



Rénovation énergétique des logements : Quelques pistes pour la feuille de route gouvernementale

Jacquelin Ligot

Fondateur et Gérant de Climate & Energy
Solutions (CES)

www.climate-energysolutions.com

(avec le concours de Vincent Abeille, CES)

7 septembre 2017

L'ambition du Plan Hulot sur le climat dévoilé début juillet est une bonne nouvelle pour tous ceux que préoccupe l'état de notre planète.

L'accélération de la rénovation thermique des logements est une de ses priorités fortes. Le secteur résidentiel est en effet le premier secteur consommateur d'énergie avec les transports (30%), l'énergie est le deuxième poste de dépenses courantes d'un ménage, et un foyer sur cinq en France est en situation de précarité énergétiqueⁱ.

Ce n'est pas faute pourtant d'annonces sonores et de moyens nouveaux de la part des Gouvernements successifs depuis des années. Le plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) de 2013 visait la rénovation de 500 000 logements par an d'ici à 2017, et la loi de transition énergétique de 2015 (loi TEPCV) fixe des objectifs très ambitieux aux horizons 2025 et 2050.

Las, comme le note le Plan Hulot : « le résultat n'est pas à la hauteur ». Litote ministérielle pour ce que l'UFC en 2014 qualifiait plus crûment d'« échec patent »ⁱⁱ.

Dans son Plan, le Ministre a promis pour ce mois de septembre une « feuille de route » détaillant les orientations concrètes en matière de rénovation énergétique pour le quinquennat. Ces orientations seraient mises en œuvre dès la loi de finances pour 2018.

En simplifiant beaucoup un sujet touffu, le Gouvernement pourrait s'inspirer des quatre pistes suivantes :

1. Mieux informer

Beaucoup de nos concitoyens perçoivent le coût énergétique élevé de leur logement et ont entendu parler des bienfaits d'une rénovation énergétique, mais ils ne savent pas comment procéder : Quels investissements privilégier ? Quels professionnels choisir ? Comment s'assurer que les résultats seront à la hauteur des attentes ?

La mise en place d'un guichet unique en 2013, destiné à promouvoir les différentes aides en faveur de la rénovation énergétiqueⁱⁱⁱ, devait y remédier. Pourtant, seul un ménage sur cinq a entendu parler des Espaces Info-Energie (EIE) ou des Points Rénovation Info Service (PRIS)^{iv}. Les « Plateformes territoriales de la rénovation énergétique » (PTRE) prévues par la loi TEPCV sont encore invisibles sur une grande partie du territoire alors qu'elles étaient censées assurer le « service public de la performance énergétique de l'habitat » sur « l'ensemble du territoire ».

62% des ménages interrogés en 2014 déclarent connaître au moins l'un des quatre principaux dispositifs d'aide publique à la rénovation énergétique (TVA réduite, crédit d'impôt, prêt à taux zéro, ou certificats d'économie d'énergie), mais leur connaissance se limite généralement à un seul dispositif. Par exemple, uniquement quatre ménages français sur dix connaissent le prêt à taux zéro (Eco-PTZ)^v.

Il conviendrait d'accélérer la mise en place et le maillage du territoire par les PTRE, en particulier là où se trouve la plus forte concentration de logements peu performants.

2. Privilégier la performance énergétique globale et professionnaliser la filière

Le manque d'informations et la fragmentation des dispositifs publics se traduisent trop souvent par des rénovations incomplètes et peu performantes ciblant des éléments ou des équipements (par ex. remplacer des fenêtres mal isolantes) plutôt que l'atteinte d'un objectif de performance énergétique globale. Il conviendrait de privilégier cette dernière approche et d'y conditionner l'octroi des aides publiques. Cela suppose que le particulier puisse trouver sans trop d'effort des professionnels fiables et certifiés.

Le label RGE (« Reconnu garant de l'environnement ») a été mis en place en 2011 à cette fin. Depuis 2014, les particuliers ne peuvent bénéficier de certaines aides publiques (comme le crédit d'impôt et l'éco-PTZ) que s'ils font appel à des maîtres d'œuvre, experts, entreprises et artisans qui ont ce label.

L'obtention de ce label est coûteuse, et surtout, « très rares sont les ménages faisant appel à un professionnel pour définir et/ou coordonner leurs travaux, qui ne soit pas l'artisan en charge des travaux »^{vi}. Or, une rénovation énergétique globale et performante requiert l'intervention cohérente et coordonnée de plusieurs corps de métier^{vii}. Elle devrait faire intervenir un ou des professionnel(s) pour la réalisation des études préalables (« diagnostic rénovation énergétique »^{viii}, plan d'ensemble), le suivi des travaux, et un contrôle ex post.

Cela suppose, outre une montée en puissance du label RGE, la prise en charge partielle par la collectivité du coût de ces prestations de diagnostic et de maîtrise d'oeuvre, conditionnée à l'atteinte d'un objectif de performance énergétique globale.

3. Rationaliser les aides publiques et dynamiser le financement privé

Le dispositif public d'aides à la rénovation énergétique s'est construit par sédimentation, et n'a pas fait l'objet d'une évaluation d'ensemble. Il combine aujourd'hui à l'échelon national subventions de l'ANAH, taux réduit de TVA, prêts concessionnels, crédits d'impôt, et contributions financières des fournisseurs d'énergie^{ix}. Ce système est devenu illisible, incohérent et coûteux^x, créateur ici ou là d'effets d'aubaine, et surtout globalement inefficace (par rapport à ses résultats) et inefficent (par rapport à son coût), sans compter que les aides ciblées sur des équipements tels les crédits d'impôt sont « capturées » par les fournisseurs, qui tirent parti du crédit d'impôt pour augmenter leurs prix (par exemple de pompes à chaleur, neutralisant l'effet de l'aide publique.

Le principe, le montant et les contours d'une aide publique (celles que la littérature appelle les « instruments économiques ») dépendent du type de barrière rencontré. Ces barrières ont trait ici à l'information, au coût (lequel doit s'apprécier dans la longue durée, compte tenu des économies d'énergie générées), et à l'accès au financement.

Un soutien public est clairement nécessaire, notamment parce que les rénovations les plus performantes sont aussi les plus coûteuses et parfois non rentables financièrement^{xi}, ou seulement à un horizon qui excède la durée des prêts bancaires.

Un dispositif remembré et simplifié combinerait une subvention directe et un prêt « rénovation énergétique », dont le statut émerge mais reste à consolider.

La subvention directe, qui pourrait être gérée à l'échelon local en lien avec les PTER, serait plus attrayante qu'un crédit d'impôt, notamment pour les ménages aux ressources modestes qui ne paient pas l'impôt sur le revenu et ne peuvent préfinancer leurs travaux. Son montant serait fonction de l'ampleur et de la rentabilité de la rénovation globale envisagée (a minima les économies d'énergie devraient couvrir les échéances d'emprunt), ainsi que des ressources des ménages. La suppression du crédit d'impôt aiguïsera la concurrence entre fournisseurs privés de la rente fiscale qu'il leur procurait.

Le prêt financerait environ 70-80% d'une opération dans un logement éneergivore (coût global de l'ordre de €20-25 000 en moyenne). L'éco-PTZ actuel présente trois défauts : les banques n'ont pas l'expertise pour valider techniquement les dossiers ; ces prêts ne bénéficient pas des sûretés et garanties dont bénéficient les prêts immobiliers et ne peuvent donc être refinancés via l'émission d'obligations dites « sécurisées » à faible coût – d'où un coût plus élevé et des durées plus courtes (10 ans) ; et la bonification d'intérêts (via un crédit d'impôt) coûte cher à l'Etat et l'expose au risque de variation des taux^{xii}.

Le nouveau prêt, dont il faudrait multiplier le volume par environ 20 par rapport à l'actuel éco-PTZ^{xiii}, serait distribué par les banques (et les sociétés de tiers financement^{xiv}). L'éligibilité technique d'un dossier serait validée par un tiers qualifié. Son régime juridique serait aligné sur celui des prêts immobiliers de façon à pouvoir bénéficier des conditions de taux et de maturité avantageuses liées à l'émission d'obligations sécurisées (cela implique que ces prêts bénéficient d'une sûreté ou garantie minimale, ce que le « fonds de garantie pour la rénovation énergétique » créé par la loi TEPCV devrait assurer pour les ménages les plus modestes^{xv}). Compte tenu du niveau historiquement bas des taux d'intérêt actuels, la bonification serait remplacée par un plafond de taux (à l'instar des prêts d'accession sociale, PAS).

Les certificats d'économie d'énergie (CEE) pourraient être conservés à condition d'être beaucoup plus lisibles et articulés au mécanisme public de base qui vient d'être décrit.

La hausse de la taxe carbone (alias « Contribution climat énergie », créée en 2014), qui indirectement encourage les économies d'énergie ou l'installation d'équipements utilisant les énergies renouvelables, est une pièce essentielle du nouveau dispositif, ainsi qu'une source de financement possible.

Au total, le coût budgétaire du dispositif refondu ne devrait pas excéder l'actuel, avec 15 à 20 fois

plus d'opérations qu'aujourd'hui (pour ce qui est des prêts).

4. Prioriser les logements les plus énergivores

En France, seules 14 % des résidences principales sont classées dans les catégories les plus performantes (A, B ou C sur l'échelle du diagnostic de performance énergétique, DPE)^{xvi}. La majorité des autres sont des logements construits avant 1975 et la mise en place des premières réglementations énergétiques, notamment des petits logements loués par des bailleurs du secteur privé ^{xvii}. Une étude récente^{xviii} montre que la plupart (92%) des rénovations de logements sont faiblement ou moyennement performantes^{xix}. Il en résulte un saupoudrage et une inefficacité globale de l'aide publique.

Pour renforcer l'efficacité du dispositif et puisque les finances de l'Etat sont aux abois, il serait judicieux de concentrer pendant quelque temps le feu sur ces logements les moins performants, ce qu'on a appelé les « passoires thermiques » (estimées à 7 millions), et que le Gouvernement veut voir disparaître d'ici 10 ans.

Cela passe, a minima, par (i) le repérage systématique des logements en cause en combinant DPE et thermographie ; (ii) la création d'une obligation de rénover sous un certain délai, à la charge des propriétaires, y compris les organismes gérant des logements sociaux ; (iii) l'accompagnement de tous les propriétaires et occupants en situation de précarité énergétique ; et (iv) la concentration du dispositif d'aide publique sur ce parc.

En somme, il s'agit de simplifier, de rationaliser et de concentrer l'effort public. Les retombées qu'on peut en attendre en termes de croissance économique^{xx}, de réduction de la dépendance énergétique, d'amélioration du confort et de la qualité de vie, de valorisation patrimoniale (la valeur « verte » des logements) et de réduction des émissions de gaz à effet de serre seront considérables, et valent bien une réforme dans un domaine où elle doit être possible sans bris de lances idéologiques.

^{vii} Par opposition à l'approche « corpo-centrée » des artisans, selon l'UFC.

^{viii} Proposé par le cabinet Carbone 4 dans un excellent papier d'octobre 2012 : « Maîtrise de la demande dans le bâtiment résidentiel Un grand programme de rénovation ».

^{ix} Lesquels ont une « obligation » de réaliser des économies d'énergie, dont ils s'acquittent en subventionnant des travaux réalisés par des tiers, grâce à quoi ils obtiennent des certificats d'économie d'énergie (CEE).

^x Pas de chiffrage global, mais le seul crédit d'impôt (CIDD) coûtait environ 2 milliards d'euros par an à l'Etat entre 2009 et 2011. Ses conditions d'éligibilité avaient été durcies, puis le CITE instauré, mais le coût de ce dernier augmente de nouveau. (www.lesechos.fr/23/09/2016/LesEchos/22283-017-ECH-transition-energetique---le-cout-du-credit-d-impot-derape.htm)

^{xi} Mais rentables du point de vue sociétal (économique), sinon il n'y aurait pas lieu que la collectivité soutienne ces actions.

^{xii} Voir le rapport de la Cour des comptes des dépôts de septembre 2016 sur « L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable ».

^{xiii} La production d'éco-PTZ n'a été que de 23 500 en 2015.

^{xiv} Comme la SEM Energies POSIT'IF en région Île-de-France.

^{xv} Voir le rapport de la Caisse des dépôts sur « Le financement de la rénovation énergétique des logements privés » de juin 2013.

^{xvi} Le DPE, dont la réalisation est obligatoire lorsqu'on vend ou loue un logement, positionne le logement dans une échelle graduée de A à G, appelée étiquette « énergie » pour la consommation d'énergie.

^{xvii} Enquête « Phébus » de 2013 réalisée par le Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable.

^{xviii} OPEN, op. cit.

^{xix} C'est à dire correspondant aux niveaux requis pour l'obtention des aides de l'Etat (CITE/Eco-PTZ) et ayant un impact énergétique important sur le logement.

^{xx} On peut estimer à un minimum de €100 milliards le coût des investissements nécessaires pour traiter 5 millions de logements sur une période de 10 ans (sur la base d'un coût moyen de rénovation de €20 000 par logement), soit €10 milliards par an.

ⁱ Etude de Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) 2016

ⁱⁱ UFC-Que choisir (Mai 2014) : « Rénovation énergétique des logements : la piètre performance des professionnels impose une reconstruction du système ».

ⁱⁱⁱ www.renovation-info-service.gouv.fr

^{iv} Enquête OPEN 2015 (Observatoire Permanent de l'amélioration ENergétique du logement) commanditée par l'ADEME.

^v OPEN, op. cit.

^{vi} OPEN, op. cit.