



...le projet de loi de finances pour 2025 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

AVIS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMAT

MAINTENIR L'ÉLAN POUR RÉPONDRE AU DÉFI DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

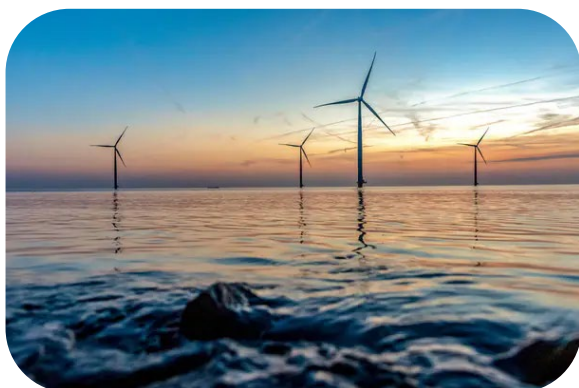
Réunie le **27 novembre 2024**, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, suivant son **rapporteur Fabien Genet**, a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à la **transition énergétique et au climat** inscrits au projet de loi de finances pour 2025, sous le bénéfice de l'adoption d'un amendement **augmentant les crédits du fonds Chaleur**.

La commission a rappelé son attachement à l'élaboration d'une **stratégie de financement de la transition écologique cohérente et pluriannuelle**, qui permette une montée en puissance des investissements bas-carbone. Elle déplore la **généralisation prématurée du « budget vert » des collectivités territoriales**, qui introduit une contrainte normative supplémentaire sans accompagnement suffisant de la part des services de l'État.

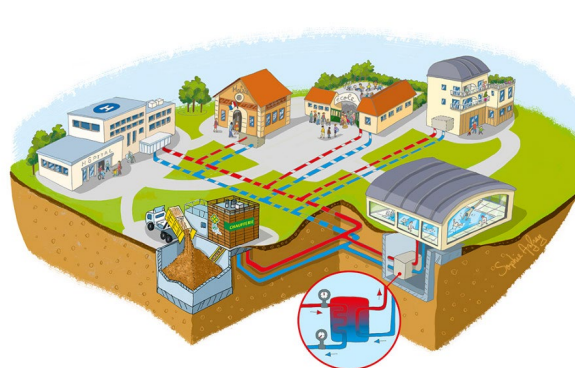
S'agissant du **développement des énergies renouvelables**, la commission renouvelle son attachement à la mise en œuvre rapide de la **planification territoriale du développement des énergies renouvelables**, introduite à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Par ailleurs, dans un contexte de tension sur les finances publiques, la commission considère que le **fonctionnement du service public de l'énergie**, qui soutient financièrement les producteurs d'énergies renouvelables par des dispositifs d'obligations d'achat et de compléments de rémunérations, pourrait faire l'objet d'évolutions.

La commission déplore la **diminution des crédits relatifs au fonds Chaleur porté par l'Ademe**, qui soutient le **développement de la chaleur renouvelable**. Ce fonds, économiquement efficace et plébiscité par les élus, contribue à la fois à l'atteinte des **objectifs climatiques de la France** et au renforcement de la **souveraineté énergétique nationale**. Le coup de rabot prévu par le projet de budget risque de faire de l'année 2025 une **année blanche pour le développement des réseaux de chaleur** par les collectivités territoriales.

Enfin, s'agissant de la **rénovation énergétique des bâtiments**, la commission salue la **stabilité normative** prévue pour le dispositif MaPrimeRénov' en 2025, tout en alertant sur le **décalage entre les objectifs ambitieux** prévus par la nouvelle stratégie nationale bas-carbone et la **diminution de crédits** prévue par le PLF pour 2025.



Parc éolien en mer



Réseau de chaleur

1. FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : AU-DELÀ DU VERDISSEMENT APPARENT, UNE STRATÉGIE PLURIANNUELLE RESTE NÉCESSAIRE

A. STRATÉGIE DE FINANCEMENT : UN PREMIER EXERCICE AU BILAN MITIGÉ



Selon le [rapport Pisani Ferry – Mahfouz de 2023](#), l'ensemble des investissements supplémentaires tous secteurs confondus dans la transition écologique s'élèverait à environ **66 milliards par an à l'horizon 2030**, soit 2,3 points de PIB¹.

Pour favoriser cette montée en puissance nécessaire des investissements, l'article 9 de la [loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027](#) prévoit la remise annuelle au Parlement par le Gouvernement, avant le début de la session ordinaire, d'une **stratégie pluriannuelle qui définit les financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (Spafte)**, afin d'assurer une montée en puissance des investissements à la hauteur des besoins de la transition écologique.

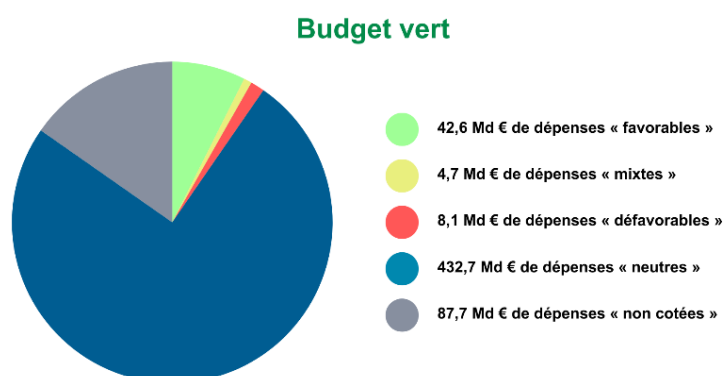
Force est de constater que le **bilan de ce premier exercice est mitigé**. Élaboré par la seule direction générale du Trésor, le rapport remis ne résulte pas d'un travail interministériel. Il indique que si le secteur privé aligne sa part d'investissement bas carbone d'ici 2027 avec le secteur public, et si ce secteur public poursuit la hausse tendancielle de l'effort, les investissements bas carbones pourraient progresser de **63 milliards d'euros d'ici 2027**. Les leviers qui pourraient conduire à cette augmentation de l'investissement privé ne sont pas détaillés, il s'agit donc d'un **scénario plutôt que d'une stratégie politique pluriannuelle**.

La commission forme le vœu qu'une réflexion soit engagée pour assurer, qu'en 2025, le Gouvernement réponde pleinement à la demande du Parlement en remettant une stratégie de financement étayée et crédible.

B. BUDGET VERT DE L'ÉTAT : UN VERDISSEMENT APPARENT DES DÉPENSES

Pour la cinquième fois, le « **budget vert** » de l'État a évalué l'impact des dépenses inscrites au projet de loi de finances pour 2025 sur six objectifs environnementaux².

Les dépenses favorables à l'environnement (ou **dépenses « vertes »**) augmentent par rapport au PLF 2024 (+ **2,1 Mds €**), tandis que les dépenses défavorables (ou **dépenses « brunes »**) baissent (- **1,5 Mds €**).



Source : PLF 2025

Le verdissement apparent des dépenses de l'État appelle cependant quelques nuances. Il s'explique en réalité par la **baisse du prix de l'énergie**, qui conduit à la fois à la **hausse mécanique du soutien aux énergies renouvelables** et à la **baisse des dispositifs exceptionnels de soutien aux consommateurs**.

¹ [Compte rendu de l'audition par la CATDD de M. Jean Pisani-Ferry et Mme Selma Mahfouz, coauteurs du rapport sur Les Incidences économiques de l'action pour le climat](#)

² Les six objectifs environnementaux sont « Atténuation climat », « Adaptation climat », « Eau », « Déchets », « Pollutions », « Biodiversité ».

C. BUDGET VERT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UNE CONTRAINTE NORMATIVE SUPPLÉMENTAIRE POUR LES ÉLUS LOCAUX



L'article 191 de la [loi de finances initiale pour 2024](#) rend obligatoire, à compter de l'exercice 2024, la création d'un état annexe aux comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements de plus de 3 500 habitants intitulé « **Impact du budget pour la transition écologique** ». Cette annexe (tableau) cote les dépenses d'investissement en fonction de leur impact sur les mêmes six objectifs environnementaux que le budget de l'État.

Le [décret du 16 juillet 2024](#) définit les règles de création de ce budget vert, en prévoyant une extension progressive du champ de l'évaluation de l'exercice 2024 à l'exercice 2027.

La commission avait dénoncé l'année dernière l'introduction de cette nouvelle annexe obligatoire, **considérée comme prématurée**.

Les premiers retours des associations d'élus de collectivités territoriales entendues¹ confirment ce constat : si la mise en œuvre d'un « budget vert » est bien avancée dans les collectivités territoriales les plus importantes, elle apparaît **plus difficile dans les plus petites collectivités territoriales**, un assouplissement du calendrier serait donc nécessaire.

La commission considère que le « budget vert » est un outil d'analyse qui peut en effet être pertinent, l'État doit inciter les collectivités à le mettre en œuvre en proposant un accompagnement approprié. **La commission regrette toutefois que le Gouvernement ait fait le choix d'en faire une obligation, ajoutant par là même une nouvelle contrainte réglementaire aux collectivités territoriales.**

2. DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT À PÉRENNISER

A. SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE : UNE HAUSSE MÉCANIQUE DU SOUTIEN PUBLIC LIÉE À LA DIMINUTION DU PRIX DE L'ÉNERGIE

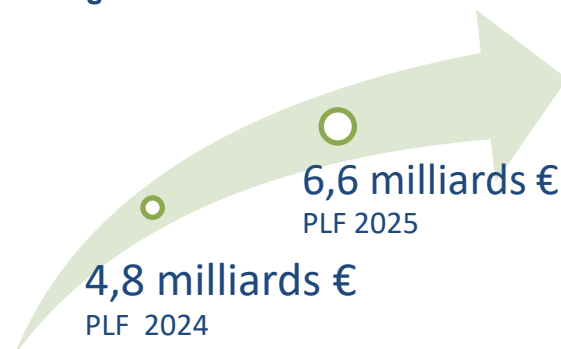
Le PLF pour 2025 prévoit une **augmentation considérable des dépenses** liées au service public de l'énergie, qui passent de **4,8 milliards en 2024 à 6,6 milliards en 2025**.

Ce service, qui vise à titre principal à **soutenir les producteurs d'énergies renouvelables**, augmente mécaniquement en raison de la diminution du prix de l'énergie : le Gouvernement compense en effet la différence entre le prix de l'énergie et le prix de vente de ces énergies renouvelables. Plus le prix de l'énergie est faible, plus ce différentiel est donc élevé.

Le **caractère mécanique de cette hausse** ne doit pas exclure une réflexion sur ces dépenses est selon la commission nécessaire dans le contexte budgétaire actuel, ce qui ne doit pas remettre en cause pour autant le soutien aux énergies renouvelables.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a fait part durant son audition de **pistes d'évolutions** pour permettre de suspendre le soutien à la production lorsque l'énergie atteint des prix négatifs. **La commission forme le vœu que cette réflexion aboutisse à une réforme effective du dispositif.**

Évolution des crédits du service public de l'énergie entre le PLF 2024 et le PLF 2025



¹Fédération nationale des collectivités concédantes et régie (FNCCR) et AMORCE.

B. ZONES D'ACCÉLÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : UN RETARD DE MISE EN ŒUVRE IMPUTABLE AUX SERVICES DE L'ÉTAT

L'article 15 de la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#) prévoit, à l'initiative du rapporteur Didier Mandelli, la création de **zones d'accélération des énergies renouvelables**.

Ce dispositif de planification ascendante et participative vise à permettre l'identification, à l'initiative des communes, de **zones propices à l'implantation d'installations d'énergies renouvelables**, dans lesquelles les procédures administratives seraient simplifiées.

Les zones d'accélération devaient être **définies avant la fin de l'année 2023**. Très peu de communes ont pourtant pu tenir cette échéance. Ce retard est largement imputable au **défaut d'accompagnement des services de l'État**, qui ont tardivement transmis aux élus les documents nécessaires à cet exercice de planification.

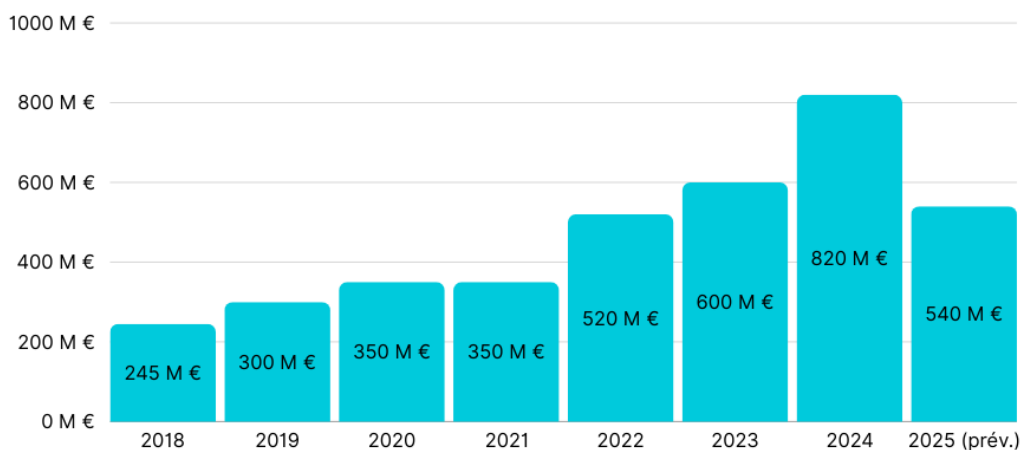
C. FONDS CHALEUR : UN DISPOSITIF EFFICACE ET PLÉBISCITÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



La chaleur représente **43 % de la consommation d'énergie finale**, dont seulement **environ un quart est d'origine renouvelable**. Le fonds Chaleur porté par l'Ademe finance des projets de collectivités territoriales et d'entreprises visant à **développer l'usage de la chaleur renouvelable**, issue de la biomasse, de la géothermie ou encore de la valorisation de déchets. Le développement de la chaleur renouvelable constitue un enjeu majeur pour l'atteinte des **objectifs climatiques**, mais aussi pour **l'indépendance énergétique de la France** et le **pouvoir d'achat des Français** : **60 % de la chaleur consommée provient d'importations**, principalement de gaz et de fioul. Le fonds Chaleur est plébiscité par les collectivités territoriales, spécifiquement depuis la **crise énergétique de 2022**. Les candidats sont ainsi particulièrement nombreux : le portefeuille de projets candidats au fonds s'élève à **1,5 milliard d'euros**, pour **820 millions d'euros de crédits ouverts** en 2024 en autorisations d'engagement.

Le PLF 2025 prévoit une **diminution de 35 % des autorisations d'engagement du fonds**, qui passeraient de **820 millions d'euros en 2024 à 540 millions d'euros 2025**. Ce coup de rabot risque de porter un **frein à l'investissement des collectivités territoriales**, en faisant de 2025 une année blanche pour la décarbonation de la chaleur.

Évolution des crédits du fonds Chaleur de 2018 à 2025



Source : ADEME

Ce dispositif est pourtant particulièrement efficace. Le **coût d'abattement du fonds Chaleur**, c'est-à-dire les fonds publics nécessaires pour réduire d'une tonne par an les émissions de CO₂, est **l'un des plus faibles existants** : il est par exemple trois fois moins coûteux de réduire les émissions de gaz à effet de serre par le fonds Chaleur que par la rénovation énergétique des bâtiments.

La **troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3)** en cours de concertation, prévoit un objectif de **doublage de la consommation de chaleur renouvelable d'ici 2035**.

Dans ces conditions, afin que les moyens accordés à la politique de développement de la chaleur renouvelable soient en adéquation avec les objectifs ambitieux du Gouvernement, **la commission a adopté l'amendement n°II-266**, qui augmente les crédits du fonds Chaleur à hauteur de **300 millions d'euros**.

3. RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE : UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES RÉNOVATIONS D'AMPLEUR À POURSUIVRE

A. UNE ANNÉE 2024 MARQUÉE PAR UNE RÉFORME DU DISPOSITIF MAPRIMERÉNOV'



MaPrimeRénov', principal dispositif de soutien public à la rénovation énergétique des bâtiments, a été **réorganisé au 1^{er} janvier 2024 autour de deux piliers**, afin d'accroître l'efficacité des aides versées.

Le **pilier « performance »**, dédié aux travaux de rénovation d'ampleur, est désormais soumis à une obligation de moyens et de résultats. Le bénéficiaire de ces aides est, de surcroît, conditionné à une assistance par un **Accompagnateur Rénov'** public ou privé, agréé par l'Anah. Cet accompagnement – qui fait l'objet d'une aide spécifique – devait être de nature à renforcer la cohérence des travaux engagés, tout en limitant les risques de fraude. Par ailleurs, **l'accroissement substantiel du taux et du plafond de prise en charge**, progressifs en fonction du niveau de revenu, contribue à réduire le « reste à charge » des ménages aux revenus médians et modestes.

Le **pilier « efficacité »**, consacré au **remplacement des modes de chauffage**, était initialement conditionné, pour les habitats individuels, à la présentation d'un diagnostic de performance énergétique (DPE). Les propriétaires de passoires thermiques ne pouvaient plus bénéficier de ce pilier et étaient obligatoirement réorientés vers le premier pilier.

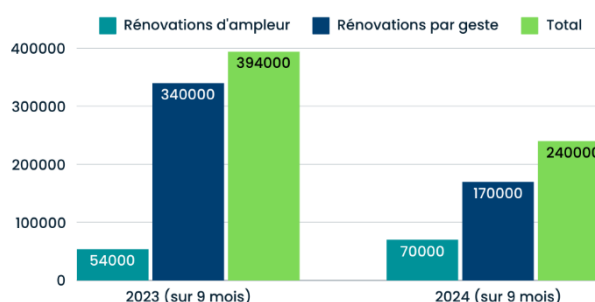
À la suite des **premiers signes de ralentissement** de la demande de rénovation énergétique, les conditions pour bénéficier des aides à la rénovation par geste ont été assouplies jusqu'à la fin de l'année par le [décret du 21 mars 2024](#). Le Gouvernement a ensuite annoncé la prolongation de cet ajustement pour 2025.

L'**instabilité normative de l'année 2024** explique une sous-consommation particulièrement élevée des crédits : sur **4 milliards d'euros** de crédits ouverts par la loi de finances initiale, seuls **1,7 milliard d'euros** ont été consommés au 30 septembre 2024.

B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS PRÉVUE DANS LE PLF 2025 REMET EN CAUSE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE RÉNOVATIONS D'AMPLEUR

Le PLF pour 2025 prévoit une diminution conséquente des crédits dédiés à MaPrimeRénov', qui passeraient de **4 milliards d'euros en 2024 à 2,5 milliards en 2025**. Le Gouvernement justifie cette baisse par la **sous-consommation observée**, qui s'explique cependant très largement par la situation particulière de l'année 2024. La stabilité des règles de MaPrimeRénov' prévue pour 2025, qui apparaît en effet nécessaire, pourrait contribuer à **augmenter la demande au bénéfice de ce dispositif**, peut-être même au-delà des crédits ouverts.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES MAPRIMERÉNOV'



La diminution des crédits risque de remettre en cause la dynamique observée en faveur des **rénovations d'ampleur**. Au 30 septembre 2024, **70 000 demandes de rénovation d'ampleur** ont été enregistrées, soit une **augmentation de 30 %** par rapport à la même période en 2023. À l'inverse, **170 000 dossiers de demandes de rénovation par geste** ont été déposés, soit une **diminution de 50 %**. Ce report de la rénovation par geste vers la rénovation d'ampleur correspond à l'effet recherché par cette réforme.

Il s'inscrit également dans la logique de montée en puissance de la **troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3)**, actuellement en cours de concertation : l'objectif fixé est d'atteindre **400 000 rénovations d'ampleur par an** de maisons individuelles d'ici 2030.

Au-delà des crédits ouverts, la montée en puissance des rénovations d'ampleur pourrait être remise en cause par des **retards dans l'instruction des dossiers de demandes**, ainsi que du fait des **défaillances observées dans la mobilisation des Accompagnateurs Rénov'** : ces derniers ne jouent pas toujours le rôle qui leur est dévolu. Certains acteurs agréés se contentent de collecter les différentes aides disponibles et vont parfois même jusqu'à conseiller aux particuliers des aides inadaptées.

La commission insiste sur la nécessité de garantir un niveau de qualité adéquat dans la procédure d'agrément des Accompagnateurs Rénov' par l'Anah et de procéder à une réelle évaluation des améliorations énergétiques obtenues.

POUR EN SAVOIR +

- Le dossier législatif de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables
- Le dossier législatif de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie
- L'Essentiel du rapport de commission d'enquête « Rénovation énergétique des logements : relever le défi de l'accélération »



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Fabien Genet

Rapporteur
Sénateur de la Saône-et-Loire
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

☎ 01 42 34 23 20

