

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de Mme Annie PODEUR, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur le chèque énergie..... 2
- Présences en réunion ..... 16

Jeudi  
24 février 2022  
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 50

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Présidence de

**Mme Cendra Motin,  
Vice-Présidente**



*La commission entend Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur le chèque énergie*

**Mme Cendra Motin, présidente.** Nous auditionnons pour cette dernière réunion de la commission avant que les travaux en séance publique soient suspendus Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur le chèque énergie.

Elle est accompagnée de MM. Jean Paul Albertini et Yorick de Mombynes et de Mme Florence Brillaud-Claveranne.

Cette demande d'enquête, formulée par Mme Christine Pires Beaune et les membres du groupe Socialistes et apparentés, porte sur un sujet d'un intérêt budgétaire certain du fait de son coût : plus d'un milliard d'euros en 2021 en raison d'un complément exceptionnel de 100 euros décidé en septembre 2021 par le Gouvernement et validé par notre assemblée.

Il présente également un intérêt social pour les près de six millions de ménages qui en bénéficient mais également un intérêt renouvelé dans le contexte actuel de très forte hausse des prix de l'énergie et donc des factures pour les ménages modestes.

La Cour confirme notamment que le taux d'usage du chèque énergie plafonne à 80 % de l'ensemble des chèques émis et souligne que certains ménages en situation de précarité énergétique n'en reçoivent pas.

Vous ferez donc, madame, des suggestions au nom de la Cour pour nous permettre d'engager une réflexion visant à refondre ou à corriger ce dispositif issu d'un engagement fort de la majorité pour transformer le tarif social de l'énergie en un chèque plus accessible, moins stigmatisant et plus facile d'utilisation.

**Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** Nous avons effectivement procédé à votre demande à un premier contrôle sur le chèque énergie, dispositif relativement récent, puisqu'il date de 2016, et qui a trouvé une particulière actualité dans un contexte de hausse des prix de l'énergie qui met en difficulté certains ménages.

La réunion de cadrage du 22 juin 2021 avec Mme Christine Pires Beaune, et plus encore le point d'étape du 5 octobre 2021 nous ont permis de prendre la mesure de cette actualité et de considérer que les travaux de la Cour devaient conduire non seulement à proposer des aménagements au dispositif existant, mais peut-être aussi à réfléchir à son adéquation à l'objectif poursuivi.

Après une présentation générale du dispositif, je détaillerai les constats et recommandations de la Cour destinées à l'améliorer, avant de traiter des objectifs de lutte contre la précarité énergétique tels qu'ils ont été définis par le législateur et de l'adéquation du chèque énergie à ces objectifs.

Le chèque énergie, qui date de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, s'est substitué aux anciens tarifs sociaux, c'est-à-dire au tarif de première nécessité (TPN) pour l'électricité et au tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz naturel.

Après une phase d'expérimentation en 2016 et en 2017 dans quatre départements, il a été décidé de le généraliser au 1<sup>er</sup> janvier 2018, avec d'emblée 3,6 millions de bénéficiaires et en réalité 2,9 millions d'utilisateurs effectifs.

En 2019, la création d'une tranche supplémentaire – comprise, par unité de consommation (UC), entre 7 700 et 10 699 euros – a porté le nombre de bénéficiaires à 5,8 millions et à 4,6 millions le nombre de chèques réellement utilisés.

En 2021, afin de faire face à l'augmentation du coût de l'énergie, un chèque supplémentaire forfaitaire de 100 euros pour tous les bénéficiaires a été voté dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Il s'agit d'une aide forfaitaire destinée aux ménages modestes indépendamment de leur situation au regard de la précarité énergétique telle qu'elle a été définie dans la loi Grenelle 2. Le chèque leur est adressé une fois par an et son montant varie entre 48 et 277 euros, avec une moyenne de 150 euros.

Il est attribué en fonction du niveau de vie du ménage et est modulé selon un barème reposant sur la composition familiale mesurée en UC : la première personne compte pour 1 UC, la deuxième pour 0,5 et les suivantes pour 0,3. Il est également calculé en fonction du revenu fiscal de référence.

Très concrètement, pour un couple avec deux enfants, le plafond pris en compte est de 22 680 euros.

Il s'agit d'une aide au paiement des factures d'énergie qui peut être attribuée quelle que soit l'énergie utilisée : électricité, gaz, fioul ou bois. Elle permet même de régler des travaux de rénovation énergétique.

À ce chèque énergie sont associés des droits connexes ou spécifiques qui portent notamment sur la gratuité de la mise en service et de l'enregistrement du contrat de fourniture d'électricité et sur un abattement de 80 % sur la facturation d'un déplacement à raison d'une interruption imputable à un défaut de règlement.

Les protections spécifiques recouvrent l'interdiction pour les fournisseurs de réduire la puissance pendant la trêve hivernale et celle de facturer des frais liés au rejet du paiement des factures.

Il faut retenir trois grands principes : il s'agit d'une aide dépendante du niveau de vie, neutre par rapport aux énergies utilisées et par rapport à leurs effets polluants et qui est affectée à la consommation énergétique du ménage.

S'agissant des constats et des recommandations, le chèque énergie, plus équitable, a tout d'abord mis heureusement fin aux tarifs sociaux qui permettaient à un bénéficiaire de cumuler TPN et TSS.

À l'inverse, les ménages se chauffant au fioul ne bénéficiaient que d'une aide minimale correspondant à leur consommation d'électricité : il existait donc une iniquité flagrante.

Les critères d'éligibilité et d'attribution ont également été simplifiés, puisque les tarifs sociaux reposaient principalement sur l'éligibilité à la couverture maladie universelle

complémentaire (CMU-C) et à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), ce qui se traduisait par un taux élevé de non-recours.

Désormais l'approche des ressources est plus simple et prend mieux en compte le niveau de vie réel du ménage.

Enfin, la méthode de versement est plus efficace puisque les bénéficiaires sont identifiés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui transfère l'information à l'Agence de services et de paiement (ASP) chargée d'envoyer le chèque.

La gestion par l'ASP apparaît globalement efficace puisque les frais de gestion s'élèvent à 20 millions d'euros par an, soit 2,8 % du montant des aides distribuées. Si des marges de progrès ont été identifiées, une grande part de ces frais est liée à l'assistance aux utilisateurs destinée à améliorer le taux de recours.

Pour autant, une simplification du dispositif permettrait sans doute de limiter le nombre d'appels d'utilisateurs et de leur faciliter l'accès à celui-ci.

Chaque faiblesse est assortie d'une recommandation. Ainsi le barème d'éligibilité a peu varié depuis l'origine et il conduit mécaniquement à une érosion du dispositif au fil des années. Les trois tranches les plus basses n'ont ainsi pas varié depuis 2016 : la Cour propose donc un mécanisme d'indexation des tranches du barème.

Deuxième faiblesse, les personnes hébergées en résidence sociale antérieurement bénéficiaires des tarifs sociaux ont été quelque peu oubliées : après une année sans droits, en 2018, elles n'ont en effet été attributaires d'une nouvelle aide que beaucoup plus tardivement, et le nombre de bénéficiaires est aujourd'hui limité à 50 000 alors qu'ils sont potentiellement deux fois plus nombreux.

Or ces personnes ne sont pas les plus favorisées de nos concitoyens : la Cour appelle donc de ses vœux une évaluation du nombre de logements en résidence sociale éligibles à l'aide spécifique, celle-ci étant généralement attribuée au propriétaire qui la répercute en diminuant le montant de l'allocation acquittée par les résidents. C'est sans doute un moyen d'améliorer le taux d'usage.

Troisième faiblesse, la très faible connaissance par l'administration des populations concernées, qui renvoie de façon plus générale à la qualité des études d'impact. Avant de mettre en place un dispositif, il conviendrait de mieux connaître ceux qu'il concerne.

En l'occurrence, on ne connaît pas leur mode de chauffage, ni les caractéristiques thermiques du logement et l'évolution de la consommation d'énergie après l'attribution d'un chèque.

Les résultats de l'enquête nationale logement vont bientôt être publiés et une analyse des données de consommation collectées auprès d'Enedis et de GRDF sur un échantillon d'environ un million de ménages devrait être disponible au second semestre 2022.

La Cour appelle l'administration à créer des outils permettant de mieux connaître les bénéficiaires, leurs besoins et l'impact du chèque énergie, c'est-à-dire à faire un peu de *marketing*.

Quatrième faiblesse : le caractère illisible du courrier beaucoup trop long et trop complexe adressé aux bénéficiaires que nous n'avons pas résisté à mettre en annexe du rapport. Compte tenu des populations auxquelles on s'adresse, il est évident que l'on rate la cible, d'autant plus que le document se présente comme une publicité. La Cour recommande donc de simplifier drastiquement cette lettre type de notification du chèque énergie pour la rendre tout simplement lisible.

La dernière faiblesse tient à l'échec du chèque travaux : les 150 euros en moyenne du chèque énergie sont sans rapport avec le montant des travaux d'efficacité énergétique et le reste à charge peut être extrêmement élevé pour des gens qui n'ont pas beaucoup de moyens. En outre, les bénéficiaires sont souvent locataires.

Enfin, il existe un nombre considérable de dispositifs, comme MaPrimeRénov' pour laquelle nous avons réalisé un audit flash qui a été rendu public. Avec 574 000 dossiers déposés, et 300 000 financés en 2021, il s'est mis en place très rapidement et est bien plus efficace.

Venons-en à l'évaluation de la cohérence du dispositif au regard des politiques publiques. Premier constat, la mesure de la précarité énergétique ne fait pas l'objet d'une harmonisation au niveau européen.

En France, la déclinaison de la définition légale de celle-ci repose sur deux critères proposés par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) et par le Commissariat général au développement durable (CGDD) : un taux d'effort énergétique, qui correspond à la part des dépenses énergétiques du logement dans le revenu disponible du ménage, supérieur à 8 %, et un revenu par UC inférieur au troisième décile.

Le deuxième instrument de mesure est l'indicateur du froid ressenti, qui est extrêmement subjectif car déclaratif et mesuré sur une durée très brève au titre du baromètre énergie-info réalisé par le Médiateur national de l'énergie sur un échantillon de 1 000 personnes : il faut donc le prendre avec beaucoup de prudence.

Sur la base de ces critères, si l'on raisonne en nombre de bénéficiaires du chèque énergie, 51 % – 43 % si l'on intègre le critère du froid ressenti – ne sont pas considérés comme étant en situation de précarité énergétique.

Si l'on considère les dépenses, les pourcentages sont un peu moindres : 44 % de celles-ci vont à des personnes qui ne sont pas dans une telle situation, et 37 % si l'on tient compte du froid ressenti.

À l'inverse, certains ménages en situation de précarité énergétique, au nombre de 800 000, ne reçoivent pas de chèque énergie. Cela signifie que le choix du critère du revenu fiscal de référence par UC, s'il est simple et cible bien les bas revenus, manque sa cible en matière de précarité énergétique.

D'autres points posent problème, et d'abord l'accumulation des dispositifs centrés sur cette même précarité : nous en avons identifié quarante-neuf, dont 72 % pilotés par les pouvoirs publics !

En outre, le chèque énergie ne s'inscrit pas de façon cohérente dans la lutte contre le réchauffement climatique. Or la volonté initiale du législateur était bien de faire de ce chèque à la fois une aide au paiement des factures d'énergie et une incitation au développement des travaux de rénovation énergétique.

Or, compte tenu de l'échec du chèque travaux, il est devenu une aide à vocation exclusivement sociale. De surcroît, le chèque énergie couvre toutes les énergies quel que soit leur niveau de pollution : il y a donc bien un problème de cohérence avec notre objectif de neutralité carbone en 2050.

Partant de ces constats, nous avons esquissé trois scénarios d'évolution.

Le premier consisterait à prendre acte de la nature purement sociale du chèque énergie en rendant l'allocation totalement libre d'emploi, comme l'allocation de rentrée scolaire ou la prime de Noël.

Nous allons plus loin en proposant de ne pas distribuer ce qui constitue une aide au revenu des ménages sous forme de chèque mais plutôt par le biais d'un crédit d'impôt – nous en avons les moyens et l'économie de frais de gestion serait considérable.

Cette première option un peu drastique présente des avantages – les bénéficiaires sont responsabilisés ; la gestion du dispositif est simplifiée – mais aussi des inconvénients : d'une part, elle risque d'accroître la précarité énergétique car le revenu procuré pourrait être employé à d'autres fins que le chauffage ; pour prévenir les situations de détresse, l'accompagnement aurait donc un rôle primordial à jouer. D'autre part, un transfert de crédits du ministère de la transition écologique au ministère des solidarités et de la santé est loin d'être neutre et peut être compliqué à gérer politiquement, mais ce problème est plus le vôtre que le nôtre...

Le deuxième scénario – rendre le dispositif plus cohérent avec la politique climatique – est décliné en deux versions. Dans la première, le chèque énergie pourrait être un instrument de compensation ou d'accompagnement dans l'hypothèse d'une reprise de la trajectoire carbone. Le Conseil des prélèvements obligatoires l'a montré, aucune augmentation de la taxe carbone ne peut être envisagée sans que les ménages les plus en difficulté soient accompagnés – c'est une condition de son acceptabilité sociale. Toutefois, nous n'en sommes pas encore là. À défaut, le chèque énergie pourrait être réservé aux énergies les moins carbonées. D'ores et déjà, 90 % des chèques sont adressés à un fournisseur d'électricité ou d'électricité et de gaz. L'intérêt de ce scénario est une plus grande cohérence des politiques publiques ainsi qu'une contribution très concrète à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En revanche, il dissocie le chèque énergie du pouvoir d'achat. En outre, les critères d'attribution permettant de cibler les personnes les plus exposées seraient certainement plus complexes à déterminer que ceux qui ont été utilisés jusqu'à présent.

Le troisième scénario, peut-être moins ambitieux, consiste à recentrer l'aide sur les ménages en situation de précarité énergétique, revenant ainsi à l'objectif initial.

Il conduirait d'abord à abandonner le critère unique du revenu fiscal de référence pour y adjoindre le taux d'effort énergétique sous condition de ressources. Si on appliquait un double critère – une facture d'énergie pour le logement représentant plus de 8 % des revenus du ménage et un niveau de revenu parmi les plus faibles, notamment celui des trois premiers déciles –, l'aide serait concentrée sur 3,7 millions de bénéficiaires environ au lieu des 5,8 millions actuels et son montant moyen passerait de 150 à plus de 200 euros. Cela peut paraître négligeable mais ne l'est sans doute pas pour ceux auxquels l'aide est destinée.

Ce scénario a l'avantage d'être plus cohérent avec nos objectifs en matière de lutte contre le réchauffement climatique ; il permet de réintégrer dans le dispositif les 800 000 personnes qui en sont exclues mais aussi de revaloriser l'aide, à budget constant. En

revanche, il demande une connaissance précise du taux d'effort énergétique. Les gestionnaires de réseaux et les fournisseurs nous ont assuré que les compteurs communicants Linky et Gazpar permettaient d'accéder à des données. Il faudrait pouvoir les utiliser dans le respect de la protection des données personnelles. Autre inconvénient, le ciblage serait difficile à faire accepter : plus de deux millions de personnes perdraient le bénéfice du chèque énergie. Cela suppose de la pédagogie et de la communication politique.

Le rapport a donné lieu à une instruction particulièrement dense au cours de laquelle nous avons recueilli de très nombreuses données que vous trouvez dans les annexes. Nous souhaitons qu'il éclaire vos travaux sur un outil dont il faut savoir reconnaître les limites, nonobstant ses nombreux avantages.

**Mme Cendra Motin, présidente.** Au cœur de l'hiver, le coût de l'énergie, que les tensions géopolitiques aggravent, et ses conséquences sur le pouvoir d'achat des Français, en particulier des plus fragiles, nous préoccupent particulièrement.

Je remercie les rapporteurs de la Cour des comptes pour l'aide qu'ils nous apportent dans notre mission constitutionnelle d'évaluation des politiques publiques, à laquelle nous avons attaché une grande importance au cours de la législature. Je suis heureuse que nos travaux s'achèvent par la présentation d'un rapport de la Cour.

Nous avons eu à cœur de rendre autant que possible automatique l'attribution de certains droits afin de lutter contre le non-recours. Il reste du chemin à faire mais la ministre de la transformation publique poursuit inlassablement ce travail.

Avez-vous réfléchi au rôle que pourraient jouer les maisons France Services dans l'accompagnement des bénéficiaires potentiels du chèque énergie ? La loi « climat et résilience » prévoit la présence dans ces lieux d'un guichet du service public de la performance énergétique.

Je vous remercie d'avoir mentionné le budget vert qui vise à mesurer l'impact écologique des dépenses de l'État, auquel notre collègue Bénédicte Peyrol nous a sensibilisés depuis trois ans. Je n'ai pas regardé ce qu'il en était du chèque énergie mais je déduis de vos propos que celui-ci n'est pas très vert.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Vous recommandez à juste titre l'instauration d'un mécanisme d'indexation des tranches du barème du chèque énergie. Pouvez-vous préciser quel support vous envisagez pour cette indexation : l'indice des prix à la consommation, harmonisé ou non – IPC ou IPCH –, ou un autre ?

Ne faudrait-il pas clarifier le financement du chèque énergie, soit en l'incluant en totalité dans le périmètre des charges de service public de l'énergie, soit en le rattachant entièrement au programme 174 *Énergie, climat et après-mines* ? L'entre-deux actuel n'est-il pas la plus mauvaise des solutions ?

Sur les quarante-neuf dispositifs de lutte contre la précarité énergétique recensés par l'Observatoire national de la précarité énergétique entre 2010 et 2020, combien sont encore utilisés ? Une simplification ne s'impose-t-elle pas ?

La multiplication des aides affectées ne nuit-elle pas à l'universalité budgétaire que nous sommes nombreux au sein de la commission à vouloir préserver ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Les rapports de la Cour des comptes sont chaque année d'une grande utilité pour nos travaux.

Le chèque énergie est malheureusement au cœur de l'actualité, ce qui n'était pas encore le cas lorsque le groupe Socialiste a proposé d'en faire le sujet d'une enquête de la Cour. Les prix de l'énergie étaient alors très inférieurs à leur niveau actuel et le Gouvernement était loin d'imaginer qu'il utiliserait quelques mois plus tard le chèque énergie pour lutter contre l'envolée des prix du gaz et de l'électricité.

Le recours, à la fin de l'année 2021, à un chèque énergie exceptionnel de 100 euros illustre la souplesse de ce dispositif qui fonctionne plutôt bien dans l'ensemble même si des points de vigilance et des marges d'amélioration existent. Il s'agit d'un outil pertinent et globalement efficace.

Le premier motif de satisfaction est d'ordre méthodologique : le choix d'expérimenter le dispositif au niveau local pendant deux ans avant de l'étendre et de l'aménager est intéressant. Les autres motifs ont été évoqués par Mme Podeur : le chèque énergie lutte utilement contre la précarité énergétique ; il produit un réel effet redistributif ; il suscite peu de fraudes et sa gestion est satisfaisante.

Autre indicateur du bon fonctionnement du chèque énergie, je n'en entends pas parler dans ma permanence, à la différence de MaPrimeRénov' au sujet de laquelle je suis régulièrement saisie de difficultés.

En 2022, plus de 800 millions d'euros seront utilement dépensés au titre du chèque énergie. Pour autant, celui-ci comporte certaines lacunes. J'en identifie quatre.

La première, c'est l'absence de ciblage de certains publics. La Cour souligne qu'un quart des ménages en situation de précarité énergétique n'en bénéficie pas. Ce phénomène concerne 6 000 ménages du premier décile, 332 000 ménages du deuxième décile et 427 000 du troisième décile. Plus de 750 000 bénéficiaires potentiels ne seraient donc pas identifiés. Il y a urgence à identifier ces publics, surtout ceux des deux premiers déciles.

Le deuxième point d'attention concerne le taux de non-recours. Près de 20 % des chèques envoyés ne sont pas utilisés. Malgré sa récente diminution, ce taux demeure trop élevé.

La troisième faiblesse tient en l'absence d'actualisation des tranches du barème. En 2020, près de 200 000 foyers sont sortis du dispositif pour ce motif. Une indexation sur l'indice des prix à la consommation est plus que nécessaire. Je l'avais proposée dans un amendement au dernier projet de loi de finances. Il a malheureusement été déclaré irrecevable pour une raison que je n'ai toujours pas bien comprise.

La dernière lacune tient à l'absence de modulation du montant du chèque selon la région de résidence. Il fait plus froid dans le Jura, l'Aisne ou le Puy-de-Dôme qu'en Corse. Mon collègue Jean-Louis Bricout reviendra sur ce sujet qui lui est cher.

La correction de ces lacunes relève pour partie du domaine législatif mais, compte tenu de la rigueur de l'article 40, une initiative gouvernementale s'impose. Je l'appelle de mes vœux tout comme j'invite le Gouvernement à prendre en considération les recommandations de la Cour.

Elle soumet trois scénarios d'évolution possible du chèque énergie, qui seront autant de pistes de réforme pour le futur législateur. À titre personnel, je suis favorable à court terme au troisième scénario qui permettrait de relever le montant moyen du chèque de 150 à 241 euros par ménage, ce qui permettrait de financer non plus 9 % mais 15 % de la facture énergétique, soit une différence significative pour un ménage précaire. À moyen terme, nous devons concilier la lutte contre la précarité énergétique et nos objectifs environnementaux.

Comment expliquez-vous que 750 000 personnes éligibles ne reçoivent pas le chèque énergie ? Comment faire pour les identifier ?

Ensuite, je note que les revenus pris en compte pour déterminer l'éligibilité au chèque énergie sont ceux de l'année n-2, et non ceux de l'année n-1 comme pour l'aide personnalisée au logement. Ne serait-il pas préférable de retenir les ressources de l'année n-1, voire de l'année n afin que le dispositif s'adapte plus rapidement à l'évolution des situations individuelles ?

Enfin, selon les informations de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), en 2021 seulement 4 885 chèques ont été utilisés dans les EHPAD. Il faut absolument améliorer l'information des seniors.

**Mme Annie Podeur.** S'agissant du rôle des maisons France Services, le rapport n'entre pas dans un tel détail. Madame la présidente Motin, vous appelez de vos vœux la mise à disposition dans ces lieux d'une information sur la rénovation énergétique alors que nous proposons de supprimer l'emploi du chèque énergie pour financer des travaux de cette nature.

Toutefois, il est vrai qu'une bonne connaissance de la part des agents dans les maisons France Services permettrait de mieux accompagner les bénéficiaires qui doivent se contenter d'appeler l'Agence de services et de paiement (ASP). Pour des personnes peu adeptes des nouvelles technologies, il serait sans doute plus facile d'avoir un interlocuteur en face d'elles dans les maisons France Services. Ce n'est toutefois pas une piste que nous avons explorée.

En revanche, vous vous êtes félicitée de la mention par la Cour des budgets verts. Je vous fais un aveu : quelle n'a pas été notre surprise, lors de l'examen des cotations des dépenses du budget vert, de constater que celles liées au chèque énergie étaient considérées comme favorables aux objectifs environnementaux malgré l'absence de discrimination sur les modes de chauffage et les énergies utilisées.

Loin de nous l'idée de remettre en cause la cotation. Celle-ci est encore assez rustique, comme nous pouvons le constater dans le jaune budgétaire, mais il s'agit d'une démarche très progressive et la Cour aura à cœur d'accompagner au mieux les ministères financiers. Selon nous, cette dépense ne répond pas véritablement aux enjeux de la protection de l'environnement et des crises climatiques, qui sont extrêmement prégnants.

Monsieur le rapporteur général, dans notre rapport nous n'avons pas déterminé le mode d'indexation car nous n'avons pas fait de comparaison, et je ne veux pas vous faire une réponse qui ne serait pas issue des travaux d'instruction. Nous laissons donc ce soin à la direction du budget, qui connaît parfaitement ces mécanismes, même si elle a beaucoup de prévention contre eux. C'est le cas également de la Cour des comptes, mais il nous a semblé que c'était quand même la logique : il faut s'interroger quand, d'une année sur l'autre, on voit 300 000 bénéficiaires sortir du dispositif, parce que leur situation, elle, n'a pas véritablement évolué.

Vous vous êtes également interrogé sur l'imputation des dépenses du chèque énergie. Vous avez émis deux idées : la première est de faire financer la totalité du chèque énergie par les dépenses du service public de l'énergie, c'est-à-dire par le programme 345 *Service public de l'énergie*. La réponse sera nécessairement négative parce que ce programme concerne les remboursements aux opérateurs de leurs charges de service public ; or le chèque énergie n'est pas supporté par les opérateurs, contrairement aux anciens tarifs sociaux de l'énergie. On ne peut donc pas opter pour cette solution.

Deuxième possibilité : l'imputer exclusivement sur le programme 174. Cela n'est pas possible non plus parce que nous devons apprendre, dans la gestion des dispositifs, à bien distinguer la typologie des programmes et à respecter leur découpage.

Le vrai problème, c'est qu'il y a assez peu de cohérence à maintenir au sein du programme 174 le chèque énergie parce que ce dispositif a avant tout une vocation sociale et que son contenu environnemental est extrêmement faible – il est au mieux neutre. Je comprends bien que l'on préfère afficher un volume extrêmement élevé de dépenses budgétaires consacrées à la transition énergétique et limiter tout ce que l'on consent au service de la cohésion sociale, mais notre travail, à la Cour des comptes, est d'objectiver des réalités et le constat que nous faisons, c'est que cela relève assez peu de préoccupations environnementales.

Votre troisième question portait sur l'accumulation des dispositifs. Je vous renvoie sur ce point à l'annexe 7 du rapport. En 2020, ils étaient quasiment tous actifs, sauf cinq qui avaient été remplacés par d'autres dispositifs et deux qui étaient prévus pour s'éteindre en 2021. On peut donc considérer que quarante-deux dispositifs sont encore actifs. Nous nous sommes concentrés sur le chèque énergie car nous n'avions pas le temps de tous les analyser. Nous dénonçons leur accumulation et affirmons la nécessité d'une rationalisation. J'ai compris que c'était aussi l'une de vos préoccupations : nous sommes donc d'accord sur ce point.

Il est très propre à la France d'accorder des chèques dans différents secteurs. Leur principal avantage est le bénéfice politique apporté à leurs promoteurs, parce qu'ils sont très populaires. Ils présentent toutefois deux inconvénients : le premier est que l'on accroît mécaniquement les coûts de gestion. On se pose quelquefois la question de la productivité de l'administration mais l'accumulation de dispositifs implique d'y affecter plusieurs dizaines de personnes, ce qui a un coût important. Et quand le chèque est confié aux opérateurs, l'ASP passe son temps à gérer les paiements correspondants. Il y a donc une véritable réflexion à mener sur ce sujet.

Le deuxième inconvénient est que c'est assez déresponsabilisant pour les citoyens qui le reçoivent. Toutefois, si on les supprimait, on ne serait pas sûr du ciblage de la dépense. Le point d'équilibre pourrait être de bien dissocier le montant de l'allocation allouée et l'accompagnement proposé aux personnes en difficulté. Ces dernières ne sont pas en mesure de distinguer l'essentiel de l'accessoire pour consentir à leurs dépenses d'énergie, ce qui renvoie au mode d'accompagnement de ces populations. Ce n'est pas en accumulant les chèques que l'on répondra à la question.

J'en viens aux questions de Mme Pires Beaune. Parmi les 800 000 personnes qui passent à côté de cet avantage, il y a deux catégories : celles qui sont éligibles au chèque, qui le reçoivent mais ne l'utilisent pas – ce sont les fameux 20 % de non-usage – et celles qui sont en situation de précarité énergétique et qui restent en dehors du système parce qu'il est fondé exclusivement sur le revenu. La réponse est le troisième scénario que vous avez vous-même

évoqué : il peut permettre de raccrocher cette population exclue du dispositif alors qu'elle devrait pouvoir en bénéficier. Il faut donc modifier les critères d'accès.

Votre deuxième question portait sur les revenus pris en compte, déplorant que l'on en soit encore à ceux de l'année n-2. Nous n'avons pas approfondi les moyens de gommer cet inconvénient mais il y a des travaux en cours au sein de la DGFIP à la suite de la suppression de la taxe d'habitation. De plus, le nouveau dispositif de prélèvement à la source et la possibilité pour les contribuables de faire connaître des changements de leur situation fiscale en cours d'année devraient permettre de corriger assez facilement ce défaut.

Enfin, pour les personnes qui sont en EPHAD, le chiffre que vous avez cité ne m'étonne pas. Nous avons, nous aussi, eu beaucoup de mal à obtenir des indications chiffrées sur ce sujet mais cela accrédite le fait que les dispositifs spécifiques pour les résidences sociales sont un peu passés à la trappe. On s'est réveillé un peu tard, on a essayé de bricoler, mais ce n'est pas satisfaisant du tout.

**Mme Stella Dupont (LaREM).** La question de l'évaluation de l'application du chèque énergie se pose avec une acuité renouvelée du fait de la flambée actuelle des prix de l'énergie, susceptible de fragiliser les personnes les plus précaires. Vous nous avez rappelé que le chèque énergie représente beaucoup et bien peu à la fois : un budget de plus d'un milliard d'euros, pour environ 150 euros en moyenne par foyer. Cela nous permet de relativiser l'importance du dispositif.

Vous avez souligné la complexité de cet outil, liée au fait qu'il croise une action sociale, de solidarité, avec une action de transition écologique. Cela renforce l'intérêt d'une évaluation et d'une évolution.

Au delà de l'utilité de ce dispositif pour les plus précaires, se pose la question du non-recours. Beaucoup de travaux ont été conduits sur ce point ces dernières années, notamment ceux de Fabrice Lenglard sur le revenu universel d'activité (RUA), qui vise justement à homogénéiser, à simplifier et à lutter contre le non-recours. Je ne sais pas comment un chèque énergie pourrait s'y intégrer, et les travaux ne l'ont pas prévu à ce stade. Nous devons toujours veiller à l'efficacité et il est vrai que les frais de gestion liés à ce chèque soulèvent des interrogations.

Les scénarios que vous proposez tout comme ceux évoqués par M. le rapporteur général ne sont pas la panacée puisqu'ils présentent tous des avantages et des inconvénients. Je ne crois pas que nous ayons trouvé la solution. Je suis assez d'accord avec Christine Pires Beaune sur l'intérêt d'opter, au moins de façon transitoire, pour le troisième scénario, quand bien même un taux d'effort énergétique sous condition de revenus créerait aussi une lourdeur administrative, tout cela pour non plus 150 mais 200 euros en moyenne. Je vous remercie pour cette analyse qui éclairera les travaux à venir sur les bons outils à actionner pour accompagner la transition écologique.

Les bénéficiaires hébergés en EPHAD, en établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) ou en unités de soins de longue durée (USLD) ont souvent un reste à charge élevé. L'extension du chèque énergie à ces personnes en 2021 est donc tout à fait justifiée. Toutefois, le taux d'utilisation est relativement faible. Pouvez-vous nous éclairer sur les moyens qui pourraient être envisagés pour une meilleure évaluation des besoins de ces publics ? Quelles seraient les solutions pour améliorer ce taux d'usage ? Vous avez évoqué

l'orientation de notre communication vers les propriétaires de ces résidences, mais avez-vous d'ores et déjà approfondi ce point particulier ?

**M. Brahim Hammouche (Dem).** Je voudrais rappeler que le chèque énergie, qui a supplanté les tarifs sociaux de l'énergie pour faire reculer la précarité énergétique, automatiquement envoyé aux ménages concernés, attribué sous condition de ressources et s'appliquant à toutes les sources d'énergie, s'est avéré un indéniable facteur de solidarité. Au cœur des crises, la République doit être présente par la solidarité, notamment énergétique. De plus, votre rapport en atteste, il est un très bon outil de soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes, conforme à son objectif social et redistributif.

De 2018 à 2021, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 60 %, passant de 3,6 millions à 5,8 millions de ménages, soit 12,7 millions de personnes, pour un montant de 750,9 millions d'euros en loi de finances pour 2021, porté à 813,5 millions en 2022 à la suite de la décision du Gouvernement d'attribuer un montant additionnel forfaitaire de 100 euros. En 2022, ce sont potentiellement 6,2 millions de ménages qui recevront le chèque énergie.

Globalement, ce dispositif est jugé plus simple mais des améliorations sont attendues et demandées, notamment dans les résidences sociales. Le taux d'usage du chèque énergie est de 50 %, très inférieur aux 80 % en moyenne pour le dispositif qui avait permis, en 2018, à 221 000 logements faisant partie de résidences sociales de bénéficier des tarifs sociaux de l'énergie. Seulement 50 000 personnes en résidence sociale bénéficient du chèque énergie. Les problèmes de recours se posent également pour les EHPAD, les foyers logements et les USLD relevant depuis 2021 de l'aide spécifique. Le courrier reçu par les potentiels bénéficiaires est jugé peu lisible. Les associations gérant le dispositif pour les résidences sociales ne sont pas encore en mesure de répondre aux contraintes administratives du dispositif. En outre, il faudra aussi probablement indexer automatiquement les tranches du barème du chèque énergie afin de prendre en compte l'évolution pluriannuelle du niveau des salaires en France et d'éviter une sortie du dispositif de certains ménages. Enfin, 25 % des ménages en situation de précarité énergétique, soit 925 000 personnes, ne bénéficient pas du chèque énergie.

Quelle solution vous paraît la plus souhaitable : un ciblage plus précis ou le maintien d'une portée générale du dispositif ? Il peut également être souhaitable d'assumer pleinement la dimension sociale de ce dispositif en le rendant libre d'emploi par ses bénéficiaires – c'est le premier scénario que vous avez évoqué. Enfin, comment faire bénéficier les résidences sociales, au delà des résidences autonomie, de ce dispositif spécifique ?

**M. Jean-Louis Bricout (SOC).** À l'avenir, nous pouvons envisager une approche exclusivement sociale du chèque énergie ou une approche intégrant des paramètres écologiques.

De mon point de vue, ce dispositif vise moins, au premier chef, à lutter contre la précarité énergétique qu'à aider ceux qui en sont les victimes. Le chèque énergie est inefficace pour réaliser des économies d'énergie parce qu'il ne concerne pas massivement la population. La lutte contre la précarité énergétique relève bien plutôt, en effet, de MaPrimeRénov'.

Par ailleurs, je regrette que les dispositifs que nous avons proposés, plus efficaces pour tendre à la neutralité carbone, n'aient pas toujours été pris en compte.

Le chèque énergie relève du reste à vivre après le paiement des factures énergétiques. Le remplacement des tarifs sociaux de l'énergie à son profit ayant dissocié niveau de consommation et aide sociale, des modulations me paraissent souhaitables. Il y a plus de trois

ans, j'avais déposé un amendement visant à tenir compte de la situation géographique du logement, les factures n'étant pas les mêmes pour les habitants du nord et du sud. Une carte climatique issue d'une réglementation thermique de 2009 permet d'appliquer des coefficients climatiques par région. Par exemple, le coefficient climatique étant de 1,3 dans le nord, le chèque énergie pourrait en être augmenté d'autant, ce qui permettrait d'accompagner ce remplacement.

Sans doute conviendrait-il également de réviser les critères d'éligibilité, notamment, l'indexation des seuils, de prendre en compte le niveau de revenu et d'identifier les non-bénéficiaires éligibles.

**M. Charles de Courson (LT).** Le taux d'utilisation du chèque énergie, qui s'élève globalement à 80 %, n'est pas extraordinaire, dites-vous, mais il est plutôt meilleur que celui du RSA, qui s'établit à 63 %. Ce dernier est-il pour autant une référence ?

Le taux d'utilisation, dans les résidences sociales, n'est que de 50 %. Le problème vient, me semble-t-il, de ce que le chèque énergie n'est pas versé aux résidents mais qu'il est délivré sous la forme d'un montant forfaitaire de 192 euros par logement. La Cour des comptes a-t-elle pu vérifier si ces chèques étaient bien déduits des factures adressées aux résidents ?

De plus, êtes-vous certaine qu'une simplification administrative du courrier suffirait à améliorer sensiblement le taux d'utilisation ?

Dans le cadre des chauffages collectifs – HLM, bailleurs privés – avez-vous pu vérifier la manière dont fonctionne le chèque énergie ? Dans les charges locatives, la partie énergétique est-elle toujours bien identifiée ?

Par ailleurs, vos critiques sont parfaitement fondées. Ce chèque est en effet mal ciblé puisque 800 000 à 900 000 personnes en précarité énergétique n'en bénéficient pas et que des personnes qui n'en ont pas besoin en usent. Parmi les solutions que vous proposez, la troisième me paraît la plus cohérente. Néanmoins, le calcul du taux d'effort énergétique ne soulèverait-il pas de nombreux problèmes ? L'administration est-elle à même de le faire, famille par famille ?

**M. Jean-René Cazeneuve.** S'agissant de la part des ménages ayant reçu un chèque énergie en 2019, je suis très frappé, à la page 28 du rapport, par les écarts colossaux entre départements. S'expliquent-ils pas des écarts de revenus ou des usages liés au climat ?

Les chèques travaux, que vous proposez de supprimer, sont-ils coûteux à gérer alors que, si peu utilisés soient-ils, ils peuvent être précieux ?

Si nous partageons vos recommandations à propos du non-recours, je ne comprends pas pourquoi les gens dont les revenus se situent dans le premier décile et dont la situation correspond donc aux critères en vigueur ne reçoivent pas le chèque énergie.

Enfin, je ne suis pas très convaincu par les trois scénarios que vous avez exposés. Ne conviendrait-il pas de cibler les dispositifs de MaPrimeRénov' en direction de ceux dont le taux d'effort est très important ?

**M. Michel Castellani.** Nous savons tous que de nombreuses personnes sont touchées par la précarité énergétique, qui plus est dans le contexte que nous connaissons, entre hausse des coûts de l'énergie et situation internationale.

Je ne peux qu'approuver les diagnostics qui ont été posés : sur la complexité du chèque énergie et les imbroglios avec d'autres dispositifs – d'où la nécessité de mieux articuler les différents mécanismes d'aide ; sur son ciblage, puisque 25 % des personnes éligibles ne le perçoivent pas – il convient donc de définir des critères plus pertinents ; enfin, sur la nécessité de recentrer sa délivrance sur les énergies les moins carbonées. L'objectif est ambitieux, mais on peut s'interroger quant aux meilleurs moyens de l'atteindre.

**Mme Annie Podeur.** Je reconnais les limites des travaux de la Cour des comptes. En l'occurrence, nous n'avons pas procédé à une évaluation d'une politique publique mais à une enquête à visée évaluative. Nous n'avons donc pas traité des données de masse à partir, par exemple, de la situation dans les résidences sociales mais nos constats n'en demeurent pas moins solides à partir des données dont nous disposons.

Concernant les résidences sociales, précisément, nous avons rencontré les plus grandes difficultés dans la collecte des données, ce qui n'a d'ailleurs rien d'étonnant. La direction générale de l'énergie et du climat, dont relève ce dispositif social, ne connaît en rien le milieu ou la nature des structures concernés. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des affaires sociales a été surprise lorsque la deuxième chambre de la Cour des comptes a voulu travailler avec elle car, en général, elle travaille avec la cinquième chambre – j'ai même dû insister pour obtenir des réponses ! La DGSC partage également des informations avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ce qui complique encore les choses. Pour mieux toucher les personnes éligibles, il faut donc d'abord que les administrations centrales se parlent et que nous ayons une stratégie de communication en direction des gestionnaires de résidences sociales.

Nous n'avons pas vérifié si les charges locatives des résidents tenaient compte du versement du chèque énergie. Dans le secteur privé, qu'il soit ou non à but lucratif, la sixième chambre elle-même n'est pas compétente pour examiner ce qui relève de la partie hébergement.

Tout ceci explique qu'il ne nous ait pas été possible d'aller au delà. Sans doute le Parlement a-t-il maintenant un rôle à jouer pour répondre aux recommandations qui ont été formulées. En clair : il faut d'abord connaître avant de contrôler. Nous disposons, en France, de bases de données immenses mais elles ne sont pas cohérentes et doivent être souvent corrigées et retraitées. Ensuite, il convient de rapprocher les fichiers, ce qui n'est pas simple – la Cour des comptes a quant à elle la chance de pouvoir s'appuyer sur des *data scientists*, dont c'est le métier.

Le choix entre un ciblage généraliste ou plus précis relève de vos prérogatives. La Cour des comptes est là pour vous éclairer mais pas pour choisir à votre place. Il faut toujours chercher un point d'équilibre. Un ciblage plus précis suppose de disposer plus systématiquement d'informations de masse. Les compteurs communicants Gazpar ou Linky constituent une véritable source d'information, même s'il convient bien entendu de respecter la législation sur la protection des données personnelles garantie par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Il est possible de procéder à des rapprochements de fichiers entre leurs données et celles que possède la DGFIP.

Le rapport précise qu'un coefficient, majorant ou minorant, pourrait être en effet aisément défini en fonction des situations géographiques. Un amendement devrait y suffire et le ciblage en serait amélioré.

**M. Jean-Louis Bricout.** Cela fait trois ans que je le défends.

**Mme Cendra Motin, présidente.** Cela fait trois ans qu'il est rejeté.

**Mme Annie Podeur.** Autre difficulté à laquelle nous sommes confrontés : les chèques énergie ne peuvent pas être utilisés dans le cadre des chauffages collectifs, sans que cela soit pour autant un frein au taux d'utilisation puisqu'ils servent au paiement des factures d'électricité à partir des compteurs individuels.

Nous ne sommes pas convaincus qu'une simplification administrative des courriers n'aurait pas de conséquence sur le taux d'usage : un bref courrier accompagnant le chèque énergie et précisant qu'en cas de difficulté, tel numéro peut être appelé, telle maison de services au public peut être contactée, me paraîtrait plus efficace. La présentation est très confuse, ce dont l'administration n'avait d'ailleurs peut-être pas vraiment conscience. Certes, le taux d'usage ne s'élèverait pas mécaniquement à 90 % s'il en allait autrement mais il pourrait augmenter. J'insiste sur la question de l'accompagnement : un numéro de téléphone, une adresse où se rendre.

L'application du troisième scénario serait plus complexe mais elle relèverait du moyen terme.

S'agissant du chèque travaux, il n'est pas possible de vouloir à la fois simplifier et maintenir un dispositif peu utilisé. Dès lors qu'il existe des dispositifs plus simples, plus efficaces et dont les budgets sont sans commune mesure – c'est le cas de MaPrimeRénov' – il faut rendre les choses plus lisibles. Nous avons donc préconisé la suppression du chèque travaux mais le choix vous appartient.

Nous ignorons pourquoi des personnes dont les revenus se situent dans le premier décile ne bénéficient pas directement du dispositif.

Enfin, nous sommes bien conscients qu'aucun des trois scénarios n'est entièrement convaincant mais « gouverner, c'est choisir » et, une fois encore, cela vous appartient !

**Mme Cendra Motin, présidente.** Madame la présidente, je vous remercie.

J'ai été très heureuse de travailler au sein de cette commission, d'avoir pu discuter avec vous tous de questions de fond, dans le respect mutuel, d'avoir beaucoup appris grâce aux travaux des rapporteurs et des personnes auditionnées, d'avoir parfois présidé nos débats et d'avoir œuvré avec nos administrateurs.

\*

\* \*

**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Réunion du jeudi 24 février 2022 à 11 heures**

*Présents.* - Mme Émilie Cariou, M. Michel Castellani, M. Philippe Chassaing, M. Charles de Courson, Mme Dominique David, Mme Stella Dupont, M. Brahim Hammouche, M. Vincent Ledoux, M. Patrick Loiseau, Mme Cendra Motin, M. Hervé Pellois, Mme Christine Pires Beaune, M. Laurent Saint-Martin

*Excusés.* - M. Damien Abad, Mme Jennifer De Temmerman, Mme Valéria Faure-Muntian, M. Michel Lauzzana, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva, M. Éric Woerth