



PROJET DE LOI DE FINANCES 2019
CRÉDITS « ÉNERGIE »
DE LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES

Commission des affaires économiques

Avis de M. Daniel Gremillet, sénateur des Vosges

Avis n° 148 (2018-2019), tome II

1. Une fiscalité énergétique explosive qui alimente le budget de l'État avant de financer la transition énergétique

- Sous l'effet de la double accélération décidée par le Gouvernement l'an dernier, qui portait à la fois sur la trajectoire de taxe carbone et sur la convergence par le haut des tarifs de l'essence et du diesel, **l'évolution de la fiscalité énergétique est explosive** : sur la période 2018-2022, ce sont **46 milliards d'euros supplémentaires** hors TVA¹ qui seront prélevés sur la richesse nationale – 33,9 milliards de taxe carbone supplémentaire et 12,1 milliards de rattrapage sur le diesel –, soit **en moyenne 9,2 milliards de pression fiscale nouvelle par an sur la période**, répartis à 60 % sur les ménages et à 40 % sur les entreprises, sans compter les 980 millions supplémentaires par an liées à la suppression du taux réduit sur le gazole non routier (GNR) prévue cette année.
- **La fiscalité énergétique poursuit avant tout un objectif de rendement budgétaire** : sur les 37,7 milliards de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) brute attendus en 2019, **moins d'un cinquième financera directement la transition énergétique** (7,2 milliards)². **Entre 2017 et 2019, l'État captera par ailleurs l'essentiel des hausses** (5,9 milliards, soit 82 % des hausses prévues sur la période).

Afin que cette fiscalité reste soutenable dans un contexte de prix élevés de l'énergie, le rapporteur défendra **le gel des taxes à leur niveau de 2018 et le maintien du taux réduit sur le GNR.**

2. Des mesures de compensation qui restent très insuffisantes et qui oublient largement les classes moyennes

- **Même avec les mesures nouvelles** annoncées cette année par le Gouvernement, il restera à la charge des Français **environ 3,5 milliards d'euros de pression fiscale supplémentaire en 2018 et à nouveau près de 3 milliards en 2019** au titre de leurs dépenses d'énergie (cf. tableau ci-après).
- **Les classes moyennes sont les grandes oubliées** car elles ne pourront bénéficier ni de la surprime à la conversion, ni de la prime renforcée au remplacement des chaudières au fioul, ni des nouvelles dépenses éligibles au crédit d'impôt transition énergétique (CITE), qui sont **soumis à plafonds de ressources**, ce qui est inédit pour le CITE.

¹ Les recettes de TVA supplémentaires liées à cette hausse peuvent être estimées à 1,5 milliard d'euros sur la même période.

² Dans le même temps, le budget général de l'État est abondé depuis 2017 par une autre taxe, la contribution au service public de l'énergie (CSPE) dont les deux tiers finançaient jusque-là directement, pour environ 5 milliards, les énergies renouvelables. L'effort budgétaire supplémentaire n'est donc que d'environ 2 milliards par an.

■ Une partie des mesures annoncées reviendra à **faire payer par d'autres l'effet des décisions prises par l'État** : ce sera le cas des aides à la mobilité des collectivités ou des employeurs, où la participation de l'État se limitera à défiscaliser les montants versés, mais aussi de la prime au remplacement des chaudières fioul, qui est financée par les vendeurs d'énergie dans le cadre des certificats d'économie d'énergie (CEE) et dont ils répercutent le coût, d'une façon ou d'une autre, sur les consommateurs.

Effets de la fiscalité énergétique et des mesures de compensation

Évolution par rapport à l'année N-1 (en millions d'euros)	2018	2019
I. Fiscalité énergétique		
1. TICPE hors TVA	+3 700	+2 900
2. Suppression du taux réduit sur le GNR	-	+ 980
3. TVA sur la fiscalité énergétique	+377	+329
Fiscalité énergétique totale (1+2+3)	+4 077	+4 209
II. Mesures de compensation		
1. Chèque énergie avant extension	-60	-290
2. Prime à la conversion avant surprime	-480	-346
3. Mesures nouvelles annoncées par le Gouvernement ³	-	-585
Total (I + II)	+3 537	+2 958

Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires et les réponses du Gouvernement aux questions du rapporteur

Pour redistribuer ou réorienter une partie du produit de la fiscalité énergétique et faire en sorte que la transition énergétique soit à la fois plus efficace, plus juste et plus solidaire, le rapporteur proposera plusieurs mesures :

- un doublement du montant du chèque énergie pour financer des travaux de rénovation,
- l'éligibilité des fenêtres au CITE en cas de remplacement d'un simple vitrage et la suppression de la condition de ressources pour les nouvelles dépenses éligibles annoncées par le Gouvernement,
- une aide aux consommateurs contraints de changer leur chaudière en raison d'un changement du gaz distribué dans le nord de la France,
- l'accompagnement économique et social de la fermeture des quatre dernières centrales à charbon,
- l'abondement du fonds Chaleur de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour soutenir les énergies renouvelables thermiques.

³ 500 millions pour l'extension du chèque énergie, la surprime à la conversion, l'aide renforcée au remplacement des chaudières au fioul, l'élargissement de l'indemnité kilométrique et la défiscalisation d'aides versées par les collectivités territoriales et les employeurs, et 85 millions pour les nouvelles dépenses éligibles au crédit d'impôt transition énergétique.

3. Malgré des dépenses de soutien élevées, le développement des énergies renouvelables n'atteindra pas les objectifs fixés et présente un bilan décevant sur le plan industriel

- Les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables (EnR), qui restent très concentrés sur les EnR électriques en général et sur l'éolien et le solaire en particulier, ont **un coût très significatif qui engage les finances publiques sur le long terme** : fin 2017, ils représentaient **121 milliards d'euros courants d'engagements déjà pris**, à payer jusqu'en 2045.
- Malgré ces dépenses, **la France n'atteindra probablement pas l'objectif des 23 % d'EnR visés en 2020** tandis que **le bilan industriel n'est pas à la hauteur des subventions versées** : dans les EnR électriques, les industries françaises couvrent par exemple moins de la moitié de la valeur ajoutée des investissements et moins de 25 % de la fabrication ; sur les 79 000 emplois directs liés aux EnR hors biocarburants en 2016 selon l'Ademe, seuls 15 % étaient dédiés à la fabrication et à l'assemblage.

Pour repositionner la France dans la chaîne de valeur, votre rapporteur préconise de **rééquilibrer le soutien public au profit des EnR thermiques**, d'**investir dans les filières innovantes** et de **renforcer les critères environnementaux** dans les mécanismes de soutien pour favoriser, indirectement, les industries françaises et européennes.

4. Les dépenses de solidarité vers les territoires non interconnectés et les consommateurs précaires progressent mais le chèque énergie n'atteint que partiellement ses objectifs

- Entre 2017 et 2019, **les dépenses de solidarité liées à la péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées progresseront** de 11,8 % pour atteindre 1,6 milliard d'euros. Pour optimiser les coûts, il importera d'être vigilant sur le bon dimensionnement des capacités au regard des besoins locaux et de moduler la rémunération des capitaux en fonction des projets.
- **Les dépenses de solidarité destinées à lutter contre la précarité énergétique** sont évaluées par le Gouvernement à 794 millions en 2019 (+8,4 %) mais **la dépense réelle dépendra du taux d'utilisation effectif du chèque énergie**. Avant l'extension annoncée à 2 millions de bénéficiaires supplémentaires et même avec les hypothèses d'utilisation favorables du Gouvernement⁴, le chèque énergie **toucherait autant de personnes en 2018 et à peine 200 000 personnes de plus en 2019** que les anciens tarifs sociaux.
- S'il a bien permis d'attribuer **un montant d'aides identique** quelle que soit l'énergie de chauffage utilisée et d'**augmenter le montant moyen** des aides versées, le chèque énergie, même revalorisé, **fait encore des perdants** parmi les ménages chauffés au gaz et surtout **a totalement manqué sa cible en matière d'aide au financement des travaux** : seuls quelques milliers de chèques au plus seront utilisées à cette fin, le montant du chèque étant trop faible pour déclencher à lui seul une opération.
- Deux dispositifs destinés aux ménages en situation de précarité **manquent toujours à l'appel** : les **afficheurs déportés** pour être informés de sa consommation, qui devaient être déployés à partir du 1^{er} janvier 2018 pour les consommateurs équipés d'un compteur communicant, et **l'aide au remplacement des équipements inadaptés au changement de gaz** distribué dans le nord de la France.

⁴ 90 % d'utilisation en 2018 et 95 % en 2019 contre 85 % constatés jusqu'à présent : sur les 3,6 millions de chèques distribués en 2018, 560 000 personnes ne l'auraient pas encaissé.

5. Crédit d'impôt transition énergétique : après le resserrement voté l'an dernier, la promesse présidentielle d'une transformation en prime est reportée à l'an prochain et devrait n'être que partiellement tenue

- En excluant l'an dernier du crédit d'impôt les portes, volets isolants, fenêtres et chaudières fioul à haute performance, le Gouvernement **voulait autant recentrer le CITE** sur les travaux jugés les plus performants **qu'en réduire le coût** pour financer sa transformation en prime. Or, non seulement **cette réforme était contestable sur le fond**, sauf pour les portes, mais encore n'a-t-elle **pas produit les économies escomptées** : avec le **surcroît de commandes de fenêtres** fin 2017 et début 2018, la dépense dérapera d'au moins 400 millions en 2018 et en 2019.
- **Deux nouvelles dépenses seront éligibles en 2019** – la dépose des cuves à fioul, au taux de 50 %, et la main d'œuvre pour les installations de chaleur renouvelable – **mais uniquement sous plafonds de ressources**.
- Initialement annoncée pour 2019, **la transformation du CITE en prime immédiatement perceptible est reportée à 2020**. La promesse présidentielle devrait n'être que partiellement tenue puisque seuls les ménages aux revenus modestes bénéficieraient d'une prime, sans doute sous la forme d'une bonification des aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Le montant des aides serait par ailleurs fixé de façon forfaitaire, **en fonction des économies d'énergie** ou de la production de chaleur ou de froid renouvelables atteintes.



Sophie PRIMAS
Présidente de la commission
Sénatrice (Les Républicains) des Yvelines



Daniel GREMILLET
Rapporteur
Sénateur (Les Républicains) des Vosges



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-148-2/a18-148-2.html>
Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20