

## ENERGIE

### Soutien aux énergies renouvelables : quel coût pour l'Etat, selon la Cour des comptes ?

#### ❖ Ce qu'il faut retenir :

Peu de jours après la publication du décret portant programmation pluriannuelle de l'énergie, et avant que ne soient rendues publiques les conclusions de la mission Lévy-Tuot sur l'optimisation des soutiens publics aux énergies renouvelables et au stockage de l'électricité, la Cour des comptes a publié un « rapport thématique » consacré au soutien aux énergies renouvelables à travers les charges de service public de l'énergie.

Si l'on peut regretter le sentiment de désordre, voire d'improvisation qui se dégage de cette accumulation de rapports et de réflexions après la publication du décret PPE 3, il n'en reste pas moins que les conclusions de la Cour des comptes éclairent le débat d'un jour nouveau.

En France comme dans les autres pays de l'Union européenne, les pouvoirs publics ont fixé des objectifs de développement par filière et mis en place des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables pour assurer la rentabilité des installations et encourager les investissements. Sur des durées contractuelles généralement de l'ordre de 20 ans, l'Etat s'engage ainsi à faire bénéficier les producteurs de tarifs de soutien garantis, en leur compensant la différence entre ces tarifs et les prix constatés sur les marchés de l'énergie.

En France métropolitaine, ces contrats ont représenté pour l'Etat un coût total de 26,3 milliards d'euros entre 2016 et 2024, soit un coût annuel moyen de 2,9 milliards d'euros. Ce coût peut varier fortement d'une année à l'autre du fait de la volatilité des prix du marché de l'énergie. Ainsi, de 2016 à 2020, le coût annuel passe de 4,1 à 6 mds d'euros. En 2022 et 2023, il devient négatif, la forte hausse du prix de l'énergie ayant conduit l'Etat à percevoir des recettes nettes en application de ces contrats. Depuis 2024, ce soutien occasionne à nouveau des dépenses nettes pour l'Etat : 3,9 mds d'euros en 2024 et 7,3 mds d'euros en 2025. L'ensemble des contrats de soutien en vigueur actuellement représente des engagements financiers à long terme pour l'Etat, estimés à 87 mds d'euros fin 2024, au sein des engagements hors bilan de l'Etat.

Ces coûts ont conduit la Cour des comptes à se pencher sur les modalités de mise en œuvre de ces dispositifs de soutien et à s'interroger sur l'efficacité et l'efficacités des modalités de soutien aux producteurs et sur la maîtrise, la prévisibilité et l'anticipation de leur coût pour l'Etat.

La Cour relève que le soutien financier public apporté aux producteurs d'énergies renouvelables a contribué au premier chef à l'augmentation de la production d'électricité renouvelable. Il garantit en effet aux producteurs des tarifs d'achat en général bien supérieurs aux prix qu'ils obtiendraient sur les marchés de gros. Et il est de fait que l'écrasante majorité du parc éolien et solaire bénéficie ou a bénéficié de ce soutien. La production d'électricité renouvelable est passée de 100 TWh en

2016, soit 18 % de la production d'électricité à 150 TWh en 2024, soit 27 % de la production d'électricité.

❖ **Pour approfondir :**

La Cour indique que ces modalités de soutien peuvent avoir des effets indésirables sur le fonctionnement et l'équilibrage du système électrique ; notamment pour ce qui concerne les contrats d'obligation d'achat pour lesquels les installations sont poussées à produire sans considération des prix de marché du moment. Cette modalité de soutien public favorise l'apparition et l'amplification des épisodes de prix négatifs, en dehors de toute justification économique. Le black-out hispanique de l'an passé a montré que l'excès de production d'énergie d'origine renouvelable n'était pas dénué de risques pour l'équilibrage du réseau de distribution.

Les effets de ces soutiens publics sur les rémunérations des producteurs doivent, écrit la Cour des comptes, être « *mieux suivis, contrôlés et maîtrisés* ». Acceptons-en l'augure, mais les tentatives faites en ce sens se sont heurtées aux exigences du Conseil constitutionnel sur le droit des contrats et, si la correction des effets d'aubaine dans un objectif d'intérêt général a été admise ; l'arrêté d'application de ces dispositions a été annulé par le Conseil d'Etat du fait de l'absence de notification préalable de ces aides d'Etat à la Commission européenne...

En tout état de cause, la Cour recommande que le coût pour l'Etat de ce soutien public

Le coût pour l'État des soutiens à la production d'électricité et de gaz par des énergies renouvelables se traduit par des dépenses budgétaires au titre des charges de service public de l'énergie (SPE) Des opérateurs désignés, notamment EDF obligation d'achat – entité au sein d'EDF –, assurent un rôle d'intermédiaire entre les producteurs soutenus et l'État Ces opérateurs, ou « acheteurs obligés », versent directement aux producteurs les soutiens financiers prévus qui sont ensuite compensés par l'État Cette compensation est supportée par le budget de l'État

L'État couvre aussi les frais de gestion de ces opérateurs, pour des montants certes moindres mais non négligeables (plus de 100 M€) et qui justifieraient un suivi plus précis des performances de gestion, tandis que les conditions mêmes d'exercice de l'activité « d'acheteurs obligés » mériteraient d'être mieux encadrées de manière à éviter des défaillances.

Les engagements financiers de long terme souscrits par l'État au titre des charges de SPE sont comptabilisés hors bilan du fait de leur imprévisibilité.

Deux exercices de prévision sont réalisés chaque année, l'un pour établir ces engagements hors bilan (EHB) en annexe du compte général de l'État et l'autre pour la publication d'un rapport détaillant le coût prospectif des charges par filière et par an Ces exercices de prévision, bien qu'ils reposent sur un même modèle développé par la CRE, conduisent à des montants différents, du fait de calendriers et d'hypothèses variables Ne conserver qu'un seul calcul de ces engagements par an et présenter le cas échéant une fourchette de valeurs pour les engagements hors bilan, fonction des scénarios de prix retenus, permettraient de gagner en transparence et en lisibilité, recommande la Cour.

À plus court terme, chaque année, les charges de SPE donnent lieu à des dépenses sur le budget de l'État, et doivent donc respecter les règles de gestion communes en matière d'inscription et

d'exécution des crédits budgétaires Or, la dépendance des charges de SPE aux prix de court terme des marchés de l'énergie introduit une forte imprévisibilité de leur montant y compris en cours d'année La bonne exécution des crédits est aujourd'hui assurée d'une part par l'ajustement du calendrier des versements à EDF, traitement particulier autorisé par la réglementation mais qui peut induire d'importants effets de trésorerie pour EDF, et d'autre part par la possibilité de verser le solde des montants dus l'année N en janvier de l'année N+1, ce que la Cour a régulièrement critiqué En outre, les modalités de compensation des éventuels frais de trésorerie encourus par les acheteurs obligés nécessitent d'être revues.

Afin de limiter la variabilité du montant des charges d'une année sur l'autre et d'accroître sa prévisibilité, la CRE a autorisé EDF, en septembre 2025, à vendre une partie de l'électricité sous obligation d'achat jusqu'à trois ans avant sa livraison Parmi d'autres pistes, des réflexions pour instaurer des opérations de couverture à terme pour l'État afin qu'une fraction de l'électricité sous complément de rémunération dépende des prix à terme et non plus seulement des marchés court-terme sont aussi en cours.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2026, dans sa version déposée en octobre 2025, proposait une débudgétisation partielle des charges de SPE, en affectant une fraction de l'accise sur la consommation de carburants au financement direct des charges liées à la cogénération et au biogaz Si elle cherche à simplifier la gestion budgétaire des charges de SPE, cette réforme ne va toutefois pas dans le sens d'une amélioration des finances publiques, car elle conduirait à augmenter la charge de la dette du fait de la baisse du périmètre des obligations dites « vertes » émises par le Trésor Cette disposition n'apparaît plus dans la loi de finances pour 2026.

De l'ensemble de ces recommandations, il ressort que la suspension des aides publiques aux énergies renouvelables ne manquera pas de s'imposer le moment venu, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires. La publication par RTE, avant la fin de l'année 2026, du rapport sur les perspectives d'évolution de la demande d'électricité devrait y concourir, car il ne manquera pas de souligner le paradoxe qu'il y a à soutenir une production électrique superflue au moment où la demande stagne.

---

## URBANISME ET ENVIRONNEMENT

### Avis contentieux n°510664 du Conseil d'Etat (30 mars 2026)

#### ❖ Ce qu'il faut retenir :

Saisi pour avis par le tribunal administratif de Nice au sujet d'une demande du préfet des Alpes-Maritimes tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 11 juillet 2024 par lequel le maire de Beausoleil a délivré un permis de construire ayant pour objet la démolition et la reconstruction d'une maison individuelle ; la Conseil d'Etat devait répondre aux questions suivantes :

1. L'autorité administrative compétente est-elle tenue de refuser de délivrer le permis de construire sollicité en cas d'avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France sur le volet construction alors même qu'il a émis un avis favorable sur le volet démolition de l'opération projetée ?

2. En cas d'avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France sur les deux volets de l'opération projetée, l'autorité administrative compétente est-elle, sauf à remettre en cause sa légalité, liée par le caractère défavorable de cet avis et est-elle ainsi tenue de refuser l'opération projetée dans son ensemble ?
3. Dans une situation similaire à celle décrite au point précédent, et dans le cas où le juge administratif est saisi d'une contestation portant sur la légalité d'un arrêté par lequel l'autorité administrative compétente a refusé de délivrer le permis de construire sollicité, le juge peut-il écarter l'ensemble des moyens comme inopérants, y compris ceux portant sur le volet construction de l'opération projetée, compte tenu de la situation de compétence liée de l'autorité administrative à l'égard de l'avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France dans son ensemble, ou ne peut-il écarter comme inopérants que les seuls moyens relatifs au volet démolition de l'opération projetée
4. Dans une situation similaire à celle décrite aux deux points précédents, et dans le cas où le juge administratif est cette fois-ci saisi d'une contestation portant sur la légalité d'un arrêté par lequel l'autorité administrative compétente a délivré le permis de construire sollicité, le juge doit-il opposer la situation de compétence liée de l'autorité administrative à l'égard de l'avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France dans son ensemble pour annuler la décision litigieuse ou ne doit-il procéder ainsi qu'à l'égard de la décision par laquelle cette même autorité administrative a autorisé le volet démolition de l'opération projetée ?

❖ **Pour approfondir :**

1. « Aux termes de l'article L. 451-1 du code de l'urbanisme : « Lorsque la démolition est nécessaire à une opération de construction ou d'aménagement, la demande de permis de construire ou d'aménager peut porter à la fois sur la démolition et sur la construction ou l'aménagement. Dans ce cas, le permis de construire ou le permis d'aménager autorise la démolition ». S'il résulte de ces dispositions que le permis de construire et le permis de démolir peuvent, à l'initiative du pétitionnaire et lorsque la démolition est nécessaire à une opération de construction ou d'aménagement, faire l'objet d'une demande unique et être accordés par une même décision au terme d'une instruction commune, ils constituent des actes distincts comportant des effets propres. Par suite l'administration qui, saisie d'une telle demande, entend refuser l'autorisation de démolir ne peut légalement se fonder sur ce seul refus pour rejeter la demande dans son ensemble. Il lui appartient au contraire, dans cette hypothèse, de statuer également sur la demande en tant qu'elle constitue une demande de permis de construire ou de permis d'aménager, lequel peut, s'il y a lieu, être octroyé sans autoriser la démolition.
2. Aux termes de l'article R. 425-18 du même code : « Lorsque le projet porte sur la démolition d'un bâtiment situé dans un site inscrit en application de l'article L. 341-1 du code de l'environnement, le permis de démolir ne peut intervenir qu'avec l'accord exprès de l'architecte des Bâtiments de France ». L'article R. 425-30 de ce code dispose : « Lorsque le projet est situé dans un site inscrit, la demande de permis ou la déclaration préalable tient lieu de la déclaration exigée par l'article L. 341-1 du code de l'environnement. Les travaux ne peuvent être entrepris avant l'expiration d'un délai de quatre mois à compter du dépôt de la demande ou de la déclaration. / La décision prise sur la demande de permis ou sur la déclaration préalable intervient après consultation de l'architecte des Bâtiments de France ».
3. Pour l'application des dispositions citées ci-dessus, lorsque la démolition d'un bâtiment situé dans un site inscrit est nécessaire à une opération de construction et que la demande

de permis de construire, présentée en application des dispositions de l'article L. 451-1 du code de l'urbanisme cité au point 1, porte à la fois sur la démolition et la construction et que les documents qui y sont joints présentent de manière complète les deux volets de l'opération, l'avis de l'architecte des Bâtiments de France doit être regardé comme portant sur l'ensemble de l'opération projetée, sans qu'il soit nécessaire que cet avis mentionne expressément la démolition.

4. Il résulte par ailleurs de ce qui a été dit au point 1 :

- d'une part, que le permis de construire qui, délivré en application de l'article L. 451-1 du code de l'urbanisme, autorise également la démolition, ne peut intervenir, dans un site inscrit, qu'avec un accord exprès de l'architecte des Bâtiments de France portant, soit sur l'opération dans son ensemble soit, au moins, sur le projet de démolition. Dans ce dernier cas, si l'architecte des Bâtiments de France émet, au titre de sa consultation, un avis défavorable au seul projet de construction contenu dans la même demande, cela ne fait pas obstacle à la délivrance, par l'administration, d'un permis de construire autorisant la démolition ;
- d'autre part que, lorsque l'avis de l'architecte des Bâtiments de France est défavorable, soit à l'opération dans son ensemble, soit spécifiquement à l'opération de démolition, il ne lie l'autorité administrative appelée à se prononcer sur la demande présentée en application de l'article L. 451-1 du code de l'urbanisme qu'en tant que cette demande est relative à l'opération de démolition, laquelle ne peut ainsi qu'être rejetée, sans préjudice de l'examen, par cette même autorité, de la demande de permis de construire. Conformément à ce qui est dit au point 1, si l'administration saisie de cette demande unique entend délivrer le permis de construire, il lui appartient de préciser que celui-ci n'autorise pas la démolition.

5. Il s'ensuit qu'en cas de contestation devant le juge de l'excès de pouvoir d'une décision prise sur une demande unique de permis de démolir et de permis de construire présentée, en application de l'article L. 451-1 du code de l'urbanisme, dans un site inscrit et à laquelle l'architecte des Bâtiments de France a refusé son accord exprès, soit pour l'opération dans son ensemble, soit spécifiquement pour l'opération de démolition :

- si cette décision est une décision de rejet et sous réserve du moyen tiré de l'illégalité du refus d'accord exprès de l'architecte des Bâtiments de France sur le projet de démolition, les moyens dirigés contre cette décision en tant qu'elle porte sur l'opération de démolition sont inopérants ;
- si cette décision accorde le permis de construire en accordant aussi, dès lors qu'elle ne le refuse pas expressément, le permis de démolir, elle méconnaît la situation de compétence liée qui résulte, pour son auteur et s'agissant du seul permis de démolir, de l'absence d'accord exprès de l'architecte des Bâtiments de France. La décision est par suite, en tant qu'elle accorde le permis de démolir, entachée d'une illégalité qu'il appartient le cas échéant au juge de relever d'office. »

Ainsi sont clarifiées les règles qui gouvernent la compétence de l'autorité administrative en cas d'intervention obligatoire de l'architecte de Bâtiments de France.

---