



N° 286 rect.

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2022.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273)

TOME V

# ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

## TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

PAR M. ANTOINE ARMAND

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'AIDE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS, QUI RENCONTRE UN TRÈS GRAND SUCCÈS, DOIT CEPENDANT ÊTRE MIEUX ÉVALUÉE, PLUS EFFICIENTE ET MIEUX CIBLÉE</b> .....	7
<b>A. MA PRIME RÉNOV' : L'ENJEU DE LA RÉNOVATION PERFORMANTE</b> .....	10
1. La massification des rénovations constitue un triple succès : prise de conscience, économies d'énergie, ciblage des plus modestes .....	10
2. Les données disponibles sur le parc résidentiel et la crise énergétique incitent à orienter encore plus fortement les aides vers des rénovations performantes pour des ménages modestes.....	12
<b>B. LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS TERTIAIRES : UN ENJEU POUR LE PUBLIC ET LE PRIVÉ</b> .....	18
1. Un volume décisif mais un avancement des chantiers peu mesuré .....	18
2. Un mur budgétaire qui appelle à ouvrir toutes les possibilités de financement.....	19
a. Les capacités d'investissement pour les bâtiments publics .....	20
b. Les capacités d'investissement pour les bâtiments privés .....	21
<b>C. L'EFFICACITÉ DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE PASSE PAR UNE PLANIFICATION ENCORE PLUS ASSUMÉE</b> .....	22
1. L'enjeu central de la connaissance globale du parc et de la mesure des économies d'énergie.....	22
2. L'amélioration de la qualité des travaux passe par une action massive en matière de formation .....	24
<b>D. LE BOUCLIER TARIFAIRE ET LE CHÈQUE ÉNERGIE PROTÈGENT LARGEMENT LES FRANÇAIS DE LA HAUSSE EXCEPTIONNELLE DU PRIX DE L'ÉNERGIE</b> .....	25
<b>II. ACCÉLÉRER LA MUTATION ÉNERGÉTIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DU PARC AUTOMOBILE</b> .....	27
<b>A. LE BONUS ÉCOLOGIQUE ET LA PRIME À LA CONVERSION ONT FAVORISÉ L'ÉMERGENCE D'UN MARCHÉ DE MASSE DU VÉHICULE ÉLECTRIQUE</b> .....	29

B. LES AIDES PUBLIQUES À L'ACHAT DE VÉHICULES DOIVENT PARTICIPER À L'ÉVOLUTION DES MOBILITÉS.....	31
1. Une réponse aux enjeux sociaux.....	32
2. Une réponse aux enjeux territoriaux.....	33
3. Une réponse aux enjeux environnementaux .....	35
<b>III. AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 174 .....</b>	<b>37</b>
A. ACTION 01 – POLITIQUE DE L'ÉNERGIE.....	37
B. ACTION 04 – GESTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'APRÈS-MINES.....	38
1. Les crédits de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs .....	38
2. Autres crédits de l'action 04 .....	39
C. ACTION 05 – LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET POUR LA QUALITÉ DE L'AIR .....	40
1. Crédits relatifs à la qualité de l'air.....	40
2. Autres crédits .....	41
D. ACTION 06 – SOUTIEN .....	42
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>43</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>45</b>
<b>CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE.....</b>	<b>49</b>

## INTRODUCTION

Alors que le Parlement examine le projet de loi de finances pour 2023, il est important de considérer les politiques analysées dans le présent avis à l'aune des crises climatique et énergétique que subit notre pays.

La sécheresse prolongée et les différents épisodes caniculaires que nous avons connus cette année ont atteint une ampleur telle qu'il serait désormais aberrant de contester la matérialité du dérèglement climatique en cours. Les impacts de ces phénomènes sur la vie quotidienne, la biodiversité ou l'économie du pays ne sont pas encore tous connus qu'il faut déjà nous préparer à de probables manques d'eau l'année prochaine. À cette situation s'ajoutent évidemment les contrecoups de la guerre en Ukraine, qui ont crûment montré la dépendance énergétique européenne aux énergies fossiles et les difficultés systémiques qui seront les nôtres dans un monde où pétrole et gaz naturel sont de plus en plus rares et convoités, si nous ne faisons rien sur ce sujet.

Face à ce constat, les moyens d'action dont nous disposons pour lutter contre les effets conjugués de ces crises sont pour partie connus et doivent être pleinement mobilisés.

La transition énergétique de notre société permettra de réduire nos besoins en énergie, notamment fossiles, et réduira en conséquence les émissions de gaz à effet de serre (GES) qui modifient le climat. Pour la réussir, il faut engager la transformation des deux secteurs de notre pays qui consomment le plus d'énergie. En effet, en 2019, le secteur du bâtiment (résidentiel et tertiaire) a représenté 45,6 % de la consommation énergétique finale et 14,4 % des émissions de GES du pays, tandis que celui du transport a consommé 31,8 % de l'énergie finale et émis 30,2 % des GES, dont plus de 94 % étaient issus du mode de transport routier<sup>(1)</sup>.

Les actions du programme 174 ont pour but d'assurer la transition énergétique dans ces deux secteurs en finançant les politiques publiques en faveur de la rénovation énergétique du logement et le remplacement des véhicules polluants destinées au grand public. Les efforts dans ces deux domaines ont pris une ampleur considérable d'année en année et sont désormais au cœur des préoccupations dans le débat public. C'est un point dont il faut se féliciter même si, en ces domaines comme en d'autres, il importe de réfléchir constamment aux améliorations qui permettront de mieux faire tout en garantissant un emploi sérieux des deniers publics.

C'est dans cet état d'esprit que votre rapporteur pour avis s'est attaché à considérer les résultats de 'Ma Prime Rénov'. Ce dispositif dédié à

---

(1) Source : Chiffres clés de l'énergie 2021 et Chiffres clés du climat 2022, service des données et études statistiques (SDES), ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT).

l'accompagnement financier des ménages dans leurs travaux de rénovation énergétique a atteint ses premiers objectifs en permettant la massification des chantiers et en réorientant les fonds publics consacrés à cette politique vers les ménages aux revenus modestes. En faisant de la réhabilitation de leur logement un geste accessible pour les ménages, ce dispositif a permis de jeter les bases d'une accélération du rythme des travaux. Mais compte tenu de l'urgence à lutter contre la précarité énergétique et de la nécessité de rénover les logements les plus énergivores, votre rapporteur pour avis vous soumet ci-après plusieurs pistes pour que Ma Prime Rénov' réponde mieux à ces enjeux majeurs au regard des crédits disponibles. Par ailleurs, la question de la rénovation énergétique des bâtiments ne se réduisant pas aux seuls logements, votre rapporteur pour avis a émis quelques propositions sur les évolutions qu'il conviendrait d'apporter aux outils servant à la connaissance du secteur du bâtiment, afin d'améliorer le pilotage de la rénovation énergétique pour l'ensemble du parc immobilier.

La démarche a été la même pour apprécier les résultats des différents dispositifs contribuant à l'amélioration environnementale du parc automobile. Si les résultats du bonus écologique et de la prime à la conversion des véhicules polluants sont notables, votre rapporteur pour avis estime qu'il est possible d'améliorer la fonction redistributive de ces aides pour mieux les adapter à la répartition du parc automobile en fonction des catégories de revenus des ménages. Car ce sont bien les plus modestes qui possèdent le plus souvent des véhicules polluants et qui seront prochainement confrontés à des difficultés croissantes en raison de leur véhicule, tant par l'augmentation continue du prix des carburants que par l'instauration progressive des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). C'est en fonction de ces données que votre rapporteur pour avis présente dans ce document plusieurs propositions d'amélioration.

Au regard des éléments dont il a pu prendre connaissance dans le projet de loi de finances, des informations et appréciations recueillies lors des vingt-et-une auditions organisées pour cet avis budgétaire, compte tenu des orientations de l'action publique qui ont été annoncées par le Gouvernement, et dans l'espoir que certaines de ses recommandations seront entendues, votre rapporteur émet un avis favorable sur les crédits de la mission.

## **I. L'AIDE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS, QUI RENCONTRE UN TRÈS GRAND SUCCÈS, DOIT CEPENDANT ÊTRE MIEUX ÉVALUÉE, PLUS EFFICIENTE ET MIEUX CIBLÉE**

En janvier 2021, le parc résidentiel français était constitué de 37,2 millions de logements, dont 30,4 millions étaient des résidences principales réparties entre maisons individuelles (56 %) et logements collectifs (44 %). 57,7 % des ménages, soit 17,6 millions, sont propriétaires de leur logement. La très grande majorité de ces propriétaires occupants (79 %) habitent dans des maisons individuelles<sup>(1)</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le parc des résidences principales comptait environ 5,2 millions de logements (17,3 % du parc) considérés comme des « passoires énergétiques » (étiquettes F et G du diagnostic de performance énergétique – DPE) tandis qu'un peu moins de 1,5 million de logements (4,9 % du parc) étaient peu énergivores (étiquettes A et B). Le reste du parc se répartit respectivement entre les étiquettes C, D et E à hauteur de 23,5 %, 32,4 % et 22 %<sup>(2)</sup>.

En 2019, la consommation énergétique du parc résidentiel était de 487 térawatts-heure (TWh), soit 31 % de la consommation d'énergie finale du pays, pour une dépense de 48 milliards d'euros. L'électricité est l'énergie la plus consommée (34 % du total), devant le gaz naturel (29 %), les énergies renouvelables<sup>(3)</sup> (23 %) et les produits pétroliers (11 %). La part des énergies fossiles a décliné de près de 26 % depuis dix ans<sup>(4)</sup>.

Alors que l'immense majorité du parc résidentiel de 2050 existe déjà, la rénovation énergétique est bien le seul levier pour réduire efficacement la consommation énergétique du secteur. En effet, le rythme de construction de logements neufs ne fait baisser qu'à la marge la consommation énergétique du parc, tandis que les objectifs de limitation de l'artificialisation des sols réduiront les espaces ouverts à l'urbanisation. La réhabilitation des logements existants est donc la solution la plus efficace et la plus réaliste pour l'amélioration énergétique du parc, malgré les contraintes techniques, patrimoniales ou urbanistiques propres à chaque construction et chaque territoire.

Plusieurs actions ont été mises en œuvre lors des précédentes législatures pour améliorer l'efficacité énergétique du parc en procédant à sa rénovation. Il faut citer sur ce point le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui a constitué l'une des premières mesures à destination des particuliers, mais dont la stabilité et l'efficacité, aussi bien technique que redistributive, ont été problématiques tout au long de son existence. L'extension progressive du dispositif

---

(1) Source : *Chiffres clés du logement*, édition 2022 - SDES, MTECT.

(2) Source : *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1<sup>er</sup> janvier 2022 – Observatoire de la rénovation énergétique (ONRE)*, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

(3) Il s'agit notamment des énergies tirées de la biomasse (bois, biogaz, biocarburants), de la géothermie ou du solaire thermique.

(4) Source : *Chiffres clés de l'énergie*, édition 2021 - SDES, MTECT.

des certificats d'économies d'énergie (CEE) a constitué l'autre grande politique d'aides en faveur de la rénovation énergétique, mais a également souffert d'à-coups et de problèmes de ciblage qui ne sont pas totalement résolus. Enfin, si le principe d'un service public dédié à la rénovation énergétique a été acté de longue date, sa mise en œuvre sur le terrain a été laborieuse et n'est pas encore terminée.

Face à ce défi, de nombreuses évolutions ont été réalisées lors de la précédente législature pour inciter les Français à rénover leurs logements, mais aussi pour mieux connaître l'état du parc immobilier et piloter les politiques publiques dédiées. Parmi les principales mesures, il est utile de rappeler :

– la création de Ma Prime Rénov', en remplacement du CITE, qui a permis de réorienter l'effort budgétaire vers les ménages modestes, d'améliorer les modalités de distribution des aides et de mieux cibler les gestes performants ;

– la création de France Rénov', dans la continuité de différents dispositifs d'information sur la rénovation énergétique à destination des ménages, afin de mieux déployer le service public de la performance énergétique (SPPEH) et d'en améliorer les prestations, notamment avec la création du dispositif d'accompagnement « Mon Accompagnateur Rénov' » ;

– la réforme du diagnostic de performance énergétique opposable (DPE), dont l'objectivité et la précision ont été améliorées afin d'en faire l'outil de mesure nécessaire à la connaissance du parc et à la mise en place de mesures restrictives ou incitatives ;

– la détermination du critère d'indécence énergétique et la mise en place concomitante d'un calendrier progressif d'interdiction à la location des logements classés comme « passoires énergétiques », afin d'accélérer la rénovation du parc locatif privé, qui concentre la majorité des ménages en situation de précarité énergétique ;

– la définition juridique de la rénovation énergétique performante et globale qui a établi une liste des travaux à mener pour la réalisation d'une rénovation efficace et qui permet de disposer d'une base de travail pour les politiques d'aides à la rénovation, notamment le régime des aides publiques ;

– la détermination d'un calendrier ambitieux de réduction de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires grâce à la loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan » et au « décret tertiaire »<sup>(1)</sup>, qui s'applique aussi bien aux bâtiments publics que privés ;

---

(1) Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

– enfin, la création de l’Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), afin de disposer de données fiables sur l’état énergétique du parc immobilier et ainsi améliorer le pilotage des politiques publiques en la matière.

Ces mesures, non exhaustives, ont été accompagnées **d’un effort budgétaire inédit pour le financement de la rénovation énergétique**. Ainsi, depuis le début de Ma Prime Rénov’ en 2020, plus de 4,4 milliards d’euros ont été investis pour les logements *via* ce dispositif. À ces crédits budgétaires doivent s’ajouter d’autres mesures et dispositifs, notamment les aides portées par l’Agence de l’amélioration de l’habitat (Anah), les mesures fiscales en faveur de la rénovation, à commencer par le taux réduit de la TVA applicable aux travaux, mais également le relèvement des obligations de financement de travaux pour les énergéticiens dans le cadre du dispositif des certificats d’économies d’énergie durant les quatrième et cinquième périodes.

Ces investissements sont à mettre en regard avec le consensus général des acteurs publics et privés sur les enjeux de la rénovation énergétique des bâtiments, tandis que le grand public est de plus en plus sensibilisé sur la question. Une prise de conscience a eu lieu et elle se manifeste dans le niveau d’investissement général pour la rénovation énergétique des bâtiments, comme tend à le montrer une étude de l’Institut de l’économie pour le climat (I4CE), publiée le 14 octobre dernier, qui estime que les investissements en 2021, chiffrés à 19,9 milliards d’euros, ont augmenté de 20 % par rapport à ceux de 2020<sup>(1)</sup>.

Les objectifs à long terme sont fixés, que ce soit en termes de décarbonation ou de réduction de la consommation énergétique, et convergent en partie avec les objectifs de court terme, comme la réduction de la précarité énergétique et la baisse de la facture énergétique pour les ménages. Alors que les bases de ce chantier titanesque sont désormais solidement établies, le but de l’action publique est de piloter les chantiers de la rénovation en les adaptant progressivement aux opérations les plus vertueuses, aux circonstances conjoncturelles et aux contraintes budgétaires auxquelles nous devons faire face, pour parvenir à une efficacité optimale.

---

(1) Les estimations pour les différents investissements sont les suivantes :

Répartition des investissements	2020	2021
Rénovation énergétique des logements	12 753 M€	15 031 M€
Rénovation énergétique des bâtiments tertiaires	3 788 M€	4 849 M€
<i>dont État</i>	<i>275 M€</i>	<i>351 M€</i>
<i>dont collectivités territoriales</i>	<i>11 164 M€</i>	<i>1 496 M€</i>
<i>dont entreprises</i>	<i>2 348 M€</i>	<i>3 001 M€</i>
<b>Total</b>	<b>16 541 M€</b>	<b>19 880 M€</b>

Source : Étude « Panorama des financements climat, édition 2022 » et annexes, I4CE, octobre 2022

### **Donner plus de visibilité à la rénovation énergétique en outre-mer**

En raison de différences climatiques avec le territoire métropolitain, il n'est pas rare d'oublier que la rénovation énergétique s'applique également aux logements des territoires ultramarins.

Pourtant, les dispositifs d'aide à la rénovation énergétique s'appliquent également en outre-mer et tiennent compte des spécificités climatiques de ces territoires, notamment en ce qui concerne les dispositifs protégeant des rayonnements du soleil sur les toitures, les murs et les baies vitrées, mais également l'installation de brasseurs d'air et la régulation des systèmes de chauffage et de production d'eau.

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'inciter l'ensemble des décideurs publics à s'emparer de la dimension ultramarine de la rénovation énergétique dans le débat public, afin de lui donner plus de visibilité et susciter ainsi des rénovations utiles à la transition énergétique.

## **A. MA PRIME RÉNOV' : L'ENJEU DE LA RÉNOVATION PERFORMANTE**

L'aide Ma Prime Rénov' a rencontré un très grand succès depuis sa création et a pleinement rempli les objectifs qui lui étaient assignés. Pour autant, le dispositif peut encore évoluer afin d'améliorer la qualité des rénovations en termes de performance énergétique.

### **1. La massification des rénovations constitue un triple succès : prise de conscience, économies d'énergie, ciblage des plus modestes**

Depuis son lancement en 2020, l'Anah a attribué une aide Ma Prime Rénov' à plus de 1,25 million de dossiers. Votre rapporteur pour avis se félicite du succès du dispositif, qui a permis une massification des rénovations énergétiques réalisées chaque année. L'objectif de 700 000 logements rénovés par an est désormais parfaitement atteignable, et pourrait d'ailleurs l'être dès 2022 <sup>(1)</sup>. C'est la manifestation concrète d'une prise de conscience des ménages à propos des bénéfices de la rénovation énergétique, que les crises actuelles ont par ailleurs accentuée. L'un des signes les plus manifestes de cet intérêt est le recours massif à l'information fournie par le service France Rénov' : au 31 août 2022, on compte ainsi près de 5,5 millions de visites du site Internet, plus d'un million d'appels vers la plateforme téléphonique et près d'un million de contacts physiques dans un site d'accueil du réseau <sup>(2)</sup>.

---

(1) 644 073 logements ont bénéficié d'une ou de plusieurs aides Ma Prime Rénov' en 2021. 453 385 logements ont été aidés au 25 septembre 2022. Source : Anah, réponse au questionnaire budgétaire.

(2) Source : Anah, réponse au questionnaire budgétaire.

### **Budget de Ma Prime Rénov' dans le projet de loi de finances pour 2023**

L'action n° 2 « Accompagnement de la transition énergétique » du programme 174 porte les crédits dévolus à Ma Prime Rénov'. Le projet de loi prévoit 2,45 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 2,3 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) qui pourront être complétés par les reliquats de crédits pour la rénovation énergétique portés par le programme 362 du plan de relance. Le niveau de financement du dispositif est donc en augmentation par rapport aux crédits ouverts en 2022 (2,1 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 1,39 milliard d'euros de crédits de paiement, complétés par le reliquat de crédits budgétaires inscrits sur le programme 362 au titre du plan de relance, soit 2,4 milliards en AE et 1,95 milliard en CP).

Les résultats en termes de performance énergétique de Ma Prime Rénov' sont aussi encourageants. La création du dispositif a en effet été l'occasion de revoir les exigences techniques et le barème des aides pour chacun des gestes de rénovation, afin de relever le niveau de performance énergétique et d'orienter la dépense vers des travaux plus efficaces par rapport au CITE. Cette stratégie a effectivement permis d'améliorer les gains énergétiques, puisque la réduction constatée est de 6,7 MWh par an et par logement, soit un résultat bien meilleur que ceux obtenus par le CITE, qui n'était que de 4,9 MWh par an et par logement<sup>(1)</sup>.

Enfin, il est important de rappeler que la massification des rénovations est aussi le résultat de la réorientation des aides Ma Prime Rénov' vers les ménages des premiers déciles de revenus, alors que le bénéfice fiscal du CITE était essentiellement capté par les ménages les plus aisés. Le basculement vers un système d'aides rapidement débloquées à l'issue des travaux a également facilité le financement de ces derniers pour les ménages modestes. Ainsi, les premiers chiffres pour 2022 montrent que **les ménages très modestes ont déposé 46 % des dossiers Ma Prime Rénov' validés et qu'ils reçoivent à ce titre 64 % des montants de prime engagés.**

---

(1) Source : *La rénovation énergétique des logements : bilan des travaux et des aides entre 2016 et 2019 – Résultats définitifs* – ONRE, mars 2022.

### **Ma Prime Rénov' Sérénité : un dispositif performant à développer**

Parallèlement à Ma Prime Rénov', l'Anah a continué d'accompagner les ménages très modestes grâce à son dispositif Habiter Mieux Sérénité, rebaptisé Ma Prime Rénov' Sérénité pour en améliorer la visibilité.

Ce dispositif permet d'accompagner un ménage dans un projet de rénovation ambitieux, puisque l'objectif minimal de réduction de la consommation énergétique requis est une baisse d'au moins 35 %. Cependant, **le gain moyen énergétique constaté est de plus de 45 %** et représente **une économie moyenne de 14,7 MWh par an et par logement**.

Afin de parvenir à un tel résultat, Ma Prime Rénov' Sérénité prévoit un accompagnement approfondi des ménages, tant pour le montage financier et administratif du dossier que pour l'organisation et le suivi des travaux, jusqu'à la réalisation de ces derniers. Un audit énergétique est ainsi prévu au début du projet et le ménage est assisté pour sa mise en œuvre.

L'aide financière peut aller jusqu'à 50 % du montant total des travaux hors taxe, dans la limite d'un plafond de 15 000 euros, auxquels peut s'ajouter un bonus pour la sortie du statut de « passoire énergétique » ou pour l'atteinte du niveau « bâtiment basse consommation » (BBC).

Enfin, il faut noter que Ma Prime Rénov' Sérénité est un dispositif pouvant être géré par des acteurs locaux dans le cadre des délégations des aides à la pierre, ce qui permet de mieux cibler et d'accompagner les ménages dans un territoire donné. C'est par exemple le cas dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat dirigées par les collectivités territoriales.

Le dispositif est financé par le budget de l'Anah grâce à des crédits du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires » et par une partie des recettes tirées de la vente des quotas d'émissions de gaz à effet de serre attribués à la France dans le cadre du marché carbone européen EU ETS (481 millions d'euros affectés au budget général de l'agence en 2022).

En 2021, ce sont 45 226 projets qui ont été réalisés. Au 25 septembre 2022, 22 740 logements ont été engagés dans une rénovation, pour lesquels 12 214 bonus pour une sortie du statut de « passoire énergétique » ont été financés.

**Il faut continuer de fortement soutenir ce programme performant**, car il a fait la preuve de son efficacité. Cela passe par l'augmentation de ses financements, mais aussi par une augmentation des ressources humaines nécessaires à son déploiement. En effet, sans un effectif suffisant d'accompagnateurs qualifiés et un vivier d'entreprises spécialisées disponible, le nombre de bénéficiaires ne pourra pas augmenter sensiblement.

## **2. Les données disponibles sur le parc résidentiel et la crise énergétique incitent à orienter encore plus fortement les aides vers des rénovations performantes pour des ménages modestes**

Si la massification des travaux de rénovation énergétique est réelle, force est de constater qu'elle ne permet pas d'atteindre le rythme de rénovations performantes annuelles permettant d'améliorer notablement le parc résidentiel français.

Ainsi, on comptabilise seulement 6 692 bonus pour l'atteinte du niveau BBC pour 2021 <sup>(1)</sup>.

**En ce qui concerne les sorties de la catégorie des « passoires énergétiques », le nombre de logements dûment identifiés dans le cadre des dispositifs gérés par l'Anah était de 24 857 pour 2021 et de 13 558 pour 2022 <sup>(2)</sup>.** Par ailleurs, en l'absence de contrôle systématique à l'issue des travaux de Ma Prime Rénov', on peut légitimement estimer que le nombre de sorties financé par des aides publiques est très certainement supérieur à ces résultats. Toutefois, si ces sorties sont bien plus élevées que le chiffre erroné des 2 500 sorties régulièrement évoqué dans le débat public, elles restent très en deçà du rythme de rénovation qui permettrait d'éradiquer les 5,2 millions de logements classés F et G d'ici à 2030.

Le retard pris dans l'éradication de ces « passoires » est à mettre en relation avec les trois millions de ménages en situation de précarité énergétique. Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), ce sont ainsi près de 10,5 % des ménages qui entrent dans cette catégorie au regard de leur taux d'effort énergétique <sup>(3)</sup>, tandis que 20 % ont souffert du froid durant l'hiver 2020-2021 <sup>(4)</sup>. Or, la cause récurrente de la précarité énergétique est bien le mauvais état du logement en termes d'isolation et de système de chauffage.

Le rythme des rénovations performantes, la situation actuelle du parc et les chiffres de la précarité énergétique posent *in fine* la question de la pertinence du dispositif actuel des aides publiques pour la rénovation énergétique. Il semble en effet nécessaire de parvenir à répondre au problème majeur des ménages en situation de précarité énergétique par le biais d'une amélioration du parc de logements que ces derniers habitent.

Cela suppose de poursuivre la réorientation **des aides à la rénovation en faveur des logements les plus énergivores et des ménages les plus modestes**, grâce à une révision progressive des montants et des conditions d'attribution des aides, et à une bonne articulation entre Ma Prime Rénov' et Ma Prime Rénov' Sérénité. **Cette réorientation doit par ailleurs s'accompagner d'un paramétrage des aides favorisant nettement les rénovations globales.**

---

(1) 922 bonus BBC sur Ma Prime Rénov', 2 988 bonus sur Ma Prime Rénov' Sérénité et 2 782 bonus sur Ma Prime Rénov' Copropriété – Source : Anah, réponse au questionnaire budgétaire

(2) La répartition des logements identifiés comme étant sortis du statut de passoire énergétique est la suivante :

Année	Bonus MPR	Bonus MPR Sérénité	Bonus MPR copropriétés	Total
2021	566	23 043	1 248	24 857
2022	555	12 214	789	13 558
<b>Total cumulé</b>	1 121	35 257	2 037	38 415

Les données pour 2022 sont arrêtées au 25 septembre 2022. Source : Anah – réponses au questionnaire.

(3) L'indicateur économique du taux d'effort économique considère un ménage en situation de précarité énergétique lorsque les dépenses énergétiques de son logement sont supérieures à 8 % de son revenu, et son revenu par unité de consommation inférieur au 3<sup>ème</sup> décile de revenu par unité de consommation (30 % des ménages les plus modestes).

(4) Source : Tableau de bord de la précarité énergétique (édition septembre 2022), ONPE

Certes, les aides pour des gestes isolés répondent à des besoins de rénovation qui n'ont pas forcément à porter sur différents postes de travaux. Elles peuvent également compléter des capacités d'investissement ponctuelles pour les ménages. Mais les travaux ainsi subventionnés ne permettent pas d'atteindre une performance énergétique optimale. Ils peuvent même, dans certains cas, être contreproductifs en l'absence d'une vue d'ensemble des besoins de rénovation du bâtiment. Une étude de l'Agence de la transition écologique (Ademe) a ainsi montré les problèmes engendrés par une rénovation comptant plus de trois étapes (surcoûts, incompatibilité entre les travaux, problèmes issus de l'absence d'une vision d'ensemble, notamment sur la ventilation, etc.)<sup>(1)</sup>.

Les expériences de terrain ont en revanche montré la pertinence d'une approche globale de la rénovation énergétique d'un bâtiment, qui maximise l'efficacité de chaque geste accompli. La réforme de Ma Prime Rénov' doit donc conduire à revoir le barème des primes et les modalités d'attribution des aides pour orienter l'effort vers des projets multi-travaux élaborés dans le cadre d'un projet global ou réduit à deux ou trois phases de travaux.

Une première modification pourrait déjà consister à **faire que les aides délivrées pour un chantier global ou multi-gestes soient toujours plus avantageuses** que l'addition d'aides demandées individuellement pour les mêmes travaux, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, tant pour Ma Prime Rénov' que pour les primes délivrées dans le cadre des certificats d'économies d'énergie (CEE).

Il faut également développer l'approche par étapes, qui dans bien des cas est plus adaptée aux capacités financières des ménages et à la difficulté de rénover un logement occupé. **La réforme de Ma Prime rénovation pourrait ainsi mieux valoriser les parcours réalisés en un nombre restreint d'étapes, mais prévues dans le cadre d'un audit structurant**, avec par exemple des systèmes de bonus attribués au terme de chaque phase de travaux.

Une autre piste à suivre est **la réduction du reste à charge pour les ménages des premiers déciles de revenus, avec pour objectif l'atteinte d'un reste nul**.

Les données communiquées par l'Anah à votre rapporteur pour avis sur Ma Prime Rénov' montrent ainsi que les ménages très modestes doivent financer, en moyenne et tous types de travaux individuels confondus, un reste à charge d'environ 50 %. Un tel niveau est évidemment un point de blocage qui doit être levé.

---

(1) Source : Rapport de l'Ademe, Dorémi et Enertech « La rénovation par étapes », janvier 2021.

## RÉPARTITION DES AIDES MA PRIME RÉNOV' ATTRIBUÉES AUX MÉNAGES TRÈS MODESTES

(données arrêtées au 25 septembre 2022)

	Rénovations par geste				Rénovation globale	Total
	ystème chauffage	Isolation murs	Isolation toits (rampants)	VMC		
Nb. de travaux	218 306	24 634	5 370	26 221	s.o.	274 531
Coût moyen des travaux	7 659 €	15 196 €	7 314 €	5 096 €	s.o.	8 084 €
Montant moyen de la prime	3 891 €	5 967 €	2 269 €	3 977 €	s.o.	4 054 €
% de reste à charge moyen	49 %	61 %	69 %	22 %	s.o.	50 %

Source : réponses de l'Anah au questionnaire budgétaire.

**Certains paramètres de calcul de Ma Prime Rénov' pourraient être modifiés pour diminuer le reste à charge** des ménages modestes et très modestes. Ainsi, le plafond de dépense éligible pour chaque type de travaux, le taux de prise en charge et enfin le montant des primes allouées pourraient être augmentés. Cela aurait le mérite de ne pas changer le fonctionnement du dispositif, mais supposerait d'effectuer les ajustements à la baisse de ces mêmes paramètres pour les ménages des déciles de revenus supérieurs, afin de récupérer des marges de manœuvre budgétaires.

Toutefois, votre rapporteur pour avis est conscient que **les réformes à engager doivent bien être progressives, échelonnées dans le temps et présentées suffisamment à l'avance** pour que les acteurs de la rénovation anticipent la réorientation du dispositif. Il faut ainsi éviter de retomber dans l'ornière de l'illisibilité et de l'instabilité des dispositifs pour le public et les professionnels, comme ce fut le cas avec les ajustements incessants du CITE durant son existence.

Par ailleurs, l'amélioration du financement des rénovations passe également par une meilleure utilisation des ressources tirées du dispositif des certificats d'économie d'énergie. Outre le fléchage des financements vers les ménages précaires grâce aux CEE précarité, votre rapporteur pour avis estime qu'une révision des fiches techniques devrait être envisagée, notamment pour tenir compte des économies d'énergie réelles obtenues<sup>(1)</sup>. Il est ainsi nécessaire d'améliorer les conditions financières des fiches en faveur de la rénovation globale et performante et de s'assurer que les montants cumulés des fiches individuelles de travaux ne soient pas plus avantageux. Il faut également améliorer l'articulation entre les primes CEE et Ma Prime Rénov'. Ceci permettrait, par exemple, d'éviter que le financement d'un type de travaux évolue dans le cadre d'un dispositif sans qu'il en soit de même dans l'autre<sup>(2)</sup>. Enfin, l'accompagnement et le ciblage des ménages

(1) Ce travail de réévaluation pourrait profiter des informations sur les données de consommation énergétique des bâtiments qui devraient bientôt être accessibles pour les administrations en charge de l'énergie.

(2) Un exemple récent de ce problème d'articulation fut donné à propos des aides pour l'isolation des murs par l'extérieur (ITE) : alors que l'Anah a rapidement constaté un problème de surfacturation de ces travaux en

pour mobiliser cette ressource sont importants. Ce sera l'un des rôles à jouer du service France Rénov' et de ses accompagnateurs.

La réduction du reste à charge grâce à l'augmentation des aides ferait baisser d'autant les financements restant à mobiliser pour les ménages modestes. **L'enjeu est alors de faciliter l'accès au crédit.**

Si l'éco-prêt à taux zéro (Eco-PTZ) est *a priori* la solution la plus adaptée, et si le nombre de prêts distribués augmente, cette ressource reste encore difficile d'accès. Nombre de banques sont en effet réticentes pour proposer ce produit en raison de sa prétendue complexité. Cependant, les conditions d'octroi et les démarches administratives ont été progressivement simplifiées, notamment dans la perspective d'un couplage avec Ma Prime Rénov' (par exemple, l'attribution d'une prime vaut validation technique pour les travaux à financer, ce qui exonère les banques des opérations de vérification sur ce point).

#### DISTRIBUTION DES PRÊTS ECO-PTZ DEPUIS 2009

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nb de prêts	70 653	78 637	40 752	33 861	32 470	30 764	23 227
Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Nb de prêts	22 818	24 294	18 748	35 574	42 046	61 034	

Source : Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), réponse au questionnaire budgétaire

Le prêt « Avance rénovation » (PAR) est également une solution intéressante pour les ménages ayant peu de capacités d'emprunt, puisque le remboursement s'effectue au moment de la mutation du bien. Mais ce dispositif est encore très peu distribué (seules deux banques le proposent) et trop récent pour apprécier son efficacité.

Dans les deux cas, votre rapporteur pour avis estime **que l'État doit fortement appuyer le déploiement et la distribution de ces produits au sein des établissements bancaires**, qui ont leur rôle à jouer dans la transition énergétique du pays, en opérant au besoin les modifications législatives et réglementaires permettant la systématisation de l'offre de ces prêts.

Enfin, votre rapporteur pour avis estime que des pistes originales pourraient être explorées, **comme l'expérimentation de dispositifs de location de longue durée ou d'un leasing social** pour un certain nombre d'équipements nécessaires à la rénovation énergétique du logement. Un tel dispositif pourrait être développé sur le modèle des contrats de performance énergétique existant pour les entreprises ou les organismes publics. L'installateur serait chargé du choix de la solution la plus avantageuse en termes d'efficacité énergétique, car sa rémunération dépendrait des gains financiers obtenus par les économies réalisées. Il avancerait également le coût de l'installation, ce qui réduirait d'autant l'impact pour le particulier. Ce dernier n'aurait alors plus qu'à s'engager sur un usage raisonné de l'installation, ce qui

---

*raison d'un niveau de prime attractif et d'un plafond de prise en charge élevé, la fiche CEE n'a pas été modifiée au même moment, en raison notamment d'un circuit de décision plus long.*

limiterait le risque d'un « effet rebond » de la consommation énergétique à l'issue des travaux.

En tout état de cause, au regard de l'analyse de l'exécution des crédits de Ma Prime Rénov' et des enseignements tirés des différentes auditions, votre rapporteur pour avis estime que les difficultés pour réaliser un nombre plus important de rénovations performantes à destination des ménages modestes ne viennent pas fondamentalement d'un manque de crédits pour les aides à la rénovation, même si le dispositif peut être amélioré en ce qui concerne les critères et modalités de calcul des primes. Il faut plutôt rechercher les difficultés actuelles dans le déficit d'accompagnement des publics visés – qui devrait progressivement être comblé avec la montée en puissance de France Rénov' – et dans le manque d'entreprises de rénovation qualifiées pour conduire des chantiers globaux exigeants d'un point de vue technique et méthodologique. Ces deux chantiers devront donc être prioritaires pour le Gouvernement dans les années à venir, afin de disposer des outils nécessaires pour enfin réaliser massivement des rénovations performantes et ainsi éradiquer les « passoires énergétiques ».

#### **Certificats d'économies d'énergie : un pilotage à améliorer**

Les obligations d'économies d'énergie de la cinquième période des CEE (2022-2025), fixées à l'origine à 2 500 TWh cumac, ont d'ores et déjà fait l'objet d'une augmentation de 25 % en début de période. C'est l'une des conséquences de la chute récente du prix de marché des CEE, notamment en raison de l'écoulement de stocks de certificats accumulés lors de la précédente période. Or, le prix du CEE est ce qui conditionne l'engagement de nombreux travaux de rénovation par les opérateurs. Cette augmentation avait donc pour but d'apurer la situation et d'éviter ainsi un risque de ralentissement de l'activité dans le domaine de la rénovation énergétique.

Cette situation permet d'appréhender la difficulté de piloter le dispositif des CEE. Lors des auditions de votre rapporteur pour avis sur le sujet, il a notamment été question de différents points délicats en termes de pilotage :

- la difficulté de déterminer le gisement de CEE dans les différents domaines éligibles sur des estimations solides. Si l'Ademe est chargée d'effectuer une analyse des gisements existants, le choix du niveau d'obligation en découlant revient à la DGEC ;
- le manque de stabilité du dispositif, qui est souvent modifié en cours de période au gré des résultats de certaines dispositions ou pour soutenir le prix du CEE (à l'exemple de la mise en place des dispositifs « Coups de pouce » durant la quatrième période, pour permettre d'atteindre les objectifs généraux) ;
- le manque de souplesse du système de gestion des CEE, ce qui entraîne parfois des retards conséquents pour s'adapter aux retours du terrain (par exemple en cas de fraude massive constatée sur une fiche CEE) ;

– l’absence de participation des professionnels du bâtiment dans la concertation sur les CEE, alors qu’ils sont la cheville ouvrière du dispositif, sans lesquels les CEE ne peuvent être produits ;

– enfin, la question de la mise en place d’un corridor de prix des CEE dans le but de réduire les fluctuations du dispositif en la matière, qui pose un certain nombre d’interrogations au sein des opérateurs du dispositif.

À ces différents points qui devraient être améliorés pour stabiliser le dispositif, votre rapporteur pour avis ajoute également le fait que, malgré les sommes importantes tirées du dispositif pour financer des politiques publiques, le Parlement n’est pas associé à la détermination des stratégies pluriannuelles en jeu pour chaque période. Il serait nécessaire qu’un tel sujet soit abordé dans les futurs projets de loi de programmation sur l’énergie et le climat.

## **B. LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS TERTIAIRES : UN ENJEU POUR LE PUBLIC ET LE PRIVÉ**

### **1. Un volume décisif mais un avancement des chantiers peu mesuré**

On estime les surfaces des bâtiments tertiaires à 1 milliard de mètres carrés en 2020<sup>(1)</sup>. Au sein de cet ensemble disparate de bâtiments aux usages et typologies très variés, le parc immobilier de l’État représente 97 millions de mètres carrés de surface utile brute répartis entre plus de 190 000 bâtiments. Il est occupé à hauteur de 59 millions de mètres carrés par les services de l’État et 30 millions de mètres carrés par ses opérateurs, le reliquat étant occupé par des tiers (établissements publics non opérateurs, collectivités territoriales). Sur ce volume, l’État et ses opérateurs sont propriétaires de 75 % des surfaces occupées. Le parc immobilier tertiaire des collectivités territoriales est, quant à lui, estimé à 280 millions de mètres carrés, soit environ 28 % du parc tertiaire national. Les bâtiments scolaires (écoles, collèges, lycées) correspondent à environ 150 millions de mètres carrés.

La consommation énergétique du parc tertiaire, corrigée des variations climatiques, s’élevait à 269 TWh en 2019, soit environ 17 % de la consommation nationale<sup>(2)</sup>.

Il faut noter que la consommation énergétique de ce parc est plus facilement pilotable que celle du parc résidentiel, en raison de la taille des bâtiments, de leur affectation et du fait qu’en règle générale il n’y ait qu’un acteur par bâtiment – c’est notamment le cas pour le patrimoine immobilier de l’État.

Les enjeux rattachés au parc tertiaire sont donc importants d’un point de vue volumétrique, mais aussi d’un point de vue stratégique. Sa rénovation (notamment sa partie publique) peut avoir un impact vertueux auprès des professionnels de la

---

(1) Source : *Données sur l’énergie dans le tertiaire en France Métropolitaine, mises à jour en janvier 2022 – Centre d’études et de recherches économiques sur l’énergie (Ceren).*

(2) Source : *Chiffres clés de l’énergie, édition 2021 - SDES, MTECT.*

rénovation en raison de l'effet de levier qu'elle représente, mais aussi grâce à l'amélioration des procédés techniques et des méthodologies qu'elle permet. Le but est bien de massifier les rénovations, de développer des économies d'échelle et d'innover en mettant en œuvre des opérations favorisant des solutions industrielles efficaces.

Toutefois, **l'un des premiers enjeux est de mesurer plus précisément les consommations énergétiques des bâtiments et de contrôler les efforts de réduction entrepris.** Des mesures d'ordre stratégique ont été prises en ce sens, notamment grâce à la loi « Elan » et par le biais du « décret tertiaire ».

Les obligations en vigueur, regroupées sous le nom « Dispositif éco énergie tertiaire » (Deet), prévoient un calendrier de réduction de la consommation énergétique finale pour les bâtiments tertiaires publics et privés de plus de 1 000 mètres carrés, qui devra être de l'ordre de 40 % d'ici 2030, 50 % d'ici 2040 et 60 % d'ici 2050, par rapport à une année de référence qui ne peut être antérieure à l'année 2010 ou à une consommation énergétique exprimée en valeur absolue au début du processus.

Le recensement des consommations énergétiques de référence, qui doit s'achever en 2022, a été confié à l'Ademe, qui a mis en place une base de données dédiée, Operat. Les assujettis devront déclarer par la suite leurs consommations énergétiques afin d'attester de l'atteinte des objectifs de réduction et présenter, si besoin est, les documents et plans justifiant la non-atteinte ou les demandes de dérogation à l'objectif visé. Le calendrier du Deet prévoit un premier contrôle de l'atteinte des objectifs en 2031.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ce travail de recensement, qui constitue un premier pas encourageant et nécessaire pour le suivi du parc tertiaire. Mais il faut néanmoins souligner qu'il s'agit d'une approche encore partielle, puisque les bâtiments de moins de 1 000 mètres carrés ne sont pas concernés. De plus, nombre d'acteurs privés ou publics ne sont pas encore au fait des obligations qui leur incombent. Un travail d'information et de communication doit donc être effectué sur ce point. Enfin, ce recensement devra être complété par des travaux importants d'identification et de qualification des bâtiments tertiaires pour disposer de données solides pour cette partie du parc immobilier.

## **2. Un mur budgétaire qui appelle à ouvrir toutes les possibilités de financement**

L'autre enjeu de la rénovation du parc tertiaire est le financement des travaux. La visibilité sur ce point diffère entre bâtiments privés et bâtiments publics.

### ***a. Les capacités d'investissement pour les bâtiments publics***

L'État a consacré plus de 12 milliards d'euros à l'entretien de son parc immobilier en 2022 <sup>(1)</sup>. Toutefois, les données disponibles ne permettent pas d'identifier les montants spécifiquement alloués à la rénovation énergétique. Outre ces crédits de droit commun, l'État a mobilisé d'importants crédits dans le cadre du plan de relance pour la rénovation énergétique de son parc immobilier et de celui de ses opérateurs : 4 214 projets ont été retenus pour une enveloppe de 2,7 milliards d'euros, avec un objectif de réduction cumulée de la consommation énergétique finale de 400 GWh <sup>(2)</sup>, soit une économie de 2,5 % de la consommation énergétique globale. L'État a également alloué près de 2,5 milliards d'euros aux collectivités territoriales pour la réalisation de rénovations *via* des dotations exceptionnelles au titre du soutien à l'investissement local (DSIL) ou plus spécifiquement pour la rénovation thermique.

L'enveloppe globale consacrée aux investissements réalisés par les collectivités territoriales est bien plus difficile à déterminer, en l'absence de compilation des informations pour l'ensemble des financements mobilisés : ressources propres, subventions européennes ou nationales, emprunts, primes tirées des CEE, etc. Une étude de I4CE consacrée aux investissements climatiques des collectivités territoriales estime que ces investissements étaient de l'ordre de 1,5 milliard d'euros en 2021 alors que les besoins de financement des collectivités pour la rénovation énergétique seraient de l'ordre de 2,7 milliards d'euros par an <sup>(3)</sup> selon la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Toutefois, l'étude relève la grande incertitude du chiffrage des investissements réels, en l'absence de sources suffisamment fiables. Ce manque de connaissances sur le sujet est regrettable et la situation devrait faire l'objet d'un travail urgent et important de la part de l'État, qui pourrait par exemple d'ores et déjà mobiliser les données disponibles dans le cadre des dotations budgétaires ou du dispositif des CEE.

En tout état de cause, les enjeux en termes d'investissement sont très importants et la mobilisation financière de toutes les ressources doit être optimisée. L'un des facteurs déclencheurs sera la prise de conscience généralisée des enjeux par les décideurs publics. La situation actuelle du marché de l'énergie ne peut qu'y contribuer. Mais il faut ensuite être prêt à investir, malgré les réticences de nombre de responsables locaux sur ce point.

En effet, l'intérêt d'un investissement rapide dans la rénovation est évident pour les collectivités territoriales, car il permet de bénéficier au plus tôt des

---

(1) Source : *Politique immobilière de l'État, document de politique transversale rattaché au projet de loi de finances pour 2023.*

(2) Au 9 septembre 2022, plus de 50 % des projets de rénovation énergétique ont achevé leurs travaux (soit plus de 2 000 projets). Cela représente une économie de plus de 100 GWh/An. Pour autant, la direction de l'immobilier de l'État estime que l'objectif initial pourrait être dépassé, pour atteindre une économie finale de 600 GWh/An. Source : *Politique immobilière de l'État, document de politique transversale rattaché au projet de loi de finances pour 2023.*

(3) Source : *Étude « Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone », I4CE, octobre 2022.*

économies d'énergie obtenues à un coût réduit par rapport à des travaux qui seraient reportés de quelques années. L'investissement ne doit pas être vécu comme une contrainte présente, mais comme une opportunité pour l'avenir, car il est source de gains financiers sur le long terme. Tout le travail des acteurs publics en la matière, et de l'État en particulier, est de favoriser cette prise de conscience et de l'accompagner, aussi bien financièrement que méthodologiquement.

C'est le rôle que doit remplir le **Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires**, dit « Fonds vert », dont les crédits sont portés par la mission « Écologie, développement et mobilité durables » au sein du programme 380. Ce fonds s'inscrit à la suite du plan de relance et doit accompagner, de manière très déconcentrée, les projets des collectivités territoriales. Doté d'un budget fongible de 1,5 milliard d'euros pour 2023, il permettra de financer des projets de rénovation énergétique répondant à un objectif de 40 % de réduction de la consommation énergétique. 505 millions d'euros sont d'ores et déjà destinés à la rénovation énergétique.

L'objectif des 40 % d'économies d'énergie correspond précisément au premier palier de réduction du « décret tertiaire », ce qui est parfaitement logique compte tenu du délai restant pour l'atteinte de l'objectif. Il faut éviter, autant que possible, que les collectivités territoriales n'engagent des travaux moins ambitieux alors que les capacités d'investissement sont limitées et ne pourraient pas être retrouvées pour une deuxième salve de travaux avant 2030. Votre rapporteur pour avis estime par ailleurs que le critère des 40 % devrait être étendu à l'ensemble des subventions et dotations attribuées pour la rénovation énergétique – tout en conservant des cas de dérogation fondés sur des éléments techniques ou patrimoniaux.

Outre le Fonds et les crédits de droit commun, les collectivités territoriales doivent davantage s'emparer des outils à leur disposition, que ce soit les financements européens, les offres de prêt et d'ingénierie de la Banque des territoires, qui ne sont pas totalement exploitées, ou les primes et accompagnements financés par les CEE. Sur ce dernier point, le dispositif « Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique » (Actee), porté par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), a montré son efficacité pour financer un très grand nombre d'études techniques destinées aux collectivités, ce qui a facilité ou préparé l'engagement des travaux sur leurs bâtiments.

#### ***b. Les capacités d'investissement pour les bâtiments privés***

Les moyens financiers mobilisables par les opérateurs privés pour la rénovation énergétique de leur parc tertiaire demeurent l'angle mort de cette politique. Les principales ressources résident actuellement dans les fonds propres et dans la capacité d'emprunt des opérateurs, auxquels il faut ajouter les financements tirés des CEE ou encore des solutions comme les contrats de performance énergétique qui permettent d'associer travaux de rénovation et pilotage des

consommations énergétiques dans une prestation commerciale qui intègre les opérations à mener et leur financement grâce aux économies réalisées.

Toutefois, il est difficile d'estimer, à l'heure actuelle, les sommes effectivement mobilisées. L'étude déjà mentionnée d'I4CE évalue par exemple à 3 milliards d'euros les investissements des entreprises en 2021. Mais cette donnée doit être encore affinée et ne permet ni de connaître précisément le type d'opérations effectuées ni la répartition de l'investissement par type ou taille d'entreprise.

L'État doit favoriser, là encore, les dispositifs d'accompagnement et d'information auprès des entreprises, notamment pour les plus petites qui manquent des ressources techniques ou administratives pour conduire de tels projets. **Votre rapporteur pour avis estime également que des outils incitatifs, en particulier dans ces mois de tension sur les prix de l'énergie, devraient être envisagés, en ciblant notamment les petites et moyennes entreprises.** Ainsi, le crédit d'impôt pour la rénovation énergétique, qui avait été mis en place à l'occasion du plan de relance, pourrait être reconduit. L'existence de ce crédit d'impôt, clos au 31 décembre 2021, a été bien trop brève pour produire des effets, alors que les entreprises étaient très mal informées sur cette faculté. Là encore, offrir une certaine durabilité aux solutions mises en œuvre est indispensable pour qu'elles soient efficaces sur le terrain.

### **C. L'EFFICACITÉ DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE PASSE PAR UNE PLANIFICATION ENCORE PLUS ASSUMÉE**

L'augmentation des rénovations énergétiques et l'amélioration des gains obtenus ne passeront que par une réorganisation stratégique des actions à mener, que ce soit pour le financement, l'amélioration des techniques et de l'accompagnement ou encore l'offre de services et la qualité des professionnels de la rénovation. Compte tenu des enjeux climatiques et énergétiques, **la planification des politiques de rénovation doit donc être une composante importante de la planification écologique** conduite par le Gouvernement.

#### **1. L'enjeu central de la connaissance globale du parc et de la mesure des économies d'énergie**

Les propos rapportés jusqu'à présent ont déjà montré les difficultés portant sur la connaissance physique et énergétique du parc immobilier, notamment pour évaluer le résultat des rénovations entreprises.

Des progrès ont été réalisés en la matière, à commencer par l'amélioration de la connaissance statistique du parc grâce aux travaux de l'ONRE, même si la qualité et le périmètre des données disponibles sont encore à parfaire. D'autres progrès sont attendus, notamment avec les données qui seront tirées de la base Operat pour les bâtiments tertiaires.

Il faut cependant trouver des moyens d'améliorer la récolte des données sur le parc afin que les acteurs de la planification aient une vision précise des résultats obtenus et des évolutions à mettre en œuvre. Des solutions existent en la matière.

Ainsi, votre rapporteur pour avis se félicite de l'avis favorable donné le 22 septembre dernier par le Conseil supérieur de l'énergie sur le projet d'arrêté concernant la collecte de données à des fins statistiques prévue à l'article L. 142-1 du code de l'énergie. Cette évolution réglementaire devrait permettre d'affiner la connaissance des bâtiments en termes de consommation énergétique, ce qui facilitera le ciblage du parc à rénover et l'analyse *ex post* des travaux de rénovation. Ces données pourront être utilement exploitées par l'ONRE ou d'autres opérateurs comme l'Ademe.

Dans le même ordre d'idée, une réflexion sur la systématisation du DPE devrait être engagée. Alors que cet outil fournit une image précise de la qualité énergétique d'un logement à un instant donné, il n'est produit que lors de la mutation du bien ou la remise en location de ce dernier. En conséquence, l'acquisition des données sur le classement du parc est particulièrement lente, à raison d'environ 1 million de transactions immobilières chaque année. De plus, la réforme du DPE opposable a rendu obsolète les données tirées de l'ancienne version du diagnostic, ce qui pose des problèmes d'ordre méthodologique pour l'exploitation des données.

Votre rapporteur pour avis estime qu'une obligation de fourniture de DPE pour les propriétaires immobiliers serait une piste intéressante à explorer, en prévoyant toutefois une échéance suffisamment raisonnable pour laisser le temps aux ménages comme aux professionnels d'intégrer cette obligation et en instaurant des aides spécifiques pour les ménages modestes. Si le principe de l'obligation générale devait paraître trop ambitieux à court terme, l'obligation de produire un DPE à l'issue des rénovations financées par des aides publiques aurait déjà un impact significatif, les aides pouvant également intégrer une prime complémentaire pour prendre en charge totalement ou avec un reste à charge nul ou mineur cette dernière étape du parcours de rénovation.

En tout état de cause, toutes les solutions permettant d'améliorer la connaissance quantitative, qualitative et territoriale du parc sont utiles. Elles permettront de faciliter le travail des acteurs, à commencer par celui du secrétariat général à la planification écologique, celui de la coordination interministérielle du plan de rénovation des bâtiments ou encore les travaux réglementaires et paramétriques des administrations centrales.

### **L'accompagnateur Rénov' au service de l'amélioration de la rénovation énergétique**

La massification des rénovations performantes et globales passe par la montée en puissance d'un accompagnement qualifié pour les ménages. C'est la mission du service « Mon accompagnateur Rénov' » qui sera mis en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 dans le cadre de Ma Prime Rénov' Sérénité, puis en septembre 2023 pour les bouquets de travaux financés par Ma Prime Rénov', dont le coût est supérieur à 5 000 euros et qui répondent à la définition d'une rénovation énergétique performante ou globale issue de la loi « climat et résilience »<sup>(1)</sup>.

Le recours à l'accompagnateur est l'une des clefs pour débloquer progressivement les travaux ambitieux, car les ménages cumulent bien souvent les difficultés pour envisager un projet nécessairement complexe. Les agréments qui seront délivrés devront donc parfaitement garantir l'indépendance et les compétences technico-administratives des candidats.

Il est enfin utile de rappeler que les données recueillies durant l'accompagnement permettront de disposer d'informations qualitatives et territorialisées très utiles, tant à des fins statistiques que pour mener des opérations ciblées d'information et de promotion à l'échelle locale.

## **2. L'amélioration de la qualité des travaux passe par une action massive en matière de formation**

Si le financement de la rénovation est une question centrale, il ne serait pas opportun d'augmenter les crédits publics sans travailler sur la montée en puissance parallèle de l'offre de services. **L'objectif de la planification sera bien d'augmenter le vivier d'entreprises de la rénovation** et d'améliorer la qualité des prestations grâce à une meilleure qualification des artisans et techniciens du secteur.

Les problèmes rencontrés par le secteur du bâtiment et de la rénovation sont connus : difficulté du recrutement de personnels, besoin de qualification des artisans, disparités territoriales dans le maillage des entreprises, renchérissement des matériaux et retards dans les chaînes d'approvisionnement, instabilité réglementaire qui doit être répercutée dans l'activité, problèmes dans la coordination des corps de métier dans le cadre des rénovations globales, etc. Ils nécessitent un travail de concertation constant et rapproché avec les professionnels, afin de lever un à un les blocages à l'amélioration de l'offre.

Des engagements forts pourraient être pris sur la question de la formation initiale et continue, notamment sur la question de l'apprentissage ou sur le soutien aux initiatives efficaces, comme le programme *Feebat* financé par les CEE ou les projets permettant d'améliorer l'approche méthodologique de la rénovation performante, comme ceux portés par Dorémi. Le manque d'entreprises qualifiées dans certains territoires, notamment dans certaines zones rurales, doit également être pris en compte dans le déploiement ou l'accroissement des capacités d'accueil des filières de formation initiale ou continue.

---

(1) Cette définition est inscrite au 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'amélioration des qualifications des professionnels est un facteur important pour rassurer les ménages quant à l'efficacité des travaux engagés. Chaque chantier, surtout s'il réunit plusieurs corps de métier, devrait devenir une vitrine de la rénovation pour inciter de plus en plus de propriétaires à effectuer des travaux. Des efforts ont déjà été entrepris en ce sens avec le relèvement des exigences rattachées au label RGE, qui demande désormais plus de prérequis techniques aux professionnels et qui fait également l'objet de plus de contrôles sur pièce et sur place, afin d'en garantir la qualité.

C'est donc bien à une structuration stratégique des actions à mener dans de multiples champs d'intervention que les acteurs de la planification écologique devront s'atteler. Les évolutions des politiques publiques en termes d'accompagnement, de formation et de financement devront être articulées et échelonnées dans le temps, avec des échéances fixées en concertation avec les représentants des différents domaines concernés. Votre rapporteur pour avis encourage vivement ce travail et souhaite par ailleurs que ses premiers résultats puissent être connus en 2023, notamment dans la perspective de l'examen du futur projet de loi de programmation sur l'énergie et le climat.

#### **D. LE BOUCLIER TARIFAIRE ET LE CHÈQUE ÉNERGIE PROTÈGENT LARGEMENT LES FRANÇAIS DE LA HAUSSE EXCEPTIONNELLE DU PRIX DE L'ÉNERGIE**

Face à la crise exceptionnelle qui se traduit par une explosion des prix de l'énergie, les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics ont permis d'en réduire considérablement l'impact financier pour les ménages, en particulier par rapport à nos voisins européens.

Grâce au bouclier tarifaire mis en œuvre, le Gouvernement a ainsi limité la hausse du tarif réglementé de l'électricité à 4 % et a gelé la hausse du tarif réglementé du gaz. Ces mesures ont protégé les Français de hausses qui auraient dû multiplier par 2,2 les prix de l'énergie par rapport à ceux en vigueur au moment de la mise en place du bouclier, en novembre 2021 <sup>(1)</sup>. Le coût cumulé a été évalué à 24 milliards d'euros en 2022 par le Gouvernement, et pourrait atteindre 44 milliards en 2023.

L'État a également consenti un effort budgétaire à la hauteur avec le dispositif de la remise sur les carburants. Les crédits ouverts à cette fin sur le programme 174, à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2022 (LFR 2022), s'élèvent à 4,6 milliards d'euros et complètent les 3 milliards d'euros ouverts par le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

---

(1) Conférence de presse de Mme Élisabeth Borne, Première ministre, sur les risques de pénurie de gaz pendant l'hiver, la hausse des tarifs de l'énergie et le bouclier tarifaire, 14 septembre 2022.

Le Gouvernement a aussi fait le choix de délivrer un nouveau chèque énergie exceptionnel après celui distribué en 2021. Ce chèque, annoncé pour la fin de l'année, représente également un effort budgétaire important, de près de 1,8 milliard d'euros, qui sera financé par des crédits ouverts pour 2022. Il sera adressé automatiquement aux bénéficiaires en fonction de leurs revenus et de la composition du ménage, et concernera près de 12 millions de ménages. Les ménages des deux premiers déciles de revenus, c'est-à-dire les bénéficiaires actuels du chèque énergie, se verront adresser un chèque de 200 euros ; il sera de 100 euros pour les ménages des troisième et quatrième déciles.

Afin d'aider près de 1,6 million de ménages se chauffant au fioul, le Parlement a voté une enveloppe de 230 millions d'euros dans la LFR 2022. Ces crédits seront distribués par le biais d'un « chèque fioul », sur le même principe que le chèque énergie. Les utilisateurs ayant déjà utilisé par le passé un chèque énergie pour un achat de fioul recevront automatiquement l'aide à partir de novembre prochain. Il sera possible, pour les ménages concernés mais non identifiés par l'administration, de se faire connaître sur le site internet dédié au chèque énergie. Ce chèque fioul, d'un montant de 200 euros pour les ménages des deux premiers déciles de revenus et de 100 euros pour ceux des troisième à cinquième déciles, pourra être utilisé en 2023 et servir à payer une facture pour n'importe quel type d'énergie éligible.

Le Gouvernement a parallèlement annoncé une aide pour les ménages se chauffant au bois d'ici à la fin de l'année, qui sera déployée dans les mêmes conditions et montants que le chèque fioul. L'enveloppe budgétaire, qui sera prise en charge dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative, n'est pas encore chiffrée.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une enveloppe budgétaire de 899 millions d'euros en autorisations d'engagement et 795 millions d'euros en crédits de paiement pour financer la campagne du chèque énergie pour 2023.

Plus de 5,8 millions de ménages avaient bénéficié de ce chèque en 2021, ce qui correspond à un taux d'utilisation de 81,3 %. On constate cependant un tassement dans l'amélioration de ce taux qui appelle des modifications dans la gestion et la réglementation du dispositif.

Ainsi, les démarches administratives et la communication autour du chèque énergie pourraient être simplifiées pour gagner en lisibilité, conformément aux recommandations de la Cour des comptes en la matière <sup>(1)</sup>. Cette piste devrait d'ailleurs s'accompagner au niveau local d'une meilleure information sur le chèque par les centres communaux d'action sociale et les associations accompagnant les publics précaires.

---

(1) Source : *Le chèque énergie, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale – Cour des comptes, février 2022.*

Le taux d'utilisation pourrait aussi être amélioré grâce à de nouvelles possibilités d'emploi. Malgré les demandes faites en 2021 par notre commission, il est par exemple toujours impossible d'utiliser le chèque pour payer des charges collectives intégrant les coûts de chauffage collectif. Une évolution réglementaire est nécessaire sur ce point et doit s'accompagner d'évolutions dans les modes de gestion. En effet, si le paiement des charges avec le chèque énergie ne poserait pas de difficultés majeures pour les bailleurs sociaux, qui sont en petit nombre et ont l'habitude de gérer des dispositifs administratifs, tel ne serait pas le cas pour les bailleurs privés, qui sont très nombreux et peu au fait des modes de gestion du chèque. Il faudrait donc développer des outils adaptés pour ces intermédiaires au moment de la mise en place de cette nouvelle faculté d'utilisation. Votre rapporteur pour avis appelle le Gouvernement à avancer sur ce sujet majeur, qui s'inscrit pleinement dans la lutte globale contre la précarité énergétique.

Indépendamment des opérations visant à augmenter le taux d'utilisation, **votre rapporteur pour avis appuie la recommandation de la Cour des comptes demandant une indexation des barèmes de revenus utilisés pour l'attribution du chèque énergie**, afin d'éviter qu'une partie des ménages jusqu'alors concernés par les montants les plus avantageux ne glissent mécaniquement dans une catégorie qui leur est moins favorable en raison de l'évolution de leurs revenus. Il s'agit d'une évolution paramétrique qui serait très utile en raison de la hausse actuelle des prix de l'énergie.

## **II. ACCÉLÉRER LA MUTATION ÉNERGÉTIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DU PARC AUTOMOBILE**

Le programme 174 finance les différents dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules propres par nos concitoyens. Le bonus écologique et la prime à la conversion contribuent au remplacement des véhicules polluants du parc automobile par des véhicules présentant des émissions de GES nulles ou très faibles. Ils participent également à la réduction des polluants atmosphériques en remplaçant une partie des véhicules thermiques, dont ceux fonctionnant au diesel, par des véhicules électriques.

L'objectif environnemental est majeur dans la stratégie nationale de réduction des émissions de GES, puisque le transport terrestre représente 28,4 % de ces émissions (en 2019). En aidant les ménages, l'État accélère la transformation progressive du parc, tout en apportant une aide substantielle au pouvoir d'achat des Français, qui est indispensable pour l'acquisition de véhicules propres mais plus coûteux que des véhicules à motorisation classique. Par ailleurs, les aides publiques sont également un soutien à l'industrie automobile française, car elles dynamisent un marché de l'automobile innovant, à forte valeur ajoutée et source d'emplois.

Cette politique d'aides doit donc être poursuivie. Mais elle ne peut être le seul moyen d'action pour l'amélioration énergétique et environnementale des mobilités. En effet, les aides conduisent certes au renouvellement du parc, mais ne

contribuent que très marginalement à une diminution de ce dernier – par exemple lorsqu’une automobile est remplacée par un ou plusieurs vélos. Or, la baisse du nombre de véhicules, en réduisant les besoins énergétiques et les émissions polluantes, contribuerait à la réalisation des objectifs en la matière, mais aussi à l’indépendance énergétique du pays et à l’amélioration de sa balance commerciale.

Ainsi, il faut favoriser les usages alternatifs en termes de mobilités pour remplacer la voiture lorsque c’est possible, notamment pour les trajets courts du quotidien qui sont encore trop souvent réalisés avec une automobile<sup>(1)</sup>. Le vélo et la marche sont des solutions parfaitement adaptées pour nombre de ces trajets réguliers, même si les efforts pour la sécurisation et le partage de l’espace en faveur des mobilités douces doivent être poursuivis – ce sera d’ailleurs l’une des priorités du plan Vélo.

Le report modal des déplacements passe également par le développement des transports en commun du quotidien, qui doit se concevoir aussi bien dans les zones denses et urbanisées que dans les territoires ruraux, la continuité territoriale étant par ailleurs indispensable pour garantir l’efficacité de ces transports.

Ces deux alternatives à la voiture sont particulièrement importantes dans les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), où l’impact des restrictions de circulation concernera tout particulièrement les personnes vivant en périphérie des centres urbains. Il faut accroître les efforts en la matière, parallèlement à une meilleure utilisation des aides à l’acquisition de véhicules propres pour ces territoires.

La diminution globale du nombre de véhicules en circulation ne pourra donc avoir lieu que si les possibilités d’alternatives à la voiture existent sur le terrain et que la population s’en empare.

Toutefois, ces modifications ne pouvant être réalisées ni à brève échéance ni dans chaque territoire, il importe de maintenir *a minima* le niveau du bonus écologique et de la prime à la conversion afin de soutenir tout particulièrement les habitants des zones rurales ou isolées qui ont besoin de leur véhicule pour n’importe quel déplacement. Il apparaît donc nécessaire de maintenir les aides et les critères de type « gros rouleur » qui ciblent les habitants de ces territoires.

#### **Budget de l’action 03 – Aides à l’acquisition de véhicules propres**

Cette action réunit les crédits ouverts pour le bonus écologique, la prime à la conversion et le futur dispositif de *leasing* social qui permettra aux ménages aux revenus modestes de louer un véhicule électrique pour un loyer mensuel modique.

---

(1) En 2021, 60 % des trajets entre le domicile et le travail de moins de cinq kilomètres sont effectués en voiture, pour seulement 5 % en vélo – Source : Insee Première, n° 1835, janvier 2021.

1,295 milliard d’euros (AE et CP) sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2023. Par rapport au budget rectifié pour 2022 (906 millions d’euros), ce budget présente une forte augmentation de presque 43 %. La répartition prévisionnelle des dépenses entre chacun des dispositifs n’est pas encore connue à ce jour, les discussions interministérielles sur leurs évolutions respectives n’étant pas encore achevées.

## A. LE BONUS ÉCOLOGIQUE ET LA PRIME À LA CONVERSION ONT FAVORISÉ L’ÉMERGENCE D’UN MARCHÉ DE MASSE DU VÉHICULE ÉLECTRIQUE

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le parc automobile français se composait de 38,3 millions de voitures particulières (dont 35,3 millions possédées par des personnes physiques), 5,9 millions de véhicules utilitaires légers (VUL), 600 000 poids lourds et 94 000 autobus et autocars en circulation.

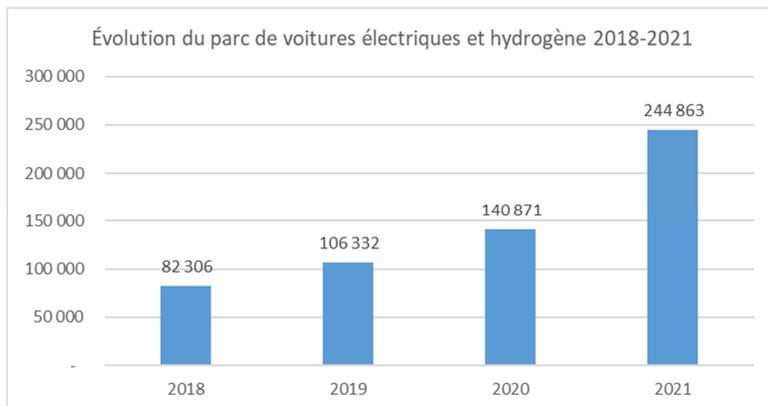
Depuis 2018, les deux aides à l’acquisition de véhicules propres ont permis le renouvellement du parc à hauteur de près de 1,7 million de véhicules, essentiellement pour les véhicules particuliers, ce qui a contribué à l’amélioration environnementale globale des véhicules en circulation. Le bonus écologique et la prime à la conversion sont des aides importantes pour le pouvoir d’achat de nos concitoyens. Elles ont, dans le même temps, soutenu la filière automobile française, forte de 498 000 emplois, en lui garantissant les débouchés nécessaires à la montée en puissance industrielle du segment des véhicules électriques.

### PRIMES ANNUELLES ATTRIBUÉES PAR AIDE À L’ACHAT DE VÉHICULES PROPRES

	2018	2019	2020	2021	2022 (estimation)	Total (estimation)
<b>Prime à la conversion</b>						
Nb de primes attribuées	254 507	350 296	167 000	113 000	100 000 <i>Août : 61 000</i>	984 803
Dépense budgétaire	356 M€	820 M€	534 M€	293 M€	275 M€ <i>Août : 167 M€</i>	2,275 Md€
<b>Bonus écologique</b>						
Nb de bonus attribués	45 106	57 995	116 498	270 000	350 000 <i>Août : 200 000</i>	689 599
Dépense budgétaire	219 M€	314 M€	575 M€	1 094 M€	700 M€ <i>Août : 715 M€</i>	2,785 Md€

Source : DGEC.

La trajectoire pour l’évolution des critères du bonus écologique et de la prime à la conversion, établie en concertation avec l’industrie automobile, prévoyait en effet la redirection progressive des aides vers les véhicules les plus vertueux, afin d’accompagner le déploiement des offres de véhicules électriques sur le marché. Cette politique a conduit à une montée progressive de ce type de véhicules dans le parc automobile français, jusqu’à représenter plus de 244 000 véhicules au 1<sup>er</sup> janvier 2021.



Source : SDES - Données sur le parc automobile français au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Ce nombre de véhicules, qui peut paraître marginal rapporté à l'ensemble du parc, est néanmoins la marque d'un véritable changement dans les comportements des consommateurs au moment du choix de la motorisation. Ce changement est particulièrement net si l'on observe les immatriculations des derniers mois : le nombre de véhicules électriques vendus est désormais égal ou supérieur à celui des véhicules diesel<sup>(1)</sup>. Le renchérissement des prix des carburants, l'amélioration des modèles, notamment en termes d'autonomie, mais aussi le déploiement en cours des ZFE-m, qui concerneront près de la moitié de la population nationale en 2025, ont très certainement accru l'intérêt grandissant du public pour les motorisations électrifiées.

Le marché du véhicule électrique a donc gagné en maturité. Sa montée en volume devrait permettre, à terme, d'alimenter le marché de l'occasion, et donc de diffuser un peu plus ce type de véhicules auprès du grand public en général, et des ménages à faible revenu en particulier. C'est d'ailleurs pour continuer de supporter le développement du marché que le Président de la République a annoncé l'augmentation du bonus écologique pour 2023, qui atteindra 7 000 euros pour un ménage très modeste achetant un véhicule électrique.

Pour que ce développement soit pérenne, votre rapporteur pour avis appelle à la vigilance sur la question de l'accès aux ressources pour l'industrie, à commencer par les métaux rares pour les batteries ou les microprocesseurs pour l'électronique embarquée. Les tensions internationales sur ce sujet sont bien réelles et il importe de continuer à soutenir les politiques industrielles visant à diversifier les approvisionnements et à réimplanter la production des composants sur le sol européen.

---

(1) En septembre 2022, 22 800 véhicules électriques neufs ont été vendus, soit 15,7 % du marché, contre pour 20 700 véhicules diesel, soit 14,2 %. Dans le même temps, la part des véhicules hybrides rechargeables a été de 8 % (11 700 unités). Les véhicules utilitaires électriques neufs ont également progressé : ils représentent actuellement 5,3 % des immatriculations sur ce segment. Source : Motorisations des véhicules légers neufs – Émissions de CO<sub>2</sub> et bonus écologique, Statinfo n° 494, octobre 2022 – SDES.

Il faudra également être attentif aux évolutions de l'offre de véhicules. Sur ce point, il importe de trouver le bon équilibre dans le paramétrage des aides afin, d'une part, de conserver un niveau financier attractif et adapté aux différentes catégories de ménages, et, d'autre part, de ne pas créer un avantage pour les véhicules électriques à bas coût produits à l'étranger qui serait préjudiciable à notre industrie automobile. Ainsi, pour la catégorie des petits véhicules électriques, les moins coûteux, il existe un vrai danger de captation des aides au profit de modèles étrangers, alors que les nouveaux modèles français sur ce segment, appelés à prendre le relais de modèles comme la Zoé ou la e-208, ne sont pas encore disponibles. Sans bloquer l'accès aux véhicules non polluants pour les ménages par une réduction drastique du nombre de modèles éligibles, il faut donc trouver un bon équilibre des critères d'attribution qui ne soit pas défavorable à notre tissu industriel, pourvoyeur d'emplois dans de très nombreux territoires.

#### **L'évolution du malus poids au service de la sobriété énergétique**

Alors que le parc automobile électrique se développe, la question du poids de ces véhicules mérite d'être posée dans un objectif de sobriété énergétique.

En effet, on constate que ce poids est important, tant par le type de véhicules développé que par les batteries embarquées, dont le poids a tendance à augmenter pour assurer une autonomie de plus en plus importante.

Or, il est établi qu'indépendamment même des émissions de GES, le poids des véhicules a un impact majeur sur la consommation énergétique de ceux-ci. Divers experts insistent sur l'intérêt d'examiner une évolution du malus, y compris en réfléchissant à un bonus-malus au poids comme dans certains pays nordiques européens <sup>(1)</sup>. C'est également l'une des recommandations émises par la mission d'information « flash » consacrée à la mise en œuvre des ZFE-m<sup>(2)</sup>.

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'appuyer cette piste et appelle de ses vœux un rapport du Gouvernement sur l'évolution à la hausse du malus poids et la piste d'un bonus-malus au poids afin de répondre aux divers enjeux de sobriété qui y sont attachés.

## **B. LES AIDES PUBLIQUES À L'ACHAT DE VÉHICULES DOIVENT PARTICIPER À L'ÉVOLUTION DES MOBILITÉS**

Si le bilan des aides à l'achat de véhicules propres est globalement satisfaisant, des modifications aux dispositifs en vigueur sont à envisager pour répondre à différents enjeux sociaux, territoriaux et environnementaux.

---

(1) Note d'analyse n° 78 « Comment faire enfin baisser les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures », Nicolas Meilhan, France Stratégies, juin 2019.

(2) Mission « flash » sur les mesures d'accompagnement à la mise en œuvre des zones à faibles émissions, commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, octobre 2022.

## 1. Une réponse aux enjeux sociaux

Lors des auditions menées par votre rapporteur pour avis, plusieurs intervenants ont souligné différentes difficultés relevant des critères actuels du bonus écologique et de la prime à la conversion.

**L'une des difficultés concerne le manque de progressivité des deux aides publiques.** En effet, les tranches de revenus utilisées pour l'attribution des aides ne sont qu'au nombre de trois : une première pour les ménages très modestes, correspondant aux deux premiers déciles de revenus, une seconde pour les ménages modestes (troisième et quatrième déciles), enfin une troisième pour tous les autres ménages et les personnes morales.

Cette situation crée pour de nombreux ménages des effets de seuil préjudiciables, qui sont par ailleurs accrus année après année en raison de l'absence de relèvement des seuils pour tenir compte de l'évolution générale des revenus. De plus, il n'existe pas de plafond de revenus au-delà desquels les aides ne seraient plus distribuées. Cette situation est problématique alors que, selon l'Insee, 38 % des ménages très modestes possèdent un véhicule classé Crit'Air 4 ou 5, tandis qu'ils ne sont que 10 % parmi les ménages les plus riches<sup>(1)</sup>. Ainsi, des ménages se trouvant juste au-dessus du dernier seuil de revenus sont aidés de la même manière que des ménages à très hauts revenus pour lesquels les dispositifs n'ont pas de caractère incitatif notable et ne représentent qu'un effet d'aubaine injustifié.

Votre rapporteur pour avis recommande donc **d'améliorer la progressivité des aides en faveur des ménages à faibles revenus** et de réfléchir à **l'établissement d'un plafond de revenus pour l'éligibilité au bonus écologique et à la prime à la conversion**, cette dernière condition permettant par répercussion de revaloriser les aides pour les catégories les plus modestes.

**L'autre enjeu social concerne la réduction du reste à charge pour les ménages à faibles revenus.** Comme l'ont rappelé MM. Leseul et Millienne à l'occasion de la mission « flash » consacré à la mise en œuvre des ZFE-m, malgré la prime à la conversion, le reste à charge moyen des ménages pour l'achat d'un véhicule électrique est de plus de 20 000 euros, et de plus de 10 000 euros pour un véhicule thermique Crit'Air 1. Pour les ménages les plus modestes, et plus particulièrement les plus précaires qui n'ont plus accès au crédit, ces montants rendent inabordable tout véhicule propre sur le marché, y compris les voitures d'occasion. Une revalorisation des aides permettrait de réduire le reste à charge, mais ne résout pas le problème du complément à financer.

Sur ce point, le Gouvernement a mis en œuvre la solution du **microcrédit véhicule propre** à destination des personnes exclues du système bancaire classique. Il permet de bénéficier d'un prêt pouvant aller jusqu'à 8 000 euros, garanti à hauteur de 50 % par l'État, dont le remboursement peut être étalé sur cinq ans, et qui est cumulable avec les aides publiques à l'achat de véhicules. Les personnes ciblées

---

(1) Source : Enquête Mobilité des personnes, SDES-INSEE, 2019.

sont aidées par des services d'accompagnement social pour le montage du dossier. 33 millions d'euros ont été alloués au microcrédit sur la période 2021-2022, sur les crédits du plan de relance.

Le Secours catholique et la Fédération des familles rurales, qui travaillent sur le microcrédit, ont pourtant fait état, durant leur audition, de grandes difficultés lors de la mise en œuvre de cette solution. Un problème d'articulation entre la délivrance des bonus ou primes et l'obtention du prêt est souvent remonté. Par ailleurs, plusieurs freins d'ordre matériel ou psychologique chez les personnes visées ont été mentionnés, comme la capacité à se projeter sur la durée du prêt ou bien tout simplement la capacité de remboursement qui fait défaut, même pour des mensualités minimales.

Les associations ont également fait état d'un problème d'équité sociale entre le microcrédit et le prêt à taux zéro pour l'acquisition d'un véhicule propre dans les ZFE-m (PTZ-ZFE), qui sera disponible à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. En effet, les personnes les plus précaires devront utiliser un produit portant intérêt alors que des ménages plus aisés bénéficieront d'un emprunt n'occasionnant aucun frais.

Votre rapporteur pour avis estime que cette situation pose un vrai problème d'équité et de solidarité. Il s'associe en conséquence à la recommandation de la mission « flash » précitée, **qui propose d'élargir le PTZ-ZFE au public bénéficiaire du microcrédit** via la Banque publique d'investissement.

#### **Le futur dispositif de *leasing* social**

Le programme 174 portera en 2023 les dépenses relatives au futur dispositif à vocation sociale de location avec option d'achat (LOA), qui permettra aux ménages modestes de disposer à moindre coût d'un véhicule peu polluant. Le dispositif pourra aussi concerner la location de longue durée (LLD) d'un véhicule.

Engagement de campagne du Président de la République, la LOA et la LLD doivent conduire à la création d'offres de service dont les mensualités seront inférieures ou égales à 100 euros, afin d'être les plus accessibles possible. Elles pourront en outre être complétées par le bonus écologique et la prime à la conversion, auxquels sont éligibles les véhicules pris en location pour des contrats d'au moins deux ans.

Ces projets étant encore en cours d'élaboration, le coût estimatif associé n'a pas encore été chiffré précisément. Il pourra néanmoins être couvert par les crédits consacrés à l'action 03 du programme. Le déploiement du dispositif est prévu pour le second semestre de 2023.

## **2. Une réponse aux enjeux territoriaux**

L'instauration progressive des ZFE-m concernera en 2025 près de 44 % de la population française, dans 45 métropoles et agglomérations en 2025. C'est donc un enjeu majeur pour un très grand nombre de Français pour lesquels l'automobile reste la seule solution de transport.

Pour accompagner ce déploiement, la prime à la conversion peut être majorée pour les personnes dont le lieu de résidence ou le lieu de travail entre dans le périmètre d'une ZFE-m. Cette majoration bénéficie également aux entreprises ayant un établissement dans un tel périmètre. Le montant de cette « surprime ZFE » est équivalent au montant de l'aide attribuée par une collectivité territoriale de la ZFE-m, jusqu'à hauteur de 1 000 euros. D'après les données fournies par la DGEC, 721 surprimes ont été versées en août 2022, pour un montant total de 720 000 euros.

Cette aide complémentaire est bienvenue mais doit être améliorée. En effet, le principe de conditionnalité de l'aide conduit à une distribution inégale au niveau national. De plus, la surprime n'intègre de critères de revenus que si l'aide locale le prévoit. Cela pose problème alors que la surprime est rattachée à une aide nationale dont les barèmes sont les mêmes partout sur le territoire.

**Afin d'améliorer la distribution de la surprime, le Gouvernement réfléchit à la possibilité de ne plus conditionner son versement à l'existence d'une aide locale.** Votre rapporteur pour avis ne peut qu'appuyer cette évolution et propose que la surprime soit également progressive, afin de maximiser l'aide délivrée aux plus modestes. Il est en effet nécessaire d'envoyer un message clair sur l'importance des ZFE-m en termes de santé publique et la surprime peut y contribuer. Il s'agit également d'une question d'équité pour une aide qui concernera à terme près de la moitié de la population nationale.

### **Le PTZ-ZFE : une expérimentation à suivre attentivement**

Le futur PTZ-ZFE entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour une durée de deux ans. Il permettra l'acquisition d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable dans les zones où les normes de qualité de l'air sont régulièrement dépassées. Selon les données actuelles, les ZFE de Paris, de la métropole du grand Paris et des agglomérations de Lyon, Aix-Marseille et Rouen seraient concernées. L'agglomération de Toulouse pourrait l'être également en fonction des données sur la qualité de l'air pour l'année 2022.

Seront éligibles les ménages et microentreprises domiciliés dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné par une de ces ZFE, ainsi que dans les EPCI limitrophes. Les ménages éligibles seront ceux des cinq premiers déciles de revenus. Le nombre de personnes potentiellement éligibles dans les territoires susmentionnés serait d'environ 8 millions de personnes.

Le montant du PTZ-ZFE sera plafonné à 30 000 euros pour un achat et 10 000 euros pour une location longue durée ou location avec option d'achat.

Le taux de recours envisagé par le Gouvernement est de 20 000 prêts par an pour une dépense fiscale d'environ 55 millions d'euros.

Le recours à ce prêt dépendra de la publicité qui lui sera faite. Il faut donc que le Gouvernement et les collectivités territoriales concernées communiquent avec force sur ce nouveau dispositif ainsi que sur les autres aides disponibles. Ces campagnes de communication pourront efficacement être relayées par les professionnels de l'automobile comme par les associations assurant un accompagnement social.

Enfin, il importera de suivre au plus près le déploiement du dispositif, en prévoyant notamment des retours d'expérience réguliers avec les établissements bancaires et les acteurs de terrain. Il faut en effet se donner les moyens d'adapter rapidement les paramètres du prêt si des blocages apparaissent au niveau local, afin d'en maximiser l'efficacité.

### **3. Une réponse aux enjeux environnementaux**

La décarbonation du parc automobile passant par une électrification poussée pour réduire la pollution atmosphérique et les émissions de GES, toutes les solutions permettant d'augmenter le nombre de véhicules utilisant l'électricité doivent être encouragées.

Leetrofit en fait évidemment partie. Cette solution technique a le mérite de réduire le coût du passage à l'électrification par rapport à l'achat d'un véhicule. De plus, elle est vertueuse d'un point de vue environnemental, puisqu'elle s'inscrit dans une démarche de réemploi et permet d'économiser les matériaux et le carbone utilisés pour la construction du véhicule.

Toutefois, la filière en est encore aux premiers stades de son déploiement. Son soutien par l'État grâce à la prime à la conversion est donc important. Le retrofit d'un véhicule particulier (deux ou quatre roues) est ainsi éligible à la prime depuis 2020, et celui d'un véhicule lourd depuis avril 2022. Les résultats sont encore modestes : 123 primes sont comptabilisées depuis l'ouverture du dispositif, pour un montant de 129 000 euros.

L'une des causes avancées est notamment le faible nombre de modèles homologués pour ce type de transformations. À ce jour, seuls quatre modèles le sont, ce qui est très insuffisant pour lever les obstacles réglementaires ou assurantiels existants et déployer massivement cette technologie. Votre rapporteur pour avis ne peut qu'encourager le Gouvernement à accélérer les processus d'homologation pour ouvrir le marché au plus grand nombre.

La décarbonation des mobilités ne signifie pas forcément le remplacement d'un véhicule automobile par un autre. Le vélo, électrique ou non, est une option particulièrement adaptée à de nombreux usagers quotidiens de l'automobile, pour peu que les solutions proposées répondent mieux aux besoins. Par ailleurs, le vélo présente le mérite de requérir une quantité de matériaux très inférieure à une automobile, à commencer par sa batterie lorsqu'il est électrifié. Il est enfin vertueux en termes de santé publique.

Les aides publiques soutiennent en conséquence l'acquisition de vélos. Certains critères ont par ailleurs été améliorés jusqu'au 31 décembre 2022 à la suite de l'adoption de la LFR 2022.

Ainsi, la prime à la conversion est ouverte pour l'acquisition de vélos et vélos cargo à assistance électrique depuis juillet 2021. Le montant de la prime peut aller jusqu'à 40 % du coût d'acquisition, dans la limite de 1 500 euros. Ces montants ont été doublés avec la LFR 2022 pour les ménages les plus modestes et l'attribution d'une prime peut également couvrir l'achat d'un vélo par personne majeure dans le foyer. Par ailleurs, la surprime ZFE est applicable dans les mêmes conditions que pour un véhicule automobile.

Ce dispositif a donné lieu à l'attribution de 440 primes en 2021 pour un montant de 407 000 euros. L'accélération est manifeste sur l'année en cours, puisque 2 588 primes ont déjà été attribuées, pour un montant de 2,5 millions d'euros (chiffres arrêtés en août 2022).

En ce qui concerne le bonus écologique, 8 832 aides pour l'acquisition de vélos à assistance électrique (dont 73 pour des vélos cargos) ont été attribuées en 2021, pour un montant de 1,6 million d'euros. Le résultat final pour 2022 devrait également être en nette augmentation, puisque ce sont déjà 7 189 bonus qui ont été délivrés, dont 945 pour des vélos cargos (chiffres arrêtés en août) <sup>(1)</sup>. Ces bonus ont également fait l'objet d'un doublement pour les ménages des deux premiers déciles de revenus et la conditionnalité de l'aide locale pour l'attribution a été levée.

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction la montée en puissance du dispositif, mais estime que les acquisitions sont encore en deçà des possibilités pour ce mode de transport. Certes, le vélo ne peut répondre à tous les besoins, à commencer par les nombreux déplacements familiaux, mais il est une solution adaptée pour une grande partie de la population, à commencer par les publics urbains ou encore les étudiants. **Il est donc nécessaire, en 2023, de conserver les**

---

(1) Source : DGEC, réponses au questionnaire budgétaire.

**améliorations pour l'acquisition de vélos mises en place en 2022** (doublement de la prime pour les plus modestes, possibilité d'achat de plusieurs vélos) sans s'interdire d'améliorer encore les dispositifs.

### **III. AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 174**

Outre les crédits dévolus à l'accompagnement des ménages dans la transition énergétique, le programme 174 finance différentes actions d'ordre technique, sociales et pour la qualité de l'air.

#### **A. ACTION 01 – POLITIQUE DE L'ÉNERGIE**

L'action 01 « Politique de l'énergie » regroupe différentes activités de l'État concourant à l'élaboration de la politique d'aménagement énergétique du pays. Elle finance également plusieurs instances et dispositifs consacrés à l'accompagnement du public en lien avec l'activité énergétique.

Son budget prévisionnel pour 2023 est de 117,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 141,4 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation d'un peu plus de 12 % par rapport à 2022 qui trouve principalement son origine dans l'augmentation des crédits (68,2 millions d'euros en AE et CP) dévolus aux études engagées par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) dans le domaine de l'énergie, principalement pour le développement de l'éolien, et dans ceux servant au soutien à la transition énergétique dans les zones non interconnectées (30,6 millions d'euros en AE et CP).

L'action permet également de financer :

- les dispositifs de revitalisation des territoires d'implantation de la centrale nucléaire de Fessenheim et des quatre dernières centrales à charbon, ainsi que le financement de l'accompagnement social des salariés des centrales à charbon (0 euro en AE et 23,8 millions d'euros en CP) ;

- le dispositif du Médiateur de l'énergie (5,5 millions d'euros en AE et CP) ;

- les crédits de financement des coûts d'ingénierie découlant des dossiers de contentieux fiscaux liés à la contribution au service public de l'énergie (CSPE) antérieure à la réforme de 2016 (3,6 millions d'euros en AE et CP) ;

- deux missions de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) : la réalisation de l'inventaire national des déchets radioactifs et l'intervention de l'agence dans le cadre de l'assainissement de sites ou de reprises de déchets orphelins (3,2 millions d'euros en AE et CP) ;

- la coopération internationale dans les domaines de l'énergie et des matières premières (2,48 millions d'euros en AT et CP).

Enfin, l'action 01 finance plusieurs autres missions telles que la subvention de l'État au comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain de recherche de Meuse/Haute-Marne (CLIS de Bure), les frais de fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie (CSE), les frais de débat public et de financement de la concertation sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), enfin, les opérations de sécurisation des barrages revenant à l'État lorsque leur concession est échue.

## **B. ACTION 04 – GESTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'APRÈS-MINES**

L'action 04 « Gestion économique et sociale de l'après-mines » regroupe les financements des dispositifs sociaux mis en place dans le secteur minier après l'arrêt de l'exploitation du fer et du charbon.

Son budget prévisionnel pour 2023 est de 270,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une baisse de 10 % qui correspond à la diminution structurelle de la population des bénéficiaires des prestations servies dans le cadre de ses actions.

### **1. Les crédits de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs**

**L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)** a été créée afin de gérer les prestations sociales prévues par le statut du mineur. Elle verse aux bénéficiaires, anciens mineurs et ayants droit, plus d'une centaine de prestations différentes, la majorité étant constituée par les prestations de logement et de chauffage.

Le budget de l'agence connaît une baisse de près de 10 % de ses crédits en 2023 (235 millions d'euros en AE et CP), qui s'explique par les effets de l'épidémie de covid-19. En effet, le public âgé de l'agence a subi une surmortalité due à la maladie, ce qui a mécaniquement réduit le nombre des prestations servies. L'évolution démographique du public de l'agence devrait retrouver *a priori* sa tendance naturelle en 2023, c'est-à-dire une diminution moyenne de 7 % par an. L'effectif prévisionnel des bénéficiaires au 31 décembre 2022 devrait être de l'ordre de 75 500 personnes, puis de 70 500 personnes à la même date en 2023.

L'essentiel des crédits dévolus à l'ANGDM sert à financer les prestations dues aux anciens mineurs ou à leurs conjoints survivants (222 millions d'euros), le reliquat correspondant à la subvention pour charges de service public (budget de fonctionnement et d'investissement de l'agence).

**PRESTATIONS DE CHAUFFAGE ET DE LOGEMENT SERVIES PAR L'ANGDM (31/12/2021)**

	Nb. de bénéficiaires	Prestations servies en espèces	Prestations servies en nature	Prestations servies par capitalisation
<b>Logement</b>	71 532	67 %	26 %	7 %
<b>Chauffage</b>	79 309	82,9 % *	2,3 %	14,8 %

\* Le montant moyen d'une prestation de chauffage était de 709 € par an en 2021.

Source : rapport d'activité 2021 de L'ANGDM

En sus de cette mission historique, L'ANGDM gère depuis 2012 les prestations relatives à l'action sanitaire et sociale (ASS) pour le compte de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

Enfin, elle gère le suivi de différents types de contentieux sociaux découlant soit de son activité (prestations de chauffage et de logement) soit de la reprise des obligations rattachées aux anciennes activités minières (contentieux liés aux maladies professionnelles ou à la faute inexcusable de l'employeur).

Étant donné l'expérience et l'expertise développée par l'agence, en particulier au regard de la diversité des situations individuelles existantes et traitées par ses services, votre rapporteur pour avis ne peut que recommander de continuer à garantir la pérennité de son financement et de son existence aussi longtemps que les besoins le justifient.

## **2. Autres crédits de l'action 04**

Les autres crédits de l'action se répartissent ainsi pour 2022 :

– 26 millions d'euros consacrés au financement de **la structure de liquidation de la société des Mines de potasse d'Alsace (MDPA)** et au financement des travaux nécessaires à la **fermeture du site de stockage souterrain de déchets Stocamine**. Ces crédits doivent notamment servir au financement des travaux de confinement du site, qui sont pour le moment suspendus et ne pourront reprendre que lorsque la procédure d'autorisation environnementale en cours sera achevée, au plus tôt en 2023 ;

– 4,8 millions d'euros pour **les prestations servies par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)** pour le compte de l'État. Il s'agit du règlement des pensions fondées sur les services accomplis par les agents français des établissements publics et offices d'électricité et du gaz d'Afrique du Nord ;

– 3 millions d'euros consacrés aux **contentieux « sociaux » de Charbonnages de France**, dont les droits et obligations ont été transférés à l'État à la suite de sa liquidation au 31 décembre 2017 ;

– 1 million d'euros consacrés à la participation à **la dépollution du site de Carling**, qui correspond à une obligation découlant de la reprise des droits et obligations de Charbonnages de France par l'État. À ce titre, ce dernier participe

aux travaux nécessaires à la protection de la nappe phréatique du site de Carling, polluée notamment au benzène à la suite de l'exploitation du site jusqu'en 2007 ;

– 0,44 million d'euros pour les **prestations servies par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)**. Il s'agit du financement des plans de retraite ou de cessation d'activité anticipée liés à la fermeture des Charbonnages de France, des Mines de potasse d'Alsace et des mines de Salsigne.

## **C. ACTION 05 – LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET POUR LA QUALITÉ DE L'AIR**

L'action 05 du programme finance des actions concernant la diminution des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, la compréhension des mécanismes et des effets du réchauffement climatique et de la pollution atmosphérique. Elle est dotée de 56,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 56,7 millions de crédits de paiement, soit une augmentation de près de 19 % par rapport à 2022.

### **1. Crédits relatifs à la qualité de l'air**

**37,88 millions d'euros sont consacrés à la surveillance de la qualité de l'air en 2023**, ce qui représente une augmentation de près de 17 % des crédits par rapport à 2022, à périmètre constant.

L'augmentation de ces crédits est particulièrement importante et attendue, alors que l'État vient d'être condamné par le Conseil d'État à verser 20 millions d'euros d'astreintes découlant d'une première décision du Conseil en date du 12 juillet 2017 qui ordonnait à ce dernier de mettre en œuvre des plans pour réduire dans le délai plus court possible certaines concentrations de polluants atmosphériques.

Ces crédits se répartissent ainsi :

– 23,95 millions d'euros correspondent au soutien aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (Aasqa), soit une augmentation de 4,1 % par rapport à 2022. Cette ligne budgétaire correspond à la contribution de l'État au financement tripartite de ces associations régionales, qui reçoivent également des contributions des collectivités territoriales et du secteur industriel. L'organisation originale du réseau de surveillance français, où les trois collèges de financeurs sont représentés à égalité au sein des associations, permet de développer des initiatives et des outils innovants qui trouvent souvent un intérêt national. Les missions réglementaires des Aasqa sont fixées par le code de l'environnement. Elles sont notamment responsables de la surveillance de la qualité de l'air et de l'information du public et des préfets sur cette qualité constatée et prévisible. Elles assurent également des missions de surveillance et d'inventaire sur les polluants atmosphériques et effectuent l'évaluation des plans de protection de l'atmosphère ;

– 5,93 millions d’euros pour le financement du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l’air (LCSQA), qui assure notamment la coordination du dispositif national de surveillance de la qualité de l’air (+12,7 % par rapport à 2022) ;

– 3,3 millions d’euros pour le financement des plans de protection de l’atmosphère (PPA) mis en place dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants, soit plus du triplement des crédits prévus en 2022. Cette augmentation conséquente correspond à la mise à jour des PPA au niveau national, tant pour ceux arrivant à échéance que pour les huit zones visées par la décision du Conseil d’État du 10 juillet 2020, complémentaire de celle du 12 juillet 2017, ordonnant à l’État d’agir pour y améliorer la qualité de l’air. Par ailleurs, cette ligne doit également financer la mise en œuvre des plans d’action pour le chauffage au bois requis par l’article 186 de la loi n° 2021-10114 du 22 août 2021 dite « loi climat et résilience », qui sont le plus souvent adossés aux PPA ;

– 3,16 millions d’euros pour la mise en œuvre du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (Prepa), dont les crédits augmentent fortement (+75 %) par rapport à 2022. Cette augmentation s’inscrit également dans l’effort que l’État engage pour respecter au niveau national les niveaux de polluants atmosphériques prévus par la réglementation nationale et européenne ;

– 1,54 million d’euros pour le financement du centre interprofessionnel d’études de la pollution atmosphérique (Citepa) chargé de réaliser des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France.

Votre rapporteur pour avis se félicite de l’augmentation des crédits relatifs à la qualité de l’air mais regrette que les besoins des Aasqa ne soient pas couverts à due proportion des missions supplémentaires qui leur ont été assignées ces dernières années. Alors que, par ailleurs, les besoins d’information sur la qualité de l’air augmentent, notamment avec la révision des PPA et du Prepa, le manque de crédits est d’environ 6 millions d’euros. Votre rapporteur pour avis regrette ce manque de soutien, modique au regard de l’importance de la mission assurée par les Aasqa, et proposera en conséquence un amendement de crédits pour rehausser le budget de ces associations.

## 2. Autres crédits

Outre les crédits relatifs à la qualité de l’air, l’action 05 finance différentes actions de caractère technique.

Il est ainsi prévu une enveloppe de 8,6 millions d’euros pour **le dispositif de contrôle des certificats d’économies d’énergie (CEE)** par le biais d’un marché spécifique géré par le Pôle national des certificats d’économies d’énergie (PNCEE). Cette enveloppe augmente de 1,7 million d’euros par rapport à 2022, ce dont il faut se féliciter compte tenu de l’importance que revêtent ces contrôles. En effet, il faut absolument fiabiliser le dispositif des CEE en surveillant les travaux de rénovation

réalisés dans ce cadre. C'est une question essentielle pour maintenir la confiance des particuliers comme des organismes privés ou publics qui recourent aux primes CEE.

Les autres actions financées sont les suivantes :

– des études et actions en matière de lutte contre le changement climatique, notamment celles inscrites au plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc-2), ainsi que la subvention versée à l'Association technique énergie environnement (Atee), qui collabore à l'élaboration des fiches techniques des CEE (2,23 millions d'euros) ;

– 1,5 million d'euros serviront aux frais d'organisation de la concertation préalable prévue pour l'élaboration de la troisième édition de SNBC. Cette concertation devrait se tenir au second semestre 2023 après l'adoption de la loi de programmation sur l'énergie et le climat ;

– enfin, le financement de la participation de la France aux travaux du sixième cycle du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) (0,5 million d'euros).

Outre ces actions, l'action 05 finance également des dispositifs consacrés à la surveillance du marché automobile et au contrôle de la qualité des carburants, la location des centres de contrôle technique des véhicules nécessaires aux opérations de réception de véhicules, et enfin différentes études et expertises liées aux véhicules. L'enveloppe budgétaire prévue pour ces opérations est de 5,88 millions d'euros.

#### **D. ACTION 06 – SOUTIEN**

Cette action finance, à hauteur de 1,35 million d'euros, différents frais relatifs au fonctionnement de la DGEC : des prestations relatives à la communication, des frais de mission et de représentation, des frais de formation, le remboursement de frais de personnel mis à disposition, les indemnités de stage et les frais relatifs à des développements informatiques métier.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après avoir auditionné M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le 27 septembre 2022, M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports, le 4 octobre 2022, Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre chargée de la transition énergétique, le 5 octobre 2022, et Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État chargée de l'écologie, le 12 octobre 2022, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » le mercredi 19 octobre 2022, matin, après-midi et soir (voir tome XI de l'avis 286 rect. [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/plf\\_2023](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/plf_2023)).*

*À l'issue de cet examen, elle a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission **modifiés**.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(Par ordre chronologique)*

### **Ademe**

M. David Marchal, directeur exécutif adjoint de l'expertise et des programmes

M. José Caire, directeur « Villes et territoires durables »

### **Cler - Réseau pour la transition énergétique \***

M. Danyel Dubreuil, coordinateur des campagnes et du plaidoyer

### **Entreprise solidaire Dorémi \***

M. Vincent Legrand, gérant de l'Institut négaWatt et directeur général de Dorémi

### **Commissariat général au développement durable (CGDD)**

M. Thomas Lesueur, commissaire général au développement durable

Mme Béatrice Sédillot, cheffe du service des données et études statistiques

### **Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (Sipperec)**

Mme Marion Lettry, directrice « Transition énergétique »

Mme Fanny Beck, directrice des affaires juridiques

### **Fédération des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (Atmo France)**

Mme Marine Tondelier, déléguée générale d'Atmo France

Mme Marine Latham, directrice générale d'Atmo Auvergne-Rhône-Alpes

Mme Karine Léger, directrice générale d'Airparif

M. Jean-Pierre Schmitt, directeur général adjoint d'Atmo Grand Est

### **Engie \***

M. Benjamin Haas, directeur de la régulation pour la France

M. Étienne Giron, délégué aux affaires réglementaires au sein de la direction affaires publiques

### **Table ronde des associations familiales et de consommateurs**

#### **– UFC Que choisir \***

Mme Lucile Buisson, chargée de mission « Énergie, environnement et transports »

**– Familles rurales \***

Mme Nadia Ziane, directrice du secteur de la consommation

Mme Stéphanie Truquin, économiste, conseillère technique

**– Consommation Logement et Cadre de Vie (CLCV) \***

M. François Carlier, délégué général

M. Adrien de Chazeaux, responsable institutionnel et plaidoyer

**The Shift Project \***

M. Jean-Marc Jancovici, président

Mme Nathalie Limentour, coordinatrice du pôle « Influence droit interne »  
(association *The Shifters*)

**Plateforme de l'automobile (PFA) \***

M. Nicolas Le Bigot, directeur du pôle technique, environnemental et international

Mme Louise d'Harcourt, responsable des affaires publiques et parlementaires

**Réseau Action Climat \***

M. Valentin Desfontaines, responsable du volet « Mobilités durables »

M. Pierre Leflaive, responsable du volet « Transport »

**Amis de la Terre \***

M. Clément Tranain, membre du conseil fédéral, référent pour l'énergie

**Caisse des dépôts et consignations (CDC) – Banque des territoires**

M. Gil Vauquelin, directeur de la transition énergétique et écologique de la Banque des territoires, en charge du plan de relance

M. Pierre Aubouin, directeur du département « Infrastructures et mobilité » à la direction de l'investissement de la Banque des territoires

M. Hubert Briand, responsable du pôle « Efficacité énergétique des bâtiments » à la direction de l'investissement de la Banque des territoires

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles (CDC)

M. Christophe Charenton, conseiller en relations institutionnelles (CDC)

**Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) \***

Mme Catherine Guerniou, dirigeante de l'entreprise La Fenestrière, membre du comité exécutif, membre du Conseil économique, social et environnemental (Cese)

Mme Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe

**Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah)**

M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint

### **Coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments**

M. Simon Huffeteau, coordinateur

M. Florent Martin, chef de projet en charge du programme « Offre de travaux » (DGALN/DGEC)

M. Emmanuel Rousselot, sous-directeur du financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement (DGALN)

Mme Joséphine Izard, cheffe de projet « Chaleur renouvelable et rénovation énergétique » (DGEC)

### **Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)**

M. Laurent Michel, directeur général

### **Saint-Gobain \***

M. Olivier Servant, directeur du département « Solutions pour la construction »

M. Jean-Luc Archambault, président du cabinet d'affaires publiques Lysios

Mme Victoire Cruanes-Lubrano, consultante du cabinet d'affaires publiques Lysios

### **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)**

M. François Adam, directeur

M. Emmanuel Rousselot, sous-directeur

M. Antoine Caron, sous-directeur

### **Secours catholique \***

Mme Daphné Teirlinck Chamard, chargée de projets sur la mobilité durable et inclusive

### **Fondation Abbé Pierre \***

M. Manuel Domergue, directeur des études

Mme Hélène Denise, coordinatrice du collectif des associations unies, chargée du plaidoyer et de la mobilisation

### **Table ronde sur les certificats d'économies d'énergie**

#### **– Association technique énergie environnement (ATEE)**

M. Nicolas Fondraz, président

M. Marc Gendront, délégué général du club C2E

#### **– Groupement des professionnels des certificats d'économies d'énergie (GPCEE)**

M. Maxime Jacquier, président

M. Bastien Resse, membre du bureau

– **Électricité de France (EDF) \***

M. Eric Gasparotto, directeur de la mission « Certificats d'économies d'énergie »

Mme Véronique Loy, directrice adjointe des affaires publiques

– **Union française de l'électricité (UFE) \***

M. Mathias Laffont, directeur du pôle « Usages et territoires », directeur des études

M. Rudy Cluzel, responsable des relations institutionnelles pour la France

– **Effy \***

M. Frédéric Utzmann, président du groupe

Mme Audrey Zermati, directrice de la stratégie et des relations externes

**Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) \***

M. Alain Chouguiat, directeur du pôle économique

M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles

**Fédération française du bâtiment (FFB) \***

M. Loïc Chapeaux, directeur des affaires économiques

M. Bertrand Hannedouche, chef de service aux affaires techniques

**Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)**

M. Laurent Bergeot, directeur général

M. François Baudet, directeur général adjoint

M. Joïc Berthaud, directeur des prestations et du logement

## CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE

**Union des entreprises de proximité (U2P) \***

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*