




... le projet de loi de finances pour 2024 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »


## AVIS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMAT


# TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMAT : UNE DYNAMIQUE À AMPLIFIER

Réunie le 22 novembre 2023, la **commission** de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant à **l'unanimité** son **rapporteur** pour avis, **Fabien Genet**, a émis un **avis favorable** aux **crédits** relatifs à la transition énergétique et au climat inscrits au projet de loi de finances pour 2024, sous le bénéfice de l'adoption de dix **amendements**.

Dans le champ de cet avis, l'examen du budget a donné lieu à des réflexions de plusieurs ordres :

 Le **verdissement des finances publiques**, mis en exergue par le « budget vert » de l'État, doit tout d'abord être nuancé. Concernant le financement de la transition dans les territoires, la commission estime urgent de mieux outiller et de mieux accompagner les collectivités territoriales pour faire face au « mur » d'investissements verts qui se présente devant elles. À cet égard, si le « budget vert » constitue un outil pertinent pour les élus locaux, sa généralisation, voulue par l'Assemblée nationale, pourrait être contreproductive car prématurée.

 Le rapporteur pour avis a également souhaité se saisir de l'opportunité offerte par cet examen budgétaire pour prolonger les efforts initiés par la loi d'**accélération des énergies renouvelables**<sup>1</sup> adoptée en 2023. C'est le sens des nombreux amendements adoptés par la commission sur sa proposition, tendant à accélérer le déploiement des capacités de production photovoltaïque, à renforcer les moyens en faveur de la chaleur et du froid renouvelables et à faire bénéficier les territoires des retombées économiques des projets.

 Enfin, concernant la **rénovation énergétique des bâtiments**, si la hausse des montants alloués aux logements privés s'avère en partie trompeuse, la refonte annoncée de MaPrimeRénov' constitue un motif de satisfaction. Des inquiétudes persistent cependant. La commission a également adopté un amendement augmentant les moyens en faveur de la rénovation du bâti public des collectivités.

## 1. VERDISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES : UN TRAVAIL À PROLONGER, À L'ÉCHELLE NATIONALE ET LOCALE

### A. LE « BUDGET VERT » DE L'ÉTAT : UN VERDISSEMENT RÉEL, EN DÉPIT DE LIMITES PERSISTANTES

1. Une augmentation des dépenses favorables à l'environnement et une baisse des dépenses défavorables, contribuant au verdissement du budget de l'État



La quatrième édition du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (« **budget vert** ») atteste d'un **verdissement des finances publiques**.

<sup>1</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.



Hausse des dépenses  
« favorables » à l'environnement



Hausse des personnels (ETP) des  
ministères en charge de la transition  
écologique



Baisse des dépenses  
« défavorables » à l'environnement

## 2. Un verdissement à nuancer

Ce **verdissement** doit cependant être **nuancé**.

- Tout d'abord, car, en écartant l'extinction des boucliers tarifaires, les « **dépenses brunes** » **restent globalement stables**, comme l'a d'ailleurs reconnu Bercy.
- Par ailleurs, **90 % du budget** s'inscrit dans la catégorie des **dépenses « neutres » ou « non cotées »**.
- Enfin, concernant les **moyens** des **ministères** en charge de la transition, l'augmentation, bien réelle, est cependant **loin de compenser les suppressions de postes** intervenues depuis le début du premier quinquennat du Président Macron.

## B. FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN CHANTIER À ENGAGER POUR SURMONTER LE « MUR » D'INVESTISSEMENTS

Selon [I4CE](#) (*Institute for climate economics*), **au moins 12 milliards d'euros d'investissements dédiés au climat** devraient être réalisés par les collectivités chaque année, soit presque 20 % de leur budget d'investissement. C'est **deux fois plus que les montants actuellement mobilisés (5,5 milliards)**.

**Au regard de ces chiffres, il est urgent de mieux outiller et de mieux accompagner les collectivités territoriales pour faire face au « mur » d'investissements verts qui se présente devant elles.**

### 1. « Budget vert » des collectivités territoriales : un outil pertinent, une généralisation prématurée



Face à ce « mur », la mise en place d'un « **budget vert** » doit être **encouragée**, notamment par l'élaboration d'une **méthodologie harmonisée**, construite en concertation avec les associations de collectivités territoriales. La publication **obligatoire** d'un « budget vert » pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, dès 2024, votée par l'Assemblée nationale (article 49 *decies*) semble toutefois **prématurée** ; il est préférable de rendre sa mise en place **facultative**, tout en encourageant l'État et les associations de collectivités territoriales à élaborer une **méthode adéquate**. Tel est le sens de l'amendement [n° II-291](#) adopté par la commission.

### 2. Donner de la visibilité en s'inscrivant dans une logique pluriannuelle

Le rapporteur pour avis partage les constats du [récent rapport de la délégation aux collectivités territoriales](#) consacré à la transition écologique dans les territoires : la **méthode de soutien financier de l'État** est aujourd'hui **incompatible** avec les **exigences de la transition écologique**. Un **changement de méthode** s'impose donc.



Ce changement pourrait être amorcé dès **2024** : le Gouvernement devra remettre au Parlement une **stratégie pluriannuelle** définissant les financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale. Cette publication devra servir de support à une **programmation pluriannuelle du soutien** apporté par l'État aux **collectivités territoriales**. Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) devront, par la suite, constituer la **traduction territoriale de cette pluriannualité** (recommandation n° 8 du rapport de la délégation).

## 2. ÉNERGIES RENOUVELABLES : AMPLIFIER LA DYNAMIQUE DE LA LOI D'ACCÉLÉRATION DE 2023

### A. AUTOCONSOMMATION : ACCÉLÉRER LE DÉPLOIEMENT DES CAPACITÉS DE PRODUCTION PHOTOVOLTAÏQUE



Dans la continuité des avancées de la loi AER visant à **libérer des surfaces de déploiement artificialisées** pour le développement du **photovoltaïque**, la commission a adopté deux amendements de **soutien à l'autoconsommation photovoltaïque**, cohérents avec les [travaux menés par le Secrétariat général à la planification écologique \(SGPE\)](#), en :

- ouvrant l'éco-prêt à taux zéro (**éco-PTZ**) à ces installations (amendement [n° I-1073](#)) ;
- en les faisant bénéficier du **taux de TVA de 5,5 %** (amendement [n° I-1074 rect. bis](#)).

### B. CHALEUR ET FROID RENOUVELABLES : RENFORCER LES MOYENS POUR RATTRAPER LES RETARDS

La commission a également souhaité **renforcer les moyens dédiés à la chaleur et au froid renouvelables**, pour combler les retards de notre pays. Le montant actuel du Fonds Chaleur ne permettra pas de répondre à la dynamique de terrain observée depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine et de la crise énergétique : le **portefeuille de projets**, pour l'ensemble de l'année en cours, est **2,2 fois plus élevé que les crédits disponibles** !



La commission a donc adopté un amendement [n° II-293](#) visant à **accroître les moyens du Fonds Chaleur de 820 millions à 1 milliard d'euros**. Ce montant est cohérent avec celui proposé par le [récent rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur la rénovation énergétique](#).

Elle a également adopté un amendement [n° II-294](#), inspiré d'une recommandation formulée par le SGPE, visant à **créer un fonds de garantie doté de 50 millions d'euros**, géré par l'Ademe, pour encourager la **valorisation de la chaleur fatale**.



Un amendement [n° I-1075](#) prévoit enfin **d'étendre aux abonnements et à la fourniture de froid renouvelable le taux réduit de TVA de 5,5 %** actuellement applicable à la chaleur renouvelable. Le développement des réseaux de froid doit en effet être plus largement soutenu pour adapter les territoires et protéger les populations face au réchauffement climatique, tout en **limitant le recours à la climatisation individuelle**, source d'îlots de chaleur et émettrice de gaz à effet de serre.

### C. FAIRE BÉNÉFICIER LES TERRITOIRES DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DES ÉNERGIES RENOUVELABLES



La commission, à l'origine d'une partie des **dispositions de la loi AER** accroissant les **retombées économiques** des projets d'énergies renouvelables **dans les territoires**, a enfin souhaité **prolonger cette dynamique**, en adoptant deux amendements :

- un amendement visant à faire **bénéficier les communes d'une fraction (20 %)** de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (**lfer**) pour les éoliennes faisant l'objet d'un projet de rééquipement (*repowering*) ;
- un amendement [n° I-1072](#) de **suppression** de l'article 27 *quinquies*, introduit à l'Assemblée nationale, visant à **exonérer de taxe foncière** sur les propriétés bâties (TFPB) **l'ensemble des mâts d'éoliennes**.

L'ensemble de ces dépenses sera compensé par le **rétablissement du taux de la contribution inframarginale (CRIM) à 90 %** (au lieu du taux de 50 %), permettant de taxer les superprofits réalisés par les producteurs d'électricité dans un contexte d'envolée des prix de vente (amendement [n° I-1071](#)).

### 3. RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS : DES AMÉLIORATIONS NOTABLES, DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES

#### A. RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS : UNE RÉFORME DE MAPRIMERÉNOV' BIENVENUE, QUI N'ÉCARTE PAS L'ENSEMBLE DES PRÉOCCUPATIONS

##### 1. Montants alloués à la rénovation énergétique des logements privés : une hausse en partie trompeuse, amoindrie par l'examen à l'Assemblée nationale

La hausse affichée (+ 1,6 milliard) des crédits de **MaPrimeRénov'** – dispositif de financement des travaux de rénovation énergétique des logements privés – doit malheureusement être **relativisée**.



➤ D'une part, car les **montants annoncés** découlent pour partie d'une **habile distorsion de périmètre**, en y intégrant des crédits existants !

➤ D'autre part, un amendement retenu par le Gouvernement est venu **ponctionner MaPrimeRénov'** pour le financement de la **rénovation** des logements **sociaux**.

---

**Au total, l'effort budgétaire est deux fois moindre que celui affiché par le Gouvernement.**

---

##### 2. Une refonte de MaPrimeRénov' pertinente dans ses intentions, bien qu'imparfaite dans son paramétrage

Au-delà de ces considérations sur le volume d'aides, la **refonte annoncée de MaPrimeRénov'** constitue un **motif de satisfaction**. Sa réorganisation autour de **deux piliers** – un pilier « **performance** », dédié aux travaux de **rénovation** et un pilier « **efficacité** », consacré au **remplacement** des **modes de chauffage** – devrait contribuer à accroître l'**efficacité des aides versées**.



Le **pilier « performance »** sera désormais soumis à une **obligation de moyens et de résultats**, ce qui devrait encourager les ménages à privilégier des rénovations performantes. Le bénéfice de ces aides sera, de surcroît, conditionné à une **assistance par un Accompagnateur Rénov' public ou privé**, agréé par l'Anah.

Par ailleurs, l'accroissement substantiel du taux et du plafond de prise en charge, progressifs en fonction du niveau de revenu, contribuera à **réduire le « reste à charge »** des ménages aux revenus médians et modestes.



Les **propriétaires de passoires thermiques** ne pourront plus bénéficier du **pilier « efficacité »** et seront obligatoirement réorientés vers le pilier « performance ». Pour la première fois, **décarbonation** du chauffage et **amélioration de l'efficacité du bâtiment** sont donc pensées de concert, comme l'a notamment préconisé le [Haut conseil pour le climat \(HCC\)](#).

---

**Si les améliorations sont donc notables, le projet gouvernemental ne lève toutefois pas l'ensemble des inquiétudes.**

---



Un temps envisagé, le **conditionnement** du **pilier « performance »** à l'**atteinte** d'une étiquette **A, B ou C** a finalement été **abandonné**, au profit d'un gain de deux classes énergétiques.



De plus, la **problématique** cruciale du « **reste à charge** » n'est **pas complètement écartée**, en dépit des améliorations notables permises par le PLF 2024, comme le révèle les [travaux de I4CE](#). Pour les ménages modestes, le « **reste à charge** » reste trop important. Pour les classes moyennes, l'**accès aux financements bancaires via l'éco-PTZ** reste **trop limité**, faute notamment d'une mobilisation suffisante du secteur bancaire, comme l'a mis en avant un [récent rapport de la Cour des comptes](#).

- On peut également craindre que le **nombre d'Accompagnateurs Rénov' disponibles sur le terrain** soit insuffisant, ce qui pourrait entraver le déploiement du pilier « performance ».
- Enfin, au-delà des questions budgétaires, une **montée en puissance de la filière** s'avère **nécessaire** pour relever le défi de la rénovation énergétique des bâtiments.

## B. RÉNOVATION DES BÂTIMENTS PUBLICS : RÉPONDRE AUX EXIGENCES DU RAPPORT PISANI-FERRY & MAHFOUZ



Selon le [rapport Pisani-Ferry & Mahfouz](#) de mai 2023, l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques de la France nécessitera le fléchage de **10 milliards d'euros supplémentaires d'ici la fin de la décennie** pour la rénovation énergétique du bâti public. Compte tenu de la taille du parc des **collectivités territoriales**, c'est **1 milliard d'euros par an** qui devra être mobilisé localement.

Afin de soutenir plus massivement la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales, la commission a donc adopté un amendement [n° II-292](#) visant à **accroître les moyens du « fonds vert » de 100 millions d'euros**.

### POUR EN SAVOIR +

- [Le dossier législatif de loi d'accélération des énergies renouvelables](#)
- [L'Essentiel de la commission d'enquête sénatoriale sur la rénovation énergétique des bâtiments](#)



**Jean-François Longeot**

Président  
Sénateur du Doubs  
(*Union centriste*)



**Fabien Genet**

Rapporteur pour avis  
Sénateur  
de la Saône-et-Loire  
(*apparenté Les Républicains*)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

