 à 2,73 M€ entre 2019 et 2020, soit une baisse de 3,53 %, ce qui ne pose pas de difficulté immédiate à l'agence mais pourrait devenir insuffisant (voir annexe 2) ;

- les autres postes s'établissent à 1,88 M€ en 2020 contre 2,42 en 2019, soit une diminution de 22,3 % ; si le Gouvernement indique dans sa réponse au questionnaire budgétaire que cette baisse est liée à l'arrêt du programme EXTRAPLAC¹, la comparaison du PAP 2020 et des éléments de réponses au questionnaire fournis en 2019 fait au contraire apparaître un « *rabotage* » en AE des 4 sous-actions actuelles sur 6².

B. LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE

Les crédits afférents à la lutte contre le changement climatique sont destinés à financer la mise en œuvre du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) et des plans de protection de l'atmosphère (PPA) ainsi que le contrôle des véhicules.

Comme l'an passé, le rapporteur regrette que le Gouvernement ne communique pas le détail des sous-actions. Il se limite donc à constater une hausse des crédits de 1,18 %, qui passent de 33,8 à 34,2 M€ de 2019 à 2020.

II. LA BAISSÉ DES DÉPENSES AFFÉRENTES À LA GESTION SOCIALE DE L'APRÈS-MINES ET À LA POLITIQUE DE SOUTIEN

A. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES : DES CRÉDITS EN BAISSÉ DE 6 %.

Les crédits relatifs à la gestion sociale de l'après-mines sont en baisse de 5,61 % de 2019 à 2020, diminuant ainsi de 360,1 M€ à 339,9 M€.

¹ Il s'agit d'un programme interministériel visant à délimiter l'extension du plateau continental, piloté par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer).

² Les sous-actions sur le contrôle de la qualité des carburants (650 000 €) et le comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain de recherche de Bure (157 000) sont stables, au contraire de celles relatives aux études (720 000 contre 947 257 avec de surcroît la suppression de 100 000 € de crédits comptabilisés à part et dédiés à la PPE), au Conseil supérieur de l'énergie (217 000 contre 220 000), à la sécurisation des barrages (120 000 contre 150 000) et à la coopération internationale (20 000 contre 100 000).

Ces crédits ont vocation à financer des dépenses sociales :

- les **prestations aux anciens mineurs** de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) et la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM), **et aux anciens agents des industries électriques et gazières** de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) (298,77, 1,82 et 6,9 M€ en 2020) ;

- les **contentieux de Charbonnages de France (CdF)**, liés notamment à la reconnaissance de maladies professionnelles (4,25 M€ en 2020).

Cumulées, **ces dépenses sociales atteignent 315,99 M€ en 2020 contre 337,37 en 2019** : cette baisse de 6,34 % est liée à celle du nombre de bénéficiaires, en recul de 3,51 % pour l'ANGDM et de 26,4 % pour la CANSSM.

	2017	2018	Évolution 2017-2018
ANGDM	109 802	105 943	- 3,51 %
CANSSM	1 049	772	- 26,4 %

Source : commission des affaires économiques, d'après le PAP 2020 et les réponses au QB

Ces crédits financent également certaines opérations, comme le **déstockage des déchets du site de Stocamine des anciennes mines de potasse d'Alsace (MDPA)** (28,2 M€ en 2020), et les **frais de gestion du fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM)** (14 300 €).

Ils passent de **22,8 à 28,2 M€ de 2019 à 2020**, leur hausse de 23,7 % étant due aux difficultés induites par cette opération de déstockage.

	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019	Prévision 2020	Évolution 2019-2020
Stocamine	16,8 M€	16,3 M€	17,5 M€	21,7 M€	22,8 M€	28,2 M€	+ 23,7 %

Source : commission des affaires économiques, d'après les réponses au QB

B. LA POLITIQUE DE SOUTIEN : DES DÉPENSES EN BAISSSE DE 24 %.

Avec un budget de 1,45 M€ en 2020, contre 1,9 M€ en 2019, **les dépenses de fonctionnement de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) sont en baisse de 23,7 % par rapport à l'année passée.**

III. DEUX ACTIONS RÉCENTES ISSUES DE REDÉPLOIEMENTS

A. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La nouvelle action n° 2 *Accompagnement de la transition énergétique* est destinée à accueillir 1,27 Mds d'euros de crédits visant à financer :

- la **prime versée par l'ANAH** consécutivement à l'extinction du CITE prévue par le PLF 2020 (Article 4) (390 M€¹) (*voir B du IV*) ;

- le **chèque énergie** institué en lieu et place du tarif de première nécessité (TPN) pour l'électricité et du tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz par la loi de « *Transition énergétique* »² (881,9 M€).

Inscrit à l'article L124-1 du code de l'énergie, **le chèque énergie est un titre spécial permettant aux ménages** dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à un seuil **d'acquitter tout ou partie des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou à l'amélioration de la qualité environnementale ou de l'efficacité énergétique de ce dernier.**

Après avoir été expérimenté en 2016 et 2017 et généralisé en 2018, **le chèque énergie a été élargi l'année passée à 5,8 millions de ménages**, le RFR ayant été relevé à 10 700 €, **et revalorisé dans son montant**, à raison de 50 € par rapport aux montants définis en 2018.

Le bilan de l'application à bientôt deux ans du chèque énergie fait apparaître des marges de progrès.

En premier lieu, **l'objectif d'extension du chèque énergie à 5,8 millions de ménages est loin d'être atteint**, dans la mesure où tous les ménages éligibles ne l'utilisent pas. En 2018, le taux d'usage du chèque n'était que de 74,8 %, pour un nombre de ménages éligibles de 3,7 millions³, seuls 2,8 millions d'entre eux y recourant donc effectivement. Ce résultat n'est pas satisfaisant lorsque l'on sait que les bénéficiaires de la TPN et de la TSS étaient de 3,2 et 1,6 millions en 2017⁴. Cette situation risque de perdurer puisque le Gouvernement fait l'hypothèse d'une utilisation de chèque de 76 % en 2019 et 83 % en 2020⁵.

Secondairement, **le montant du chèque énergie reste insuffisant pour couvrir certaines dépenses**. La valeur du chèque va de 48 € pour une personne seule dont le RFR est de plus de 7 700 € à 277 € pour un couple

¹ En outre, 60 M€ sont prévus par le PLF pour 2020 au titre du programme 135 de la mission Cohésion des territoires pour abonder le budget de l'ANAH et bonifier les aides Habiter Mieux.

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 201).

³ PAP 2020, p. 378 ; réponse au QB.

⁴ Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), Tableau de bord de la précarité énergétique, 2017, p. 22.

⁵ PAP 2020, p. 378.

dont le RFR est de moins de 5 600 €¹. Ces montants sont inférieurs à ceux de la TPN (de 71 à 140 €) et de la TSS (de 23 à 185 €), qui pouvaient être cumulés² : la réforme est donc défavorable pour les clients qui disposaient à la fois de contrats d'électricité et de gaz. Par ailleurs, le chèque est bien trop faible pour financer les dépenses de rénovation énergétique, ainsi que l'a indiqué au rapporteur le Médiateur national de l'Énergie (*voir encadré*).

Enfin, **le rapporteur retient de l'audition de ce dernier deux difficultés d'ordre technique**. La première difficulté tient en l'exclusion de certaines personnes en situation d'intermédiation locative. Le Gouvernement a confirmé ce problème³, chiffrant à 31 000 le nombre de logements potentiellement concernés. Dans le même ordre d'idées, les « *droits liés* » au chèque énergie, conditionnés à l'envoi d'attestations, sont peu opérants en l'absence de système de transmission automatique des données. Le Gouvernement a précisé que sa mise en œuvre « *dépendra des conclusions* » d'une « *étude en cours, qui doit permettre d'évaluer la faisabilité technique* ».

Invitant le Gouvernement à corriger rapidement ces difficultés, **le rapporteur suggère dans l'immédiat de relever de 75 M€ les crédits du chèque énergie, afin de lui permettre de financer effectivement la rénovation énergétique.**

Cette revalorisation serait de 25 € en moyenne⁴, le montant du chèque s'établissant ainsi entre 73 (+ 50 % environ) et 302 € (+ 10 % environ).

¹ Arrêté du 26 décembre 2018 modifiant le plafond et la valeur faciale du chèque énergie (Article 2).

² ONPE, Ibidem.

³ Indiquant qu'il concerne les sous-locataires en glissement de bail, qui ne sont pas identifiés comme des bénéficiaires du chèque énergie car ils ne sont pas assujettis en leur nom à la taxe d'habitation.

⁴ Sous l'hypothèse de 3 millions d'utilisateurs.

Quel bilan pour l'application pour le chèque énergie ?

Lors de son audition par le rapporteur, le **Médiateur national de l'Énergie** a donné son appréciation de la mise en œuvre du chèque énergie.

Tout en se félicitant du champ du chèque énergie, qui englobe l'ensemble des dépenses d'énergie et non les seules dépenses d'électricité ou de gaz, le **Médiateur a identifié des simplifications pouvant lui être apportées**, indiquant que 3 % des litiges¹ portés devant lui 2019 concernaient ce dispositif.

Le Médiateur a rappelé que des consommateurs en situation d'intermédiation locative, c'est-à-dire des personnes recourant à un tiers social dans leur rapport avec les propriétaires, **ne bénéficiaient pas de ce dispositif**.

Par ailleurs, **il a indiqué que le montant du chèque énergie**, au maximum de 277 €, **était trop faible pour assurer véritablement le financement de l'amélioration de la qualité environnementale ou de la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie du logement**, auquel il donne droit.

Il a également relevé que les courriers d'accompagnement du chèque énergie sont aisément confondus avec des documents publicitaires, ce qui ne concourt pas à l'intelligibilité du dispositif ni à la lutte contre la fraude.

Enfin et surtout, **le Médiateur a évoqué les difficultés posées par la mise en œuvre des « droits liés » au chèque énergie** (gratuité de la mise en service et de l'enregistrement du contrat, abattement de 80 % sur la facture de certains déplacements, absence de frais liés à des rejets de paiement), conditionnée à l'envoi par les bénéficiaires d'attestations aux fournisseurs d'électricité et de gaz : en effet, le système de transmission automatique des données prévu par le Gouvernement² n'est pas encore opérationnel.

B. L'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Une action n° 7 nouvellement dénommée *Aides à l'acquisition de véhicules propres* comprend 800 M€ destinés à financer la **prime à la conversion**, une aide au retrait de véhicules anciens (405 M€) et le **bonus automobile**, une aide à l'acquisition de véhicules propres (395 M€).

Alors qu'il relevait du CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres*, le premier dispositif a été rattaché au programme 174 par la loi de finances pour 2019³ tandis que le second l'est dans le cadre du PLF pour 2020.

Par rapport aux crédits adoptés en 2019, **le montant total de la prime à la conversion et du bonus automobile passe de 860 à 800 M€, en baisse de 6,98 %** ; dans le détail, le premier dispositif diminue de 32,05 % (405 M€ contre 596) et le second augmente de 49,62 % (395 M€ contre 264).

¹ Liés à des problèmes d'affectation ou de calcul de ce dispositif.

² Décret n° 2018-1216 du 24 décembre 2018 modifiant les modalités de mise en œuvre du chèque énergie (Article 12).

³ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (Articles 99 et 101).

	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020
Aide à l'acquisition de véhicules	266	264	395	49,62 %
Aide au retrait de véhicules	122	596	405	- 32,05 %
TOTAL	388	860	800	- 6,98 %

Source : commission des affaires économiques à partir des PAP 2020, PAP 2019, LFI 2019

Le rapporteur relève que les critères d'éligibilité à la prime à la conversion ont été considérablement restreints au 1^{er} août 2019¹, tant en ce qui concerne les ménages que les véhicules, ce qui ne contribuera pas à favoriser le renouvellement des 10 millions² de véhicules anciens.

Les projections transmises par le Gouvernement à la demande du rapporteur en témoignent : **on passera ainsi de 400 000 à 250 000 primes de 2019 à 2020, en baisse de 37,5 %**, cette évolution n'étant pas compensée en nombre par le relèvement de 60 000 à 110 000 bonus, en hausse de 83,3 %.

IV. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES FISCALES DUE À LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

A. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT DU PROGRAMME 174 D'AU MOINS 16 % EN DEUX ANS...

Les dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées au programme 174 sont en forte réduction : hors mesures nouvelles prévues par le PLF pour 2020, **elles sont évaluées par le Gouvernement à 3,76 Mds d'euros en 2020³, en baisse 16,01 % à deux ans.**

En tenant compte de ces mesures nouvelles, **le rapporteur relève que cette baisse des dépenses fiscales sera plus forte encore** : en effet, le PLF pour 2020 prévoit la réduction du CITE (à 350 M€ pour les travaux réalisés en 2020 contre 1,1 Md d'euros en 2019) ainsi que la suppression du taux réduit de TICPE pour le gaz de pétrole liquéfié (GPL) utilisé comme carburant non routier (75 M€ en 2019).

¹ Le décret n° 2019-737 du 16 juillet 2019 relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants a prévu la prise en compte du revenu fiscal de référence des ménages et l'exclusion des véhicules émettant plus de 117 g/km de CO₂.

² PAP 2020, p. 380.

³ PAP 2020, p. 366 et s.

B. ...QUI S'EXPLIQUE ESSENTIELLEMENT PAR L'ÉVOLUTION DU CITE

L'article 4 du PLF pour 2020 prévoit une réforme du CITE.

Depuis la loi de finances pour 2015¹, les propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit disposent d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses contribuant à la transition énergétique de leur habitation principale, dont le taux était initialement de 30 % sans condition de ressources (Article 200 *quater* du code général des impôts).

Une « éco-conditionnalité » a été prévue dans le cadre de ce dispositif, consistant à exiger des professionnels réalisant les travaux la certification « Reconnu garant de l'environnement » (RGE).

Depuis lors, **le Gouvernement a restreint le CITE à deux reprises :**

- d'une part, **la loi de finances pour 2018**² a exclu les fenêtres, les volets isolants, les portes d'entrée, les chaudières au fioul, les audits non obligatoires et les frais de raccordement aux réseaux de chaleur et de froid ;

- d'autre part, si **la loi de finances pour 2019**³ a réintégré le remplacement des fenêtres du simple au double vitrage à un taux de 15 % et dans la limite d'un plafond de 670 €, elle a limité les chaudières à celles « à très haute performance énergétique » (THPE) et a introduit une condition de ressources pour certaines dépenses.

Avec le PLF 2020, **le Gouvernement entend modifier le CITE :**

- **en supprimant au 1^{er} janvier 2020 tout crédit d'impôt pour les ménages des 9^e et 10^e déciles**, à l'exception des dépenses sur les systèmes de charge pour véhicules électriques⁴ ;

- **en remplaçant à la même date le crédit d'impôt par la prime unique**, versée de manière contemporaine aux travaux par l'ANAH pour les ménages les plus modestes ;

- **en maintenant le crédit d'impôt jusqu'au 31 décembre 2020 pour les autres ménages**, qui « ont vocation à bénéficier de la prime distribuée par l'Anah à partir de 2021 »⁵.

Par ailleurs, dès 2020, **les locataires et les occupants à titre gratuit de logements ne pourront bénéficier ni du crédit d'impôt, ni de la prime.**

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 (Article 3).

² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (Article 79).

³ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (Article 182).

⁴ Par un amendement du rapporteur général Joël Giraud adopté à l'Assemblée nationale, le CITE a été ouvert à ces ménages pour l'isolation des parois opaques, dans la limite de 10 €/m² pour l'isolation par l'intérieur et de 25 €/m² pour l'isolation par l'extérieur.

⁵ PLF pour 2020, p. 44.

Enfin, le Gouvernement a prévu une très forte rationalisation des dépenses éligibles :

- en leur appliquant un forfait, celui pour les fenêtres étant de 40 € ...alors que les prix de marché s'établissent entre 600 et 800 €¹ ;

- en excluant certaines d'entre elles, dont les chaudières à gaz THPE² et les appareils de régulation de chauffage.

Cette réforme inspire au rapporteur plusieurs observations.

Tout d'abord, elle conduira à un resserrement abrupt des personnes éligibles au crédit d'impôt, puisque les ménages des 9^e et 10^e déciles représentaient 45 % des bénéficiaires du CITE 2017³ : **le nombre de ménages éligibles au crédit d'impôt pour les travaux réalisés en 2020 sera ainsi de 350 000**, en baisse de 63,15 % par rapport à 2019 et de 75,33 % par rapport à 2018.

Cette réforme entraînera une réduction drastique des dépenses prises en charge par le crédit d'impôt, dans la mesure où les ménages des 9^e et 10^e déciles concentraient la moitié des dépenses du CITE en 2017⁴; **avec 350 M€ de dépenses pour les travaux effectués en 2020**, le montant du crédit d'impôt sera en baisse de 69,16 % par rapport à 2019 et de 82,03 % par rapport à 2018.

	2017	2018	2019	2020 ⁵	Évolution par rapport à 2019	Évolution par rapport à 2018
Montant (en M€)	1 682	1 948	1 135	350	- 69,16 %	- 82,03 %
Ménages (en milliers)	1 245	1 419	950	350	- 63,15 %	- 75,33 %

Source : commission des affaires économiques selon la méthodologie détaillée ci-après⁶

Plus grave, **le resserrement du crédit d'impôt est loin d'être compensé par l'institution de la prime** : le premier dispositif représente 350 000 ménages et 350 M d'euros pour les travaux réalisés en 2020, le second 170 000 ménages et 390 M d'euros pour les primes distribuées en 2020 ...ce qui est sans commune mesure avec les chiffres du présent CITE.

¹ Selon le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE).

² Cependant, les ménages modestes resteront « éligibles à une aide (la prime unifiée) pour les chaudières à très haute performance énergétique » (PLF 2020, p. 44)

³ Rapport fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2020, tome II, p. 141.

⁴ Évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 37.

⁵ Pour les travaux réalisés en 2020.

⁶ Les montant et nombre de bénéficiaires en 2017 sont issus des Évaluations des voies et moyens des pour 2019 (tome II) (p. 75) ; les montants pour 2018 et 2019 et nombre de bénéficiaires en 2018 sont tirés des Évaluations des voies et moyens pour 2020 (tome II) (p. 47) ; les montant pour 2020 et nombre de bénéficiaires en 2019 sont issus des Évaluations préalables des articles du projet de loi (p. 40 et 42) ; le nombre de bénéficiaires pour 2020 a été calculé par recoupement, le Gouvernement ayant indiqué au rapporteur anticiper 520 000 ménages tandis que les Évaluations préalables des articles du projet de loi (p. 42) en prévoient 170 000 pour la seule prime.

En second lieu, **la réforme du CITE induira pour certaines dépenses un reste à charge élevé pour les ménages**, au regard de l'étude sur les prix de la rénovation énergétique, récemment publiée par l'Ademe¹.

	Montant prévu par le CITE	Prix constaté par l'Ademe
Isolation thermique des parois vitrées	40 € / équipement	Prix unitaire médian de 563 €
Isolation thermique des parois opaques	Entre 15 et 50 € / m ²	Prix surfacique médian entre 40 et 148 €
Chaudières à gaz	-	Prix unitaire médian de 5 286 €
Chaudières à bois	Entre 3000 et 4000 € / équipement	Prix unitaire moyen de 5 041 €
Poêles	Entre 1000 et 1500 € / équipement	Prix unitaire moyen de 4771 €
Inserts	600 € / équipement	Prix unitaire moyen de 4 438 €
Pompes à chaleur air-eau	2 000 € / équipement	Prix unitaire moyen 12 668 €

Enfin, **cette réforme déstabilisera le secteur du bâtiment**, comme l'a indiqué au rapporteur le Président du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) (*voir encadré*).

Tout d'abord, **elle nuira à l'attractivité du label RGE**, qui concerne actuellement 60 000 entreprises et 500 000 artisans et salariés, étant donné que ce label est lié à l'actuel CITE par le biais de l'« éco-conditionnalité ».

Surtout, **l'évolution envisagée des travaux éligibles pénalisera au premier chef 62 000 professionnels**, en l'espèce les plombiers-chauffagistes, les menuisiers et les professionnels de l'isolation thermique.

¹ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), Rénovation énergétique des logements : étude des prix, novembre 2019, p. 18 et 24.

L'incidence de la réforme du CITE sur le secteur du bâtiment

À l'occasion de son audition par le rapporteur, le **président du CSCEE** a réaffirmé¹ sa préoccupation quant à la réforme du CITE.

Cette réforme aura un lourd impact économique sur le secteur du bâtiment, qui concentre 1,15 millions d'emplois, **puisqu'elle conduira à l'exclusion des ménages des 9^e et 10^e déciles**, qui concentrent la moitié du montant de l'actuel crédit d'impôt : selon le président, *« la transformation du CITE s'assimilerait alors à une mesure sociale incompatible avec les objectifs énergétiques recherchés »*.

Elle entraînera une **baisse du nombre d'entreprises candidates au dispositif « Reconnu garant de l'environnement » (RGE)**, qui permet d'identifier les professionnels de la rénovation énergétique et englobe 60 000 entreprises et 500 000 artisans et salariés.

Le président a relevé que l'impact économique de la réforme sera particulièrement notable pour trois professions :

- **les plombiers-chauffagistes**, compte tenu de la suppression des chaudières à gaz, y compris celles à très haute performance énergétique (THPE), du barème du CITE pour 2020, rappelant que 15 000 entreprises RGE exercent dans ce domaine et que 150 000 chaudières sont remplacées chaque année ;

- **les menuisiers**, sous l'effet de la forfaitisation à 40 € par équipement de l'isolation thermique des parois vitrées, ce qui pénalisera les 27 000 entreprises RGE spécialisées dans ce secteur, 2 millions de fenêtres ayant été remplacées en 2018 ;

- **les entreprises concourant à l'isolation thermique**, *« alors que les travaux d'isolation sont les plus essentiels pour permettre aux ménages de réaliser des économies d'énergie durables dans leur logement »*, précisant que 20 000 entreprises RGE sont concernées et que 100 000 chantiers ont été réalisés en 2018.

Enfin, **la réforme complexifiera les normes applicables au secteur du bâtiment**, puisqu'elle conduira à la juxtaposition pour un temps de deux dispositifs - un crédit d'impôt et une prime - selon les revenus des bénéficiaires, **s'articulant de surcroît difficilement avec le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE)**.

Au total, loin de favoriser la massification des opérations de rénovation énergétique, **la réforme du CITE mettra plutôt à mal un outil qui a fait ses preuves**, avec 3,9 Mds d'investissements soutenus en 2019 et 16 millions de rénovations de logements de 2005 à 2019^{2,3}.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que cette réforme aura des répercussions sur des outils connexes, ainsi que l'a confirmé le Gouvernement au rapporteur : d'une part, les dépenses de rénovation énergétique pouvant être prises en charge par le chèque énergie seront limitées puisqu'elles sont calquées sur celles du CITE ; d'autre part, le total

¹ Rappelant à cette occasion un avis publié par le CSCEE le 17 septembre 2019.

² Évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 40 et 41.

³ Ce chiffre inclut le crédit d'impôt développement durable (CIDD), existant de 2005 à 2015.

des aides dont peuvent bénéficier les ménages sera écarté par décret.

Enfin, d'un point de vue pratique, **la réforme du CITE posera sans nul doute des problèmes de gestion à l'ANAH**, qui devra être en capacité de répondre aux demandes de 210 000 primes par 170 000 ménages dès 2020¹ ...alors que ces moyens n'auront été revalorisés que modestement².

Face à ces difficultés, le rapporteur estime primordial d'élargir les conditions d'éligibilité au CITE, tant en ce qui concerne les ménages que les dépenses.

¹ *Évaluations préalables des articles du projet de loi, p. 42.*

² *Aussi le Gouvernement s'est-il contenté, dans le cadre du programme 135 de la mission Cohésion des territoires, de relever de 60 M€ son financement par l'État et de 34 ETPT son nombre d'emplois rémunérés sous plafond (PAP 2020, p. 127).*

LE PROGRAMME 345 : UN BUDGET RESSERRÉ SOUS L'EFFET DE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE

Concourant à la compensation des charges de service public de l'énergie, le programme 345 *Service public de l'énergie* assure le financement de la péréquation tarifaire, du soutien à la production d'électricité à partir d'installations de cogénération à gaz, de la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique, des frais de gestion du contentieux de la CSPE et de la dotation du Médiateur national de l'Énergie : à périmètre courant, **la majeure partie des crédits (en AE) se répartit entre les premier (67,80 %) et deuxième (28,82 %) postes de dépenses en 2020¹.**

La principale évolution est le transfert du chèque énergie du programme 345 au programme 174, **qui entraînera une division par 30 des crédits liés à la précarité énergie (32,9 M€ en 2020 contre 909,2 en 2019).**

Actions du programme 345 (en AE)	LFI 2019	PLF 2020 (constant)	Évolution 2019-2019 (constant)	PLF 2020 (courant)	Évolution 2019-2010 (courant)
1 - Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 594 851 079	1 760 696 129	10,40 %	1 760 696 129	10,40%
2 - Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	909 167 607	914 772 957	0,62 %	32 872 957	-96,38%
3 - Soutien à la cogénération	725 871 151	748 514 928	3,12 %	748 514 928	3,12%
5 - Frais de support	62 613 832	40 724 800	-34,96 %	40 724 800	-34,96%
6 - Médiateur de l'Énergie	5 000 000	5 000 000	0,00 %	5 000 000	0,00%
7 - Fermeture de la centrale de Fessenheim	0	0	0,00 %	0	0,00%
8 - Contentieux	0	9 000 000	0,00 %	9 000 000	0,00%
TOTAL	3 297 503 669	3 478 708 814	5,50 %	2 596 808 814	-21,25%

Source : commission des affaires économiques, d'après les réponses au QB

I. LE DYNAMISME DES DÉPENSES DE PÉRÉQUATION TARIFAIRE ET DE SOUTIEN À LA COGÉNÉRATION

A. LA PÉRÉQUATION TARIFAIRE : DES DÉPENSES EN HAUSSE DE 10 %

La péréquation tarifaire est le principe de solidarité nationale qui garantit aux consommateurs un approvisionnement en électricité à un même tarif réglementé de vente de l'électricité (TRV) sur l'ensemble du territoire.

Ce principe trouve notamment à s'appliquer dans les zones non interconnectées (ZNI)² au réseau électrique métropolitain continental, où les consommateurs bénéficient de tarifs comparables alors que les coûts de

¹ Les autres postes représentent respectivement 1,27, 1,57, 0,35 et 0,19 % de ces crédits.

² Corse, Martinique, Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, les îles de Molène, d'Ouessant, de Sein et de Chausey.

production y sont supérieurs¹ : en effet, le coût moyen de production de l'électricité y était de 255 €/MWh en 2013, contre 55 €/MWh ailleurs².

Les surcoûts résultant pour les opérateurs historiques³ de l'application de la péréquation tarifaire dans les ZNI font l'objet d'une compensation par l'État (article L. 121-7 du code de l'énergie).

Ces surcoûts, de 2,1 Mds d'euros en 2020, portent sur :

- la **production d'électricité à partir des installations de ces opérateurs** (693,7 M€ au titre du programme 135) ;

- l'**achat par ces opérateurs d'électricité à des producteurs tiers** (1,1 Md € au titre du programme 135) ;

- l'**achat par ces opérateurs d'électricité issue de sources d'énergies renouvelables** (347,7 M€ au titre du CAS *Transition énergétique*).

Type de surcoût	Corse	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Saint-Pierre et Miquelon	Iles bretonnes	Mayotte	Wallis et Futuna	TOTAL
Production	134,2	105,2	113,3	147,4	44,8	24,2	2,7	115,3	6,5	693,61
Achat hors EnR	149,1	292,6	207,3	41,8	376,1	0	0,13	0	0,02	1067,05
Achat EnR	69,1	67,7	48,2	28,6	123,8	0	0,59	9,7	0	347,7

Source : commission des affaires économiques, d'après les réponses au QB

Les dépenses de solidarité avec les ZNI sont en hausse de 10,1 % entre 2019 et 2020, la CRE⁴ expliquant cette évolution par le **développement de projets d'énergies renouvelables** (biomasse en Guyane et parcs éoliens en Guadeloupe et Martinique notamment), à hauteur de 218 M€.

B. LE SOUTIEN À LA COGÉNÉRATION : DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 3 %

En combinant la production de chaleur et d'électricité, la cogénération offre des rendements énergétiques supérieurs à une production séparée, contribuant ainsi à la réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (GES).

¹ C'est pourquoi les articles L. 121-1 et L. 121-3 du code de l'énergie disposent que le service public de l'électricité a « pour objet de garantir [...] l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national » et « de garantir l'approvisionnement des zones du territoire non interconnectées au réseau métropolitain continental ». Par ailleurs, les articles L. 121-5 et L. 337-6 précisent que « la mission de la fourniture d'électricité consiste à assurer [...] la fourniture d'électricité sur l'ensemble du territoire aux clients bénéficiaires des tarifs réglementés de vente » et que « les tarifs réglementés de vente sont établis par addition [...] des coûts d'acheminement de l'électricité. »

² Inspection générale des finances (IGF), Commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Conseil général de l'économie (CGE), Revue des dépenses. Péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées, octobre 2017, p. 5.

³ EDF Systèmes énergétiques insulaires (EDF SEI), Électricité de Mayotte (EDM) et Eau et Électricité de Wallis-et-Futuna (EEWF).

⁴ Délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019.

Aussi, depuis la loi de « Transition énergétique »¹, **un dispositif de soutien prévoit l'application :**

- de **l'obligation d'achat aux installations de moins de 300 kW** (Article L. 314-1 du code de l'énergie) ;

- du **complément de rémunération à celles de moins d'1 MW** (Article L. 314-18 du même code).

Ce dispositif de soutien s'est substitué à des mécanismes antérieurs, institués en 2001² et modifiés en 2013³.

Si l'arrêt du soutien à la cogénération est acté par le projet de PPE, **le Gouvernement n'anticipe pas de baisse des charges induites avant 2025**, dans la mesure où les contrats passés sur le fondement des arrêtés de 2013 et de 2016 ont des échéances respectives de 12 et 15 ans.

Dans sa délibération du 11 juillet 2019⁴, **la CRE prévoit une hausse en un an de 3,6 M€ (+ 0,49 %) des charges liées à la cogénération**, sous l'effet de l'augmentation du volume (7 312,7 GWh contre 1 181,3 en 2018) mais aussi du coût de production (171,3 €/MWh contre 146,8 en 2018).

Charges (en M€)	Constatées en 2018	Prévues pour 2019*	Prévues pour 2020	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
Cogénération	706,8	737	740,6	+ 0,49 %	+ 4,78 %

Source : délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 (*mises à jour par la CRE)

II. LA MODÉRATION DES AUTRES DÉPENSES À ISOPÉRIMÈTRE

A. DES DÉPENSES STABLES POUR LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Depuis la loi de « Transition énergétique »⁵, les politiques publiques doivent concourir à « l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages, en particulier des ménages exposés à la précarité énergétique », un objectif de baisse de 15 % de cette précarité étant fixé d'ici 2020.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 104).

² Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (Article 10) et le décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 prévoyaient une obligation d'achat pour les installations inférieures à 12 MW.

³ La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives (Article 21) et l'arrêté du 19 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 8 septembre 1999 prévoyaient un mécanisme de contrat transitoire (entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016) pour les installations supérieures à 12 MW (Article L. 314-1-1 du code de l'énergie).

⁴ Délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 (version modifiée le 30 octobre 2019) et annexe 1.

⁵ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Articles 2 et 3).

Pour ce faire, plusieurs dispositifs existent :

- le **tarif de première nécessité (TPN) pour l'électricité**, qui subsiste à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, mais a été remplacé¹ partout ailleurs par le chèque énergie, au 1^{er} janvier 2018 (0,2 M€ en 2020) ;

- le **fonds de solidarité logement (FSL)**, qui appuie les ménages pour accéder ou conserver leur logement, et dont l'État compense aux opérateurs une partie de leur contribution (24,1 M€ en 2020) ;

- les **afficheurs déportés**, qui obligent les fournisseurs d'électricité ou de gaz à fournir aux ménages bénéficiant des tarifs sociaux ou du chèque énergie et équipés d'un compteur communicant une offre de transmission de leurs données de consommation (2,8 M€).

Le rapporteur relève que le transfert vers le programme 174 de l'essentiel du financement du chèque énergie (882 M€ en 2020) vide de sa substance l'action n° 2 *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique du programme*, dont le montant passe de 909,2 à 32,9 M€ de 2019 et 2020, en baisse de 96,38 % ; ce transfert ne concourt pas à la clarté de la maquette budgétaire puisque la compensation des charges induites par le dispositif (5,7 M€) demeure rattachée à l'action précitée.

Pour ce qui concerne les afficheurs déportés, le rapporteur observe qu'aucun dispositif n'a été déployé à ce jour² et appelle le Gouvernement à se saisir de la loi « *Énergie-Climat* », dont l'article 13 permet que les données de consommation soient mises à la disposition des ménages par le biais d'une application numérique.

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a indiqué que les premiers déploiements pourraient intervenir « *courant 2020* ».

B. UNE DOTATION RECONDUITE POUR LE MÉDIATEUR DE L'ÉNERGIE

Institué par la loi du 7 décembre 2006³, le **Médiateur national de l'Énergie** est une autorité publique indépendante (API)⁴ chargée de recommander des solutions aux litiges impliquant des entreprises du secteur de l'énergie (Article L. 122-1 du code de l'énergie).

¹ De même que le tarif social de solidarité (TSS) pour le gaz.

² S'agissant des compteurs communicants, on dénombrait en 2019 20 millions de compteurs Linky en août et 3,3 millions de compteurs Gazpar en avril.

³ Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (Article 7).

⁴ Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (Article 4).

Ses compétences ont récemment été élargies aux micro-entreprises¹ ainsi qu'au secteur de l'énergie² – et non plus à l'électricité et au gaz.

La subvention allouée par l'État atteint 5 M€ en 2020, et le plafond d'emploi 41 ETPT, ces niveaux étant identiques à ceux de 2019.

Pour autant, le rapporteur observe que l'équilibre budgétaire du Médiateur de l'Énergie n'est atteint que grâce à la mobilisation d'un fonds de roulement, de 470 000 €.

Surtout, il relève que la subvention de 5 M€ (- 35,7 % de 2009 à 2020) se révélera à terme insuffisante face à la forte croissance du nombre de litiges (+ 20,9 % de 2009 à 2018) (voir annexe 2).

C. UNE BAISSÉ DE 35 % DES DÉPENSES LIÉES AUX INTÉRÊTS DE LA DETTE DE L'ÉTAT À L'ÉGARD D'EDF

Le remboursement des intérêts dus par l'État à EDF à raison du déficit de compensation relatif à la CSPE est financé par l'action n° 5 *Frais de support* du programme 345... alors que le principal relève du CAS TE.

En 2020, ces intérêts représenteront 40,6 M€, en baisse de 34,96 % par rapport à 2019, conformément à l'échéancier rappelé plus haut.

III. DEUX ACTIONS RÉCENTES AUX PERSPECTIVES HAUSSIÈRES

A. LA FERMETURE DE LA CENTRALE DE FESSENHEIM

La fermeture de la centrale de Fessenheim résulte de la loi de « Transition énergétique »³, qui a introduit une capacité totale de production d'électricité nucléaire de 63,2 GW, ce qui a eu pour effet de conditionner la mise en service de l'EPR de Flamanville à la fermeture d'une capacité de production équivalente.

Depuis lors, l'État a signé un protocole d'indemnisation avec EDF le 27 septembre dernier, qui comprend, d'une part, des versements initiaux sur 4 ans correspondant aux dépenses liées à la fermeture de la centrale (400 M€) et, d'autre part, des versements ultérieurs portant sur un éventuel manque à gagner jusqu'en 2041⁴.

¹ Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique plus sobre (Article 8).

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 185).

³ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 187).

⁴ Le communiqué de presse d'EDF est disponible ci-après : <https://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/journalistes/tous-les-communiqués-de-presse/fermeture-de-la-centrale-nucleaire-de-fessenheim>

Par ailleurs, EDF a annoncé la fermeture du premier réacteur de la centrale le 22 février 2020 et du second le 30 juin 2020.

En revanche, la mise en service de l'EPR de Flamanville n'est plus envisagée avant 2022, du fait des travaux nécessaires à la reprise de huit soudures défectueuses identifiées par l'Agence de sûreté nucléaire (ASN).

Dans ce contexte, la loi de finances rectificative pour 2016¹ a doté le programme 345 de 466 M€ (en AE) tandis qu'une action n° 7 *Fermeture de la centrale de Fessenheim* a été créée à l'occasion de la loi de finances pour 2018².

Si le montant (en CP) est de 77 M€ en 2020 contre 91 en 2019, soit une baisse de 15,38 %, les dépenses de l'action pourraient être plus élevées à l'avenir, à mesure de l'application du protocole.

B. LE CONTENTIEUX DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ

Une action n°8 *Contentieux*, dotée de 9 M€, est créée par le PLF pour 2020, pour accompagner le traitement des demandes de restitution relatives à la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)³ puis le Conseil d'État⁴ ont en effet reconnu la possibilité pour les contribuables de prétendre à un remboursement partiel de CPSE, à proportion du montant de cette taxe ne poursuivant pas une finalité environnementale.

La CRE a été désignée « *autorité compétente* » pour statuer sur les demandes de restitution⁵, son président allant être doté de la faculté de transiger dans ce cadre par la loi « *Énergie-Climat* » (Article 57).

Au total, le risque financier résultant pour l'État de ce contentieux a été évalué à 5 Mds d'euros par l'Assemblée nationale⁶, le Gouvernement ayant quant à lui indiqué au rapporteur un montant en deçà d'1 Md d'euros.

Le rapporteur observe que le rattachement des frais de gestion de ce contentieux au programme 345, tandis que les dépenses relatives aux transactions et aux décisions relèvent du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* est peu lisible.

¹ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (Article 9).

² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

³ Cour de Justice de l'Union européenne, affaire C-103/17, Messer France SAS c./ France, 25 juillet 2018.

⁴ Conseil d'État, 9^e - 10^e chambres réunies, arrêt n° 399115, 3 décembre 2018.

⁵ Conseil d'État, avis n° 388853 du 22 juillet 2015.

⁶ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances par M. Roman Grau et Mme Véronique Louwagie en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État, p. 46.

Par ailleurs, il s'interroge sur l'adéquation du montant choisi au nombre de dossiers, 55 000 demandes ayant été adressées à la CRE et 150 000 litiges étant pendants devant le Tribunal administratif de Paris¹.

¹ *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat par M. Daniel Gremillet, tome I, p. 153.*

ANNEXE 1 - LES DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT DU PROGRAMME 174 : UN MONTANT EN BAISSÉ D'AU MOINS 16 % EN DEUX ANS

Dépenses fiscales ¹	2018	2019	2020 ²	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)					
Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) (Article 200 <i>quater</i> du code général des impôts)	1948	1135	1100	- 3,08 %	- 43,53 %
Exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil (Article 35 <i>ter</i> du code général des impôts)	1	1	1	0,00 %	0,00 %
Déduction exceptionnelle de 40 % en faveur des acquisitions de véhicules de 3,5 tonnes et plus fonctionnant au gaz naturel ou au biométhane, ou exclusivement au carburant ED95 (Article 39 <i>decies</i> A du code général des impôts)	8	13	26	100,00 %	225,00 %
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)					
Taux réduit de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement associés (Article 278-0 <i>bis</i> A du code général des impôts)	1150	1200	1250	4,17 %	8,70 %
Taux réduit de 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable (Article 278-0 <i>bis</i> A du code général des impôts)	67	67	67	0,00 %	0,00 %
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)					
Tarif réduit (égal au taux applicable à la date du 31 décembre 2013 majoré de 0,33 € par mégawattheure en pouvoir calorifique supérieur) pour les produits énergétiques utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (Article 265 <i>nonies</i> du code des douanes)	903	903	903	0,00 %	0,00 %
Tarif réduit (égal au taux applicable à la date du 31 décembre 2014 majoré de 0,33 € par mégawattheure en pouvoir calorifique supérieur) pour les produits énergétiques utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite carbone (Article 265 <i>nonies</i> du code des douanes)	49	49	49	0,00 %	0,00 %
Tarif réduit de 11,83 € par hectolitre pour l'E85 (Article 265 du code des douanes - Indice 55)	100	100	100	0,00 %	0,00 %
Tarif réduit de 66,29 € par hectolitre pour l'E10 (Article 265 du code des douanes - Indice 11 <i>ter</i>)	90	90	90	0,00 %	0,00 %
Tarif réduit de 15,90 € pour 100 kg nets pour le gaz de pétrole liquéfié (butane, propane) utilisé comme carburant non routier (Article 265 du code des douanes - Indices 30 <i>bis</i> et 31 <i>bis</i>)	75	75	75	0,00 %	0,00 %

¹ La présente annexe recense les principales dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme 174 de manière principale ou subsidiaire, telles que mentionnées par le Gouvernement dans le PAP 2020 (p. 366 à 369).

² Le chiffrage pour 2020 établi par le Gouvernement dans le PAP 2020 ne tient pas compte des mesures fiscales nouvelles prévues par le PLF pour 2020.

Taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC)					
Exonération pour les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires (Article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes)	32	32	32	0,00 %	0,00 %
TOTAUX					
Dépenses fiscales rattachées à titre principal au programme 174	3277	2470	2448	- 0,89 %	- 25,30 %
Dépenses fiscales rattachées à titre subsidiaire au programme 174	1195	1258	1308	3,97 %	9,46 %
Ensemble des dépenses fiscales rattachées au programme 174	4472	3728	3756	0,75 %	- 16,01 %

Source : commission des affaires économiques, à partir du PAP 2020

ANNEXE 2 - L'ANDRA ET LE MÉDIATEUR DE L'ÉNERGIE : UN OPÉRATEUR ET UNE AUTORITÉ PUBLIQUE INDÉPENDANTE SOUS CONTRAINTES

Dans le cadre de son avis budgétaire, le rapporteur a souhaité auditionner deux organismes percevant des financements au titre des crédits « Énergie » :

- l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), opérateur du programme 174 disposant d'une subvention pour charges de service public¹ de 2,7 M€² ;

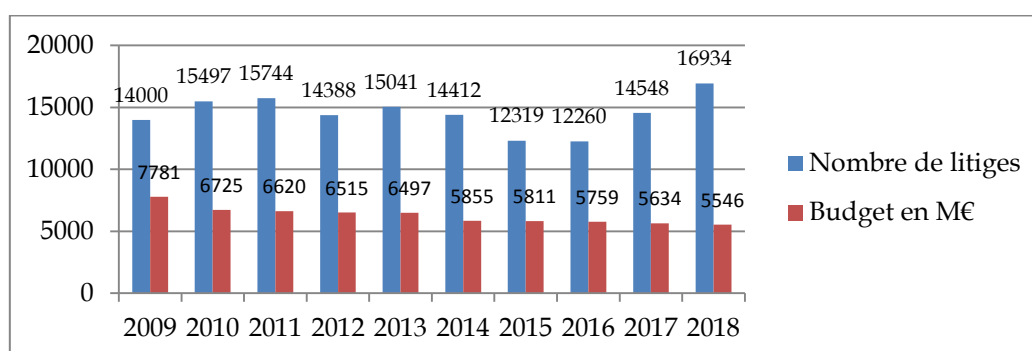
- le Médiateur national de l'Énergie, autorité publique indépendante percevant 5 M€³ au titre du programme 345.

Cette subvention est en baisse de 3,5 % par rapport à 2019 pour l'ANDRA (et de 39,3 % par rapport à 2009) ; elle est stable pour le Médiateur de l'Énergie par rapport à 2019 (mais en baisse de 35,74 % par rapport à 2009).

Le rapporteur relève que ces montants, qui ne semblent pas poser de difficulté immédiate, pourraient devenir très insuffisants si les missions de l'ANDRA⁴ et du Médiateur de l'Énergie⁵ devaient être élargies.

La situation du Médiateur de l'Énergie est assez éclairante sur ce point : le nombre de litiges croît fortement (+ 20,9 % de 2009 à 2018), sous l'effet de la multiplication des fournisseurs d'électricité et de gaz résidentiels, tandis que la subvention connaît l'évolution inverse (- 28,7 %).

Évolution des litiges et du budget du Médiateur de l'Énergie de 2009 à 2019



¹ Cette subvention est destinée à financer deux activités d'intérêt général confiées à l'ANDRA : la réalisation de l'inventaire national des matières et déchets radioactifs sur le territoire national et la gestion de sites pollués.

² Le budget de l'ANDRA est également alimenté par deux taxes affectées au projet CIGEO (233 M€ en 2018), des contrats pour la prise en charge des déchets radioactifs (66 M€), ainsi que des contrats d'études et de conseil (5,3 M€)

³ Cette subvention constitue l'unique source de financement du Médiateur de l'Énergie.

⁴ Dans sa contribution écrite, l'ANDRA indique ainsi que « ce montant sera insuffisant d'ici quelques années si l'ANDRA doit poursuivre l'assainissement de sites majeurs ».

⁵ Le Médiateur de l'Énergie précise que « le montant de la subvention correspond à la demande du Médiateur de l'Énergie, à périmètre constant », dans ses éléments de réponse écrits.

Hormis l'enjeu de la subvention, **le rapporteur observe également les difficultés posées par le niveau du plafond d'emplois.**

L'ANDRA, qui dispose de 740 ETP en 2020¹, doit abaisser ce nombre de 30 ETP sur la période 2018-2022.

De son côté, le Médiateur de l'Énergie qui bénéficie de 41 ETPT en 2020, n'a pas obtenu le relèvement de 2 ETPT affectés à la médiation en contrepartie de la suppression de postes d'encadrement.

En tout état de cause, **le rapporteur souligne les efforts consentis par les deux entités pour contribuer à la maîtrise des finances publiques.**

Pour ce qui concerne l'ANDRA, elle a repensé son dialogue de gestion – avec une revue annuelle de ses effectifs et ponctuelle de ses frais – et fait précéder chacun de ses contrats industriels d'un audit des coûts².

Quant au Médiateur de l'Énergie, il a fait diminuer ses frais de fonctionnement en mutualisant ses dépenses immobilières et informatiques et a institué une plateforme de médiation en ligne.

Au total, le rapporteur retient de ces auditions une nécessaire vigilance : il observe la tendance de l'État à transférer une part de plus en plus importante de la mise en œuvre des politiques publiques à des tiers, sans nécessairement prévoir les moyens budgétaires et humains suffisants.

¹ Dont 295 sous plafond et 445 hors plafond.

² Le projet CIGEO a fait l'objet d'un exercice de chiffrage très approfondi avant son démarrage, de 2014 à 2017, un prochain exercice étant d'ores et déjà envisagé.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 21 novembre 2019, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « *Énergie* » de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » du projet de loi de finances pour 2020.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons ce matin le rapport pour avis de notre collègue Daniel Gremillet sur les crédits « *Énergie* » de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

J'appelle votre attention sur le fait qu'il est possible, lors du début de l'examen du PLF, que les articles afférents à la fiscalité énergétique soient appelés lundi après-midi, afin de les regrouper par souci de cohérence. Le principe a déjà été acté, mais je n'ai pas davantage de précision. La semaine prochaine, il nous restera à examiner les crédits relatifs à l'agriculture, à la recherche et au logement.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Comme vous le savez, la loi relative à l'énergie et au climat, qui résulte d'un accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale, vient d'être promulguée par le Président de la République.

Lors de la lecture des conclusions de ce texte, j'avais indiqué en séance publique que le Sénat veillerait « *avec une exigence particulière, à ce que le Gouvernement offre des réponses à la hauteur des enjeux dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020* ».

Deux mois plus tard, je ne peux que déplorer l'insuffisance des moyens présentés par le Gouvernement par rapport aux objectifs adoptés par le législateur !

Si le ministère de la transition écologique et solidaire affiche un budget en hausse de 2,6 %, avec 3,5 milliards d'euros pour la rénovation énergétique, les crédits consacrés à l'énergie dont nous sommes saisis ne présentent une apparence haussière que grâce à d'importants redéploiements : à périmètre constant, ils sont en baisse de près de 1 milliard d'euros !

Plus spécifiquement, ces crédits sont caractérisés par la forte diminution du programme 174 « *Énergie, climat et après-mines* », avec - 17,5 %, et du compte d'affectation spéciale « *Transition énergétique* », avec - 13,3 %. Ils présentent une évolution nulle pour le CAS « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* » (FACÉ), ainsi qu'une légère hausse pour le programme 345 « *Service public de l'énergie* », avec + 5,5 %.

Les moyens qui nous sont présentés sont insuffisants dans trois domaines au moins.

Premier domaine : la rénovation énergétique.

La réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), en excluant les ménages des 9^e et 10^e déciles, conduira à une réduction des deux tiers des bénéficiaires et du montant de ce crédit d'impôt.

Elle ne sera pas compensée par la création de la prime pour les ménages très modestes.

En effet, les crédits d'impôt concerneront 350 000 ménages et 350 millions d'euros pour les travaux réalisés en 2020 tandis que les primes viseront 170 000 ménages et 390 millions d'euros pour celles distribuées en 2020.

Ces chiffres sont sans commune mesure avec ceux de l'ancien CITE, qui comptait 950 000 bénéficiaires et 1,1 milliard d'euros en 2019 !

Certains équipements, pourtant utiles à la réalisation d'économies d'énergie, ne seront plus éligibles, tels que les chaudières à très haute performance énergétique (THPE) hors fioul et les appareils de régulation de chauffage.

Par ailleurs, la forfaitisation des montants induira un reste à charge très élevé pour les ménages, d'autant que la nouvelle prime sera écrêtée par décret.

Lors de son audition hier par notre commission, la ministre Élisabeth Borne a précisé que ce reste à charge représenterait 10 % des dépenses, ce qui est loin d'être négligeable.

Au total, le président du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique m'a indiqué qu'au moins 62 000 professionnels seront directement touchés par cette réforme.

Deuxième enjeu : le soutien aux énergies renouvelables (EnR).

Tout d'abord, je déplore que l'Assemblée nationale ait adopté la suppression du compte d'affectation spéciale « *Transition énergétique* » (CAS TE) au 1^{er} janvier 2021.

À l'occasion de son audition, la ministre a reconnu les difficultés posées par cette suppression, rappelant que cette modification a été adoptée contre l'avis du Gouvernement.

Mme Sophie Primas, présidente. – On va l'aider ! On va le remettre !

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Oui, on va l'aider !

En effet, avec 6,31 milliards d'euros en 2020, le CAS TE constitue de très loin notre premier outil de financement des énergies renouvelables (EnR).

Il s'agit d'un signal tout à fait négatif pour les professionnels : on peut malheureusement penser que la budgétisation du CAS TE conduira à la compression de ses dépenses de soutien aux EnR ...ainsi qu'à la captation de ses recettes par l'État.

S'agissant des dépenses de soutien aux EnR prévues par le CAS TE en 2020, elles connaissent des évolutions contrastées, dont le Gouvernement n'a pas la totale maîtrise cependant : - 3% pour l'électricité, - 11,1% pour les effacements, - 3,1 % pour la cogénération, mais + 88,1 % pour le biométhane.

Dans le même ordre d'idées, l'augmentation des moyens du Fonds chaleur renouvelable, qui doit atteindre 350 millions d'euros en 2020 selon le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie, est financée par un « recyclage » d'anciens crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui assure sa gestion, puisque la subvention pour charges de service public de cette agence n'évolue pas entre 2019 et 2020.

Dernier sujet : l'aide aux véhicules propres.

En 2020, la prime à la conversion sera rattachée au programme 174, aux côtés du bonus automobile.

Compte tenu du resserrement des conditions d'éligibilité de cette prime intervenu en août, elle ne bénéficiera qu'à 250 000 véhicules, contre 400 000 en 2019, pour un montant de 405 millions, contre 596 millions l'an passé.

Cela ne contribuera pas à favoriser le renouvellement des 10 millions de véhicules anciens.

Cette baisse des crédits budgétaires se traduit-elle par une baisse des prélèvements fiscaux ? La réponse est non, mes chers collègues.

Si le Gouvernement a été contraint l'an passé à un « gel » de la fiscalité énergétique à la suite de la contestation sociale que nous connaissons tous, il reconnaît lui-même une hausse de cette fiscalité de 3,9 milliards d'euros en 2020 par rapport à 2017, dont 2,4 pour les ménages et 1,5 pour les entreprises.

On observe ainsi un clair dynamisme des taxes intérieures de consommation : 10,7 % pour la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) perçue par l'État, 4,2 % pour la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), 2,6 % pour la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE).

Ces taxes augmentent à un rythme bien supérieur à leur croissance « spontanée », c'est-à-dire à celle qui résulte de l'activité économique, laquelle s'établit respectivement à - 0,1 %, 1,3 % et 1,7 %.

Cette hausse est notamment due à la suppression d'incitations fiscales dont bénéficient les professionnels : le taux réduit de TICPE sur les carburants « sous condition d'emploi », la baisse de 2 centimes du remboursement au titre de la TICPE pour les transporteurs routiers, l'exonération de la TICGN pour le biométhane injecté dans les réseaux.

Au total, c'est une charge fiscale pérenne de 1 milliard d'euros qui sera appliquée à ces professionnels !

Par ailleurs, la fiscalité énergétique poursuit un objectif de rendement budgétaire de plus en plus évident : en 2020, l'État percevra ainsi 43,2 % des recettes de la TICPE, contre 18,8 % pour le CAS TE, compte tenu de la baisse de 700 millions des recettes de ce compte.

Enfin, la reprise de la « trajectoire carbone » a fait l'objet d'un débat dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat.

Il n'est donc pas exclu qu'elle soit réintroduite si la convention s'exprime en ce sens.

Cela est d'autant plus préoccupant que les rapporteurs du Conseil des prélèvements obligatoires, qui a publié une récente étude sur le sujet, m'ont indiqué que l'impact de la fiscalité carbone était mal évalué.

Dans ce contexte, mes chers collègues, il y a fort à parier que les objectifs de notre transition énergétique seront très difficilement atteints.

En effet, nous n'en sommes qu'à mi-parcours, avec 16 % de consommation d'énergie renouvelable en 2017, contre un objectif de 33 % en 2030 pour la loi « *Énergie-Climat* » et 390 000 rénovations énergétiques en 2014, contre un objectif de 500 000 par an selon la loi « *Transition énergétique* ».

Constatant l'insuffisance des moyens prévus par le PLF pour 2020 au regard des objectifs de la loi « *Énergie-Climat* », je ne peux que proposer un avis défavorable sur les crédits présentés.

Pour autant, face à l'urgence d'agir contre les changements climatiques, il me semble indispensable de porter un débat plein et entier en séance publique sur le financement de notre transition énergétique.

C'est pourquoi j'invite l'ensemble des commissaires qui le souhaitent à cosigner des amendements de première et de seconde parties que je présente à titre personnel ; ils sont destinés à obtenir du Gouvernement des réponses précises sur les enjeux les plus cruciaux du PLF pour 2020.

En premier lieu, je propose trois amendements de nature budgétaire destinés à modifier la répartition des crédits « *Énergie* ».

Le premier vise à abonder de 50 % le montant de la sous-action du programme 174 portant sur la revitalisation des territoires touchés par les fermetures de centrales.

En effet, si la création de cette sous-action est tout à fait utile, et répond d'ailleurs à une préconisation formulée en ce sens par notre commission l'an passé, le montant de 40 millions d'euros prévu est insuffisant pour accompagner à la fois les fermetures de centrales à charbon d'ici à 2022 ainsi que la fermeture de la centrale de Fessenheim dès 2020.

Le deuxième amendement tend à allouer 40 millions d'euros supplémentaires au Fonds chaleur renouvelable, qui soutient la production et la gestion des réseaux de chaleur et de froid.

Ce choix est dicté par la nécessité d'atteindre notre objectif d'au moins 38 % de chaleur renouvelable en 2030, tel que le prévoit la loi « *Énergie-climat* » ...cette proportion n'étant que de 21,3 % en 2017.

Il est justifié par le fait que l'équilibre financier de ce fonds n'est atteint que grâce au « *recyclage* » d'anciens crédits que j'ai indiqué.

Enfin, le dernier amendement prévoit de relever les crédits du chèque énergie de 75 millions d'euros, de manière à lui permettre de financer effectivement les dépenses de rénovation énergétique auxquelles ils donnent droit, suivant en cela une préconisation qui m'a été faite par le Médiateur national de l'Énergie.

Cette modification permettrait de revaloriser le chèque énergie de 25 euros en moyenne, relevant ainsi son montant minimal à 73 euros - + 50 % environ - et son montant maximal à 302 euros - + 10 % environ.

Au-delà de ces crédits, je porte également plusieurs amendements de nature fiscale, avec mes collègues Jean-François Husson, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « *Écologie* », et Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de notre commission pour le logement.

Tout d'abord, je propose des amendements tendant à rétablir partiellement l'éligibilité au CITE des ménages des 9^e et 10^e déciles ainsi que pour certains équipements, dont les chaudières THPE hors fioul et les appareils de régulation de chauffage.

Par ailleurs, je défends le maintien du CAS TE au-delà du 30 décembre 2020, le rétablissement des incitations fiscales sur la TICPE et la TICGN que j'ai évoquées ainsi que l'évaluation de toute réforme éventuelle de la fiscalité carbone.

Je précise que ces amendements viennent de vous être adressés, le délai limite pour cosigner ceux de la première partie étant fixé, aujourd'hui, à 14 h 30.

Voilà en somme ce que je voulais vous dire sur le premier budget suivant l'adoption de la loi « *Énergie-Climat* » : seul un effort budgétaire et fiscal suffisant peut nous permettre d'atteindre en 2050 l'objectif de neutralité carbone que nous avons voté !

M. Roland Courteau. – Je partage nombre des remarques de notre rapporteur. Dans le contexte d'urgence climatique que nous connaissons, je ne perçois aucune dynamique dans ces propositions budgétaires. Toutes les trajectoires actuelles s'éloignent des objectifs que le Gouvernement nous incite à fixer.

On nous dit qu'il faut entrer en guerre contre le réchauffement climatique, mais aucun effort de guerre n'est fait, et des emplois sont supprimés, notamment 1 073 emplois au ministère de la transition écologique. Il se dit même que 1 000 autres emplois seraient transférés vers un autre ministère. Or n'avons-nous pas besoin de moyens humains pour accélérer la transition écologique ?

Vous avez déploré la baisse brutale des crédits du programme 174, qui va bien au-delà des diminutions budgétaires liées au nombre de décès. C'est stupéfiant ! Comment le Gouvernement justifie-t-il une telle baisse ?

Le CITE transformé en prime me semble être une bonne chose, mais le reste à charge pour les ménages modestes serait trop important. Nous déposerons donc des amendements en séance.

L'année dernière, le chèque énergie a été réévalué de 50 euros, mais, comme je l'ai dit à la ministre Élisabeth Borne, le compte n'y est pas ! Le prix de l'électricité a augmenté en même temps de 6 %, c'est-à-dire de 85 euros. Il faudrait donc indexer le chèque énergie sur le prix de l'énergie.

Une bonne nouvelle, c'est la fin du remboursement du principal de la dette cumulée par l'État auprès d'EDF au titre de l'ancienne CSPE. Le CAS est donc en baisse de 1 milliard d'euros. N'aurait-on pas pu l'affecter à la transition énergétique ?

Les crédits concernant la qualité de l'air nous semblent encore insuffisants cette année. Rappelons que la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France pour avoir dépassé de manière persistante les valeurs limites de dioxyde d'azote.

Le plan de revitalisation de 40 millions s'avèrera insuffisant par rapport aux conséquences de la fermeture des centrales à charbon sur les territoires.

Il semble que l'Agence de sûreté nucléaire ait besoin d'inspecteurs supplémentaires en raison des irrégularités découvertes. On dénombre

également des besoins chez le Médiateur national de l'Énergie à cause de la multiplication des litiges. Nous allons voir si nous pouvons déposer des amendements sur ce sujet.

Enfin, la rénovation énergétique est l'un des principaux leviers pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Le problème est qu'il n'y a aucune dynamique, aucun dispositif innovant à ce niveau et que les échéances sont trop lointaines. L'urgence climatique attendra donc !

Pourtant, des pistes existent. Pourquoi ne pas affecter une plus large part des recettes de la mise aux enchères des quotas carbone ? Pourquoi ne pas développer des dispositifs d'avances et de financement qui seraient remboursés sur les économies d'énergie réalisées ? Pourquoi ne pas mettre en œuvre un nouveau grand plan d'investissement public ?

Les mesures qui nous sont proposées sont insuffisantes par rapport à l'urgence climatique et sociale : nous n'approuvons pas ces crédits, qui ne répondent pas aux défis actuels.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Concernant la baisse des effectifs, et rien que dans le périmètre du programme 174, le plafond des autorisations d'emploi des opérateurs diminue à 443 équivalents temps plein (ETP).

C'est pour cette raison que j'ai posé hier à la ministre Élisabeth Borne une question sur l'Ademe. Parfois, des crédits sont inutilisés, car les délais d'instruction sont trop longs ...faute de moyens humains suffisants : c'est un vrai problème.

Par ailleurs, les fermetures des quatre centrales à charbon ont été décidées sans concertation. C'est le Sénat, l'an passé, qui avait rappelé qu'il était inenvisageable de ne pas accompagner les territoires concernés. Nous avons introduit l'idée d'un fonds d'accompagnement lors du budget de 2019 et nous souhaitons amplifier la sous-action prévue par le PLF 2020, car les conséquences territoriales, pour le personnel, mais aussi pour les entreprises sous-traitantes, sont très nombreuses.

M. Marc Daunis. – Le rôle de l'Ademe est important. Peut-être conviendrait-il de faire un travail spécifique – dans le cadre d'une audition par exemple –, car des crédits ont été sortis de l'Ademe pour entrer dans le budget. La réponse de la ministre sur ce sujet me semble peu satisfaisante.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 15 octobre 2019

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **M. Jean-Louis BAL**, président, **M. Alexandre ROESCH**, délégué général, **Mme Delphine LEQUATRE**, responsable du service juridique, **M. Alexandre de MONTESQUIOU**, consultant.

- *Électricité de France (EDF)* : **M. Patrice BRUEL**, directeur des régulations, **M. Bertrand LE THIEC**, directeur des affaires publiques.

- *Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE)* : **M. Thierry REPENTIN**, président, **M. Emmanuel ACCHIARDI**, sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction au ministère de la Transition écologique et solidaire.

- *Comité Français du Butane et du Propane (CFBP)* : **M. Joël PEDESSAC**, directeur général, **M. Simon LALANNE**, consultant.

Mercredi 16 octobre 2019

- *Médiateur national de l'énergie* : **M. Jean GAUBERT**, médiateur national de l'énergie, **Mme Frédérique FÉRIAUD**, directrice générale des services, **M. Pierre-Laurent HOLLEVILLE**, chargé de mission.

- *AVERE-France - Association pour le développement de la mobilité électrique* : **M. Clément MOLIZON**, responsable des relations institutionnelles.

- *Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)* : **M. Pierre-Marie ABADIE**, directeur général, **Mme Gaëlle SAQUET**, secrétaire générale, **M. Matthieu DENIS-VIENOT**, responsable des relations institutionnelles.

Mardi 22 octobre 2019

- *Énergies et Avenir* : **M. Patrice HENNIG**, porte-parole, **Mme Tania CHEMTOB**, consultante.

- *Coénove* : **Mme Florence LIEVYN**, déléguée générale.

- *Fédération Française des Combustibles, Carburants & Chauffage (FF3C)* : **M. Éric LAYLY**, président, **M. Frédéric PLAN**, délégué général.

- *Gazel Énergie* : **Mme Olivia LEVASSEUR**, présidente, **Mme Emmanuelle CARPENTIER**, directrice de la réglementation et des affaires publiques, **M. Sivane SOUMAGNAC**, responsable affaires publiques.

- *Union française des industries pétrolières (UFIP)* : **M. Francis DUSEUX**, président, **M. Bruno AGEORGES**, directeur des relations institutionnelles et des affaires juridiques.

Mercredi 23 octobre 2019

- *Gaz Réseau Distribution France (GRDF)* : **Mme Catherine LEBOUL-PROUST**, directrice de la stratégie, **Mme Muriel OHEIX**, chargée des relations institutionnelles.

- *Commission de régulation de l'énergie (CRE)* :, **M. Dominique JAMME**, directeur général, **Mme Olivia FRITZINGER**, chargée des relations institutionnelles, **Mme Noémie GADDARKHAN**, chargée de mission relations institutionnelles.

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)* : **M. Fabrice BOISSIER**, directeur général délégué.

Mardi 29 octobre 2019

- *Cabinet de la Ministre de la Transition écologique et solidaire* : **M. Nicolas CLAUSSET**, conseiller énergie climat ;

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **M. Philippe GEIGER**, directeur adjoint, **M. Olivier DAVID**, chef du service climat et efficacité énergétique, **Mme Laure COURSELAUD**, chef du bureau des marchés des produits pétroliers, **Mme Isabelle DOMERGUE**, cheffe du bureau logistique pétrolière et carburants alternatifs, **M. Pierre JÉRÉMIE**, chef du bureau des marchés de l'électricité.

- *Fédération des Services Énergie Environnement (FEDENE)* : **M. Ghislain ECHASSERIAUX**, délégué général, **M. Paul CAMEIJO**, directeur de marché d'Engie réseaux, **M. Dominique KIEFFER**, directeur des affaires publiques de Dalkia, **M. Nicolas TROUVE**, consultant.

- *VALOREM* : **M. Jean-Yves GRANDIDIER**, président.

- *Équilibre des énergies* : **M. Brice LALONDE**, président, **M. Jean-Pierre HAUET**, président du comité scientifique, économique, environnemental et sociétal, **M. Gilles ROGERS-BOUTBIEN**, secrétaire général.

Jeudi 31 octobre 2019

- *Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)* : **M. Antoine FOUILLERON**, conseiller référendaire à la Cour des comptes, **M. Florian BOSSER**, auditeur à la Cour des comptes

Ont en outre transmis au rapporteur une contribution écrite :
Association des Toitures Végétales (ADIVET) ; Engie ; France Gaz Renouvelables ; France Chimie ; Industrie du Génie Numérique, Énergétique et Sécuritaire (IGNES) ; Schneider Electric.