

COMPTES RENDUS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Mardi 9 juin 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Transition énergétique pour la croissance verte - Examen du rapport pour avis

Enfin, la commission examine le rapport pour avis, en nouvelle lecture, de M. Jean-François Husson, sur le projet de loi n° 466 (2014-2015) relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. - Notre commission s'était saisie pour avis, en première lecture, du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. La commission mixte paritaire n'a pu s'accorder sur un texte commun et l'Assemblée nationale l'a examiné en nouvelle lecture, le Gouvernement ayant engagé la procédure accélérée.

Nous avons relevé, en première lecture, la grande hétérogénéité de ce texte, affecté de trois travers principaux : d'une part, la multiplicité des objectifs, à échéance variable et dépourvus de lien évident entre eux ; d'autre part, la création de nombreux outils ou structures dont les contours demeurent flous ; enfin et surtout, l'absence d'informations relatives aux modalités de financement des mesures proposées, alors que la transition énergétique aura un coût certain.

Tout cela fait planer un doute sur la crédibilité des engagements annoncés. Or, à mon sens, le texte issu de la nouvelle lecture ne permet toujours pas d'éviter ces écueils.

Quelles sont les principales modifications apportées en nouvelle lecture, dans le champ de notre saisine ? Je rappelle que celle-ci s'était limitée aux articles fiscaux ainsi qu'à ceux dont l'adoption aurait un impact direct sur les finances publiques.

Le projet de loi comprend désormais 209 articles. A ce stade, seuls 78 articles ont été adoptés sans modification par nos collègues députés. L'Assemblée nationale a conservé plusieurs dispositions sénatoriales et proposé plusieurs modifications pertinentes à certains des articles qui nous concernent. Elle a notamment confirmé la suppression de trois articles dont nous avons relevé le caractère inopérant : l'article 5 bis C relatif à la possibilité temporaire de modulation des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) en fonction de critères de performance, et les articles 22 septies A et 22 septies visant à inciter les communes à réduire l'éclairage public.

En outre, à l'article 43 relatif à la réduction du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) au profit des électro-intensifs, l'Assemblée nationale a opportunément introduit une compensation de cette réduction au profit du gestionnaire du réseau public de transport, afin de limiter l'impact de cette disposition sur sa trésorerie et de lui permettre de développer ses investissements en faveur de la transition énergétique. Cette mesure permettra aussi d'éviter une hausse trop brutale du TURPE pour les autres utilisateurs.

En revanche, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications qui suscitent davantage d'interrogations.

À l'article 5 *quater*, les dispositions relatives au Fonds de garantie pour la rénovation énergétique des logements privés ont été adoptées sans modification. Je rappelle ici qu'il conviendra de rester vigilant sur les modalités de mise en œuvre et d'alimentation de ce fonds, les conditions concrètes garantissant son bon fonctionnement demeurant floues.

En outre, l'Assemblée nationale a introduit à cet article, à l'initiative du Gouvernement, une nouvelle disposition visant à créer un Fonds dénommé « Enveloppe spéciale transition énergétique » au sein du Fonds de financement de la transition énergétique (FFTE). D'après les informations que j'ai pu recueillir auprès du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la principale vocation de cette enveloppe, abondée par la Caisse des dépôts et consignations, serait de financer des aides aux collectivités territoriales pour des actions en faveur de la transition énergétique. Elle serait de 750 millions d'euros sur trois ans.

Pour autant, de nombreuses interrogations subsistent sur le montage financier de cette enveloppe, que je qualifierai de « byzantin » : nous ignorons quelles ressources viendront l'alimenter, c'est la loi de finances qui le définira. Nous ne savons pas grand-chose non plus ni de son champ concret d'intervention ni des modalités de sa gestion et de son fonctionnement. Quelle sera, en particulier, l'articulation entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations ? Quel sera le circuit budgétaire des fonds ? Il conviendra donc de faire preuve d'une grande vigilance, notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, afin que cette enveloppe spéciale ne reste pas une « coquille vide ».

À l'article 23, qui réforme le soutien à la production électrique d'origine renouvelable, l'Assemblée nationale a conservé la disposition adoptée à l'initiative de notre commission, qui visait à préciser que la durée maximale des contrats de complément doit être, pour chaque filière, fixée par arrêté. Elle a en outre adopté plusieurs amendements du Gouvernement qui ont pour conséquence d'assouplir, de façon ciblée et encadrée, les conditions de renouvellement du contrat d'achat et du complément de rémunération au profit de certaines installations.

Toutefois, l'une de ces dérogations donne aux producteurs des installations qui le souhaitent la faculté de rompre leur contrat d'achat pour un complément de rémunération sur la durée restante du contrat d'achat initial. Cela pourrait induire des effets d'aubaine ; il conviendra donc que les textes d'application encadrent suffisamment cette dérogation pour garantir l'application du principe législatif selon lequel le niveau du complément de rémunération ne peut conduire à ce que la rémunération totale des capitaux immobilisés, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales, excède une rémunération raisonnable des capitaux, compte tenu des risques inhérents à ces activités.

J'en viens, pour terminer, à la suppression regrettable de deux apports importants de notre assemblée. L'Assemblée nationale a ainsi supprimé l'article 1^{er} bis, introduit à l'initiative de notre commission des finances, qui demandait au Gouvernement un rapport sur les conséquences financières de l'objectif de réduction de la part du nucléaire à l'horizon 2025. Il s'agissait d'évaluer, dans une démarche de transparence et de vérité vis-à-vis de nos concitoyens, le coût que représentera l'atteinte de cet objectif en raison des fermetures et du démantèlement de réacteurs et de l'indemnisation que l'État devra verser à EDF.

J'avais déposé cet amendement en première lecture, car il me semble primordial 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, économiques ou financières.

En outre, l'Assemblée nationale a rétabli son texte initial à l'article 50, supprimant, dès l'examen en commission spéciale, la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) adoptée par le Sénat, à l'initiative de la commission des finances. Si le co-rapporteur a salué le travail accompli par les sénateurs, il a estimé qu'il n'était « *pas opportun d'engager à moitié ce chantier, alors que le Gouvernement a confié à plusieurs administrations une mission visant à identifier des pistes de réforme en vue du prochain projet de loi de finances* ».

Pour ma part, je considère que cette réforme est essentielle et urgente au regard de l'impératif démocratique et des enjeux juridiques et financiers qui s'attachent à la CSPE - dont je rappelle que le produit s'élève à 6 milliards d'euros. Il n'est pas acceptable qu'elle demeure soustraite au vote du Parlement.

Je souligne au passage que le rapport des inspections n'a toujours pas été remis au Gouvernement, alors qu'il était attendu pour la fin avril. Surtout, ce rapport a été annoncé par la ministre en février, c'est à dire postérieurement à notre proposition de refonte de la CSPE votée en commission fin janvier. Il convient par conséquent de poser dès maintenant les jalons d'une réforme, avant l'examen du projet de loi de finances pour 2016. Je vous proposerai donc de rétablir, par amendement, notre version de l'article 50.

Enfin, à l'article 60, par coordination avec la suppression de la réforme de la CSPE à l'article 50, l'Assemblée nationale a réintroduit la CSPE dans l'assiette du financement du chèque énergie. Elle a également adopté un amendement gouvernemental visant à inscrire le principe d'une mise en oeuvre progressive du chèque énergie dans le cadre d'une expérimentation, en reportant l'extinction des tarifs sociaux au plus tard à fin 2018.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 50

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. - Mon amendement n° 1 vise à revenir à la réforme de la CSPE, dans la version adoptée par le Sénat à l'issue de l'accord intervenu en séance publique entre notre assemblée et le Gouvernement. Je rappelle qu'à l'issue du débat, la ministre s'était félicitée du travail accompli en ces termes : « *Nous sommes parvenus à un juste équilibre entre le pouvoir qui est celui du Parlement en matière de fixation des règles, en l'occurrence du plafond, et la nécessaire souplesse qui conduira ce même Parlement à*

redéfinir annuellement un seuil et, éventuellement, à le faire pour chacune des filières, sans que rien ne soit figé dans le présent projet de loi. »

Afin de ne pas risquer de freiner le développement des énergies renouvelables, le plafond ici retenu est supérieur de 20 % à celui initialement proposé, et s'applique de manière globale à l'ensemble des différentes filières bénéficiant d'un soutien public.

Je rappelle les grands objectifs de cette réforme : il s'agit, d'une 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 et, d'autre part, de resserrer le champ des charges que finance la CSPE sur le seul surcoût dû à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables.

Ce faisant, nous remédions à deux lacunes : nous permettons au Parlement de se prononcer chaque année, en loi de finances, sur cette imposition dont le montant dépasse celui de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), et nous assurons la compatibilité du régime juridique de la CSPE avec le droit communautaire.

Je vous proposerai deux autres amendements, de conséquence, mais en revanche, à ce stade de la navette, je n'ai pas souhaité déposer un amendement tendant à rétablir l'article 1^{er} bis : en effet, mon collègue Ladislas Poniatowski, rapporteur au fond, m'a indiqué qu'il déposerait un amendement tendant à rétablir la rédaction de l'article 1^{er} du texte votée par le Sénat qui supprime, s'agissant de la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité, la référence à l'horizon 2025.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Compte tenu de l'accord intervenu en première lecture avec la ministre, j'imagine que nos collègues suivront le rapporteur. Moi de même, au bénéfice de quelques rappels. Le produit de la CSPE, rangée sous les impositions de toutes natures par le Conseil constitutionnel, est de 6 milliards d'euros, et pourrait passer à 11 milliards d'euros. Or, nous nous sommes dessaisis de notre pouvoir, en le transférant à la commission de régulation de l'énergie (CRE). Alors qu'il nous arrive, lors de la discussion du projet de loi de finances, de débattre des heures durant sur des écarts ne dépassant pas le centime, nous nous dessaisissons sur des sommes de cette importance ! C'est le rôle du Parlement que de se prononcer sur l'impôt, et la commission des finances est pleinement dans son rôle en présentant cet amendement. J'ajoute que la CSPE est actuellement un « fourre-tout », puisqu'elle sert à financer aussi bien les tarifs sociaux de l'énergie que les énergies renouvelables ou l'approvisionnement des îles non reliées au réseau. Cela pose, ainsi que l'a relevé la ministre, un problème juridique au plan communautaire. Il faut clarifier les choses. Il serait logique de financer par du budgétaire ce qui relève de missions particulières comme le soutien aux tarifs sociaux ou l'alimentation électrique des îles isolées et par la CSPE, dont le taux devrait être fixé annuellement par le Parlement, ce qui relève du soutien aux énergies renouvelables. Cet amendement, tant sur le plan des principes que des enjeux financiers mérite donc d'être soutenu, position que nous avons soutenue lors du débat en première lecture.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 46 bis

L'amendement de coordination n°2 est adopté.

Article 60

M. Jean-François Husson, rapporteur pour avis. - Mon amendement n° 3 vise à exclure de l'assiette de la CSPE le financement du futur chèque énergie. Nous l'avions déjà adopté en première lecture.

L'amendement de conséquence n° 3 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 46 bis, 50 et 60 tels que modifiés par ses amendements. Elle autorise le rapporteur pour avis à déposer en vue de la séance publique les amendements que la commission des affaires économiques, saisie au fond, n'aurait pas intégrés à son texte.

La réunion est levée à 10 h 20.