

... le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2026

CRÉDITS « ÉNERGIE »

Réunie le 26 novembre 2025, la commission des affaires économiques a donné, à l'initiative de son rapporteur Daniel Gremillet, un avis favorable à l'adoption des crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ainsi qu'à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (CAS Facé).

La commission déplore néanmoins la poursuite de la débudgétisation de certains mécanismes d'aides (rénovation énergétique des logements, achat de véhicules électriques), remplacés par un dispositif fondé sur les certificats d'économie d'énergie (CEE), qui prive le Parlement d'un droit de regard sur le montant des aides accordées aux particuliers.

Surtout, elle s'inquiète de la hausse de la précarité énergétique, que les mesures prises par le Gouvernement risquent d'accroître. En effet, les ménages les plus fragiles sont confrontés à un effet ciseaux : d'une part, les nouvelles modalités d'identification des bénéficiaires du chèque énergie ont significativement fait baisser le nombre de foyers l'ayant automatiquement reçu en 2025, et d'autre part, leurs factures d'énergie augmentent sous l'effet du coût des CEE.

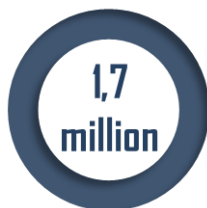
En outre, elle regrette que ce projet de loi de finances (PLF) n'ait pas pu être apprécié à l'aune de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), dont l'examen, au travers de la « PPL Gremillet », n'est toujours pas achevé. Dès lors, il n'est pas possible de s'assurer de la cohérence des crédits proposés par le Gouvernement avec les objectifs de moyen terme.

Par ailleurs, la commission demande que les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) inscrits au CAS Facé soient, à l'instar des recettes, indexés sur l'inflation afin de tenir compte de la hausse des coûts d'investissement, des besoins de résilience des réseaux et des aléas climatiques auxquels sont confrontées les communes rurales.

Enfin, le rapporteur a proposé un amendement visant à abonder le Fonds chaleur, qui constitue un dispositif efficace au bénéfice de nos collectivités territoriales.

Les chiffres clés du budget consacré à l'énergie

Chèque énergie



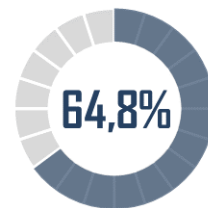
de foyers précaires n'ont pas automatiquement reçu cette aide en 2025, par rapport au nombre de bénéficiaires en 2024

Débudgétisation des aides à l'acquisition de véhicules propres



de baisse pour ce mécanisme, remplacé par un dispositif fondé sur les CEE, lui-même financé par les fournisseurs d'énergie et répercuté sur les factures de l'ensemble de leurs clients

Soutien aux énergies renouvelables électriques



d'augmentation des crédits alloués à ces énergies, par rapport à l'année 2025

1. PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » : DES MESURES QUI MENACENT D'ACCROÎTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE ET DE RETARDER LA TRANSITION EN CE DOMAINE

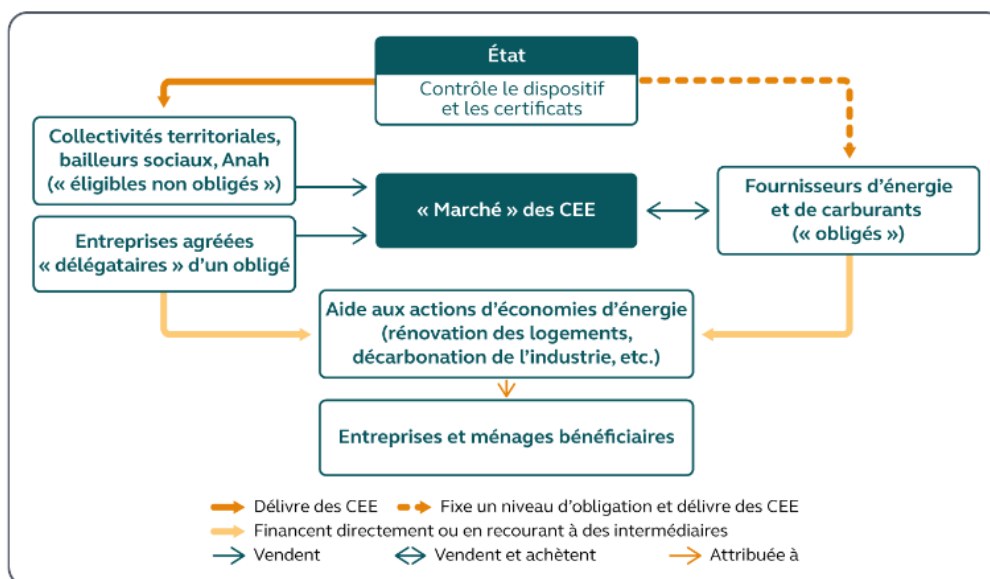
Les crédits inscrits au programme 174 pour 2026 sont en nette baisse : les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) reculent respectivement de 35,1 % et 17 %. Cette évolution tient essentiellement à la débudgétisation des aides à l'acquisition de véhicules propres.

A. LA POURSUITE DE LA DÉBUDGÉTISATION PRIVE LE PARLEMENT D'UN DROIT DE REGARD SUR LE MONTANT DES AIDES ACCORDÉES

Depuis 2025, le dispositif de la prime de transition énergétique « MaPrimeRénov' », distribuée par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), est financé par le programme 135. Ce dispositif a été considérablement recentré à compter du 30 septembre dernier, et certains forfaits (chaudières biomasse et travaux d'isolation des murs) disparaîtront au 1^{er} janvier 2026. En outre, la dotation versée par le programme 135 à l'Anah baissera l'année prochaine en raison d'une mobilisation accrue de recettes liées aux certificats d'économie d'énergie (CEE).

Le Gouvernement souhaite poursuivre, en 2026, la débudgétisation des dispositifs d'accompagnement à la transition énergétique, en remplaçant cette fois les aides à l'acquisition de véhicules propres par un dispositif fondé sur les CEE.

Schéma simplifié du fonctionnement du dispositif des CEE



Source : Cour des comptes

Cette débudgétisation est insatisfaisante pour plusieurs raisons :

- premièrement, **elle prive le Parlement d'un droit de regard** sur le montant des aides qui sont réellement accordées aux particuliers ;
- deuxièmement, dans son rapport publié en juillet 2024, la Cour des comptes qualifie les CEE de « *dispositif à réformer car **complexe et coûteux pour des résultats incertains*** ». En outre, dans un rapport d'avril 2023 portant sur les aides à la transition énergétique, l'inspection générale des finances déplorait quant à elle « *la **faible transparence du dispositif*** », et ajoutait que « *l'exigence de transparence et d'évaluation indépendante est d'autant plus forte pour les CEE qui, sans faire l'objet d'un examen annuel par le Parlement, ont le même effet économique qu'une taxe sur l'énergie* » ;
- troisièmement, **le coût des CEE est répercuté par les fournisseurs d'énergie sur les factures de leurs clients**, quel que soit leur niveau de revenus, ce qui relève d'une forme d'injustice pour les foyers les plus modestes.

Le rapport du Gouvernement au Parlement évaluant le dispositif des CEE, remis le 31 juillet 2025 en application de l'article L. 221-1-2 du code de l'énergie, présente l'estimation de l'impact du dispositif sur le prix des énergies en 2023 :

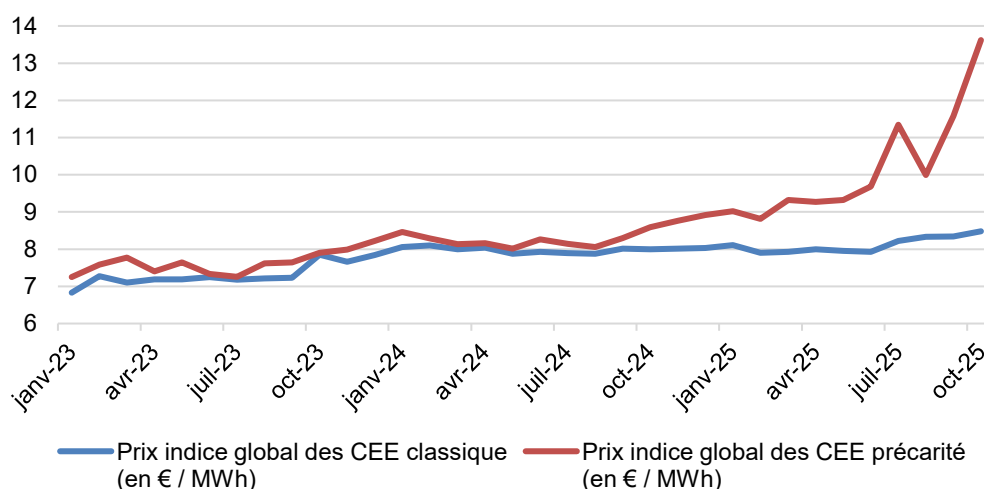
	Gaz naturel	Électricité	Fioul domestique	Carburants
Obligation classique et précarité 2023	0,786 kWhc par kWh	0,774 kWhc par kWh	8,419 kWhc par litre	8,165 kWhc par litre
Coût TTC pour le consommateur	0,70 centime d'euros par kWh	0,69 centime d'euros par kWh	7,6 centimes d'euros par litre	7,3 centimes d'euros par litre
Prix de référence TTC	113 €/MWh	241 €/MWh	1,27 €/litre	1,81 €/litre
Part du coût des CEE dans le prix de l'énergie	6,3 %	2,9 %	6 %	4,1 %

Les conséquences des CEE pour les consommateurs dépendent à la fois de leur volume et de leur prix.

Or, le décret n° 2025-1048 du 30 octobre 2025 relatif à la sixième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie (2026-2030) a **rehaussé l'obligation annuelle globale**, qui s'établira à 1 050 térawattheures cumac (TWhc¹) contre 775 TWhc pour la cinquième période (2022-2025) ; **le volume des CEE sera donc plus important** à compter de l'an prochain.

S'agissant de leur prix, d'après la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), « l'introduction de nouveaux gisements d'économies d'énergie à niveau d'obligation constant est de nature à détendre le marché secondaire des CEE et, par conséquent, de limiter le coût du dispositif CEE sur les consommateurs d'énergie ». Le ministère de la transition écologique parie donc sur une baisse du coût des CEE grâce à une augmentation de l'offre mise sur le marché. Toutefois, la fin du bonus écologique, remplacé au 1^{er} juillet dernier par la prime « coup de pouce véhicules particuliers électriques » financée par les CEE, **n'a pas permis, pour l'heure, de faire reculer leur prix**. Un bilan plus précis mériterait d'être dressé l'an prochain, lorsque le nouveau mécanisme aura pleinement produit ses effets.

Évolution du prix des CEE



Source : commission des affaires économiques du Sénat, à partir des données d'Emmy (registre national des certificats d'économie d'énergie)

¹ L'unité de mesure des économies d'énergie utilisée dans le cadre du dispositif des CEE est le kWh cumac - contraction des mots « cumulé » et « actualisé ». Aujourd'hui, 1 kWh cumac = 1 CEE.

B. DES MESURES QUI FRAGILISENT LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

1. Les nouvelles modalités d'envoi du chèque énergie ont fait chuter le nombre de bénéficiaires automatiques

Créé par la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, le chèque énergie a remplacé les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Il s'adresse aux foyers dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 11 000 euros par unité de consommation¹ ; ses bénéficiaires sont donc des **personnes vivant sous le seuil de pauvreté**². Son montant moyen, qui s'élève à 150 euros, **n'a jamais évolué depuis son instauration**.

La suppression, à compter de 2023, de la taxe d'habitation sur les résidences principales ne permet plus à l'administration d'actualiser la liste des bénéficiaires. Aussi l'Agence de service et de paiement (ASP) procède-t-elle désormais à un croisement de fichiers, émanant entre autres de l'administration fiscale et des fournisseurs d'électricité, pour l'attribution de l'aide. Par conséquent, **la dernière campagne d'envoi a été tardive** puisqu'elle a débuté au mois de novembre 2025 et non au printemps comme les années précédentes. En outre, **le nombre de foyers l'ayant automatiquement reçu est passé de 5,5 millions en 2024 à 3,8 millions en 2025**. Un guichet de demande a été ouvert, mais le manque d'information, ainsi que la complexité que peut représenter une démarche dématérialisée pour certaines populations, risque de faire diminuer le nombre final de bénéficiaires. Ces différents motifs pourraient engendrer une baisse du taux d'usage du chèque énergie ; le cas échéant, **une telle évolution ne saurait justifier une diminution des crédits alloués à cet effet dans les années à venir**.

Lors de l'examen du PLF 2025 au Sénat, un amendement de la commission des affaires économiques tendant au maintien de l'attribution automatique du chèque énergie avait été adopté. Dans son baromètre publié le mois dernier, le médiateur national de l'énergie (MNE) indique que **36 % des ménages déclarent rencontrer des difficultés pour payer leurs factures d'énergie** – contre 28 % en 2024 –, et que 59 % des bénéficiaires du chèque énergie ont souffert du froid l'an passé – contre 35 % pour l'ensemble des ménages. D'après le MNE, le versement tardif du chèque énergie en 2025 a aggravé leur situation puisque **35 % des bénéficiaires déclarent que ce décalage a engendré des difficultés de paiement**.

Le rapporteur appelle l'administration à trouver une solution pour établir de façon exhaustive la liste des bénéficiaires. Il convient de souligner à cet égard que la piste consistant à indiquer le point de livraison d'électricité sur la déclaration d'impôts sur le revenu, qui constituerait la méthode la plus fiable, a été écartée par le ministère chargé du budget et des comptes publics ; une position de principe qui consiste à retoquer toute demande de ce type.

2. Les ménages précaires sont confrontés à un effet ciseaux...

Les ménages les plus fragiles sont donc confrontés à un effet ciseaux :

- d'une part, les nouvelles modalités d'identification des bénéficiaires du chèque énergie ont significativement fait baisser le nombre de foyers l'ayant automatiquement reçu en 2025, **ce qui minore les sources de revenus** des foyers « oubliés » (cas de non-recours) ;
- d'autre part, **le montant de leurs factures d'énergie augmente du fait de la répercussion du coût des CEE**, ce qui obère, là encore, leurs finances personnelles.

¹ La première – ou la seule – personne du foyer fiscal compte pour 1 unité de consommation (UC), la deuxième pour 0,5 UC, et les suivantes pour 0,3 UC.

² Pour l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population. Il correspondait donc, en 2023, à un revenu disponible de 1 288 euros par mois pour une personne vivant seule, et de 2 705 euros pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans.

3. ...qui pourrait attiser les revendications et les crises d'ordre social

Lorsque l'Union européenne aura mis en œuvre le **nouveau système d'échange de quotas d'émission (« ETS 2 »)** – *a priori* en 2028 –, qui couvrira notamment les émissions du transport routier et des bâtiments, et qui fixera, à ce titre, un prix du carbone sur le diesel et l'essence, l'accise sur les carburants devrait mécaniquement augmenter. **Les ménages seraient alors confrontés à une hausse généralisée du prix des carburants, qui pèserait davantage sur les finances des ménages les plus modestes**, en particulier dans les zones rurales où il n'existe aucune alternative pour se déplacer à un moindre coût. Aussi faut-il rappeler que la crise des « gilets jaunes », comme d'autres crises sociales avant elle, était à l'origine un mouvement de contestation contre l'augmentation du prix à la pompe, due à une hausse de la fiscalité. En outre, une telle augmentation serait de nature à fragiliser l'acceptabilité sociale de la transition énergétique. Par conséquent, **il sera essentiel de prévoir de nouvelles aides en mobilisant le « fonds social pour le climat » que l'Union européenne créera afin de compenser l'impact socioéconomique du futur marché du carbone**. Ce fonds, partiellement financé par les revenus issus de l'ETS 2, devrait être doté de plus de 86 milliards d'euros (Mds€) entre 2026 et 2032 pour aider les ménages vulnérables et les petites entreprises à effectuer leur transition vers une consommation énergétique et des transports plus propres.

2. PROGRAMME 345 « SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE » : DES CRÉDITS STABLES... EN APPARENCE

Les crédits inscrits au programme 345 pour 2026 sont globalement stables par rapport à l'année en cours (+ 0,2 % en AE et - 1,5 % en CP). En revanche, leur répartition au sein des différentes actions du programme connaît de fortes variations.

A. SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES ÉLECTRIQUES : DES CHOIX BUDGÉTAIRES TRANCHÉS, QUI AURAIENT MÉRITÉ D'ÊTRE APPRÉCIÉS À LA LUMIÈRE D'UNE NOUVELLE PROGRAMMATION

Adoptée en deuxième lecture au Sénat le 8 juillet 2025, la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie – dite « PPL Gremillet » – était inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale au mois de septembre dernier, mais la chute du gouvernement de François Bayrou a reporté son examen *sine die*. Le calendrier initialement arrêté devait permettre de promulguer la loi et, partant, de disposer d'une nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie, avant l'examen du PLF 2026. Ainsi, les choix opérés par l'exécutif, particulièrement en matière de soutien au développement des énergies renouvelables électriques, auraient été appréciés à la lumière de la nouvelle PPE, c'est-à-dire au regard du cap énergétique fixé par le Parlement pour les années à venir.

Les crédits alloués au soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale progresseront de 64,8 % l'an prochain, passant de 4,4 Mds€ à 7,25 Mds€. Si la plus forte hausse bénéficiera à l'éolien terrestre (+ 358 %), toutes les énergies concernées (éolien en mer, solaire photovoltaïque, bioénergies, hydraulique, etc.) disposeront d'une enveloppe plus importante.

Cette augmentation permettra de lancer les appels d'offres nécessaires à l'atteinte de l'objectif de 40 % d'énergies renouvelables dans la production d'électricité en 2030, fixé par la loi relative à l'énergie et au climat de 2019.

B. L'EXTENSION DU FINANCEMENT DES SOUTIENS PAR L'AFFECTION D'UNE FRACTION DES RECETTES D'ACCISE

À l'inverse, **deux lignes budgétaires seront sensiblement réduites**.

Tout d'abord, le **financement de la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental** est assuré, depuis le 1^{er} août 2025, par l'affectation d'une fraction d'accise sur les énergies aux opérateurs électriques chargés d'une mission de service public dans ces zones – cette fraction d'accise est perçue sur l'électricité et les combustibles, et modulée suivant les coûts de cette péréquation. Dès lors, les AE et les CP de l'action 11 chuteront de près de 94 %.

Ensuite, le Gouvernement entend financer, à compter du 1^{er} mai 2026, le **soutien à l'injection de biométhane et à la cogénération au gaz naturel** par l'affectation d'une fraction d'accise sur les carburants (hors gaz naturel) aux opérateurs de gaz et d'électricité. Cette décision, si elle était approuvée par le Parlement (cf. article 42 du projet de loi), entraînerait une baisse de plus de la moitié des crédits de l'action 10.

Au total, ces deux changements entraîneront, en 2026, **une baisse des dépenses de 2,37 Mds€, qui sera compensée par de moindres recettes pour l'État dues à l'affectation de fractions d'accises.**

Si de telles affectations ne remettent pas en cause les soutiens concernés, elles soustraient néanmoins leur financement au contrôle du Parlement. En effet, à l'image de la débudgétisation précédemment dénoncée, l'affectation d'une fraction d'accise prive les parlementaires d'une visibilité quant aux montants qui seront octroyés l'année suivante puisque ces recettes fiscales sont variables.

3. CAS FACÉ : L'INDEXATION DES RECETTES SUR L'INFLATION DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE REVALORISATION DES DÉPENSES

Le CAS Facé participe au financement des investissements pluriannuels des collectivités en milieu rural, réalisés dans le domaine de l'électrification : amélioration de la qualité des réseaux de distribution, travaux d'extension et de sécurisation, réparation des dégâts causés par les aléas climatiques, accompagnement de la transition énergétique, etc.

La loi de finances pour 2025 a modifié le mode de financement du compte d'affectation spéciale : d'une part, les recettes sont désormais constituées d'une fraction du produit de l'accise sur l'électricité, et d'autre part, ces recettes sont indexées sur l'inflation. Le Gouvernement a ainsi retenu une **inflation de 1,3 %** pour la revalorisation des recettes ; en revanche, les AE et les CP n'ont pas été réévalués à due concurrence, et l'exécutif n'envisage pas non plus de les faire évoluer dans les années à venir d'après les prévisions indicatives pour 2027 et 2028 mentionnées dans le programme annuel de performances.

En effet, **le solde annuel**, qui correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l'année, **est affecté à la résorption du déséquilibre structurel du CAS**, résultant de la prise en compte d'engagements de crédits antérieurs à sa création, en 2012. Le déséquilibre cumulé s'élevait à 183,2 M€ au 31 décembre 2024 ; dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2024, la Cour des comptes recommande un apurement de ce déséquilibre originel « *avant la fin de la gestion 2030* »¹. **Une telle trajectoire n'est toutefois pas compatible avec les besoins croissants des communes rurales** qui font face à une hausse à la fois des coûts d'investissement, des besoins de résilience des réseaux et des aléas climatiques.

Ainsi, le rapporteur appelle le Gouvernement à indexer les AE et les CP du CAS Facé sur l'inflation dès l'année 2026, ce qui représenterait une augmentation de 4,75 M€ pour l'an prochain. Les règles de recevabilité de l'article 40 de la Constitution empêchent cependant tout dépôt d'amendement tendant à cette fin.

¹ La note d'analyse précise qu'« *un déséquilibre entre les engagements réalisés et les ressources disponibles existe depuis la création du CAS en 2012. Il est lié à la reprise des anciens engagements d'EDF sous forme d'autorisations d'engagement "techniques", à hauteur de 410 M€, sans que les recettes correspondantes aient été perçues cette même année. Ce déséquilibre se reporte d'année en année avec une légère diminution, liée d'une part à la perception de recettes volontairement supérieures aux AE ouvertes et à la sous-réalisation des programmes prévisionnels, d'autre part aux retraits d'engagements réalisés sur certaines opérations de plus de quatre ans n'ayant pas consommé toute leur subvention.* »

4. FONDS CHALEUR : UN DISPOSITIF EFFICACE À PRIVILÉGIER

Le PLF 2026 propose de laisser inchangé le montant alloué au Fonds chaleur porté par l'Agence de la transition écologique (Ademe), soit 800 M€. Pour mémoire, dans son rapport publié en juin 2023, la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique préconisait de développer la filière de la géothermie et les réseaux de chaleur, en levant les obstacles réglementaires et en portant les crédits du Fonds chaleur à 1 Md€ dès 2024.

Les besoins de chaleur représentent 43 % de notre consommation énergétique et sont majoritairement couverts par des énergies carbonées et importées (gaz, fioul et charbon). En France métropolitaine, la part de chaleur renouvelable et de récupération a certes augmenté ces dernières années, passant de 24 % en 2021 à 29,6 % en 2023, mais elle reste assez éloignée de l'objectif de 38 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale de chaleur en 2030, fixé par le législateur.

Sur la période 2009-2024, le Fonds chaleur a permis d'aider plus de 10 000 installations d'énergies renouvelables et de récupération, réparties sur l'ensemble du territoire hexagonal. **Grâce aux 5,1 Mds€ d'aides publiques, 16 Mds€ d'investissements ont été réalisés en ce domaine** ; cela représente, chaque année, près de 50 TWh de production additionnelle d'énergies renouvelables et de récupération – soit la consommation de chaleur de 5 millions de logements –, et environ **2,5 Mds€ d'économies pour notre balance commerciale**.

Compte tenu de ce bilan très positif, qui prouve toute l'efficacité du Fonds chaleur, la commission considère qu'il serait utile de privilégier les réseaux de chaleur renouvelable qui permettent à nos collectivités territoriales d'avoir accès à des solutions compétitives de chauffage, en plus de contribuer au développement d'une activité économique locale de production d'énergie. En conséquence, la commission, conformément à sa position constante en la matière, propose l'adoption d'un amendement visant à abonder le Fonds chaleur de 10 M€ en 2026.

POUR EN SAVOIR +

- [Proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie](#)
- [Note d'analyse de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2024 du CAS Facé, avril 2025](#)
- [Rapport de la Cour des comptes, Les certificats d'économies d'énergie, juillet 2024](#)
- [Rapport de l'inspection générale des finances, Revue des aides à la transition énergétique, avril 2023](#)



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](#)

