

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024

CRÉDITS « ÉNERGIE » : UN BUDGET PEU PROTECTEUR FACE À DES PRIX INCERTAINS

Réunie le 29 novembre 2023, la commission a proposé un avis favorable sur les crédits « Énergie » du PLF 2024, sous réserve de l'adoption des amendements du rapporteur.

La commission souscrit à la revalorisation des crédits alloués à la rénovation énergétique, à la mobilité propre et à la chaleur renouvelable, qu'elle avait appelée de ses vœux l'an passé.

En revanche, la commission relève que l'extinction annoncée des mécanismes exceptionnels de protection des consommateurs d'ici fin 2024 entraîne une baisse très prononcée du programme 345 « Service public de l'énergie » (- 70,1 %) et plus modérée du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » (- 2,8 %).

Aussi s'inquiète-elle de la reconduction limitée du bouclier tarifaire. Pour l'électricité, seuls les boucliers individuel et collectif et la baisse de l'accise sur l'électricité sont pleinement prolongés, au contraire de l'amortisseur électricité et du filet de sécurité, pourtant utiles aux entreprises et aux collectivités. Pour le gaz, seul le bouclier collectif est prévu, aucun bouclier individuel ni baisse de l'accise sur le gaz naturel ne le complétant. Pour les carburants, seule une indemnité est proposée, les chèques énergie exceptionnels, notamment sur le fioul et le bois, étant abandonnés. Au total, les crédits se limitent à 2,9 Mds€, en baisse de 89,6 % !

En outre, la commission souligne la forte incertitude pesant sur le budget. En effet, ce budget dépend fortement des prix des énergies. De plus, l'article 11 du PLF autorise le Gouvernement à doubler l'accise sur le gaz naturel (3,5 Mds€). Dans le même esprit, l'article 52 lui permet de capter les compléments de prix pénalisant les fournisseurs d'électricité dans le cadre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) (1,6 Md€) ainsi que les compléments de rémunération bénéficiant aux producteurs d'électricité renouvelable (1,3 Md€).

Enfin, la commission déplore plusieurs angles morts du budget : d'une part, la revitalisation des territoires n'est pas soutenue ; d'autre part, la neutralité technologique n'est pas toujours appliquée, l'énergie et l'hydrogène nucléaires, l'hydroélectricité, les biocarburants et le biogaz en pâtissant ; enfin, plusieurs opérateurs de l'État ne disposent pas d'effectifs suffisants.

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté 7 amendements budgétaires visant à :

1. garantir l'éligibilité des collectivités au bouclier tarifaire ;
2. supprimer le reversement vers l'État des compléments de prix de l'Arenh ;
3. augmenter de 375 000 € les moyens de la CRE, pour contrôler le bouclier tarifaire ;
4. garantir l'éligibilité des bailleurs et copropriétés à MaPrimeRénov' (MPR) ;
5. allouer 40 M€ au fonds de revitalisation lié aux fermetures de centrales ;
6. augmenter de 115 M€ le chèque énergie, pour lutter contre la précarité énergétique ;
7. rehausser de 180 M€ le fonds chaleur, pour soutenir la chaleur renouvelable.

Chiffres clés du PLF 2024

Des mécanismes exceptionnels de soutien aux consommateurs en baisse de



Un risque de hausse de l'accise sur le gaz naturel de



Un risque de captation des recettes liées à l'énergie nucléaire de



Un risque de captation des recettes liées aux énergies renouvelables de



1. LE BOUCLIER TARIFAIRE : UNE RECONDUCTION LIMITÉE

Avec 2,9 Mds€ en 2024, les mesures exceptionnelles de protection des consommateurs sont en baisse de 89,6 %. Cela s'explique par l'extinction annoncée du bouclier tarifaire d'ici fin 2024. Pire, le Gouvernement envisage de capter les recettes liées aux compléments de prix de l'Arenh, pour 1,6 Md€, et de doubler le niveau de l'accise sur le gaz naturel, pour 3,5 Mds€ : autant de mesures défavorables aux consommateurs d'électricité et de gaz !

A. UN BOUCLIER TARIFAIRE EN VOIE D'EXTINCTION

Pour lutter contre la hausse des prix des énergies, un bouclier tarifaire a été institué depuis 2022 en direction des consommateurs d'électricité et de gaz. Les dépenses financées par le programme 345 se sont élevées à 36,8 Mds€ sur la période 2021 à 2024. **Pour 2024, ces dépenses atteignent 2,9 Mds€, en baisse de 89,6 % par rapport à l'an passé.**

À ces dispositifs se sont ajoutés, pour les consommateurs de carburants, des indemnités carburant et des chèques exceptionnels, atteignant 11,4 Mds€ sur la même période.

Pour l'année 2024, seul un faible nombre de dispositifs de soutien sont reconduits :

- **le maintien au niveau minimum de l'accise sur l'électricité**, jusqu'au 31 janvier 2025 (article 11) ;
- **la limitation des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE)**, complétée par une **aide pour les ménages chauffés collectivement à l'électricité** (article 52) ;
- **l'amortisseur électricité pour les petites et moyennes entreprises (PME), les très petites entreprises (TPE) et les collectivités non-éligibles aux TRVE** (même article) ;
- **une aide pour les ménages chauffés collectivement au gaz** ;
- **une indemnité carburant pour les travailleurs modestes.**

Le rapporteur observe que les mesures de protection des consommateurs instituées en 2023 présentent un coût bien plus élevé que celui anticipé. Elles ont ainsi atteint 28,9 Mds€ au total, dont 25,3 Mds€ pour l'électricité, 2,6 Mds€ pour le gaz et 1 Md€ pour les carburants, contre des prévisions de 8,9 Mds€, dont 5,9 Mds€ pour l'électricité, 3Mds€ pour le gaz et nulles pour les carburants.

Le rapporteur note que les mesures de protection des consommateurs appliquées en 2023 ont eu un effet positif sur ces derniers. En effet, elles leur ont offert des économies, selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE) : 1371 € TTC et 2 243 € pour les particuliers et les professionnels en électricité et 1 818,5 € pour les professionnels en gaz.

Le rapporteur relève que les prix de marché de l'électricité et du gaz restent élevés cet automne, ce qui justifie de nouvelles mesures de protection des consommateurs. Depuis début 2023, les prix sont en baisse pour l'électricité et en hausse pour le gaz ; dans les deux cas, ils restent très inférieurs aux pics atteints en 2022, année marquée par la découverte du phénomène de corrosion sous contrainte et le lancement de la guerre russe en Ukraine. Pour la CRE, les prix moyens sont de 140 € par MWh pour l'électricité (- 44 % depuis début 2023) et de 50 € par MWh pour le gaz (+ 42,8 %). Cependant, le choc d'inflation ressenti reste très élevé. Pour le Médiateur national de l'énergie (MNE), 7 Français sur 10 ont ainsi constaté une hausse de leur facture d'énergie, ces 6 derniers mois.

Le rapporteur déplore que les mesures de protection des consommateurs prévues pour 2024 soient moins nombreuses que l'an passé. Ainsi, **dans le secteur du gaz**, seul le bouclier collectif, et non celui individuel, est prolongé. Si l'article 11 du PLF maintient utilement l'accise sur l'électricité à son taux minimal, il autorise, dans le même temps, un relèvement réglementaire du taux de l'accise sur le gaz naturel, jusqu'à 16,37 € par MWh, dès le 1^{er} janvier 2024, soit un doublement ! France gaz a alerté contre cette perspective, évoquant des prix de marché élevés et incertains. Dans le **secteur de l'électricité**, si les boucliers individuel et collectif sont reconduits, ce n'est pas pleinement le cas de l'amortisseur électricité, ni du filet de sécurité. S'agissant de l'amortisseur, l'article 52 du PLF

en prévoit le principe mais ses conditions d'éligibilité sont renvoyées au décret ; or, le Gouvernement a indiqué envisager de recentrer l'aide « *sur les contrats les plus chers signés jusqu'au 30 juin 2023 et encore actifs en 2024* » et de réviser en conséquence « *le seuil de déclenchement et le taux d'aide* ». Aussi la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a-t-elle alerté sur la nécessité de conserver l'amortisseur, de rétablir le filet et d'élargir les TRVE. Enfin, **pour les carburants**, seule l'indemnité est prévue, les chèques énergie exceptionnels, notamment sur le fioul et le bois, n'étant pas maintenus. Le MNE a déploré cette évolution, appelant au contraire à remplacer à terme le bouclier tarifaire par une augmentation pérenne du chèque énergie.

Le rapporteur regrette que le Gouvernement ait tendance à capter les recettes liées à la crise des prix de l'énergie. C'est vrai de l'énergie nucléaire, car l'article 52 du PLF prévoit que les recettes tirées des compléments de prix de l'Arenh soient versées à EDF puis à l'État. Or, leur montant a atteint près de 1,6 Md€ sur 2022, selon la CRE ! C'est la raison pour laquelle, tant la CRE, dans sa délibération n° 2023-176 du 29 juin 2023, que la commission, dans son rapport d'information du 5 juillet 2023, ont préconisé que ce montant revienne aux consommateurs. C'est aussi vrai des **EnR**, car l'article 52 *sexies* du PLF prévoit que les recettes excédant les compléments de rémunération des producteurs d'électricité renouvelable depuis le 1^{er} janvier 2022 soient versées à l'État. Le Gouvernement tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-165 du 26 octobre 2023, qui a frappé d'inconstitutionnalité le précédent plafond. Le caractère global et rétroactif de la nouvelle mesure interroge sur sa solidité juridique. Or, en l'absence de plafond, le manque à gagner s'élèverait de 1,3 Md€ sur 2023, selon la CRE !

Le rapporteur s'inquiète de l'absence de mesures structurelles de protection des consommateurs, au-delà de celles conjoncturelles. D'une part, les **tarifs réglementés de vente** sont limités : pour l'électricité, ils sont réservés aux particuliers et aux microentreprises, dont les collectivités, n'excédant pas 36 kVA de puissance, 10 effectifs et 2 M€ de chiffre d'affaires ; pour le gaz, ils ont été remplacés par un prix repère, le 1^{er} juillet 2023. D'autre part, certains **dispositifs de régulation** ne sont pas pleinement appliqués : il en va ainsi des fournisseurs de dernier recours en gaz et de secours en électricité, prévus par l'article 63 de la loi Énergie-Climat de 2019 et de nombreux correspondants solidarité-précarité, issus du décret n° 2008-170 du 13 août 2008. Enfin, la **réforme du marché de l'électricité**, qui pourrait être intégrée à la loi de programmation et de régulation énergétiques annoncée, est encore attendue. Or l'Arenh expire en 2025... Il faut renforcer les contrôles et les sanctions sur le dispositif actuel, car 8 fournisseurs font l'objet d'une suspension et 3 d'une surveillance, selon la CRE. Il faut aussi évaluer l'impact du nouveau dispositif, qui prendrait la forme d'un prélèvement et d'une redistribution des recettes tirées par EDF de l'ensemble de sa production électronucléaire au-delà d'un plafond. L'enjeu est notamment de savoir si cette redistribution sera directe ou indirecte (*via* l'État ou les fournisseurs), homogène ou hétérogène (pour les particuliers et les industriels). La loi précitée devra aussi mieux encadrer les autorisations et les contrats et consolider les missions de la CRE. Dans ce contexte, cette dernière souhaite 5 ETPT supplémentaires pour contrôler le bouclier tarifaire.

Au total, le rapporteur appelle à consolider le bouclier tarifaire. Il souhaite que les compléments de prix de l'Arenh bénéficient aux consommateurs, et non à l'État. Il veut aussi que la CRE dispose de 5 autres ETPT pour réaliser ses contrôles et sanctions. Enfin, il plaide pour garantir l'éligibilité des collectivités au bouclier tarifaire et, à terme, pour élargir les TRVE notamment aux sites de plus de 36 kVA.

B. UNE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE EN VOIE D'EXPLOSION

La fiscalité énergétique reste élevée, les recettes des accises s'élevant à 31,7 Mds€, pour les produits énergétiques (+ 0,95 %) et à 2,1 Mds€ pour le gaz naturel (+ 1,85 %). En revanche, les recettes pour l'électricité sont nulles, compte tenu du bouclier tarifaire.

Pour l'année 2024, plus évolutions fiscales sont prévues :

- **l'adaptation des tarifs d'accise sur les énergies**, avec l'application exposée plus haut d'un taux minimal à l'électricité et d'un taux majoré au gaz naturel (article 11) ;
- **la prorogation de la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité (Crime)**, jusqu'au 31 décembre 2024 (article 8 *bis*) ;

- **l'institution d'un crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte (C3IV)**, soutenant les batteries, les panneaux solaires, les éoliennes ou les pompes à chaleur, jusqu'au 31 décembre 2025 (article 5) ;
- **la modification de la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (Tiruert)**, à compter du 1^{er} janvier 2025 (article 13) ;
- **l'institution d'une taxe incitative relative à la réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre dans les transports**, promouvant l'électricité renouvelable, le biogaz et l'hydrogène, à compter du 1^{er} janvier 2025 (article 16 *quater*) ;
- **la modification de la fiscalité sur les installations nucléaires de base (INB)**, avec un rehaussement pour les réacteurs nucléaires de la redevance pour prélèvement d'eau (RPE), un assujettissement des centres de stockage à la taxation générale sur les activités polluantes (TGAP) mais aussi la diminution de la taxe annuelle sur toutes les installations, à compter du 1^{er} janvier 2025 (articles 16 et 16 *bis*).

Le rapporteur déplore le manque d'évaluation préalable des dispositions fiscales. À titre d'illustration, le Gouvernement estime les recettes supplémentaires liées au doublement de l'accise sur le gaz naturel à 1,5 Md€, contre 3,5 Mds€ pour France gaz.

Le rapporteur relève le manque d'adaptation des dispositions fiscales aux conditions de marché. Ainsi, s'agissant de la **Crime**, la CRE a indiqué être favorable à un abattement de 10 %, et non de 50 %, et à une prise en compte différenciée, et non générale, de l'inflation, pour prévenir tout effet d'aubaine. Concernant l'**accise sur l'électricité**, la FNCCR a déploré la modification de la répartition de son produit entre les communes bénéficiaires.

Le rapporteur note le manque de neutralité technologique des dispositions fiscales. Le **C3IV** ne reprend pas les projets prévus par les textes (sur les EnR, l'énergie nucléaire ou l'industrie verte de 2023). Sont notamment exclus les électrolyseurs d'hydrogène, les installations hydroélectriques ou les réacteurs nucléaires. La **Tiruert** ne traite pas équitablement l'hydrogène renouvelable et celui bas-carbone, seul le premier bénéficiant d'un coefficient multiplicateur. Si le biogaz est désormais promu dans les transports, il n'est plus soutenu par l'**accise sur le gaz naturel**, dont la minoration est supprimée par l'article 11 du PLF. Enfin, à l'heure de la relance de l'énergie nucléaire, il est malvenu d'alourdir la fiscalité pesant sur la production, *via* la **RPE**, ou le stockage, *via* la **TGAP**.

En définitive, le rapporteur appelle à revenir sur la hausse de l'accise sur le gaz naturel et à soutenir les énergies décarbonées dans cette accise, la C3IV et la Tiruert. Aussi a-t-il déposé une quinzaine d'amendements fiscaux à titre personnel.

2. LE PROGRAMME 174 : UNE LÉGÈRE BAISSÉ DE CRÉDITS

Avec 5,7 Mds€ pour 2024, les crédits du programme 174 sont en légère baisse, de 2,8 %. L'essentiel de cette baisse s'explique par l'extinction des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs en matière de carburants et de fioul, qui s'élevaient à 700 M€ en 2023. Parmi les dépenses de guichet, le chèque énergie est stable, tandis que MaPrimeRénov' (MPR), le bonus automobile et la prime à la conversion sont en hausse pour 2024.

A. UNE STAGNATION POUR L'APRÈS-MINES

Avec 270 M€ en 2024, les crédits afférents à la gestion économique et sociale de l'après-mines stagnent.

Ces crédits financent, pour l'essentiel, **les dépenses sociales** des anciens mineurs et des anciens 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) (224,4 M€).

Or ces dépenses régressent compte tenu de la baisse du nombre d'ayants droit : à titre d'exemple, l'ANGDM en gère 100 689 en 2023, en diminution de 8,3 % depuis 2017.

Ces crédits financent aussi le déstockage du site Stocamine de Wittelsheim (Alsace) des anciennes mines de potasse d'Alsace, la dépollution du site Carling de Saint-Avold (Moselle) et les contentieux de Charbonnages de France (CdF) (31 M€).

Le rapporteur s'inquiète de l'insuffisant calibrage de ces mesures budgétaires, car un contentieux en cours pourrait fortement accroître les besoins liés à Stocamine.

B. UNE HAUSSE POUR L'ÉNERGIE, LA MOBILITÉ, LE CLIMAT

- **Les crédits liés à la politique de l'énergie s'élèvent à 197 M€ en 2024, en hausse de 68,2 %.**

Cette hausse est largement portée par les dépenses de fonctionnement du ministère, le budget d'études s'établissant à 125,6 M€, en hausse de 84,2 % par rapport à l'an passé.

À l'inverse, les subventions allouées aux opérateurs du ministère stagnent. D'une part, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) est dotée de 3,2 M€, au titre de ses missions d'intérêt général liées à l'inventaire national des matières et déchets radioactifs ou à l'assainissement des sites pollués. D'autre part, le MNE se voit attribuer 5,5 M€ et 48 ETPT pour l'information des consommateurs et la résolution des litiges. Seuls 3 ETPT lui ont été accordés sur les 5 demandés. Devant résoudre 9 000 litiges par an, il n'est plus en capacité de respecter le délai réglementaire de 90 jours.

De plus, aucune autorisation d'engagement n'est prévue pour le fond de revitalisation des territoires, destiné à accompagner les fermetures des centrales à charbon initialement prévues d'ici 2022 et de la centrale nucléaire de Fessenheim réalisée en 2020, et pour le fonds d'accompagnement social des salariés de ces centrales à charbon.

Le rapporteur appelle à relever le fonds de revitalisation, d'au moins 40 M€.

- **Les crédits liés à l'aide à l'acquisition aux véhicules propres représentent 1,5 Md€ en 2024, en hausse de 15,5 %.**

Cette hausse est en trompe-l'œil car ces crédits se partagent désormais entre cinq dispositifs : la prime à la conversion, dispositif de soutien à la reprise de véhicules anciens, et le bonus automobile, dispositif de soutien à l'acquisition de véhicules neufs, qui étaient prévus l'an passé, mais aussi les appels d'offres relatifs aux véhicules lourds électriques, aux locations de véhicules électriques et aux infrastructures de recharge, s'ajoutant en 2024.

Le décret n° 2022-1761 du 31 décembre 2022 a encore révisé les critères d'accès à ces dispositifs : la prise en charge des ménages des premiers déciles est exclue de la prime à la conversion et réduite pour le bonus automobile ; en outre, les véhicules hybrides rechargeables sont exclus, seuls les véhicules électriques demeurant.

L'attractivité des dispositifs pourrait bien pâtir de ce resserrement, d'autant que leur massification se fait attendre : en 2022, 275 000 bonus automobile et 92 000 primes à la conversion ont ainsi été attribués, ce qui reste très en deçà des 600 000 véhicules électriques en circulation en France.

Par ailleurs, le reste à charge de ces dispositifs est toujours élevé, y compris pour les ménages modestes les plus aidés : la prime à la conversion a permis un achat moyen de 24 500 €, avec un reste à charge de 15 500 €, et le bonus automobile un achat moyen de 34 450 €, avec un reste à charge de 25 450 €.

Le rapporteur appelle à une stabilité normative des aides aux véhicules propres, le rabotage des ménages ou des technologies n'étant pas à la hauteur des enjeux.

- **Quant aux crédits liés à la lutte contre le changement climatique et à la qualité de l'air, ils s'établissent à 65,4 M€ en 2024, en hausse de 11,9 %.**

Si les crédits sont reconduits, ils s'élèvent à 31,5 M€ en 2024 pour les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), en hausse de 31,5 %, ce qui permet de compenser la baisse de 2023.

C. UNE BAISSÉ POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Les crédits liés à l'accompagnement de la transition énergétique représentent 3,6 Mds€ en 2024, en baisse de 11,2 %.

Deux dispositifs de soutien sont financés par ces crédits : 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.

- **Les crédits alloués à MPR s'élèvent à 2,69 Mds€ en 2024**, en hausse de 10,1 %.

Le rapporteur observe que les objectifs de MPR n'ont pas été tenus. 532 875 primes ont ainsi été versées en 2022, contre un objectif de 700 000 logements rénovés.

De plus, le rapporteur constate que ces résultats sont inférieurs à ceux du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). En effet, on dénombre 532 875 ménages et 1,7 Md€ de dépenses pour MPR en 2023, contre 1,4 M de ménages et 1,9 Md€ de dépenses pour le CITE en 2019.

Le rapporteur souligne que certaines catégories bénéficiaires sont encore peu prises en compte. Sur les primes versées, 15 495 l'ont été à des propriétaires bailleurs et 523 à des copropriétés en 2022, soit respectivement 2,9 et 0,1 % du total.

Le rapporteur déplore que les conditions d'éligibilité soient trop limitées. Si l'article 50 du PLF supprime utilement la condition de ressources, les ménages intermédiaires et supérieurs n'ont accès qu'aux rénovations performantes globales ou aux bouquets de travaux. Aussi n'ont-ils représenté que 30,2 % et 2,6 % des bénéficiaires en 2022, contre 21,7 % pour ceux modestes et 45,6 % pour ceux très modestes.

Le rapporteur regrette que les modalités d'application soient trop complexes. Pour 2024, l'accès au parcours « efficacité » doit être conditionné à un diagnostic de performance énergétique (DPE) et celui au parcours « performance » à un Accompagnateur Rénov'. Or si la loi Énergie-Climat de 2021 a prévu la condition liée à l'accompagnateur, de même que son financement parapublic, *via* les certificats d'économies d'énergie (C2E), celle du diagnostic est un ajout réglementaire, à la charge des ménages ! De plus, les calendriers prévus par cette loi pour les rénovations performantes globales sont peu adaptés...

Enfin, le rapporteur note que le reste à charge est 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 899 M€ en 2024, les crédits alloués au chèque énergie stagnent.**

Le rapporteur observe que les chèques énergie exceptionnels institués en 2022 et 2023 ne sont pas reconduits : celui généraliste mais aussi ceux sur le fioul et le bois.

Le rapporteur constate que la généralisation du chèque énergie n'est pas achevée. En 2023, 4,5 M de ménages doivent utiliser le chèque énergie, le nombre de bénéficiaires étant de 5,8 M et le taux de consommation de 77 %. Ce résultat reste en deçà des anciens tarifs sociaux, qui couvraient 4,8 M de ménages en 2017.

Le rapporteur observe que le montant du chèque énergie est faible. En 2023, ce montant s'établit entre 48 € et 277 €, selon les revenus. Ce niveau est inférieur aux anciens tarifs sociaux, dont les montants, cumulables, s'étendaient entre 94 € et 325 €.

Le rapporteur constate que les difficultés d'application du chèque énergie demeurent. L'accès au chèque est complexe pour les personnes en situation d'intermédiation locative, qui doivent effectuer des démarches complémentaires sur un portail dédié. Les droits liés à ce chèque – absence de frais de mise en service, d'enregistrement ou de rejet de paiement et abattement sur les frais de déplacement – sont peu opérants en l'absence d'un système de télétransmission, seul un système de pré-affectation ayant été institué. Enfin, le courrier d'accompagnement du chèque doit encore être simplifié, comme le souhaite le MNE.

Le rapporteur plaide pour relever les crédits du chèque énergie, d'au moins 115 M€, et résoudre ces difficultés administratives.

D. DES MOYENS NE PERMETTANT PAS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS

La politique de soutien à la transition énergétique a permis d'agir en direction de la rénovation énergétique, de la précarité énergétique et de la mobilité propre.

Pour autant, les objectifs ne sont pas atteints : c'est vrai de MPR et du chèque énergie et, dans une moindre mesure, du bonus automobile et de la prime à la conversion.

Le rapporteur estime que l'instabilité et la complexité de ces dispositifs de soutien expliquent en grande partie leurs difficultés d'application.

Quel bilan ?	Objectifs	Résultats
Rénovation énergétique	370 000 rénovations globales par an	100 000 rénovations globales en 2022
MaPrimeRénov	700 000 logements rénovés en 2022	532 875 primes versées en 2022 et 416 776 en 2023
Précarité énergétique	20 % de baisse entre 2015 et 2020	3,4 M de ménages en situation de précarité énergétique, soit 11,9 % du total, en 2021
Chèque énergie	87,5 % de taux d'usage en 2022	76,3 % de taux d'usage en 2022
Mobilité propre	660 000 véhicules électriques en 2023	600 000 véhicules électriques en 2022
Primes à la conversion	1 M de primes de 2018 à 2022	983 222 primes de 2018 à 2022

3. LE PROGRAMME 345 : UNE FORTE BAISSÉ DE CRÉDITS

Avec 6,2 Mds€ pour 2024, les crédits du programme 345 sont en forte baisse, de 70,7 %. Deux facteurs expliquent cette évolution. Le premier est l'extinction des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs en matière d'électricité et de gaz, qui s'élevaient à 35,8 Mds€ en 2023. Le second est, pour la seconde année consécutive, le caractère négatif des CSPE liées aux EnR, dont le montant s'établit à – 2,7 Mds€ pour 2024.

A. UNE HAUSSE LIÉE AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES

Les producteurs d'EnR bénéficient de dispositifs de soutien publics : des contrats d'achat ou des compléments de rémunération, attribués à travers un mécanisme de guichet ouvert ou une procédure de mise en concurrence.

Le surcoût résultant de la mise en œuvre de ces dispositifs de soutien publics, c'est-à-dire la différence entre une rémunération de référence et un prix de marché, **est compensé aux opérateurs, 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.

Or pour la seconde année consécutive, les CPSE liées aux EnR électriques sont négatives : pour les opérateurs, elles ne sont plus compensées mais rétrocédées ; pour l'État, elles ne constituent plus des charges mais des recettes.

Dans sa délibération n° 2023-200, du 13 juillet 2023, actualisée le 21 septembre suivant, **la CRE a ainsi évalué ces CSPE à – 2,7 Mds€ pour 2024, en hausse de 80 % par rapport à l'an dernier.** Cependant, ces charges sont positives pour le biogaz (875,8 M€) et la cogénération (107,8 M€). Dans tous les cas, ces charges sont en hausse (de 42, 20 et 142 %) par rapport à l'an passé.

Cette tendance haussière s'explique par deux facteurs : d'une part, un effet prix, lié à la baisse du prix de l'électricité, atténuée par la hausse du prix du gaz ; **d'autre part, un effet volume, avec une hausse pour l'éolien terrestre** (+ 0,5 GW et + 0,4 TWh), **l'éolien en mer** (+ 0,5 GW et + 2,6 TWh) **et le photovoltaïque** (+ 2,2 GW et + 1,8 TWh), contrebalancée une stagnation pour le biogaz et une baisse pour la cogénération (- 0,2 GW et - 0,7 TWh).

Selon la CRE, « *la croissance des filières photovoltaïque et éolien en mer porte finalement en grande partie la croissance de la puissance totale du parc soutenu.* »

Aux côtés des énergies renouvelables, le soutien à l'hydrogène bénéficie de 680 M€, contre aucun crédit l'an dernier, **et les effacements de consommation de 63 M€,** en hausse de 91 % par rapport à l'an passé.

Ce dynamisme s'explique par la mise en place d'appels d'offres en 2024, en l'espèce le dispositif de soutien à la production d'hydrogène (1 GW d'ici 2030 dont 150 MW en 2024) et le dispositif de soutien « Effacements 2023-2024 » (1,9 MW en 2022 et 2,7 MW en 2023). Toutefois, les négociations préalables avec la Commission européenne sont en cours.

Quid du Fonds chaleur renouvelable et de l'Ademe ?

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) constitue le principal opérateur de l'État pour la mise en œuvre de la transition énergétique. Elle a reçu 2 Mds€ dans le cadre du Plan de relance et 8,9 Mds€ dans le cadre du Plan d'investissement.

Parmi les actions de l'Ademe, le Fonds chaleur renouvelable a soutenu 7 100 projets, pour un montant de 3,7 Mds€. Cela a permis de porter la production de chaleur renouvelable à 42,6 TWh par an, pour un coût de 7,09 € par MWh. Les principaux domaines soutenus en 2022 ont été la biomasse (50 %), le biogaz (14 %), la chaleur fatale (15 %), les ordures ménagères (9 %) et la géothermie (6 %). **S'agissant de l'hydrogène, l'Ademe, après avoir financé des écosystèmes (320 M€) et des démonstrateurs (350 M€), s'apprête à lancer le dispositif de soutien à la production industrielle, de 4 Mds€.**

Le rapporteur accueille favorablement le relèvement du Fonds chaleur renouvelable à 820 M€ (+ 57,7 %). Pour autant, l'Ademe a indiqué que le portefeuille de projets atteint déjà 1,3 Md€ pour 2023.

Le rapporteur juge pertinent le dispositif de soutien prévu pour l'hydrogène. Cependant, il partage la nécessité, indiquée par l'Ademe, d'éviter les investissements échoués et de valoriser les fabricants nationaux.

Enfin, le rapporteur note positivement le rehaussement de la subvention de l'Ademe à 879 M€ (+ 25,57 %) et de son plafond d'emplois à 1 335 ETPT (+ 8,18 %). Toutefois, l'Ademe a précisé que la hausse des effectifs intervient après une décennie de baisse et vient pérenniser les chargés de mission du plan d'investissement.

Le rapporteur appelle à poursuivre dans cette voie, en relevant de 180 M€ le Fonds chaleur renouvelable.

B. UNE BAISSÉ LIÉE AUX ZONES NON INTERCONNECTÉES

Les zones non interconnectées (ZNI) constituent 14 zones non directement reliées au réseau dit « métropolitain continental ».

Les surcoûts résultant, d'une part, de l'application du principe de péréquation tarifaire et, d'autre part, du soutien à la production d'EnR, sont compensés aux opérateurs.

Dans sa délibération précitée, la CRE a évalué à 2,2 Mds€ les CSPE liées aux ZNI pour 2024, en baisse de 10 % par rapport à l'an passé.

Cette tendance baissière résulte de la hausse des recettes tirées des TRVE, contrebalancée par celle des coûts liés aux conversions de centrales vers la biomasse.

C. UNE BAISSÉ LIÉE À LA MAÎTRISE DE LA CONSOMMATION

Plusieurs dispositifs sociaux existent à l'attention des consommateurs d'énergie : 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).

Les surcoûts résultant de ces dispositifs sont compensés aux opérateurs.

Dans sa délibération précitée, la CRE a évalué à 44,9 M€ les CSPE liées aux dispositifs sociaux pour 2024, en baisse de 3 % par rapport à l'an passé.

Cette tendance baissière s'explique par la diminution du coût des afficheurs déportés de consommation, contrebalancée par l'augmentation du FSL.

S'agissant du FSL, qui est géré par les départements, le MNE et la FNCCR ont appelé à ce que la contribution à ce fonds des fournisseurs d'énergie soit obligatoire et non volontaire, ce que souhaite également le rapporteur.

Aux côtés des dispositifs sociaux, les mesures exceptionnelles de protection des consommateurs d'électricité et de gaz s'établissent à 2,1 Mds€ pour 2024, en baisse de 87,9 % par rapport à l'an dernier.

Cette attrition s'explique par deux évolutions : d'une part, parmi les mesures liées à l'électricité (1,8 Md€), l'amortisseur a été recalibré ; d'autre part, au sein de celles liées au gaz (300 M€), le bouclier individuel a été supprimé.

Selon le Gouvernement, « *comme en 2023, les recettes liées aux EnR électriques pour 2024 permettront de financer une partie des dépenses associées aux mesures de protection* ».

D. DES MOYENS NE PERMETTANT PAS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS

La politique de soutien aux EnR a permis de développer le parc soutenu : il s'élève à 38,7 GW et 66,8 TWh, l'éolien terrestre étant la première énergie soutenue (13,9 GW et 29,8 TWh) devant le photovoltaïque (18,9 GW et 19,7 TWh).

Pour autant, à l'exception du biogaz injecté, les objectifs fixés ne sont atteints. Les retards sont légers pour les effacements, le photovoltaïque et l'éolien terrestre, et plus importants, pour l'hydrogène, la chaleur et l'éolien en mer.

Le rapporteur considère que le retard pris dans la révision de la programmation énergétique est préjudiciable aux investissements nécessaires dans ces EnR.

Quel bilan ?	Objectifs	Résultats
Énergies renouvelables	Au moins 33 % de la consommation en 2030, avec 40 pour l'électricité, 38 pour la chaleur, 15 pour le carburant et 10 pour le gaz	20,7 % de la consommation en 2022, avec 28 pour l'électricité, 27,2 pour la chaleur, 8,9 pour le carburant et 1,6 pour le gaz en 2021
Biogaz injecté	6 TWh en 2023	7 TWh en 2022
Effacements	Au moins 6,5 GW en 2023	3,9 GW en 2022
Photovoltaïque	20,1 TWh en 2023	15,9 TWh en 2022
Éolien terrestre	24,1 TWh en 2023	20,3 TWh en 2022
Éolien en mer	1 GW par an de capacités installées d'ici 2024	0,48 GW en 2022
Chaleur et froid	Multiplication par 5 de la quantité livrée	Multiplication par 1,5 de 2017 à 2021
Hydrogène décarboné	20 à 40 % de la consommation totale et industrielle d'ici 2030	Aucun résultat chiffré en 2022

4. LES AUTRES SOURCES BUDGÉTAIRES : UN TARISSEMENT PRÉVU

Sur 26 Mds€ liés à la transition énergétique par le Plan de relance en 2020 puis le Plan d'investissement en 2021, il ne reste que 6,2 Mds€ de crédits de paiement en 2024, posant la question du devenir du financement de la rénovation énergétique, de la mobilité propre et de la relance du nucléaire. De son côté, le Compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé) est en deçà des besoins.

A. LE PLAN DE RELANCE : DES CRÉDITS À SUBSTITUER

Dévoilé en septembre 2020, le Plan de relance a alloué 14 Mds€ à la transition énergétique, sur un total de 110 Mds€. 6,2 Mds€ ont été consacrés à la rénovation énergétique, 3,7 Mds€ à la mobilité propre, 2 Mds€ à l'hydrogène, 1 Md€ à la décarbonation de l'industrie, 200 M€ à l'énergie nucléaire, 274 M€ aux combustibles solides de récupération et 50 M€ aux réseaux électriques. Ce plan a permis d'abonder les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la mission « Écologie », dont MPR, la prime à la conversion et le bonus automobile.

Or, pour 2024, seuls 800 M€ de crédits de paiement substituent.

Le rapporteur s'interroge sur le devenir du financement de la rénovation énergétique et de la mobilité propre. Aussi appelle-t-il à abonder les crédits du programme 174.

B. LE PLAN « FRANCE 2030 » : DES CRÉDITS À PÉRENNISER

Présenté en octobre 2021, le Plan « France 2030 » a alloué 12 Mds€ à la transition énergétique, sur un total de 30 Mds€. 8 Mds€ ont été consacrés à l'énergie, dont 1 Md€ pour l'énergie nucléaire, 1 Md€ pour les EnR et 1,9 Md€ pour l'hydrogène. 4 Mds€ ont été consacrés aux transports, dont 2,7 Mds€ pour la mobilité électrique. En matière d'énergie nucléaire, le plan soutient les réacteurs innovants, dont le SMR Nuward du groupe EDF, ainsi que la R&D en direction du stockage et du recyclage des déchets. Ce plan promeut

aussi les technologies de rupture, s'agissant des EnR, les briques technologiques, les démonstrateurs industriels et les écosystèmes territoriaux, en matière d'hydrogène, et enfin les batteries électriques et les carburants durables, concernant les transports.

Or, pour 2024, seuls 5,6 Mds€ de crédits de paiement subsistent. Cependant, 1,5 Md€ d'autorisations d'engagement ont été annoncées pour l'énergie nucléaire, ce qui permet un relèvement de la subvention (de 143 M€) et des effectifs (de 204 ETPT) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), en charge de l'animation de la R&D nucléaires, depuis le Conseil de politique nucléaire du 19 juillet 2023.

Même revalorisé, le montant prévu pour l'énergie nucléaire n'est pas à la hauteur de la relance : le groupe EDF doit en effet financer les 6 EPR2 (50 Mds€) et le Grand Carénage (65 Mds€). Aussi le rapporteur plaide-t-il pour créer une action pérenne sur le « Nouveau nucléaire » dans le programme 174. De plus, il souhaite relever les effectifs des opérateurs. Le CEA lui a fait part du besoin de 538 ETPT pour le nucléaire civil d'ici 2027. De son côté, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ont demandé chacun 12 ETPT pour 2024, quel que soit le sort de leur réforme, qui n'est pas attendue avant le 1^{er} janvier 2025.

Enfin, le rapporteur appelle à consolider le financement de l'hydrogène et à mieux intégrer l'hydroélectricité, le biogaz et les biocarburants au plan.

C. LE CAS « FACÉ » : UN OUTIL À VALORISER

Le CAS Facé soutient les opérations des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), c'est-à-dire des collectivités propriétaires de ces réseaux, en matière d'adaptation de ces réseaux ou de production d'électricité isolée ou renouvelable.

Avec 360 M€ pour 2024, le CAS Facé est stable, le montant alloué au premier programme étant en hausse (357 M€) et celui au second en baisse (3 M€).

Le rapporteur observe que cette stabilité est en trompe-l'œil : d'une part, le CAS ne bénéficie plus du Plan de relance, qui l'abondait de 50 M€ au total ; d'autre part, il ne dispose pas de l'excédent de recettes, de 17 M€ en 2024, qui est reversé au budget général.

Le rapporteur note que la stabilité du CAS Facé, depuis sa création en 2012, n'est pas adaptée à la multiplication des interventions des AODE ; comme l'a rappelé la FNCCR, depuis la loi EnR de 2023, elles sont compétentes en matière de flexibilité et d'hydrogène.

Le rapporteur appelle à augmenter les recettes du CAS Facé, d'au moins 17 M€.

POUR EN SAVOIR +

- Avis sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie » pour 2023



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



Daniel Gremillet
Rapporteur
Sénateur
des Vosges
(Les Républicains)

Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

