



...le rapport d'information sur le projet de loi de finances pour 2022

CRÉDITS « ÉNERGIE » : UN BUDGET DÉJÀ OBSOLÈTE FACE À LA FLAMBÉE DES PRIX DES ÉNERGIES

Réunie le 24 novembre 2021, la commission a adopté le rapport d'information sur les crédits « Énergie » du projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

Dans ce rapport, elle constate que la flambée des prix des énergies, non anticipée par le Gouvernement, rend ces crédits déjà obsolètes. La commission relève que la hausse du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* est due à un effet de périmètre et que la baisse du programme 345 *Service public de l'énergie* s'explique par cette flambée des prix. De plus, elle observe que les crédits « Énergie » des plans « France Relance » et « France 2030 » dépassent de 2 fois ceux de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Appelant à davantage de clarté, la commission juge crucial que le Gouvernement donne une traduction budgétaire forte aux annonces récentes en direction de l'énergie et de l'hydrogène nucléaires. En outre, l'hydroélectricité, le biogaz et les biocarburants, mésestimés par lui, doivent être promus.

1. LE « BOUCLIER TARIFAIRE » : DES MESURES TARDIVES ET LIMITÉES

→ Le Gouvernement présente un « bouclier tarifaire », tardif et limité, de plus de 10 Md€.

A. CET AUTOMNE EST MARQUÉ PAR UNE FLAMBÉE DES PRIX DES ÉNERGIES

Du printemps 2020 à l'automne 2021, les prix de gros des énergies ont été multipliés par 2 pour le gaz naturel, 3 pour le pétrole et 9 pour l'électricité.

Il en a résulté une hausse des prix des carburants et des combustibles : ils se sont établis à 1,63 € par litre pour l'essence, 1,56 € par litre pour le gazole et 1,0489 € par litre pour le fioul.

Il en a aussi résulté une hausse des tarifs réglementés de vente du gaz (TRVG) et de l'électricité (TRVE).

- Les TRVG d'Engie ont ainsi augmenté de 13,9 % HT en octobre, soit 14,3 % pour le chauffage, 9,1 % pour la cuisson et l'eau chaude et 4,5 % pour la cuisson seule. Depuis le début de l'année, on dénombre 9 hausses des TRVG pour le chauffage. Au total, ces TRVG ont augmenté de plus de 50 % par rapport à juillet 2020.
- Quant aux TRVG des entreprises locales de distribution (ELD) de gaz, leur hausse atteint jusqu'à 49,5 % HT pour la cuisson, l'eau chaude et le chauffage.
- S'agissant des TRVE d'EDF et des ELD d'électricité, le tarif bleu a crû de 1,93 % HT pour les particuliers et de 3,23 % pour les professionnels en février, et de 1,08 % et 0,84 % en août ; une hausse d'« environ 12 % » est attendue en janvier 2022, selon la ministre de l'énergie.

B. DIVERS FACTEURS, DONT LE MARCHÉ GAZIER, EXPLIQUENT CETTE FLAMBÉE

Tout d'abord, la reprise de la demande mondiale tire la demande et les prix des énergies.

Le rapporteur déplore un manque d'anticipation du Gouvernement : dans son plan de relance « Énergie », la commission s'était inquiétée, dès juin 2020, « *d'un effet inflationniste en sortie de crise, les prix étant susceptibles de " flamber " »*.

Plus encore, le marché du gaz fait face à des difficultés spécifiques.

- **La dureté de l'hiver 2020-2021 a laissé les stockages de gaz européens à un faible niveau**, à l'exception notable de la France.
- **La demande de gaz naturel liquéfié (GNL) est élevée en Asie**, la Chine étant devenue cette année le premier pays importateur de GNL devant le Japon.
- **Les pays producteurs de gaz n'ont pas augmenté leurs exportations**, la Norvège ayant dû réparer des installations et la Russie ayant peu rempli des stockages : l'Agence internationale de l'énergie (AIE) a ainsi indiqué que « *la Russie devrait faire davantage pour augmenter la disponibilité du gaz en Europe et garantir que les stocks soient remplis* ».

Outre le marché gaz, le secteur de l'énergie est confronté à d'autres problèmes.

- **Le prix du gaz a mécaniquement un impact sur celui de l'électricité** : le principe du « coût marginal », qui régit le fonctionnement du marché de gros de l'électricité, fonde le prix de l'électricité sur le coût de la dernière centrale appelée, bien souvent une centrale à gaz, le ministre de l'économie ayant plaidé – sans succès – pour « *découpler* » ces prix et coût.
- **Le « marché carbone européen » est sous tension** : le prix d'une tonne de CO₂ a atteint 65 €, soit un doublement en six mois, ce qui explique « *environ un cinquième* » de la hausse du prix de l'électricité, selon le vice-président de la Commission européenne.

C. CETTE FLAMBÉE AFFECTE LES CONSOMMATEURS D'ÉNERGIE

Pour les ménages, une perte de pouvoir d'achat est à prévoir, car les dépenses d'énergie s'élevaient à 3 144 € par foyer en 2020, selon le ministère de la transition écologique (MTE). Pire, cette baisse conjoncturelle du pouvoir d'achat pourrait se muer en hausse structurelle de la précarité énergétique, qui affecte déjà 3,5 M de ménages, pour l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE).

Lors de son audition, le **Médiateur de l'énergie (MNE) a brossé un constat alarmant**. 79 % des ménages interrogés considèrent le coût de l'énergie élevé. Plus grave, 60 % ont réduit leur chauffage, 25 % diffèrent leurs paiements et 20 % souffrent du froid. Par rapport à l'an passé, ces proportions sont en hausse de 5 à 10 points.

Pour les entreprises, une perte de compétitivité est à craindre, l'industrie représentant 9 % des dépenses d'énergie en 2020, selon le MTE. Parmi ces entreprises, celles énérgo-intensives sont les plus à risque. Ces entreprises, très présentes dans les domaines de la métallurgie, de la chimie, de la papeterie ou de la cimenterie, représentent une consommation d'énergie de 65 térawattheures (TWh), soit la moitié de celle du secteur de l'industrie, comme indiqué par l'Union nationale des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN).

Selon le Gouvernement, **le coût de l'énergie pour les industriels a augmenté de 34% en 2021** ; il est attendu que « *les effets se ressentent beaucoup plus significativement à partir de 2022* ».

Hormis les ménages et les entreprises, **les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE)**, c'est-à-dire les collectivités territoriales propriétaires des réseaux d'électricité ou de gaz, **sont aussi susceptibles d'être pénalisées** : c'est pourquoi la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a indiqué au rapporteur que « *la forte augmentation des prix de l'énergie a un impact direct sur les groupements d'achat des AODE* ».

D. UN « BOUCLIER TARIFAIRE » A ÉTÉ ANNONCÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Dans ce contexte, le **Gouvernement a annoncé un « bouclier tarifaire » avec** :

- **un blocage des TRVG du 1^{er} novembre 2021 au 30 juin 2022**, accompagné d'une compensation pour les fournisseurs et de la faculté pour le Gouvernement d'abaisser par décret (à 1,08€ / MWh) jusqu'au 31 décembre 2022 la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) applicable aux particuliers ;
- **une compensation de la hausse des TRVE attendue en janvier 2022**, avec la faculté pour le Gouvernement d'abaisser par décret (entre 0,5 et 1 € / MWh) jusqu'au 31 janvier 2023 la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) applicable aux particuliers et aux entreprises ;
- **une hausse de 100 € du chèque énergie**, qui bénéficie à 5,8 M de ménages ;

- **une indemnité inflation de 100 €** pour 38 M de ménages gagnant moins de 2 000 € nets ;
- **un versement anticipé de la compensation carbone** aux entreprises énergo-intensives.

Le rapporteur déplore le manque d'écoute du Gouvernement : en application du plan de relance « Énergie » précité, qui prévoyait de « *revaloriser le montant du chèque énergie* », il avait présenté deux amendements en ce sens en séance publique, en juillet et novembre 2020 !

Aujourd'hui, le rapporteur plaide pour relever les aides aux ménages et aux entreprises.

Il estime aussi crucial que le Gouvernement évalue l'application et le coût du « bouclier tarifaire », observant que sa mise en œuvre intervient *via* un collectif budgétaire, pour le chèque énergie et l'indemnité inflation, et le PLF 2022, pour les autres mesures. À ce stade, il retient de son audition du Gouvernement que les mesures atteindraient plus de 10 Md€, dont 6 Md€ pour la TICFE, 3,8 Md€ pour l'indemnité inflation, 600 M€ pour le chèque énergie et 150 M€ pour les entreprises énergo-intensives, le montant de la TICGN n'ayant pas été précisé.

Ce « bouclier tarifaire » s'inscrit dans une mobilisation européenne plus générale.

- **La commissaire européenne à l'énergie a présenté une « boîte à outils »**, permettant aux États de recourir à des aides ciblées ou des paiements directs ainsi qu'à des réductions ou des transferts de charges. La constitution de stockage de gaz européens est à l'étude.
- **Plusieurs pays ont ainsi abaissé la fiscalité énergétique** (Espagne, Allemagne, Italie) **ou soutenu les consommateurs d'énergie** (Italie, Grèce, Allemagne, Pologne, Belgique).

Espagne	Baisse de 10 points de la TVA et de 5 points de l'impôt spécial sur l'électricité
Italie	Baisse de 3 Md€ de charges sur les énergies renouvelables et prime sociale pour 3 M de ménages
Grèce	Fonds de 400 M€ versé aux consommateurs et aux fournisseurs alimentant une aide de 30 à 60 €
Portugal	Redistribution du système de quotas carbone, des taxes sur l'électricité et des garanties d'origine
Royaume-Uni	Fonds de 500 M£ versé aux consommateurs alimentant une aide de 140 £
Allemagne	Baisse de 40 % de la redevance sur les énergies renouvelables
Pologne	Prime sociale de 240 € pour 8 M de personnes
Belgique	Prolongation du tarif social et attribution d'un chèque énergie de 80 €

E. CE « BOUCLIER TARIFAIRE » DÉSTABILISE LES FOURNISSEURS D'ÉNERGIE

Les fournisseurs d'énergie sont pénalisés par le blocage des tarifs réglementés : pour GrDF « *le gel tarifaire, s'il est justifié, ne doit pas menacer la situation financière des fournisseurs.* »

Lors de son audition, **le MNE a fait état de changements sur le marché de la fourniture d'énergie.** Certains fournisseurs limitent leurs offres ou revoient leurs prix. Les offres inférieures aux tarifs réglementés sont devenues rares, la plupart étant indexées sur les prix de gros. Certains fournisseurs pourraient, en outre, réviser les offres à prix bloqués contractées en-dessous de ces tarifs. D'autres pourraient faire défaut, à l'image de E. Leclerc Énergies et ses 140 000 abonnés.

Or, **plusieurs dispositifs protecteurs des consommateurs**, issus de l'article 63 de la loi « Énergie-Climat » de 2019, **connaissent des retards d'application.** Selon le MNE, il en va ainsi des fournisseurs de secours en électricité ou en gaz, qui garantissent une fourniture d'énergie en cas de défaillance : « *le MNE doit faire part de son inquiétude concernant le dispositif de fourniture de secours. Si les textes ont été publiés, le dispositif n'est pas opérationnel.* » Pour GrDF, il en est de même des fournisseurs de dernier recours en gaz, créés dans la perspective de l'extinction des TRVG le 1^{er} juillet 2023 : « *ne pouvant plus contracter de contrat au tarif réglementé, certains clients vont se retrouver sans contrat car refusant de souscrire de nouveaux contrats au tarif en vigueur. Des coupures sont à prévoir en l'absence de fournisseurs de dernier recours.* »

Autre difficulté, **la FNCCR a critiqué l'absence de désignation des correspondants solidarité-précarité**, prévus par un décret n° 2018-780 de 2008, pour faire le lien entre les fournisseurs et les collectivités territoriales : « *un signalement récurrent de la FNCCR est l'absence de désignation de ces derniers la plupart du temps, alors qu'il s'agit d'une obligation.* »

Le rapporteur note que la CRE a publié un cahier des charges pour les fournisseurs de secours, le 14 octobre, et qu'EDF a été désigné comme tel pour l'électricité, le 3 novembre : **ces retards étant regrettables, il appelle à désigner les fournisseurs et correspondants manquants.**

F. AU TOTAL, LE « BOUCLIER TARIFAIRE » EST TARDIF ET INCOMPLET

En premier lieu, **les blocages ou compensations des TRVG et TRVE sont incomplets.** Les premiers concernent 3 M de sites résidentiels, soit 7,5 % de la consommation de gaz, et les

seconds 22,2 M de sites résidentiels et 1,5 M de sites professionnels, soit 28 % de celle d'électricité, selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Si la baisse de TICFE liée aux TRVE englobe les entreprises comme les particuliers, celle de TICGN liée aux TRVG ne vise que les particuliers. Les fournisseurs de gaz ne bénéficieront d'une compensation qu'en l'absence de modifications contractuelles. Enfin, le rapporteur retient de l'audition du MNE que les précédents gels tarifaires ont été contestés : « le MNE souhaite rappeler que les précédentes mesures avaient donné lieu à des contentieux ayant abouti à des annulations suivies de rattrapages. »

En second lieu, **l'attribution de 100 euros via le chèque énergie ou l'indemnité inflation est limitée.** Le MNE plaide pour l'allocation d'un second chèque énergie : « il est possible que cet effort ne soit pas suffisant et doit être complété par un second chèque énergie ». De son côté, la FNCCR souhaite une réévaluation pérenne du chèque énergie : « la FNCCR est favorable à une revalorisation du chèque énergie en 2022 [et] suggère une indexation [sur] l'évolution des tarifs réglementés [et un] accompagnement des ménages par les fonds de solidarité pour le logement. »

En dernier lieu, **les mesures annoncées par le Gouvernement sont l'objet de critiques :**

- **La CRE souhaite « d'une part, la baisse de TICGN, dès le 1^{er} janvier 2022 et, d'autre part, un dispositif d'aide aux fournisseurs qui se trouveraient en difficulté financière du fait du gel tarifaire »,** ne jugeant pas aisé « de revoir le principe du coût marginal ».
- **Le MNE propose la mise en œuvre d'un service minimum de l'électricité,** car les tarifs réglementés ou les fournisseurs de secours ne suffisent pas à aider « les consommateurs qui ne parviennent plus à payer leurs factures ou à souscrire un contrat avec un fournisseur ».
- **L'Association française de producteurs indépendants d'électricité et de gaz (AFIEG) et l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) veulent relever le plafond de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (Arenh),** la secrétaire d'État à la biodiversité l'ayant exclu car « une telle décision unilatérale comporte des risques juridiques ».
- **Beaucoup de personnes auditionnées attendent une baisse de la fiscalité énergétique.** Or, avec 47,03 Md€ en 2018, la France est le premier pays européen pour cette fiscalité, selon la Cour des comptes. Pour autant, elle n'a pas fait le choix d'une baisse massive de TVA (comme l'Espagne) ou de fiscalité sur l'électricité (comme l'Allemagne). Les baisses de TICGN et de TICFE prévues sont facultatives, activables par décret et transitoires, limitées à un an.

Où va la fiscalité énergétique ?

Alors que le Gouvernement s'était engagé à un « gel » de la fiscalité énergétique en 2018, **on observe une hausse de 1,8 Md€ des taxes intérieures de consommation sur l'énergie : 12,5 % pour le charbon (TICC), 5,15 % pour le pétrole (TICPE), 4,35 % pour le gaz (TICGN) et 3,95 % pour l'électricité (TICFE).**

(en Md d'euros)	Exécution 2020	Prévision 2021	Prévision 2022	Évolution 2021-2022
TICPE brute	28,5	31,6	33,0	4,43 %
Dont TICPE État	9,1	19,4	20,4	5,15 %
TICGN	2,2	2,3	2,4	4,35 %
TICFE	7,3	7,6	7,9	3,95 %
TICC	0,010	0,08	0,09	12,50 %
Autres taxes intérieures	0,061	0,060	0,060	0,00 %
Total	38,07	41,64	43,45	4,35 %

Plusieurs incitations fiscales majeures ont été remises en cause à compter de 2021 : la diminution de TICPE pour les transporteurs routiers, l'exonération de TICGN sur le biogaz injecté, la diminution de TICPE sur les carburants sous conditions d'emplois.

Au total, **les dépenses fiscales du programme 174 s'élèvent à 4,12 Md€ en 2022,** en baisse de 12,97 % par rapport à 2020. Cette baisse s'explique largement par la suppression du crédit d'impôt pour la transition énergétique.

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

→ Avec 3,62 Md€, les crédits du programme 174 sont en hausse de 41,86 %, l'essentiel de cette hausse s'expliquant par un redéploiement de crédits.

A. UNE BAISSÉ POUR LE CLIMAT, L'APRÈS-MINES ET LES VÉHICULES PROPRES

- **Les crédits alloués à la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air passent de 56,67 M€ en 2021 à 47,38 M€ en 2022**, diminuant ainsi de 16,41 %.

Si ces crédits sont globalement reconduits de 2020 à 2021, ils baissent de 28,13 % s'agissant du soutien aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

- **Les crédits dédiés à la gestion économique et sociale de l'après-mines passent de 315,98 M€ en 2021 à 302,79 M€ en 2022**, en baisse de 4,17 %.

Cette évolution s'explique par la réduction du nombre d'anciens mineurs ou d'anciens agents des industries électriques et gazières, puisque les crédits financent essentiellement leurs dépenses sociales prises en charge par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières (pour 262,7, 0,79 et 5,6 M€).

En 2020, le nombre de bénéficiaires de l'ANGDM s'établit à 90 512 (- 14,56 % par rapport à 2018) et celui de la CANSSM à 277 (- 64,12 % par rapport à cette même année).

Par ailleurs, le rapporteur relève la suppression du fonds d'industrialisation des bassins miniers, ainsi que la diminution des crédits liés au déstockage du site Stocamine des anciennes mines de potasse d'Alsace (29 M€, en baisse de 1,20 %) et aux contentieux sociaux de Charbonnages de France (CdF) (4,5 M€, en baisse de 53,23 %).

- **L'aide à l'acquisition de véhicules propres stagne, à 507 M€, entre 2021 et 2022.**

Par rapport à 2020, les crédits baissent de 68,40 % (pour atteindre 128 M€) pour la prime à la conversion et de 4,30 % (pour représenter 378 M€) pour le bonus automobile.

Si ces crédits sont abondés par le plan de relance, à hauteur de 487 M€ pour 2022, l'effort total consacré à la prime à la conversion et au bonus automobile est de 993 M€ en 2022 contre 1,2 Md€ en 2021, en baisse de 17,25 %.

Le rapporteur déplore l'instabilité de ces dispositifs, modifiés par un décret n° 2020-1526, du 7 décembre 2020 : à compter du 1^{er} juillet 2022, les véhicules Crit'Air 2 et ceux émettant plus de 127 grammes de CO₂ seront exclus de la prime ; les véhicules hybrides rechargeables et ceux électriques émettant plus de 20 grammes de CO₂ le seront du bonus.

Le rapporteur relève que l'instabilité de ces dispositifs nuit à leur application : seuls 185 000 primes et 102 014 bonus ont ainsi été attribués en 2020, contre des objectifs de 250 000 et 110 000, soit des taux de réalisation de 75 % et 92,74 % ; entre 2018 et 2020, les primes délivrées sont de 814 485, l'objectif d'1 M fixé sur le quinquennat n'étant pas atteint.

B. UNE HAUSSE POUR L'ÉNERGIE ET LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

- **Les crédits alloués à la politique de l'énergie s'établissent à 104,55 M€ en 2022 contre 79,47 M€ en 2021**, soit une hausse de 31,57 %.

Cette tendance est portée par les crédits de 48,2 M€ pour les études (+ 36,93 %), de 25 M€ pour les interconnexions (+ 19,05 %) et de 16,78 M€ pour les centrales à charbon (+ 629,57 %).

A contrario, le rapporteur dénonce que le fonds de revitalisation des territoires, destiné à accompagner les fermetures des 4 centrales à charbon d'ici à 2022 et de celle de Fessenheim en 2020, ne comporte aucune autorisation d'engagement pour 2022 ; il constate également la diminution des crédits alloués aux contentieux (4,6 M€, en baisse de 8 %).

Par ailleurs, le rapporteur regrette la stagnation des moyens alloués à deux opérateurs :

- D'une part, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), dispose de 2,63 M€ au titre de ses missions d'intérêt général, liées à l'inventaire national des matières et déchets radioactifs ou aux sites pollués. En l'absence de subventions exceptionnelles, elle a jugé ce niveau insuffisant pour procéder aux opérations des usines Isotopchim (Alpes-Maritimes) et Bayard (Seine-Maritime) : « une insuffisance de ressources à moyen terme avait été signalée en cas de stabilité de cette subvention afin d'être en mesure de financer Isotopchim ou Bayard. »
- D'autre part, le MNE, qui offre des solutions de médiation aux consommateurs d'énergie, bénéficie d'une subvention de 5,5 M€. S'il estime ce niveau adéquat, ce n'est pas le cas du plafond de 43 équivalents temps plein travaillés (ETPT), plaidant pour 3 supplémentaires. En effet, la flambée des prix des énergies accroît son activité : il a ainsi été récemment de 31 500 litiges,

soit une hausse de 15 %. De plus, il ne peut respecter un délai de 90 jours dans la résolution des litiges que dans 25 % des cas. Au total, « *les services du MNE ne sont plus en mesure, à effectifs constants, de faire face à une telle hausse des litiges [ni] de respecter le délai de 90 jours* ».

Le rapporteur juge crucial de relever les montants alloués à la revitalisation des territoires et à l'ANDRA ainsi que le plafond d'emplois du MNE.

- **Les crédits accordés à l'accompagnement de la transition énergétique passent de 1,59 Md€ en 2021 à 2,65 Md€ en 2022, soit une augmentation de 66,92 %.**

1. Le montant attribué à MaPrimeRenov' (MPR) atteint 1,70 Md€, en hausse de 129,73 %. Cependant, dans le même temps, les crédits prévus pour cette prime par le plan de relance s'élèvent à 565,6 M€, en baisse de 38,19 %. C'est donc un effet de périmètre, du plan de relance vers le programme 174, qui explique largement l'affichage haussier de ces crédits et, au-delà, du programme !

Même en tenant compte du plan de relance, **le niveau total de MPR stagne à 1,70 Md€ en 2022, alors que le CITE – qui lui préexistait – représentait 1,95 Md€ en 2018**, ce qui revient à une baisse de 12,82 %. Pire, **le nombre des bénéficiaires de cette prime se limite à 294 555 en 2021, contre 1,42 M pour ce crédit d'impôt en 2018**, la baisse atteignant 79,26 %. Loin du « succès » affiché par le Gouvernement, MPR n'atteint pas les résultats du CITE !

À la demande du rapporteur, **le Gouvernement a transmis un bilan plus qualitatif.**

- En 2020, **184 500 primes ont été instruites, 141 140 attribuées et 53 550 versées**, « *la situation sanitaire exceptionnelle [ayant] ralenti l'instruction des dossiers* ».
- Pour 2021, **617 739 primes ont été demandées, 523 815 engagées et 294 555 versées**. 604 997 primes ont été sollicitées par des propriétaires-occupants (dont 516 527 engagées et 294 419 versées), 12 652 par des propriétaires-bailleurs (dont 7 219 engagées et 136 versées) et 90 par des copropriétaires (dont 69 engagées).

Au total, **le rapporteur relève que MPR soulève plusieurs difficultés.**

- **Les 53 500 primes versées en 2020 et les 294 555 en 2021 n'atteignent par les objectifs de 200 000 en 2020 et 500 000 en 2021**, les taux de réalisation étant de 26,75 et 58,91 %.
- **Les 136 primes versées à des propriétaires-bailleurs et les 69 engagées pour les copropriétés sont dérisoires sur le total des primes**, leurs proportions étant de 0,05 et 0,01 %.
- **Les conditions d'accès fixées – l'exigence d'un « bouquet de travaux » pour les ménages aisés, les équipements éligibles et les montants prévus – sont restrictives.**
- Enfin, même si son plafond d'emplois a été relevé à 207 ETPT (+ 18,97 %), **l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) fait face à des difficultés de gestion**, avec 3 000 « bugs informatiques », confirmés par la ministre du logement.

Le rapporteur plaide pour assouplir les conditions d'accès à MPR, un effort spécifique étant attendu en faveur des propriétaires-bailleurs et des copropriétés. C'est d'autant plus crucial que la conjoncture pourrait se ternir, le président du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) ayant indiqué que « *les difficultés d'approvisionnement, la flambée des prix, et les problèmes de recrutement font craindre une fin d'année plus difficile.* »

2. Les crédits alloués au chèque énergie représentent 958,1 M€, en hausse de 12,24 %.

Le rapporteur constate que la généralisation du chèque-énergie n'est pas encore réalisée. Si 5,8 M de ménages en sont bénéficiaires en 2021, le taux de consommation n'est que de 77,5 % sur cette même année, ce qui signifie que 4,5 M de ménages l'utilisent. Ce résultat est inférieur aux anciens tarifs sociaux, qui couvraient 4,8 M de ménages en 2017.

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

Enfin, **le rapporteur relève des difficultés techniques pour l'utilisation du chèque énergie.**

- **Les 31 000 personnes non assujetties en leur nom à la taxe d'habitation – car en situation d'intermédiation locative ou déménageant en cours d'année – ne peuvent pas l'utiliser.**
- **Les droits liés à ce chèque – absence de frais de mise en service, d'enregistrement ou de rejet de paiement et abattement sur les frais de déplacement – sont peu opérants en l'absence d'un système de télétransmission**, seul un dispositif de pré-affectation ayant été mis en place.

- Enfin, à l'occasion de son audition, le MNE a estimé nécessaire de « *simplifier le courrier qui accompagne [le chèque énergie] pour améliorer le taux d'utilisation* ».

Le rapporteur appelle à pérenniser la hausse de 100 euros et à résoudre ces difficultés.

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

→ Avec 8,5 Md€ en 2022, le programme 345 est en baisse de 7,65 %, l'essentiel de cette diminution s'expliquant par la hausse des prix des énergies.

A. UNE FORTE BAISSÉ POUR LES ENR ÉLECTRIQUES ET LA COGÉNÉRATION

Dans sa délibération n° 2021-230 du 15 juillet 2021, la CRE a évalué le montant des charges de service public de l'énergie (CSPE) pour le soutien aux EnR électriques à 5,1 Md€, en baisse de 9,34 %. Une diminution est aussi palpable pour la cogénération, pour laquelle les CSPE s'élèvent à 646,1 M€ (- 4,65 %).

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

La flambée des prix des énergies a donc un impact baissier très direct et très fort sur les CSPE. Pour preuve, la CRE relève une chute de 1,14 Md€ pour l'année 2021, qui « résulte très majoritairement de la hausse importante, entre 2020 et 2021, des prix de marché attendus ».

Pour 2022, la baisse des CSPE s'explique : pour les EnR électriques, par la hausse du prix de marché (+ 11 €/MWh), contrebalancée par le développement du parc (+ 1,3 TWh) ; pour la cogénération, par la régression du parc (- 0,2 TWh), avec l'extinction du dispositif de soutien.

Le rapporteur observe que le montant des CSPE pourrait être encore plus faible : la CRE a ainsi abaissé le montant prévu de 1,5 Md pour 2021 et de 2,7 Md pour 2022, entre juillet et octobre derniers, et a indiqué que « les charges constatées au titre de 2021 et 2022 s'établiront très probablement à des niveaux très significativement inférieurs aux charges évaluées. »

Charges (en M€)	Constatées 2020	Prévues 2021	Prévues 2022	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
ENR électriques	5 794,3	5 684,5	5 153,8	- 9,34 %	- 11,05 %
<i>dont photovoltaïque</i>	2 892,2	2 901,3	2 957,8	- 1,95 %	2,27 %
<i>dont éolien terrestre</i>	1 948,4	1 763,4	1 277,7	- 27,54 %	- 34,42 %
Cogénération	642,6	677,6	646,1	- 4,65 %	0,54 %

Le soutien aux EnR électriques bénéficie surtout au photovoltaïque (57,38 % du surcoût pour 22,64 % de la production) et aux éoliennes (24,79 % et 50 %) ; si le coût d'achat du photovoltaïque est le plus élevé (266,1 € / MWh), il est toutefois en baisse (- 5,3 %).

	Production soutenue		Surcoût induit		Coût d'achat	Coût d'achat par rapport à 2020	Installations par rapport à 2020
Photovoltaïque	16,3 TWh	22,64 %	2 957,8	57,38 %	266,1€/MWh	- 5,3 %	+ 41,90 %
Éolien	36,0 TWh	50,00 %	1 277,7	24,79 %	92,7 €/MWh	+ 2,55 %	+ 10,90 %
Bioénergie	5,5 TWh	7,64 %	624,7	12,12 %			
<i>dont biogaz</i>	2,6 TWh	3,61 %			176,4 €/MWh	+ 5,19 %	+ 4,75 %
<i>dont biomasse</i>	2,9 TWh	4,03 %			157,1 €/MWh	+ 5,86 %	- 4,84 %
Autres énergies	14,2 TWh	19,72 %	211,3	4,10 %			
<i>dont hydraulique</i>	6,1 TWh	8,47 %			80,9 €/MWh	- 0,9 %	+ 5,26 %
<i>dont incinération</i>	1,4 TWh	1,94 %			61,6 €/MWh	+ 3,36 %	- 18,30 %
Total	72,0 TWh	100,00 %	5153,8 M€	100,00 %			

Le rapporteur observe que le soutien aux EnR n'a pas atteint tous ses objectifs.

- Certes, le parc d'électricité renouvelable a cru de 3 269 MW en un an pour s'établir à 57 873 MW, selon Réseau de transport d'électricité (RTE) ; toutefois, les objectifs fixés par la PPE d'ici 2023 doivent progresser pour le photovoltaïque (53 %), l'éolien (25 %) et l'hydraulique (1 %)

- Pour ce qui concerne le biogaz injecté, le niveau obtenu n'est que de 2,2 TWh en 2020, contre un objectif de 6 TWh en 2023 selon la PPE, pour Gaz Réseau Distribution France (GrDF).

B. UNE RELATIVE STABILITÉ POUR LES ZNI

Le montant des CSPE pour le soutien aux zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (ZNI) atteint 2,16 Mds€ (+ 1,26 %).

Selon la CRE, cette évolution s'explique par l'essor de nouvelles installations.

Charges (en M€)	Constatées 2020	Prévues 2021	Prévues 2022	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
Soutien aux ZNI	1 993,1	2136,7	2 163,6	1,26 %	8,55 %
<i>dont transition énergétique</i>	506,9	678,6	670,3	- 1,22 %	32,24 %
<i>dont mécanisme de solidarité</i>	1 486,9	1458,2	1 493,3	2,41 %	0,43 %

Le soutien aux ZNI bénéficie surtout à La Réunion (599,5 M€), ainsi qu'à la Guadeloupe (453,7 M€), la Corse (361,1 M€), la Martinique (358,4 M€) et la Guyane (233,2 M€).

C. UNE FORTE HAUSSE POUR LES EFFACEMENTS ET LE BIOGAZ INJECTÉ

Les CSPE liées aux effacements de consommation et à l'injection de biométhane croissent, pour s'établir à respectivement 40 M€ (+ 566,67 %) et 712,9 M€ (+ 31,10 %). Il en est de même des dispositifs sociaux, dont les CPSE s'établissent à 30,9 M€ (+ 9,19 %).

Selon la CRE, plusieurs tendances expliquent ces variations : l'augmentation des installations raccordées (+ 22 MW) pour le biogaz, atténuée par la stagnation des quantités injectées (autour de 2,5 TWh) et la hausse des prix de marché (+ 7€/MWh) ; le lancement des appels d'offres « Effacement » ; l'augmentation des charges dues au Fonds de solidarité pour le logement (FSL) au titre des personnes en situation de précarité énergétique (24,1 M€).

Charges (en M€)	Constatées 2020	Prévues 2021	Prévues 2022	Évolution à 1 an	Évolution à 2 ans
Injection	200,5	543,8	712,9	31,10 %	255,56 %
Effacements	3,0	6,0	40,0	566,67 %	1233,33 %
Dispositifs sociaux	27,6	28,3	30,9	9,19 %	11,96 %

Quid du Fonds chaleur renouvelable ?

Entre 2009 et 2020, le Fonds chaleur renouvelable a soutenu 6 007 projets, pour un montant de 2,58 Md€ ; il a permis de relever la production de chaleur renouvelable de 35,5 TWh/an. En 2020, ce fonds a aidé 652 installations, pour un montant de 1,47 Md€. Son coût est demeuré limité à 5 €/MWh en moyenne. En termes de production, les principaux domaines de soutien sont la biomasse (44 %), le biogaz (28,5 %), les ordures ménagères (12,5 %) et la géothermie (8,9 %).

Dans le cadre du plan de relance, 1,2 Md€ sont alloués à la décarbonation de l'industrie, dont 500 M€ pour la chaleur bas-carbone. Leur mise en œuvre concrète se répartit, à parts égales, entre des aides au fonctionnement et des aides à l'investissement. Au total, 2 800 structures ont été aidées avec 340 M€ engagés et 700 M€ en cours. Depuis 2019, les appels d'offres de l'Ademe ont ainsi permis de recueillir 89 projets pour l'efficacité énergétique, 66 pour la chaleur bas-carbone, 121 pour l'hydrogène, 6 pour les biocarburants aéronautiques et 12 pour la méthanisation.

Le rapporteur relève que le Fonds chaleur n'atteint pas encore ses objectifs, l'Ademe ayant indiqué que « pour [réaliser] les objectifs de la LTECV et de la PPE, il est nécessaire d'atteindre d'ici 2023 un rythme de 8 TWh/an de nouvelles capacités de production, soit le double du rythme constaté actuellement. »

Il observe que le montant de 350 M€ est insuffisant vu la dynamique des projets, l'Ademe ayant indiqué que « le portefeuille de projets déjà identifié pour 2022 excède le budget prévisionnel de 350 M€. ». C'est d'autant plus inquiétant que la flambée des prix renchérit le coût des projets, l'agence ayant précisé que « la hausse des prix des matières premières se ressent sur le coût des projets et tend à faire augmenter le ratio d'aide. »

Enfin, le rapporteur est préoccupé par les difficultés de gestion de l'Ademe. Si sa subvention pour charge de service public progresse cette année à 598,6 M€ (+ 8,52 %), et son plafond d'emplois à 878 ETPT (+ 1,04 %), ces évolutions permettent simplement de revenir au budget de 2019. Par ailleurs, l'agence perdra les intermédiaires affectés au plan de relance l'été prochain. Dans ce contexte, elle « est très inquiète sur la concrétisation effective de ces projets » et « ne pourra participer au plan d'investissement qu'avec des moyens humains renforcés ».

Le rapporteur juge crucial de relever le niveau du Fonds chaleur renouvelable et les effectifs de l'Ademe.

4. LES AUTRES SOURCES BUDGÉTAIRES : DES CRÉDITS « ÉNERGIE » DÉPASSANT DE 2 FOIS CEUX DE LA MISSION « ÉCOLOGIE »

→ Les crédits « Énergie » du plan « France Relance » atteignent 13,56 Md€ et ceux du plan « France 2030 » 12 Md€, soit 2 fois plus que les programmes 174 et 345.

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

13,56 Mds€ d'autorisations d'engagement ont été allouées à la transition énergétique dans le plan de relance, présenté en septembre 2020, sur un total de 110 Md€.

Pour 2022, **3,10 Md€ de crédits de paiement sont prévus** : 1,5 Md€ pour la rénovation énergétique, 1,2 Md€ pour la mobilité, 409,7 M€ pour l'hydrogène, 288 M€ pour la décarbonation de l'industrie, 54,6 M€ pour les combustibles solides de récupération et 13,7 M sur le nucléaire.

Le rapporteur se félicite que le plan de relance fasse largement suite aux préconisations identifiées par la commission, dans son propre plan de relance « Énergie », de juin 2020.

Pour autant, **le rapporteur identifie plusieurs difficultés.**

- Sur le fond, **il relève que ce plan comporte de nombreux angles morts.** D'une part, **seuls 200 M€, soit 0,18 % des crédits totaux, ont été réservés à l'énergie nucléaire**, la moitié pour développer les compétences de la filière et l'autre pour soutenir la recherche et le développement (multirecyclage du combustible et gestion des déchets radioactifs, compétitivité des entreprises, soutien aux expérimentations) : c'est bien peu car l'énergie nucléaire représente les deux tiers de notre production d'électricité ! D'autre part, **les énergies renouvelables**, à commencer par l'hydroélectricité, les biocarburants et le biogaz, **ne bénéficient de quasiment aucun soutien.**
- Sur la méthode, **il regrette la complexité de la maquette budgétaire**, partagée entre les missions « Relance » et « Écologie », les responsables de programme et les indicateurs de performance étant différents : plus de clarté est souhaitée par les Parlementaires et les citoyens !
- Enfin, **il s'inquiète de l'absence de pérennité des crédits mobilisés**, le plan de relance s'achevant dès 2022 alors que les investissements nécessaires à la transition énergétique, à commencer par le soutien à la rénovation énergétique, supposent d'offrir de la visibilité aux ménages, aux entreprises et aux collectivités, *a fortiori* face à la flambée des prix des énergies.

Le rapporteur estime crucial de consolider le plan de relance, en revalorisant les crédits dédiés à l'énergie nucléaire et en intégrant l'hydroélectricité, les biocarburants et le biogaz ; il rappelle que la mission sénatoriale sur la méthanisation a plaidé pour ce dernier point.

B. LE PLAN « FRANCE 2030 » : DES ANNONCES À CONCRÉTISER

Dans le cadre du plan d'investissement d'ici à 2030, présenté en octobre dernier, **12 Md€ ont été réservés à la transition énergétique**, sur un total de 30 Md€ : d'une part, 8 Md€ ont été alloués à l'énergie, dont 1 Md€ pour le développement de petits réacteurs modulaires – aussi appelés *Small Modular Reactors* (SMR) – et des technologies de gestion des déchets, 1,9 Md€ pour l'hydrogène avec la construction de 2 *gigafactories*, 500 M€ pour les technologies de rupture en matière d'éolien et de photovoltaïque et un montant non précisé pour la décarbonation de l'industrie ; d'autre part, 2 Md€ ont été attribués aux transports du futur, avec le déploiement de 2 M de véhicules électriques ou hybrides et d'un avion bas-carbone d'ici 2030.

Le rapporteur se félicite que le plan d'investissement intègre l'énergie nucléaire, rappelant que **la commission s'était engagée en faveur de son « retour en grâce » dès la loi « Énergie-Climat » de 2019, une résolution de 2021 et la loi « Climat-Résilience » de 2021.**

Toutefois, **le rapporteur identifie là aussi des difficultés.**

- S'agissant de l'énergie nucléaire, **le rapporteur relève que les 500 M€ alloués au projet de SMR « NUWARD » sont inférieurs au montant prévu de 1Md\$ aux États-Unis et 405 M£ au Royaume-Uni.** Par ailleurs, **il rappelle que la recherche nucléaire est en berne, depuis l'arrêt du démonstrateur de réacteur à neutrons rapides Astrid, en 2019** : pour preuve, les crédits alloués à la recherche nucléaire *via* le Commissariat général à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) passent de 450,86 M€ en 2021 à 419,18 M€ en 2022, soit une baisse de 7,02 %, du fait d'une compression des crédits de fonctionnement ! Enfin, dans la mesure où le scénario à 50 % d'énergie nucléaire d'ici 2050, dévoilé par Réseau de transport d'électricité (RTE)

suppose – et c'est un minimum ! – 14 réacteurs pressurisés européens – aussi appelés *European Pressurized Reactors* (EPR) –, une « *capacité significative* » de SMR et un effort en direction de la « *fermeture du cycle du combustible* », **il estime que le budget envisagé de 1 Md€, soit 3,30 % des crédits totaux, pourrait s'avérer limité : aussi souhaite-il que le plan devienne le levier du nouveau nucléaire**, en intégrant un soutien aux EPR, aux réacteurs de 4^{ème} génération, à la « *fermeture du cycle du combustible* » et au projet de fusion ITER.

- Concernant les autres énergies, **le rapporteur juge crucial que le soutien à l'hydrogène bénéficie en priorité à l'hydrogène nucléaire, que le soutien aux transports du futur intègre les biocarburants et que la recherche sur les technologies de rupture inclue le biogaz**
- Il observe que la méthode n'est pas meilleure que celle du plan « France Relance » car **ces annonces majeures**, dont les contours sont encore très flous, **ont été présentées par un amendement gouvernemental au PLF 2022**, n'ayant fait l'objet d'aucune étude d'impact...
- Enfin, **il déplore que la rénovation énergétique ne dispose de quasiment aucun financement**, alors que le bâtiment représente 20 % de nos émissions de CO₂ !

Le rapporteur juge fondamental de compléter le plan d'investissement en ce sens, pour en faire la traduction budgétaire des annonces récentes sur l'énergie nucléaire.

C. LE CAS FACÉ : UN OUTIL TERRITORIAL À MOBILISER

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Financement des aides des collectivités territoriales pour l'électrification rurale* (FACÉ) est stable avec 360 M€ en 2022, dont 353,5 M€ pour le programme 793 *Électrification rurale* et 6,5 M€ pour le programme 793 *Opérations dans les ZNI*. Ces crédits ont été abondés de 50 M€ par le plan de relance, dont 9,6 M€ en 2022.

Le rapporteur retient de son audition de la FNCCR deux problèmes de mise en œuvre :

- **64 projets ont été présentés sur le programme 793** (pour 164 M€) **et 57 projets sur le programme 794** (pour 136 M€) **contre une enveloppe de 50 M€**, soit un rapport de 1 à 6, la FNCCR souhaitant que ces programmes soient « *augmentés à due concurrence des projets* ».
- En outre, **les AODE attendent un travail de concertation sur les modalités de sélection de ces projets**, mais aussi sur les modalités de répartition des crédits du FACÉ, révisées par le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020, et du produit de la TICFE, un décret étant toujours attendu sur ce second point en application de l'article 54 de la loi de finances initiale pour 2021.

Le rapporteur appelle à rehausser le montant du CAS FACÉ, pour en faire l'outil territorial de la transition énergétique, et à associer les AODE aux réformes de ce CAS et de la TICFE.

POUR EN SAVOIR +

- Avis de la commission sur les projets de loi de finances (PLF) pour 2020 et 2021



Sophie Primas
Président

Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)



Daniel Gremillet
Rapporteur

Sénateur
des Vosges
(Les Républicains)

Commission des affaires économiques

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>

