The Shift Project

Rapport de la Cour des comptes fédérale allemande sur la Transition énergétique

Rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre de la transition énergétique (« Energiewende ») par le ministère fédéral de l’économie et l’énergie.

Présenté le 21 décembre 2016

Table des matières

0 Résumé

1. Principes de mise en œuvre de la Transition Énergétique
2. Objet du rapport
3. Il manque une vue d’ensemble des répercussions financières de la TE

3.1 Dépenses sur budget fédéral et sur fonds énergie-climat

3.2 Frais de personnel

3.3 Effets de la TE sur les rentrées financières

3.4 Effets de la TE sur les consommateurs

3.5 Évaluation et recommandation

1. L’organisation de la mise en œuvre de la TE est inintelligible

4.1 Organisation au sein du BMWi (Ministère de l’économie)

4.2 Réorganisation entre services

4.3 Évaluation et recommandation

1. Coordination insuffisante

5.1 Coordination au sein du BMWi (Ministère de l’économie et de l’énergie, MEE)

5.2 Coordination entre services

5.3 Coordination état fédéral /Länder

5.4 Évaluation et recommandation

1. Objectifs de la TE insuffisamment définis

6.1 Procédure de suivi et rapport d’avancement

6.2 Évaluation et recommandation

1. Utilisation inefficace des subventions

7.1 Résultats des vérifications

7.2 Évaluation

1. Contrôle de l’affectation des fonds insuffisamment organisé au sein du Ministère

8.1 Défauts structurels du contrôle d’affectation des fonds

8.2 Évaluation et recommandation

1. Évaluation récapitulative et recommandations

0 Résumé

* 1. Le Ministère de l’économie et de l’énergie (MEE) a pris en charge la direction et la coordination générale de la TE. Affirme être l’interlocuteur unique pour la politique énergétique. La CDC estime que ce regroupement des compétences est justifié, mais que le MEE ne remplit pas son rôle de coordinateur général. Pas de réunions de coordination, ni en interne, ni avec les autres services. Le MME n’a pas de vision d’ensemble des impacts financiers de la TE. Pas de réponse aux questions élémentaires : « Combien coûte la TE à l’état ? », « combien la TE devrait-elle coûter à l’état ».
  2. Le MME n’est pas parvenu à mettre en place un contrôle efficace des subventions. Pas de contrôle du succès des programmes de subventions, malgré les demandes répétées de la CDC : des programmes inefficaces sont mis en place, prolongés et augmentés. Le MEE ne cherche pas à supprimer les programmes peu utiles ou efficaces, pour libérer des fonds pour un meilleur usage : risque que la TE devienne de plus en plus chère à poursuivre. Le gouvernement n’a pas trouvé un équilibre entre 2 impératifs : exigences élevées dans la lutte contre le CC et efficacité des programmes de subventions.
  3. « Triangle de politique énergétique » : impact environnemental/développement durable, sécurité de l’approvisionnement, maîtrise des coûts : les rapports annuels montrent que le 1er objectif a primé sur les 2 autres.
  4. Les déficiences constatées amènent la CDC à faire les recommandations suivantes
* L’état fédéral doit construire au niveau central une vision des impacts financiers de la TE, condition essentielle pour prendre des décisions sur sa poursuite et ses limites. Le CDC recommande d’intégrer cette vision globale au rapport annuel de suivi.
* Le suivi doit être optimisé au regard de l’architecture des objectifs. Seul l’objectif de développement durable est suffisamment défini, évalué et quantifié, les 2 autres doivent l’être aussi. Il faut fixer des limites à l’expansion du coût de la TE. Maîtrise des coûts et sécurité des approvisionnements doivent être vus comme des facteurs limitants à la poursuite de la TE.
* Impératif de définir des objectifs concrets et de vérifier en permanence l’impact et l’efficacité des mesures prises. Nécessité de développer des outils de comparaison (par ex. tonne de CO2 évité par unité de financement)
* Nécessité d’éviter les effets d’aubaine et d’arrêter les programmes inefficaces
* Les résultats du suivi doivent irriguer la stratégie de financement. Le contrôle des subventions doit être effectué de manière globale.

1. Principes de mise en œuvre de la Transition Énergétique

Pour le gouvernement allemand, la TE regroupe à la fois la sortie des fossiles et la sortie du nucléaire et le passage aux renouvelables. 2 piliers : développement des renouvelables et efficacité énergétique. La TE doit contribuer à la réduction des émissions de GES.

Depuis 2013, la mise en œuvre de la TE est sous la direction du MEE. Objectifs affichés : meilleure coordination, éviter les pertes par friction, « interlocuteur unique pour la politique énergétique », vision globale du marché de l’énergie. Projet qui va au-delà de la production énergétique, comprend de nombreuses interdépendances complexes, en termes de politiques climatiques, industrielles, sociales et d’innovation.

Autres services impliqués dans la mise en œuvre de la TE : Ministère de l’éducation et de la recherche, ministère du transport et des infrastructures, ministère de l’environnement et de la construction, ministère de l’alimentation et de l’agriculture, ministère des finances.

Base de la TE : accord de coalition passé en 2015 et priorités définis par les chefs des partis de la coalition et l’Agenda énergie en 10 points, qui est la feuille de route de la TE dans 10 domaines d’action, notamment dans le secteur de l’électricité, la rénovation énergétique des bâtiments, et le financement de mesures pour l’utilisation des renouvelables dans le marché du chauffage.

1. Objet du rapport

Depuis plusieurs années, la CDC vérifie la mise en œuvre de la TE sous plusieurs angles : organisation, ressources humaines, finances. Elle a produit un rapport en 2014 point les défaillances de la TE et faisant des recommandations. Elle a également vérifié de nombreux programmes de subventions, notamment sous la direction du MEE. Le présent rapport contient les conclusions de la CDC sur la TE depuis que le MEE a pris la direction de la TE.

1. Il manque une vue d’ensemble des répercussions financières de la TE

Dans son 1er rapport, la CDC avait dénoncé le manque de vision globale du gouvernement sur les impacts financiers de la TE, nécessaire pour une utilisation coordonnée, ciblée et efficace des moyens financiers.

Le MEE a lui-même déclaré n’avoir pas de vision d’ensemble des impacts financiers de la TE. Selon lui, la question de savoir ce qu’elle coûte à l’état allemand n’a pas de réponse unique : difficultés de délimitation et de mesure des bénéfices et revenus de chaque mesure. Possède seulement des données pour ce qui relève du MME lui-même, pas des autres ministères. La vision d’ensemble relèverait du ministère des finances. Or le MF déclare que la direction de la TE relève du MEE.

3.1 Dépenses sur budget fédéral et sur fonds énergie-climat

Le gouvernement fédéral finance les dépenses pour la TE sur le budget fédéral et sur le fonds énergie-climat (FEC). 2Md € en 2011, 4 MD€ en 2016, dont 2,9 Md gérés par le MEE.

3.2 Frais de personnel

3.2.1 En 2016, 319 employés ministériels (198 en 2013), dont 242 au MEE (111 en 2013) ont effectué des tâches liées à la TE (voir répartition Tableau 1). Représente une dépense de 53 M€/an, contre 30M€ en 2011. Peu de changement dans les autres ministères.

3.2.1 Ne sont pas pris en compte les frais de personnel des agences subordonnées (Agence des réseaux, office fédéral de l’environnement, agence de contrôle des exportations), ni de l’agence de crédit pour la reconstruction.

3.3 Effets de la TE sur les rentrées financières

3.3.1 Dans son 1er rapport, la CDC n’a pas pu établir les effets de la TE sur les rentrées d’argent au budget fédéral ; par ex., pas de données sur les hausses ou baisses de rentrées de TVA.

3.3.2 Cette fois non plus, aucune vue d’ensemble ni estimation valable sur les rentrées ou baisses de rentrées fiscales. Le MEE et le ministère des finances estiment qu’une telle estimation n’est pas possible à cause d’une multiplicité d’effets indirects. Par ex, la hausse des exigences en matière d’efficacité énergétique a des effets multiples et interdépendants sur les investissements, loyers, conso énergétique. De plus, les impôts sur l’électricité et l’énergie sont fortement déterminés par le droit européen et n’entrent donc pas dans les rentrées de la TE. De plus, elles entrent dans le budget fédéral et ne sont pas affectés à la TE.

3.3.3 Baisses de rentrées fiscales liées aux subventions : 8,5 Md€ en 2015, près de 8,7Md€ en 2012. Toutefois, ce chiffre n’inclut pas toutes les baisses de rentrées liées aux abattements fiscaux prévus par les lois sur la fiscalité de l’énergie.

3.4 Effets de la TE sur les consommateurs

Pour mesurer le coût de la TE, il faut prendre en compte l’impact sur les consommateurs : hausses des prix et des prélèvements, notamment les prix de l’électricité pour passer aux renouvelables, l’achat de l’électricité produite en cogénération, plus prix des dommages pour retard de raccordement des parcs éoliens offshore. Total du surcoût pour les consommateurs estimé à 24 md€ en 2016. Ces hausses et contributions ont un effet sur le budget fédéral, entre autres parce que les consommateurs paient la TVA dessus. D’autre part, les consommateurs financent la TE par le biais des redevances réseau. Autre source de financement par les consommateurs : les directives, par ex. sur la rénovation énergétique des bâtiments (isolation et installations techniques), qui accroît sensiblement les investissements nécessaires. De même pour le neuf. D’après le MEE, ces investissements énergétiques pour les bâtiments reviennent à 52,3 Md€ en 2014, soit 28% du total des dépenses en rénovation.

3.5 Évaluation et recommandation

Pas de vision globale de l’évolution des dépenses et coûts liés à la TE. Il ne suffit pas que chaque organisme ait la connaissance de son budget sectoriel. Le MEE n’assume pas son rôle d’organisation générale et ne réalise même pas d’enquête auprès des autres organismes, alors qu’il prétend avoir une perception globale du marché de l’énergie. Il devrait harmoniser la manière de compter ce qui relève ou non de la TE.

La CDC ne comprend pas pourquoi le MEE et le MF n’ont pas cherché à évaluer les répercussions fiscales de la TE, même s’il y a de nombreuses interdépendances. L’état et notamment le MEE devraient établir une vision globale des effets de la TE sur le budget fédéral. D’autre part, ils doivent faire la transparence sur les facteurs sur lesquels l’état a une influence : fiscalité, dépenses, surcoûts, et autres mesures comme les directives sur les renouvelables ou la rénovation des bâtiments.

4 L’organisation de la mise en œuvre de la TE est inintelligible

La réorganisation décidée par la chancelière a transféré la responsabilité pour les questions énergétiques au MEE, qui ne l’a pas correctement mise en œuvre.

4.1 Organisation au sein du MEE

Nouvelles compétences du MEE :

- économies d’énergie (depuis le Ministère des transports et infrastructures)

- aspects changement climatique de la TE (depuis les ministère de l’environnement)

Le MEE a reçu des transferts de postes de ces 2 ministères (75) + création de nouveaux postes (57), mais il n’y a pas eu d’évaluation des besoins en personnel, ni de critique sur la manière de remplir les missions.

Réorganisation avec 2 nouvelles divisions : « Politique énergétique – Chauffage et efficacité », et « Politique énergétique – Électricité et réseaux », + attribution de nouvelles unités aux divisions existantes (par ex. « Innovations environnementales et électromobilité » à la division Politique industrielle).

La CDC a cherché à vérifier sur quelles bases le MEE avait décidé l’organisation interne dans le domaine de l’énergie : pas de réponse construite, le ME n’a fourni aucun document : pas de notes, présentations, documents de réflexion…

Le responsable de l’organisation au niveau central n’est pas impliqué dans l’organisation de la partie énergie, il ne fait qu’appliquer les décisions prises ailleurs. Pas de trace de réflexion sur des pistes pour optimiser l’organisation.

4.2 Réorganisation entre services

Seule une inspection critique transversale des missions permet une organisation cohérente sans redondances entre services. Déjà demandée par la CDC en 2014, mais le gouvernement ne l’estime pas nécessaire ; or la CDC constate qu’il y a des recoupements entre compétences même après la réorganisation ; par ex., plusieurs services responsables de l’électromobilité ou de la recherche. De même, recoupements entre le MEE et le ministère de l’environnement sur les aspects Climat.

4.3 Évaluation et recommandation

Aucune documentation, donc pas moyen de savoir quelles réflexions ont présidé à la réorganisation du MEE. Plusieurs incohérences : pourquoi des unités liées à la TE ont été mises sous la responsabilité d’autres services, etc. Le manque de doc complique l’apprentissage des nouvelles recrues, entrave la réalisation des missions et rend impossible tout contrôle parlementaire.

Le MEE a recruté 131 personnes depuis 2014, sans faire d’évaluation rigoureuse des besoins, ce qui ne paraît pas justifié à la CDC. Il aurait fallu effectuer une évaluation des besoins de personnel au lieu de transférer telles quelles les unités depuis les autres ministères.

Risque de recoupement entre les tâches, notamment entre le MEE et le Min. Environnement pour les questions liées au changement climatique.

5 Coordination insuffisante

Coordination insuffisante entre état fédéral et Länder, déjà pointée dans le 1er rapport de la CDC.

5.1 Coordination au sein du MEE

Il y a un service chargé de la coordination au sein du MEE (Unité III A 2), mais il ne peut pas observer en détail tous les travaux des unités spécialisées. Plusieurs responsables ont indiqué à la CDC que

* le MEE n’a pas de vision centrale de l’avancement des programmes de financement liés à la TE
* le thème électromobilité relève de la TE, mais le MEE n’a pas pu expliquer pourquoi il relève de la politique énergétique, et non des services responsables de la TE
* aucun document de réunions entre les 2 services responsables (Électricité et réseaux / Chauffage et efficacité)

5.2 Coordination entre services

Le pilotage général par un ministère ne remplace pas la collaboration avec les autres services pour éviter les redondances. Exemple de manque de coordination : le MEE et le ministère de l’environnement ont chacun un site de conseils en économie d’énergie pour les consommateurs, avec des informations semblables. La rationalisation a été envisagée, mais ils sont toujours présents tous les 2. De plus, le MEE a lancé une campagne qui comprend aussi des astuces d’économie d’énergie. Or ces infos sont elles-mêmes disponibles sur les sites d’autres organisations indépendantes comme Öko institut ou Stiftung Warentest.

Différents services mettent à disposition des fonds pour subventionner des programmes semblables : dans certains cas, les conditions à remplir étaient les mêmes, et les bénéficiaires pouvaient choisir quel programme demander.

5.3 Coordination état fédéral – Länder

Manque de coordination déjà pointé dans le 1er rapport : nombreux exemples d’objectifs divergents. Idem cette fois. Exemples :

* le Land de Rhénanie du nord-Westphalie annonce un objectif de 25% de réduction des émissions de GES en 2020 par rapport à 1990, alors que l’état fédéral vise 40%. Le MEE affirme n’avoir pas prise sur les décisions des Länder, en vertu du principe de subsidiarité, mais d’autre part il affirme que les objectifs de la TE relèvent de l’état entier.
* La Bavière subventionne les rénovations de bâtiments, notamment pour le remplacement des anciennes installations de chauffage inefficaces. Or il y a des programmes similaires au niveau fédéral. Le responsable fédéral a appris « par hasard » l’existence du programme bavarois.

Pas de procédure formelle d’information mutuelle et d’échange d’expériences entre les Länder et l’état fédéral. Le MEE a déclaré vouloir renforcer la communication.

5.4 Évaluation et recommandation

Faute d’avoir une vision globale des activités liées à la TE, le MEE ne peut pas assumer son rôle de coordination. Il y a bien une unité de coordination, mais son rôle est formel et très restreint. Par ex, même la division III (chargée des aspects législatifs de la TE) n’était pas au courant des programmes financés par la division II. Selon la CDC, il est indispensable que toutes les thématiques soient regroupées en un seul point pour une mise en œuvre efficace de la TE. Pas nécessaire d’aller jusqu’au détail. La séparation entre aspect législatif et programmes de financement n’est pas justifiée.

Manque de coordination également avec les autres services. Le MEE a un double discours : ne se tient pas responsable des activités des agences, mais revendique la direction de la mise en œuvre de la TE. Il n’est pas efficace que 2 services proposent les mêmes programmes de financement. De même, il manque une coordination entre état fédéral et Länder, au minimum une information mutuelle sur les programmes financés.

6 Objectifs de la TE insuffisamment définis

Les rapports annuels du MEE sur l’avancement de la TE révèlent les insuffisances de la définition des objectifs et du contrôle des résultats.

6.1 Depuis 2011, le MEE publie des rapports de suivi annuels (description de l’avancement de la TE) et rapports d’avancement tous les 3 ans (évaluation de la situation et recommandations). De plus, une commission d’experts évalue et comment les rapports de suivi annuels et les rapports d’avancement.

Depuis le début (2011, 1er rapport), la CDC critique l’insuffisante définition des objectifs. Le gouvernement s’est fixé 3 pôles d’objectifs « triangle de politique énergétique » : impact environnemental/développement durable, sécurité de l’approvisionnement, maîtrise des coûts. Ces 3 objectifs sont au même niveau pour le gouvernement. Or la CDC a montré que ce n’était pas le cas :

* Le gouvernement n’a pas structuré systématiquement ses objectifs à partir du « triangle » : pas de déduction des objectifs secondaires à partir des objectifs généraux.
* Les conflits d’objectifs entre les 3 pôles ne sont pas nommés et ne peuvent être résolus. Notamment, conflits entre impact environnemental et sécurité d’approvisionnement : les renouvelables ne permettent aujourd’hui pas de garantir la sécurité d’approvisionnement qu’offrent les sources conventionnelles. Conflit entre impact environnemental et maîtrise des coûts : hausse des tarifs pour les usagers liée au financement des EnR.
* Seuls les objectifs environnementaux sont suffisamment quantifiés.
* Manque de structuration des objectifs et manque de vision générale des mesures prises provoquent une insuffisance du contrôle des résultats. Bases de données et indicateurs utilisés sont insuffisants.

Le gouvernement a déclaré vouloir améliorer les indicateurs pour les 3 pôles du triangle, et envisager un système de pondération et de hiérarchisation des objectifs quantitatifs dans le cadre de la vérification des mesures et objectifs.

Au regard des rapports de suivi et d’avancement, la CDC estime que :

* Les rapports de suivi devraient comporter une évaluation, non seulement une description. La commission d’experts est du même avis : il est urgent de pouvoir désigner les problèmes, analyser les causes et en déduire des recommandations. Le MEE estime que la période d’un an est trop courte et ne permet pas de distinguer les perturbations à courte échelle (météo) des grandes tendances.
* Depuis le dernier rapport, des indicateurs ont été définis, mais il manque toujours une hiérarchie structurée des objectifs, hormis pour l’impact environnemental. La commission d’experts estime notamment que le versant Maîtrise des coûts/compétitivité devrait être davantage pris en compte.
* Pas de mise en évidence des conflits d’objectifs. Le MEE refuse de définir les pôles Sécurité d’approvisionnement et maîtrise des coûts comme des facteurs limitatifs de l’objectif environnemental. Pas de plafonds de dépenses fixés, sous prétexte du caractère dynamique du processus de transformation.
* Pas de vision globale de l’état d’avancement des programmes de financement.
* Pas de contrôle de la réussite des programmes. La Division III, chargée du suivi, n’a pas de vision globale de l’état de mise en œuvre des programmes du MEE ni des autres services. Les rapports n’évaluent donc pas les impacts des efforts financiers du gouvernement sur la réalisation de la TE, mais se focalisent sur la réception des programmes de subvention par les bénéficiaires visés. Il existe bien un système de points permettant d’évaluer le taux de réalisation des objectifs climatiques, mais ils ne disent pas du tout comment chaque programme contribue concrètement à la réalisation des objectifs.

6.2 Évaluation et recommandation

La CDC salue le fait que les rapports de suivi et d’avancement permettent au public d’avoir une vision de l’évolution de la TE. De plus, le 4e rapport comporte des progrès par rapport au 1er rapport, mais des questions fondamentales sur la TE restent sans réponse, notamment sur l’impact environnemental et la maîtrise des coûts. Pas non plus de plafonds de dépenses. Aucune déclaration quant au niveau de développement à venir des EnR, alors même que le réseau n’évolue pas au même rythme. Pas de pilotage possible ni de résolution des conflits d’objectifs sans ces repères quantitatifs. La CDC n’ignore pas le caractère dynamique de la TE, mais estime qu’un cadre concret défini pour la TE n’exclut pas une adaptation par la suite.

D’autre part, sans objectifs nettement définis, pas de contrôle possible de la réussite. Par ex, il ne suffit pas de compter le nombre de demandes pour mesurer la contribution d’un programme de stimulation du marché à la baisse des émissions de GES. Pour améliorer cela, une meilleure coordination au sein du MEE et avec les autres services est nécessaire. Chacun travaille encore trop isolément.

La CDC partage l’avis de la commission d’experts : les rapports annuels devraient comporter des recommandations. Il est facile d’isoler les facteurs conjoncturels. Elle estime qu’il faut au plus vite intégrer un contrôle des résultats au processus de suivi, et qu’il faut élargir la mission confiée à la commission d’experts, qui devrait pouvoir se prononcer sur les pronostics du MEE et sur l’évaluation des mesures prises.

7 Utilisation inefficace des subventions

Le MEE ne tient pas suffisamment compte de l’impératif de contrôle des résultats dans ses programmes de financement. Notamment, pas d’étude de rentabilité avant le lancement des programmes afin de déterminer leur nécessité concrète. Pas d’objectifs ni d’indicateurs de réussite clairement définis.

Déclaration en 2013 d’un membre de la commission d’experts à propos de la pratique du gouvernement en matière de financement : « *La TE consiste avant tout à lutter contre le changement climatique et à remplacer les centrales nucléaires qui seront démantelées. Nous avons besoin d’un débat sur le niveau d’inefficacité que l’on peut se permettre dans la mise en œuvre de ces deux objectifs généraux. Pour le moment, il semble que chaque groupe n’a cas réclamer suffisamment fort un soutien financier pour se voir attribuer les financements souhaités par le pouvoir politique. Maintenant, il n’y a presque plus d’investissement dans le secteur de la production électrique qui soit financé uniquement sur le marché* ». La commission remarque que toutes les sphères de la politique de l’économie et de la société prétendent vouloir contribuer à des objectifs ambitieux de réduction des GES, mais que le comportement de chacun semble bien plus tourné vers l’obtention d’un bénéfice économique immédiat.

7.1 Résultats des vérifications

Objectifs non définis – Contrôle des résultats fait défaut.

Souvent, le MEE ne formule pas d’objectifs mesurables et ne peut donc pas mesurer s’ils ont été atteints ou ne peuvent plus l’être. Pas de décisions claires sur l’augmentation des moyens ou sur le prolongement de tel ou tel programme.

Exemple : pour la subvention des réseaux d’efficacité énergétique des communes, le MEE n’a pas fixé d’objectifs concrets à atteindre lors de la phase pilote. Pourtant, il a prolongé le programme au-delà de la phase pilote sans avoir vérifié (ni pu vérifier) si les effets recherchés du programme ont été réalisés.

Le MEE a pu indiquer les réductions d’émissions de GES au cours des dernières années, mais pas la contribution concrète de chaque programme.

Exemple : Programme de rénovation des bâtiments pour réduire les émissions de CO2 comprend des mesures destinées aux logements et aux bâtiments publics et industriels. Les effets ont été déclarés positifs sur la base de modélisations, mais pas la contribution factuelle des programmes, faute d’objectifs mesurables.

Aspects de compétitivité non pris en compte

Le MEE n’est pas en mesure de dire si tel programme est la manière la plus efficace de parvenir à un objectif précis de la TE. Très peu d’analyse des alternatives.

Exemple : la Caisse de reconstruction (KfW) accorde des prêts bonifiés pour le programme de rénovation énergétique des bâtiments (taux d’intérêts réduits et aides au remboursement des prêts), mais n’a pas vérifié si c’était la solution la plus efficace, par ex. par rapport à une aide directe à l’investissement.

Dans le cas des subventions à l’efficacité énergétique, la question se pose de l’intérêt réel des subventions : il arrive souvent que les travaux entrepris auraient été rentables même sans la subvention, il y a donc un effet d’aubaine pour des mesures qui auraient été adoptées de toute façon.

Exemple : le programme de subvention « conseils énergétiques aux PME » : des conseillers énergétiques financés sur fonds fédéraux étudient les gisements d’économies d’énergie dans les entreprises. Le MEE finance cela sans prendre en compte l’intérêt économique de l’entreprise à faire des économies d’énergie.

Le MEE a souvent poursuivi les programmes et augmenté les moyens alloués sans vérification des besoins ni contrôle suffisant de l’efficacité.

Exemple : financement de mesures pour l’usage des renouvelables dans le marché du chauffage. Augmentation des taux de subventions et extension des moyens alloués, sans prendre en compte les directives gouvernementales en matière de limitation dans le temps des subventions.

7.2 Évaluation

Les résultats démontrent selon la CDC que même après que le MEE a pris en charge le pilotage de la TE, l’aspect de maîtrise des coûts n’a pas reçu la place qui lui revient. Pour tous les programmes, le MEE ne sais pas dans quelle mesure ils produisent les effets escomptés ; souvent, ces effets ne sont même pas nommés. Le coût reste un facteur limitatif : les fonds doivent donc être engagés de manière à produire l’efficacité maximale. Tous les acteurs qui engagent des mesures d’efficacité énergétique ne doivent pas pouvoir prétendre à des subventions.

La CDC attend du MEE qu’il utilise efficacement les 3Md€/an qu’il gère :

* Définir des buts et arrêter les programmes de financement quand les buts sont atteints ou ne peuvent plus l’être.
* Éviter les effets d’aubaine
* Vérifier que l’efficacité des programmes puisse être comparée (ex. montant dépensé par tonne de CO2 effectivement évitée
* Fixer des plafonds d’investissements dans un programme donné
* Établir des programmes limités dans le temps et dégressifs, conformément directives en matière de subventions, pour éviter un financement permanent

8 Contrôle de l’affectation des fonds insuffisamment organisé au sein du Ministère

Pas de contrôle de l’affectation des fonds sans contrôle de la réussite des programmes correspondants. Sur demande de la CDC, le MEE avait déjà accepté d’étendre son unité de contrôle, mais cela n’a pas été suffisant, du moins dans le domaine de l’énergie.

8.1 Faiblesses structurelles du contrôle de l’affectation des fonds. L’unité est chargée du contrôle de l’ensemble des programmes de subventions du MEE, pas seulement liés à la TE. Cette unité est intégrée au budget de la division centrale, et comprend seulement 5 personnes, dont un seul cadre de haut niveau. En 2015-15, le MEE a reçu 5 nouveaux postes pour le contrôle des fonds, mais il les a réaffectés ailleurs.

En 2016, le MEE a remis à la commission budgétaire du parlement allemand un rapport sur les mesures de subventions, rapport rédigé par l’unité chargée du contrôle au sein du ministère. La CDC a constaté avec ce rapport que les programmes n’étaient pas toujours étayés par des considérations rigoureuses sur la rentabilité. Pas de prise en compte de mesures alternatives, si ce n’est l’option « ne rien faire ». Les objectifs et les alternatives sont souvent définies de manière vague et sans mention d’indicateurs précis.

Le MEE déclare que le rapport doit servir à déterminer si une réorganisation des programmes de subventions est nécessaire, mais ne comporte pas de contrôle de leur réussite.

D’autre part, le rapport ne porte que sur les subventions du MEE, pas sur les programmes des autres services destinés à la TE.

8.2 Évaluation et recommandation

Contrôle des fonds affectés par le MEE très insuffisant. Même si le système de contrôle est en cours de construction, il ne peut être qu’un outil, et ne peut remplacer le contrôle lui-même. On observe toujours que des programmes sont mis en place sans buts bien définis et sans justification économique solide. Les flux de fonds ou le nombre de demandeurs ne sont pas des indicateurs de réussite suffisants, en particulier pour déterminer l’efficacité d’une mesure au regard des objectifs de politique économique. Il n’est pas possible d’évaluer correctement l’efficience et l’efficacité d’une mesure sans avoir au préalable réalisé une étude de rentabilité.

Le MEE a pris en charge le pilotage de la TE, mais ne met pas de ressources suffisantes à disposition. La CDC plaide pour une unité de contrôle forte et indépendante.

Le MEE devrait acquérir une vision globale de la stratégie et des programmes de financement des autres services chargés de la mise en œuvre de la TE. Une concertation des stratégies entre services est nécessaire pour la mise en application de la TE au niveau de l’état entier. La CDC trouve incompréhensible que le MEE, chargé de la coordination, renvoie au principe d’indépendance des services sur ce sujet.

9 Évaluation conclusive et recommandations

La TE est une tâche cruciale pour l’état entier, et il est légitime d’en centraliser le pilotage. Toutefois, le MEE ne remplit pas encore son rôle de coordination général : pas d’échanges coordonnés, ni en interne, ni avec les autres services, ni avec les Länder. Les questions élémentaires ne sont pas posées : « Combien coûte la TE à l’état ? » « combien devrait-elle coûter ? ».

Les défaillances d’organisation, de coordination et de contrôle se révèlent dans la manière de mettre en œuvre, prolonger et élargir les programmes de subventions. Le MEE ne s’assure pas que les programmes les moins efficaces et les moins utiles à la TE soient arrêtés et que les fonds libérés soient réaffectés.

La CDC estime qu’il y a un risque que la TE devienne de plus en plus chère à poursuivre. Le MEE en tant que coordinateur général a pour mission d’assurer l’équilibre entre objectifs climatiques exigeants et programmes efficaces. Il est donc essentiel de prendre en compte à égalité les 3 pôles de la TE : impact environnemental, sécurité d’approvisionnement et maîtrise des coûts. Par exemple, le financement important de la production énergétique par des EnR ne peut être pleinement efficace que si la sécurité d’approvisionnement est assurée et si les réseaux sont développés en conséquence. Les questions doivent être posées à l’échelon européen, en vue d’un marché intérieur pleinement intégré. La TE allemande ne peut être accomplie sans prendre en compte les voisins européens.

À partir de ces déficiences, la CDC formule les recommandations suivantes au MEE :

1. L’état fédéral doit acquérir au niveau central une vision globale des impacts financiers de la TE. Cela concerne les dépenses de l’état, y compris les facteurs sur lesquels il a une influence, comme la fiscalité, les hausses de tarifs, etc. Encore plus importantes sont les répercussions financières des lois de TE (EEG sur la rénovation des bâtiments, et EnEV sur les EnR) pour les ménages et les entreprises. Seuls des éléments concrets basés sur des données suffisantes permettront une discussion sur la poursuite de la TE. Seule une vue d’ensemble financière permettra de décider du déploiement et des limites de la TE. La CDC recommande que cette vue d’ensemble soit intégrée au rapport annuel de suivi.
2. Impératif de traduire en objectifs concrets, évalués et quantifiés les pôles sécurité d’approvisionnement et maîtrise des coûts. Nécessité en particulier de fixer des plafonds aux dépenses pour la poursuite de la TE. Ces 2 pôles doivent être considérés comme des facteurs limitatifs.
3. Des objectifs entièrement concrets doivent être définis, et l’efficacité et l’efficience doivent être surveillées en permanence.
4. Éviter les effets d’aubaine et mettre fin aux programmes inefficaces.
5. Les résultats du processus de suivi doivent être intégrés à l’élaboration de la stratégie future