

N° 236

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte,

Par M. Jean-François HUSSON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2188, 2230 et T.A. 412

Sénat : 16, 237, 238 et 244 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN PROJET DE LOI AU CONTENU D'UNE GRANDE DIVERSITÉ.....	7
A. DE MULTIPLES OBJECTIFS DONT LE CARACTÈRE RÉALISTE RESTE À DÉMONTRER	7
B. LA CRÉATION DE NOUVEAUX OUTILS OU STRUCTURES AUX CONTOURS FLOUS	8
C. L'ABSENCE DE CADRAGE BUDGÉTAIRE ET FINANCIER	9
II. LE CHAMP DE LA SAISINE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	10
A. LES ARTICLES FISCAUX OU RELATIFS À LA RÉPARTITION DES FINANCES PUBLIQUES	10
B. LES ARTICLES AYANT UN IMPACT DIRECT SUR LES FINANCES PUBLIQUES OU LES IMPOSITIONS	11
C. LES AUTRES ARTICLES CONCERNANT LE DOMAINE DE COMPÉTENCE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	11
EXAMEN DES ARTICLES	13
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER} Rapport sur les conséquences financières de l'objectif de réduction de la production d'électricité d'origine nucléaire d'ici à 2025	13
• ARTICLE 5 bis C (nouveau) Possibilité temporaire de modulation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en fonction de critères de performance énergétique	15
• ARTICLE 5 quater (nouveau) (Art. L. 312-17 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Fonds de garantie pour la rénovation énergétique	18
• ARTICLE 6 (Art. L. 511-6, L. 511-33, L. 612-1 et L. 612-2 du code monétaire et financier, L. 333-4 du code de la consommation, 26-4 et 26-5 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) Autorisation d'accorder des prêts pour les sociétés de tiers-financement.	26
• ARTICLE 9 bis A (nouveau) (Art. 220 undecies [nouveau] du code général des impôts) Réduction d'impôt au titre de la mise à disposition d'une « flotte de vélos »	30
• ARTICLE 13 Modulation du bonus/malus automobile	32
• ARTICLE 13 bis (nouveau) (Art. L. 3261-3-1 [nouveau] du code du travail, L. 131-4-4 [nouveau] du code de la sécurité sociale, 81 du code général des impôts) Création d'une indemnité kilométrique vélo	34

• ARTICLE 22 septies A (nouveau) (Art. L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales) Incitation à la réduction de l'éclairage public	36
• ARTICLE 22 septies (nouveau) (Art. L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales) Incitation à la maîtrise de l'éclairage public	40
• ARTICLE 23 (Art. L. 121-7, L. 311-6, L. 314-1, L. 314-3, L. 314-4, L. 314-7, L. 314-7-1 [nouveau], L. 314-14, L. 314-18 à L. 314-23 [nouveaux], L. 314-6-1, L. 314-7-1 du code de l'énergie, 1519 D et 1519 F du code général des impôts) Complément de rémunération	42
• ARTICLE 43 (Art. L. 341-3-1 [nouveau] du code de l'énergie) Tarifification d'utilisation du réseau public de transport différencié pour les consommateurs électro-intensifs	51
• ARTICLE 50 (Art. L. 121-28-1 et L. 121-28-2 [nouveaux] du code de l'énergie) Comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité	55
• ARTICLE 60 (Art. L. 121-5, L. 121-8, L. 121-13, L. 121-16, L. 121-32, L. 121-35 à L. 121-37, L. 121-40, L. 124-1 à L. 124-4 [nouveaux], L. 337-3 et L. 445-5 du code de l'énergie, art. L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, art. 1519 HA du code général des impôts, L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales) Chèque énergie	63
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXE - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	91
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	97

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mercredi 21 janvier 2015 sous la présidence de Michèle André, présidente, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du rapport pour avis de Jean-François Husson sur le **projet de loi n° 16 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte**, transmis par l'Assemblée nationale.

La commission a relevé que le projet de loi fixait de **nombreux objectifs et orientations**, plus ou moins ambitieux, sans garantir leur compatibilité. De plus, **le texte et son étude d'impact demeurent très flous** quant aux moyens mis à disposition pour atteindre les objectifs fixés et au **coût des nouveaux dispositifs créés** par le projet de loi en faveur de la transition énergétique.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a adopté **douze amendements** visant, pour l'essentiel, à ce que les grands choix de la France en matière de transition énergétique se fassent dans la clarté, en particulier pour ce qui concerne leurs conséquences économiques et financières.

La commission a ainsi adopté un amendement demandant que le Gouvernement remette un rapport sur les **modalités d'atteinte de l'objectif d'une réduction de la part du nucléaire à 50 %** dans la production électrique d'ici 2025 et de son coût.

La commission a également adopté deux amendements visant à **mieux encadrer le mécanisme de complément de prix** à l'achat d'électricité de source renouvelable, notamment afin que des installations de production déjà amorties grâce à l'actuel mécanisme d'obligation d'achat ne puissent bénéficier, à l'issue de leur contrat, de cette nouvelle aide financée par les consommateurs.

Un amendement proposant **une refonte de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)** a également été adopté afin, d'une part, de **recentrer cette imposition en progression constante sur le seul financement de la production d'électricité « verte »** et, d'autre part, de **permettre au Parlement de voter le niveau de la contribution et le plafond d'achats d'électricité**.

Enfin, la commission a adopté **cinq amendements de suppression** d'articles introduits à l'Assemblée nationale traitant notamment des droits de mutation à titre onéreux, d'aides fiscales à l'usage du vélo et de la dotation de solidarité rurale.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption d'un article additionnel après l'article 1^{er}, à l'adoption des articles 5 *quater*, 13 et 43 sans modification, à l'adoption des articles 6, 23, 50 et 60 tels que modifiés par ses amendements et à la suppression des articles 5 *bis C*, 9 *bis A*, 13 *bis*, 22 *septies A* et 22 *septies*.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le présent projet de loi affiche de grandes ambitions en matière énergétique et écologique. Ainsi que l'indique son exposé des motifs, il s'agit de « [fixer] les objectifs, [tracer] le cadre et [mettre] en place les outils nécessaires à la construction par toutes les forces vives de la nation – citoyens, entreprises, territoires, pouvoirs publics – d'un nouveau modèle énergétique français plus diversifié, plus équilibré, plus sûr et plus participatif ».

I. UN PROJET DE LOI AU CONTENU D'UNE GRANDE DIVERSITÉ

Le texte soumis à l'approbation du Sénat est un véhicule législatif hybride, contenant à la fois une douzaine d'article simplement destinés à fixer des objectifs à l'action de l'État pour les années à venir¹ et d'autres articles, au caractère normatif plus affirmé, visant à instaurer de nouvelles règles et à créer de nouveaux outils ou de nouvelles structures.

A. DE MULTIPLES OBJECTIFS DONT LE CARACTÈRE RÉALISTE RESTE À DÉMONTRER

Les objectifs les plus emblématiques du présent projet de loi figurent au sein de son article 1^{er}.

Il est même proposé de les inscrire au sein du code de l'énergie, en particulier dans un nouvel article L. 100-4 de ce code².

Le tableau ci-après retrace les principaux objectifs en matière de production ou de consommation d'énergie.

¹ La présence de ces articles dans ce texte, qui n'est pas une loi de programmation, peut d'ailleurs poser question au regard des dispositions de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État ». C'est précisément parce que la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure présentait ce caractère de loi de programmation que le Conseil constitutionnel n'a pas censuré les articles de ce texte fixant de tels objectifs dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011.

² Toutefois, les objectifs relatifs à la rénovation thermique des logements, dont celui de rénover 500 000 logements par an à compter de 2017 – dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, ne seraient pas codifiés (cf., pour cet exemple, l'article 3 AA du présent projet de loi).

Les principaux objectifs du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en matière de production et de consommation d'énergie

Objectif	2020	2025	2030	2050
Réduction des émissions de gaz à effet de serre (référence : 1990)		-	- 40 %	- 75 %
Réduction de la consommation énergétique finale (référence : 2012)		-	- 20 %	- 50 %
Réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles (référence : 2012)		-	- 30 %	-
Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie	23 %	-	32 %	-
Part du nucléaire dans la production d'électricité		50 %		

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'article 1^{er} du présent projet de loi)

Votre rapporteur pour avis constate à la fois **l'ambition affichée** par le Gouvernement au travers de ces objectifs, mais également la pluralité de leurs échéances ainsi que **l'absence de lien évident entre eux**.

Ainsi, l'étude d'impact annexée à ce texte n'évoque pas les implications concrètes de chacun de ces objectifs, notamment en termes financiers, ainsi que l'articulation entre eux. À titre d'exemple, on ne trouve pas de détail sur la traduction de l'objectif de réduction de la consommation énergétique (- 20 % en 2030 par rapport à 2012) en matière de consommation électrique en 2025 et, partant, sur la réduction du nombre de réacteurs nucléaires en activité qu'impliquera, à cette échéance plus proche, l'objectif de réduire à 50 % la part du nucléaire dans la production électrique d'ici dix ans.

Comme cela sera indiqué *infra*, votre commission des finances n'a pas souhaité intervenir dans le débat relatif à la définition des objectifs. Néanmoins, il entre dans sa mission de demander au Gouvernement d'exprimer clairement les conséquences financières et fiscales des plus coûteux de ses choix (*cf.*, au sein du présent avis, le commentaire de l'article additionnel après l'article 1^{er}).

B. LA CRÉATION DE NOUVEAUX OUTILS OU STRUCTURES AUX CONTOURS FLOUS

Le présent avis, qui ne concerne pas l'ensemble du présent projet de loi, n'a pas pour objet de détailler le contenu des quelque 173 articles qui le composent, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale.

Néanmoins, **les articles dont votre commission des finances s'est saisie se caractérisent souvent par une grande imprécision** pour ce qui concerne les modalités d'application concrètes des dispositifs proposés, ce que plusieurs commentaires d'articles souligneront.

De même, **ni l'exposé des motifs ni l'étude d'impact n'apportent un éclairage au Parlement quant aux conséquences des mesures qu'il lui est demandé de voter.** Un exemple édifiant de ce caractère lacunaire concerne le dispositif de « **chèque énergie** », que l'article 60 du projet de loi propose de créer en lieu et place des actuels tarifs de première nécessité de l'électricité et du gaz. L'étude d'impact illustre l'état d'impréparation et de calibrage de la mesure dans les termes suivants : « *Le calage final du dispositif sera arrêté ultérieurement, en particulier en termes de nombre de bénéficiaires cibles, de montant du chèque énergie, et d'identification et répartition des ressources contribuant à alimenter le dispositif. L'impact économique, budgétaire et financier pourra alors être étudié précisément* ». Or il est question, en l'occurrence, d'une **disposition susceptible de peser sur les finances publiques à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros**, voire davantage.

Cet exemple, qui n'est pas unique, montre les progrès qui restent à accomplir par le Gouvernement pour respecter les recommandations exprimées par le Président de la République lors de ses vœux aux Corps constitués et aux bureaux des Assemblées, le 20 janvier 2015 : « *Mieux légiférer, c'est mieux travailler avec le Parlement, en l'associant plus en amont, pour pouvoir accélérer, si nécessaire, la procédure. Il faut faire en sorte que les études d'impact puissent évaluer la réforme au moment du débat (et non à la suite) et il faut associer les parlementaires à la mise en œuvre des textes qu'ils auront (ou pas) votés* ».

Surtout, **un tel flou peut conduire à s'interroger sur la fermeté du Gouvernement à se donner véritablement les moyens des ambitions qu'il affiche** au sein des articles non normatifs du présent projet de loi. Il jette également un vrai doute sur la capacité du Parlement à voter ce texte en pleine connaissance de ce qu'il implique.

C. L'ABSENCE DE CADRAGE BUDGÉTAIRE ET FINANCIER

Enfin, en lien avec ce qui précède, **votre rapporteur pour avis se doit de souligner l'absence totale de la question des finances publiques au sein du projet de loi.**

Aucun élément de coût, ou de modalités de financement, ne figure au sein des articles, non plus que dans l'étude d'impact. Pourtant, **nul ne peut prétendre que la transition énergétique n'aura pas de coût.** Votre rapporteur pour avis n'est d'ailleurs pas opposé à l'idée qu'il est nécessaire d'effectuer des investissements en la matière. Mais les arbitrages doivent être rendus en mesurant, de façon aussi précise que possible, les coûts et les avantages des orientations proposées.

Ces constats justifient pleinement la saisine de votre commission des finances, dont le rôle consiste à éclairer le débat sur ce point.

II. LE CHAMP DE LA SAISINE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

S'agissant d'un texte aussi transversal, sur lequel quatre commissions du Sénat seront saisies, soit au fond soit pour avis, **votre commission des finances s'est attachée à limiter le champ de sa saisine aux articles qui la concernent le plus directement.**

Cela concerne les articles fiscaux, les articles ayant l'impact direct le plus évident sur les finances publiques ainsi que quelques autres articles comportant, par exemple, des aspects de régulation financière.

A. LES ARTICLES FISCAUX OU RELATIFS À LA RÉPARTITION DES FINANCES PUBLIQUES

L'Assemblée nationale a introduit dans le présent projet de loi **plusieurs articles à caractère fiscal**, en dérogation d'une pratique constamment suivie depuis 2010, qui réservait aux lois de finances le monopole de ce type de dispositions¹.

Il s'agit :

- de **l'article 5 bis C**, relatif à la modulation de la **taxe de publicité foncière** par les départements ;

- de **l'article 9 bis A**, proposant la création une **réduction d'impôt sur les sociétés** égale aux frais issus de la **mise à disposition gratuite à leurs salariés**, pour leurs déplacements entre leur domicile et leur lieu de travail, **d'une flotte de vélos** ;

- de **l'article 13 bis**, qui crée une **exonération d'impôt et de charges sociales sur le revenu des indemnités kilométriques** que l'employeur pourrait verser à ses employés au titre de leurs **déplacements en vélo** entre leur domicile et leur lieu de travail ;

Par ailleurs, les **articles 22 septies A et 22 septies** proposent une révision de la **répartition de la dotation de solidarité rurale**.

Enfin, sans concerner directement cette imposition, **l'article 50** prévoit la création d'un **comité de gestion de la CSPE**, qui aurait une mission de suivi et d'analyse prospective des charges que couvre cette contribution, ainsi que de la contribution elle-même.

L'ensemble de ces articles entrent naturellement dans le champ de la saisine de votre commission des finances.

¹ Cette pratique avait été reprise par le Président de la République, François Hollande, le compte-rendu du Conseil des ministres du 23 mai 2012 soulignant ainsi que « les dispositions fiscales et relatives aux recettes de la sécurité sociale [continueraient] de relever exclusivement des lois de finances ou des lois de financement de la sécurité sociale ».

B. LES ARTICLES AYANT UN IMPACT DIRECT SUR LES FINANCES PUBLIQUES OU LES IMPOSITIONS

Entrent également dans ce champ les articles dont l'adoption aurait un impact direct sur les finances publiques ou sur l'évolution d'une imposition. Cela concerne :

- l'article 5 *quater*, proposant la création d'un **fonds de garantie pour la rénovation énergétique** ;

- l'article 13, qui prévoit notamment un nouveau mécanisme d'**aide à l'acquisition de véhicules propres en remplacement de véhicules anciens polluants** ;

- l'article 23, qui propose la modification du dispositif de **soutien à la production d'électricité renouvelable, au travers de l'instauration d'un complément de prix**, et non plus d'un tarif garanti ;

- et l'article 60, qui vise à créer un **chèque énergie versé sous condition de ressources** et réservé aux achats d'énergie. Ce système se substituerait aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz.

C. LES AUTRES ARTICLES CONCERNANT LE DOMAINE DE COMPÉTENCE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances s'est également saisie de deux articles du projet de loi, dont l'objet entre directement dans le cadre de ses compétences ou en est proche :

- l'article 6, qui vise à introduire une **nouvelle exception au monopole bancaire sur les opérations de crédit, en faveur des sociétés de tiers financement**, qui participent au financement des travaux d'efficacité énergétique ;

- et l'article 43, qui propose de permettre à la CRE de **moduler les tarifs d'utilisation des réseaux public d'électricité (TURPE)** pour certaines entreprises électro-intensives.

Enfin, comme indiqué *supra*, votre rapporteur pour avis propose un **article additionnel après l'article 1^{er}**, dont l'objet est de **mieux éclairer le Parlement sur les conséquences financière** de l'objectif proposé par le Gouvernement en matière de **réduction à 50 % de la part du nucléaire dans la production d'électricité**.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER}

Rapport sur les conséquences financières de l'objectif de réduction de la production d'électricité d'origine nucléaire d'ici à 2025

Commentaire : le présent article propose la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, avant le 31 décembre 2015, permettant une évaluation des conséquences sur l'évolution des charges publiques de la poursuite de l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production électrique à 50 % à l'horizon 2025.

Comme cela a été souligné dans l'exposé général, l'article 1^{er} du présent projet de loi propose de fixer les objectifs de la politique énergétique de la France.

Aux termes de cet article, un nouvel article L. 100-4 du code de l'énergie contiendrait, en particulier, les objectifs suivants :

Les principaux objectifs du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en matière de production et de consommation d'énergie

Objectif	2020	2025	2030	2050
Réduction des émissions de gaz à effet de serre (référence : 1990)		-	- 40 %	- 75 %
Réduction de la consommation énergétique finale (référence : 2012)		-	- 20 %	- 50 %
Réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles (référence : 2012)		-	- 30 %	-
Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie	23 %	-	32 %	-
Part du nucléaire dans la production d'électricité		50 %		

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'article 1^{er} du présent projet de loi)

Il n'entre, certes, pas dans les compétences de votre commission des finances de se prononcer directement sur ces objectifs, d'autant que les engagements qui figurent à l'article 1^{er} ne sont pas revêtus de la portée

normative qui s'attache à la loi, pour reprendre des termes employés par le Conseil constitutionnel au sujet de tels articles¹.

Pour autant, il est nécessaire de **donner au Parlement des éléments d'appréciation des conséquences financières du choix de réduire à 50 % d'ici à 2025 la part du nucléaire au sein de la production d'électricité.**

En effet, l'étude d'impact annexée au projet de loi est lacunaire de ce point de vue. Or, si l'on prend cet objectif au pied de la lettre, ces conséquences sont potentiellement loin d'être négligeables.

Il est donc **nécessaire que le Parlement dispose d'une vision claire :**

- **de ce que signifie concrètement cet objectif en termes de fermeture de réacteurs**, voire de centrales nucléaires, d'autant que le projet de loi prévoit également une réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à 2012 (de 20 % en 2030) ;

- **de l'indemnisation que l'Etat devra verser à l'exploitant de ces centrales (EDF), au titre de la fermeture anticipée de ces réacteurs.** Plusieurs hypothèses pourront être présentées, selon que l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) accorde, ou non, une prolongation d'exploitation des centrales jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge de 50 ans ;

- **et des conséquences de cette évolution du mix électrique pour les consommateurs d'électricité au travers de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).**

À défaut de disposer de ces informations au sein de l'étude d'impact, comme cela aurait été normal, il convient que le Parlement insère dans le présent projet de loi **un article additionnel demandant au Gouvernement, avant la fin de l'année, la remise d'un rapport détaillant l'ensemble des questions exprimées ci-dessus.** Un tel document permettra à la représentation nationale de mieux juger du caractère réaliste de ces objectifs et d'apprécier, le cas échéant, s'il ne serait pas préférable de les adapter.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

¹ Cf. *décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005.*

*ARTICLE 5 bis C (nouveau)***Possibilité temporaire de modulation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en fonction de critères de performance énergétique**

Commentaire : le présent article prévoit que les conseils généraux peuvent moduler le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les immeubles d'habitation satisfaisant à des critères de performance énergétique.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1594 A du code général des impôts prévoit que les départements perçoivent « *les droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers situés sur leur territoire* », communément appelés « droits de mutation à titre onéreux » (DMTO).

L'article 1564 D du même code fixe le taux des DMTO à 3,80 % mais les départements ont la possibilité de le moduler : il doit être compris entre 1,20 % et 3,80 %.

Afin de procurer davantage de moyens à des départements confrontés à une hausse de leurs dépenses (notamment sociales) et à une baisse de leurs recettes, la loi de finances pour 2014¹ a prévu que, pour les « *actes passés et les conventions conclues entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016* », le taux puisse être relevé « *au-delà de 3,80 % et dans la limite de 4,50 %* ».

La loi de finances pour 2015² a pérennisé cette possibilité de majoration du taux des DMTO, qui pourra donc également s'appliquer après le 29 février 2016.

Entre le 1^{er} mars 2014 et le 1^{er} janvier 2015, **94 départements ont eu recours à la majoration du taux des DMTO**, celui-ci étant fixé au maximum (soit 4,5 %) pour 93 départements³.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2015, **seuls sept départements n'ont pas fait usage de la faculté de relever le taux**. Il s'agit de l'Indre (36), l'Isère (38), la Mayenne (53), le Morbihan (56), Paris (75), la Martinique (972) et Mayotte (976).

¹ Article 77 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Article 116 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³ Le département de la Côte-d'Or ayant choisi de fixer le taux à hauteur de 4,45 %.

Par ailleurs, un fonds de solidarité en faveur des départements a été créé en 2014 (et pérennisé en 2015). Il est alimenté par un prélèvement de 0,35 % des DMTO et réparti entre les départements en fonction de critères de péréquation.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Sabine Buis, co-rapporteuse, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à donner aux conseils généraux la **possibilité de moduler le taux des DMTO en fonction de critères de performance énergétique**, dans le but d'inciter les acheteurs à acquérir des biens énergétiquement performants, tout en encourageant les vendeurs à réaliser des travaux avant la vente.

Ainsi, le I prévoit la possibilité, pour les conseils généraux, de fixer le taux des DMTO entre 3,10 % et 4,5 % en fonction de critères de performance énergétique, soit une **modulation de plus ou moins 0,7 point** par rapport au taux « normal » de 3,80 %.

Les départements pourraient alors mettre en place un « bonus-malus » sur la vente de logements, en fonction de « *critères de performance énergétique définis par décret* ».

Cette modulation serait applicable aux acquisitions réalisées entre le 1^{er} juin 2015 et le 31 mai 2018 (II).

Le III prévoit la remise d'un **rapport d'évaluation** de ce dispositif au Parlement avant le 31 décembre 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si l'objectif d'inciter à la rénovation thermique des logements est louable, **le dispositif choisi est illisible et inopérant**.

Tout d'abord, il est peu probable que les départements utilisent cette possibilité de modulation qui leur est offerte. En effet, faisant face à une diminution de leurs ressources - en particulier de leurs dotations - tout en devant assurer le financement des allocations individuelles de solidarité (AIS), ils ont été contraints de relever le taux des DMTO.

Ainsi, **dans 93 départements, le « bonus-malus » pourrait, en fait, constituer uniquement un « bonus »** : les départements ayant relevé le taux des DMTO à 4,5 % ne pourront en effet que le diminuer. Or, ne pouvant estimer précisément l'ampleur de la perte de recettes résultant d'une telle mesure, les départements ne seront pas incités, dans le contexte d'attrition des recettes locales, à risquer une perte de recettes trop importante.

Ensuite, **même si cette faculté était utilisée par les départements, on peut douter de son efficacité.**

Les mesures fiscales et financières visant à inciter les propriétaires à améliorer la performance énergétique de leurs logements se sont multipliées ces dernières années : crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), subventions gérées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), complétées par le versement d'une aide de solidarité écologique (ASE), pour les propriétaires occupants modestes ainsi que les bailleurs, financée par le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART), taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à taux réduit pour certains travaux de rénovation énergétique et exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements économes en énergie. L'articulation de ces dispositifs est peu claire, et leurs effets mériteraient d'être mesurés¹.

De plus, il est peu probable que **la disposition prévue par le présent article**, avec un bonus maximum de 0,7 point sur les DMTO, **joue un rôle déterminant dans la décision de réaliser des travaux de rénovation thermique.** Les propriétaires souhaitant se lancer dans une telle opération afin de valoriser leur bien dans la perspective d'une vente réaliseront probablement les travaux nécessaires, même en l'absence de cette mesure d'incitation financière.

Par ailleurs, pour les acquisitions réalisées dès juin 2015 (concernées par le « bonus ») on peut s'interroger sur **la capacité des propriétaires à anticiper** l'entrée en vigueur de cette nouvelle mesure et la réalisation, le cas échéant, de travaux de rénovation leur permettant d'en bénéficier.

Enfin, le présent article serait d'une application complexe, l'administration fiscale n'étant, en pratique, pas en mesure de vérifier si l'habitation satisfait ou non à des critères de performance énergétique, au demeurant non définis.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission vous propose d'adopter **un amendement de suppression** de cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ Cf. le commentaire de l'article 5 quater dans le présent avis.

ARTICLE 5 quater (nouveau)
(Art. L. 312-17 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Fonds de garantie pour la rénovation énergétique

Commentaire : le présent article a pour objet la création d'un fonds de garantie pour la rénovation énergétique destiné à faciliter, par la voie de l'emprunt, le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements.

I. LE DROIT EXISTANT

A. PLUSIEURS DISPOSITIFS DESTINÉS À FACILITER LE FINANCEMENT DES TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS

De nombreux dispositifs financiers sont actuellement en vigueur afin de **permettre aux propriétaires d'effectuer des travaux d'amélioration énergétique de leurs logements.**

Ainsi en est-il tout d'abord du **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**, qui prend la suite du crédit d'impôt développement durable (CIDD) en vertu de l'article 3 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 (article 200 *quater* du code général des impôts).

L'article 3 de la loi de finances pour 2015 a eu pour principal effet, outre de changer le nom de ce crédit d'impôt, de remplacer les taux applicables selon la nature des travaux et des équipements réalisés dans le cadre d'un bouquet (15 % à 25 % des dépenses réalisées) par un taux unique fixé à 30 % des dépenses réalisées, quel que soit le niveau de ressources du contribuable, et de supprimer l'obligation de réaliser un bouquet de travaux pour l'ensemble des ménages¹. Les dépenses éligibles ont également été étendues. L'ensemble de ces mesures ont été mises en œuvre, de façon anticipée, dès le 1^{er} septembre 2014.

Pour un même logement « *que le propriétaire, le locataire ou l'occupant à titre gratuit affecte à son habitation principale, le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt ne peut excéder, au titre d'une période de cinq années consécutives comprises entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2015, la somme de 8 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 16 000 euros pour un couple soumis à imposition commune* ». Une majoration de 400 euros s'applique par personne à charge.

¹ Jusqu'à présent, la réalisation d'un bouquet de travaux était indispensable pour bénéficier du CIDD, sauf pour les ménages ne dépassant pas certains plafonds de ressources.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, le recours à un professionnel portant la mention « reconnu garant de l'environnement » (RGE) est obligatoire pour bénéficier du CITE.

Ensuite, **l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ)**, prévu à l'article 244 *quater* U du code général des impôts et prorogé jusqu'au 31 décembre 2015¹, constitue un mode de financement par emprunt à taux d'intérêt nul et accessible sans condition de ressources. Il est ouvert aux propriétaires, bailleurs ou occupants, pour les travaux de rénovation énergétique effectués dans un logement utilisé comme résidence principale, achevé avant le 1^{er} janvier 1990 et qui, soit constituent un bouquet de travaux, soit permettent d'atteindre une « *performance énergétique globale* » minimale, soit, enfin, correspondent à des travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement non collectif. Le montant du prêt correspond à celui des dépenses éligibles, sous réserve de certains plafonds et sans pouvoir toutefois excéder 30 000 euros par logement.

Les établissements de crédit distribuant l'éco-PTZ bénéficient en échange d'un crédit d'impôt au titre d'avances remboursables ne portant pas intérêt (article 199 *ter* S du code général des impôts).

Les travaux éligibles doivent être réalisés par une entreprise labellisée RGE². Ce critère d'éco-conditionnalité est entré en vigueur au 1^{er} septembre 2014.

Afin de relancer l'éco-PTZ qui ne rencontrait pas le succès attendu, l'article 3 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a modifié le dispositif applicable, afin de revenir sur l'un de principaux freins à sa distribution : les établissements de crédits ne réalisent plus l'instruction des dossiers permettant de s'assurer que le prêt est bien réalisé pour des travaux éligibles à l'éco-PTZ ; elle est désormais de la compétence des entreprises labellisées RGE.

En outre, deux décrets et un arrêté du 2 décembre 2014³ simplifient la mise en œuvre de l'éco-PTZ, en harmonisant notamment la liste des matériaux et des équipements éligibles avec ceux prévus pour le CITE, de même que les critères techniques exigés.

Les travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements de plus de deux ans bénéficient également d'un **taux de TVA réduit à 5,5 %**, y compris les travaux induits qui leur sont indissociablement associés.

Les logements pour lesquels d'importants travaux d'amélioration énergétiques ont été réalisés peuvent aussi se voir appliquer une **exonération**

¹ En vertu de l'article 74 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (l'éco-PTZ devant initialement s'éteindre au 31 décembre 2013).

² En vertu de l'article 74 de la loi de finances pour 2014 précitée.

³ Décret n° 2014-1437, décret n° 2014-1438 et arrêté du 2 décembre 2014 modifiant l'arrêté du 30 mars 2009.

totale ou partielle de taxe foncière sur les propriétés bâties décidée par les collectivités territoriales.

Au-delà de ces dispositifs fiscaux, la rénovation énergétique des logements repose, pour les ménages modestes, sur les **aides versées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**. Ainsi, dans le cadre du programme « Habiter mieux », les propriétaires peuvent bénéficier, sous conditions de ressources, d'une aide lorsque leur logement, qui constitue leur résidence principale, a plus de quinze ans et que les travaux réalisés garantissent une amélioration de la performance énergétique d'au moins 25 %.

L'aide de l'ANAH correspond ainsi à 35 % (pour les ménages modestes), voire à 50 % (pour les ménages très modestes) du montant total des travaux.

S'y ajoute une prime de 1 600 euros ou de 2 000 euros, selon les ressources du ménage, dénommée **aide de solidarité écologique (ASE)** et versée sur les crédits du fonds d'aide à la rénovation thermique des logements privés (FART) qui est géré par l'ANAH en tant qu'opérateur de l'État dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir (PIA).

Les propriétaires bailleurs et les syndicats de copropriétés peuvent également bénéficier de ces aides, selon des conditions et pour des montants adaptés.

Il convient d'ailleurs de noter que l'**aide de solidarité écologique** vient d'être réduite, au 1^{er} janvier 2015, pour les ménages les plus modestes et les propriétaires bailleurs : 2 000 euros pour les propriétaires occupants aux ressources très modestes, contre 3 000 euros en 2014, et 1 600 euros pour les propriétaires bailleurs au lieu de 2 000 euros auparavant.

À ces subventions, peuvent s'ajouter des **aides des collectivités territoriales voire d'autres organismes** qui proposent des primes ou des prêts (caisses de sécurité sociale, d'allocations familiales ou de retraite, fournisseurs et distributeurs d'énergie dans le cadre de la délivrance des certificats d'économie d'énergie...).

Des dispositifs de **micro-crédits** se sont enfin développés, à titre expérimental, afin de couvrir le reste des dépenses restant à la charge des ménages malgré les subventions.

L'ensemble de ces mesures ont pour même **objectif d'inciter les ménages à réaliser des travaux de rénovation énergétique de leur logement**. Leur articulation les uns avec les autres n'est pas évidente, ce qui a notamment été mis en évidence par la Cour des comptes dans son référentiel relatif à l'ANAH, rendu public le 30 janvier 2014¹. Ainsi, la Cour des comptes avait estimé qu'aucune analyse n'était menée afin de connaître l'articulation

¹ La commission des finances du Sénat a organisé une audition conjointe à la suite du référentiel précité de la Cour des comptes le 16 avril 2014.

entre les aides de l'ANAH et les autres mesures « *concourant également aux mêmes objectifs : dispositifs fiscaux, aides de l'État, des collectivités territoriales ou des caisses de sécurité sociale* ».

B. LES TRAVAUX RÉCENTS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS SUR LE FINANCEMENT DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS

Dans le cadre d'une mission qui lui a été confiée par le Gouvernement, sur le financement de la rénovation énergétique des logements privés, la Caisse des dépôts et consignations a rendu un rapport en juin 2013 qui contient quinze propositions dont le « *fil rouge* » correspond à la mise en place d'« *outils de garantie dédiés aux flux de crédits à produire, sans impact sur la dette publique* »¹.

Ainsi, le rapport préconise la création d'un « *fonds national pour l'efficacité énergétique* » permettant de garantir tous les prêts consentis dans le domaine de l'amélioration énergétique des logements. Il serait, en particulier, financé par les « *ressources financières que les distributeurs d'énergie doivent mobiliser au titre de la directive européenne sur l'efficacité énergétique* ».

Le rapport s'intéresse aux trois circuits de financement des opérations de rénovation énergétique : le circuit bancaire, le tiers-financement et le micro-crédit.

S'agissant du circuit bancaire, qui reste le « *circuit de financement privilégié de la rénovation thermique pour la majorité des ménages* », le rapport propose plusieurs mesures tendant à faciliter l'accès aux prêts à l'ensemble des propriétaires. Il suggère en particulier la création de nouveaux prêts qui seraient traités comme des prêts immobiliers en bénéficiant du système de garantie par ailleurs préconisé. Parallèlement, l'octroi de l'éco-PTZ serait conditionné à un plafond de ressources.

Pierre Ducret, président-directeur-général de CDC Climat ayant dirigé la mission confiée à la CDC, avait ainsi indiqué, lors de l'audition conjointe organisée par la commission des finances suite au référé de la Cour des comptes sur l'ANAH, que l'effet solvabilisateur de la bonification des éco-PTZ était extrêmement faible pour les classes moyennes « *car l'impact sur la diminution de la mensualité d'emprunt est négligeable pour des montants d'opération de 20 000 euros en moyenne. La bonification n'est pas la dépense publique la plus efficace pour ce type de travaux.* »

Jusqu'à présent expérimentées localement, les opérations de tiers-financement devraient être généralisées en intégrant « *le volet financement avec l'accompagnement technique et opérationnel du ménage* ».

¹ Rapport intermédiaire de juin 2013 sur le financement de la rénovation énergétique des logements privés, rendu par la mission confiée à la Caisse des dépôts et consignations par le Gouvernement.

Enfin, le développement du micro-crédit permettrait, selon le rapport, de couvrir les besoins restant à la charge des ménages les plus modestes une fois obtenues les différentes aides publiques (ANAH, collectivités territoriales...).

Participant à la lutte contre la précarité énergétique, ces microcrédits bénéficieraient d'une garantie assurée par le fonds de cohésion sociale, « *sur la base d'une dotation spécifique issue des ressources financières mobilisées auprès des distributeurs d'énergie.* »

Suivant pour partie les conclusions de ce rapport, le Président de la République a annoncé, lors de la conférence environnementale du 20 septembre 2013, la création d'un « *fonds national de garantie de la rénovation thermique* » géré par la Caisse des dépôts et consignations.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission spéciale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, le présent article tendant à **créer un « fonds de garantie pour la rénovation énergétique » des logements** destiné à réduire le risque pris par les établissements de crédit lorsqu'ils accordent un prêt et donc à faciliter l'accès à l'emprunt bancaire.

Au sein du chapitre II du titre premier du livre III du code de la construction et de l'habitation, le **2° du présent article** propose ainsi d'**insérer une section 4** intitulée « fonds de garantie pour la rénovation énergétique », comprenant un **nouvel article unique L. 312-7**.

Par coordination, le **1° du présent article** prévoit de modifier l'intitulé du titre premier afin de préciser qu'il comprend des mesures tendant à favoriser non seulement la construction d'habitations mais également leur amélioration.

Le **nouvel article L. 312-7** du code de la construction et de l'habitation pose les **principes de ce fonds de garantie pour la rénovation énergétique** en précisant, **dans son I**, qu'il a pour objet de « *faciliter le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements.* »

Ce fonds permettrait ainsi de **garantir** à la fois :

- les **prêts individuels des particuliers remplissant des conditions de ressources**. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le fonds de garantie pourrait ainsi permettre de couvrir des prêts pour les ménages modestes (en particulier les « précaires énergétiques ») afin de financer les dépenses restant à leur charge une fois déduites les subventions de l'ANAH et des autres organismes ou collectivités ;

- les **prêts collectifs des copropriétés** régis par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Le fonds pourrait également permettre de **garantir** « *les expositions, sous forme de garanties, des entreprises d'assurance ou sociétés de caution concourant à l'objectif mentionné au premier alinéa* ». Il agirait alors en « **contre-garantie** ».

En séance publique, le présent article a été modifié par un **amendement** de Sabine Buis, en sa qualité de co-rapporteuse au nom de la commission spéciale, et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, qui complète le dispositif proposé pour l'article L. 312-7 sur plusieurs points.

Tout d'abord, s'agissant des **modalités de financement du fonds de garantie**, il est précisé qu'il pourrait être « *abondé par toutes ressources dont il peut disposer en application des lois et règlements* ». Parallèlement, l'article 8 du projet de loi tel qu'amendé par l'Assemblée nationale précise notamment que la contribution au fonds de garantie peut donner lieu à la délivrance de **certificats d'économies d'énergie**¹.

Ensuite, par ce même amendement, **deux paragraphes** sont insérés à l'article L. 312-7 afin de :

- préciser, **au II**, que le fonds de garantie serait **administré par un conseil de gestion** pour lequel un **décret en Conseil d'État** devrait fixer la composition, le mode de désignation des membres ainsi que ses modalités de fonctionnement ;

- prévoir, **au III**, qu'un **décret en Conseil d'État** devrait **fixer les modalités d'intervention du fonds** tandis qu'un **décret simple** devrait définir les **travaux éligibles** ainsi que la **condition de ressources nécessaire** pour que les prêts individuels ouvrent droit à la garantie du fonds.

Cet amendement précise enfin que le fonds pourrait garantir les prêts collectifs des copropriétés s'ils sont destinés au financement de travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements.

L'Assemblée nationale a également adopté un **amendement rédactionnel** de Sabine Buis.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances ne peut que **souscrire à l'objectif visant à développer les outils permettant de favoriser la rénovation énergétique des logements privés**. La question du financement des opérations envisagées par les ménages et les copropriétés est effectivement

¹ Par un amendement également présenté par Sabine Buis, rapporteure au nom de la commission spéciale.

cruciale, en particulier s'agissant des plus modestes et lorsque le recours à l'emprunt s'avère indispensable.

Le développement de garanties permettant de **faciliter l'octroi de prêts bancaires** constitue indéniablement une **solution intéressante**.

Votre rapporteur pour avis est donc **favorable au principe** de la création d'un fonds de garantie pour la rénovation énergétique. Pour autant, de nombreuses interrogations restent pendantes et plusieurs points mériteront d'être précisés quant au dispositif envisagé par le Gouvernement, tant s'agissant de son champ d'application que de sa mise en œuvre.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis lors de ses auditions et auprès du Gouvernement, ce fonds pourrait être limité à **la garantie de prêts destinés aux ménages les plus modestes (en particulier les « précaires énergétiques »)**, qui ne parviennent pas à couvrir, par autofinancement ou emprunt, les dépenses restant à leurs charges malgré les aides dont elles disposent, notamment de l'ANAH et d'autres collectivités ou organismes. Il s'agirait ainsi de **développer le micro-crédit** pour ces particuliers.

Le fonds de garantie pour la rénovation énergétique servirait **également aux prêts collectifs pour les copropriétés**, en garantissant soit directement ces prêts, soit les expositions des entreprises d'assurance ou des sociétés de caution qui garantissent eux-mêmes les prêts octroyés à des syndicats de copropriétaires, avec une offre de caution qui devrait être accordée pour un coût plus raisonnable.

Ces deux catégories de bénéficiaires du fonds de garantie (ménages modestes et copropriétés) ont été identifiées dans le cadre des travaux préparatoires de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que de la conférence bancaire et financière pour la transition énergétique du 23 juin 2014.

Votre rapporteur pour avis **espère que ce dispositif permettra effectivement de débloquer certaines opérations de rénovation thermique en proposant des garanties**. Il convient toutefois d'indiquer que la fédération bancaire française a émis pour sa part des doutes, considérant que la création d'un fonds de garantie risquerait globalement de ne pas avoir d'impact sur la distribution de prêts destinés à la rénovation énergétique des logements, dans la mesure où les banques sont tenues de respecter les règles de solvabilité des demandes de crédits, qu'ils soient ou non garantis.

En outre, il conviendra d'être attentif à la **viabilité du fonds de garantie dès lors que les prêts garantis concerneraient des ménages en principe considérés comme peu ou non solvables** (hormis les copropriétés).

S'agissant des besoins nécessaires en termes de financement, votre rapporteur pour avis a compris de ses auditions que, si le fonds de garantie se réduisait effectivement au champ d'intervention précité (ménages

modestes, notamment dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique, et copropriétés), il pourrait devoir bénéficier de 10 à 50 millions d'euros. **Ces estimations restent toutefois à confirmer.**

Les **ressources** affectées à ce fonds sont, quant à elles, encore très **largement inconnues** puisque le présent article précise uniquement qu'elles seraient celles dont il peut disposer « *en application des lois et règlements* ». En vertu de l'article 8 du projet de loi tel que modifié par l'Assemblée nationale, la contribution au fonds de garantie pourrait notamment donner lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie¹, conformément à ce que préconisait la Caisse des dépôts et consignations dans son rapport précité de juin 2013.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le fonds de garantie pourrait également **bénéficier d'une partie des ressources du fonds pour le financement de la transition énergétique.**

Toutefois, **si elles sont envisagées, ces hypothèses ne sont, pour le moment, pas confirmées et le financement du fonds reste incertain**, tant s'agissant de son montant que de ses sources.

Enfin, **les conditions de mise en œuvre du fonds de garantie** (adossement, modalités de gestion...) **restent encore très floues**, sachant que différents opérateurs peuvent être concernés par le dispositif, en particulier la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou la Société de Gestion du Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS).

Sous le bénéfice de ces observations, **votre commission propose d'adopter cet article, tout en espérant des réponses rapides à ses interrogations, en particulier quant aux modalités de financement de ce nouveau dispositif.**

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

¹ Amendement présenté par Sabine Buis, rapporteure au nom de la commission spéciale.

ARTICLE 6

(Art. L. 511-6, L. 511-33, L. 612-1 et L. 612-2 du code monétaire et financier, L. 333-4 du code de la consommation, 26-4 et 26-5 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

Autorisation d'accorder des prêts pour les sociétés de tiers-financement

Commentaire : le présent article crée une exception au « monopole bancaire » en autorisant les « sociétés de tiers financement » à accorder des prêts.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 381-1 du code de la construction et de l'habitation, créé par la loi ALUR¹, dispose que « *le tiers-financement, dans le champ d'opérations de rénovation de bâtiments, est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps* ».

Par exemple, un particulier peut faire financer les travaux de rénovation énergétique (remplacement de fenêtres, isolation, etc.) de sa maison en contrepartie de loyers qu'il versera une fois les travaux achevés et donc qu'il en percevra le bénéfice par le biais d'une réduction de sa facture énergétique.

En pratique, les sociétés de tiers-financement ont d'abord été constituées par des collectivités territoriales, sous forme d'entreprises publiques locales ou de sociétés d'économies mixtes. C'est par exemple le cas de la société Énergies POSIT'IF, créée à l'initiative de la région Île-de-France et majoritairement détenue par elle. Cette dernière intervient notamment auprès des **copropriétés** et des **bailleurs sociaux**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En droit français, l'article L. 511-5 du code monétaire et financier pose le principe du « monopole bancaire », selon lequel seule une banque peut accorder un prêt. Il dispose en effet qu'il « *est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer*

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

des opérations de crédit à titre habituel ». L'article L. 511-6 du même code énumère cependant un certain nombre **d'exceptions** à ce principe.

C'est pourquoi, dans sa version initiale, le présent article ajoutait un article au code de la construction et de l'habitation qui prévoyait que « *le service de tiers-financement [...] peut être mis en œuvre par les sociétés de tiers-financement, soit directement pour les sociétés agréées [en tant qu'établissements de crédit ou sociétés de financement], soit indirectement dans le cadre de conventions établies avec des établissements de crédit ou des sociétés de financement agréées [...]. Ces conventions fixent les modalités de rémunération de la société de tiers-financement par l'établissement de crédit* ».

Une telle rédaction interdisait aux sociétés de tiers-financement **d'accorder directement des financements sous formes de prêts, sauf à être elles-mêmes agréées en tant que banque**. Elle était donc compatible avec le principe du « **monopole bancaire** ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen du texte en commission spéciale, notre collègue députée Sabine Buis, rapporteure, a souhaité réécrire le présent article. Elle a ainsi proposé un amendement, adopté par la commission avec l'avis favorable du Gouvernement, **tendant à introduire une exception au principe du monopole bancaire en faveur des sociétés de tiers-financement**.

Ainsi, le présent article ajoute un 8 à l'article L. 511-6 du code monétaire et financier précité pour les sociétés de tiers financement « *dont l'actionnariat est majoritairement formé par des collectivités territoriales ou qui sont rattachées à une collectivité territoriale de tutelle* ».

En outre, les sociétés de tiers-financement « *ne sont autorisées ni à procéder à l'offre au public de titres financiers, ni à collecter des [dépôts]. Elles peuvent se financer par des ressources empruntées aux établissements de crédit ou sociétés de financement ou par tout autre moyen. Un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles elles sont autorisées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution à exercer des activités de crédit, ainsi que les règles de contrôle interne qui leur sont applicables à ce titre.*

« [Elles] *vérifient la solvabilité de l'emprunteur à partir d'un nombre suffisant d'informations, y compris des informations fournies par ce dernier à leur demande. Elles indiquent dans leur rapport annuel le montant et les caractéristiques des avances qu'elles consentent au titre de leur activité de tiers-financement et des ressources qu'elles mobilisent à cet effet* ».

Par ailleurs, l'amendement de la rapporteure a également précisé le droit applicable pour les copropriétés qui souhaiteraient recourir à un service de tiers-financement. En l'état actuel du droit, elles doivent en effet

souscrire un emprunt « *bancaire* » (article 26-4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis). Le présent article supprime ce mot afin que les copropriétés puissent également recourir à des prêts accordés par des sociétés de tiers-financement. Ces dernières devront alors respecter le formalisme applicable en termes de publicité et de mention du taux effectif global (articles L. 312-4 à L. 312-6-2, L. 313-1 et L. 313-2 du code de la consommation).

Le présent article prévoit également que les sociétés de tiers-financement pourront consulter le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), tenu par la Banque de France (article L. 333-4 du code de la consommation). De même, l'organisme de caution, prévu à l'article 26-7 de la loi sur les copropriétés précitée, pourra aussi consulter ce fichier.

Enfin, il est effectué plusieurs coordinations au sein du code monétaire et financier.

En séance publique, la rapporteure a présenté quatre amendements, qui ont été adoptés avec l'avis favorable du Gouvernement.

Le premier supprime la mention selon laquelle le décret qui détermine les conditions d'agrément par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution est pris « en Conseil d'État ».

Le deuxième précise la procédure suivie par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Elle doit statuer dans un délai de deux mois sur la demande d'autorisation de la société de tiers-financement, pour autant que celle-ci ait remis un dossier complet. Le présent article prévoit que « *l'absence de notification de sa décision par l'autorité au terme de ce délai vaut acceptation* ». En revanche, si l'Autorité a demandé des éléments complémentaires qu'elle n'a pas reçus dans un délai de trente jours, alors la demande d'autorisation est réputée rejetée.

Les deux derniers amendements apportent des corrections ou des précisions.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a souhaité que les sociétés de tiers-financement majoritairement détenues par des collectivités territoriales soient désormais autorisées à accorder, en propre, des prêts à des copropriétés ou à des particuliers.

Il convenait alors qu'un minimum de règles et de garde-fous soient mis en place. *In fine*, **le contribuable est le garant des opérations conduites par les sociétés de tiers-financement**, elles doivent donc éviter tout prêt hasardeux au regard de la solvabilité de l'emprunteur.

À cet égard, votre rapporteur propose de préciser le contenu du décret qui fixe les conditions dans lesquelles les sociétés de tiers-financement seront autorisées à octroyer des prêts par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

L'amendement adopté par la commission des finances vise à ce que le décret **prévoit des ratios prudentiels spécifiques (ratio de solvabilité et ratio de liquidité) applicables à l'activité de crédit des sociétés de tiers-financement**. En effet, ces ratios leur permettront de disposer d'un « **matelas de protection** » **pour faire face au risque de cette activité** (non remboursement ou remboursement partiel).

En outre, la commission des finances a également souhaité que le décret d'application prévu par le présent article soit soumis à la consultation du Conseil d'État. L'Assemblée nationale avait supprimé cette mention afin que le décret soit publié le plus tôt possible après la promulgation de la loi. Or la consultation du Conseil d'État ne rallonge pas substantiellement les délais de publication mais assure une plus grande sécurité juridique.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

ARTICLE 9 bis A (nouveau)
(Art. 220 undecies [nouveau] du code général des impôts)

**Réduction d'impôt au titre de la mise à disposition
d'une « flotte de vélos »**

Commentaire : le présent article institue une réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent gratuitement à disposition de leurs salariés une « flotte de vélos ».

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Alexis Bachelay et d'autres membres du groupe socialiste, Jacques Krabal et d'autres membres du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste et de Denis Baupin et d'autres membres du groupe écologiste, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques, **avec un avis favorable de la commission et un avis défavorable du Gouvernement.**

Le présent article introduit un nouvel article 220 *undecies* au sein du code général des impôts, qui prévoit que « *les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale aux frais générés par la mise à disposition gratuite à leurs salariés, pour leurs déplacements entre leur domicile et le lieu de travail, d'une flotte de vélos dans la limite de 25 % du prix d'achat de ladite flotte de vélos* ». Cette disposition s'applique à compter du 1^{er} janvier 2016.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En séance publique, Ségolène Royal, ministre de l'écologie, a fait valoir qu'une « *telle disposition relève du projet de loi de finances. En outre, il y a d'autres progrès sociaux à promouvoir dans les entreprises que de cibler une réduction d'impôt sur une flotte de vélos* ».

Outre le fait que cette mesure apparaît bien délicate à chiffrer, votre rapporteur est **dubitatif sur son effet réel** pour inciter les entreprises à mettre à disposition une flotte de vélos – ce qui ne veut d'ailleurs pas dire que les salariés les utiliseront. La pratique du vélo entre le domicile et le lieu de travail ne peut en effet se concevoir que dans un cadre urbain dense et propice à un tel mode de déplacement.

Or, l'essentiel des grandes villes françaises ont mis en en place des dispositifs de type Vélib', ce qui restreint d'autant l'intérêt du dispositif proposé par le présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 13

Modulation du bonus/malus automobile

Commentaire : le présent article prévoit notamment que le bonus/malus automobile puisse être modulé en fonctions de critères sociaux ou géographiques.

I. LE DROIT EXISTANT

Mis en place fin 2007, le mécanisme du bonus/malus fait suite aux conclusions du « Grenelle de l'environnement ». Il se traduit par l'octroi d'un bonus en cas d'acquisition d'un véhicule neuf émettant peu de CO₂ ou par l'application d'un malus, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise), pour l'achat d'un véhicule émettant beaucoup de CO₂. Le bonus est d'ordre réglementaire tandis que le malus relève de la loi de finances puisque, juridiquement, il s'agit d'une taxe.

Ainsi que l'avait annoncé Emmanuel Macron, ministre de l'économie, un récent décret a refondu l'ensemble du droit applicable au bonus¹. Désormais, *« les barèmes de l'aide sont recentrés sur les véhicules les plus vertueux : les achats de véhicules thermiques dont les émissions sont supérieures à 60 g CO₂/km (éligibles en 2014 à une aide de 150 euros) ne sont plus éligibles et l'aide destinée aux véhicules hybrides émettant de 61 à 110 g CO₂/km est réduite à 2 000 euros, dans la limite de 5 % du coût d'acquisition (contre 3 300 euros dans la limite de 8,25 % du coût d'acquisition en 2014). De plus, le décret inclut les véhicules gaz-électriques au bonus spécifique destiné aux véhicules hybrides, au même titre que les véhicules essence-électriques et diesel-électriques actuellement aidés. Il exclut par ailleurs les véhicules homologués comme étant des véhicules hybrides mais qui présentent en réalité de très faibles niveaux d'hybridation (ne leur permettant pas d'autonomie en mode tout électrique) du champ d'application du barème dérogatoire hybride, en introduisant un critère d'éligibilité technique basé sur la puissance maximum sur 30 minutes du moteur électrique, avec un seuil à 10 kW »*².

Enfin, pour les véhicules électriques, le bonus est fixé à 27 % du coût d'acquisition (y compris la location de la batterie), sans être supérieur à 6 300 euros.

¹ Décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014 instituant une aide à l'acquisition et à la location de véhicules peu polluants.

² Source : notice du décret précité.

Par ailleurs, il existe un « **super-bonus** », soit une majoration de 200 euros attribuée pour l'acquisition d'un véhicule neuf éligible au bonus, lorsque cet achat s'accompagne du retrait de la circulation d'un véhicule de plus de quinze ans.

En théorie, les recettes du malus devaient équilibrer les dépenses du bonus. Or, depuis sa création en 2008, le dispositif a été systématiquement déficitaire car la double incitation du bonus/malus (acheter des véhicules peu polluants, ne pas acheter des véhicules polluants) a été très efficace.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le III de l'article 13 du présent projet de loi dispose que, « *afin d'améliorer l'efficacité énergétique du transport routier de personnes et d'en réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, des aides à l'acquisition de véhicules propres [...] en remplacement de véhicules anciens polluants peuvent être attribuées, dans des conditions définies par voie réglementaire, en fonction de critères sociaux ou géographiques* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Entendu par votre rapporteur, Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, a indiqué que le Gouvernement était favorable à l'introduction de facteurs de différenciation dans l'attribution du bonus. En particulier, il souhaite agir en faveur du retrait d'un plus grand nombre de véhicules diesel de plus de treize ans, notamment dans les zones urbaines, ce qui pourrait prendre la forme d'une prime à la conversion, qui serait d'autant plus élevée que le véhicule acquis en contrepartie est peu polluant.

Le Gouvernement n'a toutefois pas encore arrêté les critères, sociaux ou géographiques, qu'il compte retenir. En effet, selon les critères choisis, le coût du dispositif serait plus ou moins important. Lors de son audition, le directeur général de l'énergie et du climat a évoqué un besoin de financement de l'ordre de 200 millions d'euros, dont seulement la moitié serait, à ce jour, financée par les recettes du malus. Dès lors, **le présent article ne fait que poser un principe** mais seule une disposition complémentaire prise en loi de finances (soit une subvention budgétaire, soit une hausse du malus) permettra de le rendre effectif.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 13 bis (nouveau)

(Art. L. 3261-3-1 [nouveau] du code du travail, L. 131-4-4 [nouveau] du code de la sécurité sociale, 81 du code général des impôts)

Création d'une indemnité kilométrique vélo

Commentaire : le présent article crée une « indemnité kilométrique vélo ».

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Alexis Bachelay et d'autres membres du groupe socialiste, Jacques Krabal et d'autres membres du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste et de Denis Baupin et d'autres membres du groupe écologiste, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques, **avec un avis favorable de la commission et un avis défavorable du Gouvernement.**

Le présent article insère un nouvel article L. 3261-3-1 du code du travail, qui crée une « indemnité kilométrique vélo », dont le montant sera fixé par décret. Cette indemnité permet à l'employeur de prendre en charge, sur le modèle de l'indemnité carburant, « *tout ou partie des frais engagés par ses salariés se déplaçant à vélo ou à vélo à assistance électrique entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail* ». Cette aide pourrait être cumulée avec le remboursement de l'abonnement de transport « *lorsqu'il s'agit d'un trajet de rabattement vers une gare ou une station ou lorsque le salarié réside hors du périmètre de transport urbain* ».

La prise en charge serait décidée par accord entre l'employeur et les représentants syndicaux ou, à défaut d'organisations syndicales, par décision unilatérale de l'employeur. La mise en place de l'indemnité vélo reste donc facultative.

Par ailleurs, le présent article modifie le code de la sécurité sociale et le code général des impôts afin de prévoir que l'indemnité kilométrique vélo serait en partie exonérée de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu.

Le présent article entre en vigueur au 1^{er} juillet 2015.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Plan national pour les mobilités actives, du 5 mars 2014, avait estimé que la mise en œuvre d'une indemnité kilométrique vélo **représenterait un coût pour l'État d'environ 110 millions d'euros**, compte tenu des exonérations sociales et fiscales.

C'est pourquoi, il préconisait une expérimentation, qui s'est achevée au 1^{er} décembre 2014. Lors de l'adoption par l'Assemblée nationale du présent article, l'expérimentation était toujours en cours. Bien que désormais achevée, son bilan n'est pas encore disponible.

Votre rapporteur estime donc prématuré d'inscrire dès à présent une telle mesure dans le droit. Il propose donc de supprimer cet article, qui pourra éventuellement être réintroduit à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi de finances pour autant que les résultats de l'expérimentation soient positifs et que le coût pour les finances publiques apparaissent moins élevé que l'estimation présentée ci-dessus.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 22 septies A (nouveau)
(Art. L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales)

Incitation à la réduction de l'éclairage public

Commentaire : le présent article prévoit que 15 % de la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (DSR) sont répartis entre les communes éligibles en fonction du nombre de points lumineux non éclairés pendant au moins cinq heures par nuit.

I. LE DROIT EXISTANT

La dotation de solidarité rurale (DSR) est une composante péréquatrice de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes.

D'un montant total de 1 milliard d'euros en 2014, elle est perçue par les communes de moins de 10 000 habitants et par certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants.

La DSR est divisée en trois fractions :

- la fraction « bourg-centre » (373 millions d'euros) ;
- la fraction « péréquation » (503 millions d'euros) ;
- la fraction « cible » (79 millions d'euros).

L'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fixe les modalités d'attribution et de répartition de la **seconde fraction (« péréquation ») de la DSR** : elle est **perçue uniquement par les communes dont le potentiel financier par habitant « est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique »**.

La fraction « péréquation », dont l'évolution est déterminée chaque année par le comité des finances locales (CFL), est répartie selon les modalités suivantes :

Modalités de répartition de la fraction « péréquation » de la DSR

Proportion de la fraction « péréquation »	Critères de répartition
30%	population (pondérée par le potentiel financier et l'effort fiscal) ;
30%	longueur de voirie (celle-ci étant doublée pour les communes insulaires ou situées en zone de montagne) ;
30%	nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune ;
10%	écart entre le potentiel financier par hectare de la commune et le potentiel financier moyen par hectare des communes de moins de 10 000 habitants.

Source : commission des finances du Sénat

Selon le bilan de la répartition de la DGF 2014¹, 34 609 communes sont éligibles à la fraction « péréquation » de la DSR et la dotation moyenne par habitant s'élève à 14,75 euros.

Répartition de la fraction « péréquation » de la DSR par strate et évolution entre 2013 et 2014

Groupe démographique	Nombre de communes éligibles	Dotations par habitant (en euros)	Variation 2013 / 2014 (en %)
0 à 499 habitants	18 219	22,71	+ 2,39 %
500 à 999 habitants	7 263	18,18	+ 2,49 %
1 000 à 1 999 habitants	4 747	15,18	+ 2,12 %
2 000 à 3 499 habitants	2 289	12,85	+ 2,22 %
3 500 à 4 999 habitants	967	11,56	+ 2,13 %
5 000 à 7 499 habitants	753	10,83	+ 2,21 %
7 500 à 9 999 habitants	371	10,44	+ 1,38 %

Source : bilan de la répartition DGF 2014

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la rapporteure et l'avis « *tout à fait défavorable* »² de la ministre, Ségolène Royal, le présent article additionnel qui vise à répartir une part de la fraction « péréquation » de la DSR en fonction des efforts réalisés par les communes pour diminuer l'éclairage public.

¹ Ce bilan a fait l'objet d'une présentation au comité des finances locales (CFL) lors de la séance du 16 juillet 2014.

² Troisième séance du vendredi 10 octobre 2014.

Ainsi, le présent article propose que 15 % de la fraction « péréquation » soient répartis « *proportionnellement au nombre de points lumineux non éclairés pendant au moins cinq heures par nuit dans le domaine public* ».

Modalités proposées de répartition de la fraction « péréquation » de la DSR

Droit existant	Dispositif proposé	
Proportion de la fraction « péréquation »		Critères de répartition
	30%	population (pondérée par le potentiel financier et l'effort fiscal) ;
30%	15%	longueur de voirie (celle-ci étant doublée pour les communes insulaires ou situées en zone de montagne) ;
	15%	nombre de points lumineux non éclairés pendant au moins cinq heures par nuit dans le domaine public ;
	30%	nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune ;
	10%	écart entre le potentiel financier par hectare de la commune et le potentiel financier moyen par hectare des communes de moins de 10 000 habitants.

Source : commission des finances du Sénat

Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, la part à répartir en fonction de la longueur de voirie serait réduite de moitié, afin de financer l'incitation proposée à la réduction de l'éclairage public.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article prévoit une incitation financière pour que les communes rurales réduisent l'éclairage public - et, par conséquent, leur consommation d'électricité - sur leur territoire.

Cette incitation serait financée par les communes éligibles à la fraction « péréquation » de la DSR elles-mêmes, puisque la part de cette fraction répartie en fonction de la longueur de la voirie serait réduite de moitié.

Votre rapporteur pour avis n'est pas favorable à la multiplication des incitations financières : les communes ont intérêt à réduire leur consommation d'électricité, et donc la durée de fonctionnement des points lumineux, afin de maîtriser leurs dépenses d'énergie - il s'agit d'ailleurs d'une nécessité dans le contexte de baisse des dotations aux collectivités territoriales. Il existe donc déjà une incitation pour les collectivités à réduire l'éclairage public.

En outre, comme l'a souligné la ministre Ségolène Royal, « *c'est atteindre un summum de bureaucratie inacceptable* » : qui contrôlera et comptabilisera les points lumineux effectivement non éclairés pendant cinq heures par nuit ?

Enfin, il convient de faire confiance aux maires pour déterminer, sur leur territoire, la solution pertinente permettant de garantir la sécurité des citoyens tout en maîtrisant leurs dépenses et, par conséquent, leur consommation d'énergie.

Aussi, **un amendement de suppression** de cet article vous est-il proposé.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 22 septies (nouveau)
(Art. L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales)

Incitation à la maîtrise de l'éclairage public

Commentaire : le présent article prévoit de doubler le critère de la longueur de voirie pris en compte dans la répartition de la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (DSR) pour les communes réduisant de plus de 50 % leur volume d'éclairage public.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales prévoit que 30 % de la fraction « péréquation » de la DSR¹ sont répartis « *proportionnellement à la longueur de voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne ou pour les communes insulaires, la longueur de voirie est doublée* ».

Adopté à l'initiative du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste, avec l'avis favorable du rapporteur Martial Saddier, le présent article prévoit de doubler la longueur de voirie prise en compte pour les communes « *pratiquant une réduction d'au moins 50 % du volume de leur éclairage public* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il s'agit, de nouveau, de créer une incitation, financée par les communes rurales elles-mêmes, pour qu'elles diminuent leur éclairage public.

Considérant qu'il est de l'intérêt des collectivités elles-mêmes de réduire leur éclairage public et qu'il n'est donc pas nécessaire d'imaginer un « bonus » supplémentaire, votre rapporteur pour avis est défavorable au présent article.

En outre, **cette incitation défavorise les communes ayant déjà réduit leur volume d'éclairage public** ; en effet, les communes n'étant plus en mesure de réduire de moitié leur éclairage public ne pourront pas bénéficier de l'incitation.

¹ Cf. commentaire de l'article 22 septies A.

Aucune précision n'est d'ailleurs donnée quant au point de départ utilisé pour mesurer la diminution de 50 % du volume d'éclairage public : s'agit-il d'une diminution du volume par rapport à l'année précédente ?

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 23

(Art. L. 121-7, L. 311-6, L. 314-1, L. 314-3, L. 314-4, L. 314-7, L. 314-7-1 [nouveau], L. 314-14, L. 314-18 à L. 314-23 [nouveaux], L. 314-6-1, L. 314-7-1 du code de l'énergie, 1519 D et 1519 F du code général des impôts)

Complément de rémunération

Commentaire : le présent article institue un nouveau dispositif de soutien à la production d'énergies renouvelables, complémentaire du régime de l'obligation d'achat, prenant la forme d'une prime versée aux producteurs vendant directement sur le marché de l'électricité.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ DE SOURCE RENOUVELABLE

Compte tenu de la faible compétitivité des énergies renouvelables dans l'état actuel du marché et des objectifs de développement de ces énergies fixés au niveau européen et déclinés au niveau national, des dispositifs spécifiques de soutien au développement des énergies renouvelables ont été mis en place. Dans le secteur électrique, les deux principaux outils, définis par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, sont :

- **l'obligation d'achat.** Aux termes de l'article L. 314-1 du code de l'énergie, Électricité de France (EDF) et les entreprises locales de distribution chargées de fourniture sont tenues de conclure des **contrats d'achat de l'électricité, à un tarif garanti prédéfini**, avec les installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables¹. La durée du contrat d'obligation d'achat et le tarif d'achat garanti varient en fonction de chaque filière. Le tarif d'achat garanti est en principe fixé à un niveau permettant d'assurer une rentabilité normale aux capitaux investis ;

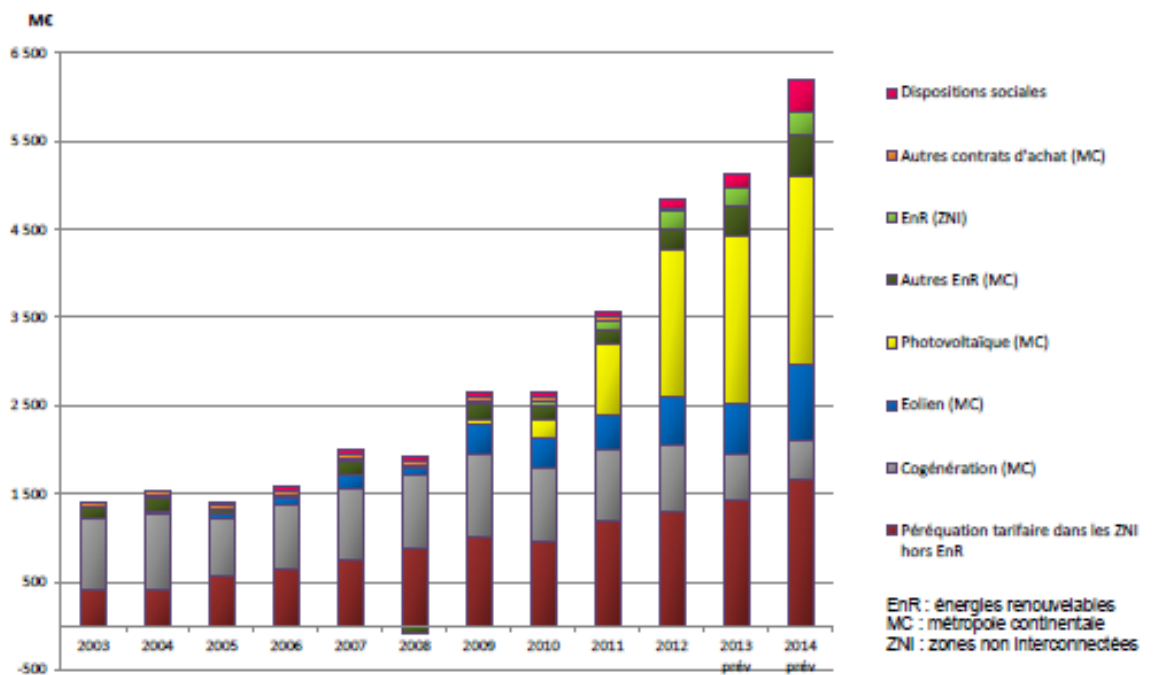
- **les appels d'offres.** « Lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs pluriannuels des investissements », l'article L. 311-10 du code de l'énergie prévoit la possibilité pour les pouvoirs publics de recourir à la procédure d'appel d'offre afin de développer de nouvelles capacités de production. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) est chargée de l'instruction des appels d'offres.

¹ L'article L. 314-1 du code de l'énergie prévoit également une obligation d'achat pour les installations qui valorisent des déchets ménagers et les installations qui mettent en œuvre des techniques performantes en termes d'efficacité énergétique telles que la cogénération.

Les surcoûts correspondants à la différence entre le coût d'achat de l'électricité produite et le prix de marché doivent être intégralement **compensés aux opérateurs historiques** - au premier rang desquels EDF - **par la contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, payée par les consommateurs d'électricité.

Ces charges ont fortement augmenté avec l'essor du parc d'installations bénéficiant d'un dispositif de soutien, en particulier à partir de 2011 sous l'effet du développement des filières photovoltaïque et éolienne. Ces charges sont ainsi passées de 142 millions d'euros en 2003 à **3,7 milliards d'euros prévus en 2014**, soit **environ 60 % des charges de service public compensées par la CSPE**. Selon les calculs de la CRE, le soutien aux ENR représente donc **environ 7,6 % de la facture annuelle moyenne** toutes taxes comprises d'un client résidentiel moyen¹.

Évolution des charges de service public de l'électricité entre 2003 et 2014



Source : commission de régulation de l'énergie (avril 2014)

¹ Client ayant souscrit un abonnement 6 kilovoltampère (kVA) et consommant 4 700 kilowattheure (kWh) par an.

La réforme des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables en Allemagne en 2014

L'Allemagne a été l'un des premiers pays européens à mettre en place des tarifs de rachat garantis sur vingt ans pour l'électricité d'origine renouvelable par la loi *Stromeinspeisegesetz* du 7 décembre 1990. Ce dispositif a été refondu à l'occasion de l'adoption de la loi sur les énergies renouvelables (*Erneuerbare-Energien-Gesetz* dite « EEG ») du 1^{er} avril 2000, qui confère notamment aux énergies renouvelables un accès prioritaire au réseau électrique. Afin d'accompagner le développement du marché des énergies renouvelables et l'essor de nouvelles filières, la loi EEG a fait l'objet de modifications en 2004, 2008 et 2012.

Cette politique de soutien à la production d'énergies renouvelables a connu un succès important. La part des énergies renouvelables dans la production d'électricité a atteint 25,8 % en 2014 (contre 7 % en 2000). Mais cette évolution s'est accompagnée d'un accroissement rapide de la « surcharge EEG » (*EEG-Umlage* - équivalent de la CSPE en France), qui a atteint 62,4 €/MWh en 2014.

Afin d'encadrer la progression du coût des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, la loi EEG a fait l'objet d'une réforme, entrée en vigueur le 1^{er} août 2014, qui prévoit plusieurs mesures :

- de nouveaux objectifs annuels de développement sont fixés par technologies : 2,5 GW/an pour le photovoltaïque, 2,5 GW/an pour l'éolien terrestre et 100 MW/an pour la biomasse. En cas de dépassement de ces « plafonds flottants », les tarifs de rachat sont automatiquement abaissés pour les installations supplémentaires. Pour l'éolien maritime, les plafonds inscrits dans la loi sont fixes : 6,5 GW d'ici 2020 et 15 GW d'ici 2050 ;

- les tarifs de rachat, qui s'élevaient en 2014, toutes filières confondues, à 170 euros/MWh, sont réduits à 120 euros/MWh en moyenne pour les nouvelles installations à partir de 2015 ;

- les exploitants de nouvelles installations doivent vendre directement l'électricité produite sur le marché : à partir du 1^{er} août 2014 pour les nouvelles installations de plus de 500 KW ; à partir du 1^{er} août 2016 pour les nouvelles installations de plus 100 KW. Ces installations bénéficieront d'une prime versée ex post afin de compenser l'écart constaté entre le prix du marché et le prix de rachat.

- l'électricité autoconsommée par les producteurs est désormais assujettie à la « surcharge EEG ». Cette disposition concerne uniquement les nouvelles installations. La surcharge payée par les nouvelles installations d'énergie renouvelable et de cogénération est réduite.

Source : *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (ministère fédéral de l'économie et de l'énergie)*

B. LES NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES DE L'UNION EUROPÉENNE CONCERNANT LES AIDES D'ÉTAT À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET À L'ÉNERGIE

Afin de ne pas fausser la concurrence, les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables font l'objet d'un encadrement au niveau européen. Ces règles ont récemment été révisées dans le cadre des lignes directrices

concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie, adoptées par la Commission européenne le 9 avril 2014¹.

Les nouvelles lignes directrices visent notamment à « *encourager l'intégration dans le marché de l'électricité produite à partir de sources renouvelables* ». Pour ce faire, les régimes d'aide devront, à compter du 1^{er} janvier 2016, respecter les **trois conditions cumulatives** suivantes :

- octroi de l'aide sous la forme d'une **prime venant s'ajouter au prix du marché** auquel les producteurs vendent leur électricité directement sur le marché, aussi appelée « *feed-in premium* » ;

- soumission des bénéficiaires à des « *responsabilités standard en matière d'équilibrage* », c'est-à-dire à des responsabilités concernant l'équilibre entre la production et la consommation d'électricité sur le réseau qui ne créent pas de discrimination entre les différentes technologies ;

- mise en place de mesures afin que les producteurs ne soient pas incités à produire de l'électricité à des **prix négatifs**.

La formation de prix négatifs sur le marché de l'électricité

Le prix de l'électricité vendue sur le marché de gros de l'électricité est déterminé en fonction de l'évolution de l'offre et de la demande, qui elle-même résulte de plusieurs facteurs (comportements de consommation, conditions climatiques). En cas d'offre excédentaire, les producteurs d'électricité conventionnelle, compte tenu des coûts d'arrêt et de redémarrage d'une centrale, peuvent préférer payer un tiers pour acheter leur électricité plutôt que de réduire leur production, ce qui conduit à la formation de prix négatifs sur le marché.

L'actuel dispositif de soutien aux énergies renouvelables, qui repose sur des tarifs d'achats garantis indépendamment du prix du marché, n'incite pas les producteurs à s'adapter aux variations de l'équilibre offre-demande et à réduire leur production lorsque la demande d'électricité baisse. Il concourt ainsi à l'apparition de prix négatifs. De tels phénomènes sont encore rares en France mais plus fréquents en Allemagne, où les énergies renouvelables représentent une part importante de la production d'électricité (25,8 % en 2014). En 2012, l'Allemagne a ainsi connu 56 heures de prix négatifs contre 10 heures en France.

Par dérogation, ces conditions ne s'appliquent pas aux petites installations², pour lesquelles le maintien d'un soutien sous la forme de tarif d'achat garanti est possible.

¹ Communication de la Commission européenne, Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (2014/C 200/01).

² D'une puissance inférieure à 500 kilowatt (kW) ou 3 mégawatt (MW) ou trois unités de production pour la filière éolienne.

En outre, les lignes directrices prévoient **l'obligation de passer par des appels d'offre technologiquement neutres** à compter du **1^{er} janvier 2017** pour les installations d'une puissance supérieure à 1 mégawatt (MW)¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UN COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION POUR LES PRODUCTEURS VENDANT SUR LE MARCHÉ

Conformément aux lignes directrices européennes concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie du 9 avril 2014, le **II** du présent article introduit un nouveau mécanisme de soutien au développement des énergies renouvelables reposant sur le versement d'une prime **aux producteurs vendant leur électricité directement sur le marché**, appelée **complément de rémunération**.

Comme dans le régime de l'obligation d'achat prévu à l'article L. 314-1 du code de l'énergie, le nouvel article L. 314-18 du même code, créé par le présent article, prévoit **l'obligation pour EDF de conclure un contrat offrant un complément de rémunération aux producteurs d'énergie renouvelables** qui en font la demande et qui ne bénéficient pas d'un contrat d'obligation d'achat en cours de validité. Il s'agit donc d'un dispositif complémentaire de celui des tarifs d'achat garantis. Le complément de rémunération pourrait toutefois être attribué à une installation à l'issue d'un contrat d'obligation d'achat, à la condition de réaliser un nouveau programme d'investissement.

Le présent article énonce également certaines **conditions** dans lesquelles le complément de prix devra être défini. La prime accordée devra notamment tenir compte des investissements et des charges d'exploitation des installations performantes représentatives de leurs filières, du coût de l'intégration de l'installation dans le système électrique, de ses recettes ou encore de son impact sur l'atteinte des objectifs de politique énergétique. Ces conditions pourront faire l'objet d'une **révision périodique** afin de tenir compte de l'évolution des coûts des installations nouvelles bénéficiant de la prime.

S'agissant du **niveau du complément de prix**, l'article L. 314-20 fixe le principe selon lequel la rémunération des capitaux résultant de l'ensemble des aides financières ou fiscales apportées ne peut excéder « *une rémunération raisonnable des capitaux* ».

Le **III** du présent article modifie l'article L. 121-7 du code de l'énergie afin de faire figurer le **complément de rémunération parmi les charges imputables aux missions de service public**. Par conséquent, les

¹ Ou 6 MW ou 6 unités de production pour la filière éolienne.

charges imputables aux opérateurs obligés de conclure un contrat de complément de prix avec les producteurs d'électricité d'origine renouvelable devront leur être intégralement compensées. En vertu de l'article L. 121-10 du même code, **cette compensation sera effectuée par la CSPE**, acquittée par les consommateurs finals d'électricité.

B. LE RENVOI AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE POUR DÉFINIR LA NATURE ET LES MODALITÉS DU COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION

Le présent article pose les grands principes régissant le complément de rémunération et renvoie largement au pouvoir réglementaire pour définir ses modalités d'application. Aussi plusieurs éléments essentiels du dispositif seront définis par décret simple et décret en Conseil d'État après avis de la CRE, en particulier :

- la **liste et les caractéristiques des installations éligibles**. Par parallélisme, l'article L. 314-1 du code de l'énergie relatif à l'obligation d'achat est **également** modifié. L'exposé des motifs précise que cette modification doit permettre d'articuler le champ d'application des deux dispositifs ;

- la **nature et les modalités de versement** du complément de rémunération. Ce dernier pourra en effet prendre deux formes, qui détermineront en grande partie l'efficacité et le coût du dispositif : soit celle d'une « **prime fixe ex ante** », soit celle d'une « **prime ex post** » ou « contrat pour différence » qui permet de tenir compte des fluctuations de prix sur le marché. La « prime ex post » serait mieux à même d'exposer **les** producteurs d'énergies renouvelables aux signaux de court terme du marché, tout en leur garantissant une sécurité financière élevée. Le système de « prime ex ante », dans la mesure où il expose totalement les producteurs aux risques du marché pourrait quant à lui augmenter le montant du complément défini préalablement dans le contrat et ainsi le coût du dispositif de soutien ;

- les **conditions** précises encadrant le complément de rémunération ;

- les **modalités de contrôle** des installations.

La mise en œuvre du complément de rémunération ne pourra donc intervenir qu'à compter de l'adoption des différents projets de décrets et d'arrêtés d'application et après leur notification auprès de la Commission européenne au titre des aides d'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en séance publique treize amendements au présent article, dont six amendements rédactionnels, à l'initiative de la rapporteure Marie-Noëlle Battistel. La commission spéciale

pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte avait quant à elle adopté quatorze amendements au présent article,

Parmi les modifications apportées par l'Assemblée nationale, il convient de noter :

- la possibilité d'arrêter **des tarifs d'achat spécifiques dans les zones non interconnectées (ZNI)** que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon, introduite à l'initiative de la rapporteure Ericka Bareigts au stade de la commission ;

- le principe d'une **concertation avec les instances représentatives de chaque filière d'énergies renouvelables** préalablement à l'adoption de modifications du dispositif de soutien, introduit à l'initiative du rapporteur Denis Baupin au stade de la commission ;

- la possibilité de soumettre à un contrôle les installations pour lesquelles une demande de contrat de complément de rémunération ou de contrat d'obligation d'achat est faite afin de renforcer les moyens de **lutte contre la fraude** aux aides publiques en matière d'énergies renouvelables, à l'initiative de la rapporteure Marie-Noëlle Battistel au stade de la commission ;

- l'extension de la **faculté pour EDF** ou les entreprises locales de distribution de suspendre ou de **résilier un contrat d'obligation d'achat** en cas de manquement à l'une des clauses du contrat, à l'initiative de la rapporteure Marie-Noëlle Battistel au stade de la commission ;

- la **possibilité pour un organisme producteur tiers**, agréé par l'autorité administrative, **de se substituer à EDF ou aux entreprises locales de distribution dans le cadre d'un contrat d'obligation d'achat**. Cette modification, introduite à l'initiative de la rapporteure Marie-Noëlle Battistel et du président François Brottes vise à ouvrir la gestion des contrats d'obligation d'achat à d'autres opérateurs, tout en maintenant un « guichet unique » pour l'élaboration du contrat initial.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En ce qu'il **privilégie l'intégration au marché de l'électricité** produite à partir de sources renouvelables, le dispositif de soutien proposé par le présent article s'avère plus approprié que le régime de l'obligation d'achat. Au stade actuel de développement des énergies renouvelables, **le système de tarifs d'achat garantis comporte en effet des désavantages notables**. Il peut entraîner des problèmes d'ajustement entre l'offre et la demande d'électricité dans la mesure où les opérateurs disposant d'une garantie d'achat à un prix fixe sont incités à produire au maximum, sans tenir compte de la demande des consommateurs. De plus, les producteurs

demeurant éloignés du marché, le coût du dispositif de soutien augmente avec le développement de la filière alors même que celui-ci devrait baisser à mesure que les filières sont plus matures.

C'est notamment au vu des défauts des tarifs d'achat garantis et de l'expérience allemande (cf. encadré *supra*) que la Commission européenne a proposé l'adoption d'un système de *feed-in premium* dans ses nouvelles lignes directrices. Le présent article permettra ainsi à la France de **se conformer au droit de l'Union européenne**.

L'absence de définition des contours précis du complément de rémunération empêche néanmoins toute **évaluation de son impact économique et financier**. La prime créée par le présent article, compensée à EDF par la CSPE en tant que charge de service public, aura pourtant un impact significatif sur les finances publiques, contrairement à ce qui est affirmé dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, qui considère que « *les coûts des dispositifs de soutien étant supportés par les consommateurs finals d'électricité, les mesures prévues n'engendreront pas d'impact sur les finances publiques* ». **Votre rapporteur pour avis déplore cette analyse** dans la mesure où la CSPE a été qualifiée de ressource publique par la Cour de justice de l'Union européenne¹ et d'imposition de toutes natures par le Conseil constitutionnel².

Compte tenu des conséquences directes de ce nouveau dispositif de soutien aux énergies renouvelables sur la CSPE, **votre rapporteur pour avis estime que le dispositif mériterait d'être davantage encadré sur deux aspects**.

En premier lieu, **il n'apparaît pas justifié de permettre aux installations ayant déjà bénéficié d'un contrat d'obligation d'achat à prix garanti**, et ayant ainsi rentabilisé l'investissement initial, **de bénéficier de façon consécutive d'un contrat de complément de rémunération**, dans l'hypothèse où un nouveau « programme d'investissement » serait réalisé. Cette condition est trop imprécise pour garantir l'absence d'effet d'aubaine. **Le régime de l'obligation d'achat et celui du complément de rémunération doivent être strictement exclusifs et non cumulables dans le temps**. Par conséquent, la commission des finances a adopté un amendement visant à supprimer la possibilité de prolonger le soutien par un contrat de complément de rémunération à l'issue d'un contrat d'obligation d'achat, à condition de réaliser un programme d'investissement, prévue par le présent article.

En second lieu, il semble nécessaire de **borner dans le temps le bénéfice du complément de rémunération**. La conclusion de contrats sur une durée de dix à vingt ans, voire vingt-cinq ans, présente l'avantage de

¹ Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 décembre 2013, « Vent de colère ! » (affaire C-262/12).

² Décision n° 2014-419 QPC du 08 octobre 2014.

lisser dans le temps la charge découlant du dispositif. Toutefois, il convient de veiller à ce que les contrats de complément de prix demeurent des dispositifs de soutien transitoires au développement des énergies renouvelables, sans perdre de vue l'objectif d'intégration au marché de l'électricité. La commission des finances a ainsi adopté **un amendement insérant un nouvel article précisant que la durée maximale des contrats de complément doit être, pour chaque filière, fixée par décret**. Cette durée maximale ne peut toutefois dépasser vingt années, voire vingt-cinq années en outre-mer.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

ARTICLE 43

(Art. L. 341-3-1 [nouveau] du code de l'énergie)

**Tarification d'utilisation du réseau public de transport différencié
pour les consommateurs électro-intensifs**

Commentaire : le présent article prévoit que les consommateurs électro-intensifs bénéficient d'un tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) modulé afin de tenir compte de leur profil de consommation.

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément aux dispositions de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) constitue la part de la tarification électrique destinée à couvrir les charges d'exploitation, de développement et d'entretien des réseaux supportées par les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. Il a été mis en place en France suite à l'ouverture du marché de l'énergie en 2000, qui a conduit à la séparation des activités de production, de transport, de distribution et de fourniture d'électricité. Il est perçu par les gestionnaires des réseaux (Réseau de Transport d'Électricité, Électricité Réseau Distribution France, et les différentes entreprises locales de distribution) auprès des utilisateurs, auxquels il permet un accès transparent et non discriminatoire aux réseaux publics d'électricité.

En vertu de l'article L. 341-3 du code de l'énergie, le montant du TURPE est élaboré par la commission de régulation de l'énergie (CRE), qui le transmet à l'autorité administrative pour publication au *Journal officiel*. Afin de se prononcer sur l'évolution de ce tarif, la CRE s'appuie sur les éléments, notamment comptables et financiers, qui lui sont communiqués par les gestionnaires des réseaux et tient compte des orientations de politique énergétique indiquées par le Gouvernement.

La tarification de l'accès au réseau répond à quatre grands principes :

- la **tarification « timbre poste »**, qui signifie que la tarification est indépendante de la distance parcourue par l'énergie électrique ;
- la **péréquation tarifaire**, aboutissant à une tarification identique sur l'ensemble du territoire ;
- la **couverture des coûts**, le TURPE devant permettre de financer les coûts engagés par les gestionnaires de réseaux pour accomplir leurs

missions dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseaux efficace ;

- l'**horo-saisonnalité**, la tarification pouvant varier selon les saisons, les jours de la semaine ou les heures de la journée.

Actuellement, **aucune disposition légale formelle ne permet de moduler le TURPE selon le profil de consommation des utilisateurs**. Ainsi, la tarification ne prend pas en compte les bénéfices apportés par les entreprises électro-intensives au système électrique. Au contraire, alors même que les utilisateurs électro-intensifs ne sont pas à l'origine des pointes de consommation d'électricité, ils ont été désavantagés par l'introduction de l'horo-saisonnalité dans la tarification à l'occasion du passage au « TURPE 4 » qui a augmenté le montant de leurs factures d'électricité de 3,2 % en moyenne contre 2,4 % pour l'ensemble des utilisateurs.

Néanmoins, pour des raisons de compétitivité, la CRE, dans sa délibération du 7 mai 2014 portant décision sur l'évolution au 1^{er} août 2014 du TURPE dans le domaine de tension HTB, a accordé un **abattement exceptionnel de 50 %** sur les factures d'électricité des entreprises électro-intensives qui exercent une activité industrielle et dont la consommation d'électricité était supérieure à 500 GWh en 2013. Cet abattement s'applique du 1^{er} août 2014 au 31 juillet 2015 et les pertes de recettes qui en découlent seront mécaniquement compensées dans le cadre des évolutions tarifaires des 1^{er} août 2015 et 2016.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à établir un cadre juridique permettant à la CRE de **fixer un montant de TURPE plus favorable aux entreprises fortement consommatrices d'électricité**. Il s'agit donc de fournir explicitement une base légale à des réductions du type de celle que le régulateur a accordée, à titre exceptionnel, aux consommateurs électro-intensifs dans sa délibération précitée du 7 mai 2014.

À cette fin, il est proposé d'insérer dans le code de l'énergie un **nouvel article L. 341-3-1** aux termes duquel seraient pris en compte, lors de la fixation du TURPE, les effets positifs sur le système électrique des sites électro-intensifs et leur moindre contribution aux coûts de réseaux.

Cette tarification préférentielle s'appliquerait aux sites présentant un profil de consommation stable et prévisible, et dont le niveau de consommation électrique serait supérieur à un plancher tout en répondant à des critères d'utilisation du réseau fixés par décret. De plus, ces consommateurs devront être soit raccordés directement au réseau de transport, soit, dans la version initiale de l'article, raccordés indirectement à ce réseau et équipés d'un dispositif de comptage géré par le gestionnaire du réseau de transport.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a apporté des modifications substantielles au présent article.

Tout d'abord, la commission spéciale a adopté un amendement de son président François Brottes et de sa co-rapporteuse Erika Bareigts, réécrivant entièrement l'article afin de :

- viser, parmi les entreprises éligibles à la réduction de TURPE, celles dont les sites présentent un **profil anticyclique**, et qui consomment donc de l'électricité aux périodes de faible consommation ;

- plafonner l'abattement du tarif d'utilisation du réseau en faveur des entreprises électro-intensives. Ainsi, **il ne peut y avoir une différence de plus de 60 % entre le tarif appliqué aux électro-intensifs et celui acquitté par les utilisateurs de même niveau de consommation mais n'ayant pas un profil prévisible et stable ou anticyclique ;**

- **supprimer la notion de « raccordement indirect au réseau électrique »**. Les consommateurs finals concernés par la modulation du tarif sont donc ceux raccordés directement au réseau ou ceux équipés d'un dispositif de comptage géré par le gestionnaire du réseau.

Cet amendement a également enrichi le contenu du décret d'application mentionné par l'article : celui-ci devrait désormais déterminer, outre le plancher de consommation et les critères d'utilisation du réseau nécessaires pour bénéficier du tarif modulé, les catégories de bénéficiaires de ce tarif. Le décret définirait également la méthodologie utilisée pour mesurer l'effet positif des consommateurs éligibles sur le système électrique.

Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, un amendement rédactionnel ainsi que deux amendements identiques de nos collègues députés Erika Bareigts et Jean-Luc Laurent, avec l'avis favorable du Gouvernement, aux termes desquels la différence de 60 % de TURPE se mesure par référence aux consommateurs qui ont non seulement un même niveau de consommation mais aussi la même tension de raccordement que l'entreprise éligible.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable à l'adoption du présent article.

En effet, les entreprises électro-intensives exerçant des activités industrielles sont confrontées à un problème de compétitivité-coût lié à l'augmentation du prix de l'énergie. Le coût d'électricité de ces entreprises représente ainsi près de 5 % de leur chiffre d'affaires et jusqu'à 20 % dans certains secteurs, soit près de cinq fois plus que pour la moyenne de

l'industrie.¹ Or actuellement, les exonérations ou plafonnements de taxes pour les gros consommateurs concernent uniquement la CSPE et les taxes intérieures sur la consommation d'électricité (TCCFE, TDCFE et TIFCE), contrairement à l'Allemagne où ces exonérations concernent l'ensemble des taxes ainsi que le tarif d'accès au réseau. Ces exonérations permettent aux électro-intensifs allemands de s'affranchir presque entièrement du paiement de ce tarif.²

En ce qu'il propose une modulation du TURPE en faveur des électro-intensifs, **le présent article est en mesure d'améliorer la compétitivité des entreprises concernées par rapport aux autres pays accordant déjà une telle tarification préférentielle.**

Le **transfert de charge** qui en résultera sur les consommateurs ne présentant pas un tel profil ne peut être déterminé avec précision : il dépendra du niveau d'abattement sur la facture du tarif de transport des industries électro-intensives, qui résulterait notamment du périmètre précis des bénéficiaires (nombre et caractéristiques de consommation des bénéficiaires). Néanmoins, il **devrait être très modéré**. À titre de comparaison, l'abattement exceptionnel de mai 2014 s'est élevé à 60 millions d'euros, ce qui, selon le régulateur, se traduit par une augmentation de la facture annuelle d'électricité d'un particulier de l'ordre d'un euro.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

¹ Le 4 pages de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services n° 25 – avril 2013.

² Document de travail de la DG Trésor n° 2013/105 : Comparaison des prix de l'électricité en France et en Allemagne – novembre 2013.

ARTICLE 50

(Art. L. 121-28-1 et L. 121-28-2 [nouveaux] du code de l'énergie)

Comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité

Commentaire : le présent article propose la création d'un comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), qui aurait une mission de suivi et d'analyse prospective des charges que couvre cette contribution, ainsi que de la contribution elle-même.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA CSPE, UNE IMPOSITION EN FORTE AUGMENTATION ET AU STATUT TRÈS SPÉCIFIQUE****1. Une imposition de toutes natures qui finance des charges en forte croissance***a) Les principes sur lesquels repose la CSPE*

La contribution au service public de l'électricité (CSPE), créée en 2003, est une **imposition de toutes natures**¹ au statut très particulier, défini aux articles L. 121-6 à L. 121-28 du code de l'énergie.

Aux termes de l'article L. 121-10 de ce code, elle vise à compenser, au profit des opérateurs qui les supportent, les charges imputables aux missions de service public de l'électricité, elles-mêmes définies aux articles L. 121-7 et L. 121-8.

Ces charges sont les suivantes :

- les surcoûts qui résultent de la **mise en œuvre des obligations d'achat** pesant sur EDF ou, dans leur zone de desserte, sur les entreprises locales de distribution, pour les **productions de certaines filières (source d'énergie renouvelable ou cogénération)** ;

- des coûts spécifiques au sein des **zones non interconnectées** au réseau métropolitain continental (essentiellement la Corse et les départements d'outre-mer) pour certains coûts de production non couverts par les dispositions précédentes, pour le stockage de l'électricité ou pour harmoniser le coût de l'électricité entre les consommateurs de ces zones et ceux résidant sur le territoire métropolitain continental ;

¹ Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014.

- les pertes de recettes et les coûts supportés par les opérateurs en raison de la mise en œuvre du **tarif de première nécessité de l'électricité** ;

- et une partie des coûts supportés par ces mêmes fournisseurs au titre de leur participation au fonds de solidarité pour le logement.

De plus, l'article L. 121-10 précité précise que la CSPE finance également la **prime versée aux opérateurs d'effacement**, mentionnée à l'article L. 123-1 du code de l'énergie.

En outre, en vertu de l'article L. 122-5 de ce code, le budget de la médiation nationale de l'énergie est assuré, pour moitié, par une part de la CSPE¹.

Enfin, le produit de la contribution finance également les frais exposés par la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion de la CSPE ainsi que les éventuels intérêts de retard dus aux opérateurs en cas d'insuffisance de la contribution une année donnée².

b) La détermination de la CSPE et les principaux éléments de son fonctionnement

Le montant de la CSPE est calculé au prorata de la quantité d'électricité consommée³.

Aux termes de l'article L. 121-13 du même code, **le montant de la contribution applicable à chaque kilowattheure est calculé de sorte que les contributions couvrent l'ensemble des charges énumérées ci-dessus**. Le ministre chargé de l'énergie fixe chaque année ce montant par un arrêté pris sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le régulateur sectoriel. À défaut d'arrêté fixant le montant de la contribution due pour une année donnée avant le 31 décembre de l'année précédente, le montant proposé par la CRE entre en vigueur le 1^{er} janvier, dans la limite toutefois d'une augmentation de 0,003 euro par kilowattheure (c'est-à-dire 3 euros par mégawattheure) par rapport au montant applicable avant cette date.

Le niveau de la CSPE, pour l'année 2015, s'établit ainsi à **19,5 euros par mégawattheure**.

Toutefois, **l'imposition est plafonnée** :

- **en valeur absolue**¹, à 627 783 euros en 2015. Ce plafond est actualisé chaque année dans une proportion égale à celle de l'évolution du montant de la CSPE, dans la limite d'une augmentation de 5 % ;

¹ L'autre moitié provient de la contribution au service public du gaz, acquittée par les consommateurs de gaz sur leur facture.

² Le traitement des frais de retard accumulés jusqu'au 31 décembre 2012 au détriment d'EDF est régi par des dispositions spécifiques de l'article 59 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 (voir à cet égard le rapport n° 217, tome I (2013-2014) de M. François Marc, commentaire de l'article 26 du projet de loi).

³ Article L. 121-11 du code de l'énergie.

- et **pour toute société industrielle consommant plus de 7 gigawattheures d'électricité par an, à 0,5 % de sa valeur ajoutée².**

Le recouvrement de la CSPE se fait :

- pour les consommateurs finals ayant exercé leur droit de choisir librement leur fournisseur et alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou par un réseau public de distribution, par l'opérateur en charge de la gestion du réseau auquel ces consommateurs sont raccordés sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux ;

- pour les consommateurs finals qui n'ont pas exercé leur droit de choisir leur fournisseur, par l'organisme chargé de la fourniture d'électricité qui les alimente, sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs réglementés de vente d'électricité.

Le montant de la contribution est liquidé par l'opérateur ou par l'organisme en fonction de la quantité d'électricité livrée au contributeur qui l'acquitte lors du règlement de sa facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux.

Les contributions effectivement recouvrées sont reversées aux opérateurs qui supportent les charges de service public par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci reverse quatre fois par an aux opérateurs qui supportent les charges résultant des missions de service public susmentionnées ainsi qu'aux opérateurs d'effacement. Elle verse au médiateur national de l'énergie une somme égale au montant de son budget le 1^{er} janvier de chaque année.

2. La « dépolitisation » de la CSPE depuis 2011

Le tableau présenté au sein du commentaire de l'article 23 du présent avis retrace le niveau de ces charges ainsi que leur évolution récente. Celles-ci affichent un grand dynamisme, principalement sous l'effet de la montée en puissance de la production d'électricité d'origine renouvelable.

Or la CSPE n'a pas évolué de façon parallèle pendant plusieurs années.

En effet, les modalités actuelles de fixation de la CSPE ont été définies, dans leur principe, par l'article 37 de la loi de finances pour 2011. Auparavant, l'évolution de la contribution était conditionnée à la prise d'un arrêté par le ministre chargé de l'énergie. Mais la carence ministérielle constatée de 2006 à 2010 a abouti à creuser, au fil du temps, un déficit de compensation à l'égard d'EDF, qui a atteint plus de 3,5 milliards d'euros à la fin de l'année 2012.

¹ Article L. 121-12 du code de l'énergie.

² Article L. 121-21 du code de l'énergie.

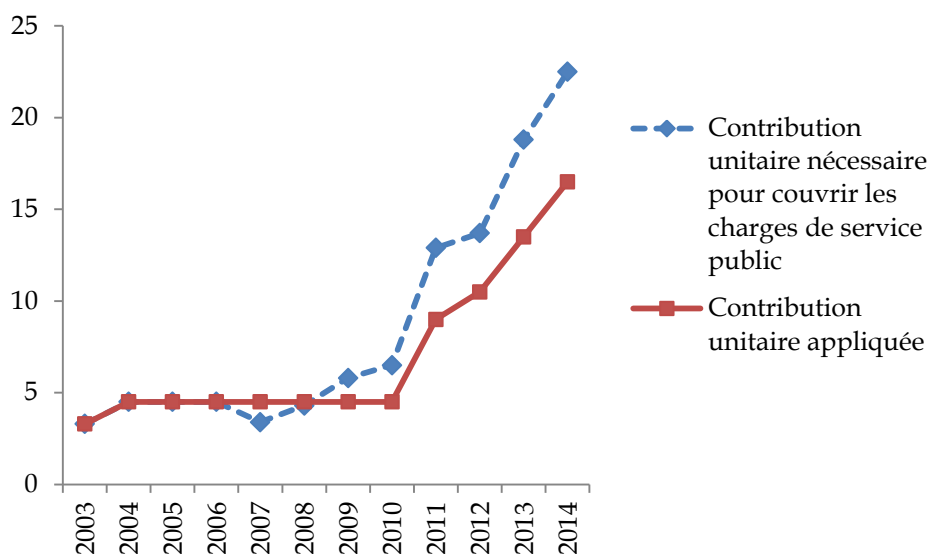
Cette situation ne pouvait pas durer indéfiniment, le principe, affiché dans la loi, d'une compensation « intégrale » de ces charges par la CSPE, faisant courir un risque juridique évident à l'Etat.

Le nouveau régime a donc complètement « dépolitisé » la CSPE, la CRE, autorité administrative, jouant, en quelque sorte, le rôle d'un « notaire », qui constate le montant des charges à financer puis fixe en conséquence le montant de la contribution – dans la limite du niveau d'augmentation figurant à l'article L. 121-13 précité.

Ce ne sont donc pas des autorités politiques qui ont eu à décider les augmentations importantes de la CSPE de ces dernières années, au demeurant toujours insuffisantes afin de refléter le niveau réel des charges à financer du fait du mécanisme du plafonnement des hausses de la contribution d'une année sur l'autre.

Évolution de la contribution unitaire entre 2003 et 2014

(en euros/MWh)



Source : CRE

B. LES PROBLÈMES JURIDIQUES ET POLITIQUES POSÉS PAR LA CSPE

Le régime actuel de la CSPE, s'il peut s'expliquer par l'histoire de la contribution et des charges de service public de l'électricité, **pose néanmoins plusieurs problèmes majeurs**, principalement de deux ordres.

Sur un plan juridique, sa **compatibilité avec le droit communautaire ne va pas de soi**. Au regard de la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, elle peut être qualifiée d'imposition indirecte pesant

sur la consommation d'électricité n'ayant pas le caractère d'une accise (du fait des plafonnements évoqués précédemment). Or le point 2 de l'article premier de ladite directive n'autorise les États membres à instaurer ce type d'impositions que dès lors qu'elles poursuivent des « fins spécifiques ». Il est douteux que la CSPE, au vu des multiples objets qu'elle finance, puisse être considérée comme poursuivant de telles fins, d'autant que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a une jurisprudence restrictive en la matière, toute fin « budgétaire » (dont les politiques sociales par exemple, catégorie dans laquelle paraissent entrer les tarifs de première nécessité) n'étant pas considérée comme spécifique¹. De fait, parmi les charges actuellement compensées par la CSPE, **seuls les surcoûts dus à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables entrent incontestablement dans la catégorie des fins spécifiques au sens du droit communautaire.**

Sur un plan démocratique, si la logique « notariale » de la CSPE se comprend à la lumière du passé, **il est difficilement acceptable que la détermination du taux d'une imposition dont le produit (supérieur à 6 milliards d'euros) a déjà dépassé, en 2014, celui de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), échappe complètement au Parlement.** Certes, le Conseil constitutionnel a refusé d'examiner ce grief dans sa décision n° 2014-419 QPC précitée, en considérant qu'il ne saurait contrevenir à un droit ou à une liberté garanti par la Constitution, seul motif possible de censure dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité. Mais cela ne signifie pas qu'un tel grief serait inopérant dans le cadre de l'examen d'une loi et, de toute façon, ce dessaisissement du Parlement apparaît profondément anormal au regard de l'ampleur qu'a prise la CSPE.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **créer un comité de gestion de la CSPE** dans le but affiché de renforcer la gouvernance de cette contribution et d'améliorer le contrôle du Parlement.

À cet effet, deux nouveaux articles seraient insérés au sein du code de l'énergie.

L'article L. 121-28-1 définirait ce comité de gestion. Celui-ci aurait pour **mission le suivi et l'analyse prospective des engagements couverts par la CSPE et de la contribution elle-même.** Le comité de gestion serait, à ce titre, en charge :

- d'assurer un suivi semestriel des engagements pluriannuels pris au titre des coûts couverts par la CSPE ;

¹ Cf., par exemple, arrêt de la CJUE *Transportes Jordi Besora SL* du 27 février 2014 (affaire C-82/12).

- d'estimer tous les ans l'évolution prévisible de ces engagements sur une période de cinq ans ;

- d'assurer le suivi de la CSPE et d'établir, au moins une fois par an, des scénarios d'évolution de la contribution à moyen-terme, sur la soutenabilité desquels il émet un avis ;

- de donner un avis préalable sur le volet consacré aux charges couvertes par la CSPE de l'étude d'impact réalisée par les gestionnaires des réseaux publics de distribution des zones non interconnectées au réseau métropolitain continental ;

- de donner un avis aux ministres chargés de l'énergie, de l'économie ou du budget, sur saisine de ces derniers.

Afin de mener à bien sa mission, le comité de gestion pourrait accéder à la comptabilité des entreprises exerçant une activité dans le secteur de l'électricité, ainsi qu'aux informations économiques, financières et sociales nécessaires.

En revanche, **des dispositions très importantes seraient renvoyées au pouvoir réglementaire** : la composition du comité de gestion, les modalités de son fonctionnement et de désignation de ses membres, ainsi que ses missions seraient ainsi précisées par décret. L'étude d'impact indique toutefois que ce comité serait composé de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, des ministères concernés, de la Cour des comptes, de la commission de régulation de l'énergie, ainsi que de personnalités qualifiées. Elle précise également que ses frais de fonctionnement seraient de moins de 10 000 euros par an et seraient couverts par la CSPE.

Le nouvel article L. 21-28-2 du code de l'énergie prévoit, quant à lui, que le Gouvernement remette chaque année au Parlement un **rapport annexé au projet de loi de finances sur les charges couvertes par la CSPE et sur la contribution elle-même** sous la forme d'un « jaune » budgétaire. Ce rapport comprendra également les éléments mentionnés à l'article L. 121-28-1.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député Victorin Lurel autorisant le ministre chargé des outre-mer à saisir le comité de gestion de la CSPE, au même titre que ses collègues chargés de l'énergie, de l'économie ou du budget.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN NOUVEAU COMITÉ QUI DEVRA DÉMONTRER SON UTILITÉ

Votre commission des finances ne peut que reconnaître la nécessité d'améliorer le suivi et l'analyse prospective de la CSPE, au vu des enjeux multiples qui en découlent, tant en termes de financement de la transition énergétique que de pouvoir d'achat pour nos concitoyens et de compétitivité pour notre industrie.

De ce point de vue, la création d'un comité de gestion proposée par le présent article ne peut pas nuire. Il lui reviendra de faire la preuve de son utilité au travers de l'éclairage qu'il pourra apporter au Parlement.

Or le texte actuel brille par sa grande imprécision sur tous ces points puisque « *les missions de ce comité, sa composition et les modalités de désignation de ses membres, les modalités de son fonctionnement ainsi que l'autorité à laquelle il est rattaché* » sont toutes renvoyées à un décret.

Une option aurait pu consister à amender ce texte afin que la loi elle-même donne des orientations suffisamment fortes pour affirmer le rôle du comité de gestion.

Votre rapporteur pour avis considère toutefois que les enjeux de la CSPE dépassent, de loin, l'existence de ce comité et concernent le fonctionnement de la contribution elle-même. C'est donc sur ce point que portent ses propositions.

B. LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE UNE RÉFORME AMBITIEUSE DE LA CSPE

Les problèmes juridiques et démocratiques précédemment exposés rendent en effet nécessaire une remise à plat de la CSPE. Votre rapporteur pour avis propose d'y procéder dès à présent, au travers d'un amendement qui suit un double principe.

Tout d'abord, cet amendement propose de **limiter les charges compensées par la CSPE aux seuls surcoûts dus à la production d'électricité d'origine renouvelable.**

Comme indiqué *supra*, cela permettrait de **renforcer la conformité du régime de la CSPE au droit communautaire.** En outre, en cas de budgétisation des charges résiduelles, qui ne poursuivent pas de « fins spécifiques » et répondent généralement à des logiques sociales ou d'aménagement du territoire (voire purement budgétaire dans le cas de la médiation nationale de l'énergie), **le contrôle du Parlement sur le niveau de chacune de ces charges se trouverait nettement amélioré.** En tout état de cause, l'amendement préserve le principe de la compensation intégrale des charges de service public. Il reviendrait au Gouvernement, par exemple dans

le cadre de la prochaine loi de finances, de déterminer les nouvelles modalités de compensation.

De plus, **cet amendement propose de rendre (ou, plus exactement, de donner) au Parlement le contrôle de la CSPE.**

Ainsi, **l'article L. 121-13 du code de l'énergie fixerait désormais directement ce taux. Pour l'année 2016, il est proposé de le fixer à 22,50 euros par mégawattheure, niveau que la CRE aurait retenu du fait des règles actuelles.**

Enfin, **le rôle du Parlement n'a évidemment de sens que s'il ne devient pas lui-même une simple chambre d'enregistrement du niveau des charges à financer, mais bien leur arbitre.** C'est pourquoi il est également proposé d'insérer au sein du code de l'énergie un nouvel article L. 121-7-1 qui plafonnerait, par filière, le montant des achats d'électricité dont le surcoût pourrait être compensé par la CSPE. **Le montant retenu pour 2016, soit un total d'achat de 6,387 milliards d'euros représentant un surcoût de 4,437 milliards d'euros, correspond aux actuelles prévisions de la CRE.** Bien entendu, **il sera indispensable que le niveau de charges prévu par cet article évolue afin de respecter la parole de l'État pour ce qui concerne les contrats déjà conclus.** Mais ce système a le mérite, d'une part, de **montrer clairement le niveau des charges financées par la CSPE** et, d'autre part, pour l'avenir, de **permettre au Parlement de débattre annuellement (sans doute dans le cadre de la loi de finances) du niveau des charges nouvelles pouvant être ainsi assumées**, en mettant en regard les mérites, notamment environnementaux, de chaque filière, et son coût pour les consommateurs d'électricité. Les acteurs économiques et le Gouvernement pourraient ainsi agir au sein de ce cadre connu.

Ce dispositif entrerait en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

ARTICLE 60

(Art. L. 121-5, L. 121-8, L. 121-13, L. 121-16, L. 121-32, L. 121-35 à L. 121-37, L. 121-40, L. 124-1 à L. 124-4 [nouveaux], L. 337-3 et L. 445-5 du code de l'énergie, art. L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, art. 1519 HA du code général des impôts, L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales)

Chèque énergie

Commentaire : le présent article vise à créer un titre spécial de paiement appelé « chèque énergie », attribué sous condition de ressources aux consommateurs en situation de précarité énergétique dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil. Ce dispositif, financé par la contribution au service public de l'électricité (CSPE), la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSS) et le budget de l'État, a vocation à se substituer aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz à compter du 1^{er} janvier 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 2 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement¹, tel que modifié par l'article 11 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement², « *est en situation de précarité énergétique (...) 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* ».

L'Institut national de statistiques (Insee) retient une approche économique selon laquelle est en situation de « vulnérabilité énergétique » tout ménage dont le taux d'effort énergétique – c'est-à-dire la dépense énergétique contrainte rapportée aux ressources du ménage – est supérieur à 8 % de ses revenus. Selon cette acceptation, **14,6 % des ménages français, soit 3,9 millions de ménages, sont en situation de vulnérabilité énergétique.**

Pour venir en aide aux ménages en situation de précarité énergétique, il existe actuellement trois dispositifs principaux.

A. LE TARIF DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ DE L'ÉLECTRICITÉ (TPN)

L'article L. 337-3 du code de l'énergie prévoit, pour les consommateurs dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond, une

¹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

tarification spéciale de l'électricité dite « produit de première nécessité », appliquée directement par les fournisseurs d'électricité.

Le tarif de première nécessité de l'électricité (TPN) offre deux avantages à ses bénéficiaires : un **abattement sur l'abonnement électrique de la résidence principale de 40 % à 60 %** selon la taille du ménage et la gratuité de la mise en service et de l'enregistrement du contrat lors de l'installation dans un logement. Le **montant moyen de l'aide** accordée dans le cadre du TPN est relativement modeste puisqu'il s'élève à 90 euros par an sur une facture d'électricité moyenne de 700 euros. Par exemple, pour un couple avec un enfant utilisant un chauffage électrique, le tarif de première nécessité ne permet de couvrir qu'environ 7 % de la facture d'électricité.

Le dispositif, introduit en 2005, a été étendu à **tous les fournisseurs d'électricité** par la loi du 15 avril 2013 dite « loi Brottes »¹. Cette même loi a également étendu le **champ des foyers éligibles** à cette tarification aux foyers dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 2 175 euros par part², tandis qu'auparavant ce tarif ne s'appliquait qu'aux ménages dont le plafond de revenus correspondait à celui ouvrant droit à l'aide à la complémentaire santé (ACS), soit 967 euros par mois au 1^{er} juillet 2013. Avant 2012, le plafond de revenus retenu pour bénéficier de la tarification de première nécessité de l'électricité était identique à celui retenu pour l'ouverture des droits à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), soit environ 716 euros par mois.

La définition d'un nouveau critère de revenu fiscal de référence par la loi « Brottes » a entraîné une **hausse d'environ 1,7 million fin 2013 à 2,7 millions au 1^{er} novembre 2014 du nombre de foyers bénéficiaires**. Le nombre de foyers théoriquement éligibles demeure toutefois largement supérieur (environ 4 millions) au nombre de bénéficiaires effectifs en raison des difficultés de croisement des données, et ce en dépit du développement d'une procédure automatisée d'attribution en 2012³.

Le tarif de première nécessité de l'électricité constitue **une charge de service public pour les opérateurs, compensée par la CSPE**. Ainsi, en 2013, les charges constatées par la CRE au titre du TPN se sont élevées à 108 millions d'euros et sont évaluées à près de 310 millions d'euros en 2014.

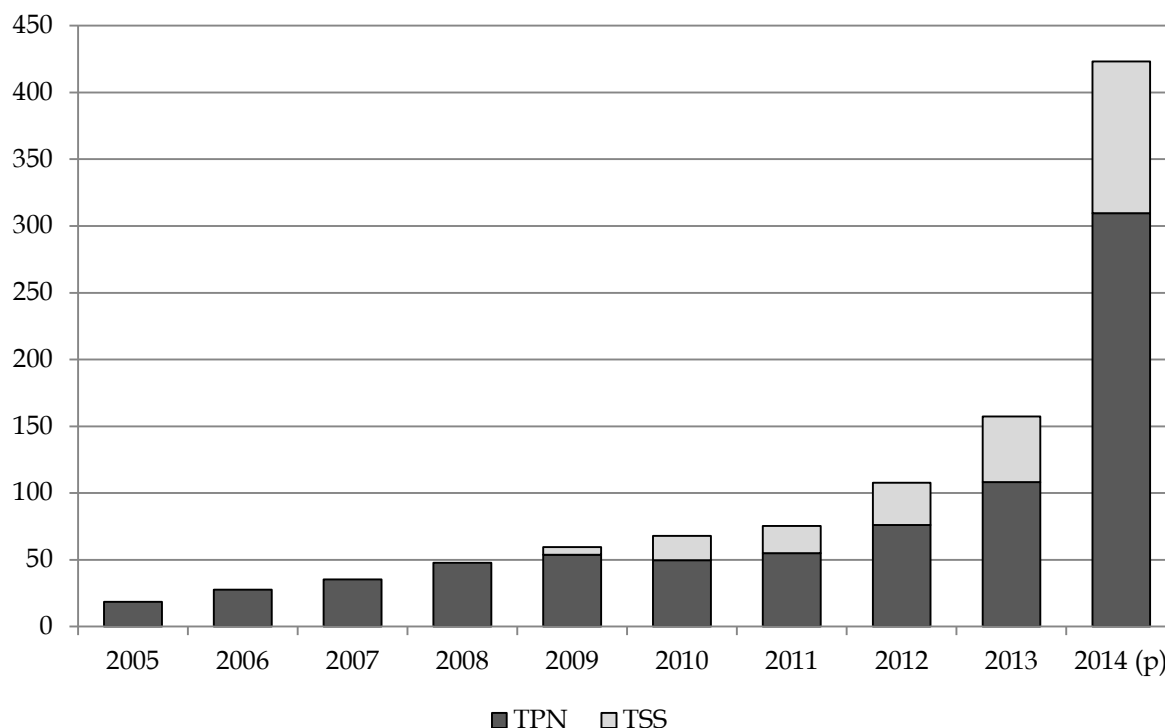
¹ Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

² En métropole. En outre-mer, ce plafond s'élève à 2 420,78 euros.

³ Décret n° 2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel.

Évolution des charges constatées au titre des tarifs sociaux de l'électricité (TPN) et du gaz (TSS)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la CRE)

B. LE TARIF SPÉCIAL DE SOLIDARITÉ DU GAZ (TSS)

L'article L. 445-5 du code de l'énergie prévoit, **pour la fourniture de gaz naturel, un tarif spécial de solidarité (TSS)** dont les modalités d'application, en particulier les seuils de revenus d'attribution, sont identiques à ceux du TPN.

Fin 2013, le nombre de foyers bénéficiaires du TSS s'élevait à environ 680 000. L'extension prévue par la loi « Brottes » a permis de faire passer le **nombre de bénéficiaires** à environ **1 million** au 1^{er} novembre 2014.

Les charges de service public liées à ce dispositif ont augmenté de façon significative depuis la création de cette aide en 2008, pour s'élever à près de 50 millions d'euros en 2013 (cf. graphique supra). Le montant prévisionnel des charges s'établit à 113,5 millions d'euros en 2014. **Ces charges sont intégralement compensées aux fournisseurs de gaz par la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSS), qui fonctionne sur le même modèle que la CSPE.**

C. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE (CITE)

Parmi les aides aux ménages en situation de précarité énergétique, il existe également divers dispositifs destinés à faciliter le financement des travaux de rénovation énergétique des logements¹. En particulier, le **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**, qui remplace depuis le 1^{er} septembre 2014 le crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD), a été étendu de façon significative par l'article 3 de la loi de finances pour 2015² (extension des dépenses éligibles aux appareils permettant d'individualiser les frais de chauffage et aux systèmes de charge pour véhicule électrique, suppression de la condition liée à la réalisation d'un « bouquet de travaux » et renforcement du taux du crédit d'impôt de 15 % à 30 % pour toutes les catégories de dépenses, quel que soit le niveau de ressources du contribuable).

Ces changements ont permis de simplifier le dispositif du point de vue des contribuables mais entraînent un renchérissement important de cette dépense fiscale. Son coût prévisionnel est estimé à **890 millions en 2015**, contre 620 millions d'euros pour le CIDD en 2014. En 2016, le surcoût total du CITE par rapport à l'ancien CIDD atteindrait même 700 millions d'euros³.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE REMPLACEMENT DES TARIFS SOCIAUX DE L'ÉNERGIE PAR UN « CHÈQUE ÉNERGIE »

Le présent article prévoit d'**abroger, au plus tard le 31 décembre 2016, les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz** afin de les remplacer par un **titre spécial de paiement appelé « chèque énergie »**.

Les objectifs de cette réforme sont de disposer d'un **dispositif plus équitable**, bénéficiant à l'ensemble des ménages en situation de précarité énergétique, quelle que soit leur énergie de chauffage, d'**améliorer le taux de recours** afin d'atteindre la cible de 4 millions de ménages et d'offrir une plus grande flexibilité d'utilisation par les bénéficiaires.

Le nouvel article L. 124-1 du code de l'énergie créé par le présent article prévoit un **critère d'éligibilité unique** pour l'attribution du chèque énergie correspondant à un **seuil de revenus par ménage tenant compte de la composition familiale**.

¹ Cf. commentaire de l'article 5 quater pour une présentation de l'ensemble des dispositifs.

² Cf. article 3 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³ Au regard de ces éléments, le rapporteur général de la commission des finances, Albéric de Montgolfier, avait proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, de réduire le taux du CITE à 25 % au lieu de 30 %, permettant ainsi de réaliser une économie globale de 155 millions d'euros au titre des dépenses engagées en 2015 et en 2016.

L'**administration fiscale** serait chargée d'établir la liste des personnes remplissant cette condition de revenus et de la transmettre à l'**organisme habilité responsable de l'émission et de l'attribution du chèque énergie** – qui pourrait être l'Agence de services et de paiement (ASP) d'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis.

Selon le nouvel article L. 124-2 du même code, le montant du chèque énergie dépendrait du nombre de membres et des revenus du ménage. Valable pour une durée limitée, le chèque énergie pourrait être utilisé pour couvrir deux types de dépenses :

- les **dépenses d'énergie relatives au logement**. Concrètement, les fournisseurs et distributeurs d'énergie (électricité, gaz naturel, fioul, gaz de pétrole liquéfié, bois etc.) seraient tenus d'accepter le chèque comme mode de paiement ;

- les dépenses liées à des **travaux de rénovation énergétique** du logement. Ces dépenses seraient identiques à celles entrant dans le champ du CITE, listées à l'article 200 *quater* du code général des impôts.

Le présent article renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des conditions d'application du chèque énergie et la définition des modalités de transition entre les tarifs sociaux de l'énergie que sont le TPN et le TSS et le chèque énergie.

B. L'ABSENCE DE CADRAGE FINANCIER DU DISPOSITIF

Le nouvel article L. 124-4 du code de l'énergie, introduit par le présent article, prévoit que le **financement du chèque énergie** sera assuré par **une part de CSPE et une part de CTSS**. Au stade de l'examen en commission du projet de loi, le Gouvernement a précisé par voie d'amendement que les parts de CSPE et de CTSS seraient déterminées en tenant compte du « *poids respectif de l'électricité et du gaz naturel dans la consommation finale d'énergie résidentielle* » et que le financement serait complété par un **abondement du budget de l'État** pour les dépenses correspondant aux autres sources d'énergie.

Toutefois, le chèque énergie n'a fait l'objet d'**aucune évaluation chiffrée de son coût**. Hormis les grands principes de son fonctionnement énoncés ci-avant, le seuil de revenus en-dessous duquel les ménages se verront attribuer le chèque énergie, le montant de ce chèque, et son caractère plus ou moins progressif, n'ont pas fait l'objet d'arbitrage de la part du Gouvernement.

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi énonce ainsi clairement : « *Le cadrage final du dispositif sera arrêté ultérieurement, en particulier en termes de nombre de bénéficiaires cible, de montant de chèque énergie et d'identification et répartition des ressources contribuant à alimenter le dispositif. L'impact économique, budgétaire et financier pourra alors être étudié précisément.* »

Si l'on considère le niveau actuel des tarifs sociaux de l'énergie (TPN et TSS), le montant d'aide moyen est généralement compris entre 150 euros et 250 euros par an¹. En retenant un nombre de bénéficiaires cible de 4 millions – soit l'estimation du nombre de ménages en situation de précarité énergétique – on peut donc estimer que le coût du dispositif serait compris **entre 600 millions d'euros et 1 milliard d'euros**. Le coût total du chèque énergie sera donc significativement plus élevé que le coût cumulé des tarifs sociaux de l'énergie qui devrait s'élever à environ 420 millions d'euros en 2014.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre l'amendement du Gouvernement relatif aux modalités de financement du chèque énergie mentionné ci-avant, l'Assemblée nationale a adopté, en séance publique, dix amendements au présent article, venant s'ajouter aux treize amendements adoptés en commission procédant dans leur très grande majorité à des modifications rédactionnelles ou à des coordinations juridiques.

Les principaux apports de l'Assemblée nationale à l'article 60 sont les suivants :

- l'obligation d'accompagner le chèque énergie « *d'éléments d'information et d'explication* suffisants » et d'une **notice d'utilisation** afin de minimiser le non-recours, introduite par le rapporteur Denis Baupin en commission ;

- l'adaptation du dispositif au cas des **logements-foyers**, dont les habitants versent une redevance au gestionnaire et n'acquittent pas de facture d'énergie. Quatre amendements traitant de ce point ont été présentés par le Gouvernement et adoptés en séance publique.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En première analyse, l'introduction d'un chèque énergie, **utilisable quelle que soit la source d'énergie de chauffage** du logement et offrant une plus grande flexibilité à l'utilisateur, constitue **un progrès par rapport aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz**. Le remplacement de ces deux aides par un dispositif unique, avec un seul critère d'éligibilité ne nécessitant pas de croisements de fichiers, serait un gage de simplification. La mission de

¹ Le montant de l'aide varie toutefois en fonction de la composition du foyer et du type d'énergie de chauffage utilisée. Par exemple, une personne seule occupant un studio avec un chauffage individuel au gaz reçoit une aide d'environ 143 euros par an, un couple sans enfant dans un appartement chauffé à l'électricité 109 euros ou encore un couple avec deux enfants dans une maison individuelle chauffée au gaz 316 euros ou seulement 131 euros si elle est chauffée au fioul.

l'Inspection générale des finances, du Commissariat général au développement durable et de l'Inspection générale des affaires sociales sur les aides au paiement des factures d'énergie¹ avait d'ailleurs conclu en faveur de l'instauration d'un mécanisme du type de celui du chèque énergie, tout comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)².

En l'absence d'évaluation de l'impact budgétaire et financier du **chèque énergie**, faute de détermination de son montant et du seuil de revenus conditionnant l'accès à cette aide, il est toutefois impossible de se prononcer de façon définitive.

Par souci de transparence et en cohérence avec la réforme de la CSPE proposée à l'article 50 du présent projet de loi, votre rapporteur pour avis considère que **le chèque énergie ne saurait être financé par la CSPE et la CTSS**. Il apparaît pertinent de resserrer la CSPE sur le seul financement des énergies renouvelables et d'en exclure les aides sociales aux ménages telles que le TPN ou le chèque énergie, qui ont davantage vocation à être financées par des crédits budgétaires. De plus, au vu de ses modalités de fonctionnement fondamentalement différentes de celles du TPN et du TSS, mis en œuvre directement par les opérateurs, le chèque énergie ne saurait être considéré comme une charge de service public incombant aux opérateurs. Par conséquent, votre commission des finances a adopté **un amendement visant à exclure le chèque énergie des charges de service public compensées par le TPN et le TSS**.

Enfin, votre commission des finances a adopté un amendement visant à préciser le critère d'éligibilité au chèque énergie, en remplaçant le terme de revenus par le revenu fiscal de référence du ménage (c'est-à-dire la somme des revenus fiscaux de référence des foyers fiscaux composant le ménage).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

¹ Dont le rapport n'a pas été rendu public par le Gouvernement.

² ADEME, rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, juillet 2013.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 janvier 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean François Husson, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 16 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cette année 2015 sera, nous le savons, placée sous le signe de l'écologie avec, en point d'orgue, l'organisation de la 21^e Conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC), qui se tiendra du 30 novembre au 11 décembre à Paris. Le projet de loi que nous allons examiner fait partie de cette « séquence » écologique. Vous vous en souvenez sans doute, sa genèse a pris du temps. Annoncé depuis le début du quinquennat, reprenant certains des engagements du président de la République alors qu'il était candidat, ce texte a été préparé par quatre ministres successifs avant, finalement, d'être soumis au Conseil des ministres du 30 juillet 2014. L'Assemblée nationale l'a adopté le 14 octobre 2014, il y a donc un peu plus de trois mois. Depuis lors, les contraintes du Sénat, en particulier notre « session budgétaire » puis l'examen, encore en cours, du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, ne nous ont pas permis de nous en saisir plus tôt.

J'en arrive au contenu de ce texte. Il est vaste : les 64 articles initiaux du projet de loi sont devenus 173 à l'issue de son examen par les députés. L'objet et la portée de ces dispositions varient, bien sûr, de façon conséquente d'un article à l'autre. Plusieurs des titres du projet de loi débutent ainsi par des articles ayant pour objet de fixer des objectifs de politique nationale, plus ou moins ambitieux, et à échéance variable. Cette construction ne facilite pas la lecture et l'appréhension d'ensemble de ces objectifs. À titre d'illustration, pour prendre les objectifs les plus emblématiques de ce texte, l'article 1^{er} du projet de loi propose successivement de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 ; de réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ; de réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012 ; de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 et enfin de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025. Même les économistes spécialisés sur la question de l'énergie ont du mal à voir

comment ces différents objectifs peuvent être menés de front, s'ils sont compatibles entre eux et ce qu'ils impliquent à chacune de ces échéances.

Une bonne douzaine d'articles de ce projet de loi n'ont ainsi d'autre ambition que de donner des objectifs ou des orientations à l'action de l'État. Des esprits malicieux pourraient peut-être d'ailleurs se demander si l'article 34 de la Constitution ne réserve pas à des lois de programmation – ce que n'est pas ce texte – le soin de déterminer les objectifs de l'action de l'État au sein d'articles non normatifs.

À côté de ces articles, on trouve tout de même des dispositions au caractère normatif plus affirmé : citons par exemple la création de diverses structures ou d'outils pour l'action publique, le changement des modalités de rémunération des producteurs d'énergie ou le régime des concessions hydroélectriques. Sans vouloir critiquer systématiquement ces initiatives, nous aurons l'occasion de vérifier, au travers des articles entrant dans le champ de la saisine pour avis de notre commission, que nombre de ces dispositifs restent très flous. La marge de manœuvre du pouvoir réglementaire est tellement forte que l'on peut parfois vraiment affirmer sans exagérer que le Parlement est écarté d'arbitrages, parfois lourds et visiblement non rendus à ce stade.

Par exemple, je vous lis les principales dispositions de l'article 5 *quater*, qui propose de créer un fonds de garantie pour la rénovation énergétique, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir : « Le fonds de garantie pour la rénovation énergétique a pour objet de faciliter le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements. Ce fonds peut être abondé par toutes ressources dont il peut disposer en application des lois et règlements. (...) Le fonds est administré par un conseil de gestion dont la composition, les modes de désignation des membres et les modalités de fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État. Les modalités d'intervention du fonds sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Ce que l'on ne trouve quasiment nulle part dans ce projet de loi, non plus que dans l'étude d'impact d'ailleurs, ce sont les conséquences financières, budgétaires ou fiscales, des décisions sur lesquelles le Parlement est amené à se prononcer. La « question financière » reste presque toujours virtuelle et semble ne pas être une contrainte aux yeux du Gouvernement. L'étude d'impact contient d'ailleurs quelques « perles » assez révélatrices de cette volonté de mettre sous le tapis l'évaluation financière des décisions à prendre. On y lit ainsi, à propos des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, que « les coûts des dispositifs de soutien étant supportés par les consommateurs finals d'électricité, les mesures prévues n'engendreront pas d'impact sur les finances publiques ». Ou encore, à propos de la création d'un chèque énergie, que « le calage final du dispositif sera arrêté ultérieurement, en particulier en termes de nombre de bénéficiaires cibles, de montant du chèque énergie, et d'identification et répartition des ressources

contribuant à alimenter le dispositif. L'impact économique, budgétaire et financier pourra alors être étudié précisément ». Tout cela est quand même un peu léger, surtout que l'impact en question se chiffrera, sans nul doute, à au moins plusieurs centaines de millions d'euros par an.

Pourtant, en matière énergétique comme ailleurs, l'argent est le « nerf de la guerre », et les belles intentions affichées ne se traduiront pas, à défaut de financements adéquats dont on peine à trouver la trace au sein de la dernière loi de programmation des finances publiques. De plus, la trajectoire qu'a suivie une imposition comme la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ces dernières années montre bien que les conséquences de nos décisions peuvent être très lourdes pour les contribuables.

Venons-en à présent au champ de la saisine de la commission des finances. Au vu de la variété des sujets qu'aborde ce projet de loi et au vu du grand nombre de commissions qui s'en sont saisies pour avis, ce qui est le signe du caractère très transversal des questions énergétiques et environnementales, il m'a semblé nécessaire de focaliser notre attention sur le nombre, relativement limité, de sujets qui intéressent directement notre commission.

Tout d'abord, naturellement, les articles fiscaux. Généralement de portée limitée, ils sont isolés à divers endroits du texte et résultent tous d'amendements d'origine parlementaire introduits par l'Assemblée nationale. Ils concernent, nous le verrons, la taxe de publicité foncière et diverses aides fiscales à l'usage du vélo. Il faudra également évoquer les articles relatifs à la répartition de certaines recettes entre les collectivités territoriales.

Ensuite, les articles dont l'adoption aurait un impact direct sur les charges publiques. Il s'agit de l'article 5 *quater*, relatif au fonds de garantie pour la transition énergétique ; de l'article 13, dont une partie traite d'une nouvelle aide à l'acquisition de véhicules propres ; de l'article 23, qui réforme le soutien à la production électrique d'origine renouvelable et de l'article 60, qui propose la création d'un chèque énergie, appelé à se substituer aux tarifs de première nécessité de l'électricité et du gaz.

La saisine de la commission a également concerné l'encadrement des sociétés de tiers financement, car il s'agit d'un sujet de régulation financière. Elle porte aussi sur le plafonnement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) pour les industriels les plus intensifs, dans une logique de compétitivité industrielle du pays. Elle concerne également l'article proposant la création d'un comité de gestion de la CSPE, vecteur adéquat afin de poser les bases d'une vraie réforme de la contribution elle-même. Enfin, je vous proposerai l'adoption d'un article additionnel.

Avant d'en venir aux amendements, je voudrais dire un mot sur l'esprit qui m'a guidé dans l'examen de ce texte. À titre personnel, je suis très

sensible à l'importance des multiples enjeux de la question énergétique : enjeu écologique ; enjeu d'indépendance nationale ; enjeu de compétitivité et enfin enjeu de pouvoir d'achat pour nos concitoyens.

De ce fait, j'ai souhaité aborder ce projet de loi dans un état d'esprit constructif, dans l'idée d'accepter et, éventuellement, d'améliorer les propositions intéressantes qui pourraient y figurer, quelle que soit leur origine. Il me semble, en revanche, important que le Parlement ne se contente pas d'avaliser de belles pétitions de principe mais sache bien ce qu'il vote, en particulier quand ses choix auront des conséquences fiscales ou financières. C'est pourquoi je vous proposerai de supprimer certaines dispositions, qui me semblaient soit inopportunes, soit d'un trop grand flou. C'est également pourquoi je formulerai plusieurs propositions destinées à mieux cadrer d'autres mesures ou à renforcer le contrôle du Parlement sur des dispositifs potentiellement coûteux pour les finances publiques. J'en resterai là pour l'instant. L'examen des amendements que je vous proposerai nous permettra, je le pense, d'entrer plus en profondeur sur le fond de la plupart des sujets dont la commission s'est saisie.

M. Marc Laménie. – L'article 31 du projet de loi porte sur l'information des citoyens concernant la sécurité nucléaire. En tant que président d'une commission locale d'information, je souhaiterais savoir quels sont les moyens supplémentaires prévus pour ces commissions et pour l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

M. Roger Karoutchi. – Hier, lors de ses vœux aux Corps constitués, le président de la République indiquait son souhait de « mieux légiférer ». Pour ce faire, il faudrait avant tout mettre un terme à la loi « bavarde ». Sincèrement, un texte de 160 pages tel que ce projet de loi, dont le nombre d'articles a été quasiment multiplié par trois à l'Assemblée nationale... C'est l'inverse de ce que nous devrions faire pour mieux légiférer ! Un projet de loi aussi long pousse à de nombreux amendements, ce qui risque d'aboutir à un texte « bavard » et inapplicable. Il aurait fallu des dispositions plus précises, moins incantatoires et faisant l'objet d'un réel cadrage financier.

M. Michel Bouvard. – Trois aspects doivent mobiliser notre attention concernant ce projet de loi. Tout d'abord, la compétitivité de nos industries électro-intensives, qui emploient des centaines de milliers de personnes et pour lesquelles une certaine stabilité de la réglementation est nécessaire, tout en évitant de créer des problèmes d'articulation avec les règles européennes. La commission des finances de l'Assemblée nationale, alors présidée par Pierre Méhaignerie, s'était d'ailleurs intéressée de près à ce sujet à l'occasion de la loi de 2006 relative au secteur de l'énergie.

Le deuxième sujet qui doit retenir notre attention est celui du renouvellement des concessions des installations hydroélectriques. La Cour des comptes a bien souligné, dans l'un de ses rapports, la perte qu'avaient entraînée, pour les collectivités territoriales, les retards dans le

renouvellement des concessions. Il conviendra également d'articuler ces dispositions avec le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le troisième point de vigilance concerne la taxation. Il existe actuellement un certain nombre de petites taxes, concernant par exemple le stockage de l'énergie issue de centrales hydrauliques, qu'il conviendrait de supprimer. Je proposerai des amendements en ce sens.

M. Jean-Claude Requier. – Je souhaiterais savoir quels sont les effets sur la CSPE des mesures de ce projet de loi. La forte augmentation de la CSPE est en effet un exemple de la dérive de nos finances publiques.

M. Gérard Longuet. – Je partage pleinement le point de vue exprimé par mon collègue Roger Karoutchi. Je me demande d'ailleurs, compte tenu de la longueur de ce texte, combien d'heures nous entendons consacrer à son examen en séance publique.

M. Dominique de Legge. – Je m'interroge, non sans inquiétude, à propos des divers objectifs prévus à l'article 1^{er} du projet de loi. S'agissant des autres articles du texte, comment les articuler avec le « choc de simplification » annoncé par le Président de la République ? Par exemple, l'article 4 *bis* met en place un carnet numérique de suivi et d'entretien du logement pour tous immeubles privés à usage d'habitation. Comment cette disposition sera-t-elle contrôlée ? Dans un autre ordre d'idée, l'article 5 relatif à la performance énergétique des bâtiments énumère toute une série de règles devant être déterminées par décret en Conseil d'État. Est-ce vraiment utile ? Revenons à des principes simples de séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

M. André Gattolin. – Je partage certaines des critiques exprimées par mes collègues sur ce texte, dont le caractère est parfois trop « bavard ». Concernant le financement de la transition énergétique, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ségolène Royal, a annoncé en juillet dernier un plan de 10 milliards d'euros sur trois ans. Or la transition énergétique nécessiterait au moins 20 milliards d'euros par an. Je reconnais que les acteurs privés ont un rôle à jouer et je suis persuadé que nous ne pourrions pas avancer sans eux. Mais il y a un manque de moyens opérationnels prévus par les pouvoirs publics et de nombreux zones de flou dans ce projet de loi. Or, je rappelle que les niches fiscales « anti-écologiques » représentent chaque année environ 20 milliards d'euros.

M. Alain Houpert. – Comme mes collègues Roger Karoutchi et Gérard Longuet, je considère que ce projet de loi est à la fois trop long et imprécis. Il pose également la question de la mise aux normes des bâtiments. On ne donne pas assez de temps de réflexion aux élus en la matière.

Mme Fabienne Keller. – Je déplore la faible clarté des objectifs qui sont présentés dans ce projet de loi, qui multiplie les horizons temporels. Ce manque de clarté est dommageable à la fois pour la bonne compréhension

des citoyens mais également pour leur adhésion au projet de transition énergétique. La loi est très bavarde et confuse, et ne permet malheureusement pas de susciter une telle adhésion pourtant nécessaire.

J'aimerais faire deux remarques d'ordre politique. Premièrement, s'agissant des objectifs glissants que l'on retrouve dans le texte. L'article 3 AA du projet de loi par exemple mentionne celui de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017. Or il s'agit d'un objectif qui a déjà été annoncé à trois reprises et qui n'a jamais été tenu. Cela donne le sentiment général d'une certaine confusion. Deuxièmement, nous connaissons un changement de contexte lié à la baisse des prix du pétrole, qui se traduit par une difficulté de mise en œuvre de la stratégie de développement des énergies renouvelables et d'investissement dans les économies d'énergie.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je rejoins mes collègues sur le constat que cette loi est bavarde et floue. Je m'interroge sur le champ de la saisine de la commission des finances : une saisine est-elle prévue sur l'article 1^{er} du projet de loi ? J'estime que nous devrions intervenir sur cet article qui porte sur les objectifs de la politique énergétique nationale car ses conséquences financières sont énormes. La commission des finances doit prendre position sur cette question.

M. Éric Doligé. – Le texte du Gouvernement a été multiplié par deux ou par trois à l'issue de son passage à l'Assemblée nationale. Si l'on prend l'article 19 par exemple, il a été assorti d'un article 19 bis A, 19 bis B, 19 bis C, 19 ter, 19 quater, 19 quinquies...

Par ailleurs, ce projet de loi ne comporte aucune analyse financière de son impact ni aucune analyse de ses conséquences pour l'emploi. On dit que l'économie verte permettra la création de millions d'emplois. Mais cela reste encore très incertain. Au contraire, on sait les emplois que l'on va détruire dans un délai court. L'interdiction de tel ou tel produit va conduire à des suppressions d'emplois immédiates. On est donc en pleine contradiction avec les annonces qui sont faites.

M. Éric Bocquet. – Il faut responsabiliser les échelons locaux et poser la question des moyens accordés aux collectivités pour accompagner la transition énergétique. Compte tenu de leurs finances contraintes, il est nécessaire de trouver des moyens spécifiques à allouer aux collectivités, notamment pour leur permettre d'avancer sur l'isolation thermique des bâtiments. De telles dispositions figurent-elles dans le projet de loi ?

Par ailleurs, l'étude d'impact annexée au projet de loi comporte-t-elle un bilan des dix dernières années de dérèglementation du marché de l'électricité et ses conséquences sur le prix de l'énergie ?

M. Pierre Jarlier. – Une question importante me paraît être celle du développement des énergies renouvelables et des conditions d'installation des parcs éoliens et des champs solaires. En effet, il n'y a actuellement pas

de régulation de ces installations, qui posent pourtant des problèmes de compatibilité avec les enjeux de protection des sites ou d'attrait touristique. Les collectivités ne sont pas acteurs dans ce processus. On implante des parcs éoliens sans tenir compte de leur avis, et cela ne leur rapporte rien ou peu. D'ailleurs, le montant de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est bien inférieur aux sommes que rapportait la taxe professionnelle s'agissant des activités dans le secteur de l'énergie. Les collectivités ne bénéficient donc pas des retombées économiques de ces installations, qui sont pourtant très rentables puisque leur amortissement est réalisé sur une période de six ou sept ans.

M. Michel Canevet. – Je note une inflation normative très substantielle suite à l'examen du texte par l'Assemblée nationale, avec des ajouts qui sont superflus. Par exemple l'article 22 *bis* B prévoit que le maire ou que le président de l'établissement public de coopération intercommunale présentent un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets. Mais on le fait déjà !

J'ai deux interrogations principales s'agissant de ce texte. Premièrement, sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), l'article 5 *bis* C prévoit la possibilité de les moduler de 3,10 % à 4,50 % pour les immeubles d'habitation satisfaisant à des critères de performance énergétique. Y a-t-il une évaluation des effets d'une telle modulation des DMTO sur l'objectif poursuivi ? Deuxièmement, concernant l'objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements prévu par l'article 3 AA : pourquoi cet objectif est-il repoussé à après 2017 ?

M. Bernard Lalande. – Notre pays fait face à deux révolutions majeures : la révolution numérique et la transition énergétique, qui constitue une véritable révolution industrielle. Ce projet de loi est certes complexe mais il fixe un cadre à la transition énergétique et il permet de répondre aux risques industriels qu'elle peut susciter. Le « bavardage » de la loi est parfois nécessaire pour lui donner du corps ! C'est le rôle du travail parlementaire que de contrôler et d'amender les objectifs et les dispositions du texte.

M. Philippe Dallier. – La question de l'avenir de la filière nucléaire se pose, de même que celle des intentions du Gouvernement en la matière. Or on ne peut pas se prononcer sur cette question tant qu'on ne sait pas quels moyens financiers seront nécessaires pour mettre en œuvre tel ou tel scénario. En effet, arrêter des réacteurs, tout comme prolonger leur durée de vie, a un coût. On n'est donc pas capable de mesurer les conséquences financières des décisions à prendre. La commission des finances ne pourrait-elle pas lancer un travail sur ce sujet compte tenu de ces enjeux considérables ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis – C'est l'objet de l'amendement n° 1 qui sera examiné tout à l'heure.

M. François Patriat. – Je me souviens des débats lors du Grenelle de l’environnement. Tout le monde a alors voté, parfois avec un certain enthousiasme, les objectifs ainsi que les divers dispositifs proposés, sans s’intéresser au coût de ces mesures. Aujourd’hui, l’état d’esprit semble avoir changé, ce qui ne doit pas nous empêcher d’avancer.

Par ailleurs, s’agissant du rôle des collectivités territoriales, j’observe que lors de la mise en place des territoires à énergie positive, les régions sont intervenues en dehors de leurs compétences et ont participé au financement de la rénovation énergétique. Certaines collectivités et syndicats ont directement financé des travaux de rénovation. Pour arriver à l’objectif de 20 % d’économies d’énergie en 2020, il est nécessaire d’avoir des outils permettant d’encourager cette rénovation.

M. Jacques Genest. – Cette loi, qui résulte d’un accord politique avec les écologistes, est bavarde et basée sur une idéologie ringarde. Combien d’emplois va-t-elle détruire ?

M. François Patriat. – De quels emplois parlez-vous ?

M. Jacques Genest. – L’article 19 *bis* A, par exemple, vise à supprimer les fourchettes en plastique. C’est ridicule et dangereux pour l’économie ! Le résultat sera de supprimer des emplois dans les entreprises fabriquant des matières plastiques.

M. André Gattolin. – Il y a des matières biosourcées !

M. Jacques Genest. – Je ne pense pas que cela soit sérieux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec ce projet de loi, nous devons nous concentrer sur les vrais enjeux comme, par exemple, l’arrêt d’au moins vingt-deux réacteurs nucléaires qui semble découler de la réduction de la part du nucléaire dans la production d’électricité, mais qui n’a pas été provisionné. Le premier amendement du rapporteur traite d’ailleurs de ce sujet.

Ce projet de loi traite de sujets d’importance inégale, sans même parler des pétitions de principe.

Nous devons également veiller à ce que la loi ait une portée normative. Nous ne disposons pas d’étude d’impact sérieuse pour nous orienter dans nos choix.

De plus, comme je l’ai observé lors de l’examen du projet de loi de finances, il nous est loisible de traiter de la question de la taxe de balayage qui ne concerne que deux communes, mais nous ne sommes pas en mesure de fixer les taux de la CSPE, qui est pourtant un impôt à fort rendement.

Pour ma part, j’estime que les principaux enjeux sont la compétitivité de la France et l’avenir de la filière nucléaire. Enfin, l’explosion de la CSPE au cours de ces dernières années doit interpeller au premier chef notre commission des finances.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Il est important de prendre un temps d'explication car beaucoup d'inquiétudes se sont exprimées. Je dois souligner à nouveau le manque d'éléments patents et tangible contenus dans l'étude d'impact, ce qui a justifié mon premier amendement.

Pour répondre à Michel Canevet, la possibilité de fixer le taux des DMTO à 4,50 % est devenue pérenne depuis la dernière loi de finances.

Je confirme à Éric Bocquet, mais j'ai cru comprendre que la réponse était dans la question, qu'il n'y aura pas de moyens nouveaux pour les collectivités...

Je suis d'accord avec Pierre Jarlier pour dire qu'il existe une confusion entre les textes, en particulier sur l'éolien. Néanmoins, nous devons faire attention à ce que l'implantation des champs éoliens ne devienne pas une demande permanente et récurrente dans les territoires. Vous avez parlé de la protection des paysages et nous devons y veiller.

Le fonctionnement naturel de l'économie veut qu'elle crée et qu'elle détruise des emplois. En ce moment, ce mode de fonctionnement est anormal ou pervers puisque le nombre de destructions est supérieur au nombre de créations. La loi que nous votons ne doit pas alimenter ce cercle vicieux.

Dominique de Legge a évoqué le choc de simplification. Nous en sommes loin puisque nous créons à nouveau des « comités théodules ».

Plusieurs d'entre vous ont également fait part de préoccupations sur les excès en termes de travaux de rénovation. Il existe cependant une marge entre les passoires thermiques et les bâtiments passifs.

Michel Bouvard a évoqué les sites industriels électro-intensifs. L'article 43, dont la commission s'est saisie, vis à améliorer leur compétitivité au travers d'une possibilité donnée à la CRE de moduler à la baisse leur tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

Sur la part du financement en provenance des régions, je pourrais en reparler quand nous examinerons l'article relatif aux sociétés de tiers-financement.

J'indique à Marie-Hélène Des Esgaulx que si mon rapport ne porte pas directement sur l'article 1^{er}, mon premier amendement est relatif à l'un des objectifs fixés par cet article.

Enfin, François Patriat nous a appelés au pragmatisme en préférant voir le verre à moitié plein plutôt qu'à moitié vide. Comme souvent, c'est une question de point de vue.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Mme Michèle André, présidente. – Nous allons maintenant passer à l'examen des amendements.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1 vise à ce que nous puissions disposer d'éléments financiers précis sur la diminution à 50 % de la part de l'électricité d'origine nucléaire dans le mix énergétique d'ici 2025.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 2 vise à supprimer l'article 5 bis C qui instaure une modulation optionnelle des DMTO selon que l'immeuble vendu satisfait ou non à des critères de performance énergétique.

M. Jean Germain. – Cet amendement est curieux par rapport à la grille d'analyse traditionnelle du Sénat sur ces sujets. La modulation est une possibilité que le conseil général est libre d'appliquer ou non. La liberté locale a toute sa place dans ce dispositif.

M. Éric Doligé. – Quand elle n'est pas bavarde, cette loi formule des vœux pieux. La plupart des départements sont déjà au taux plafond pour les DMTO. Les départements ayant la possibilité de les augmenter l'ont fait. Compte tenu de toutes les charges que les conseils généraux sont aujourd'hui dans l'incapacité de financer, ils ont utilisé la possibilité offerte d'augmenter ces droits. L'orientation de cet article ne me paraît pas la bonne.

M. Jean-Claude Requier. – Pouvez-vous me confirmer que, si cet article est adopté, on devra distinguer deux catégories d'immeubles en fonction des critères de performances énergétique qu'ils remplissent ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Oui, tout à fait.

M. Albéric de Montgolfier. – Je suis bien évidemment pour la liberté locale. Les conseils généraux n'ont aucune obligation d'appliquer le taux maximal. L'article introduit une possibilité de modulation, mais l'administration fiscale sera incapable de vérifier si l'habitation satisfait ou non aux critères de performance énergétique, qui ne sont d'ailleurs pas définis.

En matière fiscale, la loi doit être lisible et ne pas donner lieu, comme c'est le cas ici, à une complexité d'interprétation. Il n'y a pas de définition précise de la « performance énergétique ».

M. Francis Delattre. – Sur les DMTO, il faut voir plus loin que les seuls problèmes de taux. Aujourd'hui, des mobilités, y compris professionnelles, sont entravées parce que les DMTO sont trop élevés. Cela participe aussi de la rigidification du marché du travail.

M. Michel Bouvard. – Je partage totalement la position du rapporteur général. Cet article conduit à déléguer à des sociétés de

diagnostic thermique la définition de l'assiette fiscale des départements. Or, nous savons bien que ces diagnostics diffèrent souvent d'une entreprise à l'autre. Une telle mesure ne me paraît pas recevable au regard des principes républicains.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 3 vise à supprimer l'article 5 *quater*, à titre conservatoire, faute de disposer de certaines précisions indispensables.

Cet article, inséré à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, a pour objet de créer un fonds de garantie pour la rénovation énergétique des logements. Sur le fond, l'objectif de favoriser l'emprunt des particuliers et des copropriétés afin de procéder à des travaux tendant à améliorer la rénovation énergétique des logements ne peut être que partagé.

Pourtant, à ce jour les dispositions de l'article créant ce fonds de garantie paraissent encore insuffisamment précises pour permettre au législateur d'adopter le dispositif proposé en l'état. Du point de vue financier, les besoins du fonds de garantie sont flous. Ils pourraient s'avérer limités si celui-ci couvrait uniquement le développement du micro-crédit pour les foyers les plus modestes ainsi que les copropriétés, mais rien ne semble, à ce stade, clairement établi. En outre, le projet de loi n'apporte pas de précision sur la manière dont sera assuré l'équilibre financier du fonds, ni même sur les moyens qui lui seront consacrés.

Cet amendement de suppression, qui se veut un amendement d'appel, tire les conséquences du fait que nous manquons de garanties et que les auditions que nous avons menées ne nous ont pas rassurés sur l'état d'avancement des travaux, loin de là.

M. Claude Raynal. – Je crois, pour ma part, qu'il faut adopter ce principe de création d'un fonds de garantie, qui sera favorable à l'emprunt des particuliers en matière de rénovation énergétique, quand bien même tous les détails de financement du fonds ne seraient pas d'ores et déjà fixés. Il s'agit de faire de la pédagogie et d'envoyer un signal montrant que nous souhaitons et soutenons la mise en œuvre de ce fonds de garantie.

M. François Marc. – Vous vous interrogez, monsieur le rapporteur, sur le flou relatif aux financements du fonds. Ils se mettront en place de façon progressive. La question n'est pas tant aujourd'hui de trancher les moindres détails du fonctionnement du fonds que de créer un sentiment de sécurité chez les acteurs de la transition énergétique.

Le débat est ouvert quant à l'opportunité de conserver une base législative au dispositif. Il me semble qu'il faut conserver le principe de création de ce fonds de garantie dans la loi. Il complétera utilement les dispositifs déjà prévus dans le cadre de l'Agence nationale de l'habitat

(ANAH), et on peut espérer qu'il permettra d'intégrer encore davantage les personnes aux revenus modestes dans la rénovation énergétique.

Je vous rejoins donc sur la nécessité de mieux préciser les ressources du fonds, mais je pense préférable de poser le principe de sa création et de laisser les financements se préciser de façon progressive. C'est pourquoi je suis opposé à cet amendement.

M. Francis Delattre. – Je voudrais souligner les enjeux attachés à la création de ce fonds, en particulier pour les copropriétés modestes. En effet, si après bilan énergétique une rénovation s'avère nécessaire, de nombreuses possibilités d'accompagnement financier existent pour les logements sociaux, nous le savons bien. Mais dans le cas de copropriétés dont tous les habitants n'ont pas fini de rembourser les prêts contractés pour acquérir le bien, par exemple, ou dont les propriétaires perçoivent un revenu modeste, la rénovation énergétique se heurte à d'importantes difficultés du fait du manque de moyens financiers. L'hétérogénéité des situations des différents copropriétaires peut ainsi constituer un frein réel à la rénovation énergétique de l'immeuble.

Ce fonds de garantie pourrait contribuer à résoudre le problème, notamment s'il fonctionne en lien avec les banques : au niveau local, nous connaissons déjà des exemples pour lesquels la garantie d'une collectivité territoriale a permis à des particuliers d'obtenir des prêts dans de bonnes conditions.

M. Pierre Jarlier. – Il me semble que c'est un geste très lourd que de supprimer l'article. Ce fonds de garantie constitue un début de réponse aux problèmes que nous constatons tous dans nos territoires, en particulier dans les zones rurales. La précarité énergétique touche d'abord ceux qui ont le moins de moyens – un fonds de garantie les aiderait à obtenir des emprunts.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je souhaite tout d'abord rappeler que je partage largement les points de vue exprimés quant à l'opportunité de la création d'un tel fonds : sur le principe, je pense pouvoir affirmer que nous sommes tous d'accord.

La signification de mon amendement ne se situe pas sur ce plan, mais sur celui de la maturité du dispositif : aujourd'hui, rien n'est précisé quant aux modalités de financement et de fonctionnement de ce fonds de garantie. Souhaitons-nous voter un texte alors que nous n'avons à ce jour pas la moindre idée de la façon dont il sera mis en œuvre ? J'ai mené de nombreuses auditions avec des acteurs du secteur : personne n'est au clair quant à ce fonds de garantie, aucune piste n'est encore dégagée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'accès du plus grand nombre aux travaux de rénovation énergétique constitue un vrai sujet, et la création d'un fonds de garantie fait partie des solutions qui doivent être abordées.

Mais je rejoins le rapporteur sur la nécessité de précisions supplémentaires : nous ne pouvons voter une loi si sa valeur n'est qu'incantatoire !

M. Francis Delattre. – Les détails appartiennent au domaine du règlement !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Certes, l'amendement sous sa forme actuelle peut apparaître un peu radical, mais comme le rapporteur l'a précisé, il n'est présenté qu'à titre conservatoire, dans l'attente de précisions qui ne sauraient tarder.

M. Jean Germain. – Nos différentes positions sur cet amendement ne relèvent pas seulement de débats internes à notre commission, mais font écho à des questionnements sur le fonctionnement du Sénat lui-même : notre président Larcher n'a-t-il pas indiqué vouloir ouvrir le Sénat et lui faire dépasser une opposition systématique aux positions de l'Assemblée nationale ?

La suppression me semble une position par trop radicale – sur le plan sociétal, entendons-nous bien, car je ne qualifierai pas cette position de radicale dans le sens politique du terme. Elle n'envoie pas le bon signal aux citoyens.

M. Daniel Raoul. – Je serais quant à moi favorable à un amendement plus restreint, qui viserait à préciser le septième alinéa de l'article, c'est-à-dire la partie du texte directement liée aux financements.

Il est vrai que la question de l'abondement du fonds doit être traitée avec le plus grand sérieux : on a vu sous la majorité précédente les difficultés rencontrées pour trouver des financements pérennes au fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT).

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Notre prudence à ce sujet est d'autant plus nécessaire que le contexte actuel n'est pas simple sur le plan budgétaire, de nouvelles priorités, relatives à la défense et à la sécurité, ayant été fixées par le Président de la République.

À la lumière de nos discussions, je retire cet amendement afin de le retravailler : il s'agit de préciser sa portée.

L'amendement n° 3 est retiré.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 13 apporte une précision sur le contenu du décret prévu à l'article 6 du projet de loi, en indiquant explicitement qu'il fixe les ratios prudentiels (ratios de solvabilité et de liquidité, dits de « Bâle III ») applicables aux sociétés de tiers financement.

Le présent amendement prévoit également que le décret sera pris en Conseil d'État. L'Assemblée nationale avait supprimé la mention du Conseil d'État afin que la publication du décret intervienne au plus vite après la

promulgation de la loi, mais il est habituel que le Gouvernement consulte le Conseil d'État sur les sujets relatifs aux régimes pruden­tiels d'établissements financiers. En outre, cette consultation ne devrait pas allonger substantiellement les délais de publication de l'acte et apporte une plus grande sécurité juridique.

M. Daniel Raoul. – J'aimerais entendre l'avis du rapporteur sur le développement potentiel des tiers investisseurs : s'agit-il, selon lui, d'un dispositif ayant réellement vocation à s'accroître ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Pour ce qui concerne les copropriétés, je pense en effet que le dispositif dit du « tiers investisseur » est pertinent et sera amené à se développer. Pour les autres cas éventuellement concernés, mon avis est beaucoup plus réservé.

L'amendement n° 13 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 4 vise à supprimer l'article 9 bis A, qui crée une réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent gratuitement à disposition de leurs salariés une flotte de vélos.

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement. De fait, on peut douter de l'efficacité d'une nouvelle dépense fiscale pour inciter les entreprises à se doter d'une flotte de vélos, ce qui ne veut d'ailleurs pas dire que les salariés les utiliseront. L'utilisation du vélo comme mode de déplacement dépend en effet de la distance entre le domicile et le lieu de travail, mais aussi de la présence d'infrastructures *ad hoc*, comme des pistes cyclables.

Le vélo sert donc principalement à des déplacements intra-urbains. Or les salariés peuvent déjà se faire rembourser par leurs employeurs une partie de leur abonnement à un service de type Vélib' : la création de cette dépense fiscale apparaît ainsi inopportune et je propose donc la suppression de l'article

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je suis en accord avec le rapporteur et je tiens par ailleurs à marquer mon étonnement devant le peu de dispositions consacrées aux transports dans ce texte pourtant consacré à la transition énergétique. C'est très surprenant !

M. Jean-Claude Requier. – C'est un texte parisien !

Mme Fabienne Keller. – Les arguments soulevés pour écarter d'emblée la possibilité ouverte par le texte me semblent un peu légers : le vélo n'est pas qu'un mode de déplacement urbain, et ce dispositif encouragerait les entreprises à prêter davantage d'attention à la façon dont leurs employés effectuent le voyage de leur domicile jusqu'à leur travail. Des études ont mis en évidence les effets positifs de la marche ou du vélo comme modes de locomotion. Ne prenons pas à la légère un sujet tel que celui-ci.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 5 vise également à supprimer l'article auquel il s'applique : l'article 13 *bis* créerait en effet une indemnité kilométrique « vélo », sur le modèle de l'indemnité kilométrique carburant, qui bénéficierait d'exonérations sociales et fiscales.

Il s'agit d'une proposition du Plan d'actions pour les mobilités actives du 5 mars 2014. Le Plan d'actions pour les mobilités actives avait estimé le coût de cette mesure à 110 millions d'euros et les bénéfices en termes de santé publique à 35 millions d'euros. Avant toute décision, il conviendrait qu'un chiffrage plus précis puisse être réalisé et transmis au Parlement.

M. Daniel Raoul. – En poursuivant dans cette voie, ne pourrait-on pas imaginer une indemnité kilométrique pour la marche à pied ?

De façon plus sérieuse, je suis en accord avec le rapporteur sur ce dispositif.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Les deux amendements suivants concernent la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (DSR). Cette fraction « péréquation » représente environ 500 millions d'euros. Elle est divisée en quatre parts, chacune d'entre elles étant répartie entre les communes éligibles en fonction de critères spécifiques : le potentiel financier par habitant, le potentiel financier par hectare, le nombre d'enfants de trois à seize ans ou la longueur de voirie.

Ce sont ainsi 30 % de la fraction qui sont répartis en fonction de la longueur de voirie classée dans le domaine public communal.

Les articles 22 *septies* A et 22 *septies* du projet de loi prévoient de modifier la répartition de cette part.

L'article 22 *septies* A prévoit que 15 %, et non plus 30 %, de la fraction « péréquation » serait répartie en fonction de la longueur de voirie, et il crée une nouvelle part de 15 % répartie en fonction « du nombre de points lumineux non éclairés pendant au moins cinq heures par nuit ».

L'article 22 *septies* prévoit quant à lui de doubler la longueur de voirie prise en compte dans la répartition « pour les communes pratiquant une réduction d'au moins 50 % du volume de leur éclairage public ».

Ces deux articles visent donc à inciter financièrement les communes à réduire leur éclairage public et leur consommation d'électricité. Je ne suis pas favorable à la multiplication de telles incitations, surtout que les communes, qui font face à une baisse drastique de leurs dotations, doivent déjà réduire leurs dépenses en maîtrisant leur consommation d'énergie.

Je souligne en outre que cette incitation serait financée par les communes éligibles elles-mêmes, car il s'agit d'une enveloppe.

S'agissant des points lumineux non éclairés, la mise en œuvre opérationnelle est difficile et nous pouvons faire confiance aux maires pour déterminer la meilleure solution pour proposer un éclairage économe et garantissant la sécurité de chacun. De plus, si on va au bout de la logique, ceux qui souhaiteraient maximiser cette recette seraient incités à multiplier les points lumineux sans les utiliser.

En ce qui concerne l'incitation à réduire le volume d'éclairage public, elle est défavorable aux communes ayant déjà engagé d'importants efforts en la matière (puisqu'elles ne pourraient pas réduire de nouveau de 50 % leur volume d'éclairage). Par ailleurs, une réduction se mesure à partir d'un point de départ ; or, celui-ci n'est pas précisé...

Voilà les raisons qui me conduisent à vous proposer ces deux amendements de suppression.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis favorable à cet amendement, pour trois principales raisons. Le dispositif en question est pris sur la dotation de solidarité rurale (DSR) et réduirait la part répartie en fonction de la voirie. Ensuite, il est difficilement contrôlable. En effet, les bonnes intentions sont parfois difficilement applicables. Enfin, dans mon département, c'est la préfecture qui a exigé l'éclairage de nuit dans certaines zones pour améliorer la sécurité.

M. Daniel Raoul. – Souvent, c'est la préfecture qui l'exige, notamment pour les intersections !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je crois donc qu'en la matière, il vaut mieux laisser la liberté locale définir les règles, en fonction des circonstances.

M. Pierre Jarlier. – Je suis d'accord avec l'objectif du dispositif, mais comment pourra-t-on compter les points lumineux ? Cherche-t-on vraiment la simplification ? Par ailleurs, une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est en cours et je crois que c'est dans ce cadre-là que ces débats-là doivent être abordés. Je suis donc favorable à l'amendement.

M. Marc Laménie. – Cet article est l'un des nombreux articles nouveaux introduits par cette loi. Il sera très difficile de compter les points lumineux. En outre, l'éclairage public a un coût. Par ailleurs, la gestion de cet éclairage est de plus en plus complexe. L'amendement est donc un amendement de bon sens.

M. Michel Canevet. – Je partage le souhait de supprimer cet article. Avec ce dispositif, les collectivités ayant fait un effort d'investissement en faveur de la sécurité ou des feux ou lampadaires éclairés grâce au photovoltaïque seraient pénalisées.

L'amendement n° 6 est adopté.

L'amendement n° 7 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – L'article 23 prévoit actuellement la possibilité de prolonger le soutien d'une installation de production d'énergies renouvelables ayant bénéficié d'un contrat d'obligation d'achat par un complément de rémunération, à condition que soit réalisé un nouveau « programme d'investissement ».

Une condition semblable avait été introduite par la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME) pour le renouvellement des contrats d'obligation d'achat des petites installations hydroélectriques. Or, il semblerait que cette condition de réalisation d'un programme d'investissement ait été appréciée de façon assez souple, permettant aux investisseurs de réaliser des retours sur investissements importants.

Lors des auditions réalisées dans le cadre de la préparation de cet avis, la commission de régulation de l'énergie (CRE) a indiqué qu'elle craignait que les nouveaux investissements réalisés ne soient pas suffisamment substantiels pour justifier une prolongation du soutien de certaines installations par le mécanisme de complément de prix.

Aussi apparaît-il préférable d'écarter toute possibilité de prolongement du soutien via l'obligation d'achat – censé avoir permis de rentabiliser l'investissement – par un contrat de complément de rémunération.

M. Jean Germain. – C'est un sujet important, qui pose la question des tarifs de l'électricité. Je partage la réflexion de notre collègue Pierre Jarlier sur les champs d'éoliennes. Leur développement est très anarchique et, en termes environnementaux, ce sont des milliers de mètres cubes de béton qui devront être démantelés. L'amendement soulève donc une question, mais il est nécessaire d'analyser davantage.

À cet égard, je voudrais signaler qu'avec un objectif réaffirmé par la ministre de 50 % d'énergie nucléaire, cela montre bien que nous ne sommes pas contre le nucléaire, mais contre le tout-nucléaire. Je crois qu'il faut préserver à la fois notre savoir-faire et notre sécurité énergétique.

M. Pierre Jarlier. – Nous connaissons les avantages dont bénéficient les investisseurs et les exploitants des éoliennes. Mais il faudrait également penser aux collectivités locales sur le territoire desquelles elles sont implantées... Je suis favorable à la mesure proposée par le rapporteur.

M. Yannick Botrel. – Je suis d'accord avec Jean Germain sur le constat, mais dans certaines régions dont la mienne, les éoliennes représentent une ressource intéressante pour les collectivités, notamment les petites communes. Cela dit, il est vrai que certains investisseurs ont pu bénéficier d'un effet d'aubaine injustifié.

M. François Patriat. – Je voudrais nuancer les interventions précédentes. L'on souhaite atteindre 20 % d'énergies renouvelables. Dans la

région que je préside, nous n'avons que deux sources potentielles : le bois et le vent. S'agissant du vent, cela représente deux milliards d'euros d'investissement sur plusieurs années, des centaines d'emplois et 15 millions d'euros de recettes pour les collectivités, finançant par exemple la politique de la petite enfance de l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En outre, les éoliennes peuvent être intégralement recyclées à l'issue de leur démantèlement.

M. Pierre Jarlier. – Je voudrais préciser que je ne suis pas anti-éolien. Il faut simplement essayer de réguler...

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – ... et d'éviter le surprofit !

M. Pierre Jarlier. – Tout à fait ! Par ailleurs, pour certaines collectivités, les ressources liées à l'éolien sont très faibles.

M. Alain Houpert. – Je crois que l'important est moins les ressources fiscales que l'énergie que les éoliennes peuvent nous apporter. Or, elles produisent l'énergie par intermittence : le problème, c'est donc le stockage de l'énergie.

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à harmoniser la durée des contrats de complément de rémunération, qui devrait ne pas dépasser vingt ans en métropole et vingt-cinq ans dans les départements d'outre-mer.

M. Daniel Raoul. – Pourquoi cette durée de vingt-cinq ans en outre-mer ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – De telles durées existent déjà pour certaines filières ultramarines très spécifiques s'agissant des contrats d'obligation d'achat.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cet amendement a pour objet de procéder à une refonte de la CSPE autour de deux principes. Il s'agit, d'une part, de resserrer le champ des charges que finance la contribution sur le seul surcoût dû à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables (ENR). Ces évolutions permettent en outre de renforcer la compatibilité de la CSPE avec le droit communautaire. Il s'agit, d'autre part, de rendre le fonctionnement de cet impôt plus transparent et démocratique, en fixant dans la loi son taux ainsi que le plafond du montant des charges compensées. Le produit de la CSPE dépasse celui de l'impôt de solidarité sur la fortune : est-il normal que sa fixation relève d'une autorité administrative ? C'est pourquoi je propose que soient fixés dans la loi le niveau des contributions et un plafond annuel d'achat d'électricité par filière, ce qui permettrait au Parlement de faire la balance entre ces deux exigences.

M. Maurice Vincent. – Je suis d'accord avec l'idée de confier au Parlement le pouvoir de voter une telle contribution. En revanche, je suis plus gêné, non seulement par la complexité de l'amendement qui rend difficile son analyse, mais surtout par l'amendement de conséquence qui suit, sur le chèque énergie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement qui nous est présenté est un amendement complet. Le problème de la CSPE est d'être un impôt qui augmente mécaniquement, du fait de facteurs extérieurs, dès lors qu'est installée une nouvelle source d'énergie renouvelable. Par ailleurs, je partage le principe selon lequel c'est au Parlement de fixer l'impôt. Cet amendement permet de poser ce débat.

M. André Gattolin. – Je suis très gêné par cet amendement. Je voudrais vous rappeler que les lacunes du contrôle parlementaire sur la CSPE sont à mettre en regard de l'absence totale de contrôle sur l'énergie nucléaire depuis quarante ans : je rappelle les difficultés qu'a eues la commission d'enquête sur le coût de l'électricité pour obtenir des informations. Le coût du démantèlement des centrales est également sous-évalué en France. Je crois donc que nous nous concentrons sur la paille, alors que nous nous prenons la poutre en plein visage depuis de nombreuses années ! Par ailleurs, je ne suis pas favorable à votre proposition s'agissant du chèque énergie et des tarifs sociaux, qui sont des éléments essentiels.

M. Daniel Raoul. – Je suis quant à moi plutôt réticent, par principe, aux autorités administratives, qui sont une manière pour le Gouvernement de se défaire des responsabilités qui sont normalement les siennes. À mon sens, la CSPE devrait être votée en loi de finances. Par ailleurs, je vois au sein de cet article 50 que l'on crée un comité de gestion : quelle est son articulation avec la CRE ? Où est la simplification ?

S'agissant de votre amendement, je le vois comme un amendement d'appel car, au regard de sa complexité, il aurait nécessité une étude d'impact.

M. Jean Germain. – Je rejoins Daniel Raoul : en l'état, nous ne pouvons voter un tel amendement qui est tellement précis qu'il présente les mêmes inconvénients que certains des articles du projet de loi. En tout cas, je partage avec le rapporteur l'idée que le Parlement ne peut plus ne pas regarder la CSPE. Pour répondre à André Gattolin sur le nucléaire, je crois que l'adage latin « *nemo auditur* » doit s'appliquer ! Ce n'est pas parce que des erreurs ont été commises qu'il faut les répéter.

Par ailleurs, je regrette que vous établissiez un lien trop direct entre votre amendement et celui qui suit, sur le chèque énergie.

L'amendement n° 10 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cet amendement a pour objet d'exclure le chèque énergie des charges de service public

compensées par la CSPE et la contribution au tarif social de solidarité du gaz (CTSS). Il s'agit d'un amendement de conséquence avec le précédent.

Comme je l'ai déjà indiqué, le resserrement de la CSPE sur le seul soutien à la production d'électricité de sources renouvelables apparaît plus conforme au droit de l'Union européenne. Au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la possibilité de financer une aide sociale telle que le chèque énergie par la CSPE et la CTSS soulève certaines interrogations. Un tel dispositif aurait davantage vocation à être financé par le budget de l'État.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je crois qu'il serait utile de modifier légèrement l'objet de l'amendement : l'aide sociale en faveur de l'énergie a résolument vocation à être financée par le budget général de l'État dans le cadre de la solidarité, et non par la CSPE. Nous gagnerions donc à éliminer le « peut-être » qui précède cette pétition de principe au sein de l'objet.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Je le modifie en ce sens.

La commission adopte l'amendement n° 11.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à préciser que le revenu pris en compte pour l'éligibilité au chèque énergie est le revenu fiscal de référence du ménage.

La commission adopte l'amendement n° 12.

À l'issue de ce débat, la commission a émis un avis favorable à l'adoption d'un article additionnel après l'article 1^{er}, à l'adoption des articles 5 *quater*, 13 et 43 sans modification, à l'adoption des articles 6, 23, 50 et 60 tels que modifiés par ses amendements et à la suppression des articles 5 *bis* C, 9 *bis* A, 13 *bis*, 22 *septies* A et 22 *septies*.

ANNEXE – AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER}

Après l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2015, un rapport détaillant les conséquences, en termes de charges publiques, de l'objectif défini au 5° de l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

Ce document indique le nombre de réacteurs nucléaires qu'il sera nécessaire de fermer d'ici à 2025 pour que la France atteigne cet objectif tout en s'inscrivant dans la trajectoire de réduction de la consommation d'énergie définie au 2° du même article L. 100-4, ainsi que l'indemnisation d'Électricité de France et, le cas échéant, d'autres parties prenantes qu'il conviendra de prévoir à ce titre, en fonction de la durée d'utilisation des centrales qu'autorisera l'Autorité de sûreté nucléaire.

Ce rapport indique également les conséquences de la réduction de la part du nucléaire dans la production électrique sur l'évolution de la contribution au service public de l'électricité mentionnée à l'article L. 121-10 du même code.

ARTICLE 5 BIS C (NOUVEAU)

Supprimer cet article.

ARTICLE 6

Alinéa 3, dernière phrase

1° Après les mots :

Un décret

insérer les mots :

en Conseil d'État

2° Après les mots :

des activités de crédit,

insérer les mots :

, en particulier les ratios prudentiels auxquels elles sont soumises,

ARTICLE 9 BIS A (NOUVEAU)

Supprimer cet article.

ARTICLE 13 BIS (NOUVEAU)

Supprimer cet article.

ARTICLE 22 SEPTIES A (NOUVEAU)

Supprimer cet article.

ARTICLE 22 SEPTIES (NOUVEAU)

Supprimer cet article.

ARTICLE 23

Alinéa 11

Supprimer cet alinéa.

ARTICLE 23

Après l'alinéa 21

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art.* ... - Pour chaque filière d'énergies renouvelables, la durée maximale du contrat offrant un complément de rémunération prévu à l'article L 314-18 est fixée par arrêté. Cette durée ne peut dépasser vingt années. Elle peut être portée à vingt-cinq années dans les collectivités d'outre-mer.

ARTICLE 50

I.- Après l'alinéa 2

Insérer vingt-deux alinéas ainsi rédigés :

1° *bis a)* Le second alinéa de l'article L. 121-6 est supprimé ;

b) L'article L. 121-7 est ainsi modifié :

- A la première phrase, après les mots : « des articles L. 311-10 et L. 314-1 » sont insérés les mots : « , pour ce qui concerne les installation de production d'électricité d'origine renouvelable, » et cette même phrase est complétée par les mots : « , dans les limites définies à l'article L. 121-7-1 » ;

- Après le 1°, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :

« 1° *bis* Les surcoûts qui résultent, le cas échéant, de la mise en œuvre des dispositions des articles L. 311-10 et L. 314-1 par rapport aux coûts évités à Électricité de France ou, le cas échéant, à ceux évités aux entreprises locales de distribution qui seraient concernées, autres que ceux mentionnés au 1°. Ces surcoûts sont calculés dans les conditions définies au 1°. »

c) Après l'article L. 121-7, il est inséré un article L. 121-7-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 121-7-1.*- Les surcoûts mentionnés au 1° de l'article L. 121-7 sont compensés, par filière de production, pour chaque année civile, dans la limite des surcoûts associés aux montants suivants d'achats d'électricité liés à la mise en œuvre des dispositions des articles L. 311-10 et L. 314-1 par Électricité de France ou, le cas échéant, par les entreprises locales de distribution qui seraient concernées :

« 1° éolien terrestre : 2 072 000 000 euros ;

« 2° photovoltaïque : 2 937 000 000 euros ;

« 3° hydraulique : 389 000 000 euros ;

« 4° géothermie : 11 400 000 euros ;

« 5° biomasse : 604 000 000 euros ;

« 6° biogaz : 242 000 000 euros ;

« 7° incinération d'ordures ménagères : 132 000 000 euros.

« Un décret détermine les modalités d'application de cet article. »

d) A l'article L. 121-10, les mots : « aux articles L. 121-7 et L. 121-8 ainsi que le versement de la prime aux opérateurs d'effacement mentionnés à l'article L. 123-1 sont assurés » sont remplacés par les mots : « au 1° de l'article L. 121-7 est assuré » ;

e) L'article L. 121-13 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 121-13.*- La contribution est fixée à 22,50 euros par mégawattheure. »

f) L'article L. 121-16 est ainsi modifié :

- Après les mots : « les charges résultant des missions définies », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « au 1° de l'article L. 121-7 » ;

- Le second alinéa est supprimé ;

g) A l'article L. 121-19-1, les mots : « aux articles L. 121-7 et L. 121-8 » sont remplacés par les mots : « au 1° de l'article L. 121-7 » ;

II.- Après l'alinéa 18

Ajouter six alinéas ainsi rédigés :

B.- La troisième phrase de l'article L. 122-5 est supprimée.

C.- L'article L. 123-2 est abrogé.

D.- La première phrase de l'article L. 311-10 est complétée par les mots : « dans le respect des limites définies à l'article L. 121-7-1 » ;

E.- Au premier alinéa de l'article L. 314-1, après les mots : « de préserver le fonctionnement des réseaux » sont insérés les mots : « et du respect des limites définies à l'article L. 121-7-1 » ;

F.- A la première phrase de l'article L. 314-18 dans sa rédaction résultant de l'article 23 de la présente loi, après les mots : « de préserver le fonctionnement des réseaux » sont insérés les mots : « et du respect des limites définies à l'article L. 121-7-1 ».

II.- Le I s'applique à compter du 1er janvier 2016, à l'exception des 1° et 2° du A, qui s'appliquent à compter de la promulgation de la présente loi.

III. – En conséquence, alinéa 1

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

I.- Le code de l'énergie est ainsi modifié :

A.- La sous-section 2 de la section 1 du chapitre Ier du titre II du livre I^{er} est ainsi modifiée :

ARTICLE 60

I.- Alinéas 12 à 24

Supprimer ces alinéas.

II. Alinéas 27 à 29

Supprimer ces alinéas.

III. Alinéa 31

Supprimer cet alinéa.

ARTICLE 60

Alinéa 4

Remplacer les mots :

les revenus sont, compte tenu de leur composition, inférieurs

par les mots :

le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 13 janvier 2015 :

- Michèle Pappallardo, conseillère-maître à la Cour des comptes.
- Christophe Rocca-Serra, président de Tallano technologie.

Mercredi 14 janvier 2015 :

- Rémy Prudhomme, économiste et professeur émérite à l'Institut d'urbanisme de Paris, Université de Paris-Est Créteil Val de Marne.
- Odile Renaud-Basso, directrice-générale adjointe de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et Marie-Michèle Cazenave, directrice-adjointe des relations institutionnelles.
- Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), Jean-Yves Ollier, directeur général, Christophe Leininger, directeur du développement des marchés et France de Saint-Martin, chargée de mission pour les relations institutionnelles.
- Jacques Percebois, professeur en sciences économiques directeur du Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (CREDEN), Université de Montpellier I.
- Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC), Julien Tognola, sous-directeur des marchés de l'énergie et des affaires sociales à la DGEC, Sylvie Ravalet, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et Rémi Tardivo, chef du bureau des aides financières à la DHUP, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.