

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2025

CRÉDITS « ÉNERGIE » : UNE ACCALMIE DES PRIX AUTORISANT UN RECALIBRAGE DES DÉPENSES

✓ Réunie le 4 décembre 2024, la commission a proposé un avis favorable sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie », et a adopté les amendements présentés par le rapporteur pour avis Daniel Gremillet.

Ces crédits sont mis à contribution dans l'effort, général et nécessaire, de modération budgétaire. Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* est en baisse de 60 % compte tenu d'un effet périmètre, les crédits liés à la rénovation énergétique étant transférés vers le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. Le programme 345 *Service public de l'énergie* est en hausse de 30 % compte tenu d'un effet prix, la baisse des prix des énergies renchérissant les dispositifs de soutien publics aux énergies renouvelables (EnR). Quant aux crédits liés à la transition énergétique du Plan France 2030, ils sont exécutés à plus de 60 %, l'énergie nucléaire étant plus en avance que les EnR, l'hydrogène ou l'industrie.

Le contexte d'accalmie des prix des énergies justifie la fin des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs, et donc un recalibrage des dépenses.

Pour autant, le volet fiscal suscite des inquiétudes. D'une part, si l'accise sur l'électricité était maintenue à 0,5 €/mégawattheure (MWh) pour les professionnels, elle pourrait être portée réglementairement à 50 €/MWh pour les particuliers. D'autre part, les opérations liées à l'électrification rurale ou aux territoires ultramarins seraient désormais financées par une fraction de cette accise. Enfin, l'accord sur la nouvelle régulation du nucléaire historique, conclu entre l'État et le groupe EDF, le 14 novembre 2023, serait retranscrit en loi de finances, alors qu'il relève d'une loi ordinaire. **Dans ce contexte, le rapporteur a déposé 15 amendements fiscaux, à titre personnel, notamment pour limiter le relèvement de l'accise à 25 €/MWh, et mieux encadrer ces nouveaux modes de financement ou de régulation. Ils visent aussi à conserver une fiscalité incitative sur l'énergie nucléaire, le biogaz et les biocarburants.**

De plus, le volet budgétaire génère aussi des interrogations. Tout d'abord, la rénovation énergétique et la mobilité propre, qui avaient bénéficié d'abondements de 1,9 et 1,3 Md€ issus du Plan de relance, reviennent à des niveaux plus classiques. Plus encore, trois outils sont l'objet d'attention : le chèque énergie, dont l'attribution ne serait plus automatique, le fonds chaleur, dont le niveau serait diminué, et le fonds de revitalisation, dont le niveau serait insuffisant.

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté, devant la commission, trois amendements budgétaires, financés sur des économies de fonctionnement, afin de :

- 1. relever de 30 M€ le fonds de revitalisation**, pour aider les fermetures de centrales ;
- 2. rehausser de 20 M€ le fonds chaleur**, pour décarboner les entreprises et les collectivités ;
- 3. conserver l'automatisme du chèque énergie**, pour lutter contre la précarité énergétique.

Les chiffres clés du PLF pour 2025

Un risque de relèvement de l'accise sur l'électricité jusqu'à



Une diminution de



du programme 174 due essentiellement à un effet périmètre

Une hausse de



du programme 345 due essentiellement à un effet prix

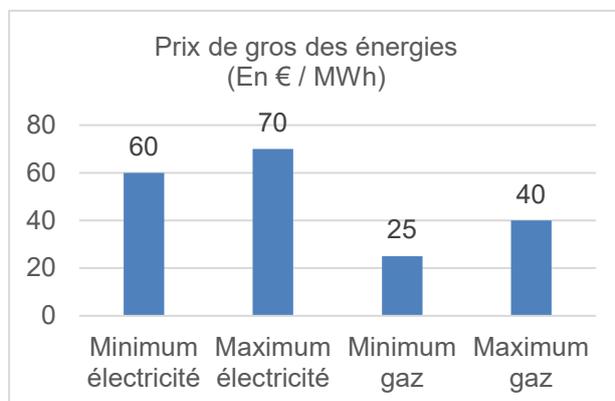
Une exécution des crédits énergie du plan France 2030 réalisée à plus de



1. UN VOLET FISCAL RÉFORMANT LE MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

→ Face au reflux des prix des énergies, le volet fiscal du PLF pour 2025 propose plusieurs ajustements de la fiscalité sur l'énergie, dont une réforme du marché de l'électricité.

A. UN REFLUX DES PRIX DES ÉNERGIES JUSTIFIANT UNE FIN DES MESURES EXCEPTIONNELLES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS



Le PLF pour 2025 intervient dans un contexte de reflux des prix des énergies par rapport à la crise énergétique, rappelé par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). D'une part, le prix de l'électricité oscille entre 60 et 70 €/MWh. Cela s'explique par le rétablissement de la production nucléaire et hydraulique et l'essor de la production renouvelable, le pays étant redevenu exportateur net. D'autre part, le prix du gaz s'établit entre 25 et 40 €/MWh. Cela s'explique par le recours au gaz naturel

liquéfié (GNL), le respect des obligations de stockage et l'essor de la production renouvelable. **Cependant ces prix restent supérieurs de 55 à 65 % à leur niveau d'avant-crise.**

Ce contexte justifie aujourd'hui la fin des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs. De 2021 à 2024, les mesures portées par le programme 345 se sont élevées à 29,2 Mds€. Elles ont été pour partie financées par les recettes générées par les dispositifs de soutien publics aux EnR relevant du même programme, de 13,5 Mds€ en 2023.

Au regard de ce contexte et de ce coût, le rapporteur appuie cette fin. Même le Médiateur national de l'énergie (MNE) lui a indiqué qu'il « *partage la nécessité de sortir du bouclier tarifaire pour revenir aux niveaux connus avant la crise, après les efforts très importants consentis par l'État pour protéger les Français de la hausse des prix de l'énergie* ».

B. UNE RÉFORME ATTENDUE DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ RELEVANT DAVANTAGE D'UNE LOI ORDINAIRE QUE D'UNE LOI DE FINANCES

Le PLF pour 2025 procède à une réforme du marché de l'électricité, qui ne relève pas du champ de compétence obligatoire de la loi de finances.



Tout d'abord, l'article 4 institue un dispositif de reversement aux consommateurs des revenus issus de l'exploitation des centrales nucléaires, en remplacement de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh). Depuis 2011, l'Arenh contraint le groupe EDF à vendre une partie de sa production nucléaire aux fournisseurs alternatifs, aux gestionnaires des réseaux de distribution et de transport d'électricité ainsi qu'aux entreprises locales de distribution, en contrepartie d'un prix, de 42 €/MWh, et dans la limite d'un plafond, de 120 térawattheures (TWh). Il a été identifié comme une mesure compensatoire à l'existence des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE), par la Commission européenne, dans une décision du 12 juin 2012. L'Arenh arrivant à échéance le 31 décembre 2025, l'État et le groupe EDF ont annoncé la conclusion d'un accord, le 14 novembre 2023. Cet accord encourage le déploiement de contrats de moyen et de long termes pour la fourniture d'électricité entre le groupe et les consommateurs ; 4 000 contrats et 6 lettres d'intention ont ainsi été signés, selon le groupe. De plus, afin de garantir un prix autour de 70 €/MWh, cet accord prévoit un prélèvement sur les revenus du groupe issus du parc nucléaire existant, reversé à l'ensemble des consommateurs, de 50 % au-dessus de 78 €/MWh et de 90 % au-dessus de 110 €/MWh. L'article 4 décline ce dispositif, en instituant des prélèvements de 50 et 90 % au-dessus de seuils de taxation définis par arrêté ainsi qu'une réduction de prix sur les offres, qu'elles soient régulées ou libres, cette minoration devant figurer sur chaque facture. Les fournisseurs alternatifs et des associations de consommateurs ont plaidé pour supprimer le dispositif. Le groupe EDF et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ont appelé à mieux définir les seuils de taxation. Enfin, l'Union française de l'électricité (UFE) a proposé de maintenir l'éligibilité des gestionnaires de réseaux d'électricité. **Pour ce qui le concerne, le rapporteur regrette la présentation du dispositif**

en loi de finances ; il considère que les seuils de taxation doivent relever de la loi, plutôt que d'un arrêté, que les gestionnaires de réseaux d'électricité doivent être mieux intégrés et que les consommateurs doivent être mieux informés. Il souhaite que la minoration bénéficiant aux consommateurs soit incluse dans le comparateur d'offres du MNE.

 Plus encore, l'article 6 institue une contribution au mécanisme de capacités acquittée par les fournisseurs d'électricité au profit du gestionnaire du réseau de transport d'électricité, en lieu et place de l'obligation d'achat existante attribuée par appel d'offres. Le groupe EDF, les fournisseurs alternatifs, la FNCCR et l'UFE ont tous accueilli positivement le mécanisme. **De son côté, le rapporteur déplore ici aussi la présentation du dispositif en loi de finances, tout en saluant sa pertinence pour garantir la sécurité d'approvisionnement de notre système électrique.**

C. DES DISPOSITIONS FISCALES DEVANT PARFOIS ÊTRE RECALIBRÉES POUR ÊTRE PLUS SOUTENABLES

Le PLF pour 2025 procède à des ajustements fiscaux, qui nécessitent parfois d'être recalibrés pour être plus soutenables.

 L'article 7 modifie 4 taxes applicables au marché de l'électricité. Tout d'abord, il relève l'accise sur l'électricité. Dans le cadre des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs, l'accise sur l'électricité a été fixée, de 2022 à 2024, au tarif minimum autorisé par le droit européen : 0,5 €/MWh pour les professionnels et 1 €/MWh pour les particuliers. La fin de ces mesures ayant été actée, l'article proroge le tarif de 0,5 €/MWh pour les professionnels mais relève le tarif à 25 €/MWh pour les particuliers, avec une modulation entre 5 € et 25 €/MWh définie par arrêté. Le souhait du Gouvernement est de contenir la hausse des prix de l'électricité en-dessous de 9 %, à compter du 1^{er} février 2025, pour les consommateurs aux TRVE. Plus encore, l'article réforme le financement des opérations liées aux zones non interconnectées (ZNI), prises en charge par le programme 345, en remplaçant ces crédits par une fraction d'accise sur l'électricité et les combustibles. Il réforme aussi le financement des opérations liées à l'électrification rurale, prises en charge par le compte d'affectation spéciale *Financement des aides à l'électrification rurale* (CAS Facé), en remplaçant la contribution due par les gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité par une fraction d'accise sur l'électricité. Enfin, l'article relève à 20 % le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliquée aux contrats de fourniture d'électricité ou de gaz. **La hausse de l'accise sur l'électricité et le relèvement de la TVA sur les contrats ont fait l'objet de critiques**, tant du point de vue des particuliers (MNE et associations de consommateurs) que des professionnels (EDF, fournisseurs alternatifs, FNCCR, UFE). S'agissant des ZNI, le groupe EDF a indiqué que le nouveau financement ne garantit pas une compensation intégrale. Concernant le CAS Facé, la FNCCR a estimé que le nouveau financement n'est pas nécessaire, sur le plan juridique, ni suffisant, sur le plan budgétaire, craignant en définitive qu'il ne remette en cause la solidarité territoriale. **Au total, le rapporteur estime que les tarifs de taxation doivent relever de la loi, plutôt que d'un arrêté, et que le relèvement de l'accise sur l'électricité ne saurait dépasser son niveau d'avant-crise. C'est la condition pour que ce relèvement reste soutenable pour les consommateurs et équitable vis-à-vis des sources d'énergies fossiles, moins taxées. Il considère aussi que les modalités de financement du CAS Facé doivent demeurer telles quelles, a minima pour cet exercice budgétaire, et que celles des ZNI doivent faire l'objet d'une compensation intégrale.**

 L'article 5 modifie six taxes afférentes aux installations nucléaires de base (INB). D'une part, il leur applique une taxe de base, dont le tarif est défini par arrêté, entre 20 000 et 19 M€ sur les installations de production d'énergie nucléaire en activité et entre 2,2 et 6,8 M€ sur les installations de stockage de déchets radioactifs en activité. D'autre part, il reporte de 2025 à 2028, ou à la date de publication de l'autorisation de création, l'abrogation de la taxe finançant le projet de stockage géologique profond Cigéo, porté par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). Enfin, il tire les conséquences de la fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au sein d'une Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), en confiant à cette dernière la collecte de la contribution de radioprotection et de sûreté nucléaire. Le groupe EDF a déploré une hausse pénalisante de la fiscalité sur la production nucléaire, tandis que l'Andra s'est félicitée de la prorogation de la

taxe affectée au projet Cigéo. **Le rapporteur appelle à opter pour la fiscalité la plus incitative possible pour la filière nucléaire, en limitant celle sur la production et en consolidant celle sur le stockage.**

 **L'article 10 modifie la TVA relative à l'énergie.** D'une part, il élargit l'application du **taux de 5,5 % aux réseaux de chaleur ou de froid renouvelables utilisant l'énergie ambiante.** D'autre part, il relève le taux à 20 % pour les prestations de rénovation énergétique ou les travaux comprenant la fourniture ou l'installation d'une chaudière susceptible d'utiliser des combustibles fossiles. L'UFE, France Gaz (FG), la Fédération des services énergie et environnement (Fedene) et le Syndicat des énergies renouvelables (SER) ont défendu l'éligibilité d'équipements supplémentaires aux taux réduits de TVA. **Le rapporteur plaide pour appliquer de tels taux à un maximum d'équipements, dès lors qu'ils sont issus de sources d'énergies décarbonées et que le droit de l'Union européenne le permet.**

 **L'article 20 abaisse le tarif d'accise prévu pour le gazole non-routier (GNR).** Aussi prévoit-il un tarif de 3,86 centimes par litre à compter du 1^{er} janvier 2024. La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) s'est réjouie de ce dispositif. **Le rapporteur le soutient à son tour, la fiscalité professionnelle devant rester modérée.**

2. LE PROGRAMME 174 : UNE BAISSÉ DU SOUTIEN À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DUE À UN EFFET PÉRIMÈTRE

→ Avec 2,4 Mds€, les crédits du programme 174 sont en baisse de 59 %. Si les crédits liés au chèque énergie sont reconduits, ils sont en nette baisse s'agissant de la rénovation énergétique et de la mobilité propre. Fait notable, 1 Md€ alloué à MaPrimeRénov' (MPR) est transféré du programme 174 vers le programme 135, qui porte la politique du logement.

A. UNE HAUSSE POUR LE CLIMAT ET LE FONCTIONNEMENT

Malgré le contexte budgétaire, deux postes budgétaires augmentent par rapport à l'an passé.

Il s'agit, d'une part, des crédits consacrés à la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air, qui s'établissent à 81,6 M€ en 2025, en hausse de 25 %. Le rapporteur se félicite que les moyens des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (Aasqa), qui disposent de 34,7 M€, soient revalorisés, rappelant que le contrôle local des particules fines issues du parc de chauffages au bois a été institué par la commission dans la loi « Climat-Résilience » de 2021.

Il s'agit, d'autre part, des crédits de fonctionnement de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), qui atteignent 6,2 M€ en 2025, en hausse de 359 %. Le rapporteur déplore que la ventilation des crédits ne soit pas plus détaillée dans les documents budgétaires, ce qui ne permet pas d'apprécier la justification de cette hausse.

B. UNE LÉGÈRE BAISSÉ POUR L'APRÈS-MINES ET LA REVITALISATION

Deux postes budgétaires déclinent légèrement par rapport à l'an passé.

Tout d'abord, les crédits afférents à la gestion économique et sociale de l'après-mines représentent 257 M€ en 2025, en baisse de 4 %.

Ces crédits financent, pour 221,6 M€, les dépenses sociales des anciens mineurs et agents des industries électriques et gazières, mises en œuvre par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG). **Le rapporteur prend acte de la régression de ces dépenses, qui suit en réalité la baisse naturelle du nombre d'ayants droit.**

Ces crédits financent aussi, pour 35 M€, le déstockage du site Stocamine de Wittelsheim (Alsace), la dépollution du site Carling de Saint-Avold (Moselle) et les contentieux de Charbonnages de France (CdF). Le rapporteur appuie la revalorisation des crédits alloués à Stocamine, qui doit permettre de réaliser en urgence les travaux de confinement et d'étanchéité nécessaires, **tout en estimant qu'ils pourraient se révéler insuffisants,** dans la mesure où deux contentieux pourraient être jugés au fond en 2025.

Plus encore, les crédits relatifs à la politique de l'énergie représentent 178 M€ en 2025, en baisse de 5 %.

Ces crédits financent les subventions allouées aux opérateurs du ministère. D'une part, l'Andra est dotée d'un plafond d'emplois de 265 ETPT, ainsi que de 3,2 M€ pour la réalisation de ses missions d'intérêt général : l'inventaire national des matières et déchets radioactifs ou l'assainissement des sites pollués. Estimant ces éléments acceptables, elle a toutefois mis en garde sur sa capacité future à mener sa mission de recherche. D'autre part, le MNE, qui assure une mission d'information des consommateurs et de résolution de leurs litiges, est doté de 5,3 M€ et d'un plafond d'emplois de 46 ETPT. Il a indiqué que 2 ETPT supplémentaires sont nécessaires. Parmi les autres opérateurs du ministère, la CRE, qui assure une mission de régulation des marchés de l'électricité et du gaz, dispose de 4,9 M€ et d'un plafond d'emplois de 160 ETPT. Elle a précisé que 12 ETPT supplémentaires sont demandés. **Le rapporteur partage la nécessité de rehausser à terme les plafonds d'emplois du MNE et de la CRE.**

Ces crédits financent aussi les fonds d'accompagnement, votés par la commission dans la loi « Énergie-Climat » de 2019. Tout d'abord, 10,7 M€ sont alloués au fonds de revitalisation des territoires, destiné à accompagner les fermetures des quatre dernières centrales à charbon et de la centrale nucléaire de Fessenheim. Plus encore, 100 000 € sont attribués au fonds d'accompagnement social des salariés de ces centrales à charbon. **Le rapporteur se félicite que ces crédits soient abondés cette année, ce qui n'avait pas été le cas, ni en 2023 ni en 2024. Toutefois, il relève que le fonds de revitalisation reste inférieur au montant, de 40 M€, fixé lors de sa création en 2020 ; aussi plaide-t-il pour le rehausser à ce niveau.**

C. UNE FORTE BAISSÉ POUR LA RÉNOVATION ET LA MOBILITÉ

Deux postes budgétaires déclinent fortement par rapport à l'an passé.

En premier lieu, les crédits liés à l'accompagnement de la transition énergétique représentent 900 M€ en 2025, en baisse de 75 %. Deux dispositifs de soutien sont financés par ces crédits : MaPrimeRénov' (MPR), aide à la rénovation énergétique attribuée aux propriétaires occupants et bailleurs, et le chèque énergie, titre spécial de paiement permettant aux ménages de s'acquitter de leurs dépenses d'énergie et de bénéficier de droits liés, tels que le maintien de puissance ou la réduction de frais.

 **Aucun crédit n'est alloué à MPR compte tenu d'une évolution de périmètre : 1 Md€ est ainsi transféré du programme 174 vers le programme 345, portant l'ensemble des aides à la rénovation - énergétique ou non - délivrées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), à 2,3 Mds€ pour 2025. Le rapporteur prend acte de cette évolution qui est de nature à renforcer l'efficacité de la gestion de ces aides. Cependant, il plaide pour que les objectifs de décarbonation, propres à la rénovation énergétique, ne soient pas supplantés par les considérations plus larges de la politique du logement.**

Le rapporteur prend également acte du montant des crédits alloués, qu'il conviendra de revaloriser lorsque le contexte le permettra. La FNCCR, le SER et des associations de consommateurs se sont inquiétés de ce montant. Le rapporteur rappelle que la rénovation énergétique a déjà bénéficié d'un abondement exceptionnel, de 1,9 Md€, dans le cadre du Plan de relance de 2021 à 2022. Il rappelle aussi que le montant du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui préexistait à la prime, n'a jamais dépassé 2 Mds€.

Le rapporteur note que l'atteinte des objectifs de diffusion progresse. 515 753 primes ont été engagées 2023, contre un objectif de 700 000 logements rénovés.

Le rapporteur constate que certaines catégories de bénéficiaires sont peu prises en compte. Sur les primes engagées en 2023, 19 248 l'ont été auprès des propriétaires bailleurs et 579 auprès des copropriétés, soit 4 et 0,1 % du total.

Le rapporteur relève la stabilité des conditions d'éligibilité. Les ménages intermédiaires et supérieurs ont accès aux rénovations globales ou d'ampleur. Ils ont représenté 31 % et 2 % des bénéficiaires en 2023, contre 23 % pour ceux modestes et 44 % pour ceux très modestes.

Le rapporteur salue la consolidation des modalités d'application. D'une part, en mai dernier, par un décret et un arrêté du 21 mars 2024, le précédent Gouvernement est revenu sur le conditionnement de la rénovation par geste à un diagnostic de performance énergétique (DPE). D'autre part, en octobre dernier, l'actuel Gouvernement a confirmé son souhait de ne

pas opposer la rénovation par geste à celle globale ou d'ampleur. Ces évolutions, bienvenues, sont à inscrire dans la durée : un décret et un arrêté sont en effet nécessaires pour proroger ces assouplissements à compter de 2025. Au-delà, il faudra aussi s'atteler à la simplification de l'articulation entre la prime et les certificats d'économies d'énergie (C2E).

Enfin, le rapporteur note que le reste à charge reste élevé. En 2022, le montant moyen de la prime a atteint 3 246 €, les travaux ayant représenté 10 800 € et le reste à charge 7 554 €.



Avec 900 M€ en 2025, les crédits alloués au chèque énergie sont reconduits. Pour autant, les crédits de paiement s'établissent à 615 M€, en baisse de 23 %.

Le rapporteur estime que le montant des crédits du chèque énergie devra être revalorisé, dès le prochain exercice budgétaire. Le MNE, le groupe EDF, les fournisseurs alternatifs et des associations de consommateurs ont relevé la faiblesse de ce montant. Or, compte tenu de la fin des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs, le chèque énergie est plus nécessaire que jamais.

Le rapporteur constate que la généralisation du chèque énergie progresse. En 2023, 4,7 M de ménages doivent utiliser le chèque énergie, le nombre de bénéficiaires étant de 5,6 M et le taux de consommation de 84 %. Ce résultat permet d'atteindre le niveau des anciens tarifs sociaux, qui couvraient 4,8 M de ménages en 2017.

Le rapporteur observe que le montant du chèque énergie reste faible. En 2024, ce montant s'établit entre 48 € et 277 €, selon les revenus. Si le barème a été revalorisé à hauteur de l'inflation en 2023, les chèques énergie exceptionnels - généralistes et ceux sur le fioul et le bois institués en 2022 et 2023 - n'ont pas été reconduits. Ce niveau reste donc inférieur aux anciens tarifs sociaux, dont les montants, cumulables, s'étendaient entre 94 € et 325 €.

Le rapporteur relève que les difficultés d'application du chèque énergie demeurent. La campagne du chèque énergie de 2024 a été perturbée par la suppression de la taxe d'habitation, sur laquelle reposait la liste des bénéficiaires ; dans ce contexte, la liste pour 2023 a été prolongée en 2024 et une plateforme de déclaration en ligne a été ouverte pour les autres cas. L'article 60 du PLF pour 2025 prévoit la pérennisation d'une telle plateforme. Le MNE, le groupe EDF, les fournisseurs alternatifs et des associations de consommateurs ont alerté sur les difficultés posées par un système de déclaration préalable, plaidant pour maintenir une attribution automatique. Le rapporteur fait siennes ces alerte et proposition. Au-delà, il faudra aussi poursuivre la simplification du courrier d'accompagnement du chèque énergie.



En second lieu, les crédits liés à l'acquisition de véhicules propres représentent 970 M€ en 2025, en baisse de 35 %.

Ces crédits financent quatre dispositifs : la prime à la conversion, dispositif de soutien à la reprise de véhicules anciens, le bonus automobile, dispositif de soutien à l'acquisition de véhicules neufs, mais aussi le leasing social, dispositif de soutien à la location de voitures électriques, et le bonus vélo, dispositif de soutien au renouvellement des cycles d'occasion.

Le rapporteur prend également acte du montant des crédits mobilisés, qu'il importera de rehausser dès que le contexte le permettra. La FNCCR, le SER et des associations de consommateurs se sont inquiétés de ce montant. Le rapporteur note que la mobilité propre a déjà bénéficié d'un abondement exceptionnel, de 1,3 Md€, dans le cadre du Plan de relance de 2020 à 2021. Il note également que l'action du programme 174 en faveur de l'aide aux véhicules propres ne dépassait pas 800 M€ à sa création en 2020.

Le rapporteur relève l'instabilité normative des dispositifs. D'une part, le précédent Gouvernement a conditionné l'éligibilité à ces dispositifs à l'atteinte d'un score environnemental, par un décret du 19 septembre 2023, puis a suspendu le leasing social et resserré les critères et les montants de la prime à la conversion et du bonus automobile, par un décret du 12 février 2024. D'autre part, l'actuel Gouvernement n'a pas détaillé la ventilation des crédits dans les documents budgétaires, ce qui ne permet pas d'apprécier la répartition de l'effort budgétaire consenti entre les différents dispositifs.

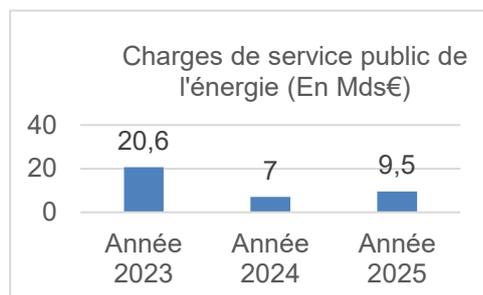
L'attractivité des dispositifs pourrait pâtir de cette instabilité. En 2023, 298 200 bonus automobile et 72 000 primes à la conversion ont ainsi été attribués ; c'est un niveau de soutien encore faible, au regard des 600 000 véhicules électriques en circulation en France.

Par ailleurs, le reste à charge de ces dispositifs demeure élevé. Début 2024, la prime à la conversion a permis un achat moyen de 24 000 €, avec un reste à charge de 19 000 €, et le bonus automobile un achat moyen de 33 800 €, avec un reste à charge de 20 800 €.

3. LE PROGRAMME 345 : UNE HAUSSE DU SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES DUE À UN EFFET PRIX

→ Avec 7,3 Mds€, les crédits du programme 345 sont en forte hausse, de 32 %. L'essentiel de cette augmentation s'explique par la baisse des prix des énergies, qui renchérit mécaniquement le coût du soutien aux EnR. Fait notable, 3 Mds€ alloués aux opérations dans les ZNI sont transférés du programme 345 vers l'article 7 du PLF pour 2025, puisqu'ils seront directement pris en charge par la fraction d'accise sur l'électricité.

A. DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC ATTEIGNANT 10 MDS€ POUR 2025



Évaluées par la CRE et compensées par l'État, les charges de service public de l'énergie (CSPE) désignent les surcoûts imposés aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz en raison d'obligations de service public, tels que le soutien aux EnR, le soutien aux ZNI, ou encore les mesures de protection des consommateurs, dont celles exceptionnelles mises en place de 2021 à 2024 durant la crise énergétique.

Dans sa délibération du 11 juillet 2024, la CRE a évalué les CSPE à 9,5 Mds€ pour 2025, en hausse de 36 % par rapport à 2024 et en baisse de 54 % par rapport à 2023. La baisse par rapport à 2023 s'explique par l'extinction des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs et la hausse par rapport à 2024 par le dynamisme des soutiens aux EnR et aux ZNI.

B. UNE HAUSSE DU SOUTIEN AUX ENR ET À LA COGÉNÉRATION

Les producteurs d'EnR bénéficient de dispositifs de soutien publics : des contrats d'achat ou des compléments de rémunération attribués par guichets ouverts ou appels d'offres. Le surcoût résultant de ces dispositifs, c'est-à-dire la différence entre une rémunération de référence et un prix de marché, est compensé à ces producteurs, dans le cadre des CSPE.

Ce surcoût varie mécaniquement à la hausse, en cas de baisse du prix de marché ou de hausse de la rémunération de référence ou du niveau de production. De plus, lorsque le prix de marché dépasse la rémunération de référence, les CSPE deviennent négatives ; elles ne sont plus compensées mais rétrocédées, ne constituant plus des charges mais des recettes.

La très forte hausse des prix de gros a engendré des CSPE négatives, en totalité pour 2023, et en partie pour 2024. Depuis lors, la baisse relative de ces prix de gros a renchéri ces CSPE.

Dans sa délibération précitée, la CRE a évalué les CSPE sur les EnR électriques à 4,3 Mds€ pour 2025, en hausse de 72 % par rapport à l'an dernier. La hausse est très prononcée pour les autres énergies (+ 310 %), l'éolien terrestre (+ 193 %) et l'éolien maritime (+ 147 %) et plus mesurée pour les bioénergies (+ 48 %) et l'énergie photovoltaïque (+ 30 %).

De plus, la CRE a identifié une augmentation similaire pour les CSPE liées au biogaz et à la cogénération : pour 2025, les premières atteignent 1,2 Md€, en hausse de 11 %, et les secondes 553 M€, en hausse de 85 %.

Cette tendance haussière s'explique par deux facteurs. Le premier est un effet prix, lié à la baisse des prix de gros, qui renchérit mécaniquement les CSPE. Le second facteur est un effet volume, imputable au développement du parc d'EnR soutenu. En 2024, sa capacité a atteint 47,7 gigawatts (GW) et sa production 78 TWh. Les filières des énergies éolienne terrestre, éolienne maritime et photovoltaïque sont en plein développement, grâce aux retombées des dispositifs de soutien publics. Leur capacité a augmenté (de respectivement 0,5, 0,9 et 4,6 GW), de même que leur production (de respectivement 3, 1,8 et 3,9 TWh). S'agissant du biogaz, il est aussi en pleine dynamique, avec un essor du nombre d'installations (+ 98) et des quantités d'injection (+ 4,5 TWh). Pour ce qui est de la cogénération, en

revanche, ses dispositifs de soutien publics étant en voie d'attribution, c'est une filière en berne, tant du point de vue de sa capacité (- 0,6 GW) que de sa production (- 0,8 TWh).

Aux côtés des EnR, l'hydrogène bénéficie de 692 M€, en hausse de 2 % par rapport à l'an dernier, et les effacements de 187 M€, en hausse de 187 %. La mise en œuvre de nouveaux dispositifs de soutien publics explique cette prévision haussière. Cependant, si les négociations avec la Commission européenne ont permis l'approbation dès 2023 d'un appel d'offres sur les flexibilités décarbonées, elles n'ont pas encore abouti s'agissant du mécanisme de soutien à la production d'hydrogène.

Le rapporteur relève que la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux EnR a contribué à la réalisation effective des objectifs énergétiques législatifs, adoptés par la commission dans la loi « Énergie-Climat » de 2019. Les progrès sont tangibles s'agissant de l'électricité, de la chaleur et du gaz renouvelables mais plus limités pour l'hydrogène et les effacements. Dans ce contexte, il plaide pour l'actualisation rapide des objectifs législatifs, en faisant aboutir la [proposition de loi sénatoriale](#) adoptée le 16 octobre dernier, mais aussi pour celle des objectifs réglementaires, en publiant la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) mise en consultation le 4 novembre dernier.

Quel bilan pour la loi « Énergie-Climat » ?	Objectifs	Résultats
Énergies renouvelables	33 % de la consommation en 2030, avec 40 % pour l'électricité, 38 % pour la chaleur, 15 % pour le carburant et 10 % pour le gaz	 22,2 % de la consommation en 2023, avec 29,9 % pour l'électricité, 29,6 % pour la chaleur, 9,9 % pour le carburant et 5,4 % pour le gaz
Effacements	6,5 GW en 2028	 4 GW en 2023
Éolien en mer	1 GW par an de capacités installées d'ici 2024	 1,5 GW en 2023
Hydrogène décarboné	20 à 40 % de la consommation totale et industrielle d'ici 2030	 0,2 % en 2023

C. UNE BAISSÉ DU SOUTIEN AUX ZNI ET AUX CONSOMMATEURS

Outre le soutien aux EnR, les CSPE financent également les mécanismes de solidarité, de nature sociale ou territoriale. D'une part, les producteurs d'énergie bénéficient de dispositifs de soutien publics dans les ZNI, notamment pour l'application de la péréquation tarifaire, c'est-à-dire d'un même prix de l'électricité sur l'ensemble du territoire. D'autre part, les fournisseurs d'énergie disposent aussi de tels dispositifs, pour les mécanismes de protection des consommateurs. Il peut s'agir de dispositifs pérennes, tels que le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), les afficheurs déportés de consommation, les services liés aux chèques énergie ou encore les tarifs de première nécessité (TPN). Il peut aussi s'agir de mesures exceptionnelles, comme celles sur l'électricité ou le gaz mises en place de 2021 à 2024 durant la crise énergétique. Les surcoûts résultant de ces dispositifs sont compensés à ces producteurs ou fournisseurs dans le cadre des CSPE.

Dans sa délibération précitée, **la CRE a estimé les CSPE liées aux ZNI à 3 Mds€ pour 2025, en hausse de 24 % par rapport à l'an dernier.** Cette tendance haussière s'explique par une baisse des recettes, tirées des TRVE, et une hausse des coûts, liés aux conversions des centrales vers la biomasse. **Aucun crédit pour les CSPE liées aux ZNI ne figure dans le programme 345 puisque l'article 7 du PLF pour 2025 a proposé un nouveau mode de financement, par affectation d'une fraction d'accise sur les combustibles et l'électricité.**

De plus, **la CRE a évalué pour 2025 les CSPE dues aux dispositifs sociaux à 39,7 M€, en baisse de 4 %, et celles dues aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs à un montant nul, contre 356 M€ en 2024 et 21,5 Mds€ en 2023.** Parmi les dispositifs sociaux, c'est le FSL qui marque la plus forte baisse. S'agissant des mesures exceptionnelles, le montant nul s'explique par l'arrivée à échéance des différents boucliers

tarifaires. Toutefois, 336 M€ de crédits figurent encore dans le programme 345 pour ces CSPE sur les mesures exceptionnelles, pour liquider les coûts des années passées.

4. LES AUTRES PROGRAMMES : DES FINANCEMENTS À PRÉSERVER

→ L'effort budgétaire en direction de l'énergie est aussi porté par d'autres programmes, plus spécifiques : le Plan France 2030, le CAS Facé et le fonds chaleur. En 2025, le premier programme poursuit son exécution, tandis que les autres voient leur financement évoluer.

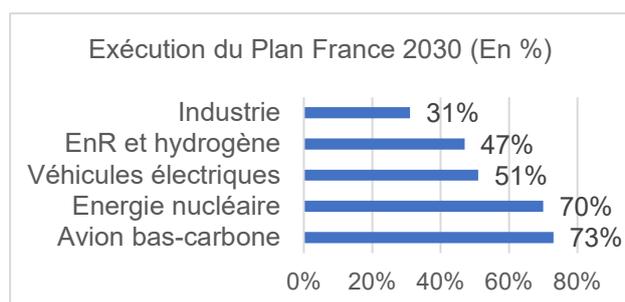
A. LE PLAN FRANCE 2030 : DES CRÉDITS À EXÉCUTER

Les crédits « Énergie » de la mission « Écologie » ont été abondés par le Plan de relance, dévoilé en septembre 2020 puis le Plan d'investissement, présenté en octobre 2021 ; l'exécution du premier plan s'est achevée l'an passé, tandis que celle du second se poursuit.

Le Plan d'investissement, dit « France 2030 », a ainsi prévu d'allouer 14,7 Mds€ à la transition énergétique, sur un montant total de 34 Mds€. Environ 1 Md€ a été consacré à l'énergie nucléaire, 2,9 Mds€ aux EnR et à l'hydrogène, 4,5 Mds€ à la décarbonation de l'industrie, 1,6 Md€ aux véhicules électriques et 4,8 Mds€ à l'avion bas-carbone.

En matière d'énergie nucléaire, le plan soutient les petits réacteurs modulaires (*Small Modular Reactors - SMR*) et les réacteurs nucléaires innovants (*Advanced Modular Reactors - AMR*), dont le projet de SMR Nuward du groupe EDF, ainsi que la recherche et le développement en direction du stockage et du recyclage des déchets. L'enjeu est de faire émerger une offre française de tels réacteurs d'ici 2035. Le plan promet aussi, d'une part, les technologies de rupture pour les EnR, d'autre part, les briques technologiques, les démonstrateurs industriels et les écosystèmes territoriaux, pour l'hydrogène, et enfin les batteries électriques et les carburants durables, pour les transports. D'ici 2030, l'objectif est de réduire de 35 % les émissions de l'industrie et de produire 2 M de véhicules zéro carbone et un avion bas-carbone.

Pour 2025, un total de 5,8 Mds€ de crédits de paiement perdure. Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) joue un rôle d'exécution de premier plan, s'agissant de l'énergie nucléaire, et l'Ademe, concernant les EnR et l'hydrogène. **L'exécution des crédits liés à la transition énergétique est réalisée à plus de 60 %** ; elle est très avancée pour l'énergie nucléaire (70 %), les véhicules électriques (51 %) et l'avion bas-carbone (73 %), au contraire de la décarbonation de l'industrie (31 %) ou des EnR et de l'hydrogène (47 %).



France Hydrogène (FH) a fait part de son inquiétude, dans la mesure où la nouvelle stratégie nationale n'a pas été publiée et où le nouveau mécanisme de soutien à la production d'hydrogène est attendu. De son côté, l'Ademe a regretté que la promotion de la mobilité hydrogène, *via* le soutien aux écosystèmes territoriaux, soit suspendue. **Le rapporteur appelle à ne pas relâcher**

l'effort en direction de l'amorçage de la filière hydrogène, en exécutant les crédits prévus. De plus, il propose de rehausser celui en faveur de la recherche et du développement de la filière nucléaire, rappelant que les SMR ont été intégrés par la commission à la loi « Nouveau nucléaire » de 2023. **Au-delà, il plaide pour la neutralité technologique des soutiens publics** : l'énergie et l'hydrogène nucléaires doivent être mis sur le même plan que ceux renouvelables, et toutes les énergies renouvelables doivent être couvertes, dont l'hydroélectricité, le biogaz et les biocarburants.

B. LE CAS FACÉ : DES CRÉDITS À CONSERVER

Assis sur les contributions des gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, le CAS Facé soutient les opérations des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), c'est-à-dire des collectivités propriétaires des réseaux d'électricité, visant à adapter ces réseaux ou à favoriser les unités de production d'électricité décentralisée ou renouvelable.

Le CAS Facé bénéficie de 360 M€ pour 2025, 99 % des crédits étant consacrés au premier programme lié à cette adaptation et 1 % au second lié à cette production ; les crédits alloués, tout comme leur répartition, sont donc reconduits par rapport à 2024. Depuis sa création en 2012, le CAS Facé a affiché une relative stabilité, un abondement de 50 M€ étant intervenu dans le cadre du Plan de relance de 2021 à 2022. Toutefois, l'article 7 du PLF pour 2025 prévoit un nouveau financement, en remplaçant les contributions précitées par une fraction d'accise sur l'électricité.

La FNCCR a fait part de son insatisfaction. D'une part, elle a indiqué que la modification des recettes CAS met à mal la péréquation tarifaire et la solidarité nationale. D'autre part, elle a rappelé que la reconduction des dépenses du CAS ne permet pas de couvrir les besoins d'investissement. **Le rapporteur appelle à reporter la réforme du financement du CAS ; il propose aussi de laisser dans ce CAS l'excédent de recettes de 17 M€, qui est actuellement capté par le budget général**, rappelant que les compétences des AODE ont été étendues aux flexibilités et à l'hydrogène par la commission dans la loi « Aper » de 2023.

C. LE FONDS CHALEUR : DES CRÉDITS À REHAUSSER

L'Ademe est l'un des opérateurs de l'État pour le financement d'opérations en faveur des EnR et des économies d'énergie ; mis en œuvre par cette agence, le fonds chaleur aide les projets des entreprises et des collectivités pour la production de chaleur à partir d'EnR.

Depuis sa création en 2009, le fonds a soutenu 8 500 projets, pour un montant de 4,3 Mds€. Cela a permis de porter la production de chaleur renouvelable à 45,4 TWh par an, pour un coût de 4,7 €/MWh. Les principaux domaines soutenus en 2023 ont été la biomasse (47 %), la chaleur fatale (28 %), le biogaz (10 %), la géothermie (12 %) et le solaire (2 %).

La subvention pour charge de service public de l'Ademe pour 2025 est de 908 M€ (+ 3 %). De plus, son plafond d'emplois est de 1 100 ETPT (+ 3 %). En revanche, l'agence a indiqué que son budget total passe de 1,4 Md€ en 2024 à 908 M€ en 2025, en baisse de 35 %, le fonds chaleur évoluant de 820 M€ à 500 M€, en baisse de 39 %.

L'agence a précisé que ce budget ne lui permet que de régler les projets déjà programmés pour 2025, ce qui va la conduire à réviser ou abandonner certaines initiatives. Le groupe EDF, la Fedene, le SER et la FNCCR ont, à leur tour, appelé à revaloriser le fonds chaleur. **Le rapporteur partage ce point de vue, plaidant pour attribuer à l'Ademe 20 M€ de crédits de paiement en plus, ce qui lui permettrait de maintenir le fonds chaleur à 820 M€.**

POUR EN SAVOIR +

- [Avis](#) sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie » pour 2024
- [Essentiel](#) sur la proposition de loi de programmation énergétique en cours de navette



**Dominique Estrosi
Sassone**
Présidente
Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Daniel Gremillet
Rapporteur
Sénateur
des Vosges
(Les Républicains)

[Commission des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)

