

N° 141

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME II

### ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES (ÉNERGIE)

Par M. Bruno SIDO,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LES COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » ET PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L’ÉNERGIE » : DES DÉPENSES DE SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES DYNAMIQUES DONT LE COÛT PÈSE SUR LES MÉNAGES</b> .....	9
<b>A. UN SOUTIEN CROISSANT AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES QUI ALOURDIT LA FACTURE ÉNERGÉTIQUE DES MÉNAGES</b> .....	11
1. <i>Des dépenses de soutien aux énergies renouvelables tirées par l’augmentation des         capacités installées et par la baisse des prix de marché</i> .....	12
a) Les énergies renouvelables électriques .....	12
b) L’injection de biométhane dans les réseaux .....	14
c) L’effacement de consommation électrique .....	15
2. <i>Un apurement progressif de la dette contractée à l’égard d’EDF</i> .....	16
3. <i>Une facture qui s’alourdit encore pour les ménages en l’absence de compensation du         relèvement de la taxe carbone</i> .....	18
a) Un financement désormais assuré en intégralité par la fiscalité sur les énergies les plus carbonées .....	18
b) Mais une absence de compensation contraire à la loi qui alourdit encore les prélèvements sur les consommateurs d’énergie .....	21
4. <i>Des modalités de financement de la transition énergétique toujours aussi floues</i> .....	24
<b>B. LES AUTRES CHARGES DE SERVICE PUBLIC : DES SURCOÛTS LIÉS À LA PÉRÉQUATION TARIFAIRE EN BAISSSE ET DES DÉPENSES SOCIALES EN HAUSSE</b> .....	26
1. <i>Péréquation tarifaire : une facture contenue grâce à l’anticipation d’un moindre recours         aux moyens thermiques</i> .....	26
2. <i>Lutte contre la précarité énergétique : une expérimentation du chèque énergie aux         premiers résultats encourageants</i> .....	27
3. <i>Un soutien aux installations de cogénération dont les modalités évoluent</i> .....	30
4. <i>Des frais de support liés à la dette contractée auprès d’EDF</i> .....	31
5. <i>Un budget du Médiateur national de l’énergie en baisse</i> .....	32
<b>II. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » : DES CRÉDITS CONCENTRÉS SUR L’ACCOMPAGNEMENT DES ANCIENS MINEURS ET DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES MAIS INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES</b> .....	33
<b>A. UNE BAISSSE DES CRÉDITS DE DE L’APRÈS-MINES EN LIGNE AVEC L’ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE</b> .....	34
1. <i>Budget de l’après-mines : une contraction des dépenses cohérente avec la baisse régulière         du nombre des bénéficiaires</i> .....	34
a) Les dispositions sociales .....	34
b) Les dépenses de réhabilitation et de reconversion des anciens bassins miniers .....	36
2. <i>Lutte contre le changement climatique : vers une stabilisation des crédits dédiés à la         surveillance de la qualité de l’air</i> .....	37
3. <i>Politique de l’énergie : un intitulé trompeur pour des dépenses très limitées et disparates</i> .....	39

---

<b>B. DES DÉPENSES FISCALES MOBILISÉES POUR SOUTENIR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS ET LA COMPÉTITIVITÉ DES INDUSTRIES GRANDES CONSOMMATRICES D'ÉNERGIE .....</b>	<b>40</b>
1. <i>Une dépense fiscale en faveur des industries grandes consommatrices d'énergie tirée par la montée en charge de la composante carbone .....</i>	<i>42</i>
a) Les taux réduits de taxes intérieures de consommation .....	42
b) Des dispositifs de soutien multiples .....	43
2. <i>Un crédit d'impôt pour la transition énergétique qui fonctionne à plein mais dont l'évaluation fait toujours défaut .....</i>	<i>46</i>
a) Un crédit d'impôt qui semble avoir atteint son régime de croisière... ..	46
b) ... mais dont l'évaluation est plus que jamais nécessaire .....	47
c) Le cumul avec l'éco-prêt à taux zéro .....	48
<b>LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE.....</b>	<b>50</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>53</b>
<b>Liste des personnes auditionnées .....</b>	<b>63</b>

Mesdames, Messieurs,

Avec l'intégration des charges et des recettes de la « contribution au service public de l'électricité » (CSPE) dans le budget de l'État votée en fin d'année dernière, le périmètre des crédits consacrés à l'énergie, dont votre commission des affaires économiques se saisit chaque année pour avis, s'est **considérablement élargi**, dans son volume comme dans ses finalités.

Au-delà du champ traditionnel des crédits du programme 174 dédiés à l'accompagnement des anciens mineurs, des dépenses fiscales associées ou du compte d'affectation spéciale (CAS) pour l'électrification rurale, le Parlement est désormais conduit à examiner **les dépenses de soutien aux énergies renouvelables**, retracées dans le CAS « Transition énergétique », **et les autres charges de service public de l'énergie** (péréquation tarifaire, tarifs sociaux, soutien à la cogénération, ...) regroupées au sein du nouveau programme 345.

Si la budgétisation de ces charges est un progrès, **le rôle du Parlement restera toutefois très limité** tant l'évolution de ces dépenses, très largement contraintes, lui échappe.

**Les subventions aux énergies renouvelables électriques progresseront à nouveau, en 2017, à un rythme soutenu** (+ 19 % sur un an et + 34 % sur deux ans, à 5,6 milliards d'euros), **signe que la transition énergétique est bien en marche mais qu'elle a un coût.**

Pour équilibrer le CAS « Transition énergétique », le Gouvernement a finalement proposé à l'Assemblée nationale, à l'issue de discussions engagées avec la Commission européenne, **une alimentation exclusive par une fraction des taxes intérieures de consommation sur le pétrole et le charbon** (TICPE et TICC), la totalité de la CSPE étant désormais reversée au budget général.

Il reste que, contrairement à ce qu'exigent pourtant les lois « Grenelle I » et « Transition énergétique », **la hausse de la « taxe carbone »** intégrée à la fiscalité sur les énergies fossiles **ne sera pas intégralement compensée** en 2017 par la baisse d'autres prélèvements.

Même en admettant l'idée défendue par le Gouvernement, qui est en soi déjà contestable, d'une compensation par l'annulation d'une autre hausse prévisible *via* la stabilisation de la CSPE à son niveau de 2016, ce sont **entre 196 et 440 millions d'euros de prélèvements supplémentaires** qui pèseront sur la facture énergétique des consommateurs en 2017 – et plus encore en 2018 et 2019 – et qui s'ajoutent à l'explosion de la CSPE déjà subie par le passé.

De même, **l'exclusion des produits issus de la biomasse** du relèvement de la taxe carbone, lui aussi prévu par la loi, n'est toujours pas effective et le Gouvernement annonce y réfléchir pour 2018. Or, si les problèmes de traçabilité sont réels, ils ne semblent pas insurmontables.

En outre, les montages retenus pour financer certaines actions liées à la transition énergétique – « fonds de financement » et « enveloppe spéciale transition énergétique » (ESTE) – s'avèrent **particulièrement complexes, voire opaques et, surtout, bien en-deçà des besoins**, ou même des annonces initiales du Gouvernement (500 millions d'euros, dont 250 millions d'avances de la Caisse des dépôts et consignations à régulariser en « collectif », au lieu du milliard et demi promis).

En matière de **lutte contre la précarité énergétique**, les premiers résultats de l'expérimentation du chèque énergie dans quatre départements s'avèrent **encourageants**, avec une hausse de 37 % des bénéficiaires par rapport aux tarifs sociaux, même si le nouveau dispositif, qui suppose une démarche active du bénéficiaire pour son affectation, **nécessitera un accompagnement important**.

Dernier élément notable, **les dépenses fiscales** atteindront en 2017 **2,7 milliards d'euros**, dont 1,7 milliard pour le seul « crédit d'impôt pour la transition énergétique » (CITE) – ce qui en fait la 11<sup>e</sup> dépense fiscale la plus coûteuse de la Nation – et 550 millions pour les taux réduits en faveur des industries grandes consommatrices d'énergie. Ces deux postes expliquent à eux seuls la **forte dynamique** des dépenses observée depuis deux ans : + 1 milliard en 2016 et encore + 200 millions attendus en 2017.

À cet égard, votre rapporteur **approuve la demande d'évaluation du CITE** votée à l'Assemblée nationale cette année, qui s'avère d'autant plus nécessaire que la baisse du nombre de bénéficiaires observée en 2015 interpelle. Dans une moindre mesure, **une évaluation globale de la cohérence** des diverses mesures adoptées ces trois dernières années pour préserver la compétitivité des **industries intensives en énergie** – qui représentent au total **près d'1,5 milliard d'euros de soutien** – serait également bienvenue, le cas échéant pour aller au-delà si cela s'avérait nécessaire.

Plus globalement, ce budget s'inscrit dans le « *manque de vision stratégique* » justement souligné par le rapporteur spécial de la mission et dont on peut citer deux exemples parmi tant d'autres :

- l'annonce présidentielle, en janvier, d'un **prix plancher du carbone** pour la production électrique nationale, limité ensuite aux seules centrales charbon avant d'être finalement abandonné, alors que les difficultés posées par une telle fixation unilatérale étaient identifiées dès l'origine ;

---

**- l'inconséquence de la « programmation pluriannuelle de l'énergie » (PPE), censée décliner opérationnellement les objectifs de la loi « Transition énergétique » mais qui ne dit rien sur la façon dont on réduirait la part du nucléaire à 50 % de la production électrique en moins de dix ans désormais, ce que votre commission comprend fort bien pour avoir dénoncé le caractère irréaliste de cet objectif mais qui n'est, du point de vue du Gouvernement, guère cohérent.**

**Au cours de sa réunion du 9 novembre 2016 - et dans l'attente de l'audition de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer le 23 novembre prochain -, la commission des affaires économiques a réservé son avis 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 ».**



---

## I. LES COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » ET PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » : DES DÉPENSES DE SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES DYNAMIQUES DONT LE COÛT PÈSE SUR LES MÉNAGES

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » et le programme 345 « Service public de l'énergie » sont **la traduction budgétaire de la réforme de la fiscalité énergétique** intervenue en loi de finances rectificative pour 2015<sup>1</sup>.

Cette réforme a consisté, pour l'essentiel<sup>2</sup>, à :

- **intégrer la contribution au service public de l'électricité (CSPE) au budget de l'État**<sup>3</sup>, en logeant les charges liées à la transition énergétique au sein du CAS et les autres charges de service dans le budget général ;

- **sécuriser juridiquement la CSPE**, en la fusionnant avec la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)<sup>4</sup> dont la conformité au droit européen était mieux assurée ;

- enfin, **élargir l'assiette du financement des énergies renouvelables** en affectant au CAS, à partir de 2017, une partie des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles.

En raison d'une **montée en charge progressive du dispositif** liée au décalage de perception dans l'année des nouvelles recettes, seules 79,7 % des charges couvertes par l'« ancienne » CSPE et 75 % de celles financées par la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG) figurent dans le budget 2016, les dépenses restantes étant couvertes par les circuits résiduels des anciennes taxes. À compter de 2017 en revanche, la totalité des charges sont retracées dans le CAS et dans le programme budgétaire, ce qui explique une grande partie des variations de crédits présentées dans le tableau ci-après<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, art. 5 et 14.

<sup>2</sup> Ne sont pas évoquées ici les mesures particulières relatives à la fiscalité des carburants.

<sup>3</sup> La même rebudgétisation est effectuée pour la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG) et la contribution biométhane, qui sont intégrées à la taxe intérieure sur la consommation finale de gaz naturel (TICGN).

<sup>4</sup> Renommée à cette occasion « contribution au service public de l'électricité ».

<sup>5</sup> Le cas échéant, des précisions sont apportées dans les développements ultérieurs.

S'agissant du CAS, les 2,6 milliards d'euros de dépenses supplémentaires constatées en 2017 sont ainsi liés, pour 1,1 milliard (43 %), à **l'extension de la réforme en année pleine** et, pour 1,5 milliard (57 %), à **l'accroissement des charges à financer** entre 2016 et 2017, dont plus de 900 millions au titre du soutien aux EnR (35 %) et un peu moins de 600 millions au titre des engagements financiers passés (22 %).

Compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (en euros)	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2016	2017	2016	2017
<b>764 - Soutien à la transition énergétique</b>				
Soutien aux énergies renouvelables électriques	3 633 000 000	5 630 300 000 +55 %	3 633 000 000	5 630 300 000 +55 %
Soutien à l'effacement de consommation électrique	0	0	0	0
Soutien à l'injection de biométhane	17 000 000	49 900 000 +193,5 %	17 000 000	49 900 000 +193,5 %
<b>765 - Engagements financiers liés à la transition énergétique</b>				
Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité	194 000 000	1 228 000 000 +533 %	194 000 000	1 228 000 000 +533 %
Versement au profit du budget général correspondant aux montants des remboursements et dégrèvements au titre de la TICFE	0	0	0	0
Versements au profit de la CDC correspondant à des remboursements partiels de CSPE	530 000 000	75 000 000 -85,8 %	530 000 000	75 000 000 -85,8 %
<b>Total</b>	<b>4 374 000 000</b>	<b>6 983 200 000</b> <b>+59,7 %</b>	<b>4 374 000 000</b>	<b>6 983 200 000</b> <b>+59,7 %</b>

Programme 345 « Service public de l'énergie » (en euros)	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2016	2017	2016	2017
Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 072 700 000	1 380 300 000 +28,7 %	1 072 700 000	1 380 300 000 +28,7 %
Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	316 100 000	496 900 000 +57,2 %	316 100 000	496 900 000 +57,2 %
Soutien à la cogénération	468 200 000	565 600 000 +21,4 %	468 200 000	565 600 000 +21,4 %
Compensation carbone	93 000 000	- <sup>1</sup>	93 000 000	-
Frais de support	93 900 000	99 870 000 +6,4 %	93 900 000	99 870 000 +6,4 %
Médiateur de l'énergie	5 700 000	5 330 000 -6,5 %	5 700 000	5 330 000 -6,5 %
<b>Total</b>	<b>2 049 600 000</b>	<b>2 548 000 000</b> <b>+24,3 %</b>	<b>2 049 600 000</b>	<b>2 548 000 000</b> <b>+24,3 %</b>
<b>Total CAS + programme 345</b>	<b>6 423 600 000</b>	<b>9 531 200 000</b> <b>+48,4 %</b>	<b>6 423 600 000</b>	<b>9 531 200 000</b> <b>+48,4 %</b>

Sources : projets annuels de performances des projets de loi de finances rectificative pour 2015 et de finances pour 2017

### A. UN SOUTIEN CROISSANT AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES QUI ALOURDIT LA FACTURE ÉNERGÉTIQUE DES MÉNAGES

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

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

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

<sup>1</sup> La « compensation carbone » est transférée pour 2017 sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » (cf. infra les mesures de soutien en faveur des industries fortement consommatrices d'énergie).

## 1. Des dépenses de soutien aux énergies renouvelables tirées par l'augmentation des capacités installées et par la baisse des prix de marché

### a) Les énergies renouvelables électriques

Selon les évaluations de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)<sup>1</sup> reprises par le Gouvernement, **les dépenses de soutien aux EnR électriques<sup>2</sup> resteront très dynamiques** en 2017 pour atteindre **plus de 5,6 milliards d'euros** (5 629,3), soit une hausse de 19 % sur un an (+ 915 millions) et de 34 % sur deux ans (+ 1,4 milliard), pour une production soutenue d'environ 48 TWh, soit environ 9 % de la production d'électricité nationale.

### Évolution des dépenses de soutien aux énergies renouvelables électriques

Charges (en millions d'euros)	Constatées en 2015	Prévisionnelles mises à jour pour 2016	Prévisionnelles pour 2017	Évolution sur 1 an	Évolution sur 2 ans
<b>Total EnR électriques</b>	<b>4 198,8</b>	<b>4 714,7</b>	<b>5 629,3</b>	<b>+19 %</b>	<b>+34 %</b>
<i>dont photovoltaïque</i>	2 622,4	2 724,6	3 102,9	+14 %	+18 %
<i>dont éolien</i>	1 029,5	1 189,3	1 507,0	+27 %	+46 %
<i>dont autres EnR</i>	553,9	806,2	1 019,4	+26 %	+84 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

Deux facteurs principaux expliquent la hausse des charges :

- **l'augmentation des capacités installées**, qui ne faiblit pas : ainsi, la progression du parc de production d'électricité renouvelable a atteint 728 MW au deuxième trimestre 2016<sup>3</sup> - soit la plus forte évolution trimestrielle depuis quatre ans - et 2 140 MW sur une année glissante, tandis que 14 187 MW étaient en attente de raccordement au 30 juin<sup>4</sup> ;

<sup>1</sup> Dans le nouveau dispositif, la CRE reste chargée de l'évaluation des charges de service public de l'énergie, qui fait l'objet d'une délibération annuelle (en l'espèce la délibération du 13 juillet 2016 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2017). En revanche, la CRE n'intervient plus dans les opérations de recouvrement et de compensation aux opérateurs, respectivement assurées par les douanes et par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour le compte de l'État.

<sup>2</sup> Contrats d'achat ou contrats offrant un complément de rémunération, conclus à guichet ouvert ou à l'issue d'un appel d'offres.

<sup>3</sup> Dont 551 MW pour les seules filières éolienne et solaire.

<sup>4</sup> Source : panorama de l'électricité renouvelable au 30 juin 2016, RTE, SER, Enedis et ADEeF.

- **la baisse des prix de marché de gros de l'électricité**<sup>1</sup>, qui augmente mécaniquement le différentiel à couvrir entre prix de marché et prix garantis ; cette baisse a été particulièrement marquée début 2016 (jusqu'à moins de 26 €/MWh pour les prix en base à un an) et les prix ont ensuite oscillé entre 30 et 40 €/MWh, soit un niveau qui reste inférieur, par exemple, aux 42 € de l'ARENH<sup>2</sup>.

En 2017, le soutien sera concentré à **55 % sur la filière photovoltaïque** – qui ne représente pourtant que 19,4 % de la production soutenue<sup>3</sup> (9,4 TWh) – et à **27 % sur la filière éolienne** (pour 51,7 % de la production soutenue, soit 25 TWh).

#### Tarifs d'achat prévisionnels moyens<sup>4</sup> des principales filières

	Tarifs d'achat prévisionnels moyens en 2017	Évolution par rapport aux tarifs 2016	Hypothèse de développement du parc en 2017
<b>Éolien</b>	90,2 €/MWh	+1,8 % <sup>5</sup>	1 008 MW
<b>Photovoltaïque</b>	<b>356,9 €/MWh</b>	-3,0 %	790 MW
<b>Biogaz</b>	168,7€/MWh	nc	36 MW
<b>Centrales d'incinération</b>	54,8€/MWh	nc	20 MW
<b>Biomasse</b>	145,0 €/MWh	nc	12 MW
<b>Hydraulique</b>	74,3€/MWh	nc	≈10 MW
<b>Cogénération<sup>6</sup></b>	125,7 €/MWh	nc	nc

Source : CRE, annexe 1 de la délibération du 13 juillet 2016 susmentionnée, à partir des hypothèses fournies et justifiées par EDF

<sup>1</sup> Dont les causes sont désormais bien connues : stagnation de la demande (liée à une croissance économique faible, une moindre consommation industrielle et une meilleure efficacité énergétique), augmentation de l'offre (avec l'arrivée de nouvelles capacités renouvelables subventionnées) et baisse des cours du charbon et du gaz (en raison du développement des hydrocarbures de schiste aux États-Unis).

<sup>2</sup> Soit le prix de l'« accès régulé à l'électricité nucléaire historique » auquel EDF est tenu de proposer une quantité déterminée de sa production à ses concurrents.

<sup>3</sup> Ce qui illustre le poids encore important des contrats passés conclus à des prix très élevés. En 2014, la CRE rappelait ainsi que le parc photovoltaïque installé à fin 2013 représenterait le quart des 100 milliards de surcoûts cumulés entre 2014 et 2025 (source : la contribution au service public de l'électricité : mécanisme, historique et prospective, CRE, octobre 2014).

<sup>4</sup> Pour EDF en métropole continentale.

<sup>5</sup> Évolution par rapport à 2015, sous l'effet de l'indexation.

<sup>6</sup> Cogénération sous obligation d'achat (installations de moins de 12 MW).

Ainsi, malgré la baisse importante des prix d'achat observée dans le cadre des derniers appels d'offres<sup>1</sup>, les surcoûts moyens associés à la filière photovoltaïque sont encore **notablement plus élevés** que ceux des autres filières.

En outre, à compter de 2017 et en application de l'article 22 du présent projet de loi de finances, **le coût des études techniques** préalables au lancement des appels d'offres EnR, jusqu'à présent imputé sur le budget général, sera désormais couvert par le CAS, à hauteur d'1 million d'euros l'an prochain.

Enfin, on notera **le démarrage très progressif du complément de rémunération**, nouveau mécanisme de soutien de type « prime + marché »<sup>2</sup> créé par la loi « Transition énergétique » en application des lignes directrices européennes, qui s'explique notamment par le fait que seules certaines filières et installations (au-delà d'une puissance installée supérieure à 500 kW pour l'essentiel) sont concernées – même si l'exemption de la filière éolienne terrestre doit prochainement disparaître<sup>3</sup> –, par les dispositions transitoires prévues par la loi pour basculer d'un régime à l'autre, par le fait que les modalités d'application du dispositif doivent encore être déclinées par filière dans des arrêtés tarifaires ou, tout simplement, par les délais avant raccordement au réseau des nouveaux projets éligibles.

Ainsi, selon les prévisions d'EDF reprises par la CRE, le complément de rémunération ne devrait occasionner que **5,6 millions d'euros** de charges en 2017, pour trois filières concernées : hydraulique (3,1 millions), photovoltaïque (2,4) et cogénération (0,2).

*b) L'injection de biométhane dans les réseaux*

L'injection de biométhane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel permet de valoriser des déchets<sup>4</sup> avec un **très haut rendement énergétique** (de l'ordre de 90 % de l'énergie valorisée, contre 30 % à 40 % pour la production simple d'électricité).

Pour aider à son développement, et contribuer ainsi à l'atteinte de l'objectif fixé par la loi « Transition énergétique » de 10 % d'EnR dans la consommation de gaz en 2030, **deux dispositifs de soutien** sont mis en œuvre depuis 2011 : un tarif d'achat garanti, financé par le présent CAS, et

---

<sup>1</sup> 134,8 €/MWh par exemple pour les 80,2 MW attribués en décembre 2015 dans le cadre de la deuxième tranche de l'appel d'offres pour développer les installations photovoltaïques de moyenne puissance (entre 100 et 250 kWc).

<sup>2</sup> C'est-à-dire d'une prime versée aux producteurs en complément de la valorisation de leur production sur les marchés et destinée à mieux intégrer les énergies renouvelables au marché.

<sup>3</sup> Bien que les tarifs d'achat éolien aient été validés par la Commission européenne en 2014 pour une durée de dix ans, la Commission considère que la réforme de la CSPE, en ce qu'elle modifie le cadre de soutien des EnR, justifie une remise à plat du dispositif et un basculement vers le complément de rémunération qui pourrait s'appliquer dès 2017.

<sup>4</sup> Déchets d'origine agricole, déchets ménagers, déchets de l'industrie agroalimentaire ou de boues de stations d'épuration.

une valorisation des garanties d'origine (venant en déduction des surcoûts d'achat).

Si les volumes concernés restent encore faibles, **la filière est particulièrement dynamique** : le nombre d'installations devrait passer d'une seule en 2012 à 74 en 2017 et les surcoûts d'achat devraient être multipliés par 7 entre 2015 et 2017, à **49,9 millions d'euros**.

#### Le soutien à l'injection de biométhane dans les réseaux

	2015	2016	2017	2018	2023
		(prévisions)		(objectifs PPE)	
<b>Obligation d'achat biométhane</b> (en millions d'euros)	7,1	20,9	49,9	-	-
<b>Nombre d'installations</b>	15	29	74	-	-
<b>Quantité injectée</b> (en TWh)	nc	nc	0,6	1,7	8

Source : CRE, annexe 1 de la délibération du 13 juillet 2016 et programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

\*

Au total, en 2017, le soutien aux EnR – électricité et gaz confondus – représentera **71 % des charges de service public de l'énergie** (soit **5,7 milliards d'euros**), contre 17 % pour la péréquation tarifaire, 6 % pour le soutien à la cogénération et 5 % pour les dispositifs sociaux<sup>1</sup>. Pour illustrer la dynamique observée sur les quinze dernières années, on rappellera qu'en 2003, les EnR ne comptaient que pour 10 % des charges de service public de l'électricité, à 0,2 milliard d'euros.

#### c) L'effacement de consommation électrique

Pour développer les capacités d'effacement de consommation électrique – qui doivent permettre, à la fois, d'aider à gérer les pointes de consommation et l'intermittence des EnR, et de générer des économies d'énergie –, la loi « Transition énergétique » a prévu **l'organisation d'appels d'offres**<sup>2</sup> que le CAS a vocation à financer.

Initialement prévus pour l'année 2017, ces appels d'offres **ne seront finalement lancés qu'en 2018**<sup>3</sup>, ce qui explique qu'aucun crédit ne soit inscrit

<sup>1</sup> Et moins de 1 % pour les charges liées aux contrats d'achat en métropole continentale hors EnR. Source : CRE, délibération du 13 juillet 2016.

<sup>2</sup> En remplacement de la prime versée aux opérateurs d'effacement et des appels d'offres prévus par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi « NOME ».

<sup>3</sup> Ce délai supplémentaire étant notamment lié au dialogue engagé avec la Commission européenne pour garantir la robustesse juridique du nouveau cadre.

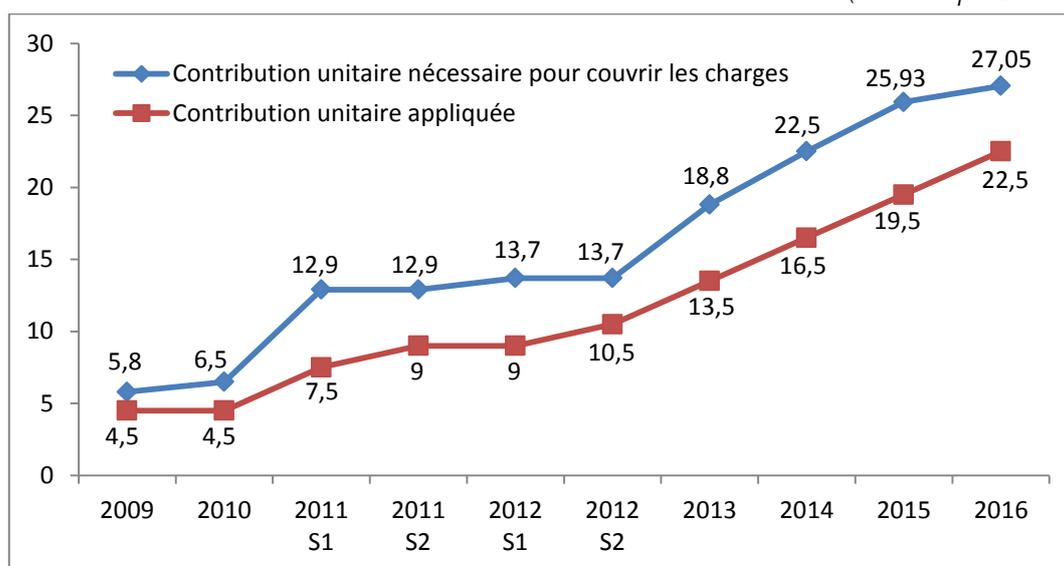
au CAS en 2017. Dans l'intervalle, un dernier appel d'offres pris sur le fondement de la loi « NOME » et financé par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) sera initié par RTE avant la fin de l'année pour couvrir l'année 2017. En 2016, près de 30 millions d'euros ont ainsi été attribués à sept opérateurs d'effacement diffus ou industriel<sup>1</sup>.

## 2. Un apurement progressif de la dette contractée à l'égard d'EDF

Faute d'assumer politiquement la facture croissante des dépenses de soutien aux EnR pour les ménages et pour les entreprises<sup>2</sup> – alors même que la pertinence de cette politique pouvait être défendue au regard de l'urgence climatique –, les Gouvernements successifs se sont **refusés, à partir de 2009, à porter la CSPE acquittée par les consommateurs d'électricité au niveau des charges qu'elle devait couvrir**<sup>3</sup>.

### Évolution de la contribution unitaire de CSPE entre 2009 et 2016

(en euros par MWh)



Commission des affaires économiques à partir des délibérations de la CRE

Les dépenses financées étant très largement contraintes, il s'en est suivi un **défaut de compensation, en pratique exclusivement supporté par EDF**<sup>4</sup>, qui a atteint en cumulé jusqu'à **5,7 milliards d'euros**<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Source : RTE, dépêche du 9 décembre 2015.

<sup>2</sup> À l'exception de celles qui, grandes consommatrices d'électricité, bénéficiaient de plafonnements.

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

<sup>4</sup> Les autres opérateurs (entreprises locales de distribution et Électricité de Mayotte) étant prioritairement compensés de l'intégralité de leurs charges.

<sup>5</sup> Au 31 décembre 2015, y compris les frais financiers au titre de 2013 et 2014.

## Évolution du déficit de compensation supporté par EDF

(en millions d'euros courants)

	Défaut de recouvrement cumulé
2009	527
2010	1 089
2011	2 441
2012	3 523
2013	4 259
2014	5 471
2015	5 439

Source : CRE, délibération du 13 juillet 2016

Par un courrier daté du 8 janvier 2013, l'État s'était engagé auprès d'EDF sur un échéancier prévisionnel indicatif conduisant au remboursement complet de la dette à l'horizon 2018. En mai 2016, cet engagement a été formalisé dans un arrêté<sup>1</sup> qui reporte certes cette perspective à **fin 2020** mais dont les projets de loi de finances pour 2016 et pour 2017 respectent les premières échéances fixées pour le remboursement du déficit et des intérêts associés, soit **1,2 milliard d'euros de remboursement du principal et 99,3 millions pour les intérêts associés en 2017**.

## Échéancier de remboursement de la dette de CSPE à EDF

(en millions d'euros)

	DÉFICIT DE COMPENSATION restant dû au 31 décembre de l'année n hors intérêts 2015	REMBOURSEMENT EN PRINCIPAL du déficit précité par le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »	PAIEMENT DES INTÉRÊTS FUTURS associés au déficit précité par le budget général
2015	5 772 <sup>2</sup>	0	
2016	5 579	194	99,3
2017	4 351	1 228	99,3
2018	2 730	1 622	87,1
2019	891	1 839	62,4
2020	0	891	40,4 <sup>3</sup>
<b>Total</b>	na	<b>5 772</b>	<b>388,5</b>

Source : arrêté du 13 mai 2016

<sup>1</sup> Arrêté du 13 mai 2016 pris en application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie.

<sup>2</sup> Y compris les frais financiers au titre de 2013 et 2014.

<sup>3</sup> Dont 32,2 millions d'euros dus au titre de l'année 2019 et 8,2 millions dus au titre de l'année 2020.

---

Bien qu'ils soient, à l'évidence, intimement liés, le remboursement du principal de la dette et le paiement des intérêts associés sont **retracés, pour l'un, au CAS et, pour l'autre, au programme budgétaire, ce qui ne manque pas d'étonner**. Même si le Gouvernement justifie ce choix en assimilant les intérêts à des frais de fonctionnement, votre rapporteur juge que la présentation budgétaire **gagnerait en clarté et en cohérence** à regrouper ces deux charges au sein du CAS, les intérêts acquittés faisant bel et bien partie des charges de financement de la transition énergétique qu'il finance.

Enfin, le CAS retrace deux autres dépenses au titre des engagements financiers liés à la transition énergétique :

- les remboursements et dégrèvements de CSPE à reverser, le cas échéant, au budget général s'il s'avérait que les trop perçus correspondants conduisaient à dépasser la prévision de recettes inscrite au CAS ; cette ligne est nulle en 2016 et 2017 ;

- et les remboursements liés aux exonérations et plafonnements de l'ancienne CSPE sur les consommations de l'année 2015, pour lesquels des demandes interviendront jusqu'en 2018 : ces demandes, en extinction progressive, sont évaluées à **75 millions d'euros** pour 2017, contre 533 millions en 2016.

### **3. Une facture qui s'alourdit encore pour les ménages en l'absence de compensation du relèvement de la taxe carbone**

*a) Un financement désormais assuré en intégralité par la fiscalité sur les énergies les plus carbonées*

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité énergétique engagée l'an dernier, le Gouvernement avait pris l'engagement de **stabiliser, à compter de 2017, la fiscalité électrique et d'élargir l'assiette du financement de la transition énergétique aux énergies fossiles**.

Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2015, votre commission a déjà eu l'occasion d'**approuver, sur le principe, ces orientations**, par pragmatisme d'abord – la fiscalité pesant d'un tel poids sur les factures des consommateurs qu'il n'était guère envisageable de l'alourdir encore<sup>1</sup> –, par conviction ensuite, dès lors qu'il lui a paru **légitime de faire contribuer les énergies carbonées à la décarbonation de l'économie**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Toutes taxes et contributions confondues (CSPE, taxes locales sur l'électricité, contribution au tarif d'acheminement et taxe sur la valeur ajoutée), la fiscalité représente déjà plus du tiers de la facture d'un client résidentiel moyen, le reste se répartissant entre coûts de réseaux et consommations.

<sup>2</sup> En soulignant au passage le paradoxe consistant à faire financer, jusqu'alors, le soutien aux énergies renouvelables par une production d'électricité déjà très largement décarbonée grâce, pour l'essentiel, au nucléaire et à l'hydraulique.

---

En pratique, il a donc été décidé de **maintenir, en 2017, la CSPE, à son niveau de 2016**, soit 22,5 euros par MWh, et d'**augmenter le rendement de la « contribution climat-énergie » (CCE)<sup>1</sup>** sur la base d'une valeur théorique de la tonne de carbone relevée de 22 euros en 2016 à **30,5 euros en 2017**.

Il reste qu'en dépit de la volonté affichée du Gouvernement de « flécher » ces recettes nouvelles vers le financement de la transition énergétique, **aucune affectation au CAS n'était prévue dans la version initiale** du « collectif ». En première lecture, l'Assemblée nationale adopta une **affectation a minima**, à hauteur d'1,2 % de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la totalité de la taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC), soit un niveau très inférieur aux besoins de financement à couvrir<sup>2</sup>. À l'initiative de votre commission, le Sénat avait donc, par cohérence, **relevé le montant des taxes affectées à la hauteur des dépenses prévisionnelles** du CAS mais cet amendement fut finalement rejeté par l'Assemblée en nouvelle lecture.

Dix mois plus tard, le Gouvernement **valide l'analyse du Sénat** en constatant la nécessité d'alimenter le CAS par des « *recettes supplémentaires à hauteur de 1 319 millions d'euros* » en raison du décalage entre ses recettes actuelles – environ 5,6 milliards d'euros au total – et ses dépenses – près de 7 milliards.

**La façon de couvrir ce besoin de financement a cependant varié** entre le projet initial du Gouvernement et sa discussion à l'Assemblée nationale (cf. tableau ci-après).

- Dans sa version initiale, l'article 22 du présent projet de loi de finances prévoyait d'**augmenter la part des taxes sur les énergies carbonées affectées à son financement** « *pour un montant représentatif de la hausse du prix de la tonne carbone entre 2016 et 2017* »<sup>3</sup>. Outre qu'ils permettaient de couvrir les dépenses prévisionnelles du CAS, **les taux fixés revenaient à lui affecter la totalité du rendement résultant de la hausse de la part carbone** dans les taxes intérieures de consommation de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et sur le charbon (TICC), et un peu plus de 80 % (81,5 %) de ce rendement dans le cas de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP).

---

<sup>1</sup> Soit la part variable des taxes intérieures de consommation assise sur le contenu en carbone des énergies fossiles, plus communément désignée sous les termes de « part carbone » ou « composante carbone ».

<sup>2</sup> 160 millions d'euros estimés à l'époque, aujourd'hui réévalués à 368 millions, à comparer à un déficit du CAS estimé par votre commission fin 2015 (sans ces recettes supplémentaires et sur la base des prévisions de dépenses alors disponibles) à 1,254 milliard, réévalué depuis par le Gouvernement à 1,319 milliard (en intégrant ces recettes supplémentaires et sur la base des prévisions de dépenses actualisées pour 2017).

<sup>3</sup> Source : évaluation préalable de l'article 22.

---

• Par voie d'amendement, le Gouvernement a modifié ce schéma initial en prévoyant désormais :

- **d'exclure des recettes du CAS la CSPE et la TICGN** et d'affecter la totalité de leur produit au budget général ;

- en conséquence, **d'alimenter exclusivement le CAS** par la fiscalité sur « *les énergies les plus carbonées* »<sup>1</sup>, c'est-à-dire **par une fraction des recettes de taxes sur les produits pétroliers** plus importante qu'envisagée initialement (près de 40 % du produit de la TICPE contre 7,72 %) et sur le charbon (9,09 % de la TICC, comme dans le schéma initial).

Comme indiqué par le secrétaire d'État chargé du budget en séance, ce **changement de « tuyauterie** [par rapport au projet initial] *n'a d'incidence ni sur le fonctionnement du CAS ni sur le budget de l'État* » dès lors que les mouvements de recettes envisagées entre l'un et l'autre se compensent mutuellement ; en particulier, l'équilibre du CAS est préservé.

La raison de cette évolution tient en fait à la conclusion tardive **des discussions engagées avec la Commission européenne au titre du respect des règles de l'Union douanière**<sup>2</sup>. La Commission considérait en effet que l'électricité renouvelable importée, bien qu'assujettie à la CSPE, ne bénéficiait pas en retour des recettes de cette taxe affectées au développement des EnR sur le territoire national. Pour lever cette difficulté, la solution, acceptée par la Commission<sup>3</sup>, consiste donc à **supprimer le lien d'affectation entre les recettes de CPSE<sup>4</sup> et le CAS** qui finance le soutien aux EnR.

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de l'amendement n° I-806 présenté par le Gouvernement.

<sup>2</sup> Art. 30 et 110 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Ce qui devrait en outre permettre d'obtenir de celle-ci l'approbation des dispositifs de soutien aux EnR qui lui sont actuellement soumis.

<sup>4</sup> Le même raisonnement s'appliquant à la TICGN qui finance aussi, à la suite de la fusion opérée avec la « contribution biométhane », le développement du biogaz.

**Évolution proposée des recettes affectées au CAS « Transition énergétique »  
pour 2017**

	Loi de finances rectificative pour 2015		Loi de finances initiale pour 2017		Loi de finances pour 2017 adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale	
	Part affectée	Produit affecté (en millions d'euros)	Part affectée	Produit affecté (en millions d'euros)	Part affectée	Produit affecté (en millions d'euros)
CSPE	100 % moins 2 548 millions d'euros	5 252	100 % moins 2 548 millions d'euros	5 252	0 %	0
TICPE	1,2 %	365	7,72 %	1 357	39,72 %	6 982
TICGN	2,16 %	30	26,64 %	373	0 %	0
TICC	100 %	11	9,09 %	1	9,09 %	1
<b>Total des recettes affectées</b>		<b>5 658</b>		<b>6 983</b>		<b>6 983</b>
<b>Équilibre du CAS</b>		<b>- 1 325</b>		<b>0</b>		<b>0</b>

*Source : évaluation préalable de l'article 22 rectifiée selon les précisions apportées par le Gouvernement, projet annuel de performances et projet de loi de finances pour 2017 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture*

*b) Mais une absence de compensation contraire à la loi qui alourdit encore les prélèvements sur les consommateurs d'énergie*

Comme votre commission l'avait déjà dénoncé, en vain, à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2015, **aucune mesure de compensation** de la hausse de la part carbone n'est aujourd'hui prévue, et ce **en violation manifeste du principe figurant pourtant expressément dans deux lois** :

- la loi dite « Grenelle I »<sup>1</sup>, qui appelait l'État à étudier la création de la CCE, dispose que cette contribution « **sera strictement compensée par une baisse des prélèvements obligatoires de façon à préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises** » ;

- et la loi « Transition énergétique »<sup>2</sup>, qui dispose, à l'initiative de votre commission, que « **l'élargissement progressif de la part carbone [est] compensé, à due concurrence, par un allègement de la fiscalité pesant sur d'autres produits, travaux ou revenus** ».

Du reste, **lors de la création de la CCE en 2014, le Gouvernement lui-même a appliqué ce principe de compensation intégrale** : ainsi, sur les

<sup>1</sup> Art. 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>2</sup> Art. 1<sup>er</sup>, VIII de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 précitée, codifié à l'art. L. 100-2 du code de l'énergie.

---

4 milliards d'euros de recettes supplémentaires attendues en 2016, 3 milliards ont été « restitués » aux entreprises, sous la forme du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), et 1 milliard d'euros aux ménages, au travers des taux réduits de TVA applicables aux travaux de rénovation énergétique des logements et en faveur du logement social et du logement intermédiaire.

Lors de l'examen du « collectif » en première lecture à l'Assemblée, le secrétaire d'État chargé du budget avait expliqué que **la hausse de la CCE serait compensée par la stabilisation de la fiscalité électrique**, mettant ainsi fin à la hausse annuelle de 3 euros par MWh présentée comme « automatique »<sup>1</sup>.

Or, même en retenant cette conception extensive de la compensation d'une hausse par l'annulation d'une autre hausse « prévisible », la réforme génèrera **un surcroît de recettes annuelles non compensé, et donc un alourdissement des prélèvements sur les consommateurs d'énergie**, que votre commission évalue, selon différentes hypothèses de rendement annuel de la CCE, **entre 196 et 440 millions d'euros la première année, 625 millions et 1,113 milliard l'année suivante, et 1,054 et 1,786 milliards deux ans plus tard.**

Cet alourdissement **s'ajoute du reste à l'explosion du coût de la CSPE entre 2003 et 2016** (1,4 milliard d'euros à 7,8 milliards) et qui a été **exclusivement supporté par les consommateurs d'électricité**, jusqu'à représenter désormais environ 16 % de la facture annuelle d'un client résidentiel moyen.

---

<sup>1</sup> En omettant au passage le fait qu'à force d'augmenter chaque année son montant unitaire, la CSPE aurait fini par « rattraper » la dynamique des charges à couvrir et par se stabiliser « naturellement » quoiqu'à un niveau élevé.

## Évolution des produits de CSPE et de CCE

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019
<b>Ancienne CSPE</b> (rendement théorique sans réforme dans l'hypothèse d'une hausse de 3 €/MWh et par an) <sup>1</sup>	9 104	10 175	11 246
<b>CSPE actuelle</b>	7 800	7 800	7 800
<b>Évolution du rendement annuel de CSPE après réforme</b>	- 1 304	- 2 375	- 3 446
<b>« Contribution climat énergie » (CCE)</b> (sur la base d'une valeur de la tonne carbone fixée à 30,5 €/MWh en 2017 <sup>2</sup> , 39 €/MWh en 2018 et 47,5 €/MWh en 2019 <sup>3</sup> )	entre 5 550 et 5 794 <sup>4</sup>	entre 7 050 et 7 538	entre 8 550 et 9 282
<b>Évolution du rendement annuel de CCE</b> (base 2016)	entre + 1 500 et + 1 744	entre + 3 000 et + 3 488	Entre + 4 500 et + 5 232
<b>Gain net pour les finances publiques et surcoût pour les consommateurs d'énergie</b>	<b>entre 196 et 440</b>	<b>entre 625 et 1 113</b>	<b>entre 1 054 et 1 786</b>

*Commission des affaires économiques à partir des documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances rectificative pour 2015 et de loi de finances pour 2017 et des précisions apportées par le Gouvernement*

En réponse aux amendements déposés à l'époque par la commission des finances et par votre commission pour neutraliser ce surcroît de recettes<sup>5</sup>, le secrétaire d'État avait ensuite indiqué *« qu'on [avait] le temps d'ici à l'année 2017 de déterminer quelles seront les baisses d'impôt qu'il serait judicieux de mettre en œuvre pour tenir l'engagement pris par le Gouvernement dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique »*.

À nouveau interrogé cette année par votre rapporteur, le Gouvernement a confirmé, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, que *« conformément à la loi, l'augmentation de la composante carbone sera compensée par une réduction, à due concurrence, de la fiscalité sur autres produits, travaux ou revenus »*. Or, à ce jour, **aucune mesure de compensation ne vient**

<sup>1</sup> Estimations du Gouvernement pour 2017 et 2018, extrapolées pour 2019.

<sup>2</sup> Art. 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

<sup>3</sup> Si l'article 16 de la loi de finances rectificative pour 2015 complète la trajectoire figurant dans la loi « Transition énergétique » pour préciser les valeurs de la tonne de carbone visées en 2018 et 2019, cette disposition n'a cependant, en l'état, aucune incidence budgétaire puisque les tarifs effectifs devront être fixés dans une loi de finances ultérieure.

<sup>4</sup> La fourchette basse reprend l'estimation de rendement annuel (+ 1,5 milliard par an) de la direction générale de l'énergie et du climat et la fourchette haute celle du rendement 2017 (1,744 milliard, extrapolé pour 2018 et 2019) figurant dans l'évaluation préalable de l'article 22 rectifiée après les précisions apportées par le Gouvernement.

<sup>5</sup> Via une baisse du montant unitaire de la CSPE pour 2017 de 22,5 euros à 20,15 euros par MWh.

**matérialiser cet engagement** dans le présent projet de budget. En réalité, le Gouvernement se trouve confronté à une équation *a priori* insoluble consistant à respecter l'obligation légale de compensation – et plus généralement la promesse de « pause fiscale » jusqu'à la fin du quinquennat – tout en dégagant de nouvelles recettes, par définition non compensées, pour financer le soutien croissant aux énergies renouvelables.

\*

En outre, une autre disposition de la loi « Transition énergétique » en vue d'**exclure tous les produits issus de la biomasse du relèvement de la part carbone**<sup>1</sup> n'est à ce jour **pas respectée**. En réponse à votre rapporteur, qui ne sous-estime pas les problèmes de traçabilité posés par une telle différenciation, le Gouvernement a indiqué qu'*« une réflexion [était] amorcée »* mais qu'elle n'aboutirait que dans le cadre des *« tarifs des taxes intérieures de consommation pour 2018 »* ; il a aussi rappelé les quelques mesures ponctuelles déjà prises, telles que la modulation de tarifs adoptée l'an dernier pour favoriser le sans plomb dit « E10 » car incorporant jusqu'à 10 % de biocarburants et dont la diffusion ne cesse de progresser, ou la fiscalité avantageuse du superéthanol « E85 » qui en contient jusqu'à 85 % mais qui reste largement confidentiel en France, faute de véhicules compatibles d'origine.

#### **4. Des modalités de financement de la transition énergétique toujours aussi floues**

En complément des crédits budgétaires et des dépenses fiscales retracés dans le présent rapport<sup>2</sup>, le Gouvernement a fait le choix de financer certaines actions liées à la transition énergétique en recourant à **des montages financiers complexes, voire opaques**, régularisés *a posteriori* en loi de finances rectificative (LFR) et dont les modalités n'ont du reste cessé d'évoluer, rendant de fait difficile leur contrôle par le Parlement.

Ainsi, **« l'enveloppe spéciale transition énergétique »** (ESTE) – annoncée par la loi éponyme<sup>3</sup> et censée constituer l'un des éléments, parmi d'autres, d'un fonds plus vaste dédié au « financement de la transition énergétique » et géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) – devait initialement être abondée par l'affectation exceptionnelle d'une partie des dividendes de la CDC (250 millions d'euros annuels au maximum sur trois ans), qui aurait elle-même été compensée pour l'État par des dividendes plus importants en provenance d'EDF.

---

<sup>1</sup> Également introduite par votre commission et codifiée à l'art. L. 100-2 précité qui dispose que la composante carbone doit être « assise sur le contenu en carbone fossile », ce qui exclut de fait la biomasse.

<sup>2</sup> Ainsi que d'autres dispositifs tels que les certificats d'économies d'énergie ou les fonds chaleur et déchets de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

<sup>3</sup> Art. 20 de la loi « Transition énergétique ».

---

Au vu des **difficultés juridiques et opérationnelles** posées par un tel montage<sup>1</sup>, il fut finalement décidé, en LFR 2015, d'**ouvrir 250 millions d'euros de crédits budgétaires supplémentaires pour 2015** pour couvrir les avances déjà faites par la CDC – majorant au passage de près d'un tiers les crédits du programme 174 – et de les couvrir par l'encaissement des dividendes de la Caisse. Selon le même mécanisme, **250 millions supplémentaires pour 2016** seront ouverts en LFR 2016, qui pourrait aussi comprendre l'ouverture d'une dernière tranche annuelle de 250 millions pour 2017.

À ce jour, l'ESTE est donc dotée de **500 millions d'euros**, soit 250 millions d'euros ouverts en LFR 2015 et 250 millions à titre d'avance accordée par la CDC devant être couverte en LFR 2016.

Selon les éléments transmis à votre rapporteur par le Gouvernement, les engagements financiers de l'ESTE s'élevaient fin septembre à **357,2 millions d'euros**, dont :

- 312 millions au titre du soutien aux projets des « territoires à « énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV)<sup>2</sup>, notamment sous la forme d'une bonification des aides attribuées par l'Ademe ;
- 20 millions de complément exceptionnel en faveur de l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) pour 2015 ;
- 10 millions pour l'aide à l'exploitation des transports combinés ;
- 10 millions d'aides à l'investissement des agriculteurs pour limiter la pollution atmosphérique,
- et 2,4 millions pour le soutien à la méthanisation.

D'autres projets ou programmes seraient en cours d'engagements, à hauteur de 62 millions – 42 millions supplémentaires pour les TEPCV, 8 millions pour l'appel à manifestation d'intérêt « Dynamic Bois »<sup>3</sup>, 2 millions pour les plateformes territoriales de la transition énergétique<sup>4</sup> ou, plus étonnamment, 10 millions d'euros pour le projet de plateforme dérivante « Polar Pod » autour de l'Antarctique<sup>5</sup> – pour un **total visé d'engagements fin 2016 de 450 millions**. En outre, la ministre a annoncé à l'Assemblée nationale qu'« un complément de financement de 50 millions d'euros

---

<sup>1</sup> Sans même évoquer la situation financière d'EDF, au vu de laquelle l'État a accepté un versement en actions plutôt qu'en numéraire des dividendes au titre des exercices 2016 et 2017.

<sup>2</sup> Constructions de bâtiments à énergie positive, développement des réseaux de chaleur renouvelable, rénovation énergétique de logements et bâtiments publics, développement de véhicules propres, remplacement de l'éclairage public vétuste, etc.

<sup>3</sup> Qui a pour objectif de mobiliser davantage de biomasse en France en favorisant l'exploitation des forêts privées.

<sup>4</sup> Chargées de délivrer aux particuliers des conseils et un accompagnement technique ou financier de leurs projets de travaux.

<sup>5</sup> Et destinée à étudier les courants de l'océan austral.

---

[pour l'Anah serait prélevé] *sur le fonds de transition énergétique pour la croissance verte* (sic) » mais sans plus de précisions sur ces modalités.

**Aucun engagement n'est en revanche mentionné** au profit des territoires « zéro gaspillage zéro déchet » ou du **doublage du fonds chaleur de l'Ademe**, en dépit des annonces gouvernementales et bien qu'ils figurent expressément dans la convention signée entre l'État et la CDC.

Surtout, ces 500 millions d'euros de l'ESTE restent **très en-deçà du milliard et demi d'euros promis par le Gouvernement** pour alimenter le fonds de financement la transition énergétique, dont aucune des autres composantes<sup>1</sup> n'a à ce jour été mobilisée.

## **B. LES AUTRES CHARGES DE SERVICE PUBLIC : DES SURCÔÛTS LIÉS À LA PÉRÉQUATION TARIFAIRE EN BAISSSE ET DES DÉPENSES SOCIALES EN HAUSSE**

### **1. Péréquation tarifaire : une facture contenue grâce à l'anticipation d'un moindre recours aux moyens thermiques**

Manifestant la **solidarité entre la métropole continentale et les territoires insulaires et ultramarins**, la péréquation tarifaire permet aux consommateurs des zones dites « non interconnectées » (ZNI)<sup>2</sup> de bénéficier de tarifs de l'électricité comparables à ceux pratiqués en France continentale en dépit de coûts locaux de production sensiblement plus élevés.

Pesant pour **17 % des charges de service public de l'énergie et près d'1,4 milliard d'euros** en 2017, la péréquation tarifaire consiste, en pratique, à **compenser les opérateurs historiques** - EDF Systèmes électriques insulaires (EDF SEI), Électricité de Mayotte (EDM) et, depuis l'extension progressive de la péréquation tarifaire à ce territoire décidée par la loi « Transition énergétique »<sup>3</sup>, Électricité et Eau de Wallis-et-Futuna (EEWF) - **pour deux types de surcoûts :**

- **les surcoûts de production** liés à leurs propres installations, pour un peu plus de 630 millions d'euros ;

- **et les surcoûts d'achat d'électricité** auprès de producteurs tiers dans le cadre de contrats conclus de gré à gré, qui concernent principalement

---

<sup>1</sup> Étaient annoncés, sur trois ans, la mobilisation des certificats d'énergie (150 millions), le redéploiement d'enveloppes existantes du programme d'investissements d'avenir (PIA) (300 millions) et des ressources et investissements en fonds propres de la CDC (150 autres millions), soit au total, ESTE incluse, 1,35 milliard, soit 150 millions en-deçà de l'objectif.

<sup>2</sup> Qui couvre les territoires suivants : Corse, Martinique, Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre et Miquelon, Saint Martin, Saint Barthélemy, les îles bretonnes de Molène, d'Ouessant, de Sein, l'archipel des Glénan et l'île anglo-normande de Chausey. Les collectivités territoriales autonomes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ne sont pas assimilées aux ZNI.

<sup>3</sup> Art. 214 de la loi et ordonnance n° 2016-572 du 12 mai 2016 prise sur son fondement.

les installations thermiques de production (charbon, fioul, etc.) (720 millions) et de façon résiduelle des énergies renouvelables hors obligation d'achat (26,6 millions), soit un total de 746,6 millions.

### Répartition par ZNI des charges liées à la péréquation tarifaire

(en millions d'euros)

	Surcoûts de production de l'opérateur historique	Surcoûts d'achat des producteurs tiers	Surcoûts totaux
Corse	118,5	104,8	223,3
Guadeloupe	83,9	219,4	303,3
Martinique	95,2	147,0	242,2
Guyane	147,4	18,1	165,5
Réunion	47,2	257,3	304,5
Saint-Pierre-et-Miquelon	25,8	-	25,8
Îles bretonnes	3,4	-	3,4
Mayotte	110,1	-	110,1
Wallis-et-Futuna	2,3	-	2,3
<b>Total</b>	<b>633,7</b>	<b>746,6</b>	<b>1380,3</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

Comparés aux charges constatées en 2015 (1,62 milliard d'euros) et prévues en 2016 (1,74 milliard), **les coûts devraient diminuer en 2017** (- 6,1 % par rapport à 2016 et - 15,6 % par rapport à 2015) sous l'effet, principalement, **d'un moindre recours aux moyens thermiques de production** - et donc d'une baisse des coûts d'achat des combustibles<sup>1</sup> et des quotas d'émission de gaz à effet de serre - lié au retour à une hydraulité normale, ainsi que de la mise en service, en 2016, d'une nouvelle centrale thermique plus performante en Guadeloupe<sup>2</sup>.

## 2. Lutte contre la précarité énergétique : une expérimentation du chèque énergie aux premiers résultats encourageants

L'aide aux ménages en situation de précarité s'articule aujourd'hui autour de **cinq dispositifs**, pour un total estimé en 2017 à **496,9 millions d'euros** :

- **le tarif social de l'électricité**, dit « tarif de première nécessité » (TPN) **et son équivalent en gaz**, dit « tarif spécial de solidarité » (TSS), qui

<sup>1</sup> Dans un contexte par ailleurs marqué par la baisse des prix à terme constatés sur le marché des matières premières.

<sup>2</sup> Source : annexe 1 à la délibération de la CRE du 13 juillet 2016.

---

représenteront respectivement **294,4 millions** et **108,7 millions d'euros** de charges pour 2017 ; ces tarifs se traduisent par une déduction forfaitaire sur la facture des clients en situation de précarité, lorsqu'ils sont titulaires d'un contrat individuel de fourniture<sup>1</sup> ou, depuis novembre 2013, sur la facture des gestionnaires de résidences sociales en l'absence de facturation individuelle<sup>2</sup> ;

- **le chèque énergie**, en cours d'expérimentation dans quatre départements<sup>3</sup> depuis mai 2016 et qui a vocation à se substituer, à terme, aux tarifs sociaux sur l'ensemble du territoire, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ; ce titre spécial de paiement peut servir au règlement des factures d'énergie, quelle que soit leur source, ou à financer des travaux de rénovation énergétique du logement ; en 2017, son coût s'élèvera à **56,7 millions d'euros**, dont 28 millions pour les chèques émis dans l'année et 26,7 millions pour l'année précédente, pour laquelle le montant correspondant n'avait pu être inscrit en loi de finances initiale compte tenu de la finalisation du dispositif en mai ;

- **la contribution des opérateurs d'électricité au fonds de solidarité logement** (FSL), qui leur est compensée à hauteur d'un plafond de 20 % des charges supportées au titre du TPN, soit **28,6 millions d'euros** pour 2017 ;

- enfin, **l'afficheur déporté**, qui permet aux bénéficiaires des tarifs sociaux équipés d'un compteur communicant d'accéder à leurs données de consommation, exprimées en euros – et en temps réel pour l'électricité –, et dont le coût est estimé en première approche, pour 2017, à **8,5 millions d'euros**.

Si l'on observe une **montée en charge** du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux **entre 2011 et 2015** – grâce notamment à l'élargissement des critères d'éligibilité ou à l'automatisation de l'attribution –, ce nombre continue à progresser légèrement en 2016 et 2017 mais **semble désormais plafonner autour de 3,3 millions de ménages bénéficiaires**, alors que la cible des foyers en situation de précarité énergétique atteindrait plutôt les 4 millions.

---

<sup>1</sup> En gaz, les clients résidant dans un logement chauffé collectivement perçoivent également un versement forfaitaire en fonction du nombre d'unités de consommation du foyer.

<sup>2</sup> Les personnes physiques bénéficiaires peuvent aussi prétendre à la gratuité des mises en service ainsi qu'à une réduction de 80 % sur les interventions pour impayés.

<sup>3</sup> Ardèche, Aveyron, Côtes d'Armor et Pas-de-Calais.

## Évolution du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie

(en millions de bénéficiaires, chaque fin d'année considérée)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tarif de première nécessité (TPN) (électricité)	0,6	1,2	1,6	2,3	3,2	3,3	3,34
Tarif spécial de solidarité (TSS) (gaz)	nc	nc	0,7	1,0	nc	1,4	1,4

Commission des affaires économiques, d'après les éléments figurant dans les délibérations de la CRE des 15 octobre 2014, 15 octobre 2015 et 13 juillet 2016 et les réponses du Gouvernement

Pour pallier ces difficultés de ciblage – et remédier aussi à l'inéquité de traitement selon l'énergie de chauffage utilisée –, le chèque-énergie, d'un montant moyen d'environ 150 euros par foyer, sera désormais attribué **sur la base d'un critère fiscal unique** – le revenu fiscal de référence par unité de consommation –, évitant ainsi les pertes liées aux croisements de fichiers complexes. Le coût associé atteindra 56,7 millions en 2017, dont 28,7 au titre de la régularisation des sommes déjà engagées en 2016

Du reste, les premiers résultats disponibles de l'expérimentation attestent de **l'efficacité du nouveau dispositif en termes d'atteinte des publics cibles**, le nombre de bénéficiaires du chèque énergie ayant **crû de 37 %** par rapport au nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux.

### Premiers retours de l'expérimentation du chèque énergie

	Nombre de bénéficiaires du chèque énergie en 2016	Nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux début 2016	Évolution
<b>Ardèche</b>	19 391	13 000	+49 %
<b>Aveyron</b>	17 145	10 000	+72 %
<b>Côtes-d'Armor</b>	32 928	20 500	+61 %
<b>Pas-de-Calais</b>	103 692	82 700	+25 %
<b>Total</b>	173 226	126 200	+37 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

En extrapolant ces chiffres à l'échelle nationale, ce seraient ainsi autour de **3,8 à 4 millions de bénéficiaires** qui pourraient être concernés.

Il reste que, contrairement aux tarifs sociaux qui venaient automatiquement en déduction de la facture d'électricité ou de gaz, le chèque énergie **suppose une démarche active** du bénéficiaire pour choisir son affectation – paiement des factures ou financement de travaux – et en

faire part à l'Agence de services et de paiement (ASP) qui en assure la gestion, d'où l'importance de l'information délivrée aux usagers. Dans le cadre de l'expérimentation, **un peu plus de 55 % des chèques avaient été effectivement utilisés** cinq mois après leur distribution, dont une part encore très marginale pour le financement de travaux.

Sur ce dernier point, votre rapporteur regrette toutefois **une complexité introduite dans le dispositif**<sup>1</sup> qui obligera les bénéficiaires qui souhaiteraient affecter un ou plusieurs chèques énergie à des travaux réalisés au-delà de leur période de validité – fixée au 31 mars de l'année suivant celle de leur émission – à les échanger auprès de l'ASP contre un ou des chèques de même valeur mais dont la validité sera prolongée de deux ans. Si le Gouvernement en convient mais l'explique par la difficulté à gérer deux dates de validité sur le même chèque selon le type d'utilisation, il est à espérer qu'une solution moins contraignante pourra être trouvée d'ici à la phase de généralisation.

### **3. Un soutien aux installations de cogénération dont les modalités évoluent**

En produisant simultanément de la chaleur et de l'électricité, les installations de cogénération au gaz naturel **génèrent des économies d'énergie** grâce à de meilleurs rendements énergétiques et **contribuent à la baisse des émissions de gaz à effet de serre** lorsque l'électricité produite se substitue, **en hiver**, à la production fossile, ce qui justifie le régime de soutien public porté par le présent programme à hauteur de **565,6 millions d'euros** en 2017.

Historiquement, ce soutien a pris la forme :

- **pour les installations de moins de 12 MW, de tarifs d'achat pour l'électricité produite en hiver** ; au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le parc soutenu comptait 561 installations<sup>2</sup> pour une puissance totale de 1 903 MW, une production électrique totale de 5,4 TWh à l'hiver 2015-2016 et un coût de **505,6 millions** prévu pour 2017 ; ces contrats d'achat ont vocation à s'éteindre progressivement d'ici 12 ans ;

- **pour les installations de plus de 12 MW, par une prime transitoire à la puissance**<sup>3</sup> qui les rémunère pour leur disponibilité jusqu'à la mise en place du marché de capacités cet hiver ; 27 installations étaient concernées, pour une garantie totale s'élevant en moyenne à 1,8 GW et un montant total de primes versées en 2016 évalué par la CRE à 68,2 millions ; le

---

<sup>1</sup> Art. R. 124-13 du code de l'énergie, créé par le décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au chèque énergie.

<sup>2</sup> Alimentant principalement en chaleur des réseaux de chaleur, des serres ou des chaufferies.

<sup>3</sup> D'abord instaurée par l'art. 43 de la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 puis, après son abrogation par le Conseil constitutionnel (décision n° 2014-410 QPC du 18 juillet 2014), par l'article 21 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014.

---

dispositif prenant fin au 31 décembre 2016, aucun crédit n'est inscrit pour 2017.

En application des nouvelles lignes directrices européennes encadrant les aides d'État à l'énergie telles que mises en œuvre par la loi « Transition énergétique », le soutien aux nouvelles installations se traduira :

- **en-deçà de 300 MW**, par des **tarifs d'achat garantis** ;

- **jusqu'à 1 MW**, par le bénéfice du nouveau complément de rémunération ;

- **le cas échéant, entre 1 MW et 12 MW**, par **des appels d'offres**, qui ne sont pas prévus à ce stade – l'accent étant mis sur la transition vers la cogénération renouvelable – mais pourraient être envisagés à terme pour renouveler en partie le parc d'installations existantes sur des réseaux de chaleur ;

- **au-delà de 12 MW**, par un nouveau dispositif introduit par la loi « Transition énergétique »<sup>1</sup> consistant à attribuer **par appels d'offres un complément de rémunération** aux installations alimentant des sites consommant de la chaleur en continu dits « calo-intensifs » et qui s'engageront soit à investir dans la cogénération biomasse, soit à incorporer un taux croissant de biogaz dans leur approvisionnement. **60 millions** sont prévus en 2017 pour financer ces appels d'offres.

#### 4. Des frais de support liés à la dette contractée auprès d'EDF

Comme indiqué plus haut et bien que l'on puisse s'étonner d'une telle affectation, les « frais de support » (99,9 millions d'euros) recouvrent pour l'essentiel **le paiement des intérêts associés au déficit cumulé de compensation** des charges de service public supporté par EDF à partir de 2009. Le montant inscrit pour 2017, soit 99,6 millions, est certes légèrement supérieur aux 99,3 millions initialement prévus dans l'échéancier fixé par l'arrêté de mai 2016 mais tient compte, selon le Gouvernement, d'une « *révision prochaine à la hausse afin de tenir compte du déficit 2015 constaté par la CRE* ».

En outre, ces frais de support financent, à hauteur de 300 000 euros, les frais de service de la Caisse des dépôts et consignations correspondant aux opérations de compensation aux opérateurs de leurs charges de service public.

---

<sup>1</sup> Art. 159 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015.

## 5. Un budget du Médiateur national de l'énergie en baisse

Auparavant fixé par arrêté interministériel et alimenté pour moitié par la CSPE et pour l'autre par la CTSSG, le budget du Médiateur de l'énergie intègre désormais le budget de l'État.

Pour exercer ses missions - participer à l'information des consommateurs sur leurs droits et proposer des solutions à leurs litiges avec les entreprises du secteur de l'énergie<sup>1</sup> - le Médiateur disposera en 2017 d'une subvention de **5,33 millions d'euros**, en baisse de 6,5 % par rapport à 2016 mais qui reste cohérente avec la dernière exécution budgétaire connue (5,38 millions de budget réalisé en 2015<sup>2</sup>).

Du reste, le Médiateur rappelle qu'il a « depuis 2012 (...) volontairement réduit son budget (- 10.8%, soit 704 000 €) et renoncé à 5 ETP [pour un plafond d'emplois désormais fixé à 41 ETP], afin de contribuer à l'effort budgétaire public ».

---

<sup>1</sup> Et ce pour toutes les énergies de consommation domestiques (électricité, gaz mais aussi GPL, fioul, bois et autres énergies de chauffage) depuis la loi « Transition énergétique ».

<sup>2</sup> Soit un taux d'exécution de 93 % sur un budget prévisionnel établi à 5,811 millions. Source : rapport d'activité 2015 du Médiateur national de l'énergie.

## II. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » : DES CRÉDITS CONCENTRÉS SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES ANCIENS MINEURS ET DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES MAIS INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES

Les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » financent pour l'essentiel trois actions d'importance budgétaire très inégale :

- **la garantie des droits et l'accompagnement des anciens mineurs** après l'arrêt de l'exploitation minière, qui mobilise à elle seule **près de 93 % des crédits du programme** (424,3 millions d'euros en 2017) ;

- **la lutte contre le changement climatique**, qui finance pour l'essentiel le dispositif national de surveillance de la qualité de l'air et est dotée de 27,5 millions d'euros, soit 6 % du programme ;

- enfin, **la mise en œuvre de la politique énergétique**, qui sous cet intitulé trompeur couvre des dépenses disparates (subvention versée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), contrôle de la qualité des carburants, etc.) pour un peu plus de 4 millions d'euros et 1 % du programme.

Programme 174 (en euros)	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
<b>Politique de l'énergie</b>	5 359 000 -8,0 %	4 143 723 -22,7 %	4 051 900 -2,2 %	5 804 191 -6,2 %	4 158 209 -28,2 %	4 051 900 -2,6 %
<b>Gestion économique et sociale de l'après-mines</b>	503 803 223 -8,2 %	473 986 000 -5,9 %	423 584 060 -10,6 %	506 903 223 -8,4 %	476 326 000 -6,0 %	424 284 060 -10,9 %
<b>Lutte contre le changement climatique</b>	30 441 000 -11,8 %	27 949 546 -8,2 %	27 519 762 -1,5 %	30 441 000 -11,8 %	27 949 546 -8,2 %	27 519 762 -1,5 %
<b>Soutien</b>	1 168 147 -29,1 %	1 151 842 -1,4 %	1 115 563 -3,1 %	1 168 147 -29,1 %	1 151 842 -1,4 %	1 115 563 -3,1 %
<b>Total</b>	<b>540 771 370</b> -8,4 %	<b>507 231 111</b> -6,2 %	<b>456 271 285</b> -10,0 %	<b>544 316 561</b> -8,6 %	<b>509 585 597</b> -6,4 %	<b>456 971 285</b> -10,3 %

Sources : projets annuels de performances des projets de loi de finances pour 2016 (pour 2015) et pour 2017 (pour 2016 et 2017)

Compte tenu de ce périmètre très déséquilibré au profit de la gestion de « l'après-mines », la dotation du programme diminue logiquement, chaque année, à mesure de la disparition des anciens mineurs et de leurs conjoints. En 2017, **la baisse s'accroîtra encore, à - 10 % en autorisations d'engagements (AE) et - 10,3 % en crédits de paiement (CP)** (contre respectivement - 6,2 % et - 6,4 % l'an dernier), pour une enveloppe totale de 456,3 millions d'euros en AE et 457 millions en CP.

En outre, on rappellera qu'en 2015 et 2016, le programme a été ou devrait être abondé en loi de finances rectificative de **250 millions d'euros supplémentaires** pour financer l'« enveloppe spéciale transition énergétique » (ESTE), ce qui pose question au regard de la sincérité et de l'exhaustivité du cadre budgétaire initial voté par le Parlement.

#### **A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE DE L'APRÈS-MINES EN LIGNE AVEC L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE**

##### **1. Budget de l'après-mines : une contraction des dépenses cohérente avec la baisse régulière du nombre des bénéficiaires**

###### *a) Les dispositions sociales*

Pour assurer la pérennité des droits sociaux des anciens mineurs et de leurs familles après la fermeture des entreprises minières ou ardoisières, l'État a créé, en 2004, un établissement public administratif dédié, **l'Agence nationale pour la garantie des droits mineurs (ANGDM)**, au financement duquel sont consacrés la quasi-intégralité (91 %, soit 386,6 millions d'euros) des crédits de l'action « Gestion économique et sociale de l'après-mines ».

Au titre de ses **dépenses d'intervention**, l'ANGDM exerce deux missions principales :

- elle verse, à plus de 110 000 bénéficiaires<sup>1</sup>, une centaine de prestations différentes qui correspondent, pour l'essentiel, aux **avantages en nature (chauffage et logement)** prévus par le statut du mineur (312,4 millions d'euros en 2017, contre 327,4 millions en 2016) ou à **des prestations de pré-retraite et prestations assimilées** (65,4 millions en 2017, contre 73,1 millions en 2016) ;

- elle assume par ailleurs les **obligations de l'employeur** pour les anciens salariés des Charbonnages de France (CdF) qui sont encore titulaires d'un contrat de travail, soit moins de 150 agents fin 2015<sup>2</sup>, pour un coût évalué à 11,9 millions en 2017 (contre 13,8 millions un an plus tôt).

L'ensemble des postes de dépenses **décroit logiquement avec la baisse régulière du nombre des bénéficiaires**, dont la moyenne d'âge atteint

<sup>1</sup> 118 800 attendus en 2016 et 112 900 en 2017 (effectifs annuels moyens).

<sup>2</sup> 142 agents au 31 décembre 2015 dont 69 seulement (soit 49 %) sont encore en situation d'activité.

73 ans pour les ayants-droit et 83 ans pour les conjoints survivants. **Entre 2013 et 2017, les dépenses d'intervention (-24,8 %) auront diminué dans une proportion comparable à celle du nombre des bénéficiaires (-18,5 %),** comme présenté dans le tableau ci-après.

**Évolution comparée, sur la période 2013-2017, des effectifs des bénéficiaires et des dépenses d'intervention après retraitement de l'ANGDM**

	<b>Nombre de bénéficiaires</b> <i>(effectifs moyens annuels)</i>	<b>Dépenses d'intervention</b> <b>retraitées</b> <i>(en millions d'euros)</i>
<b>2013</b>	138 475	517,3
<b>2014</b>	131 816	481,2
<b>2015</b>	125 070	446,9
<b>2016</b> <i>(prévision)</i>	118 800	414,1
<b>2017</b> <i>(prévision)</i>	112 900	389,2
<b>Évolution 2013-2017</b>	<b>- 18,5 %</b>	<b>- 24,8 %</b>

*Commission des affaires économiques d'après les réponses aux questionnaires budgétaires 2015 et 2016 et les compléments apportés par le Gouvernement*

Le **budget de fonctionnement** de l'agence (14,1 millions d'euros prévus en 2017) suit la même tendance **mais diminue cependant moins rapidement que le nombre des bénéficiaires**. Malgré la poursuite de la réduction de la masse salariale<sup>1</sup>, qui en représente plus des trois-quarts, et des efforts engagés pour maîtriser les dépenses, notamment par le regroupement des implantations de l'agence (26 sites en 2016 contre 46 en 2014), les charges de fonctionnement sont, cette année encore, impactées négativement par plusieurs facteurs :

- **le vieillissement des populations concernées**, qui mobilise davantage de personnels pour assurer un niveau plus élevé de qualité de service ;

- **la gestion d'un nombre équivalent de prestations servies**, malgré la baisse du nombre des bénéficiaires ;

- enfin, et surtout, **l'augmentation continue du nombre des contentieux**, qu'il s'agisse des contentieux sociaux propres à l'agence (1 301 contentieux en cours au 31 décembre 2015, contre 1 203 fin 2014 et 1 111 fin 2013) ou de ceux gérés pour le compte du liquidateur de CdF (844 fin 2015, contre 811 fin 2014).

Dans les deux cas, la hausse des contentieux tient principalement aux **demandes croissantes d'indemnisations pour « préjudice d'anxiété »** lié à une exposition à l'amiante ou à d'autres produits cancérigènes

<sup>1</sup> Les emplois sous plafond devant passer de 153 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2015 à 148 en 2016 puis 145 en 2017.

---

(875 contentieux ouverts fin 2015). Or, s'il est peu probable que l'ANGDM doive supporter *in fine* la charge d'une éventuelle condamnation<sup>1</sup>, son assignation en justice par certains requérants, aux côtés du liquidateur de CdF, l'oblige néanmoins à provisionner ce risque dans ses comptes (à hauteur de 25 millions d'euros, sur une provision totale pour litiges de près de 58,5 millions).

Au-delà de son périmètre historique, l'agence gère enfin, depuis 2012, l'**action sanitaire et sociale du régime minier de sécurité sociale**. Le financement des dépenses correspondantes (prestations, masse salariale et fonctionnement) étant assuré par un transfert du régime - à hauteur de 47,5 millions en 2016 -, cette mission n'a pas d'impact sur le programme 174.

Au total, le budget de l'ANGDM (hors action sanitaire et sociale) est financé à 98 % par les ressources d'État retracées dans le programme et pour le solde par des ressources propres et de l'autofinancement<sup>2</sup>; il devrait atteindre **394,3 millions d'euros en 2017**.

\*

Dans son volet social, l'action « Gestion économique et sociale de l'après-mines » finance encore :

- le remboursement par l'État des **dépenses de retraites anticipées** versées par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) aux anciens mineurs dans le cadre des plans sociaux mis en place lors des fermetures de CdF, des Mines de potasse d'Alsace (MDPA) et des mines de Salsigne, à hauteur de 10,2 millions d'euros en 2017 contre 14,4 millions en 2016 ;

- le versement, par la par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), des **pensions des anciens agents français** des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de services publics d'Algérie, du Maroc et de Tunisie (9,3 millions d'euros pour 2017).

*b) Les dépenses de réhabilitation et de reconversion des anciens bassins miniers*

Avec la fin des dernières interventions du **fonds d'industrialisation des bassins miniers** (FIBM) - pour lesquels seuls 700 000 euros de crédits de paiement sont encore prévus en 2017 en couverture d'autorisations d'engagement ouvertes antérieurement -, les dépenses de réhabilitation financées se limitent désormais aux **fonds alloués aux Mines de potasse**

---

<sup>1</sup> Dès lors que la très grande majorité des requérants ne fait pas partie des salariés dont les contrats de travail lui ont été transférés.

<sup>2</sup> Les ressources propres de l'agence correspondent principalement à la refacturation des personnels de CdF mis à disposition d'autres employeurs et au produit des conventions de gestion signées avec des entreprises exploitantes. L'autofinancement est quant à lui prélevé sur le fonds de roulement de l'agence, qui diminue fortement (-37,2 % entre 2013 et 2016, à 41,4 millions d'euros).

---

d'Alsace (MDPA), à hauteur de 17,5 millions pour 2017, pour achever la liquidation de la société, initiée en 2009.

Outre les coûts de la structure de liquidation, les sommes engagées couvrent l'entretien des bâtiments de surface et des installations souterraines et doivent surtout permettre de **traiter le site de stockage souterrain de déchets ultimes de Stocamine**, tâche qui s'avère particulièrement délicate.

Après plusieurs expertises, un confinement sur site après retrait préalable de plus de la moitié de la masse de mercure contenue dans les déchets avait d'abord été décidé, fin 2012, avant qu'une nouvelle concertation, ouverte en réponse aux inquiétudes exprimées sur le plan local, n'aboutisse début 2014 à un scénario de fermeture comportant un retrait préalable plus important, soit **jusqu'à 93 % du mercure contenu**<sup>1</sup>.

Depuis, le nouveau dossier de demande d'autorisation de fermeture a été adapté pour tenir compte des avis de l'autorité environnementale et de la tierce-expertise, qui ont globalement validé la démarche tout en identifiant certains axes d'améliorations. Les difficultés rencontrées lors des premières opérations de retrait des déchets réalisées en 2014 – décollement du toit des galeries, risques d'éboulement – ralentissent cependant fortement la cadence de stockage et rendent **incertaines les prévisions de calendrier en vue d'une fermeture définitive**. En fonction de l'évolution des opérations, les crédits pourraient être portés à 27,6 millions d'euros en 2018 et 30 millions en 2019.

## **2. Lutte contre le changement climatique : vers une stabilisation des crédits dédiés à la surveillance de la qualité de l'air**

Après la **forte contraction observée ces deux dernières années** (- 11,8 % en 2015 et - 8,2 % en 2016<sup>2</sup>) qui tranchait avec la priorité affichée par les autorités en la matière, la baisse des crédits de l'action « Lutte contre le changement climatique » devrait être contenue en 2017 (- 1,5 %), à **27,5 millions d'euros**.

Cette action finance avant tout le **dispositif national de surveillance de la qualité de l'air** (à hauteur de 24,5 millions d'euros, en baisse de 2,8 % par rapport à 2016) qui s'appuie :

- au niveau local, sur le réseau des **associations agréées de surveillance de la qualité de l'air** (AASQA), en cours de réorganisation pour s'adapter, à la demande du Gouvernement, à la nouvelle carte des régions : d'ici à la fin de l'année, les AASQA passeront ainsi de 28 (22 en métropole et

---

<sup>1</sup> Compte tenu des incertitudes et aléas techniques, un scénario de repli, intégrant le retrait d'au moins 56 % du mercure contenu, a aussi été demandé à l'exploitant.

<sup>2</sup> Qui s'expliquait, pour 2015 au moins, par la non reconduction de certaines dépenses liées à la COP21 et par la fin de l'effort budgétaire consenti à partir de 2013 pour accélérer l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère (PPA) et la révision du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)

---

6 en outre-mer) à 19 (une par nouvelle région métropolitaine et toujours 6 en outre-mer). Chargées de collecter les données sur la qualité de l'air ambiant, d'informer le public et de soutenir les pouvoirs publics, ces associations bénéficient d'un financement tripartite de l'État (porté par la présente action et stable cette année à **18,7 millions d'euros**), des collectivités et des industriels (dont les dons sont déductibles de la taxe générale sur les activités polluantes) ;

- et au plan national, sur le **Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air** (LCSQA), qui assure la coordination scientifique et technique du réseau (4,6 millions), et sur le **Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique** (CITEPA), en charge des inventaires annuels d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques (1,2 million).

Dans une enquête parue en janvier dernier<sup>1</sup>, la Cour des comptes jugeait « *le dispositif de surveillance de la qualité de l'air [...] efficace* » tout en appelant à une meilleure prise en compte « *des polluants dont la nocivité a été identifiée plus récemment, comme les pesticides ou les particules ultrafines* ».

Au-delà du dispositif de mesure de la qualité de l'air financé par le programme, la lutte contre la pollution de l'air est aussi mise en œuvre au travers **de nombreux outils** :

- une **réglementation nationale régulièrement renforcée** sur les émissions polluantes - à titre d'exemple, on citera l'interdiction récente, par la loi « transition énergétique » du 17 août 2015, de l'utilisation des produits phytosanitaires dans l'espace public ;

- des **possibilités nouvelles** offertes par la même loi aux collectivités ou aux entreprises : création de zones à circulation restreinte, avantages de stationnement et de péages pour les véhicules les moins polluants, indemnité kilométrique vélo, etc. ;

- diverses mesures visant à **réduire la part du diesel** dans le parc automobile : rapprochement en cinq ans de la fiscalité du gazole et de l'essence entamé l'an dernier, fin annoncée de l'avantage fiscal accordé au diesel pour les flottes d'entreprises ou encore prime à la conversion des « vieux diesel » pour l'achat d'un véhicule électrique ;

- ou encore des **plans d'actions** déclinés aux niveaux national, régional et local : **plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques** (PREPA), qui devrait être soumis à consultation du public d'ici à la fin de l'année ; **schémas régionaux climat air énergie** (SRCAE), qui ont tous été adoptés ; enfin, **plans de protection de l'atmosphère** (PPA) établis dans les zones en dépassement et les agglomérations de plus de

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air, rapport rendu public le 21 janvier 2016.*

---

250 000 habitants et qui couvrent aujourd'hui 47 % de la population française.

Il reste que, comme la Cour des comptes le rappelait dans l'enquête précitée, « *malgré une diminution régulière et parfois prononcée des émissions depuis 1990, certaines zones du territoire métropolitain restent dans une situation non conforme en matière de concentration de polluants, en particulier pour l'ozone, les particules fines et le dioxyde d'azote* ». Ainsi, même si la France se situe dans la moyenne européenne – en 15<sup>e</sup> position sur 27 avec un taux moyen de dépassement des normes de concentration de 5 % –, elle est engagée dans un **contentieux avec la Commission européenne** dans certaines zones pour les deux dernières substances citées.

En outre, votre rapporteur note à nouveau cette année, que **l'indicateur de performance** retenu pour évaluer l'efficacité de cette politique, comparant les émissions de gaz à effet de serre par habitant d'une année sur l'autre, reste peu pertinent dès lors qu'il **dépend, pour beaucoup, des aléas climatiques** de l'année considérée.

### **3. Politique de l'énergie : un intitulé trompeur pour des dépenses très limitées et disparates**

Sous cet intitulé très ambitieux, l'action « Politique de l'énergie » ne retrace budgétairement que quelques dépenses de fonctionnement très limitées (**4 millions d'euros** au total) et diverses, dont :

- la subvention versée à **l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs** (ANDRA) pour l'exercice de ses deux missions d'intérêt général (2,8 millions d'euros en 2017, contre 2,95 millions en 2016<sup>1</sup>) : l'inventaire triennal des déchets radioactifs et l'assainissement de sites pollués ou la reprise de déchets « orphelins » ;

- le **contrôle de la qualité des carburants** (697 000 euros en 2017, soit un montant identique à 2016), pour lequel 600 prélèvements en métropole et une quarantaine outre-mer seront réalisés dans les stations-services en 2017, ainsi que 200 prélèvements dans des dépôts de carburants ;

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

---

<sup>1</sup> À rapporter au budget total de l'ANDRA (349,5 millions d'euros en 2016) alimenté, pour l'essentiel, par une ressource fiscale affectée – la taxe dite « de recherche » additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) – et des ressources propres – contrats commerciaux pour l'enlèvement des déchets et l'exploitation et la surveillance des centres de stockage.

---

**L'essentiel des moyens budgétaires dédiés à la politique énergétique est en fait porté par le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable » qui finance, pour **2,27 milliards d'euros** en 2017 (contre 2,4 en 2016) :**

- la masse salariale de l'ensemble du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM)<sup>1</sup> et de trois autorités administratives indépendantes<sup>2</sup> (2 milliards), dont **56,3 millions d'euros pour les personnels dédiés à la mise en œuvre des politiques du programme 174** – c'est-à-dire la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) (218 ETPT contre 223 en 2016) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) (550 ETPT, contre 552 en 2016<sup>3</sup>) ;

- les activités dites de « soutien » du ministère (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, immobilier et moyens de fonctionnement, formation, action sociale, prévention des risques professionnels et action internationale) (263 millions d'euros). En complément, le programme 174 comporte une dernière action, « Soutien », qui couvre certaines dépenses de fonctionnement propres au programme (personnels mis à disposition, informatique métier, formation, frais de mission et communication), pour **1,1 million d'euros**.

#### ***B. DES DÉPENSES FISCALES MOBILISÉES POUR SOUTENIR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS ET LA COMPÉTITIVITÉ DES INDUSTRIES GRANDES CONSOMMATRICES D'ÉNERGIE***

En 2017, les dix-sept dispositifs fiscaux relevant, à titre principal, du programme 174, occasionneront une dépense totale estimée à plus de **2,7 milliards d'euros**. À lui seul, le programme 174 porte ainsi près des trois-quarts des dépenses fiscales de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (3,8 milliards)<sup>4</sup>.

Après la hausse de plus d'un milliard d'euros déjà constatée l'an dernier<sup>5</sup>, la dépense fiscale restera portée, en 2017, par **l'augmentation des dépenses au profit des industries grandes consommatrices d'énergie**, (+ 190 millions d'euros, à 550 millions) et par un « **crédit d'impôt pour la**

---

<sup>1</sup> À l'exception de celle de l'Autorité de sûreté nucléaire, portés par le programme 181 « prévention des risques ».

<sup>2</sup> Commission nationale du débat public (CNDP), Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et, à partir de 2017, Commission de régulation de l'énergie (CRE).

<sup>3</sup> 40 % environ des effectifs sont dédiés à la compétence « énergie, air et climat », les 60 % restants se consacrant à l'activité « véhicules » (contrôle technique et réception des véhicules).

<sup>4</sup> Le quart restant relevant du programme 203 « Infrastructures et services de transports » et, pour l'essentiel, des réductions de taxes sur le gazole au profit des transporteurs routiers de marchandises et du transport public en commun de voyageurs et du taux réduit de contribution au service public de l'électricité (CSPE) pour le transport par rail ou par câble.

<sup>5</sup> Sous l'effet du quasi-doublement du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) et des mesures adoptées en faveur des industries intensives en énergie.

**transition énergétique » (CITE) désormais en « régime de croisière » dont le coût devrait se stabiliser autour d'1,7 milliard.**

<b>Principales dépenses fiscales<sup>1</sup> rattachées à titre principal au programme 174</b> <i>(en millions d'euros)</i>	<b>Chiffrage pour 2014</b>	<b>Chiffrage pour 2015</b>	<b>Chiffrage pour 2016</b>	<b>Chiffrage pour 2017</b>
<b>Logements</b>				
<b>Crédit d'impôt transition énergétique (CITE)</b> <i>Objectif : diminuer la consommation énergétique des logements</i>	619	874 +41,2 %	1 400 LFI 2016 <b>+60,2 %</b> 1 670 LFI 2017 <b>+91,1 %</b>	<b>+19,3 %</b> 1 670 =
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des <b>travaux d'économie d'énergie</b> sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) <b>pour les organismes HLM et les SEM</b> <i>Objectif : aider le secteur immobilier public pour des travaux d'économies d'énergie</i>	70	59 - 15,7 %	59 =	59 =
<b>Industries intensives en énergie</b>				
<b>Taux réduit de TICPE, TICGN et TICC au profit des installations intensives en énergie</b> et soumises au régime des <b>quotas</b> d'émission de gaz à effet de serre de la directive 2003/87/CE (SCEQE) <sup>2</sup> <i>Objectif : éviter la double taxation du carbone</i>	13 <sup>3</sup>	110 +746,2 %	200 <b>+81,9 %</b>	310 <b>+55 %</b>
<b>Taux réduit de TICPE, TICGN et TICC au profit des installations intensives en énergie</b> et exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de <b>fuite de carbone</b> <sup>4</sup> <i>Objectif : éviter les délocalisations</i>	-	70	140 <b>+100 %</b>	220 <b>+57,1 %</b>
<b>Carburants</b>				
<b>Réduction de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant</b> <i>Objectif : aider le développement du carburant-gaz</i>	125	158 +26,4 %	170 +7,6 %	180 +5,9 %
<b>Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les butanes et propane utilisés comme carburant</b> sous condition d'emploi <i>Objectif : favoriser les économies d'énergie</i>	105	102 -2,9 %	103 +1 %	103 =

<sup>1</sup> Dépenses fiscales sur impôts d'État ou sur impôts locaux prises en charges par l'État donc le coût supérieur à 50 millions d'euros.

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

<sup>3</sup> Dispositif entré en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014.

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

<b>Taux réduit</b> de taxe intérieure de consommation sur le <b>gaz de pétrole liquéfié (GPL)</b> <i>Objectif : aider le développement du GPL</i>	91	81 -11 %	74 -8,6 %	65 -12,2 %
<b>Taux réduit</b> applicable au <b>super sans plomb 95-E10</b> (incorporant jusqu'à 10 % de biocarburants) <sup>1</sup> <i>Objectif : aider le développement des biocarburants</i>	-	-	64	64 =
<b>Réseaux d'énergie renouvelable</b>				
<b>Taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable</b> <i>Objectif : augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation</i>	50	55 =	55 =	55 =
<b>Coût total toutes dépenses fiscales incluses<sup>2</sup></b>	<b>1 131</b>	<b>1 518</b> <b>+34,2 %</b>	<b>2 548</b> <b>+67,9 %</b>	<b>2 743</b> <b>+7,7 %</b>

Source : projets annuels de performances des projets de loi de finances pour 2016 et 2017

## 1. Une dépense fiscale en faveur des industries grandes consommatrices d'énergie tirée par la montée en charge de la composante carbone

### a) Les taux réduits de taxes intérieures de consommation

Pour préserver la compétitivité des **industries grandes consommatrices d'énergie**, deux dispositifs ont été créés fin 2013 et fin 2014 :

- un taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), le gaz naturel (TICGN) et les charbons (TICC) au profit des installations **déjà soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE)**. Pour éviter une double taxation de leurs émissions, le taux applicable à ces installations a été gelé à son niveau de 2013, ce qui les exonère de la contribution climat-énergie (CCE), ou « composante carbone » de la fiscalité énergétique. Après un quasi-doublement l'an dernier, son coût devrait à nouveau croître de 55 % en 2017, à **310 millions d'euros** ;

- un taux réduit de TICPE, TICGN et TICC pour les installations qui exercent une activité considérée comme exposée à un **risque important de fuite de carbone**<sup>3</sup>. Il s'agit, en pratique, de petites installations qui, bien qu'exerçant des activités entrant théoriquement dans le champ de la

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

<sup>2</sup> Cette estimation, établie à partir des documents budgétaires, agrège des dépenses fiscales dont les niveaux de fiabilité sont variables et n'intègre pas les dispositifs dont le coût est inférieur à 0,5 million d'euros.

<sup>3</sup> C'est-à-dire à un risque de délocalisation de leurs productions dans des pays aux législations environnementales moins vertueuses et, partant, au coût de l'énergie moindre.

---

directive SCEQE, sont en pratique trop petites pour y être incluses de plein droit. Aussi le taux qui leur est applicable a-t-il été gelé à son niveau de 2014 afin de ne pas les exempter de toute contribution carbone mais d'en limiter la charge à 6,50 euros par tonne de CO<sub>2</sub>, soit un niveau proche de son prix actuel sur le marché. La dépense associée sera là aussi dynamique : + 57 % entre 2016 et 2017, à **220 millions d'euros**, après avoir déjà doublé entre 2015 et 2016.

Dans les deux cas, l'évolution de la dépense fiscale s'explique uniquement par **la poursuite de la montée en charge de la composante carbone qui induit, mécaniquement, une hausse du coût des taux réduits** accordés à ces industriels.

*b) Des dispositifs de soutien multiples*

Si l'on ne peut bien entendu qu'adhérer à la volonté de soutenir nos industries grandes consommatrices d'énergie, la multiplicité des dispositifs créés récemment à leur profit et leur rattachement à différents programmes budgétaires **nuisent à la lisibilité d'ensemble de cette politique**.

Ainsi, la « **compensation carbone** »<sup>1</sup> introduite en loi de finances pour 2016, d'abord étonnamment financée sur les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie », est basculée cette année sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » (**116,7 millions d'euros** en 2017 contre 93 millions en 2016, en raison d'une légère remontée du cours du carbone en 2015<sup>2</sup>), auquel sont par ailleurs rattachés les **trois taux réduits de contribution au service public de l'électricité** (CSPE) créés en loi de finances rectificative pour 2015 en remplacement des plafonnements antérieurs de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et de l'ancienne CSPE, et désormais considérées comme des dépenses fiscales (pour un coût total évalué, en 2017, à **555 millions**).

On rappellera, en outre, que **d'autres mesures de soutien**, introduites au Sénat lors de l'examen de la loi « transition énergétique » ont aussi été mises en œuvre, ou le seront prochainement, au profit des **industries électro-intensives**, qui représenteraient **80 000 emplois directs**<sup>3</sup> : réduction du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) en contrepartie d'engagements de performance énergétique (187 millions

---

<sup>1</sup> Qui consiste à compenser une partie du surcoût de l'électricité lié à la mise en place du marché de quotas européen pour les industriels exposés à un risque significatif de fuite de carbone (art. 68 de la loi de finances pour 2016).

<sup>2</sup> En 2017 sont compensés les coûts supportés en 2016 sur la base du prix des quotas constaté en 2015, soit 7,80 euros la tonne contre un peu moins de 6 euros en 2014 ; depuis, les cours ont à nouveau baissé, à un peu plus de 5 euros sur l'année 2016 (moyenne au 14 octobre 2016).

<sup>3</sup> Projet annuel de performances de la mission « Économie », projet de loi de finances pour 2017.

---

d'euros en 2017<sup>1</sup>), rémunération accrue de la participation au mécanisme d'interruptibilité (96 millions<sup>2</sup>) ou modulation de la redevance hydraulique pour inciter les exploitants de nouvelles concessions hydroélectriques à les approvisionner à des tarifs attractifs et garantis sur longue période.

Selon les calculs de votre commission, l'ensemble de ces dispositifs représenterait, en 2017, un coût de **près d'1,5 milliard d'euros** (cf. tableau ci-après).

Il convient cependant de préciser qu'à l'exception de la « compensation carbone » et des taux réduits de CSPE qui occasionneront une **perte « réelle » pour le budget de l'État**, les autres mesures ne pèsent pas, ou indirectement, sur les finances publiques :

- soit qu'elles correspondent à de **moindres rentrées fiscales théoriques** par rapport à ce qu'aurait rapporté l'application de la CCE à « taux plein » à l'ensemble des consommations énergétiques carbonées,

- soit que les sommes non acquittées ou perçues par les industriels concernés sont **payées par les autres consommateurs** d'électricité (en vertu du principe de couverture par le TURPE des coûts engagés par les gestionnaires de réseaux) ou d'énergies fossiles.

Il reste qu'une évaluation globale de l'efficacité de ces différents dispositifs (notamment en termes de délocalisations évitées) mériterait d'être menée, le cas échéant pour aller au-delà s'il s'avérait que **des mesures plus pérennes** sont nécessaires pour donner la visibilité à long terme dont ces industries ont besoin pour investir.

---

<sup>1</sup> Délibération du 19 octobre 2016 portant projet de décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB, pour un coût moyen annuel de 193 millions sur la période 2017-2020, soit l'équivalent d'environ 4 % du TURPE transport.

<sup>2</sup> 108 millions estimés dans la délibération de la CRE du 3 décembre 2015 portant avis sur le projet d'arrêté pris pour application de l'article L. 312-19 du code de l'énergie relatif au dispositif d'interruptibilité, réévalués par le Gouvernement à 96 millions à la suite des ajustements opérés par deux arrêtés du 3 octobre 2016.

**Évaluation du coût des diverses mesures de soutien fiscales et budgétaires  
aux industries grandes consommatrices d'énergie et/ou intensives en énergie**

<b>Mesures</b>	<b>Coût budgétaire ou fiscal estimé pour 2017 (en millions d'euros)</b>	<b>Conséquences pour les finances publiques</b>
<b>Taux réduit de taxe intérieure de consommation</b> pour les installations soumises au marché européen d'échange de <b>quotas</b> (SCEQE) <i>Loi de finances pour 2014</i>	310	Moindres rentrées fiscales théoriques par rapport à ce qu'aurait rapporté l'application de la CCE « à taux plein »
<b>Taux réduit de taxe intérieure de consommation</b> pour les installations exposées à un risque de <b>fuite de carbone</b> <i>Loi de finances rectificative pour 2014</i>	220	
<b>Taux réduit de contribution au service public de l'électricité</b> (CSPE) « de base » <i>Loi de finances rectificative pour 2015</i>	320	Surcoût estimé par rapport aux plafonnements antérieurs de TICFE et de l'ancienne CSPE : 168 millions d'euros affectant le solde budgétaire <sup>1</sup>
<b>Taux réduit de CSPE « majoré »</b> pour les entreprises soumises à <b>forte concurrence internationale</b> <i>Loi de finances rectificative pour 2015</i>	150	
<b>Taux « super-réduit » de CSPE</b> pour les <b>entreprises hyper électro-intensives</b> <i>Loi de finances rectificative pour 2015</i>	85	
<b>Réduction de tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité</b> (TURPE) <i>Loi « Transition énergétique »</i>	187	Financées par les autres consommateurs d'électricité <i>via</i> le TURPE
<b>Rémunération de l'interruptibilité</b> <i>Loi « Transition énergétique »</i>	96	
<b>Compensation carbone</b> <i>Loi de finances pour 2016</i>	116,7	Dépense budgétaire
<b>Modulation de la redevance hydraulique</b> (pour les nouvelles concessions, y compris renouvelées) <i>Loi « Transition énergétique »</i>	0	Moindre rentrée fiscale à venir pour l'État et les collectivités concernées
<b>Appels d'offres en faveur de l'effacement industriel</b> (lancés à partir de 2018) <i>Loi « Transition énergétique »</i>	0	Financés par les consommateurs d'énergies fossiles alimentant le CAS « Transition énergétique »
<b>Total</b>	<b>1 484,7</b>	

*Commission des affaires économiques, à partir du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2017, des délibérations de la CRE et des compléments apportés par le Gouvernement*

<sup>1</sup> Coût pour l'État de la suppression du seuil de consommation annuelle de 7 GWh pour bénéficier des taux réduits (211 millions), duquel est déduit le surcoût résiduel pour les entreprises par rapport aux plafonnements antérieurs avant cette suppression (43 millions). En séance à l'Assemblée, le secrétaire d'État chargé du budget avait par ailleurs expliqué que le produit de la CSPE étant affecté à un compte d'affectation spéciale (CAS), dont « les recettes commandent les dépenses », les dépenses du CAS seraient diminuées du même montant (211 millions) et que le solde budgétaire n'en serait donc pas affecté. Or, d'une part, des versements du budget général sont prévus en cas de déséquilibre du CAS dont les dépenses sont, de fait, très largement contraintes et, d'autre part, la CSPE alimente aussi, à hauteur d'un tiers environ de son produit en 2016 et en totalité à partir de 2017, le budget général.

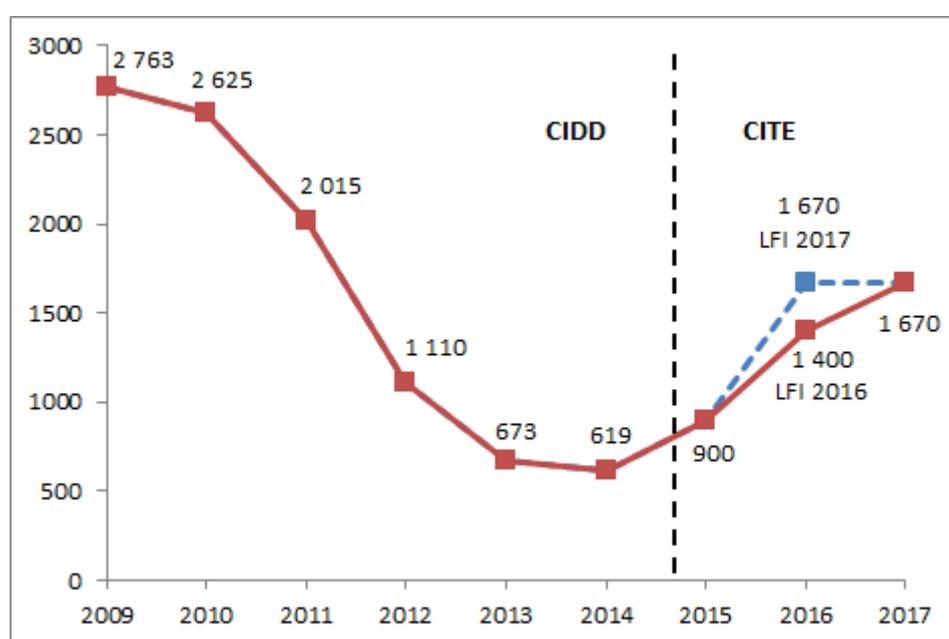
## 2. Un crédit d'impôt pour la transition énergétique qui fonctionne à plein mais dont l'évaluation fait toujours défaut

a) *Un crédit d'impôt qui semble avoir atteint son régime de croisière...*

À lui seul, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), dont le coût devrait atteindre en 2017 près d'**1,7 milliard d'euros**, représente plus de 60 % des dépenses fiscales du programme et figure désormais au **11<sup>e</sup> rang des dépenses fiscales les plus coûteuses de la Nation**<sup>1</sup>.

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

(en millions d'euros)



Commission des affaires économiques d'après les documents budgétaires

Entre 2015 et 2016/2017, la dépense fiscale aura pratiquement doublé (+ 91,1 %) sous le double effet :

- d'une part, **de la hausse du taux** (porté de 15 %<sup>2</sup> à 30 %) et **de l'élargissement des conditions d'éligibilité** (suppression de la condition d'un « bouquet de travaux » et nouvelles dépenses éligibles) décidés en 2015<sup>3</sup> mais qui ne se traduit dans les dépenses fiscales, en raison de l'effet retard inhérent à tout mécanisme de crédit d'impôt, que l'année suivante ;

<sup>1</sup> À titre de comparaison, la dépense fiscale la plus coûteuse est le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) (15,7 milliards), devant le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) (5,5 milliards). Source : évaluation des voies et des moyens, tome II, annexée au projet de loi de finances pour 2017.

<sup>2</sup> Pour une action seule (25 % dans le cadre d'un « bouquet de travaux »).

<sup>3</sup> Art. 3 de la loi de finances pour 2015.

- d'autre part, selon les éléments fournis par le Gouvernement, **par l'augmentation du nombre des travaux aidés** (1,455 million de travaux déclarés en 2015 contre 1,126 million en 2014, soit + 29 %). Parmi ces travaux, ce sont les dépenses de maîtrise de l'énergie liées à des travaux d'isolation qui ont été les plus dynamiques, représentant désormais 72 % du coût total du CITE<sup>1</sup>, la part des énergies renouvelables étant ramenée à 17 % contre 50 % en 2013 et les dépenses de chauffage (chaudières à condensation et appareils de régulation) à 11 %.

En revanche, **le nombre de bénéficiaires du CITE reste orienté à la baisse**, à 660 564 ménages en 2015 contre 728 714 ménages en 2014 et 851 510 en 2013<sup>2</sup>, ce qui témoignerait d'**une concentration de la dépense fiscale** sur un nombre plus réduit de foyers cumulant plusieurs travaux éligibles.

*b) ... mais dont l'évaluation est plus que jamais nécessaire*

Il reste qu'il est particulièrement difficile de tirer des enseignements de ces évolutions en **l'absence de toute évaluation du dispositif malgré ses reconductions successives** : prorogation jusqu'au 31 décembre 2016 en loi de finances pour 2016<sup>3</sup> et nouvelle prorogation d'une année supplémentaire proposée par l'article 10 du présent projet de loi de finances.

Or, **pas plus que l'an dernier, cette proposition n'est assortie d'une réelle évaluation** de l'efficacité de la mesure, celle-ci étant présumée et non démontrée : ainsi, après avoir rappelé « *l'engagement du Président de la République (...) d'assurer la rénovation de 500 000 logements par an d'ici à 2017* » et les « *objectifs ambitieux* » fixés par la loi « *transition énergétique* » en matière de « *réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz en effet de serre* » ou de rénovation des bâtiments, il est seulement affirmé que « *compte tenu de l'efficacité de l'incitation fiscale en faveur de la rénovation énergétique de l'habitat constituée par le [crédit d'impôt], la prorogation de ce dernier constitue un vecteur essentiel pour poursuivre, voire accélérer, la dynamique vertueuse entreprise en terme environnemental* »<sup>4</sup>.

Aussi votre rapporteur ne peut-il que reprendre à son compte la critique formulée par la Cour des comptes qui déplorait, dans son analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission, que « *l'efficacité économique de cette dépense n'ait pas fait l'objet d'une évaluation avant sa prorogation, en*

---

<sup>1</sup> Et, parmi celles-ci, une forte proportion consacrée au remplacement des portes, fenêtres et volets isolants (53 % du coût total du CITE).

<sup>2</sup> Voies et moyens, tome II et projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2016 et 2017.

<sup>3</sup> Qui en a également modifié, à la marge, les conditions d'application : obligation d'une visite préalable du logement, exclusion des éoliennes du champ des dépenses éligibles et limitation de la prise en compte des équipements « hybrides » (combinant capteurs solaires et production d'eau chaude).

<sup>4</sup> Évaluation préalable de l'article 10 annexée au présent projet de loi de finances.

---

*vue de s'assurer qu'elle ne soit pas qu'un soutien au secteur du bâtiment et qu'elle contribue réellement efficacement à la transition énergétique »<sup>1</sup>.*

Une telle évaluation serait d'autant plus nécessaire que **son efficacité est contestée** : l'an dernier, une étude de l'UFC-Que Choisir réalisée à partir des données de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)<sup>2</sup> jugeait que le crédit d'impôt était un « *dispositif coûteux sans effet d'entraînement sur le marché* »<sup>3</sup> autre qu'un effet inflationniste sur le prix des travaux et qui « *[orientait] mal les dépenses d'investissement des ménages* » en corrélant les aides à la nature des équipements, avec un « *effet plancher* » au profit « *des équipements juste éligibles au CITE* », et non au niveau de performance énergétique atteint après travaux.

L'an dernier, votre rapporteur appelait donc déjà le Gouvernement à évaluer le dispositif, par exemple en profitant de la refonte du « jaune budgétaire » sur les moyens consacrés à la politique énergétique. Cette occasion n'ayant pas été saisie, il ne peut en conséquence qu'**approuver**, dans son principe sinon dans sa rédaction<sup>4</sup>, **la demande de rapport** adoptée à l'Assemblée nationale sur proposition de la rapporteure générale, **sur la mise en œuvre du CITE d'ici au 1<sup>er</sup> septembre 2017**.

Cette demande devra en outre **être articulée avec deux évaluations plus globales**, l'une prévue par l'article 14 de la loi « Transition énergétique » sur l'hypothèse d'une aide globale à la rénovation énergétique qui viendrait se substituer à l'ensemble des aides fiscales actuelles, l'autre annoncée dans le cadre d'une revue de dépenses<sup>5</sup> en 2017 sur ces mêmes aides.

*c) Le cumul avec l'éco-prêt à taux zéro*

Outre la prorogation du CITE pour une année supplémentaire, l'article 10 proposait aussi, dans sa version initiale, **d'ouvrir le cumul du**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État 2015 et note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Écologie, mobilité et développement durables ».

<sup>2</sup> Rénovation énergétique des logements : le crédit d'impôt, une mesure à grands frais qui manque sa cible environnementale, UFC-Que Choisir, service des études, octobre 2015.

<sup>3</sup> L'étude rappelait, pour étayer ce point, que malgré la très forte contraction du coût du crédit d'impôt entre 2009 et 2013 (- 73 %), les dépenses réelles des ménages en travaux de rénovation énergétiques étaient globalement restées stables sur la période (- 1 % seulement).

<sup>4</sup> Qui vise, de façon très large et non exhaustive, non seulement l'efficacité et les pistes d'amélioration du crédit d'impôt mais aussi la structuration d'une filière française de la performance énergétique, l'amélioration de l'information du public ou encore la coordination entre les dispositifs locaux, nationaux et européen.

<sup>5</sup> Créées par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, les revues de dépenses, réalisées par les corps de contrôle et d'inspection, visent à évaluer les dépenses publiques dans un objectif de recherche d'économies. Leurs conclusions doivent être remises chaque année avant le 1<sup>er</sup> mars afin de pouvoir être, le cas échéant, intégrées à la construction des projets de loi de finances.

**crédit d'impôt avec l'éco-prêt à taux zéro (« éco-PTZ »)<sup>1</sup> en supprimant les conditions de ressources prévues jusqu'alors<sup>2</sup>.**

En encourageant financièrement l'ensemble des ménages à réaliser des travaux de rénovation énergétique, le Gouvernement espérait redynamiser un dispositif qui, malgré ses aménagements successifs, n'a cessé de décliner, avec une **division par trois** du nombre de prêts servis entre 2009 et 2015 – même si un redressement a été observé fin 2015 (+ 27 % sur le dernier trimestre par rapport à la même période en 2014<sup>3</sup>) et se confirmerait en 2016 (+ 19 % sur le premier semestre 2016<sup>4</sup>). Le coût de la mesure était estimé à **60 millions d'euros**.

#### Éco-prêt à taux zéro – Évolution du nombre de prêts et de la dépense fiscale

Génération	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Nombre de prêts distribués</b>	70 933	78 484	40 755	33 861	32 464	31 196	23 567
<b>Dépense fiscale<sup>5</sup></b> <i>(en millions d'euros)</i>	-	30	70	90	100	120	
<b>Coût générationnel</b> <i>(en millions d'euros)</i>	140	200	120	85	75	70	40

*Sources : réponse au questionnaire budgétaire et évaluation préalable de l'article 10 du projet de loi de finances pour 2017*

Lors de l'examen à l'Assemblée nationale, deux amendements identiques, présentés respectivement par nos collègues Gilles Carrez, président de la commission des finances, et Daniel Goldberg, sont **cependant revenus sur la suppression de la condition de ressources**, arguant, pour le premier, de son **coût budgétaire**, pour le second, de la nécessité d'**étudier préalablement l'évolution de la distribution des prêts** compte tenu du redressement observé dernièrement et, le cas échéant, de privilégier une augmentation du plafond de ressources plutôt que sa suppression pure et simple.

\*

<sup>1</sup> Pour une présentation plus complète de l'éco-PTZ, se reporter au rapport pour avis de l'an dernier.

<sup>2</sup> Soit 25 000 euros pour une personne seule ou 35 000 euros pour un couple soumis à imposition commune.

<sup>3</sup> Selon l'évaluation préalable de l'article.

<sup>4</sup> Réponse au questionnaire budgétaire de la mission « Égalité des territoires et logement ».

<sup>5</sup> La dépense fiscale due à l'éco-PTZ est décalée d'un an par rapport au versement du prêt et étalée sur cinq ans.

Enfin, votre rapporteur s'interroge toujours sur la pertinence du rattachement, à titre subsidiaire et non principal au présent programme, du **taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % applicable aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique** des logements achevés depuis plus de deux ans<sup>1</sup>, et ce bien qu'il poursuive le même objectif de réduction de la consommation énergétique des bâtiments que le CITE. Après une hausse de 50 % en 2015, la dépense associée se maintient cette année au-dessus d'**1,1 milliard d'euros** et son inclusion aurait pour effet de porter les dépenses fiscales rattachées au programme à **3,8 milliards**.

\*

## LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Créé en 2011<sup>2</sup> en remplacement de l'ancien fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) dont il reprend l'acronyme, le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » soutient pour l'essentiel **les travaux de renforcement, d'enfouissement et de sécurisation des réseaux électriques** engagés par les autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE) qui en ont conservé, en zone rurale, la maîtrise d'ouvrage.

**En recettes**, le CAS-FACÉ est alimenté par une contribution versée par les gestionnaires de réseaux de distribution, répercutée *in fine* sur les consommateurs finals d'électricité, et dont le taux, révisé annuellement par arrêté pour couvrir les charges, est modulé suivant la taille de la commune pour assurer **une péréquation entre communes urbaines et rurales**<sup>3</sup>.

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

- le **programme 793 « Électrification rurale »** (369,6 millions d'euros) dédié au renforcement des réseaux, à leur extension, à l'enfouissement et à la pose en façade des lignes ainsi qu'à la sécurisation des réseaux aériens nus<sup>4</sup> ;

- le **programme 794 « Opérations liées à la demande ou à la production d'électricité »** (7,4 millions d'euros) qui finance l'installation d'unités de production décentralisée dans des sites isolés, notamment en outre-mer, et des actions de maîtrise de la demande d'énergie.

---

<sup>1</sup> Qui est rattaché à titre principal au programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement »

<sup>2</sup> Art. 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>3</sup> Pour l'année 2016, ce taux est fixé à 0,188767 centime d'euro par kilowattheure par kWh en zone urbaine (communes de plus de 2 000 habitants) et 0,037753 centime d'euro en zone rurale (communes de moins de 2 000 habitants) (arrêté du 6 septembre 2016).

<sup>4</sup> Par enfouissement ou remplacement par du fil isolé torsadé, moins fragile en cas d'intempéries.

Si le montant global des aides - **377 millions d'euros** - est **reconduit à l'identique pour 2017**, comme c'est le cas depuis plusieurs années, **la répartition des crédits** entre les diverses actions du programme 793 **est modifiée au bénéfice des travaux de sécurisation des fils nus** (+ 30,9 %, à 106 millions) et des travaux réalisés suite à des intempéries (+ 400 %, à 2,5 millions) **et au détriment des enveloppes dédiées au renforcement** (- 6,5 %, à 172 millions), **à l'extension** (- 8,6 %, à 42,7 millions) **et surtout à l'enfouissement** (- 19,8 %, à 44,5 millions).

Or, comme le rapporteur pour avis de la commission des finances le rappelle :

- les travaux d'enfouissement **n'ont pas qu'une finalité esthétique** mais participent de la sécurisation des réseaux ;

- les travaux d'extension **accompagnent le développement des territoires ruraux** ;

- en outre, les crédits du programme 794 étant **sous-consommés chaque année**, des marges existaient pour alimenter ces deux enveloppes.

Aussi votre rapporteur **approuve-t-il l'amendement proposé par le rapporteur spécial** pour transférer 4 millions d'euros du programme 794 - soit le montant des crédits non consommés en 2015 - vers les actions « extension » (+ 3 millions) et « enfouissement » (+ 1 million) du programme 793.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 2016, 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 2017.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Mes chers collègues, nous examinons ce matin deux avis budgétaires, l'un sur les crédits consacrés à l'énergie, l'autre sur les crédits dédiés à la pêche et à l'aquaculture, et je cède sans plus attendre la parole à notre rapporteur pour avis, Bruno Sido, qui nous présente le premier de ces deux rapports.

**M. Bruno Sido.** – Merci monsieur le Président. Avec l'intégration des charges et des recettes de la « contribution au service public de l'électricité », la CSPE, dans le budget de l'État votée fin 2015, le périmètre des crédits consacrés à l'énergie dont notre commission se saisit chaque année pour avis s'est considérablement élargi, dans son volume comme dans ses finalités.

Ainsi, au-delà du champ traditionnel des crédits du programme 174 dédiés à l'accompagnement des anciens mineurs, des dépenses fiscales associées ou du compte d'affectation spéciale pour l'électrification rurale – le CAS « FACÉ » –, le Parlement est désormais conduit à examiner les dépenses de soutien aux énergies renouvelables, retracées dans le CAS « Transition énergétique », et les autres charges de service public de l'énergie, qui sont regroupées au sein du nouveau programme 345. Disons-le d'emblée : si la budgétisation de ces charges est un progrès, le rôle du Parlement restera toutefois très limité tant l'évolution de ces dépenses, très largement contraintes, lui échappe.

Avant d'entrer dans le détail, quelques chiffres sur les grandes masses concernées. Sur les 9,5 milliards d'euros de charges rapatriées dans le budget, 6,9 milliards sont logés dans le nouveau CAS pour, d'une part, financer le soutien aux énergies renouvelables, à hauteur de 5,7 milliards, et, d'autre part, apurer la dette due à EDF en raison du défaut de compensation passé de la CSPE, pour 1,2 milliard ; les 2,5 milliards restants figurent au programme 345, dont 1,4 milliard pour la péréquation tarifaire de l'électricité, 500 millions pour les tarifs sociaux et un peu plus de 500 millions pour le soutien à la cogénération gaz.

Environ 450 millions sont ouverts au titre du programme 174 pour financer, principalement, les droits des anciens mineurs. Les dépenses fiscales rattachées au programme représentent quant à elles 2,7 milliards, dont près d'1,7 milliard pour le seul « crédit d'impôt pour la transition

---

énergétique », le CITE. Enfin, un peu moins de 400 millions sont dédiés aux aides à l'électrification rurale.

Au total, nous examinons donc 13,1 milliards d'euros de crédits ou de dépenses fiscales, étant précisé que d'autres mécanismes interviennent encore dans le domaine de l'énergie, qu'il s'agisse des certificats d'économies d'énergie, les CEE, des aides de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME, ou encore d'une tuyauterie bien opaque, dite « fonds de financement de la transition énergétique » sur laquelle je reviendrai.

Premier poste de dépenses du CAS « Transition énergétique », les subventions versées aux énergies renouvelables électriques progressent cette année encore à un rythme très soutenu : + 915 millions, à 5,6 milliards d'euros, soit une hausse de 19 % sur un an et de 34 % sur deux ans, pour une production subventionnée de 48 TWh qui représente environ 9 % de la production nationale. Cette progression des charges s'explique logiquement par l'augmentation des capacités installées, qui ne faiblit pas – et la file d'attente des projets à raccorder est très conséquente –, mais aussi par la baisse des prix sur les marchés de gros de l'électricité, qui augmente mécaniquement le coût du soutien public. En 2017, le photovoltaïque représentera encore 55 % des coûts alors qu'il ne compte que pour 19,4 % de la production soutenue, signe que, malgré la baisse des prix observée sur les derniers appels d'offres, le poids des contrats passés pèse encore lourdement.

En outre, on notera le démarrage encore très progressif du nouveau mécanisme de soutien « prime + marché », le complément de rémunération, qui n'occasionnerait que 5,6 millions d'euros de dépenses en 2017, ce qui s'explique notamment par les dispositions transitoires prévues par la loi « Transition énergétique » pour basculer vers ce nouveau régime et par le temps de « sortie » des nouveaux projets éligibles.

Au-delà des énergies renouvelables électriques, le CAS soutient encore, d'une part, l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel, dont les volumes sont encore très faibles – 0,6 TWh visé en 2017 – mais qui progresse rapidement – une multiplication par sept des surcoûts d'achat est attendue entre 2015 et 2017, à 50 millions d'euros ; d'autre part, l'effacement de consommation électrique, pour lesquels les premiers appels d'offres issus de la loi « Transition énergétique » n'interviendront qu'en 2018, ce qui justifie qu'aucun crédit ne soit inscrit pour 2017 ; d'ici là, un dernier appel d'offres issu de la loi « NOME » sera lancé mais n'apparaît pas dans le budget parce que financé par le tarif d'utilisation des réseaux, le TURPE.

Second gros poste de dépenses du CAS, le remboursement de la dette contractée à l'égard d'EDF, qui avait supporté seule, à partir de 2009, la différence entre le montant fixé pour la CSPE et les charges qu'elle était censée couvrir, pour une dette cumulée de 5,7 milliards d'euros.

---

Conformément à l'échéancier fixé par l'État, 1,2 milliard sera remboursé cette année au titre du principal et 99 millions d'euros au titre des intérêts, dont on peut au passage à nouveau s'étonner qu'ils soient retracés dans le programme 345 et non dans le CAS, alors qu'ils participent bien du coût total de la dette.

Pour financer les dépenses du CAS, le Gouvernement avait annoncé, l'an dernier, la stabilisation de la CSPE à son niveau de 2016, soit 22,5 euros par MWh, et l'élargissement de l'assiette du financement de la transition énergétique aux énergies fossiles, par un relèvement de la « taxe carbone » à 30,5 euros la tonne en 2017.

Si notre commission en avait approuvé le principe - dès lors qu'il n'est pas absurde de faire contribuer les énergies carbonées à la décarbonation de l'économie, au lieu d'augmenter encore la fiscalité sur l'électricité qui est déjà très largement décarbonée grâce, il faut le rappeler, au nucléaire et à l'hydraulique -, nous avons défendu deux principes.

En premier lieu, que ces recettes supplémentaires de taxe carbone soient affectées au CAS à la hauteur du besoin de financement, ce que n'avait pas entendu à l'époque le Gouvernement ; dix mois plus tard, il se rallie à l'analyse du Sénat mais a proposé successivement deux schémas de couverture des charges. Dans la version initiale du budget, le CAS continuait à être financé par une part de CSPE mais était abondé par une fraction des taxes intérieures de consommation sur le pétrole, le gaz et le charbon - les TICPE, TICGN et TICC - « pour un montant représentatif de la hausse » de la taxe carbone en 2017. Mais à l'Assemblée, le Gouvernement a modifié ce schéma en excluant totalement la CSPE et la TICGN des recettes du CAS et en l'alimentant exclusivement par les taxes sur le pétrole et le charbon.

Ce changement de « tuyauterie » s'explique en fait par une demande de la Commission européenne qui a souhaité supprimer tout lien d'affectation entre la CSPE et le CAS finançant les aides aux énergies renouvelables, au motif que l'électricité renouvelable importée, bien qu'étant assujettie à la CSPE, ne bénéficiait pas en retour de ces aides, ce qui pouvait s'assimiler à un droit de douane contraire aux principes de l'Union douanière.

En second lieu, le Sénat avait exigé, sans plus de succès, le respect du principe de compensation intégrale de la taxe carbone fixé par les lois « Grenelle I » et « Transition énergétique » et qui, du reste, avait été appliqué pour les 4 premiers milliards de taxe carbone, compensés par le crédit d'impôt compétitivité-emploi, le CICE, et par des taux réduits de TVA. En fin d'année dernière, le secrétaire d'État au budget nous avait répondu que la hausse serait compensée par la stabilisation de la fiscalité électrique ; or, même en admettant l'idée de compenser une hausse par l'annulation d'une autre hausse prévisible, ce qui est déjà contestable, le compte n'y est pas : selon les hypothèses de rendement de la taxe carbone retenues, ce sont

---

encore entre 196 et 440 millions d'euros de prélèvements supplémentaires qui pèseront sur les consommateurs en 2017 - et plus encore en 2018 et 2019 - et qui s'ajoutent à l'explosion de la CSPE déjà subie par le passé. Aujourd'hui, le Gouvernement se contente de dire que cet écart sera compensé mais on ne voit toujours rien venir...

De même, l'exclusion des produits issus de la biomasse du relèvement de la taxe carbone, pourtant prévu par la loi, n'est toujours pas effective et le Gouvernement annonce y réfléchir pour 2018. Or, si les problèmes de traçabilité sont réels, ils ne me semblent pas insurmontables...

Autre motif d'insatisfaction, les montages retenus pour financer certaines actions liées à la transition énergétique s'avèrent particulièrement complexes, voire opaques. J'évoque ici le fameux « fonds de financement de la transition énergétique » et sa sous enveloppe dite « enveloppe spéciale transition énergétique », l'ESTE. Sans rentrer dans le détail des circuits financiers mis en place, l'enveloppe spéciale n'est aujourd'hui dotée que de 250 millions, ouverts en loi de finances rectificative pour 2015 pour régulariser des avances déjà faites par la Caisse des dépôts et consignations, et de 250 autres millions avancés par la Caisse en 2016 et qui devraient à nouveau être régularisés *a posteriori* dans le prochain collectif, soit 500 millions au total, ce qui reste bien en-deçà du milliard et demi annoncé pour le fonds à l'origine. Nous avons enfin obtenu cette année quelques éléments d'information sur les actions financées mais encore ne s'agit-il que de grandes masses : ainsi, 354 millions auraient par exemple déjà été engagés, ou seraient en passe de l'être, pour soutenir les projets des « territoires à énergie positive pour la croissance verte », les TEPCV. Plus étonnamment, l'enveloppe spéciale financera aussi, pour 10 millions, un projet de plateforme scientifique dérivante dans l'Arctique. En revanche, il n'y a toujours rien sur le doublement du fonds chaleur de l'Ademe...

J'en viens maintenant aux autres charges de service public de l'énergie financées par le nouveau programme 345. La péréquation tarifaire de l'électricité, qui manifeste la solidarité entre le continent et les territoires insulaires et ultramarins, devrait voir son coût baisser en 2017 de 6,1 %, à 1,4 milliard, sous l'effet, principalement, d'un moindre recours aux moyens thermiques liée à l'anticipation d'une hydraulité normale ainsi qu'à la mise en service d'une centrale thermique plus performante en Guadeloupe.

En matière de lutte contre la précarité énergétique, les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz représenteront environ 400 millions en 2017 pour un nombre de bénéficiaires qui croît encore légèrement, après la forte montée en charge observée entre 2011 et 2015 grâce aux réformes successives, mais qui plafonne depuis autour de 3,3 millions de ménages. Pour toucher la cible des 4 millions de foyers précaires énergétiques, le chèque énergie, basé sur un critère fiscal unique qui évitera les « pertes en ligne » liées au croisement de fichiers complexes des tarifs sociaux, est expérimenté depuis mai 2016 dans quatre départements, avant d'être généralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

---

Or, les premiers résultats de cette expérimentation en termes d'atteinte des publics cibles sont encourageants, avec une hausse de 37 % des bénéficiaires par rapport aux tarifs sociaux, même si le nouveau dispositif, qui suppose une démarche active du bénéficiaire pour son affectation, nécessitera un accompagnement important. Ainsi, seuls 55 % des chèques avaient été effectivement utilisés cinq mois après leur distribution, avec en plus une complexité introduite dans le dispositif obligeant à échanger son chèque contre un autre chèque pour financer des travaux au-delà de la durée de validité du titre initial...

Le programme 345 couvre aussi, pour plus de 500 millions, les tarifs d'achat historiques des installations de cogénération gaz de moins de 12 MW. Ces contrats ont vocation à s'éteindre progressivement et seront remplacés par de nouveaux mécanismes de soutien en application des lignes directrices européennes et de la loi « Transition énergétique » : tarifs d'achat, complément de rémunération ou appels d'offres selon la puissance, y compris au-delà de 12 MW pour les cogénérations industrielles sous certaines conditions, 60 millions supplémentaires étant prévus pour ce dernier dispositif en 2017.

Objet historique de notre saisine pour avis, les crédits de l'après-mines poursuivent quant à eux leur baisse - - 10,3 % cette année, à un peu plus de 450 millions -, en cohérence avec la réduction « naturelle » du nombre des anciens mineurs et de leurs conjoints. Pour mémoire, sont financées, pour l'essentiel, des avantages en nature (chauffage et logement) et des prestations de pré-retraite, même si l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, l'ANGDM, provisionne aussi des sommes croissantes (58,5 millions) au titre de demandes d'indemnisation liées aux expositions à l'amiante ou à d'autres produits cancérigènes pour lesquelles certains anciens salariés l'assignent en justice.

Le programme 174 finance encore « la lutte contre le changement climatique » à hauteur de 27,5 millions - dont 24,5 millions pour le dispositif national de surveillance de la qualité de l'air -, soit une enveloppe pratiquement stabilisée après deux années de forte contraction, et, enfin, quelques dépenses très spécifiques telles que la subvention pour charge de service public versée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, l'ANDRA, pour 2,8 millions.

Au-delà des crédits budgétaires, dix-sept dépenses fiscales sont rattachées au programme pour un coût total de 2,7 milliards dont l'essentiel tient, d'une part, aux taux réduits de taxes intérieures de consommation en faveur des industries grandes consommatrices d'énergie, pour 550 millions, et, d'autre part, au CITE, pour 1,7 milliard. Ces deux postes expliquent à eux seuls la forte dynamique des dépenses observée depuis deux ans : + 1 milliard en 2016, en raison de la première année pleine d'application du crédit d'impôt réformé en 2015 et de la montée en charge des taux réduits ; et

---

encore + 200 millions attendus en 2017, le coût des taux réduits augmentant mécaniquement avec la hausse de la taxe carbone.

S'agissant des industries grandes consommatrices d'énergie, on rappellera qu'un grand nombre de dispositifs ont été mis en place ces trois dernières années pour préserver leur compétitivité, ce dont on ne peut que se réjouir mais qui appellerait néanmoins une évaluation globale de la cohérence de ces diverses mesures – le cas échéant pour aller au-delà si cela s'avérait nécessaire. Ainsi, si l'on additionne les taux réduits du présent programme, les taux réduits de CSPE et la « compensation carbone » relevant de la mission « Économie », la rémunération de l'interruptibilité ou la réduction de TURPE créés par la loi « Transition énergétique », on parvient à un total de près d'1,5 milliard de soutien à ces industries, sous la forme soit de moindres rentrées fiscales, soit de dépenses budgétaires, soit de coûts financés par les autres consommateurs ou utilisateurs de réseaux.

S'agissant du CITE, une évaluation de son efficacité s'avère, au vu du quasi-doublement de son coût, encore plus indispensable, d'autant que certains chiffres posent question : en effet, si la hausse de la dépense s'explique logiquement, d'une part, par la réforme intervenue en 2015 qui en a relevé les taux et élargi les conditions d'éligibilité et, d'autre part, par l'augmentation du nombre des travaux déclarés (+ 29 % en 2015), en revanche, le nombre de bénéficiaires lui continue à diminuer, à 660 000 ménages en 2015 contre 720 000 en 2014 et 850 000 en 2013 sans que l'on sache aujourd'hui, faute d'évaluation, à quoi serait due cette concentration de la dépense fiscale. L'an dernier, nous appelions déjà le Gouvernement à évaluer le dispositif ; en mai dernier, la Cour des comptes regrettait, je cite, que « *l'efficacité économique de cette dépense n'ait pas fait l'objet d'une évaluation avant sa prorogation, en vue de s'assurer qu'elle ne soit pas qu'un soutien au secteur du bâtiment et qu'elle contribue réellement efficacement à la transition énergétique* », ce dont une étude de l'UFC-Que Choisir pouvait laisser douter. Finalement, nos collègues députés ont voté cette année une demande d'évaluation d'ici au 1<sup>er</sup> septembre 2017, amendement dont j'approuve le principe sinon la rédaction, sans doute un peu trop large.

Pour conclure, je dirai quelques mots du CAS « électrification rurale » dont les crédits sont, cette année encore, reconduits à l'identique, à 377 millions d'euros. Cette stabilité de l'enveloppe globale masque cependant quelques mouvements de crédits entre sous-enveloppes, au bénéfice des travaux de sécurisation des fils nus et au détriment du renforcement, de l'extension et de l'enfouissement. Notre collègue Jacques Genest, rapporteur spécial du CAS, propose donc de revenir partiellement sur ces mouvements en rappelant non seulement que l'enfouissement n'a pas qu'une finalité esthétique et contribue aussi à sécuriser le réseau, mais aussi que les travaux d'extension accompagnent le développement des territoires ruraux.

Bien qu'il comporte certains points positifs, à commencer par la possibilité enfin donnée au Parlement de voter les charges de CSPE, mais avec les réserves rappelées en introduction, ce projet de budget est marqué par au moins deux défauts majeurs : d'une part, une absence de compensation de la hausse de la taxe carbone tout simplement contraire à la loi et qui occasionnera encore des prélèvements supplémentaires sur les consommateurs d'énergie ; d'autre part, des instruments de financement de la transition énergétique qui restent opaques et, surtout, bien en-deçà des besoins, ou même des annonces initiales du Gouvernement.

Enfin, ce budget s'inscrit dans le « *manque de vision stratégique* » qu'a justement souligné notre collègue Jean-François Husson, rapporteur spécial de la mission « Écologie » et dont on peut citer deux exemples parmi tant d'autres : en premier lieu, l'annonce présidentielle, en janvier, d'un prix plancher du carbone pour la production électrique nationale, limité ensuite aux seules centrales charbon avant d'être finalement abandonné, alors que les difficultés posées par une telle fixation unilatérale étaient identifiées dès l'origine ; en second lieu, l'inconséquence de la programmation pluriannuelle de l'énergie, censée décliner opérationnellement les objectifs de la loi « Transition énergétique » mais qui ne dit rien sur la façon dont on réduirait la part du nucléaire à 50 % de la production électrique en moins de dix ans désormais, ce que nous comprenons fort bien pour avoir dénoncé le caractère irréaliste de cet objectif mais qui n'est, du point de vue du Gouvernement, guère cohérent. Peut-être la ministre, que nous entendrons le 23 novembre prochain, pourra-t-elle nous en dire plus...

En attendant, je vous propose, comme c'est l'usage en pareil cas, de réserver notre avis – dont vous aurez cependant, je n'en doute pas, compris la tonalité générale – pour nous prononcer après l'audition de la ministre.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci monsieur le rapporteur pour cette présentation très pédagogique de l'ensemble des dispositifs budgétaires et fiscaux intervenant dans le domaine de l'énergie.

**M. Roland Courteau.** – C'était effectivement une présentation très complète mais vous admettez que nous puissions porter une appréciation différente sur un certain nombre de points. De l'énergie à la transition énergétique, le lien est direct et de la transition énergétique à l'Accord de Paris sur le climat, il n'y a qu'un pas ! À cet égard, la France peut être fière de l'entrée en vigueur de l'accord intervenue le 4 novembre dernier. La transition énergétique est une boîte à outils dont on peut dire qu'elle fonctionne plutôt bien, comme en atteste le succès des territoires à énergie positive, désormais au nombre de 500, du CITE et des créations d'emplois dans le secteur du bâtiment qu'il a permis ou encore du développement des énergies renouvelables, soutenu à hauteur de 7 milliards d'euros. Je signale au passage que 80 % des textes d'application de la loi « Transition énergétique » sont aujourd'hui parus, dont la PPE qui fixe des objectifs clairs pour le mix énergétique.

---

Concernant les crédits du programme 174, la baisse s'explique principalement, comme l'a dit monsieur le rapporteur, par la réduction du nombre des bénéficiaires, les mineurs retraités. Ce programme comporte des points positifs, comme la mise en œuvre du plan de réduction des polluants atmosphériques, dont je rappelle qu'ils causent chaque année 48 000 décès en France et que cela frappe aussi bien les villes de plus de 100 000 habitants, avec une espérance de vie réduite de quinze mois, que le milieu rural, où cette espérance est raccourcie de neuf mois. Je voudrais encore signaler, comme points positifs, le maintien du CITE ou encore la préservation de la compétitivité de nos entreprises électro-intensives.

Concernant le programme 345, on peut aussi apprécier que les crédits augmentent de 24 % au bénéfice d'une solidarité renforcée avec les zones non interconnectées, du soutien à la cogénération ou de la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique. Sur ce dernier point, on a constaté, d'une part, que le nombre de bénéficiaires effectifs des tarifs sociaux restait inférieur aux 4,5 millions de ménages éligibles et, d'autre part, qu'il existait une inégalité entre les consommateurs chauffés au gaz, qui cumulaient tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, et les autres, qui ne bénéficiaient que des premiers. Mais peut-être la solution à ces deux problèmes viendra-t-elle du chèque énergie, en cours d'expérimentation avant sa généralisation. Autre sujet de préoccupation : dès lors que les compétences du Médiateur de l'énergie ont été élargies à toutes les énergies, ce qui devrait augmenter le nombre de saisines, ne faudrait-il pas augmenter aussi son budget ?

Enfin, l'autoconsommation, qu'elle soit individuelle ou collective, est appelée à se développer fortement, ce qui permettra du reste d'accroître la part des énergies renouvelables et de rééquilibrer le mix énergétique. Pour accompagner cette évolution, ne pensez-vous pas qu'un cadre à la fois stable et simple, pour ne pas décourager les clients, mais aussi rigoureux, pour éviter certains contournements des règles, devrait être établi ? De ce point de vue, l'ordonnance du 27 juillet dernier devrait, à mon sens, être revue et complétée.

Cela dit, nous soutiendrons bien entendu les crédits qui nous ont été présentés ce matin.

**M. Bruno Sido.** – Monsieur Courteau, je n'ai pas dit que tout était négatif dans ce budget mais qu'à tout le moins, le compte n'y était pas pour financer toutes les annonces qui avaient été faites. Vous avez évoqué des crédits en forte hausse : c'est certes vrai d'un strict point de vue arithmétique mais c'est en fait purement technique puisque 2017 sera la première année pleine d'application de la réforme de la CSPE, qui n'avait été que partiellement intégrée dans le budget en 2016. Concernant la précarité énergétique, vous avez parfaitement raison : les tarifs sociaux, en raison des croisements de fichiers complexes qu'ils impliquent, ne sont pas parvenus à toucher l'ensemble des ménages éligibles. Le chèque énergie devrait

---

résoudre cette difficulté, de même que l'inégalité entre les consommateurs selon l'énergie utilisée. S'agissant du Médiateur, il dit lui-même qu'il participe de l'effort budgétaire public. Comme vous, je me félicite de ce que la dette due à EDF, qui n'a pas vocation à être le banquier de l'État, commence à être remboursée, ce qui est d'autant plus nécessaire au vu de la situation financière actuelle de l'entreprise. Quant à l'autoconsommation, il s'agit en effet d'un phénomène nouveau sur lequel nous aurons prochainement à examiner le projet de loi ratifiant l'ordonnance que vous évoquiez, qui est en cours de discussion à l'Assemblée nationale.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Un mot concernant l'autoconsommation : c'est là une idée très séduisante mais je mets en garde contre les dérives possibles et la mise en cause du tarif péréqué car si tout le monde produisait l'électricité qu'il consomme, qui financerait les réseaux ? Le particulier aura certes toujours besoin d'accéder au réseau mais on voit bien que les tentatives se multiplient : lors de la discussion de la loi sur les métropoles dite « loi MAPAM », certaines métropoles avaient envisagé de devenir des producteurs d'énergie pour alimenter leurs habitants. De même, lorsqu'il avait été proposé de faire sortir du réseau les îles bretonnes dans le débat sur la loi « Transition énergétique », j'avais alerté la ministre, en séance, sur les risques qu'une telle initiative comportait. Le principe de la péréquation tarifaire, qu'il nous faut absolument défendre, est très original. C'est un socle, que je qualifierais presque de républicain, de notre système électrique. Aussi faudra-t-il que nous soyons réalistes lorsqu'il s'agira d'examiner cette question de l'autoconsommation qui, à tout le moins, devra être fortement encadrée.

**M. Joël Labbé.** – S'agissant des îles bretonnes, nous avons proposé d'expérimenter une forme d'autoconsommation dans des territoires bien circonscrits. J'ajoute qu'il existe d'autres modèles, à commencer par celui de l'Allemagne, qui, grâce à la décentralisation de la production, présentent autant d'intérêts, sinon plus, pour favoriser le développement des énergies renouvelables et leur appropriation par le citoyen. *A contrario*, le système électrique français est hyper-centralisé autour d'un acteur, EDF, et je défendrai pour ma part une évolution vers une territorialisation des politiques énergétiques.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – C'est prendre le risque qu'il existe différents tarifs et à ce compte-là, ce sont les territoires ruraux qui seront les grands perdants...

**M. Franck Montaugé.** – L'enjeu de la péréquation tarifaire est en effet fondamental et doit demeurer l'une des caractéristiques fortes de notre modèle national. Il faudra trouver un compromis, si ce n'est un équilibre, entre le développement de ces nouveaux territoires énergétiques et les principes de péréquation et d'égal accès à l'énergie sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, si la production d'énergies renouvelables a fait l'objet d'un soutien financier considérable, y compris en mobilisant des fonds

européens, j'attire votre attention sur les difficultés rencontrées par certaines installations pour équilibrer leur modèle économique ; il serait très dommageable, voire incompréhensible au vu des investissements réalisés, que la pérennité de certaines d'entre elles soit menacée.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** - Je partage totalement ces deux points de vue. Comme le rapporteur l'a suggéré, je vous propose donc de réserver notre avis jusqu'à l'audition de la ministre.

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 26 octobre 2016 :

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) :*  
**MM. Laurent Michel**, directeur général, et **Julien Tognola**, sous-directeur des marchés de l'énergie et des affaires sociales ;

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER) :* **MM. Jean-Louis Bal**, président, **Damien Mathon**, délégué général, et **Alexandre de Montesquiou**, consultant.