

POUR EN FINIR AVEC LES PASSOIRES ÉNERGÉTIQUES

L'efficacité énergétique des bâtiments représente 40 % du gisement potentiel des économies totales d'énergie en France, mais on n'en parle guère.

Les médias mettent l'accent sur les énergies renouvelables et les normes en vigueur les plus dures portent sur le bâtiment neuf. Améliorer l'efficacité énergétique des logements anciens n'est donc pas une urgence politique. Pourtant, c'est un domaine où l'on pourrait agir efficacement pour le climat, d'une façon qui aurait des retombées sociales positives. C'est le constat fait par deux ingénieurs des mines dans le cadre de leur mémoire de fin d'études. Ils proposent un plan d'action reposant sur sept mesures, qui ne demandent pas de déploiement législatif complexe, ne seraient pas très onéreuses et dont certaines pourraient provoquer un électrochoc salutaire.

Dans le domaine du bâtiment résidentiel, qui représente 30 % de la consommation d'énergie finale et 25 % des émissions de CO₂ françaises, la France a adopté en 2017 un grand plan de rénovation énergétique, avec cinq objectifs principaux :

- rénover 500 000 logements par an ;
- réduire de 15 % la consommation énergétique des logements d'ici 2023 ;
- rénover toutes les "passoires énergétiques" du parc privé d'ici 2025 et celles du parc social d'ici 2022 ;
- réduire de 28 % la consommation énergétique finale des bâtiments d'ici 2030 ;
- rénover l'ensemble du parc de bâtiments pour qu'ils deviennent basse consommation d'ici 2050.

Ces objectifs environnementaux s'accompagnent d'un objectif social de lutte contre la précarité énergétique, les ménages les plus démunis étant surreprésentés dans les logements les moins bien isolés.

Pourtant en France, comme dans la plupart des autres pays européens, le taux de rénovation du parc immobilier est à peine supérieur à 1 % par an depuis plusieurs décennies et les études de l'ADEME montrent que trop peu de rénovations sont thermiquement performantes. La rénovation énergétique du bâtiment, sujet en apparence très consensuel et considéré comme important, n'est jamais vraiment prioritaire dans les actes politiques ! Aussi, la plupart des objectifs de la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015 ne semblent pas atteignables pour le bâtiment résidentiel avec les tendances actuelles.

Si un gouvernement décidait demain que l'écologie est une urgence, voici des propositions permettant de créer un électrochoc qui porterait le sujet dans le débat public.



Proposition 1 : Faciliter l'accès des ménages au crédit pour la rénovation énergétique

Voyons d'abord l'aspect financier. Les travaux de rénovation énergétique coûtent cher : il s'agit d'investir plusieurs milliers d'euros pour un particulier. Ils sont généralement rentables, car les économies d'énergie réalisées dépassent souvent le montant de l'investissement initial, mais le temps de retour sur investissement varie selon la rénovation, l'état du logement avant travaux, les éventuelles insuffisances de la rénovation réalisée, et aussi l'effet rebond¹... Or, dans quasiment tous les cas, il est supérieur à la durée selon laquelle les ménages veulent amortir les travaux. Ces travaux ne sont donc généralement pas entrepris sans intervention de la puissance publique.

De plus, l'immense majorité des ménages ne peut pas payer les travaux au comptant. C'est pourquoi ils sont souvent réalisés étape par étape. Certains ménages contractent toutefois des emprunts qui leur permettent de s'affranchir, au moins partiellement, de l'apport initial à avancer. De plus, de nombreux foyers ont un accès limité au crédit, voire pas d'accès du tout. Or, pour les foyers les plus modestes, les travaux ne sont possibles que si le reste à charge est nul ou très faible, quel que soit le temps de retour sur investissement.

C'est pourquoi un soutien financier est nécessaire : il faut subventionner les travaux d'efficacité énergétique et faciliter l'obtention de prêts. Pour faciliter l'accès au crédit, l'éco-prêt à taux zéro a certes été mis en place en 2009, mais il rencontre un succès très limité (moins de 20 000 prêts ont été accordés en 2018).

Pour faciliter l'accès au crédit, des expérimentations ont été lancées dans diverses régions en France sous la forme de sociétés de tiers financement, dont la pionnière et la plus complète est le Service public de l'efficacité énergétique (SPÉE) de Picardie, créé

en 2014. Outre un accompagnement complet des ménages², ce service leur permet un crédit au taux de 2,5 % pour financer une rénovation complète permettant un gain d'efficacité énergétique de 45 % en moyenne. Ce modèle, encore expérimental, semble efficace économiquement (62 % des mensualités des particuliers sont autofinancés par les économies d'énergie, les défauts de remboursement du crédit sont rares) et se développe. Il a été étendu aux copropriétés, le sera bientôt à l'ensemble de la région Hauts-de-France et d'autres sociétés du même type ont vu le jour récemment dans d'autres régions (Alsace, Île-de-France, Aquitaine...).

Même si elles sont récentes et doivent s'imposer dans la durée, ces expérimentations montrent leur efficacité. Elles doivent être soutenues sur le plan financier et développées aussi dans d'autres régions. Sur le modèle du *Kreditanstalt für Wiederaufbau* allemand (établissement de crédit pour la reconstruction), il serait aussi intéressant d'étudier une garantie publique des prêts accordés par ces sociétés de tiers financement. En effet, ces garanties publiques permettent de prêter à des taux plus compétitifs aux particuliers s'engageant dans des travaux de rénovation énergétique de leur logement : leur absence avait notamment conduit le dispositif britannique de *Green Deal* à l'échec il y a quelques années.

Proposition 2 : Conditionner les aides publiques à l'efficacité réelle de la rénovation effectuée

L'inspection générale des finances a recensé plus de 90 dispositifs fiscaux en 2016 en faveur de l'efficacité énergétique. Outre leur grande instabilité dans le temps³ et leur complexité, un souci majeur de ces aides est leur manque de notoriété. Seuls 60 % des Français connaissent au moins un des quatre principaux dispositifs⁴ : crédit d'impôt transition énergétique – CITE ; éco-prêt à taux zéro – Éco-PTZ ; taux de TVA réduit à 5,5 % sur travaux ; programme "Habiter mieux" de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Surtout, aucune de ces aides n'est conditionnée à une obligation de résultat, comme c'est par exemple le cas en Allemagne, où pour être éligible au dispositif de la banque publique spécialisée KfW, tout projet de rénovation doit permettre d'atteindre au minimum un standard équivalent à 115 % des besoins énergétiques d'un bâtiment neuf, soit un niveau similaire au label français Effinergie "bâtiment basse consommation rénovation".

Cela nous semble être une bonne pratique à transposer. Cela implique que les professionnels de la rénovation s'engagent sur le résultat de leur travail pour éviter qu'en cas de rénovation non performante, le particulier soit doublement pénalisé⁵. On pourrait par exemple verser à l'artisan une partie de sa rémunération sous forme de bonus si la performance énergétique du logement rénové s'est significativement améliorée.

Proposition 3 : Renforcer le budget du programme Habiter Mieux de l'Anah

Un des points les plus importants de ces politiques publiques est le soutien aux ménages les plus modestes, qu'ils habitent dans des logements sociaux ou non, d'autant plus que ce sont eux qui occupent le plus souvent des logements très mal isolés.

Dans le paysage de la rénovation énergétique, les bailleurs sociaux occupent une place à part. En effet, en tant que professionnels, ils connaissent bien tous les dispositifs. De plus, ils ont une masse critique et sont capables d'investir et d'emprunter sur de très longues durées, typiquement 30 ans. Nous suggérons que les pouvoirs publics leur fixent d'ambitieux objectifs en matière d'efficacité énergétique, d'autant qu'ils réalisent leurs objectifs

actuels (100 000 rénovations par an), voire les dépassent, ils peuvent donc faire encore mieux.

Pour le parc privé, seuls 62 000 logements ont bénéficié des aides du programme Habiter Mieux de l'Anah en 2018, loin de l'objectif de 150 000 passoires thermiques occupées par des ménages modestes rénovées chaque année. Il faut donc augmenter considérablement la portée et le montant des aides de l'Anah : sur la base du coût actuel des rénovations menées dans le cadre de ce programme (8 500 euros environ), nous estimons à environ 750 millions d'euros par an les financements supplémentaires nécessaires.

Cet aspect est majeur pour l'équité de ces politiques et ne doit surtout pas être négligé. Toute politique de logement se doit d'être sociale, et la transition énergétique ne doit pas laisser de côté les plus modestes, comme nous l'a rappelé la crise des Gilets jaunes.

L'Anah est le bon vecteur pour porter la politique de soutien à la rénovation énergétique à destination des plus modestes, car elle est bien implantée sur le territoire et bénéficie d'une solide expérience.

De plus, ses aides sont redistributives, contrairement au crédit d'impôt pour la transition énergétique et au taux réduit de TVA. Les ménages les plus modestes habitent souvent dans des logements moins bien isolés, ce qui augmente la pertinence du soutien à cette catégorie de population d'un point de vue économique et environnemental, au-delà de l'aspect social et équitable.

Proposition 4 : Améliorer et fiabiliser le diagnostic de performance énergétique

Cependant, cette action sur le volet financier n'est pas suffisante. Nous pensons qu'il est nécessaire d'agir sur le plan extra-financier. Prenons l'exemple de Madame Martin pour voir où se situent les problèmes concrets du processus de rénovation de son logement.

Madame Martin a acheté il y a peu un nouvel appartement. Elle a remarqué que ses charges de chauffage sont plutôt élevées : 1 500 euros par an (ce qui correspond à la moyenne nationale). Comme elle gagne bien sa vie, elle se dit qu'elle pourrait faire réaliser des travaux de rénovation énergétique dans son appartement.

Cependant, elle n'y connaît rien en bâtiment. Elle décide alors de consulter le diagnostic de performance énergétique fourni lors de l'achat de son appartement. Il a toutefois été réalisé il y a plusieurs années et l'ancien propriétaire a fait des travaux depuis. Elle décide donc d'appeler un diagnostiqueur. Celui-ci lui pose simplement des questions au téléphone et rend son verdict. Cette méthode ne lui inspire guère confiance, d'autant que sa voisine, qui occupe un appartement très similaire au sien, a vu son logement classé dans une catégorie différente !

Le diagnostic de performance énergétique est l'outil sur lequel se basent les politiques publiques de rénovation énergétique, et est la seule mesure de la performance énergétique des logements anciens du parc privé dont dispose la puissance publique. Cela lui donne une forte importance stratégique. Or, ces diagnostics n'offrent pas tous les mêmes garanties de fiabilité, d'autant plus qu'ils sont réalisés sur la base des factures d'énergie pour les logements les plus anciens, et via un questionnaire rempli par le professionnel pour les autres. Ils doivent pourtant servir de guide aux particuliers, les orienter sur les faiblesses de leur logement en matière de performance énergétique et les guider sur les travaux à réaliser en priorité.

Le gouvernement a décidé de s'attaquer à ce problème et a procédé, courant 2019, à une fiabilisation du diagnostic, grâce notamment à un réglage et une unification des méthodes de calcul et à des contrôles renforcés des diagnostiqueurs. Ces mesures vont dans le bon sens, il reste à s'assurer de l'efficacité réelle du futur contrôle des diagnostiqueurs. Nous pensons de plus que les pouvoirs publics doivent encore améliorer la méthode de calcul, qui devrait reposer sur une vraie mesure physique avant et après intervention, étape indispensable pour responsabiliser les professionnels aux résultats réels de leurs travaux.

Proposition 5 : Créer dans chaque région une plateforme permettant d'accomplir clef en main les démarches de rénovation en lieu et place des particuliers

Madame Martin souhaite alors savoir combien lui coûterait une rénovation énergétique de son appartement, quels travaux réaliser en priorité et combien elle peut espérer économiser sur sa facture de chauffage. Elle contacte divers artisans. Chacun essaie de la convaincre de réaliser les travaux correspondant à son cœur de métier et donc, à ce qu'il a à vendre. Aucun n'est capable de donner une estimation chiffrée de l'économie dont elle pourra bénéficier.

Elle souhaite également savoir à quelles aides elle a droit, et pour quel montant. Chaque artisan lui a parlé d'une aide différente. Après quelques recherches, elle entend parler du CITE, de l'éco-prêt à taux zéro, de TVA à 5,5 %, de CEE, d'aides de l'Anah. Elle trouve ce système complexe, d'autant que chaque aide doit être demandée à un interlocuteur différent et que les critères pour en bénéficier ne sont pas tous les mêmes.

Il est très difficile d'évaluer a priori le coût d'une rénovation, de même qu'il est très difficile de prévoir l'économie d'énergie qui sera réalisée. Il y a une forte asymétrie d'information entre les artisans et leurs clients, ce qui nuit à la confiance et donc freine les velléités de rénovation de certains ménages.

Pour améliorer cette confiance, il faut accompagner les ménages. Il s'agit d'avoir un tiers de confiance qui fasse la relation entre l'artisan et son client et qui conseille ce dernier. C'est là aussi le sens de la démarche poursuivie par le SPEE Picardie, qui joue en sus le rôle précieux d'interface entre les particuliers et les entreprises chargées de la rénovation, et d'accompagnateur pour les démarches administratives. Cette démarche bénéficie d'un taux de satisfaction élevé de la part de ses utilisateurs. Elle gagnerait à être reproduite dans chaque région, en l'adaptant aux spécificités locales (climatique, d'habitat...).

Proposition 6 : Permettre aux syndicats de copropriété de percevoir directement le CITE et rendre obligatoire l'individualisation des frais de chauffage

En suivant les recommandations du diagnostic de performance énergétique, et sur les conseils des artisans et de son entourage,

Madame Martin décide de faire remplacer sa chaudière (individuelle) et d'isoler les combles de l'immeuble (collectifs donc). L'isolation des combles est assez peu chère et serait une opération très rentable pour elle. La décision doit cependant être prise en assemblée générale de copropriété et les frais divisés entre tous les copropriétaires. Malheureusement pour elle, certains copropriétaires ont peu de moyens et ses voisins lui ont fait comprendre que son projet n'avait aucune chance d'être voté en assemblée générale. Tant pis, elle ne remplacera que sa chaudière.

Au 1^{er} janvier 2018, 44 % des Français habitent dans un logement collectif, majoritairement des immeubles en copropriété. Dans cette situation, le circuit décisionnel permettant de lancer des travaux profitant à tous est long et complexe.

La loi ALUR a rendu obligatoire, depuis 2017, la création d'un fonds commun de travaux dans les propriétés, ce qui doit inciter à la réalisation de travaux comme l'isolation ou le remplacement d'une chaudière collective. Cette mesure est, à notre avis, très positive, mais n'aura d'effets significatifs que sur le long terme.

Dans de nombreux immeubles, la répartition des frais de chauffage se fait en effet au prorata des quotes-parts de copropriété. Si un seul copropriétaire rénove son logement, l'économie de chauffage sera donc répartie entre tous les copropriétaires, ce qui réduit quasiment à néant l'intérêt financier qu'il a à effectuer des travaux d'efficacité énergétique. Les travaux préparatoires de la loi ELAN de 2018 visaient à rendre obligatoire l'individualisation des frais de chauffage et l'installation de compteurs individuels dans toutes les copropriétés. Cette disposition permettrait de réduire les phénomènes de type "passagers clandestins" en responsabilisant financièrement chaque copropriétaire sur sa consommation réelle.

Or, dans les faits, la seule obligation inscrite dans la loi est celle faite aux syndicats d'inscrire ce point à l'ordre du jour des assemblées générales de copropriété. Les copropriétaires peuvent alors voter contre, ce qui n'améliore en rien l'efficacité énergétique des logements ! Il faut rendre réellement obligatoire l'individualisation des frais de chauffage en modifiant la loi sur ce point.

Cependant, ces mesures ne seraient toujours pas suffisantes. En effet, le CITE, qui est souvent la subvention la plus importante pour les propriétaires, continue de devoir être demandé individuellement par chaque copropriétaire, même lorsque les travaux concernent l'ensemble de la copropriété. Parmi les aides principales, la TVA à 5,5 % est automatique et les aides de l'Anah sont conditionnées aux revenus du foyer. Les CEE et l'Éco-PTZ existent dans des versions adaptées aux copropriétés. Nous suggérons que les syndicats de copropriété puissent être autorisés à faire les démarches pour obtenir le CITE et le collecter. Cela rendrait le vote de travaux collectifs en assemblée générale plus aisé, car, en complément du fonds de travaux prévu dans la loi ALUR, les copropriétaires auraient des frais bien moindres à avancer.



Proposition 7 : Interdire la mise en location de passoires énergétiques à partir de 2025

Madame Martin parle de son projet à son frère, locataire dans un appartement très mal isolé. Il lui confie qu'il ne peut rien faire pour son propre appartement. En effet, son propriétaire n'a aucun intérêt personnel à faire rénover l'appartement, car il n'a aucune difficulté à le louer en l'état. De plus, dans cet immeuble, le chauffage est collectif et les charges sont réparties en fonction des quotes-parts de copropriété et non en fonction de la consommation, car l'assemblée générale a voté contre l'installation de compteurs de chauffage individuels.

Il est particulièrement difficile de résoudre le dilemme du propriétaire bailleur qui n'a que très peu d'intérêt à réaliser des travaux de performance énergétique dans un logement qu'il n'occupe pas. En effet, il ne bénéficierait pas des économies d'énergie et le marché locatif est souvent tellement tendu en France qu'il y a toujours une demande pour des logements, même mal isolés. Même si le bailleur peut louer un logement énergétiquement performant légèrement plus cher, la différence ne justifie généralement pas l'investissement sur un plan purement financier. De plus, le CITE n'est pas disponible pour les bailleurs. Or, les locataires ne font que très rarement des travaux à leurs frais dans leur logement, a fortiori de pareille importance.

Aujourd'hui, 23 % des Français sont locataires d'un logement du parc privé. Or, il est extrêmement difficile d'inciter les propriétaires à réaliser les travaux. Dans ce cas, la seule solution semble devoir être la contrainte. À défaut de proposer une solution extrême d'obligation légale de rénovation énergétique, nous faisons nôtre la proposition de la Fondation Abbé Pierre d'interdire la mise en location des passoires énergétiques (DPE classe énergie F et G). Cela consiste à obliger le propriétaire à rénover ou vendre le logement lors du changement de locataire.

Pour donner le temps aux propriétaires de réaliser les travaux, il faut toutefois prévoir une période de transition – cinq ans par exemple – entre l'annonce de cette obligation et son application effective. Des dispositifs dérogatoires doivent également être prévus pour les bailleurs modestes, qui sont cependant relativement peu nombreux (8 % des bailleurs de passoires énergétiques), ce qui ne remet donc pas en cause l'efficacité et l'équité de la mesure.

Cette mesure devrait être circonscrite à la seule mise en location, pour éviter que les locataires actuels ne se retrouvent sans solution de logement ; elle ne doit pas non plus se traduire en une interdiction de mise à la vente des passoires énergétiques, au risque de freiner les velléités de rénovation des nouveaux propriétaires potentiels. Cette mesure n'aurait pas d'effet négatif sur les possibilités de se loger. Notons également que l'efficacité de cette interdiction forte doit s'appuyer très largement sur le DPE, qui doit préalablement avoir été fiabilisé.

Nous pensons que ce type de mesure est politiquement soutenable, car elle n'atteint négativement que les propriétaires de logements mal isolés, qui peuvent difficilement soutenir qu'il leur faut continuer à louer des logements en piètre état.

Elle servirait également d'électrochoc pour faire entrer l'efficacité énergétique au premier plan du débat public et serait un fort marqueur politique en faveur de l'écologie et du climat, pour un coût en argent public nul.

Sept propositions pour un plan cohérent et ambitieux

Nous défendons donc ces sept propositions :

1. Faciliter l'accès des ménages au crédit pour la rénovation énergétique ;
2. Conditionner les aides publiques servies à l'efficacité réelle de la rénovation effectuée ;

3. Renforcer le budget du programme "Habiter Mieux" de l'Anah ;
4. Améliorer et fiabiliser le DPE ;
5. Créer dans chaque région une plateforme permettant d'accomplir clef en main les démarches de rénovation en lieu et place des particuliers ;
6. Permettre aux syndicats de copropriété de percevoir directement le CITE et rendre obligatoire l'individualisation des frais de chauffage ;
7. Interdire la mise en location de passoires énergétiques à partir de 2025.

Seule la troisième proposition a un coût pour les finances publiques, que nous estimons à un maximum d'environ 750 millions d'euros par an. Néanmoins, il s'agit d'un effort à destination des publics modestes, qui permet des gains énergétiques réels et immédiats et nous semble adapté au contexte actuel de crise sociale. De plus, la deuxième proposition permettrait de cibler beaucoup mieux les dépenses, et donc de compenser l'effort accru en faveur des plus modestes. Au final, nous ne dépenserions probablement pas moins, mais mieux. La dernière proposition aurait un impact politico-médiatique potentiellement élevé, qui nous semble opportun pour mettre à l'agenda politique l'efficacité énergétique des logements anciens. De plus, aucune proposition ne nécessite le déploiement d'un arsenal législatif complexe.

Aller plus loin en matière de rénovation énergétique du bâtiment ne sera possible que si la lutte contre le réchauffement climatique est effectivement érigée en priorité nationale, ce que nous appelons à traduire en actes concrets !

Simon Pirmet et Romain Roussel, ingénieurs des mines

NOTE

¹ Contribution au Service Public de l'Électricité.

² Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Électricité.

³ Le CIDD est devenu CITE en 2014, le taux de TVA réduit a été instauré en 2014, les fenêtres ont été enlevées puis réintroduites dans le champ du CITE lors de l'examen du PLF 2019...

⁴ Source : ADEME.

⁵ D'une part l'isolation de son logement sera inefficace, d'autre part, il n'aura plus droit aux aides fiscales. En effet, si l'isolation ne remplit pas les critères de qualité, le particulier devra refaire les travaux à ses frais, sans plus pouvoir bénéficier de nouveau de ces aides.

La Gazette de la société et des techniques

La Gazette de la société et des techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :

<http://www.annales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal mai 2019

La Gazette de la Société et des techniques

est éditée par les *Annales des mines*,
120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris
<http://www.annales.org/gazette.html>

Tél. : 01 42 79 40 84

mél : michel.berry@ecole.org

N° ISSN 1621-2231.

Directeur de la publication : François Valérian

Rédacteur en chef : Michel Berry

Illustrations : Véronique Deiss

Réalisation : PAO - SG - SEP 2 C

Impression : Graph'Imprim



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES