

Paris, le 31 mai 2023

## Synthèse du rapport d'information sur le financement et l'efficacité des dispositifs de soutien à l'investissement dans l'énergie et à la limitation des charges énergétiques des entreprises et des ménages

présenté par **M. David Amiel et M. Emmanuel Lacresse**,  
rapporteurs spéciaux des crédits des programmes 174 et 345 de la mission  
*Écologie, mobilité et développement durables*

*en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale*

Les travaux de rénovation énergétique ont pris une ampleur inédite en France depuis 2020 et le lancement du dispositif MaPrimeRénov', porté par le programme 174 *Énergie, climat et après-mines*. MaPrimeRénov' a ainsi rencontré un réel succès auprès des Français et permis des gains significatifs à hauteur d'1,4 million de tonnes de CO<sub>2</sub> par an. Toutefois, le service public de la rénovation de l'habitat doit encore se structurer afin de contribuer de façon décisive à l'objectif de baisse des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

Le soutien à la transition énergétique repose également sur la production massive d'énergies renouvelables : le programme 345 *Service public de l'énergie* est le support de cette politique publique dont le fonctionnement a été profondément modifié à la suite de la hausse des prix du gaz naturel et de l'électricité. Si les consommateurs finals ont pu être protégés d'une augmentation insoutenable de leurs factures d'énergie, des négociations sont désormais en cours afin de réformer l'organisation du marché européen de l'électricité et l'adapter aux enjeux de transition et de résilience.

Ainsi, les rapporteurs spéciaux ont décidé d'étudier en premier lieu la montée en charge du service public de la rénovation de l'habitat autour du dispositif MaPrimeRénov' et les options disponibles afin de favoriser la massification des travaux (I). Dans un second temps, ils se sont intéressés à des aspects complémentaires de la transition énergétique : l'efficacité des dispositifs de soutien aux consommateurs finals dans un contexte d'inflation des coûts de l'énergie et les modalités de révision du soutien à l'investissement dans les énergies renouvelables (II).

## 1| LA MONTÉE EN CHARGE DU SERVICE PUBLIC DE LA RÉNOVATION DE L'HABITAT AUTOUR DU DISPOSITIF MAPRIMERÉNOV' DOIT REPOSER SUR UNE STRATÉGIE DE PLANIFICATION

### ➤ **MaPrimeRénov' doit continuer à être améliorée**

– Créé par l'article 15 de la loi de finances pour 2020 et géré par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), le dispositif **MaPrimeRénov' (MPR)** est aujourd'hui la principale aide au financement des travaux de rénovation énergétique de l'habitat privé. Il fait l'objet d'un **engagement budgétaire significatif de l'État** : 2,5 milliards d'euros en CP ont été ouverts à ce titre en 2022, pour une consommation à hauteur de 2,1 milliards d'euros (83,7 %). Les résultats sont massifs : entre sa création et le premier trimestre 2023, 1,52 millions de dossiers ont été acceptés et 3,5 milliards d'euros de primes soldées. **MaPrimeRénov' a permis de faire entrer la rénovation énergétique dans les mœurs, avec une augmentation très importante du nombre de bénéficiaires et de l'efficacité des gestes.**

– Le **dispositif MPR doit continuer à être fiabilisé**. La fraude qui consiste à usurper les identités de demandeurs ou d'entreprises s'est développée ; des contrôles renforcés ont été mis en œuvre par l'Anah et les délais d'engagement et de paiement ont été allongés en conséquence. Les délais d'instruction des demandes demeurent un sujet d'attention. En outre, la qualité du diagnostic de performance énergétique (DPE) et des travaux réalisés est indispensable. Des initiatives, dont il conviendra de mesurer l'effectivité, ont été récemment lancées sur ces thèmes.

– **L'accompagnement des ménages doit être renforcé**. Le lancement de France Rénov' vise à simplifier le parcours des usagers et à créer un service public de la rénovation de l'habitat avec une couverture nationale (554 espaces conseil pour 2 337 conseillers). En effet, les aides à la rénovation énergétique, simples dans leur fonctionnement, sont inscrites dans un processus complexe : c'est l'objet du dispositif **MonAccompagnateurRénov' (MAR)**, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023, qui fournit un conseil aux ménages sur le diagnostic préalable aux travaux et le plan de financement afin de mobiliser l'ensemble des aides disponibles. Les moyens consacrés à **MonAccompagnateurRénov'** devront être renforcés, notamment pour inciter les professionnels les plus qualifiés à y participer et pour répondre aux défis liés aux différents types de bâtis.

– **Le dispositif doit davantage inciter à recourir à des rénovations performantes**. En 2022, sur les 670 000 rénovations aidées, 10 % peuvent être considérées comme des rénovations globales (dont environ 50 % en copropriétés). Le paramétrage de **MaPrimeRénov'** devrait évoluer pour encourager davantage les multi-gestes : il faudra le faire selon un calendrier clair pour permettre à la filière de se structurer en fonction de besoins prévisibles.

### ➤ **De nouveaux instruments nécessaires pour trouver une solution financière à chaque ménage**

– Les aides budgétaires, malgré les élargissements des dernières années, restent ciblées vers les ménages très modestes et modestes, qui représentent 84 % du montant total des primes accordées. **Il apparaît donc nécessaire de compléter les dispositifs de subventions publiques directes en réduisant le reste à charge, notamment pour les catégories intermédiaires.** À ce titre, le secteur bancaire doit se mobiliser bien davantage. Le prêt avance rénovation, dont le principe consiste à emprunter afin de financer des travaux de rénovation énergétique mais à ne rembourser

– principal comme intérêt – qu’au moment de la mutation du bien, pourrait s’avérer un instrument efficace en généralisant son usage et en ciblant les primo-accédants. Les sociétés de tiers financement ont aussi un rôle jouer : une expérimentation est ainsi en cours jusqu’à fin 2023 concernant la distribution de l’éco-PTZ « Performance Globale et Copropriétés ».

– Une planification pluriannuelle du soutien à la rénovation énergétique, tant en matière de subventions publiques directes que d’aides à l’émergence de dispositifs innovants, devrait être effectuée pour donner de la visibilité aux ménages, aux professionnels et s’assurer que des solutions adéquates sont à leur disposition.

### ➤ De nouveaux instruments nécessaires pour répondre à la diversité des territoires

– MaPrimeRénov’ est une aide avant tout conçue pour la rénovation du logement individuel. Elle **reste encore trop peu utilisée dans les copropriétés du parc privé**. En 2022, sur les 670 000 logements dont les travaux de rénovation énergétique ont bénéficié d’une aide MaPrimeRénov’ (individuelle, copropriété et sérénité), seulement 25 938 l’ont été dans le cadre d’une rénovation à l’échelle de leur copropriété, pour un total de 523 copropriétés concernées.

– Les modalités de décision des copropriétés devront être simplifiées. Un « fonds tours » pourrait être envisagé pour répondre aux difficultés spécifiques des très grandes copropriétés. Surtout, il conviendra **de mettre en place, particulièrement dans les zones denses, une planification territoriale, quartier par quartier, qui traitera les questions relatives aux économies d’énergie, à la décarbonation et à l’adaptation au réchauffement climatique**. Cette démarche suppose une réflexion sur la gouvernance, la réglementation, la décentralisation, qui va bien au-delà de cette évaluation. À ce titre, le plan « Action Cœur de Ville » ou le programme « Quartiers Résilients » de l’ANRU pourraient fournir des illustrations pertinentes en termes de coordination des financements et des acteurs impliqués.

#### Principales recommandations des rapporteurs spéciaux :

- Poursuivre les efforts en matière de réduction des délais d’instruction et de paiement, de lutte contre la fraude, de mesure des gains d’efficacité énergétique et de décarbonation.
- Renforcer l’accompagnement des ménages et l’incitation aux rénovations performantes.
- Au-delà des subventions budgétaires directes, généraliser l’accès au prêt avance rénovation (PAR) et mobiliser davantage le secteur bancaire.
- Poursuivre les réflexions afin de simplifier la prise de décision dans les copropriétés pour accélérer les travaux de rénovation énergétique, notamment en envisageant la constitution d’un « fonds tours », et étudier les instruments d’une planification territoriale de la rénovation énergétique par quartier dans les zones urbaines denses.
- Établir une planification pluriannuelle du financement de la rénovation énergétique des logements.

## 2 | LE CONTEXTE DE PRIX ÉLEVÉS DE L'ÉNERGIE, AMORTIS POUR LES CONSOMMATEURS FINALS GRÂCE À DES DISPOSITIFS EFFICACES, INVITE À RÉFORMER LE SOUTIEN À LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

### ➤ Des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs ont été introduites en réponse à la crise énergétique depuis 2021

– Alors qu'à l'été 2021 les prix de gros du gaz fluctuaient autour de 25 €/mégawattheure (MWh) et ceux de l'électricité autour de 50 €/MWh, les prix de gros du gaz à terme pour 2023 dépassaient 300 €/MWh et ceux de l'électricité le seuil des 1 100 €/MWh à la fin août 2022. **De nombreux dispositifs de soutien, portés par l'action 17 du programme 345, ont été mis en œuvre afin d'amortir le coût de cette forte inflation pour les consommateurs finals, tant les ménages que les entreprises.**

– Le « **bouclier tarifaire** » sur le gaz naturel a permis de geler les tarifs réglementés de vente du gaz (TRVg) à leur niveau TTC d'octobre 2021 jusqu'au 31 décembre 2022. La LFI pour 2023 a prolongé le « bouclier gaz » en limitant la hausse des TRVg à 15 % TTC pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2023 au 30 juin 2023 et en précisant les modalités de continuité du bouclier pour le second semestre 2023 à la suite de l'extinction des TRVg. Le « **bouclier tarifaire** » électricité correspond à la somme de trois mesures : une baisse de l'accise sur l'électricité (ex-TICFE) à son niveau plancher (soit 1 ou 0,50 €/MWh selon les catégories), un rehaussement exceptionnel de 20 TWh de la quantité d'accès régulé à l'électricité nucléaire d'origine historique (ARENH) cédée par EDF en 2022, enfin un blocage de la hausse des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVe) à 4 % TTC en 2022 puis à 15 % TTC à partir du 1<sup>er</sup> février 2023.

– Un « **amortisseur** » a été introduit par la LFI pour 2023 pour les consommateurs professionnels n'étant pas éligibles au bouclier tarifaire électricité. En outre, le « sur-amortisseur TPE » assure à toutes les TPE et assimilées un plafond du prix hors taxe et hors acheminement à 230 €/MWh sur l'année 2023. L'ensemble de ces dispositifs font l'objet d'une compensation par l'État des pertes que les fournisseurs subissent, au titre des charges de services public de l'énergie (CSPE).

### ➤ Grâce à un engagement budgétaire massif de l'État, les dispositifs mis en place ont permis de limiter l'impact de la hausse des prix de l'énergie

– Les **dispositifs mis en œuvre ont permis de protéger les consommateurs de hausses majeures de leurs factures d'énergie.** Ainsi, les TRVe auraient dû augmenter de + 99 % au 1<sup>er</sup> février 2023 sans bouclier sur l'électricité. En 2023, 6,2 millions de sites sont compensés en moyenne chaque mois par le bouclier gaz, 166 TWh d'électricité sont couverts par le bouclier électricité et 55 TWh par les amortisseurs électricité. Les fournisseurs d'énergie font néanmoins état de certaines difficultés d'application, liées à la complexité des règles et à la multiplicité des guichets d'aide.

– **L'efficacité des mesures a pour contrepartie un coût budgétaire significatif pour l'État, compensé partiellement par les recettes perçues au titre des CSPE négatives** (cf. annexe) : le montant total, réévalué à la baisse par rapport au PLF pour 2023, est estimé à près de 39 milliards d'euros sur la période 2022-2024, dont 25 milliards pour le bouclier électricité et 10 milliards pour le bouclier gaz.

– Les prix de l'électricité et du gaz pour la France actuellement observés sur les marchés ont fortement diminué depuis l'été 2022 mais restent supérieurs à leur niveau d'avant-crise : les prix

du gaz pour 2024 se sont stabilisés entre 50 et 60 €/MWh, tandis que les prix de l'électricité pour 2024 fluctuent autour de 200 €/MWh. Aujourd'hui, **l'estimation du coût des boucliers par rapport à l'estimation sous-jacente au PLF pour 2023 est en baisse de l'ordre de 15 milliards d'euros** (diminution de 5 milliards d'euros sur l'électricité et de 10 milliards d'euros sur le gaz).

➤ **Une révision à venir des modalités du soutien à l'investissement dans les énergies renouvelables**

– Afin d'encourager la production d'énergies renouvelables dans le cadre aujourd'hui déterminé par la directive 2019/944 du 5 juin 2019 et de garantir aux producteurs, sur le long terme, une rémunération supérieure à la valeur de marché de l'énergie produite, l'État a mis en place les contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération, dont le coût budgétaire est imputé sur le programme 345. Aujourd'hui, l'impact de la variation des prix de l'énergie sur les CSPE invite à **faire plus largement du programme 345 le support budgétaire de la stratégie de résilience énergétique française grâce à la diversification des sources de production.**

– À ce titre, les rapporteurs spéciaux se sont **intéressés à la gestion par EDF-OA des contrats d'obligation d'achat** (environ 483 000) et des **contrats de complément de rémunération** (environ 1 087). Depuis 2021, alors que la quasi-totalité des contrats ont vu leur prix garanti devenir inférieur aux prix de marché, les producteurs ont dû rembourser les sommes perçues en plus de celles accordées lors de la définition du contrat : 52,2 TWh sont concernés en 2022, pour un solde en faveur des finances publiques de 4,3 milliards d'euros. En 2022, 711 producteurs ont souhaité se retirer de ce mécanisme, pour un manque à gagner d'environ 560 millions d'euros au titre des OA et de 30 millions d'euros pour les CR. Cette dynamique s'est ensuite arrêtée avec la diminution des prix *spot* et l'introduction par la LFI pour 2023 de la contribution sur la rente infra-marginale.

– Enfin, la crise actuelle des prix de l'énergie a mis en évidence les limites de l'organisation du marché européen de l'électricité. Pour la France, **les objectifs principaux de la réforme européenne du marché de l'électricité** sont de faire bénéficier tous les consommateurs français de la compétitivité du parc de production, dans la perspective de la sortie de l'ARENH au 31 décembre 2025, et d'inciter les producteurs à investir dans des moyens décarbonés. Le sujet principal de discussion entre États membres concerne les outils de long terme auxquels devront être soumis les moyens de production, c'est-à-dire les contrats de long terme (*Power Purchase Agreements* – PPA) et les contrats pour différence (*Contracts for Difference* – CFD). Ces derniers permettront notamment une redistribution aux consommateurs en cas de prix de marché élevés.

**Principales recommandations des rapporteurs spéciaux :**

– Maintenir les dispositifs de soutien aux consommateurs pour l'électricité tant que l'incertitude demeure sur le retour en service complet du parc nucléaire, avec une priorité donnée dans l'industrie aux consommateurs exposés à la concurrence internationale.

– Engager une réflexion pour faire du programme 345 le support budgétaire de la stratégie de résilience énergétique française, en y rassemblant notamment les crédits de la recherche pour l'hydrogène et le nucléaire, afin de fournir une vue globale du soutien de l'État à la transition du secteur de la production énergétique.

– Dans le cadre de la réforme en cours des règles européennes du marché de l'énergie :

- maintenir le régime des tarifs réglementés des particuliers et obtenir un tarif de gros pour les contrats de long terme ;
- prévoir que les capacités de production existantes, en particulier nucléaires, puissent être mises sous CFD, en isolant, dans un régime de financement dédié par l'État, l'investissement dans la recherche dans le nouveau nucléaire et dans la construction des EPR pour éviter un niveau de prix trop différent du niveau actuel de l'ARENH.

## ANNEXE

### Coût estimé (en comptabilité budgétaire) des dispositifs d'aide aux consommateurs finals face à la hausse des prix de l'énergie

*(en millions d'euros)*

	2022		2023			2024	TOTAL
	Montant au titre de l'année	Montant payé en 2022	Montant au titre de l'année	Estimation du montant à payer en 2023	Evaluation PLF 2023	Estimation du montant à payer en 2024	
Bouclier électricité individuel	- 165 (*)	131	23 937	21 646	27 000	1 995	<b>23 772</b>
Bouclier électricité collectif	360		720	720	19 900	360	<b>1 080</b>
Bouclier gaz individuel	3 549	580	1 867	4 680		156	<b>5 416</b>
Bouclier gaz collectif	3 384	592	1 233	3 980		45	<b>4 617</b>
Mesure électromobilité			50	25		25	<b>50</b>
Amortisseur électricité			3 667	3 361	3 000	306	<b>3 667</b>
<i>Dont suramortisseur TPE</i>			605	555		50	<b>605</b>
Mesure TPE complémentaire (guichet ASP)			170	156		14	<b>170</b>
<b>TOTAL dispositifs d'aide</b>	<b>7 128</b>	<b>1 303</b>	<b>31 644</b>	<b>34 569</b>	<b>49 900</b>	<b>2 900</b>	<b>38 772</b>
Reliquats de charges 2022 à payer en 2023				2 100	3 100		
Recettes CSPE (**)				- 15 000	- 32 000		
<b>TOTAL à payer</b>				<b>21 669</b>	<b>21 000</b>		

Source : direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

(\*) Ce montant total de - 165 millions d'euros de compensations de charges de service public se décompose en :

- 882,5 millions d'euros de pertes de recettes, dont 131,3 millions d'euros au titre des versements anticipés touchés par les fournisseurs de moins d'un million de clients résidentiels avant le 1<sup>er</sup> mai 2022 ;
- - 1 047,3 millions d'euros au titre des montants dont sont redevables les fournisseurs à l'État en contrepartie de la « brique de rattrapage » intégrée dans les TRVe en 2023.

(\*\*) La délibération de la CRE attendue en juillet 2023 permettra de connaître le montant définitif des CSPE pour 2022, de réévaluer le montant attendu pour 2023 et de donner une première estimation du montant pour 2024.