



...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023

CRÉDITS « ÉNERGIE » : UN BUDGET DE CRISE À INSCRIRE DANS LA DURÉE

Réunie le 23 novembre 2022, la commission a proposé un avis favorable sur les crédits « Énergie » du PLF 2023, sous réserve de l'adoption des amendements du rapporteur.

La commission relève que la hausse du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* est due à un effet de périmètre et la baisse du programme 345 *Service public de l'énergie* à la hausse des prix. De plus, elle s'inquiète de l'application des volets « Énergie » des plans « France Relance » et « France 2030 » : pour 2023, les engagements de crédits n'atteignent pas 15 % de ceux prévus, pour le premier, et 25 %, pour le second.

La commission approuve, sur le principe, les annonces du Gouvernement sur la prolongation et la consolidation du bouclier tarifaire, la baisse de la fiscalité énergétique et la revalorisation des crédits alloués à la rénovation énergétique, à la mobilité propre ou à certains opérateurs de l'État, dont l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). Satisfaite de la reprise de ses recommandations passées sur ces sujets importants, elle appelle à concrétiser ces annonces.

Pour autant, la commission juge très incertaine l'évolution des crédits prévue par le Gouvernement, observant qu'il n'a pas pris en compte, dans ses hypothèses macroéconomiques, l'actualisation des charges de service public de l'énergie (CSPE) réalisée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) entre juillet et novembre derniers. D'une part, le gain pour l'État lié aux projets renouvelables ne sera pas de 16,50 Md€ mais de 35,19 Md€. D'autre part, le coût pour l'État induit par le bouclier tarifaire ne sera pas de 1 Md€ mais de 3 Md€. À cela s'ajoutent les nombreux dispositifs de soutien ayant vocation à se répercuter sur les CSPE adoptés, entre 2020 et 2022, dans le cadre des lois ASAP, Climat-Résilience ou Pouvoir d'achat.

Enfin, la commission déplore plusieurs angles morts des crédits : ainsi, la revitalisation des territoires n'est plus soutenue ; de plus, les dispositions budgétaires et fiscales ne sont pas assez favorables au nucléaire, à l'hydroélectricité, à l'hydrogène, au biogaz et aux biocarburants.

Dans ce contexte, outre une quinzaine d'amendements fiscaux à titre personnel pour favoriser la rénovation énergétique et les énergies décarbonées, le rapporteur a présenté 6 amendements budgétaires visant à protéger les consommateurs d'énergie des hausses des prix pour :

1. garantir l'éligibilité des collectivités territoriales et des TPE-PME à l'amortisseur électricité ;
2. augmenter de 800 000 € les moyens de la CRE, pour contrôler le bouclier tarifaire ;
3. prolonger l'éligibilité des ménages intermédiaires à MaPrimeRénov' (MPR) ;
4. allouer 30 M€ au fonds de revitalisation des territoires touchés par les arrêts de centrales ;
5. augmenter de 120 M€ le chèque énergie, pour soutenir les utilisateurs de bois et de fioul ;
6. rehausser de 80 M€ le fonds chaleur renouvelable, pour décarboner le chauffage.

Chiffres clés des crédits « Énergie » du PLF 2023



sur les projets renouvelables
mal anticipés
par le Gouvernement



sur le bouclier tarifaire
mal anticipées
par le Gouvernement



d'engagements de crédits
en 2023 pour le volet
énergie de France Relance



d'engagements de crédits
en 2023 pour le volet
énergie de France 2030

1. LE BOUCLIER TARIFAIRE : DES AIDES À COMPLÉTER ET CONTRÔLER

Le Gouvernement prolonge le bouclier tarifaire, pour plus de 20 Md€. Pour autant, ce bouclier expirera en juillet, pour le gaz, et en décembre, pour l'électricité, et autorisera une hausse de 15 % des factures des ménages, dans les deux cas. Aussi faut-il le compléter, dans le sens d'une plus grande protection et d'une plus grande neutralité pour les consommateurs d'énergie.

A. UNE INSTITUTION MAL ANTICIPÉE

Face à la crise énergétique, le **Gouvernement a institué un bouclier tarifaire, avec des mesures réglementaires, mais aussi fiscales et budgétaires**, ces dernières étant prévues par la LFI pour 2022 et les LFR de décembre 2021 et d'août 2022.

Les mesures réglementaires consistent en :

- **un blocage des tarifs réglementés de vente de gaz naturel (TRVG) d'Engie et des entreprises locales de distribution (ELD) au niveau du 31 octobre 2021, du 1^{er} novembre 2021 au 30 décembre 2022**, accompagné de l'abaissement par décret (à 1,08 €/MWh) de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) applicable aux particuliers ;
- **une compensation des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) d'EDF et des ELD au niveau du 1^{er} août 2021, majoré de 4 %, jusqu'au 31 janvier 2023**, accompagné de l'abaissement par décret (entre 0,5 et 1 €/MWh) de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) applicable aux particuliers et aux entreprises ;
- **un relèvement du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire (Arenh) de 100 à 120 térawattheures (TWh)**, avec une hausse partielle de son prix de 42 à 46,2 €/MWh.

Les mesures fiscales et budgétaires comportent :

- **une hausse de 100 € du chèque énergie**, pour les ménages dont le revenu fiscal de référence (RFR) n'excède pas 10 800 € par an, **une indemnité inflation de 100 €**, pour ceux gagnant moins de 24 000 € par an, **et un chèque fioul de 100 à 200 €**, pour ceux gagnants moins de 10 800 ou 20 000 € par an ;
- **un versement anticipé de la compensation carbone** aux entreprises écolo-intensives ;
- **une aide financière équivalant au blocage des TRVG**, du 1^{er} novembre 2021 au 30 juin 2022, pour les propriétaires de logements individuels ou collectifs alimentés par un chauffage collectif ou un réseau de chaleur fonctionnant au gaz ;
- **une aide financière à l'acquisition des carburants**, du 1^{er} avril au 31 décembre 2022, abaissant les tarifs de l'essence, du gazole et du gaz naturel pour véhicules (GNV) (entre 8,33 et 25 €/hl) mais aussi du gaz de pétrole liquéfié (GPL) (entre 16,18 et 48,55 €/100 kg) ;
- **un remboursement de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) sur le gazole non routier (GNR), le fioul lourd et le GPL et de TICGN pour les travaux agricoles et forestiers**, au titre de l'année 2021, **et un acompte**, au titre de l'année 2022 ;
- **un filet de sécurité au profit des communes et de leurs groupements**, soit une dotation de 430 M€ compensant certaines hausses subies en 2022 du fait notamment de l'énergie.

Le rapporteur déplore le manque d'anticipation de ce bouclier tarifaire. Si les causes conjoncturelles de la crise énergétique, en l'espèce la guerre en Ukraine, ne pouvaient être prédites, il en va autrement de ses causes structurelles, qu'il s'agisse des répercussions de la crise de la Covid-19 ou des indisponibilités du parc nucléaire. Dès juin 2020, il s'était inquiété, dans son rapport d'information sur cette crise, « d'un effet inflationniste en sortie de crise, les prix étant susceptibles de flamber », ainsi que « des reports de grands investissements, EDF ayant annoncé la remise à plat de son programme d'arrêt de tranches ».

B. UNE PROLONGATION MAL ÉVALUÉE

Dans le cadre du PLF 2023 et du PLFR de décembre 2022, le **Gouvernement propose de prolonger**, sous certaines conditions, **ce bouclier tarifaire**.

S'agissant du PLF 2023, **son article 6 prévoit de proroger**, du 1^{er} février 2023 au 31 janvier 2024, la **baisse de TICFE**, en intégrant l'assiette communale de cette taxe.

De plus, **l'article 14 ter étend le filet de sécurité au gaz**, pour un montant de 1,5 Md€.

Enfin, **l'article 42 ter propose d'appliquer** :

- **un blocage des TRVG, à leur niveau du 31 octobre 2021, majoré de 15 %**, du 1^{er} janvier au 30 juin 2023, une aide pouvant leur succéder pour les propriétaires de logements collectifs du 1^{er} juillet au 31 décembre 2023 ;
- **une compensation des TRVE, à leur niveau du 31 décembre 2022, majoré de 15 %**, du 1^{er} février au 31 décembre 2023, une aide étant instituée pour les consommateurs finals n'en bénéficiant pas, au titre de l'année 2023 ;
- **l'institution d'un amortisseur électricité pour les entreprises, collectivités ou associations non éligibles aux TRVE**, prenant en charge 50 % du coût de l'électricité au-delà de 325 €/MWh, pour un montant de 3 Md€, auquel s'ajoute **une aide à la facture d'électricité et de gaz aux entreprises énergo-intensives**, pour un montant de 4 Md€ ;
- **la prise en charge des blocages et aides dans les CPSE**, avec une répercussion sur les consommations des clients, l'État pouvant bénéficier du surplus des CSPE et la CRE stopper en urgence les versements de l'Arenh.

Quant au PLFR 2022, **son article 9 propose d'instituer un chèque énergie spécifique de 100 à 200 €**, au titre des années 2022 et 2023, et **l'article 9 F d'évaluer l'opportunité d'un crédit d'impôt ou d'une aide budgétaire sur les granulés et les bûches pour le chauffage**.

Le rapporteur regrette le manque d'évaluation de ce bouclier tarifaire, prolongé par des amendements n'ayant fait l'objet d'aucune étude d'impact. Certes, le Gouvernement évoque un coût budgétaire de 12,72 Md€ pour l'électricité et de 6,24 Md€ pour le gaz. Pour autant, il n'intègre pas l'actualisation de 3 Md€ de la CRE de novembre. Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué estimer à 45 Md€ le coût global du bouclier tarifaire. Quant à la baisse de TICFE, aucun chiffrage n'est précisé, a fortiori pour l'évolution de sa part communale.

C. DES MESURES NÉCESSAIRES MAIS LIMITÉES

Au total, **si le bouclier tarifaire est nécessaire**, dans son principe, **il demeure limité**.

S'agissant des bénéficiaires, ils sont ciblés. Les TRVG et TRVE, sur lesquels se fondent le bouclier tarifaire et la baisse fiscale, ne visent que 3 M de sites résidentiels, soit 7,5 % de la consommation de gaz, et 22,2 M de sites résidentiels et 1,5 M de sites professionnels, soit 28 % de celle d'électricité, selon la CRE. Le droit européen ne permet l'application des TRVE qu'aux particuliers et microentreprises, y compris les collectivités territoriales, employant moins de 10 personnes ou réalisant moins de 2 M€ de chiffre d'affaires, bilan ou recette. Ce même droit conduit à l'extinction des TRVG le 1^{er} juillet 2023. Enfin, les bénéficiaires de l'amortisseur électricité sont renvoyés au décret, tandis que ceux du filet de sécurité doivent répondre à des critères restrictifs.

Concernant les volumes, les montants alloués sont insuffisants. Entre le printemps 2020 et l'automne 2022, les prix de gros des énergies ont été multipliés par 35 pour le gaz naturel, 10 pour l'électricité et 5 pour le pétrole. Même atténuée, l'augmentation des TRVG a été de 14 % en octobre 2021 et sera de 15 % en 2023 ; celle des TRVE a été de 4 % en février 2022 et sera de 15 % en 2023. S'agissant des chèques pour les carburants ou combustibles, l'allocation de 100 à 200 € est l'équivalent d'un plein, guère plus. Enfin, la rédaction de l'amortisseur électricité renvoie certains plancher et plafond au décret, tandis que celle du filet de sécurité introduit une différence de traitement entre les services publics locaux, selon qu'ils soient en régie ou en délégation.

Pour ce qui est des modalités, elles ne sont pas optimales. Tout d'abord, le relèvement du plafond de l'Arenh représente 10 Md€ de pertes pour le groupe EDF, ce qui n'est pas admissible au regard des besoins en investissements de l'opérateur national. S'agissant du bouclier tarifaire, il faut prévoir des acomptes, pour anticiper les versements aux bénéficiaires et des effectifs, pour permettre à la CRE de réaliser les demandes et les contrôles. 10 ETPT sont ainsi nécessaires selon ses services. Il faut aussi compenser aux communes la baisse de la TICFE leur revenant, qui ne saurait peser sur leurs recettes. Autre point, si l'électricité est bien prise en compte, ce n'est pas le cas des autres énergies. Une baisse de TICFE est prévue pour l'électricité mais aucune baisse de TICGN n'est reconduite pour le gaz. S'agissant des carburants ou combustibles, le chèque fioul s'achève le

1^{er} mai 2023 et la reconduction de l'indemnité carburants n'est envisagée que pour certains déciles et kilomètres. Enfin, les blocages et aides précités ont vocation à être répercutés sur les CPSE et, *in fine*, sur les contribuables et consommateurs.

Au-delà de ces mesures conjoncturelles, le manque de solutions structurelles est patent. À l'échelle nationale, n'ont été désignés ni les fournisseurs de secours et de recours en gaz, prévus par l'article 63 de la loi Énergie-Climat de 2019 ni de nombreux correspondants solidarité-précarité, issus d'un décret du 13 août 2018. La situation est telle que le Médiateur national de l'énergie (MNE) préconise l'encadrement des offres, des autorisations et des coupures et la prorogation des TRVG. Selon lui, 90 % des Français sont préoccupés par leur consommation d'énergie et 70 % l'ont réduite. De plus, on dénombre 785 000 interventions pour impayés. À l'échelle européenne, la France n'a pas réussi à obtenir la révision du principe du coût marginal, au fondement du marché de gros de l'électricité, qui lie son prix à celui du gaz, alors que l'Espagne et le Portugal bénéficient actuellement d'un plafonnement de ce prix du gaz.

Le rapporteur appelle à consolider les mesures conjoncturelles annoncées. Il propose d'inscrire dans la loi les bénéficiaires de l'amortisseur électricité, dont les collectivités territoriales et les TPE-PME. Le plafond d'emplois de la CRE doit être relevé de 10 ETPT et ses moyens de 800 000 € pour la mise en œuvre du bouclier et son contrôle. De plus, la TICGN doit être abaissée, et le chèque énergie rehaussé de 120 M€ pour tenir compte notamment du bois et du fioul. Le rapporteur plaide aussi pour prendre les mesures structurelles omises. Il faut désigner les fournisseurs de secours et de recours et les correspondants solidarité-précarité. Un découplage du prix de l'électricité de celui du gaz doit être demandé à la Commission européenne, ainsi qu'une prolongation des TRVG et une extension des TRVE.

D. UNE BAISSÉ DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE À CONCRÉTISER

Contrairement à l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal, la France a peu abaissé la fiscalité énergétique face la crise énergétique. Or, avec 47,03 Md€ en 2018, elle a été le 1^{er} pays européen pour cette fiscalité. De plus, entre 2020 à 2022, la hausse cumulée des taxes intérieures de consommation sur l'énergie a atteint 10,8 Md€, loin du « gel » annoncé en 2018.

Le rapporteur accueille donc positivement la baisse de 8,99 % de cette fiscalité en 2023, par rapport à un an. Cependant, il déplore que les incitations fiscales liées au programme 174 soient elles aussi en baisse de 4,30 % en 2023, par rapport à deux ans.

Pour réaliser cette baisse de fiscalité, le rapporteur identifie plusieurs points de vigilance :

- **la taxation de la rente inframarginale des fournisseurs d'électricité**, introduite à l'article 4 *duodvicies* du PLF 2023, **ne doit pas pénaliser les installations en cogénération** – 80 étant concernées pour 400 M€ –, **ni celles renouvelables bénéficiant de soutiens publics** (dont les contrats de substitution) **ou privés** (dont les garanties d'origine) ;
- **le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la rénovation énergétique**, modifié par l'article 7 du PLF 2023, doit continuer de bénéficier à toutes les prestations utiles, dont les travaux indissociablement liés, sans pénaliser le nucléaire par rapport au renouvelable ;
- **la prise en compte de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) dans les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)**, prévue par le même article, semble prématurée, étant donné les difficultés d'application de cette réglementation ;
- **la taxe incitative relative à l'incorporation des énergies renouvelables (EnR) dans les transports (TIRUERT)**, modifiée par l'article 8 du PLF 2023, doit mieux valoriser le biogaz, les biocarburants et l'hydrogène bas-carbone, aux côtés de celui renouvelable ;
- **l'évolution des redevances des concessions hydroélectriques**, envisagée par les articles 11 *bis* et 24 *bis* du PLF 2023, **n'est pas opportune** : le premier article supprime une souplesse administrative introduite par la commission, dans la loi Climat-Résilience de 2021 ; le second article érode les recettes perçues par les communes, départements et régions.
- Enfin, **la fiscalité énergétique est encore élevée sur la production de gaz renouvelable ou de récupération, ainsi que l'utilisation des bioénergies et la conversion des véhicules et chauffages vers ces dernières**, des incitations ciblées étant donc pertinentes.

Le rapporteur estime indispensable de répondre à ces difficultés, proposant ainsi plusieurs amendements fiscaux à titre personnel.

Où va la fiscalité énergétique ?

Le rapporteur se félicite que la fiscalité énergétique diminue de 8,99 % de 2022 à 2023. Toutefois, il constate qu'une baisse non-compensée de TICFE pourrait pénaliser les communes en bénéficiant et que celle de TICGN n'est tout simplement pas prévue au profit des consommateurs de gaz.

(en Md d'euros)	Exécution 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Évolution 2022-2023
TICPE brute	32,0	32,0	31,0	- 3,13 %
Dont TICPE État	20,2	20,0	18,8	- 6,00 %
TICGN	2,3	2,4	2,4	0,00 %
TICFE	7,3	2,3	0	- 100,00 %
Autres taxes	0,02	0,02	0,02	0,00 %
Total	41,62	36,72	33,42	- 8,99 %

Au total, les dépenses fiscales du programme 174 s'élèvent à 4,53 Md€ en 2022, en baisse de 1,3 % par rapport à 2021 et de 4,30 % par rapport à 2020. Cette baisse est imputable à la remise en cause, ces dernières années, du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

2. LE PROGRAMME 174 : UNE HAUSSE DUE À UN EFFET DE PÉRIMÈTRE

Avec 5,09 Md€, les crédits du programme 174 sont en hausse de 40,60 %, l'essentiel de cette hausse s'expliquant par un redéploiement de crédits, du plan de relance vers le programme. Même abondés, ces crédits ne permettent pas d'atteindre les objectifs (voir bilan ci-après). Ceux afférents aux fonds de revitalisation et au chèque énergie doivent être consolidés.

Quel bilan ?	Objectifs	Résultats
Rénovation énergétique	500 000 logements par an	378 828 primes MPR versées en 2021
Précarité énergétique	20 % de baisse entre 2015 et 2020	3 M de ménages en situation de précarité énergétique, soit 10,2 % du total, en 2020

A. UNE BAISSÉ POUR L'APRÈS-MINES ET LE FONCTIONNEMENT

- Les crédits dédiés à la gestion économique et sociale de l'après-mines sont de 270,25 M€, en baisse de 10,75 %.

Cette évolution s'explique par la réduction du nombre d'anciens mineurs ou d'anciens agents des industries électriques et gazières, puisque les crédits financent essentiellement leurs dépenses sociales, prises en charge par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières (pour 235,02, 0,44 et 4,8 M€).

En 2022, le nombre de bénéficiaires de l'ANGDM s'établit à 82 997 (- 21,66 % depuis 2018) et celui de la CANSSM à 110 (- 85,75 % par rapport à cette même année).

Si le rapporteur note l'allocation de crédits à la dépollution du site de Carling de Saint-Avold (Moselle) (1 M€), il observe la diminution de ceux liés au déstockage du site Stocamine de Wittelsheim (Alsace) des anciennes mines de potasse d'Alsace (26 M€, - 10,35 %) ainsi qu'aux contentieux sociaux de Charbonnages de France (CdF) (3 M€, - 33,33 %).

Or, les besoins liés au site Stocamine pourraient bien augmenter, au-delà des crédits prévus par le PLF 2023 et de la garantie introduite en LFI 2022, en raison d'un contentieux pendant.

- Les crédits alloués à la politique de soutien sont de 1,35 M€, en baisse de 6,89 %.

Ces évolutions compriment davantage encore les crédits de fonctionnement, dont ceux liés aux personnels et aux formations, de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

B. UNE HAUSSE POUR L'ÉNERGIE, LA MOBILITÉ ET LE CLIMAT

- Les crédits attribués à la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air sont de 56,36 M€, en hausse de 18,97 %.

Si ces crédits sont globalement reconduits, ils baissent de 25,15 %, pour s'établir à 23,95 M€, s'agissant des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

- **L'aide à l'acquisition de véhicules propres concentre 1,29 Md€, en hausse de 155,93 %.**

Le rapporteur impute cette hausse à un effet de périmètre, dans la mesure où ces crédits étaient abondés de 487 M€ par le plan de relance l'an dernier, contre aucune autorisation d'engagement cette année. Pire, **comparés à 2020**, où ils atteignaient 1,4 Md€, **ces crédits diminuent de 7,86 % !**

Le rapporteur déplore l'absence d'indication sur la répartition des crédits entre la prime à la conversion, dispositif de soutien à la reprise de véhicules anciens, **et le bonus automobile**, dispositif de soutien à l'acquisition de véhicules neufs, qui ne permet pas d'évaluer sa pertinence.

Il s'inquiète aussi de l'instabilité normative de ces dispositifs, une restriction de leurs conditions d'éligibilité ayant été introduite par un décret du 7 décembre 2020 puis ceux des 26 avril, 30 juin et 12 août 2012 : tout d'abord, depuis le 1^{er} janvier 2022, seuls sont éligibles à la prime les véhicules Crit'Air 1 émettant moins de 127 g de CO₂ pour les véhicules neufs et 137 g pour ceux d'occasion ; de plus, à compter du 1^{er} janvier 2023, le barème du bonus sera abaissé de 1 000 €, excluant les véhicules hybrides rechargeables.

Le rapporteur relève que l'instabilité de ces dispositifs nuit à leur application : seuls 185 000 primes et 102 014 bonus ont ainsi été attribués en 2020, contre des objectifs de 250 000 et 110 000, soit des taux de réalisation de 75 % et 92,74 % ; pour 2022, ce sont 52 000 primes et 148 000 bonus qui ont été attribués ; au total, entre 2018 et 2022, les primes délivrées sont de 983 222, soit un niveau inférieur à l'objectif de 1 M fixé sur le quinquennat.

Enfin, **le rapporteur constate que le montant de ces dispositifs est limité par rapport aux besoins** : en 2022, le montant est de 2 716 € pour la prime, avec un reste à charge de 18 720 €, et de 3 589 € pour le bonus, avec un reste à charge de 28 965 €.

Le rapporteur attend un soutien stable, à la hauteur des défis nationaux et européens.

- **Les crédits alloués à la politique de l'énergie sont de 104,55 M€, en hausse de 12,21 %.**

Cette tendance est portée par l'Andra, qui dispose de 3,30 M€ (+ 25,47 %) au titre de ses missions d'intérêt général, liées à l'inventaire national des matières et déchets radioactifs ou aux sites pollués. Si l'Andra n'a « *pas d'observation* » sur le budget actuel, elle avait appelé, l'an dernier, à l'attribution d'une subvention exceptionnelle, pour pouvoir réaliser notamment les opérations des usines Isotopchim (Alpes-Maritimes) et Bayard (Seine-Maritime).

Le rapporteur se félicite de cette revalorisation, qu'il avait appuyée, et appelle à la proroger.

Les autres hausses concernent des crédits de fonctionnement, qui atteignent 62,2 M€ pour les études (+ 29,05 %), 30,6 M€ pour les interconnexions (+ 22,40 %) et 2,48 M€ pour les coopérations (+ 3 000,00 %) ; avec 3,8 M€, ceux alloués aux contentieux diminuent (- 17,39 %).

À l'inverse, **si la subvention de 5,5 M€ du MNE est reconduite, la revalorisation de son plafond d'emplois n'est que de 3 ETPT sur un total de 46 ETPT**. Or, le MNE avait demandé 5 ETPT, n'estimant « *désormais plus possible d'absorber une hausse d'activité sans moyens humains supplémentaires* ». Compte tenu de la crise énergétique, son délai d'instruction est de 141 jours en 2022, alors qu'il atteignait 70 en 2019 et ne devrait pas dépasser 90 réglementairement.

Le rapporteur juge ainsi nécessaire de relever de 2 ETPT le plafond d'emplois du MNE.

Pire, **aucune autorisation d'engagement n'est prévue pour deux fonds cruciaux pour la mise en œuvre de la transition énergétique localement** : le premier est le fond de revitalisation des territoires, destiné à accompagner les fermetures des centrales à charbon initialement prévues d'ici 2022 et de la centrale nucléaire de Fessenheim réalisée en 2020 (40 M€ en 2020) ; le second est le fond d'accompagnement social des salariés de ces centrales à charbon (16,78 M€ en 2022).

Le rapporteur estime utile de relever le fonds de revitalisation des territoires de 30 M€.

- **Les crédits accordés à l'accompagnement de la transition énergétique sont de 3,35 Md€, soit une augmentation de 26,42 %.**

1. Le montant attribué à MaPrimeRénov' (MPR) atteint 2,45 Md€, en hausse de 44,12 %. Dans le même temps, les crédits prévus par le plan de relance s'élèvent à 213,0 M€ cette année, contre 565,6 M€ l'an passé, en baisse de 165,54 %. Un effet de périmètre explique donc cette évolution.

Le rapporteur rappelle que MPR présente un bilan encore inférieur au CITE. En effet, le CITE a permis d'allouer 1,9 Md€ à 1,4 M de ménages en 2018, contre 1,06 Md€ à 378 828 ménages pour MPR, soit une chute de 44,21 et de 72,94 % !

Le rapporteur observe que les objectifs n'ont pas été tenus. 53 500 primes ont été versées en 2020 et 378 828 en 2021, contre des objectifs de 200 000 et 500 000, soit des taux de réalisation de 26,75 et 75,77 %. Pour 2022, ce sont 331 786 qui ont été versées, en-deçà du second objectif.

Le rapporteur souligne que certains bénéficiaires sont peu pris en compte. En 2021, 3 619 propriétaires-bailleurs ont perçu l'aide, soit 0,95 % du total des versements, et 162 copropriétaires l'ont demandé, soit 0,02 % du total des demandes. Pour 2022, sur les 440 933 demandes, 15 003 visent les propriétaires-bailleurs et 48 les copropriétaires, soit des proportions de 3,40 et 0,01 %.

Le rapporteur constate que les conditions d'éligibilité sont limitées. En effet, l'article 15 de la LFI pour 2019 n'a autorisé l'attribution de cette prime en dehors de conditions de ressources que jusqu'au 31 décembre 2022. Les ménages intermédiaires doivent continuer à bénéficier de l'ensemble des travaux et ceux supérieurs d'un bouquet de travaux, selon un barème spécifique. En 2021, ces ménages ne représentaient que 16 % et 1 % des bénéficiaires, contre 62 % pour les ménages très modestes et 21 % pour ceux modestes : il faut poursuivre l'effort de massification.

Le rapporteur constate que le montant est limité par rapport aux besoins : les équipements éligibles et les forfaits prévus étant restreints, le montant de MPR est de 3 023 € en 2020.

À l'inverse, **le rapporteur se félicite du relèvement du plafond d'emplois de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), à 232 ETPT (+ 12,07 %), qu'il avait soutenu.**

Le rapporteur plaide pour garantir l'éligibilité de l'ensemble des ménages à MPR, un effort spécifique étant de surcroît attendu pour les propriétaires-bailleurs et les copropriétés.

2. Les crédits alloués au chèque énergie sont de 899 M€, en baisse de 6,57 %.

Le rapporteur constate que la généralisation du chèque énergie n'est pas encore réalisée. Si 5,8 M de ménages en sont bénéficiaires en 2022, le taux de consommation n'est que de 77,5 % sur cette même année, ce qui signifie que 4,5 M de ménages l'utilisent. Ce résultat est inférieur aux anciens tarifs sociaux, qui couvraient 4,8 M de ménages en 2017.

Le rapporteur observe que le montant du chèque énergie est trop faible. Hors revalorisation exceptionnelle de 100 € en 2022, ce montant s'établit entre 48 €, pour une personne seule dont le RFR est de plus de 7 700 €, et 277 €, pour un couple dont le RFR est inférieur à 5 600 €. C'est sans commune mesure avec les anciens tarifs sociaux, dont les montants, cumulables, s'étendaient entre 94 € à 325 €.

Enfin, **le rapporteur souligne les difficultés techniques pour l'utilisation du chèque énergie.** Les 31 000 personnes non assujetties en leur nom à la taxe d'habitation – en situation d'intermédiation locative ou déménageant en cours d'année – ne peuvent l'utiliser directement. Les droits liés à ce chèque – absence de frais de mise en service, d'enregistrement ou de rejet de paiement et abattement sur les frais de déplacement – sont peu opérants en l'absence d'un système de télétransmission, seul un système de pré-affectation ayant été institué. Enfin, le courrier d'accompagnement appelle à être simplifié, pour de meilleures intelligibilité et applicabilité.

Le rapporteur appelle à pérenniser la hausse exceptionnelle et à résoudre ces difficultés.

3. LE PROGRAMME 345 : UNE BAISSÉ DUE AUX PRIX DES ÉNERGIES

Avec 12 Md€, les crédits du programme 345 sont en baisse de 42,12 %, l'essentiel de cette diminution s'expliquant par la hausse des prix des énergies, qui réduit mécaniquement les CPSE aux fondements des dispositifs de soutien aux EnR. Bouleversés, ces crédits ne permettent pas d'atteindre les objectifs (*voir bilan ci-après*). Ceux relatifs à la chaleur doivent être relevés.

Quel bilan ?	Objectifs	Résultats
Énergies renouvelables	Au moins 33 % de la consommation en 2030, avec 40 pour l'électricité, 38 pour la chaleur, 15 pour le carburant et 10 pour le gaz	19,3 % de la consommation en 2021, avec 24,8 pour l'électricité, 23,3 pour la chaleur, 9,2 pour le carburant en 2020 et 0,89 pour le gaz en 2021
Biogaz injecté	6 TWh en 2023	4,4 TWh en 2021
Effacements	Au moins 6,5 GW en 2023	3,6 GW en 2021
Eolien en mer	1 GW par an de capacités installées d'ici 2024	Aucun résultat chiffré en 2021
Chaleur et froid	Multiplication par 5 de la quantité livrée	Multiplication par 2 de 2017 à 2020
Hydrogène décarboné	20 à 40 % de la consommation totale et industrielle d'ici 2030	Aucun résultat chiffré en 2021

A. UNE BAISSÉ POUR LE SOUTIEN AU RENOUVELABLE ET À LA COGÉNÉRATION

Les CSPE, qui sous-tendent les dispositifs de soutien aux EnR **compensent aux opérateurs un surcoût**, c'est-à-dire la différence entre une rémunération de référence et un prix de marché ; **aussi, toute hausse du prix de l'électricité, abaisse nécessairement les CSPE.**

Or, pour la première fois, les CSPE sont négatives : pour l'État, elles ne constituent plus des charges mais des recettes ; pour les opérateurs, le surcoût n'est plus compensé mais rétrocédé !

La situation est telle que la CRE a publié deux délibérations : celle de juillet, avec une hausse du prix de l'électricité de 122 €/MWh, évaluait le surcoût pour 2023 à - 882,9 M€ pour cette seule année et - 11,13 Md€ au total ; celle de novembre, avec une hausse de 322 €/MWh, a révisé ces montants à respectivement - 16,49 et - 32,67 Md€. Plus précisément, les CSPE liées aux EnR sont passées de - 12,15 à - 35,70 Md€ et celles induites par le bouclier tarifaire de 1,03 à 3,02 Md€.

Dans ce contexte, le rapporteur estime que les crédits soulèvent trois interrogations :

- **la première est savoir jusqu'où l'évolution du prix de l'électricité modifiera la prévision de budget**, car une évolution de 10 €/MWh de l'électricité représente 0,6 Md€.
- **la deuxième est de savoir dans quelle mesure la situation financière des opérateurs freinera l'essor des EnR**, car les rétrocessions annoncées auront nécessairement un impact sur leur trésorerie et leurs recettes et, *in fine*, sur leurs investissements.
- **la dernière est de savoir comment les gains seront utilisés par l'État**, car la tentation pourrait être d'allouer ces gains, liés à des dépenses structurelles et en totalité renouvelables, au financement du bouclier tarifaire, composé de dépenses conjoncturelles et pour partie fossiles. **Pour le rapporteur, c'est plutôt vers la relance du nucléaire qu'il faudrait flécher ces gains dans l'idéal** : les 35 Md€ de gains indiqués couvrent en effet les 2/3 du coût des 6 EPR2 !

Pour 2023, la CRE a évalué les CSPE liées aux EnR à - 18,57 Md€ pour l'électricité, - 756,1 M€ pour le biogaz et 157,5 M€ pour la cogénération. Cette tendance baissière s'explique, non seulement par l'effet prix précité, mais aussi par un effet volume, s'agissant des projets d'électricité (- 8,8 TWh), dont ceux de cogénération (- 1,9 TWh), qui pâtissent de retards et de surcoûts, imputables à une hausse des coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement. L'effet prix est, en revanche, contrebalancé par l'effet volume pour les projets de biogaz, dont la production (+ 4,5 TWh) et les installations (+ 150 unités) continuent de croître.

Le programme 345 ne reprend pas l'évaluation des CSPE de la CRE puisque, si le montant prévu pour l'électricité est nul, il est de 34,45 M€ pour le biogaz et de 376,75 M€ pour la cogénération. De plus, il prévoit un soutien à l'hydrogène, dépourvu d'autorisation d'engagement.

Le rapporteur déplore le manque de cohérence, de lisibilité et de fiabilité des crédits.

Charges (en M€)	Constatées 2021	Prévues 2022	Prévues 2023	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
ENR électriques	4 800,20	- 11 428,00	- 18 567,10	62,47 %	- 486,80 %
Dont photovoltaïque	2 706,20	- 724	- 2 744,00	279,01 %	- 201,40 %
Dont éolien terrestre	1 327,40	- 8 883,10	- 12 773,30	43,79 %	- 1062,28 %
Biogaz injecté	383,30	- 112,20	- 756,10	573,89 %	- 297,26 %
Cogénération	669	286	157,50	- 44,93 %	- 76,46 %

Pour autant, la crise énergétique n'efface pas le besoin d'un soutien financier. Ainsi, l'éolien représente toujours 54,79 % de la production soutenue et le photovoltaïque 25,57 %.

Cette crise est même de nature à ralentir l'essor des énergies renouvelables. Si la puissance s'établit à 59,78 GW pour l'électricité renouvelable (+ 6,23 %) et la production à 4,4 TWh pour le biogaz injecté (+ 95,95 %) en 2021, le contexte est aujourd'hui plus difficile.

Le rapporteur appelle à un suivi au long cours de l'évolution du parc d'EnR soutenu.

	Production soutenue		Puissance soutenue		Coût d'achat unitaire	
	En TWh	Évolution à 1 an	En GW	Évolution à 1 an	En €/MWh	Évolution à 1 an
Hydraulique	3,8	- 18,42 %	9,3	+ 745,45 %	121,1	+ 44,34 %
Photovoltaïque	16,8	+ 5,36 %	3,5	- 76,51 %	2,1	- 99,23 %
Éolien terrestre	33,3	+ 3,00 %	8	- 46,31 %	114,9	+ 26,82 %
Éolien en mer	2,7	+ 81,48 %	0	- 100,00 %	669,5	
Biogaz	2,3	- 8,70 %	0,5	+ 25,00 %	3,6	- 97,89 %
Biomasse	2,6	- 11,54 %	12,6	+ 2420,00 %	127,1	- 14,18 %
Cogénération	4,2	- 40,48 %	2,1	- 8,70 %	99,5	- 55,70 %
Total	65,7	- 0,15 %	37,8	+ 7,39 %	186,6	+ 26,25 %

B. UNE HAUSSE POUR LE SOUTIEN AUX TERRITOIRES ET AUX MÉNAGES

Pour 2023, la CRE a évalué les autres CSPE à 2,48 Md€ pour les zones non interconnectées (ZNI), c'est-à-dire les 14 zones non reliées au réseau d'électricité dit métropolitain continental, **72 M€ pour les effacements de consommation et 43,9 M€ pour les dispositifs sociaux**. Cette tendance haussière s'explique, dans le premier cas, par la hausse du coût des énergies fossiles et le dynamisme des projets d'énergies renouvelables, dans le deuxième, par l'application de l'appel d'offres « Effacement 2022 » et le lancement de celui « Effacement 2023 » et, dans le dernier, par l'augmentation des charges du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) liées aux personnes en situation de précarité énergétique (25,5 M€, + 5,08 %). **Quant au bouclier tarifaire, il est estimé 3,02 Md€, dont - 296 M€ pour l'électricité et 3,32 Md€ pour le gaz.**

Le programme 345 ne reprend pas non plus l'évaluation des CSPE de la CRE puisqu'il prévoit 18,9 Md€ pour le bouclier tarifaire, dont 12,72 Md€ pour l'électricité et 6,24 Md€ pour le gaz. En outre, il prévoit un soutien au carburant, lui aussi dépourvu d'autorisation d'engagement.

Le rapporteur réitère sa critique sur les crédits et appelle au suivi du bouclier tarifaire.

Charges (en M€)	Constatées 2021	Prévues 2022	Prévues 2023	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
Dispositifs sociaux	29	36,30	43,90	20,94 %	51,38 %
Effacements	13,10	86,60	72	- 16,86 %	449,62 %
Soutien aux ZNI	2 042,30	2 549,20	2 478	- 2,79 %	21,33 %

Quid du Fonds chaleur renouvelable ?

Entre 2009 et 2021, le **Fonds chaleur renouvelable a soutenu 6 566 projets**, pour un montant de 2,89 Md€ ; il a permis de relever la production de chaleur renouvelable de 38,9 TWh/an. **En 2021, ce fonds a aidé 652 installations**, pour un montant de 1,4 Md€. **Son coût est demeuré limité à 5,22 €/MWh en moyenne.** En termes de production, **les principaux domaines de soutien sont le biogaz (40,40 %), la biomasse (38,80 %), le biogaz (28,50 %), la géothermie (9,90 %) et les ordures ménagères (6,70 %).**

De plus, l'Ademe a reçu 1,4 Md€, dans le cadre du plan de relance, et 7,85 Md€, dans le cadre du plan d'investissement. **Un Fonds pour la décarbonation de l'industrie, doté de 1,2 Md€, a été mis en œuvre.** Entre 2020 et 2022, 6 000 structures ont été aidées par l'Ademe via le plan de relance. À elle seule, la décarbonation de l'industrie représente 480 M€ pour les processus et 285 M€ pour la chaleur.

Le rapporteur relève que le Fonds chaleur renouvelable n'atteint pas encore ses objectifs, l'Ademe plaidant pour « *atteindre d'ici 2023 un rythme de 8 TWh/an de nouvelles capacités de production aidées* ».

S'il salue le relèvement à 520 M€ (+ 48,57 %) des crédits de ce fonds, qu'il avait appuyé, le rapporteur constate que ce niveau est toujours inférieur aux besoins, l'Ademe ayant précisé que « *le portefeuille de projets dépasse les 600 M€* » appelant ainsi à « *une hausse de l'ordre de 100 M€* ».

S'étant inquiété d'un afflux de projets l'an dernier, **le rapporteur salue aussi le rehaussement de la subvention de l'Ademe à 700 M€ (+ 16,94 %) et de son plafond d'emplois à 966 ETPT (+ 10,27 %).**

Le rapporteur appelle à poursuivre dans cette voie, en relevant de 80 M€ le Fonds chaleur renouvelable.

4. LES AUTRES SOURCES BUDGÉTAIRES : UNE APPLICATION DIFFICILE

Les autres crédits « Énergie » connaissent une application difficile, qui doit être corrigée. Ceux engagés par le plan de relance ne dépassent pas 2,15 Md€, soit 15,85 % des autorisations, et ceux du plan d'investissement 3,1 Md€, soit 25,83 %. De plus, si le compte d'affectation spéciale Fonds d'aide à l'électrification rurale (CAS FACE) est un excédent, celui-ci est capté par l'État.

A. LE PLAN « FRANCE RELANCE » : DES CRÉDITS À PÉRENNISER

13,56 Md€ ont été alloués à la transition énergétique par le plan de relance, en septembre 2020, sur un total de 110 Md€. **En 2023, les crédits s'élèvent à 2,15 Md€, soit 15,85 % de ceux prévus :** 982,6 M€ pour la rénovation énergétique, 394,7 M€ pour la mobilité propre, 410 M€ pour l'hydrogène, 288 M€ pour la décarbonation l'industrie, 48 M€ pour les combustibles solides de récupération et 24,4 M€ pour le nucléaire.

Si le rapporteur salue l'effort, il exprime sa préoccupation. Tout d'abord, il relève la complexité de la maquette budgétaire. De plus, l'énergie nucléaire ne représente que 470 M€, soit 3,46 % du total. Certaines EnR – l'hydroélectricité, les biocarburants, biogaz – ne sont pas soutenues. Enfin, les crédits s'achèvent en 2023, laissant en suspens le financement d'investissements structurants, dont les aides à la rénovation énergétique et les appels d'offres en matière d'hydrogène.

Le rapporteur plaide pour conforter ce plan et lui trouver un substitut l'an prochain.

B. LE PLAN « FRANCE 2030 » : DES CRÉDITS À APPLIQUER

12 Md€ ont été alloués à la transition énergétique par le plan d'investissement, d'octobre 2021, sur un total de 30 Md€. En 2023, les crédits atteignent 3,1 Md€, soit 25,83 % de ceux promis : 2,36 Md€ pour les investissements (industrie, véhicules, EnR et nucléaire), 700 M€ pour les entreprises (avions, EnR et batteries) et 220 M€ pour la recherche (hydrogène et nucléaire).

Ici encore, le rapporteur exprime son intérêt et sa préoccupation. Ainsi, il relève la faiblesse de l'évaluation préalable. De plus, l'énergie nucléaire ne représente que 1 Md€, soit 8,33 % du total. Les 450 M€ alloués au SMR Nuward doivent être relevés à la hauteur des projets concurrents et les 550 M€ attribués aux réacteurs de rupture étendus aux différentes technologies – la fusion et la fission – et à l'ensemble du cycle – les combustibles et les déchets. C'est d'autant plus crucial que l'activité nucléaire du CEA est en baisse 30 M€ de 2020 à 2023, après une baisse de 70 M€ de 2017 à 2021 ! S'agissant du soutien à l'hydrogène, il doit bénéficier en priorité à celui nucléaire et surtout être complété : si 1,7 Md€ sont attribués aux projets européens, 1,6 Md€ sont manquants ! Enfin, le soutien aux transports doit intégrer les biocarburants et celui aux technologies le biogaz.

Le rapporteur appelle à compléter ce plan, pour en faire le levier de la relance du nucléaire.

C. LE CAS FACÉ : UN OUTIL TERRITORIAL À CONFORTER

Le CAS est stable avec 360 M€, dont 351,5 M€ pour le programme 793 *Électrification rurale* et 8,4 M€ pour le programme 793 *Opérations dans les ZNI*. Le premier est en baisse de 0,57 % et le second en hausse de 30,77 %. 50 M€ proviennent du plan de relance, dont 5,5 M€ pour 2023.

Un excédent, de 17 M€, est reversé au budget général ; or, pour la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), le CAS devrait au contraire être « revalorisé de 6 % ». Pire, **sa raison d'être est interrogée**, car un nouveau fonds d'accélération est doté de 1,5 Md€...

Le rapporteur entend abonder le CAS de 20 M€, pour utiliser l'excédent et suivre l'inflation.

Que penser de la nationalisation du groupe EDF ?

Prévue par la LFR d'août dernier, **la nationalisation du groupe EDF mobilise 12 Md€.** Elle doit faire porter la part de l'État de 84 à 100 %, à l'issue d'une offre publique d'achat, le prix étant de 12 € par action.

Le rapporteur prend acte de la nationalisation, qui ne résout pas les difficultés financières du groupe : avec une dette de 43 Md€, il doit réaliser de lourds investissements (65 Md€ pour le Grand Carénage, 52 Md€ pour les 6 EPR2, 12 Md€ pour l'EPR de Flamanville et 10 Md€ par an pour la transition énergétique).

Cette nationalisation n'éteint pas les besoins réglementaires du groupe : la révision de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique et la résolution du contentieux sur les concessions hydroélectriques.

Le rapporteur appelle à répondre à ces difficultés et besoins, en associant les parlementaires.

POUR EN SAVOIR +

- Avis de la commission sur les projets de loi de finances (PLF) pour 2021 et 2022



Sophie Primas
Présidente
Sénateur des Yvelines
(Les Républicains)



Daniel Gremillet
Rapporteur
Sénateur des Vosges
(Les Républicains)

Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

