

N° 109

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, 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 Loïsier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> .....	7
<b>L'EFFORT BUDGÉTAIRE ET FISCAL EN FAVEUR DE L'ÉNERGIE</b> .....	7
<b>I. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »</b> .....	7
<b>A. LE BUDGET DE L'APRÈS-MINES</b> .....	8
1. <i>La garantie des droits sociaux des mineurs et de leurs familles</i> .....	8
2. <i>Les dépenses de réhabilitation et de reconversion des anciens bassins miniers</i> .....	10
<b>B. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR</b> .....	10
<b>C. LES AUTRES CRÉDITS DU PROGRAMME 174</b> .....	12
1. <i>L'action « Politique de l'énergie »</i> .....	12
2. <i>L'action « Soutien »</i> .....	13
<b>D. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174</b> .....	13
<b>E. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE</b> ....	15
<b>II. LES NOUVELLES MESURES FISCALES RELATIVES À L'ÉNERGIE</b> .....	16
<b>A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE</b> .....	16
<b>B. L'EXONÉRATION TEMPORAIRE DE TAXE FONCIÈRE ET DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR LES ACTIVITÉS DE MÉTHANISATION AGRICOLE</b> .....	17
<b>III. LES AUTRES MESURES BUDGÉTAIRES EN LIEN AVEC L'ÉNERGIE</b> .....	18
<b>A. LA HAUSSE DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES SUR LE GAZOLE</b> .....	18
1. <i>Le dispositif initial</i> .....	18
2. <i>La suspension sine die du péage de transit poids lourds</i> .....	18
3. <i>Les modifications intervenues à l'Assemblée nationale</i> .....	19
4. <i>La résiliation du contrat conclu avec la société Ecomouv'</i> .....	19
<b>B. LA CRÉATION D'UNE DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL EN FAVEUR, NOTAMMENT, DU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES</b> .....	20

---

<b>DEUXIÈME PARTIE</b> .....	21
<b>PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE, DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : UN BREF PANORAMA DES MESURES PRÉVUES DANS LE PROJET DE LOI DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE</b> .....	21
<b>I. DE NOUVEAUX OUTILS DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE</b> .....	21
A. LA FIXATION DE NOUVEAUX OBJECTIFS QUANTITATIFS .....	21
B. L'INSTAURATION DE BUDGETS CARBONE ET D'UNE STRATÉGIE BAS CARBONE .....	21
C. LES INSTRUMENTS DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE ÉLECTRIQUE ET LE PLAFONNEMENT DE LA CAPACITÉ DE PRODUCTION NUCLÉAIRE .....	22
<b>II. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES</b> .....	23
A. LE COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION AU PRIX DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ .....	23
B. LE FINANCEMENT PARTICIPATIF DES SOCIÉTÉS PORTEUSES DE PROJETS.....	24
C. LE REGROUPEMENT DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES PAR VALLÉES.....	25
D. LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE HYDROÉLECTRIQUES .....	26
<b>III. LE CHÈQUE ÉNERGIE : UN NOUVEL INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE</b> .....	26
A. LES TARIFS SOCIAUX DE L'ÉNERGIE .....	27
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ DANS LE PROJET DE LOI DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	28
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	29

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires économiques s'est saisie pour avis du programme 174 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », qui regroupe les crédits consacrés à l'énergie.

Votre rapporteur pour avis note, en premier lieu, que la baisse des crédits du programme - 545 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 8,8 % par rapport à l'exercice précédent - n'est largement qu'apparente : le programme étant consacré, en très grande partie, à la gestion de l'après-mines, cette contraction s'explique avant tout par la diminution naturelle des ayants droit. Pour le reste, le programme concourt, dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons, à la maîtrise des dépenses publiques tout en préservant l'essentiel - amélioration de la qualité de l'air et mise en œuvre de la politique de l'énergie.

Au-delà du périmètre budgétaire du programme 174, l'effort de la Nation en matière d'énergie se déploie aussi au travers de la dépense fiscale - plus d'1,3 milliard d'euros compte non tenu du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur des travaux d'amélioration énergétique des logements qui est rattaché à titre principal à la mission « Égalité des territoires et logement » (1,7 milliard d'euros) - dont, pour l'essentiel, le crédit d'impôt développement durable (CIDD) par ailleurs réformé et rebaptisé « crédit d'impôt pour la transition énergétique » par le présent projet de loi de finances. À cet égard, votre rapporteur pour avis, tout en regrettant l'instabilité d'un dispositif retouché presque chaque année depuis sa création en 2000, estime que la simplification et le renforcement proposés - un taux unique relevé à 30 % et l'ajout de nouvelles dépenses éligibles - sont bienvenus.

S'agissant du compte d'affectation spéciale dédié à l'électrification rurale, qui a remplacé en 2011 l'ancien fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ), sa dotation est maintenue pour 2015, ce qui permettra de financer les indispensables travaux de sécurisation et de renforcement du réseau dans nos territoires.

Au total, les crédits budgétaires et la dépense fiscale ne recouvrent qu'une partie des moyens consacrés à la politique de l'énergie, dont le financement repose très majoritairement sur les consommateurs finals - entreprises et particuliers - qui acquittent sur leurs factures d'électricité la contribution au service public de l'électricité (CSPE) : destiné à couvrir, pour l'essentiel, les mesures de soutien au développement des énergies renouvelables, la péréquation tarifaire nationale et le tarif social de

---

l'électricité, le produit de la CSPE s'élève, en 2014, à 6,2 milliards d'euros, soit plus de onze fois les crédits du programme.

Le présent projet de loi de finances tire également les conséquences, dans son volet recettes, des suspensions successives de l'écotaxe puis du péage de transit poids lourds en alourdissant la fiscalité sur le gazole au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour les particuliers comme pour les transporteurs routiers. Votre rapporteur pour avis souligne à cet égard que cette réponse ne saurait se substituer à des mesures de financement pérennes des infrastructures de transport.

Enfin, le présent rapport est aussi l'occasion d'aborder les principales mesures prévues par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, en cours d'examen au Parlement et qui devrait profondément modifier la conduite de notre politique énergétique. Des développements seront ainsi consacrés, en particulier, aux nouveaux objectifs et instruments de pilotage de la politique énergétique, au soutien au développement des énergies renouvelables ainsi qu'à la lutte contre la précarité énergétique au travers du futur chèque énergie. Si votre commission prendra position, en temps utile, sur l'ensemble de ces dispositifs, votre rapporteur pour avis se contentera de noter, à ce stade, qu'à l'exception de la réforme du crédit d'impôt développement durable, l'ambition portée par le texte ne se traduit pas, dans le présent projet de loi de finances, par de nouvelles mesures fiscales ou budgétaires, ce qui laisse largement ouverte la question des moyens alloués à la transition énergétique<sup>1</sup>.

**Au cours de sa réunion du 18 novembre 2014, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».**

---

<sup>1</sup> Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 à l'Assemblée nationale, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a précisé qu'au-delà des crédits budgétaires et de la dépense fiscale, plusieurs « éléments d'ingénierie financière » permettront de financer la transition énergétique : prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) destinés aux travaux d'isolation des bâtiments publics menés par les collectivités territoriales (5 milliards d'euros), fonds national de la transition énergétique, logé à la CDC (1,5 milliard d'euros sur trois ans), part du programme des investissements d'avenir et du fonds européen consacrés à la transition énergétique.

---

## PREMIÈRE PARTIE

### L'EFFORT BUDGÉTAIRE ET FISCAL EN FAVEUR DE L'ÉNERGIE

#### I. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » regroupe trois actions d'importance budgétaire inégale et répondant à des finalités différentes :

- **la garantie des droits et l'accompagnement des anciens mineurs** après l'arrêt de l'exploitation minière, qui représente à elle seule **près de 93 % des crédits du programme** (un demi-milliard d'euros pour 2015) ;

- **la lutte contre le changement climatique**, avec pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques (31 millions d'euros, soit un peu moins de 6 % du programme) ;

- **la mise en œuvre de la politique énergétique**, pour un peu plus de 5 millions d'euros et 1 % du programme.

Compte tenu de ce périmètre, le programme 174 voit régulièrement sa dotation baisser à mesure de la diminution naturelle du nombre des ayants droit de l'après-mines. Ainsi le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une nouvelle **baisse de 8,3 % en autorisations d'engagement (AE) et 8,8 % en crédits de paiement (CP)**, pour une dotation totale de 542 millions d'euros en AE et 545 millions en CP. Cette baisse, largement structurelle donc, résulte principalement de la réduction des crédits d'intervention de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). La dotation versée à l'ANGDM constituant à elle seule 90 % du budget du programme, sa contraction (environ -9 %) pèse mécaniquement sur l'évolution des crédits.

Programme 174 (en euros)	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
<b>Politique de l'énergie</b>	5 551 000	5 828 000 +5 %	5 507 500 -5,5 %	6 442 003	6 188 324 -4 %	5 952 691 -3,6 %
<b>Gestion économique et sociale de l'après- mines</b>	589 178 962	548 523 962 -6,9 %	503 697 000 -8,2 %	594 158 772	553 423 962 -6,9 %	506 797 000 -8,4 %
<b>Lutte contre le changement climatique</b>	85 009 358	34 531 344 -59,4 % <sup>1</sup>	31 160 000 -9,8 %	85 009 358	34 531 344 -59,6 %	31 160 000 -9,8 %
<b>Soutien</b>	1 847 446	1 647 446 -10,8 %	1 263 647 -23,3 %	1 847 446	1 647 446 -10,8 %	1 263 647 -23,3 %
<b>Total</b>	<b>681 586 766</b>	<b>590 530 752</b> -13,4 %	<b>541 628 147</b> -8,3 %	<b>687 457 579</b>	<b>597 488 576</b> -13,1 %	<b>545 173 338</b> -8,8 %

Sources : projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2014 (pour 2013)  
et projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2015 (pour 2014 et 2015)

## A. LE BUDGET DE L'APRÈS-MINES

### 1. La garantie des droits sociaux des mineurs et de leurs familles

Établissement public à caractère administratif créé par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004, l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) garantit, au nom de l'État, les droits des mineurs et de leurs ayants droit en cas de cessation d'activité d'une entreprise minière ou ardoisière<sup>2</sup>. À ce titre, l'agence verse plus d'une centaine de prestations différentes dont, pour l'essentiel :

<sup>1</sup> En 2013, les difficultés d'équilibrage du « bonus écologique » pour l'achat d'automobiles émettant peu de gaz à effet de serre ont nécessité un abondement exceptionnel, à hauteur de 50 millions d'euros, de la trésorerie de l'Agence de services et de paiement. Afin de préserver l'équilibre budgétaire du dispositif, la loi de finances pour 2014 a abaissé le seuil d'entrée dans le malus (150 euros au-delà de 130 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre jusqu'à 8 000 euros au-delà de 200 grammes), le bonus – fixé par voie réglementaire – étant dans le même temps resserré (réduction des aides – de 150 € en deçà de 90 grammes à 6 300 euros en deçà de 20 grammes – et introduction d'un seuil maximal en proportion du coût du véhicule – 20 % entre 20 et 60 grammes et 27 % en deçà de 20 grammes, décret n° 2013-971 du 30 octobre 2013).

<sup>2</sup> Elle peut également, par voie conventionnelle, gérer les mêmes droits pour le compte d'entreprises minières en activité.

- **les avantages en nature (chauffage et logement)** prévus par le statut du mineur (376,2 millions d'euros pour 2014 et 346,3 millions d'euros pour 2015) ;

- **les prestations de pré-retraite et prestations assimilées** (97,4 millions d'euros pour 2014 et 86,1 millions d'euros pour 2015).

L'agence assume également les obligations de l'employeur pour les anciens salariés des Charbonnages de France (CdF) qui sont encore titulaires d'un contrat de travail (470 agents en 2013, 282 prévus pour 2014 et 174 pour 2015, pour une dépense estimée pour 2015 à 16,9 millions d'euros).

Si les dépenses d'intervention et, partant, la contribution de l'État au budget de l'agence (455,9 millions d'euros pour 2015) **décroissent logiquement à mesure de la baisse progressive du nombre de bénéficiaires** - 134 936 personnes au 31 décembre 2013 contre 145 696 un an plus tôt et environ 131 500 attendus en 2014 -, les deux évolutions ne sont pas parfaitement parallèles en raison, notamment, des revalorisations de prestations et des programmes de réhabilitation et d'adaptation des logements pour une population vieillissante. En outre, les charges de fonctionnement sont impactées par l'augmentation régulière des contentieux sociaux propres à l'agence ou gérés pour le compte du liquidateur de CdF et relatifs, en particulier, à la reconnaissance d'un « préjudice d'anxiété » lié à une exposition à l'amiante et aux produits chimiques<sup>1</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012, l'agence gère l'action sanitaire et sociale du régime minier de sécurité, le financement des dépenses correspondantes (prestations, masse salariale et fonctionnement) étant assuré par un transfert du régime à hauteur de 48,5 millions en 2014.

**Les dépenses de pensions anticipées découlant des plans sociaux** mis en place lors des fermetures de CdF, des Mines de potasse d'Alsace (MDPA) et des mines de Salsigne sont quant à elles versées par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) puis remboursées par l'État (18,2 millions d'euros pour 2015 contre 23,3 millions en 2014).

L'action « Gestion économique et sociale de l'après-mines » concourt encore, dans son volet social, au financement **des pensions des anciens agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de services publics d'Algérie, du Maroc et de Tunisie** versées par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIIEG) (11 millions d'euros pour 2015).

---

<sup>1</sup> Même si l'agence ne devrait pas supporter la charge d'une éventuelle condamnation dès lors que les requérants ne font pas partie des salariés dont le contrat de travail lui a été transféré, la co-assignation de l'agence et du liquidateur de CdF par les requérants l'oblige à provisionner cette charge dans ses comptes à hauteur de 24 millions d'euros, au sein de provisions pour litiges d'un montant total de 55 millions d'euros.

---

## 2. Les dépenses de réhabilitation et de reconversion des anciens bassins miniers

18,5 millions d'euros sont consacrés au financement des opérations de liquidation, en voie d'achèvement, et de réhabilitation des MDPAs dont le point dur reste **le traitement du site de stockage de déchets ultimes exploité par la société Stocamine**. À l'issue de plusieurs expertises, il a été décidé, fin 2012, de retenir le scénario du confinement sur site après retrait préalable de plus de la moitié de la masse de mercure contenue dans les déchets. Au vu des inquiétudes exprimées au niveau régional et local, une nouvelle concertation a été menée fin 2013 au terme de laquelle un retrait plus important des déchets mercuriels et arséniés (jusqu'à 93 % du mercure contenu) est désormais prévu<sup>1</sup>.

Enfin, 3,1 millions de crédits de paiement restent inscrits, pour 2015, en couverture des autorisations d'engagement encore ouvertes au titre des dernières interventions du fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM) dans le bassin lorrain.

### B. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR

L'action « Lutte contre le changement climatique » se fixe pour objectifs principaux de :

- réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques ;
- comprendre les mécanismes et les effets du réchauffement climatique et de la pollution atmosphérique, et diffuser cette connaissance auprès des citoyens ;
- mobiliser la communauté internationale sur les enjeux du changement climatique, notamment dans la perspective de la prochaine conférence des Nations Unies sur le changement climatique - COP 21 - qui se tiendra à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015.

Elle est **dotée d'une enveloppe de 31,2 millions d'euros en réduction de 9,8 %** par rapport à 2014, cette baisse résultant principalement de deux facteurs conjoncturels :

- la non reconduction, pour l'exercice 2015, de la contribution au financement de la COP 21 versée l'an dernier (1,5 million d'euros), l'ensemble des crédits correspondants étant désormais regroupés dans le cadre du programme provisoire « Conférence Paris Climat 2015 » de la

---

<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.

mission « Action extérieure de l'État » (pour un total de 179 millions d'euros) ;

- la fin de l'effort budgétaire particulier consenti à partir de l'exercice 2013 (5,6 millions d'euros au total) pour stimuler la politique de la qualité de l'air et accélérer, notamment, l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère (PPA) et la révision du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) dans un contexte de pré-contentieux européen<sup>1</sup>.

L'action concourt pour l'essentiel au **financement du dispositif de surveillance de la qualité de l'air** au travers du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA), pour 5,9 millions d'euros, et des 26 associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), pour un total de 19,4 millions d'euros, qui sont chargées de collecter, dans chaque région, les données sur la qualité de l'air ambiant, d'informer le public et de soutenir les pouvoirs publics. Les inventaires nationaux d'émissions sont confiés au Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), pour 1,5 million d'euros.

En complément du réseau national de surveillance, la politique d'amélioration de la qualité de l'air se décline à trois niveaux :

- au niveau national, au travers de plans d'action tels que le plan « particules » lancé en 2010, le plan d'urgence pour la qualité de l'air (PUQA) publié en février 2013 et du PREPA révisé annoncé pour fin 2015 ;

- au niveau régional, dans le cadre des schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) élaborés conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional ;

- au niveau local, au travers des plans de protection de l'atmosphère (PPA) établis dans les zones en dépassement et les agglomérations de plus de 250 000 habitants et qui couvrent aujourd'hui près de 46 % de la population française.

Si **des progrès significatifs de réduction des émissions** ont pu être réalisés et quantifiés sur la période 2008-2012 (- 35,4 % sur le dioxyde de soufre, - 16 % sur les oxydes d'azote, - 23,3 % sur les composés organiques volatils et - 9,4 % sur les particules PM10<sup>2</sup>), le nombre de dépassements en PM10 et dioxyde d'azote NO<sub>2</sub> sur l'année ne diminue pas, sans qu'il soit possible, à ce stade, de conclure à l'inefficacité des mesures mises en œuvre.

---

<sup>1</sup> Lié, d'une part, au non-respect des plafonds 2010 d'oxydes d'azote et, d'autre part, à l'absence de révision du PREPA dès 2006.

<sup>2</sup> Particules en suspension d'un diamètre inférieur à 10 microns, source : CITEPA, inventaire national CEE-NU/NEC du 15 février 2014.

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Nombre de dépassements des valeurs limites de la qualité de l'air	72	72	75	90	60	50

Source : projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2015

Le nombre annuel de dépassements dépend en effet largement de la situation météorologique et, à un degré moindre, de l'évolution des règles d'évaluation, de la saisonnalité des émissions et de l'évolution du parc automobile qui tend à émettre moins de particules mais plus d'oxydes d'azote.

En matière de gestion des pics de pollution, des seuils d'information et d'alerte sont définis afin de déclencher la diffusion de recommandations sanitaires voire la mise en œuvre de mesures réglementaires temporaires visant à réduire les émissions polluantes ou l'exposition des populations. Selon le type d'épisode de pollution, la priorité est accordée aux mesures de restriction visant la circulation des véhicules, l'utilisation d'appareils de chauffage au bois, le brûlage des déchets verts et les activités industrielles génératrices de pollutions.

Enfin, l'année 2015 sera marquée par l'adoption de la nouvelle stratégie thématique européenne dite « Paquet air »<sup>1</sup>.

## C. LES AUTRES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

### 1. L'action « Politique de l'énergie »

Cette action finance, pour l'essentiel, **le contrôle de la qualité des carburants**<sup>2</sup>, pour 1 million d'euros, et subventionne **l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)** à hauteur de 3,8 millions d'euros pour l'exercice de ses deux missions d'intérêt général<sup>3</sup> : la réalisation

<sup>1</sup> Révision de la directive n° 2001/81/CE du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques, projet de directive sur la limitation des émissions de polluants atmosphériques liés aux installations de combustion de moyenne puissance et ratification des amendements au protocole de Göteborg sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance.

<sup>2</sup> En 2015, 604 prélèvements seront réalisés en métropole pour répondre aux engagements européens de la France.

<sup>3</sup> Cette subvention représente une faible part des ressources de l'ANDRA, dont le budget prévisionnel pour 2014 s'élève à 335 millions d'euros : outre les subventions de l'État versées au titre de ce programme ou du programme 181 « Gestion des risques » (800 000 euros en 2014

---

de l'inventaire triennal des déchets radioactifs et l'assainissement de sites ou la reprise de déchets pour lesquels le principe « pollueur payeur » ne peut être appliqué, soit parce que le responsable ne peut être identifié, soit parce qu'il est insolvable.

Outre la tutelle de l'ANDRA, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) assure le suivi des sociétés EDF, GDF Suez et Areva avec pour objectifs de veiller à la sécurité des approvisionnements ainsi qu'à l'utilisation d'énergies compétitives sûres et plus propres.

## 2. L'action « Soutien »

Cette action couvre les dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel, du programme. Sa dotation – 1,2 million d'euros pour 2015 – est **en baisse de 23,3 %** sous l'effet conjugué d'une réduction des frais de mission et de représentation, notamment grâce au développement de la visio-conférence, des frais de formation, des remboursements de personnels mis à disposition et des dépenses d'informatique métier.

### D. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 174

Il existe aujourd'hui **près d'une quinzaine de dispositifs fiscaux**, d'importance variable, contribuant au programme 174 de manière principale, pour un coût total estimé pour 2015 à **plus d'1,3 milliard d'euros**<sup>1</sup>.

Pour mémoire, dans le cadre de la mise en place de la contribution climat énergie, l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur, qui représentait un coût de 250 millions d'euros en 2013, a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014.

---

*finançant, en particulier, le diagnostic et le traitement des logements potentiellement contaminés au radium), l'agence dispose de ressources propres – 103 millions d'euros via ses contrats commerciaux pour l'enlèvement des déchets et l'exploitation et la surveillance des centres de stockage – et de ressources fiscales importantes – 226 millions d'euros correspondant à la taxe dite « de recherche » additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB). Ces ressources fiscales, de même que les charges de fonctionnement de l'agence, connaissent en 2014 une forte augmentation en raison de l'avancement du projet de centre industriel de stockage géologique de déchets radioactifs (Cigéo). Enfin, l'ANDRA a reçu en août 2010 une dotation de 100 millions d'euros au titre des « investissements d'avenir » pour développer des solutions innovantes de traitement de recyclage des déchets radioactifs, sur laquelle 25 millions d'euros ont été prélevés en janvier 2012 pour financer des recherches dans le domaine de la sûreté nucléaire à la suite de l'accident de Fukushima.*

<sup>1</sup> Cette estimation n'intègre pas les dépenses fiscales dont le coût est inférieur à 0,5 millions d'euros faute de données disponibles.

Principales dépenses fiscales <sup>1</sup> associées au programme 174 (en millions d'euros)	Chiffrage pour 2013	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015
Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) (ancien crédit d'impôt développement durable (CIDD))	673	620	890
Taux réduit de taxe intérieure de consommation (TIC) pour les <b>butanes et propane</b> s utilisés comme <b>carburant</b> sous condition d'emploi	104	107	110
Taux réduit de TIC sur le <b>gaz de pétrole liquéfié</b> (GPL)	103	104	104
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>	70	100	150

Source : projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2015

S'agissant du CIDD, la commission des affaires économiques regrettait l'an passé, à l'occasion de la précédente réforme, l'instabilité d'un dispositif « dont le périmètre ou les taux n'ont guère cessé d'évoluer depuis sa création en 2000 et sa rénovation en 2005 » et notait que « l'outil fiscal est difficilement lisible et perd en efficacité lorsqu'il est modifié presque chaque année ».

Alors que la dépense fiscale correspondante n'avait cessé de croître depuis 2005 pour atteindre près de 2,8 milliards d'euros en 2009, **les lois de finances pour 2011 et pour 2012 ont fortement minoré l'impact du dispositif** en réduisant ses taux – par application de deux « rabots » successifs de 10 % et 15 % – et son assiette – instauration de plafonds pour les équipements solaires, réalisation d'au moins deux actions parmi un « bouquet de travaux », etc. Malgré la simplification des taux opérée, à enveloppe constante, par la loi de finances pour 2014, la dépense fiscale est tombée à 673 millions d'euros en 2013 au profit de 850 000 bénéficiaires, contre près d'1,6 million en 2009.

Le projet de loi de finances pour 2015 réforme à nouveau ce dispositif, rebaptisé **crédit d'impôt pour la transition énergétique**, avec pour objectif de le rendre plus attractif (voir *infra*).

<sup>1</sup> Ce tableau recense les dépenses fiscales principales sur impôts d'État ou impôts locaux prises en charge par l'État dont le coût est supérieur à 100 millions d'euros.

Enfin, on signalera que le 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, qui occasionnera une dépense fiscale estimée à 1,7 milliard d'euros en 2015, est rattaché à titre principal au programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement » bien que concourant également au présent programme.

### ***E. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE***

Créé en 2011<sup>1</sup> en remplacement de l'ancien fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ), ce compte d'affectation spéciale vise à soutenir les travaux de renforcement et de sécurisation du réseau d'électrification rurale. Sa dotation, d'un montant total de **377 millions d'euros**, est maintenue.

CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (en euros)	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Électrification rurale	369 600 000	369 600 000	369 600 000	369 600 000	369 600 000	369 600 000
Opérations liées à la demande ou à la production d'énergie <sup>2</sup>	7 400 000	7 400 000	7 400 000	7 400 000	7 400 000	7 400 000
<b>Total</b>	<b>377 000 000</b>	<b>377 000 000</b>	<b>377 000 000</b>	<b>377 000 000</b>	<b>377 000 000</b>	<b>377 000 000</b>

**En recettes**, le compte est alimenté par une contribution par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité<sup>3</sup> dont le taux, fixé annuellement par arrêté, est modulé suivant la taille de la commune pour assurer une péréquation entre communes urbaines et rurales :

- 0,175593 centime d'euro par kilowattheure pour les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants ;

<sup>1</sup> Article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>2</sup> Le libellé complet de cette action est « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries ».

<sup>3</sup> En application du I bis de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales.

- 0,035119 centime d'euro par kilowattheure pour les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants<sup>1</sup>.

**En dépenses**, le compte participe, pour l'essentiel, au financement des travaux de renforcement (184 millions d'euros) et d'extension (46,7 millions d'euros) du réseau, à l'enfouissement et à la pose en façade pour des raisons esthétiques en complément d'autres travaux de renforcement ou d'extension (55,5 millions d'euros) ainsi qu'à la sécurisation des réseaux aériens nus par enfouissement ou remplacement par du fil isolé torsadé, moins fragile en cas d'intempéries (81 millions d'euros).

Enfin, l'action « Opérations liées à la demande ou à la production d'électricité » (7,4 millions d'euros) permet de financer l'installation d'unités de production décentralisée dans des sites isolés, notamment les départements et régions d'outre-mer en favorisant l'utilisation d'énergies renouvelables, et d'aider à la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande en énergie.

## II. LES NOUVELLES MESURES FISCALES RELATIVES À L'ÉNERGIE

### A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Dans le prolongement du projet de loi relatif à la transition énergétique et pour la croissance verte, le projet de loi de finances pour 2015 (art. 3) réforme le crédit d'impôt développement durable (CIDD), renommé « crédit d'impôt pour la transition énergétique » (CITE), avec pour objectif de simplifier et de renforcer l'application de ce dispositif de soutien aux travaux de rénovation énergétique :

- En lieu et place des deux taux actuels du CIDD – respectivement 15 % pour une action seule ou 25 % dans le cadre d'un « bouquet de travaux »<sup>2</sup> –, le CITE voit son **taux porté, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2014, à 30 %** pour toutes les dépenses éligibles, et ce dès la première dépense engagée ; corrélativement, la condition de réalisation des dépenses dans le cadre d'un « bouquet de travaux » est supprimée<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> Arrêté du 30 juillet 2014 relatif au taux 2014 de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

<sup>2</sup> Ces deux taux, instaurés par la loi de finances pour 2014, constituaient déjà une simplification par rapport aux dix taux antérieurs.

<sup>3</sup> À titre transitoire, les contribuables ayant engagé des dépenses entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 août 2014 dans le cadre d'un « bouquet de travaux » bénéficieront du crédit d'impôt dans les conditions antérieures à la présente réforme.

- **De nouvelles dépenses sont rendues éligibles** : installation de compteurs individuels pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire dans les copropriétés et mise en place de bornes de recharge pour les véhicules électriques.

Le coût de la mesure est estimé à **230 millions d'euros pour l'année 2015** puis à **700 millions d'euros en année pleine**.

En outre, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, une **éco-conditionnalité** du crédit d'impôt, déjà prévue dans le cadre du précédent dispositif, est mise en place afin de mieux garantir la qualité des travaux effectués et partant, le gain réel pour les ménages en termes d'économies d'énergie : pour être éligibles, les travaux devront avoir été réalisés par un professionnel titulaire d'un signe de qualité « reconnu garant de l'environnement » (RGE) délivré par un organisme accrédité de qualification ou de certification ayant signé une convention avec l'État<sup>1</sup>.

#### ***B. L'EXONÉRATION TEMPORAIRE DE TAXE FONCIÈRE ET DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR LES ACTIVITÉS DE MÉTHANISATION AGRICOLE***

Afin de favoriser le développement de la filière – la France ne comptait, fin 2012, que 90 méthaniseurs agricoles contre plusieurs milliers en Allemagne –, le projet de loi de finances (art. 42) prévoit d'**exonérer les activités de méthanisation agricole de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) au titre des cinq premières années** suivant l'achèvement des installations.

Cette mesure vise à renforcer l'exonération facultative de TFPB introduite par la loi de finances rectificative pour 2013 en la transformant en exonération « de plein droit » et en lui adjoignant une exonération de CFE.

Le coût de la mesure est évalué à 5 millions d'euros en 2016, première année d'application, et 8 millions en 2017.

---

<sup>1</sup> Le régime d'éco-conditionnalité des aides publiques destinées aux travaux de rénovation énergétiques, également applicable à l'éco-prêt à taux zéro à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2014, est précisé par le décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014. L'arrêté du 16 juillet 2014 fixe les critères de qualification des entreprises et le site officiel rénovation-info-service propose un annuaire des professionnels RGE : <http://www.renovation-info-service.gouv.fr/trouvez-un-professionnel>.

---

### III. LES AUTRES MESURES BUDGÉTAIRES EN LIEN AVEC L'ÉNERGIE

#### A. LA HAUSSE DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES SUR LE GAZOLE

##### 1. Le dispositif initial

Afin de compenser le manque à gagner lié au remplacement de l'écotaxe par le péage de transit poids lourds – évalué entre 650 et 700 millions d'euros<sup>1</sup> –, l'article 20 du projet de loi de finances pour 2015 prévoyait initialement de **relever de deux centimes par litre la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au carburant gazole pour les particuliers** et d'affecter une partie du produit de cette taxe, à hauteur de 807 millions d'euros pour 2015, à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF). Cette part était destinée à assurer, en complément des recettes du péage de transit poids lourds, le financement des volets mobilité des contrats de plan État-région pour les projets de transports propres.

En pratique, la TICPE étant elle-même soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la hausse s'élève pour le consommateur à 2,4 centimes d'euros par litre de gazole auxquels s'ajoute l'impact de la contribution climat énergie (CCE) au 1<sup>er</sup> janvier 2015 – 2,4 centimes d'euros avec la hausse de la TVA correspondante<sup>2</sup> –, soit au total **4,8 centimes d'euros par litre**.

##### 2. La suspension *sine die* du péage de transit poids lourds

En réponse aux difficultés exprimées par les responsables des fédérations professionnelles de transport routier, le Gouvernement a annoncé, le 9 octobre dernier, la « **suspension *sine die* » du péage de transit poids lourds** et la constitution d'un « **groupe de travail de co-construction d'une solution avec toutes les parties prenantes** »<sup>3</sup>.

Pour mémoire, le péage de transit poids lourds avait été instauré l'été dernier par la loi de finances rectificative pour 2014 en remplacement de l'écotaxe, elle-même suspendue en octobre 2013. Ce nouveau dispositif, au périmètre plus restreint – 4 000 kilomètres de routes au lieu des

---

<sup>1</sup> Le produit attendu de l'écotaxe était estimé à 1,2 milliard d'euros par an, contre environ 550 millions d'euros pour le péage de transit poids lourds.

<sup>2</sup> Dans le même temps, l'essence sans plomb est relevée de 2 centimes. Pour mémoire, la CCE a été instaurée par l'article 32 de la loi de finances pour 2014 qui introduit au sein de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) une composante carbone progressive et proportionnée aux émissions de CO<sub>2</sub> des produits énergétiques soumis à la TICPE, selon une valeur de la tonne de CO<sub>2</sub> fixée à 7 € en 2014, 14,5 € en 2015 et 22 € en 2016.

<sup>3</sup> La première réunion du groupe de travail a eu lieu le 16 octobre.

---

15 000 kilomètres couverts initialement – et aux recettes moindres – 550 millions d’euros contre 1,2 milliard d’euros –, devait faire l’objet d’une phase d’expérimentation dès le 1<sup>er</sup> octobre et son **entrée en vigueur**, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2015, avait été repoussée en septembre **aux premiers mois de l’année 2015**. Depuis la création du dispositif en 2011, il s’agit du huitième report.

### 3. Les modifications intervenues à l’Assemblée nationale

Pour compenser la perte de recettes liée à la suspension du péage de transit poids lourds, l’Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement<sup>1</sup>, un amendement **augmentant de 4 centimes d’euros par litre la TICPE sur le gazole consommé par les transporteurs routiers de marchandises**, soit une hausse équivalente à celle applicable aux particuliers au 1<sup>er</sup> janvier 2015 en intégrant l’effet de la CCE. Ainsi l’écart de niveau de taxation entre les particuliers et les professionnels – qui bénéficient d’une exonération partielle de TICPE – restera quasi similaire au niveau actuel, soit 3,63 € par hectolitre contre 3,65 € précédemment.

Le produit de cette hausse – **332 millions d’euros supplémentaires** – est affecté à l’AFITF qui percevra au total 1,139 milliard d’euros en 2015. À terme, une fois la concertation menée avec les transporteurs routiers, le Gouvernement s’est engagé à mettre en place un financement pérenne des infrastructures de transport dont les modalités restent à déterminer.

### 4. La résiliation du contrat conclu avec la société Ecomouv’

Comme la suspension du péage de transit poids lourds pouvait le laisser penser, le secrétaire d’État aux transports a annoncé, le 30 octobre 2014, **la décision du Gouvernement de résilier le contrat de partenariat conclu avec la société Ecomouv’** qui devait en assurer la collecte. Cette résiliation ouvre désormais la voie à des négociations avec Ecomouv’ pour établir le montant de l’indemnisation due par l’État, le Gouvernement se réservant toutefois la possibilité d’un recours juridique en rappelant, dans la lettre de résiliation, « [les doutes émis] *sur la validité du contrat initial au regard des exigences constitutionnelles qui s’imposent à l’État lorsqu’il confie à des personnes privées la gestion de certaines activités* ».

---

<sup>1</sup> Un amendement identique avait été déposé par le groupe écologiste.

Pour mémoire, dans son rapport déposé en mai dernier, la commission d'enquête sénatoriale avait conclu à la régularité de la procédure d'attribution en établissant que « (i) le recours à un contrat de partenariat avait été dûment autorisé par le Conseil d'État saisi dans les formes prévues, (ii) la consultation proprement dite conduisant au choix du prestataire in fine, s'est déroulée dans le respect de l'égalité de traitement des candidats. »

En l'état, **l'indemnisation théorique due par l'État à la société Ecomouv' pourrait atteindre plus d'1 milliard d'euros** – 800 millions au titre du remboursement des investissements réalisés et au moins 250 millions de loyers dus depuis l'ajournement de l'écotaxe.

#### **B. LA CRÉATION D'UNE DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL EN FAVEUR, NOTAMMENT, DU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES**

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, à l'article 9 *ter* du projet de loi de finances pour 2015, la création d'une dotation de soutien à l'investissement local majorant d'un tiers les montants de la dotation d'équipement des territoires ruraux (616 millions d'euros en 2014), de la dotation de développement urbain (100 millions d'euros en 2014) et de la dotation globale d'équipement des départements (219 millions d'euros en 2014), pour **un effort total supplémentaire de 423 millions d'euros**.

Cette dotation vise notamment à soutenir les dépenses d'investissement des collectivités territoriales en faveur de « *projets de rénovation thermique, d'accessibilité, de mise aux normes des équipements publics et de développement des énergies renouvelables, en cohérence avec le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte actuellement examiné par le Parlement* ».

---

## DEUXIÈME PARTIE

### PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE, DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : UN BREF PANORAMA DES MESURES PRÉVUES DANS LE PROJET DE LOI DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

#### I. DE NOUVEAUX OUTILS DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

##### A. LA FIXATION DE NOUVEAUX OBJECTIFS QUANTITATIFS

Outre qu'il complète les objectifs qualitatifs de la politique énergétique, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte lui assigne surtout des objectifs quantitatifs, pour partie repris et actualisés de textes antérieurs et pour partie inédits : c'est le cas de **la réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050** et de **la baisse de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025**, quand cette part s'élève aujourd'hui à près de 75 %.

À ces nouveaux objectifs s'ajoutent la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, la baisse de la part des énergies fossiles dans la consommation énergétique finale de 30 % en 2030 par rapport à 2012 et la hausse de celle des énergies renouvelables à 32 % à ce même horizon. Outre l'ajout de certains paliers intermédiaires, l'Assemblée nationale a enrichi cette liste en visant la rénovation de l'ensemble du parc immobilier en fonction des normes « bâtiment basse consommation » à l'horizon 2050 et l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer en 2030.

Pour atteindre ces objectifs, le texte met en place de nouveaux outils de gouvernance et de pilotage : **budgets carbone et stratégie bas-carbone et pilotage du mix énergétique** au travers, notamment, d'un **plafonnement de la capacité de production nucléaire** à son niveau actuel, soit 63,2 gigawatts.

##### B. L'INSTAURATION DE BUDGETS CARBONE ET D'UNE STRATÉGIE BAS CARBONE

Afin de rationaliser la gouvernance de la politique climatique, déclinée au fil des ans dans de nombreux plans, le projet de loi définit **une stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone**, dénommée « stratégie bas carbone » qui déclinera, pour la période 2015-2018 puis pour des périodes quinquennales, **un plafond national de gaz à effet**

---

**de serre** (GES) dénommé « budget carbone », lui-même réparti par grands secteurs et par an.

Des grandes orientations seront fixées par secteur en vue de respecter les plafonds d'émissions et une valeur tutélaire du carbone, c'est-à-dire le prix de la tonne de carbone, sera préconisée afin d'être prise en compte dans l'évaluation des choix publics. Tous les acteurs publics devront en outre intégrer la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation ayant une incidence significative sur les émissions de GES.

### ***C. LES INSTRUMENTS DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE ÉLECTRIQUE ET LE PLAFONNEMENT DE LA CAPACITÉ DE PRODUCTION NUCLÉAIRE***

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte à son article 49 instaure également une nouvelle **programmation pluriannuelle de l'énergie** (PPE) qui vise à établir, par décret, les priorités d'action des pouvoirs publics sur deux périodes successives de cinq ans, sauf pour la première programmation établie en 2015 qui couvrira deux périodes successives de, respectivement, trois et cinq ans. Elle fixera des objectifs quantitatifs, déclinés le cas échéant par filière industrielle et par zone géographique, ainsi qu'une enveloppe maximale indicative des ressources publiques mobilisées pour les atteindre. La PPE comportera en outre plusieurs volets relatifs à la sécurité d'approvisionnement, à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la baisse de la consommation d'énergie, au soutien à l'exploitation des énergies renouvelables et au développement équilibré des réseaux, du stockage et de la flexibilisation de la demande en énergie.

Dans le cadre de l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à l'horizon 2025, l'article 55 du projet de loi **plafonne la capacité de production nucléaire à son niveau actuel, soit 63,2 gigawatts**. Compte tenu de la prochaine mise en service de l'EPR de Flamanville, désormais repoussée à 2017, ce plafonnement **obligera à la fermeture d'une centrale nucléaire**, qui ne sera pas nécessairement celle de Fessenheim. EDF<sup>1</sup> devra établir un plan stratégique qui présentera ses engagements pour assurer la sécurité d'approvisionnement et la diversification de la production en proposant notamment les évolutions des installations de production d'électricité, en particulier d'origine nucléaire.

---

<sup>1</sup> *Le projet de loi vise « tout exploitant produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité », ce qui, en pratique, ne concerne qu'EDF.*

---

## II. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte créé ou réforme plusieurs outils de soutien aux énergies renouvelables : instauration d'un **complément de rémunération** au prix de marché, **investissement participatif** dans les sociétés porteuses de projets, **regroupement des concessions hydroélectriques** par vallées ou encore possibilité de créer des **sociétés d'économie mixte hydroélectriques**.

### A. LE COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION AU PRIX DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

Depuis la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, la production d'énergies renouvelables est soutenue par le régime dit de « **l'obligation d'achat** » qui garantit à tout producteur d'électricité le rachat par EDF<sup>1</sup> de sa production à un niveau supérieur aux prix du marché<sup>2</sup>.

En compensant le coût des investissements de départ<sup>3</sup> et grâce, notamment, à la simplicité du dispositif pour les particuliers, ces tarifs d'achat garantis, fixés réglementairement, ont permis de porter la part de l'électricité d'origine renouvelable dans le mix énergétique à 15 %, en ligne avec l'objectif fixé à 23 % en 2020. Malgré ce succès, ce mécanisme présente cependant deux inconvénients :

- **La décorrélation avec l'état réel du marché** : la fixation de tarifs administrés a parfois conduit à la création de « bulles » artificielles, principalement dans le domaine photovoltaïque ; en outre, le soutien public devient inutile une fois l'investissement initial financé lorsque la compétitivité-coût d'une filière lui permettrait de concurrencer les énergies classiques ;
- **L'apparition de prix négatifs** : quelle que soit l'état de la demande réelle, fortement cyclique selon l'heure et la saison, les producteurs, étant assurés de vendre la totalité de leur électricité, sont incités à injecter l'énergie produite même lorsque le prix devient négatif, ce

---

<sup>1</sup> Ou, le cas échéant, par une entreprise locale de distribution d'électricité.

<sup>2</sup> Le régime de l'obligation d'achat a été codifié à l'article L. 314-1 du code de l'énergie. La charge correspondante est intégralement compensée dans le cadre du paiement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

<sup>3</sup> Les contrats d'achat peuvent être conclus une seule fois – sauf dérogation pour la filière hydroélectrique – pour une durée qui varie selon la filière : 12 ans pour la cogénération, 15 ans pour l'éolien, la géothermie ou le biogaz, 20 ans pour le photovoltaïque ou la biomasse, etc.

---

qui entraîne des distorsions du marché électrique et conduit à une destruction de valeur<sup>1</sup>.

Afin d'éviter une distorsion de concurrence sur le marché européen liée à ce type de mesures de soutien, assimilées à des aides d'État<sup>2</sup>, l'Union européenne a adopté, en avril 2014, **de nouvelles lignes directrices** qui, tout en préservant la possibilité de recourir à des tarifs d'achat garantis pour les petites installations<sup>3</sup>, imposent, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, une vente directe sur le marché assortie d'une prime.

Tel est l'objet du mécanisme de « **complément de rémunération** » prévu par l'article 23 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte qui vise à intégrer progressivement la logique du marché sans nuire au développement des énergies renouvelables. Il s'agit d'un dispositif alternatif au régime de l'obligation d'achat - la liste des installations éligibles à l'un ou l'autre des mécanismes, incompatibles entre eux, devant être fixée par voie réglementaire - et prévoit **le versement d'une aide financière en complément du prix reçu sur le marché**. La nature - « prime *ex post* », ou « contrat pour différence », ou prime fixée « *ex ante* » - et les modalités de fixation de la prime, variable suivant les filières et les installations et régulièrement révisée, sera fixée par un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Elle devra tenir compte, en particulier, des investissements consentis et assurer une rentabilité qui n'excède pas une rémunération raisonnable des capitaux.

## **B. LE FINANCEMENT PARTICIPATIF DES SOCIÉTÉS PORTEUSES DE PROJETS**

En réponse aux difficultés d'acceptabilité locale qui freinent parfois les projets d'installations de production, l'article 27 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte instaure la possibilité d'**un financement participatif des sociétés de projet de production d'énergie renouvelable**.

---

<sup>1</sup> Comme précisé dans l'étude d'impact, l'apparition de prix négatifs « peut engendrer d'une part une baisse de rentabilité importante pour les moyens de production non subventionnés (ceux-ci devant par ailleurs parfois continuer à produire compte tenu des coûts d'arrêt trop élevés par rapport à la rémunération apportée par ailleurs par le marché) et d'autre part une augmentation de la CSPE (la charge à compenser entre le prix du marché et le tarif d'achat fixe étant plus élevée) ».

<sup>2</sup> Voir par exemple Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), 19 décembre 2013, aff. C-262/12 Assoc. Vent de colère : la cour déclare que le dispositif français d'obligation d'achat de l'électricité éolienne relève du régime juridique de l'aide d'État au sens de l'article 107.1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Inférieure à 500 kilowatts, ou 3 mégawatts ou 3 unités de production pour la filière éolienne.

---

À la constitution de leur capital mais aussi, à l'initiative de l'Assemblée nationale, à l'occasion de toute augmentation ou recomposition de celui-ci, les porteurs de projet – sociétés commerciales, sociétés d'économie mixte locales ou coopératives – pourront ouvrir une partie de leur capital aux habitants résidant à proximité du lieu du projet – qu'il s'agisse de leur résidence principale ou secondaire, autre apport de l'Assemblée – et aux collectivités territoriales concernées<sup>1</sup>.

### **C. LE REGROUPEMENT DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES PAR VALLÉES**

Dans la très grande majorité des cas, les contrats actuels de concessions hydroélectriques ont été attribués pour la durée maximale de 75 ans fixée par la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique au fur et à mesure de l'achèvement des ouvrages, ce qui a pour effet de **ne pas faire coïncider leurs dates d'échéance** même lorsque les installations étaient installées en série au sein d'une même vallée pour constituer une « chaîne d'aménagements ».

Or, du fait de l'obligation de mise en concurrence pour le renouvellement de ces concessions<sup>2</sup>, le renouvellement des contrats « au fil de l'eau » **pourrait aboutir à confier à des exploitants concurrents des ouvrages appartenant à une même chaîne** alors même que l'optimisation énergétique et économique ainsi que les impératifs de sûreté et de protection des milieux aquatiques plaideraient pour un regroupement des concessions de la vallée.

Ce regroupement est certes possible aujourd'hui **à droit constant par le biais du rachat anticipé**, par l'État, des contrats de concessions non échus afin d'aligner leur date de fin sur l'échéance la plus rapprochée mais outre que cette méthode imposerait des négociations complexes avec l'exploitant sortant, le report du coût de rachat sur le nouveau concessionnaire sous la forme d'un droit d'entrée risquerait d'introduire une distorsion de concurrence, sans pour autant assurer la pertinence de tous les regroupements lorsque le montant de l'indemnité de rachat anticipé se révélerait prohibitive.

---

<sup>1</sup> Dans le cas des sociétés coopératives de projet, les collectivités pourront investir uniquement lorsque le statut de la coopérative les y autorise.

<sup>2</sup> L'abandon de la procédure de gré à gré qui prévalait lorsque EDF, établissement public, bénéficiait d'un quasi-monopole sur la production hydroélectrique et du « droit de préférence » lors du renouvellement des concessions résulte, d'une part, de la suppression de ce « droit de préférence » par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques – au motif que celui-ci était contraire au droit européen de la concurrence – et, d'autre part, de l'alignement sur le droit commun des délégations de service public à la suite de la transformation d'EDF en société anonyme par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service de l'électricité et du gaz et des industries électriques et gazières.

---

Aussi est-il proposé de modifier les contrats existants, par voie législative et sur le motif d'intérêt général de former des regroupements cohérents par vallées, en recourant à **la méthode dite du « barycentre »**. Celle-ci consiste à **aligner les dates d'échéance** des concessions susceptibles de former une chaîne d'aménagements hydrauliquement liés **sur une date de fin unique, calculée en pondérant les dates d'échéance des différents contrats en fonction des revenus générés par chacun d'entre eux**, garantissant ainsi au concessionnaire le maintien de l'équilibre économique général sur l'ensemble des contrats regroupés.

Dans sa version initiale, le projet de loi ne visait que le regroupement de contrats détenus par un même opérateur ; lors de son examen à l'Assemblée nationale, cette possibilité a été **étendue aux vallées dans lesquelles les concessions relèvent d'opérateurs différents**, la date d'échéance commune devant assurer une égalité de traitement entre les concessionnaires. Pour compenser les modifications de durées des contrats, des transferts financiers seront organisés entre les exploitants ; en outre, pour les contrats dont la durée est prolongée, une redevance additionnelle pourra être perçue si le versement de l'indemnité n'a pas permis de rétablir l'équilibre économique initial des contrats après prise en compte des investissements réalisés.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit la possibilité de prolonger la durée de certaines concessions afin de permettre la réalisation de travaux qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique nationale.

#### ***D. LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE HYDROÉLECTRIQUES***

Afin de permettre aux collectivités territoriales d'être davantage impliquées dans la gestion des concessions hydroélectriques et, partant, d'assurer une meilleure prise en compte de l'impact économique et environnemental des barrages sur la vie d'une vallée, l'article 29 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte instaure **la possibilité de créer des sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH)**.

### **III. LE CHÈQUE ÉNERGIE : UN NOUVEL INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE**

En complément des mesures de soutien à la réalisation de travaux de rénovation énergétique des logements - crédit d'impôt pour la transition énergétique mais aussi éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée à 5,5 % sur les travaux d'amélioration de la qualité

---

énergétique des logements, prime d'aide à la rénovation thermique ou aide à la solidarité écologique – l'article 60 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte créé **un nouveau titre spécial de paiement, baptisé « chèque énergie », qui a vocation à se substituer aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz.**

### A. LES TARIFS SOCIAUX DE L'ÉNERGIE

Jusqu'à présent, le principal instrument de lutte contre la précarité énergétique<sup>1</sup> consistait en l'instauration de tarifs sociaux de l'électricité et du gaz<sup>2</sup> destinés à alléger les factures d'électricité et de gaz des ménages modestes, pour **un montant annuel moyen de l'ordre de 100 à 150 euros.**

Jusqu'en 2013, ces tarifs sociaux bénéficiaient aux seules personnes éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ainsi, depuis fin 2012, qu'à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire santé, soit 1,7 million de foyers fiscaux. À la suite de l'adoption de la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et de sa mise en œuvre par décret en novembre 2013<sup>3</sup> s'ajoute désormais **un critère relatif au revenu fiscal de référence** – 2 175 € par part fiscale – qui doit permettre à terme à **4 millions de foyers** de bénéficier des tarifs sociaux.

Tout en saluant l'extension du dispositif, la commission des affaires économiques regrettait l'an dernier son **impact encore trop limité** sur le budget des ménages et, surtout, **l'absence d'aide** aux « nombreux ménages en situation fragile, notamment en zone rurale, [qui] utilisent le fioul faute d'accès à un réseau de gaz naturel, et connaissent en conséquence une hausse préoccupante de leurs coûts de chauffage » ; elle appelait donc de ses vœux la mise en place **d'un chèque énergie versé aux consommateurs indépendamment de la forme d'énergie utilisée.**

Outre l'iniquité de l'assiette, plusieurs rapports ont encore souligné la difficulté de cibler les ménages bénéficiaires, l'importance des coûts de gestion liée au croisement à effectuer, par les fournisseurs, avec les fichiers

---

<sup>1</sup> Aux termes de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement telle que modifiée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, est en situation de précarité « une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

<sup>2</sup> Il s'agit, pour l'électricité, du tarif de première nécessité (TPN) mis en œuvre par le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 pris en application de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et, pour le gaz, du tarif spécial de solidarité (TSS) mis en œuvre par le décret n° 2008-778 du 13 août 2008 pris en application de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

<sup>3</sup> Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 (art. 7) et décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013. Cette loi a par ailleurs prévu l'instauration d'une trêve hivernale pour les coupures d'électricité ou de gaz pour l'ensemble des consommateurs, effective depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2013.

---

de l'administration fiscale et des organismes d'assurance maladie et, enfin, l'absence de portée préventive de soutien à la rénovation thermique des logements.

### **B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ DANS LE PROJET DE LOI DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**

Distribué par un organisme habilité par l'État sur le modèle des chèques restaurant ou des chèques vacances, le nouveau titre spécial de paiement pourra servir non seulement à acquitter **tout type de facture d'énergie** - électricité, gaz, fioul ou bois - mais aussi à **financer tout ou partie des dépenses de rénovation énergétique** éligibles au CITE et à l'éco-PTZ et sera versé sur la base d'**un critère unique de revenus du foyer** qui tiendra compte de sa composition.

Le chèque énergie sera financé, comme les tarifs sociaux, par **une part de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et une part de la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSS)**, ainsi que par **une dotation complémentaire du budget de l'État** symbolisant la contribution des autres formes d'énergie. Il entrera en vigueur progressivement, les tarifs sociaux étant définitivement supprimés au plus tard le 31 décembre 2016.

Au total, le chèque énergie répond aux principaux écueils des tarifs sociaux en ne discriminant plus les formes d'énergie utilisées, en simplifiant les critères d'attribution et en concourant également à la rénovation thermique des logements pour sortir de la spirale de la précarité énergétique.

Comme le souligne le Conseil économique, social et environnemental dans l'avis rendu sur le projet de loi<sup>1</sup>, il reste que le chèque énergie ne peut résoudre, à lui seul, la problématique de la précarité énergétique. Au surplus, « le CESE s'interroge en particulier sur les moyens qui seront affectés au chèque énergie, notamment pour aider les ménages à sortir de la précarité énergétique. Au regard du coût moyen de la rénovation d'un logement, d'autres dispositifs devront être mis en place pour s'assurer de l'atteinte de l'objectif », le conseil suggérant la création d'un nouveau produit d'épargne, le « livret de transition écologique » dont les fonds seraient destinés à financer des projets de transition énergétique.

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français présenté par Mme Laurence Hézard et M. Jean Jouzel, rapporteurs au nom des sections de l'environnement et des activités économiques, juillet 2014.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 13 novembre 2014 :

- *Syndicat des énergies renouvelables* : M. **Damien Mathon**, délégué général, Mmes **Marion Lettry**, déléguée générale adjointe, et **Delphine Lequatre**, responsable juridique, et M. **Alexandre de Montesquiou**, consultant.