

# Comment l'intervention publique peut-elle augmenter le nombre et la qualité des rénovations dans le parc immobilier français pour en réduire les consommations d'énergie et les émissions de GES ?

Par Hadrien HAINAUT, Ian COCHRAN et Benoît LEGUET  
I4CE – Institute for Climate Economics, Paris

L'État a fixé d'ambitieux objectifs de performance énergétique pour les bâtiments, en particulier les logements privés. Ces objectifs se traduisent par d'importants investissements, de l'ordre de 15 milliards d'euros par an. Mais les incitations aujourd'hui en place ne parviennent à générer que la moitié des investissements nécessaires, dont une majorité dans des interventions dispersées et qui prennent mal en compte l'objectif d'efficacité énergétique. Pour qu'il y ait passage à l'acte, il faut réunir la motivation et les moyens, et offrir aux ménages les opportunités d'une réalisation concrète de leurs projets de rénovation. Seule une combinaison d'outils réglementaires, économiques et financiers est en mesure d'y parvenir, en réformant les outils existants ou en créant de nouveaux mécanismes, au niveau national comme au niveau local.

## Introduction

### **L'ancienneté et la longévité des bâtiments en font une priorité pour les politiques de transition énergétique et d'atténuation du changement climatique**

En France, le parc des bâtiments résidentiels et tertiaires était responsable, en 2016, de 45 % de la consommation d'énergie finale et de 19 % des émissions de GES (CITE-PA, 2016 ; SOES, 2016). Au regard des enjeux climatiques, le parc français des bâtiments est relativement ancien et énergivore. Plus de la moitié des logements existants ont été construits avant l'adoption de la première réglementation thermique, en 1974 : ils représentent 64 % de l'énergie consommée (ADEME, 2014b). La longévité des constructions, de l'ordre de plusieurs décennies, appelle des objectifs de gestion du parc à long terme.

### **L'État s'est fixé d'ambitieux objectifs de performance énergétique des bâtiments et déploie divers instruments économiques, fiscaux et financiers pour les atteindre**

La Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), adoptée en

2016 dans la foulée de la loi pour la Transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), prévoit une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030, par rapport à 1990. Sa déclinaison indicative pour le bâtiment prévoit de réduire les émissions de ce secteur de 50 % en 2028, par rapport à leur niveau de 1990. Pour cela, la puissance publique vise notamment à porter le nombre des rénovations lourdes de logements à 500 000 par an (SNBC, 2016 ; MTES, 2017). Elle déploie à cette fin divers instruments économiques, financiers et fiscaux (voir l'Encadré n°1 de la page suivante). C'est sur ce segment du résidentiel que nous concentrerons notre analyse de l'intervention publique.

### **Les incitations en place ne parviennent pas aujourd'hui à générer les investissements attendus**

Au cours de ses récentes enquêtes auprès des propriétaires de logements individuels, l'Ademe a recensé 288 000 rénovations énergétiques lourdes achevées en 2014 (ADEME, 2014a). En y ajoutant les opérations isolées, les montants investis, en 2016, par les ménages dans la rénovation des logements individuels atteignaient 8 milliards d'euros, soit

environ la moitié des montants nécessaires pour suivre la trajectoire fixée par la SNBC (I4CE, 2017).

### Quelles interventions publiques pour atteindre les objectifs fixés en matière de performance énergétique des bâtiments ?

Nous verrons que pour inciter les propriétaires à engager des travaux de rénovation de leurs biens immobiliers, l'intervention publique doit prendre en considération le triangle bien connu des séries policières : pour qu'il y ait passage à l'acte, il faut réunir une motivation (*mobile*), des moyens (*means*) et une opportunité (*opportunity*).

#### Encadré 1 : Les principaux dispositifs publics en faveur de l'efficacité énergétique et de la réduction des émissions de GES des bâtiments

CCE (Contribution climat-énergie) : cette composante des taxes intérieures de consommation des combustibles fossiles est proportionnelle à leur contenu carbone. Il s'agit d'un signal fiscal dont le but est de renchérir les investissements carbonés et de rendre ainsi plus compétitives l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

CITE (Crédit d'impôt pour la transition énergétique, anciennement CIDD) : dépense fiscale à destination des propriétaires de logements privés leur permettant de déduire du montant de leur impôt sur le revenu 30 % du coût d'acquisition d'équipements destinés à améliorer l'efficacité énergétique de leur logement.

Eco-PTZ (éco-prêt à taux zéro) : prêt conventionné distribué par les banques commerciales, dont les intérêts sont pris en charge par l'État. Il permet de financer jusqu'à 20 000 euros de travaux dédiés à l'efficacité énergétique des logements. Pour le solliciter, il faut engager au minimum deux actions éligibles au titre du CITE, ou justifier de la performance énergétique globale du logement après la réalisation des travaux.

CEE (Certificats d'économie d'énergie) : ils reposent sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée aux vendeurs d'énergie. Ces certificats sont émis lorsque ceux-ci financent ou font une promotion active de l'efficacité énergétique auprès de leurs clients ou par l'intermédiaire d'artisans conventionnés.

ANAH (Agence nationale de l'habitat) : en charge du programme Habiter Mieux, cette agence finance (sans reste à charge pour les ménages) des travaux de rénovation énergétique pour les ménages en situation de précarité énergétique.

FGRE (Fonds de garantie pour la rénovation énergétique) : créé par la loi relative à la Transition énergétique pour la croissance verte, ce fonds peut se porter garant auprès des banques commerciales, notamment pour le compte des copropriétaires.

RGE (Reconnu garant de l'environnement) est un signe de qualité pour les artisans du bâtiment. Il est exigé par l'État pour l'octroi du CITE et de l'Eco-PTZ. Les entreprises labellisées doivent désigner en leur sein un responsable technique ayant suivi une formation spécifique aux enjeux de l'environnement et du climat pour son activité.

### La motivation : la rentabilité des travaux ne suffit pas à déclencher la réalisation de projets de rénovation globale

#### Un gisement d'économies d'énergie rentable dès aujourd'hui, mais non exploité par manque d'information ou en raison d'une logique de court terme

Les travaux conduits en 2017 par la direction générale du Trésor ont conclu qu'un gisement de 32 à 51 TWh serait rentable du point de vue des propriétaires, pour un investissement compris entre 14 et 36 milliards d'euros (DG Trésor, 2017). Cependant, ce gisement n'est pas exploité aujourd'hui : les obstacles à l'investissement identifiés par l'étude proviendraient d'un manque d'information sur les coûts et les bénéfices attendus d'une opération de rénovation énergétique, car ceux-ci ne sont précisément mesurables qu'à la condition de réaliser un diagnostic thermique approfondi du logement. Pour cela, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des Finances (IGF) ont recommandé, l'an dernier, d'inclure le coût des audits thermiques dans l'assiette du CITE, et la publication et la mise à jour par l'ANAH d'un guide des prix des actions de rénovation (CGEDD & IGF, 2017). Cependant, même correctement informés, les ménages semblent obéir à une logique de court terme : ils n'imaginent pas que les bénéfices futurs de l'efficacité énergétique justifient les coûts immédiats des rénovations engagées.

#### Dans le parc locatif privé, la motivation à rénover est faible, et la « valeur verte » des logements reste marginale, surtout dans les zones tendues

La plupart des locataires n'envisagent pas de rester assez longtemps dans le logement qu'ils occupent pour pouvoir rentabiliser des opérations d'efficacité énergétique réalisées à leurs frais. Inversement, les propriétaires ne peuvent pas facilement répercuter sur le loyer perçu le coût de l'amélioration de la performance énergétique de leur logement, même quand cette augmentation serait neutre par le jeu de la baisse de la facture énergétique, généralement à la charge du locataire<sup>(1)</sup>. Si le développement de l'affichage énergétique des logements permettrait (en théorie) au logement d'acquiescer une « valeur verte » sur le marché de l'acquisition ou de la location, plusieurs études ont constaté que cette valeur se dégradait dans les zones dites « tendues », où les acquéreurs ne peuvent aisément inclure ce critère dans leur choix d'un bien (DYNAMIC, 2015 ; CGDD, 2017b).

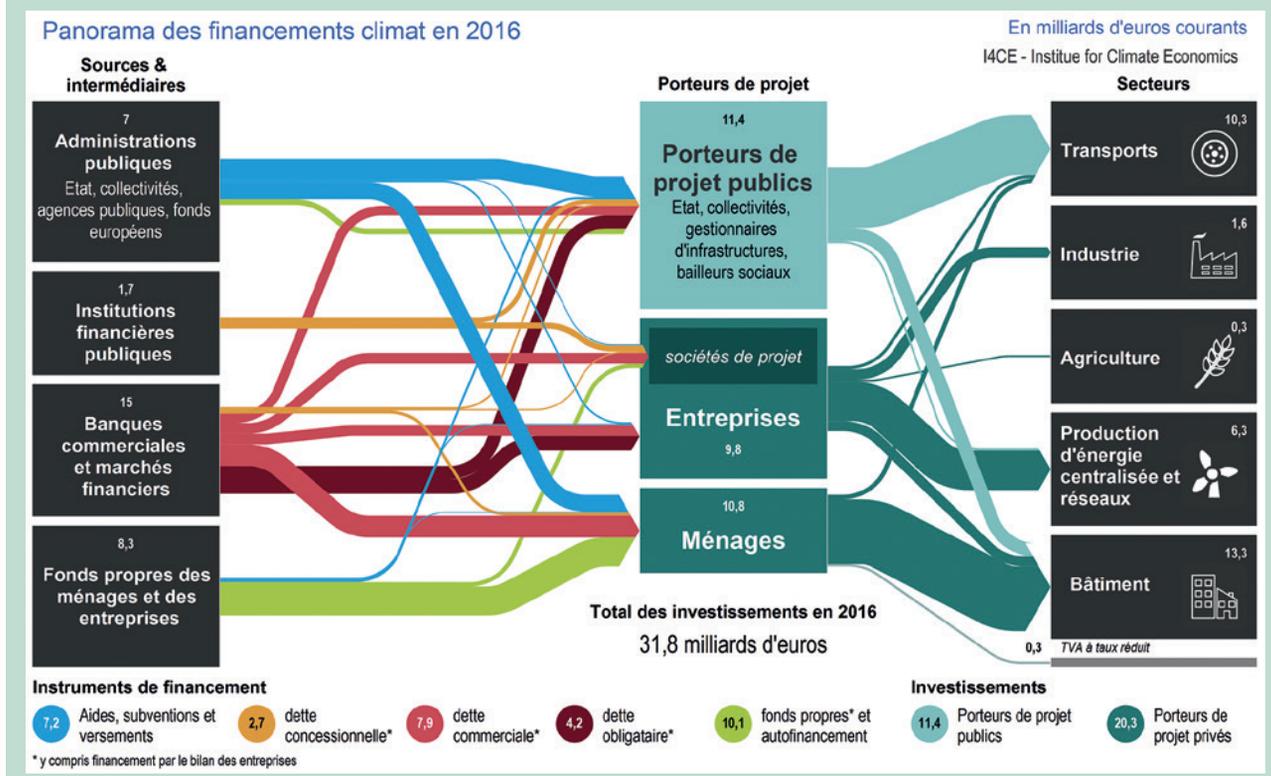
#### Plus généralement, l'efficacité énergétique est rarement l'objectif principal des projets d'investissement

Si les dépenses d'entretien/amélioration des logements atteignaient 50 milliards d'euros en 2016, ils corres-

(1) Le dispositif actuel prévoit le partage de la charge des travaux entre le propriétaire et le locataire. Il nécessite l'accord du locataire sur une augmentation du loyer qui ne peut pas dépasser 20 euros par mois pour les logements les plus anciens et la moitié des économies d'énergie estimées pour les logements achevés après 1948 (CGEDD & IGF, 2017).

## Encadré n°2 : Le Panorama des financements climat

Le Panorama des financements climat <sup>(2)</sup> recense les dépenses d'investissement réalisées en faveur du climat en France. Il analyse la manière dont ces dépenses sont financées. Les résultats sont comparés d'une année sur l'autre et par rapport aux estimations d'investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES et ceux de la transition énergétique. De cette manière, le Panorama contribue à alimenter la réflexion sur la pertinence et le rôle des financements publics et privés en faveur du climat.



pondaient, en majorité, à des travaux liés au confort, à l'agrandissement ou au réaménagement des logements occupés (ADEME, 2014a). Lorsqu'ils concernent des postes énergétiques, notamment le chauffage ou la ventilation, les travaux sont souvent provoqués par une défaillance du système existant, obligeant les ménages à opter dans l'urgence pour un investissement à moindre coût. Ce constat peut nourrir deux approches. La première vise à contraindre les propriétaires à « embarquer » l'efficacité énergétique dans leurs travaux, quel que soit le projet engagé. Par exemple, la LTECV a créé une obligation pour les propriétaires qui engagent un ravalement de façade, de réaliser à cette occasion des travaux d'isolation thermique. La seconde approche consiste à accompagner les ménages dès la conception de leur projet pour les inciter à inscrire l'efficacité énergétique en tant qu'objectif principal, et de déclencher ainsi des rénovations globales.

### En ce qui concerne les moyens : la nécessité de combiner instruments publics et privés pour tenir compte de la qualité des projets et des revenus des ménages

D'après les travaux menés par I4CE dans le cadre du Panorama des financements climat (voir l'Encadré n°2 ci-dessus), les fonds propres des ménages sont le premier

instrument de financement des rénovations énergétiques des logements privés, ils représentent environ 40 % du coût total des travaux. Cette part relativement élevée des fonds propres constitue un frein au développement des projets, qui devraient pouvoir mobiliser plus de financements tiers, d'origines publique ou privée.

### Améliorer les aides publiques pour cibler les résultats plutôt que les moyens, et les échelonner en fonction des revenus des ménages

Les aides publiques en place pour inciter à la rénovation des logements privés financent les moyens mis en œuvre, notamment le coût d'acquisition des équipements, plutôt que les résultats mesurés à travers l'évolution de la consommation d'énergie des logements après la réalisation des travaux. De ce fait, les ménages s'orientent principalement vers les travaux qui offre un meilleur confort de vie, indépendamment de leur impact énergétique et environnemental (Rénovons !, 2017). Des aides conditionnées ou proportionnelles à la performance énergétique des travaux existent déjà dans le cadre du programme Habiter Mieux mis en œuvre par l'ANAH à destination des ménages en situation de précarité énergétique. Si cette

(2) L'étude est disponible en ligne à l'adresse : <https://www.i4ce.org/download/panorama-des-financements-climat-edition-2017/>

réforme est souhaitable sur le plan de l'efficacité des dépenses publiques, elle peut se heurter à plusieurs difficultés : un manque de lisibilité si les barèmes de performance sont trop techniques, une insuffisance de l'offre des professionnels en matière de rénovation globale, ou, tout simplement, une baisse du recours aux aides, si, comme évoqué plus haut, la motivation des ménages à entreprendre ces travaux reste marginale (CGEDD et IGF, 2017). Une réforme alternative des instruments de soutien publics proposée par le collectif Rénovons ! préconise de moduler le niveau des aides en fonction des revenus du ménage afin d'obtenir un effet incitatif maximal pour un même montant de dépenses publiques, tout en réduisant l'effet d'aubaine pour les ménages les plus aisés.

### **Pour les ménages, l'accès aux financements privés à des conditions avantageuses est possible, mais il n'est pas encore généralisé à ce jour**

L'accès au financement bancaire en tant que tel ne semble pas constituer un problème pour une majorité de propriétaires<sup>(3)</sup> (DG Trésor, 2017). Cependant, en l'absence de mécanismes appropriés, les économies d'énergie escomptées ne constituent pas un « surplus » induit de revenus suffisant pour compenser le coût du financement ou pour étendre les prêts à des ménages *a priori* non solvables. L'intervention publique doit avoir pour objectif d'amener à un alignement des prêts à la rénovation sur les conditions des prêts immobiliers, plutôt que sur celles actuellement pratiquées en matière de prêts à la consommation (CDC, 2013).

Plusieurs pistes sont envisagées pour cela : créer des guichets bancaires spécialisés et formés à l'estimation des économies d'énergie ; étendre les mécanismes de garantie des prêts immobiliers aux prêts à la rénovation (notamment au travers du Fonds de garantie de la rénovation énergétique, nouvellement créé) ou encore autoriser les propriétaires réalisant des travaux d'efficacité énergétique à étendre l'emprise au sol de leur logement, la valeur immobilière de cette extension pouvant servir de garantie à l'ensemble du prêt contracté pour financer les travaux.

### **L'opportunité : s'assurer que les ménages trouveront une offre globale de qualité au moment opportun dans la vie de leur logement**

L'intervention publique doit également s'assurer de la concomitance des conditions favorables au déclenchement des projets. C'est peut-être dans ce domaine que les progrès les plus importants restent à faire.

### **Résoudre par des formations et des animations, dispensées au niveau local, les difficultés qu'ont les ménages à trouver une offre de service globale qui garantissent l'effectivité des résultats**

Augmenter le nombre et la qualité des projets de rénovation globale suppose, on l'a vu, d'orienter les ménages vers un projet dans lequel l'efficacité énergétique soit un objectif prioritaire. Dans cette perspective, les conseils dispensés par les artisans jouent un rôle essentiel. Ils sont très souvent la première et parfois même la seule source

d'information pour les ménages. Le CGEDD et l'IGF constatent que les conseils et l'offre de travaux proposés par les professionnels du bâtiment ne sont pas assez structurés pour pouvoir répondre adéquatement à la demande en matière de rénovation globale, notamment un engagement sur le résultat en termes de performance énergétique. Les dispositifs de formation, par exemple le label RGE « offre globale », et d'animation locale des filières professionnelles, couplés à une assistance à la maîtrise d'ouvrage des particuliers, sous la forme de l'intervention de conseillers énergie et d'experts thermiciens, restent sous-dimensionnés (CGEDD et IGF, 2017).

### **Cibler prioritairement les opérations de cession/acquisition/mutation de logements dans lesquelles les composants clés d'une rénovation globale sont le plus susceptible d'être réunis**

Entre 600 000 et 800 000 logements trouvent chaque année un nouveau propriétaire (CGEDD, 2017a). Ces transactions constituent une occasion privilégiée d'entreprendre des travaux de rénovation globale. En effet, les ménages dédient un temps significatif à l'étude de leur projet d'acquisition, ils sollicitent un financement bancaire, souvent dans des conditions réglementées (prêt hypothécaire) et font souvent appel à des experts et à divers corps de métiers pour engager des travaux de réfection. Généraliser l'information énergétique, voire la conduite des audits thermiques au cours du processus d'acquisition, pourrait encourager davantage de ménages à entreprendre des travaux de rénovation. Il est important que la charge des travaux à engager repose sur l'acquéreur, qui réunit plus souvent que le vendeur les conditions favorables à l'investissement. Enfin, la vacance du logement au cours de la phase de transaction est la période idéale pour la réalisation de travaux, en tant qu'elle minimise le coût, souvent caché, que revêt l'impossibilité de l'utilisation des locaux achetés durant la réalisation des travaux.

## **Conclusion**

En ciblant les motivations et les moyens et en créant l'occasion pour la mise en œuvre concrète de projets de rénovation d'ensemble, l'intervention publique peut créer un cadre incitatif favorable à l'investissement et au financement des porteurs de projets privés. Les ordres de grandeur des travaux d'entretien/amélioration, en général, et le nombre des logements mis en vente chaque année montrent que les objectifs de la politique publique ne sont pas hors de portée. Cependant, dans les segments du parc bâti où l'on constate une dispersion des incitations, ou dans les cas où les propriétaires privés n'ont pas accès aux financements privés, l'intervention publique devra aller bien au-delà de la seule incitation pour prendre la forme d'obligations ou d'un accompagnement spécifique.

(3) D'après l'INSEE, seuls 32 % des ménages du premier quartile de revenus sont propriétaires de leur logement en 2013 (INSEE, 2017).

## Bibliographie

ADEME (2014), Club de l'Amélioration de l'Habitat, « Business Information Intelligence Services », Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement (OPEN), campagne 2014, résultats 2013.

ADEME (2013), « Chiffres-clés du bâtiment ».

Caisse des Dépôts et Consignations – CDC (2013), , DUCRET Pierre *et al.*, rapport intermédiaire sur le financement de la rénovation énergétique des logements privés, mission confiée à la CDC par le METL et le MEDDE.

CGDD (2017), « Comptes du logement 2016 ».

CGDD (2017), *Hausse des droits de mutation, quel impact sur le marché immobilier ?*, Collection « Théma ».

Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des Finances – CGEDD & IGF (2017), , WAYSAN Claire, GENET David, CARRAUD Pierre-Marie, ROUSSEAU Michèle, WEBER Alain & HELBRONNER Charles, « Revue de dépenses : aides à la rénovation énergétique des logements privés ».

CITEPA (2016), « Émissions de GES directs au format " Plan Climat " en France », périmètre Kyoto.

Direction générale du Trésor – DG Trésor (2017), CAMILIER-CORTIAL Isabelle, LOUBLIER Alexis, PERROT

Étienne & SOULETIE Arthur, « Barrières à l'investissement dans l'efficacité énergétique : quels outils pour quelles économies ? », documents de travail de la DG Trésor, n°2017/02.

Développement de l'information notariale et de l'analyse du marché immobilier et de la conjoncture – DINAMIC (2015), « La valeur verte des logements », d'après les bases notariales BIEN et PERVAL.

I4CE (2017), HAINAUT Hadrien, GOUFFES Lola & COCHRAN Ian, « Panorama des financements climat en France », résumé pour décideurs.

INSEE (2017), « Les conditions de logement en France ».

Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), avec le ministère de la Cohésion des territoires (2017), Concertation sur le plan de rénovation énergétique des bâtiments.

Rénovons (2017), « Initiative Rénovons : coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à horizon 2025 ».

SNBC (2016), ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Stratégie nationale bas-carbone.