

# Propositions pour une politique de rénovation énergétique ambitieuse

Par **Andreas RÜDINGER**

Chercheur associé à l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) et consultant en politiques énergétiques

La rénovation énergétique des bâtiments constitue une priorité pour la décarbonation de l'économie française. En vue d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, le secteur du bâtiment doit réduire ses émissions de 50 % d'ici à 2030 et atteindre, en moyenne, le niveau de performance « Bâtiment basse consommation » (BBC) sur les trente prochaines années. Un défi colossal qui demande d'aligner l'ensemble des politiques publiques autour d'un double enjeu : une accélération sans précédent du rythme des rénovations énergétiques et une massification des rénovations performantes, un marché encore embryonnaire aujourd'hui.

Sur la base d'un travail collectif d'experts animé par l'IDDRI depuis 2020, nous proposons dans cet article quelques orientations clés pour élaborer une stratégie de rénovation ambitieuse, en partant de deux controverses structurantes : la priorité donnée à la décarbonation par rapport aux rénovations performantes ; et la controverse sur l'économie des rénovations énergétiques.

## Des objectifs multiples et très ambitieux

Les politiques de rénovation énergétique se structurent autour de multiples objectifs pour la plupart très ambitieux, qui sont déclinés dans le plan de rénovation énergétique (MTES, 2018). Parmi les principaux, on peut notamment citer les objectifs évoqués ci-après.

### Atteindre la neutralité carbone

L'atteinte de la neutralité carbone par l'ensemble de l'économie française d'ici à 2050 induit une décarbonation complète du secteur des bâtiments, avec un point de passage à - 50 % d'émissions GES (par rapport à 1990) d'ici à 2030.

### Réduire de 50 % la consommation d'énergie finale nationale

L'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'énergie finale nationale entre 2012 et 2050 se décline sous la forme d'un objectif de rénovation de l'ensemble du parc de bâtiments pour l'amener au niveau Bâtiment basse consommation (BBC) d'ici à 2050 et d'un objectif de réduction de la consommation d'énergie finale consommée dans le parc tertiaire d'au moins 60 % entre 2010 et 2050.

### Rénover énergétiquement 500 000 logements par an

L'objectif ici est donc de rénover énergétiquement 500 000 logements par an, dont au moins la moitié serait occupée par des ménages aux revenus modestes (150 000 rénovations annuelles pour les propriétaires modestes et 100 000 rénovations annuelles dans le logement social), avec un point de passage identifié dans la SNBC visant à accélérer la dynamique pour atteindre 370 000 « équivalents rénovations complètes » par an d'ici à 2022 et 700 000 entre 2030 et 2050.

### Rénover toutes les passoires thermiques du parc résidentiel privé

La rénovation, d'ici à 2025, de toutes les passoires thermiques du parc résidentiel privé s'inscrit en lien avec l'objectif déclaré du gouvernement d'éradiquer sur dix ans la précarité énergétique dans le logement.

Face à la myriade d'objectifs chiffrés ayant trait au secteur du bâtiment, on peut néanmoins s'étonner de **l'absence d'un objectif chiffré en matière de lutte contre la précarité énergétique**, un enjeu qui revient pourtant au premier plan avec la crise des prix des énergies que connaît l'Europe depuis septembre 2021 (Rüdinger, 2021).

Pourtant, comme observé dans le récent rapport d'information de l'Assemblée nationale, « nous ne manquons pas d'objectifs qui traduisent la prise de conscience de l'importance d'une politique ambitieuse de rénovation énergétique des bâtiments. Cependant, dans les faits, nous ne sommes encore qu'au début du processus de rénovation » (Descoeur et Meynier-Millefert, 2021, p. 12).

## Un suivi de la mise en œuvre qui reste complexe

Avant même de pouvoir dresser un état des lieux de l'efficacité des politiques déployées, un premier constat s'impose à la lecture de l'ensemble des rapports d'information et d'évaluation des politiques de rénovation énergétique : **on manque encore cruellement de données et d'outils précis pour mieux suivre et analyser la mise en œuvre des politiques de rénovation énergétique ainsi que l'atteinte des objectifs fixés** (Descoeur et Meynier-Millefert, 2021, p. 33 ; HCC, 2020, p. 63 ; Rüdinger *et al.*, 2018, p. 20). Ou comme le notait un rapport du CESE en 2018 : « L'objectif de 500 000 logements rénovés par an semble cependant loin d'être atteint, mais il est surprenant de constater à quel point on manque d'informations précises et actualisées à ce sujet » (CESE, 2018, p. 36).

S'inscrivant dans une nouvelle lignée d'observatoires sur le bâtiment<sup>(1)</sup>, l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), dont les premiers travaux ont été publiés en septembre 2020, devrait à terme permettre d'améliorer ce suivi, à condition de pouvoir compter sur les ressources adéquates.

Mais il ne pourra répondre à lui seul à l'enjeu de l'insuffisance des données concernant, notamment, les gains de performance réels des rénovations, une illustration directe de l'une des faiblesses des principaux dispositifs d'aide actuels : l'absence d'exigence concernant le niveau de performance à atteindre après travaux et, par voie de conséquence, l'absence de contrôle de la qualité de la réalisation de ceux-ci.

## La nécessité d'un changement d'échelle pour atteindre les objectifs visés

Le rapport d'évaluation de 2020 du Haut Conseil pour le climat (HCC) est formel : afin d'atteindre les objectifs assignés au secteur des bâtiments dans le cadre de la stratégie nationale bas-carbone et de la programmation pluriannuelle de l'énergie, il faut accélérer le rythme de décarbonisation et de réduction des consommations d'énergie d'un facteur 3, par comparaison à la décennie précédente.

<sup>(1)</sup> Le rapport d'information de l'Assemblée nationale mentionne à ce titre : l'Observatoire des diagnostics de performance énergétique géré par l'Ademe, l'Observatoire des contrats de performance énergétique (CSTB, Ademe), l'observatoire BBC (Ademe, Efficergie), l'Observatoire national de la précarité énergétique et, désormais, l'ONRE.

Et il est important de noter que ce changement d'échelle ne signifie pas simplement de multiplier encore davantage les projets de rénovation énergétique, mais aussi et avant tout d'améliorer la qualité des travaux en massifiant les rénovations performantes (celles atteignant le niveau BBC-Rénovation), un marché encore embryonnaire aujourd'hui.

Selon le HCC, le rythme des rénovations performantes s'élève à environ 0,2 % par an aujourd'hui, là où il faudra atteindre 1 % à partir de 2022, et quasiment 2 % à partir de 2030 (HCC, 2020).

Selon l'édition 2021 du panorama des finances climat, atteindre ces objectifs exigerait jusqu'à 34 milliards d'euros d'investissements additionnels chaque année, spécifiquement fléchés vers les rénovations performantes (I4CE, 2021).

De même, les travaux de la Convention citoyenne pour le climat, confirmés par le HCC, évoquent une **multiplication des aides publiques d'un facteur 3 à 4 pour atteindre les objectifs en matière de volume de rénovations performantes**, et viser un reste à charge proche de zéro pour les ménages très modestes (CCC, 2020).

Sur le plan économique, cette massification des rénovations performantes pourrait également être porteuse de bénéfices très importants en matière d'emplois et de valeur ajoutée créée à l'échelle des territoires, comme l'illustrent les scénarios prospectifs élaborés en la matière (ADEME, 2021 ; Quirion, 2013 ; Rénovons, 2020).

## Comment expliquer ce retard ? Le poids des controverses politiques

De prime abord, la rénovation énergétique fait partie des sujets les plus consensuels de la politique énergétique. Or, une analyse plus détaillée des débats d'experts et des débats politiques révèle des tensions importantes dues à des controverses politiques non résolues, qui sont source de blocages politiques et empêchent une mise en œuvre à la hauteur des objectifs nationaux. Sans viser l'exhaustivité<sup>(2)</sup>, les sections qui suivent ont pour ambition de synthétiser deux controverses structurantes dans le contexte actuel, ainsi que d'esquisser quelques pistes pour les dépasser.

### La priorité doit-elle être accordée à la décarbonation ou aux rénovations performantes ?

La controverse la plus structurante dans le débat actuel concerne les objectifs de décarbonation et d'amélioration de la performance énergétique. Si ces deux objectifs présentent à l'évidence de fortes synergies,

<sup>(2)</sup> Parmi les autres controverses clés étudiées dans le cadre des travaux de la plateforme d'experts, on peut notamment citer celles sur : l'équilibre entre incitations et obligations ; la mise en œuvre des rénovations en une fois ou par étapes ; et les enjeux de structuration de l'offre de rénovation.

la priorité accordée à l'une ou à l'autre peut justifier des approches stratégiques fortement divergentes :

- en donnant la priorité à la décarbonation rapide à coût réduit, on privilégie le remplacement des équipements de chauffage et d'eau chaude et la décarbonation de l'énergie utilisée, principalement *via* l'électrification, en y associant éventuellement les travaux d'isolation portant sur l'enveloppe du bâtiment et qui s'avèrent les plus rentables d'un point de vue financier. Dans la perspective d'une primauté accordée à l'objectif de neutralité carbone, cette approche revient par conséquent à déplacer en grande partie la contrainte de décarbonation du secteur du bâtiment vers celui de la production d'énergie ;
- insister sur le besoin de massification des rénovations performantes conduit à combiner une forte réduction des besoins énergétiques (isolation de l'enveloppe) avec des équipements plus performants. Cette approche implique des investissements plus élevés dans la rénovation, qui seront compensés par des bénéfices plus importants sur différents plans : confort, santé, CO<sub>2</sub>, réduction de la facture énergétique, valeur verte, précarité énergétique, etc.

À première vue, cette controverse semble dépassée dans la stratégie nationale. En effet, le plan de rénovation énergétique des bâtiments de 2018 indique que : « Au-delà de l'enjeu de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la sobriété énergétique reste un objectif en tant que tel, car la consommation d'énergie, fut-elle décarbonée, a aussi un impact sur l'environnement (ressources, déchets) et un coût pour les ménages [...]. **L'objectif de rénovation de l'ensemble du parc de bâtiments [pour l'amener] au niveau Bâtiment basse consommation (BBC-Rénovation) d'ici à 2050 ne pourra qu'être confirmé, voire renforcé.** »

Cette controverse reste néanmoins bien présente dans les débats et la mise en œuvre des dispositifs politiques. Ainsi, la totalité des rapports d'évaluation récents mettent en avant le fait que **les dispositifs d'aides financières existants incitent les ménages à favoriser les gestes de travaux isolés au détriment des rénovations performantes** (Cour des comptes, 2021 ; Descoeur et Meynier-Millefert, 2021 ; HCC, 2020 ; Sichel, 2021)<sup>(3)</sup>.

En vue de dépasser cette controverse, il convient tout d'abord de noter que celle-ci renvoie à deux controverses politiques beaucoup plus larges : celle sur l'avenir du nucléaire et sur l'électrification des usages laquelle est considérée comme étant au cœur d'une potentielle stratégie de légitimation du premier ; et celle sur la valeur intrinsèque (et fortement divergente selon les observateurs) accordée à la sobriété et à la maîtrise de la demande énergétique dans la transition énergétique et climatique, dans son ensemble.

<sup>(3)</sup> À titre d'illustration, le rapport Flash de la Cour des comptes de septembre 2021 note que : « Le programme MaPrimeRénov' répond bien aux objectifs de massification de la rénovation énergétique (...) Toutefois, il s'est réalisé au prix d'une levée des exigences qualitatives relatives aux gains énergétiques » (p. 19).

On peut également noter que cette controverse s'exprime et peut être instruite au travers de deux controverses directement liées :

- en premier lieu, celle sur **les visions du parc de bâtiments à l'horizon 2050, telles qu'instruites par les analyses prospectives**, lesquelles permettent d'illustrer les conséquences et limites (potentiel technique et économique et risques de non-atteinte des objectifs de décarbonation) des choix d'allocation de la contrainte de décarbonation entre le secteur du bâtiment et celui de la production d'énergie. Avec un constat de plus en plus partagé : atteindre la neutralité carbone dans le secteur du bâtiment sans réaliser un effort massif de rénovation énergétique de l'ensemble du parc exigerait un recours massif aux puits de carbone, en principe déjà consacrés à d'autres secteurs plus difficiles à décarboner (l'agriculture et l'industrie, notamment) (ADEME, 2021 ; MTEs, 2016 ; NégaWatt, 2021 ; Pouget Consultants & Carbone 4, 2020 ; RTE, ADEME, 2021 ; Shift Project, 2021) ;
- en second lieu, celle sur les coûts et bénéfices de la rénovation énergétique en général et des rénovations performantes en particulier, qui sera traitée dans la section suivante.

### La controverse sur l'économie des rénovations performantes

On peut noter que l'argument de la faisabilité technique d'une stratégie de massification des rénovations énergétiques performantes n'est que rarement invoqué. À l'inverse, une partie des observateurs doutent de son intérêt économique pour la collectivité et les ménages concernés, tandis que d'autres estiment qu'il s'agit de l'approche la plus optimale pour atteindre l'ensemble des objectifs climatiques, énergétiques et sociaux.

Cette controverse est régulièrement alimentée par la publication de nouvelles analyses économiques aux résultats souvent antagonistes. Mais, dans ce débat, on oublie trop souvent de s'intéresser aux hypothèses et méthodes sous-jacentes qui peuvent expliquer en grande partie ces divergences, comme :

- la définition – très fluctuante – des rénovations performantes considérées ;
- la finalité de l'analyse, qui peut s'intéresser au bilan pour le ménage, pour la collectivité dans son ensemble ou à un mélange des deux (les aides publiques servant généralement à aligner les intérêts privés avec l'intérêt général) ;
- les périmètres des coûts et des bénéfices pris en compte, avec des résultats très variables selon que l'on tient compte du seul surcoût induit par les travaux liés à la performance énergétique, du coût global des travaux, du gain sur la facture énergétique ou également des bénéfices en matière de confort, de santé, d'activité économique... ;
- les hypothèses formulées (le plus souvent à « dire d'experts » en l'absence de données suffisantes sur le marché des rénovations performantes) en ce qui concerne non seulement les coûts moyens de différents types de rénovation, mais également la

prise en compte d'un éventuel effet rebond, le taux d'actualisation appliqué ou encore l'évolution des prix des énergies.

Face à cette multitude de facteurs, deux pistes peuvent permettre de dépasser cette controverse :

- en premier lieu, la mise en place de bonnes pratiques pour harmoniser et rendre plus transparents les choix méthodologiques (et leurs limites) opérés par de futures analyses économiques sur la rénovation ;
- en second lieu, en considérant le besoin de dépasser l'analyse de la seule rentabilité financière pour s'intéresser plus largement aux conditions de viabilité économique des rénovations énergétiques performantes pour les ménages, telles qu'exposées dans la section suivante.

### Comment garantir la viabilité économique des rénovations performantes ?

Les enquêtes portant sur les facteurs déclencheurs des projets de rénovation tendent à démontrer que les gains de confort jouent un rôle plus important que la réduction de la facture énergétique (ADEME, 2017), nuanciant de fait l'importance de la rentabilité financière directe, sans pour autant discréditer l'importance des facteurs économiques.

Partant de ce constat, on peut tenter d'esquisser une vision multicritères du concept de viabilité économique, s'articulant autour de trois notions clés.

#### La solvabilité

Les projets de rénovation énergétique ne doivent pas grever les revenus des ménages (idéalement en respectant l'équilibre en trésorerie, avant et après travaux) et ne pas les exposer au risque de surendettement, ce qui implique notamment une réflexion particulière sur la notion du reste à charge et les dispositifs de tiers-financement.

#### La rentabilité

Les ménages doivent retirer des bénéfices tangibles des travaux réalisés, que ce soit sous la forme d'économies sur leurs factures, de gains de confort, de valeur verte ou de réalisation d'un chez soi, qui justifient les coûts des travaux (Sichel, 2021).

#### La sécurité

Considérant la faible maturité du marché des rénovations performantes et l'importance et la durée des investissements à consentir, il faut mettre en place des mécanismes de mutualisation des risques et de garantie de qualité permettant de limiter l'exposition au risque pour les ménages décisionnaires (Dorémi et NégaWatt, 2021 ; France Stratégie, 2020 ; PUCA, 2020).

## Conclusion : quelques pistes pour une politique de rénovation plus ambitieuse

Partant de l'état des lieux des politiques et de l'analyse des principales controverses politiques, plusieurs orientations pour une politique de rénovation plus

ambitieuse peuvent être formulées :

- en ce qui concerne le besoin de changer d'échelle, l'effort à réaliser doit être résolument orienté vers les rénovations énergétiques performantes, qui restent un marché de niche en dépit de leur importance pour atteindre les objectifs nationaux ;
- en lien avec ce premier point, l'ensemble des rapports d'évaluation récents pointent vers la nécessité d'un alignement progressif mais déterminé des dispositifs d'aides publiques avec cette notion de performance, en considérant ses différentes dimensions (performances énergétique, climatique, sociale, économique...)
- cette restructuration des dispositifs doit également intégrer les conditions permettant d'assurer la viabilité économique, en mettant en place notamment des mécanismes de mutualisation des risques et de financement permettant d'ériger la rénovation performante comme une nouvelle « norme sociale » pour les ménages et l'ensemble de l'écosystème du marché immobilier.

S'agissant d'une restructuration fondamentale des politiques de rénovation énergétique qui ne peut pas être mise en œuvre du jour au lendemain, l'élaboration d'une feuille de route stratégique, permettant de donner une visibilité sur les évolutions envisagées à un horizon de dix à quinze ans, semble indispensable pour renforcer la crédibilité des nouvelles orientations qui seront prises et permettre à tous les acteurs de les anticiper.

Ce sera là tout l'enjeu de la nouvelle « feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments » qui devra être élaborée dans le cadre de la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

## Bibliographie

ADEME (2017), « Travaux de rénovation énergétique des maisons individuelles – Enquête TREMI – Campagne 2017 », <https://bibliothèque.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/1666-travaux-de-renovation-energetique-des-maisons-individuelles-enquete-tremi-9791029710223.html>

ADEME (2021), *Transition(s) 2050 : choisir maintenant. Agir pour le climat.*

CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT (2020), « Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat », rapport complet.

CESE (2018), *Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.*

COUR DES COMPTES (2021), « Le déploiement par l'ANAH du dispositif "MaPrimeRénov" : premiers enseignements », audit flash.

DESCOEUR V. & MEYNIER-MILLEFERT M. (2021), « Rapport d'information de la mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments » (n°3871), Assemblée nationale.

DORÉMI & NÉGAWATT (2021), *Vers une offre universelle de financement (OUF). Des solutions adaptées à chacun pour financer la rénovation performante des maisons.*

FRANCE STRATÉGIE (2020), *Accroître l'investissement dans la rénovation énergétique des logements du parc privé.*

HCC (2020), *Rénover mieux. Leçons d'Europe.* Haut Conseil pour le climat.

I4CE (2021), *Panorama des financements Climat – Édition 2021.*

MTES (2016), *Scénarios prospectifs Énergie-Climat-Air*, ministère de la Transition écologique et solidaire, décembre, <https://www.ecologie.gouv.fr/scenarios-prospectifs-energie-climat-air>

MTES (2018), *Plan rénovation énergétique des bâtiments*, ministère de la Transition écologique et solidaire, [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique\\_0.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique_0.pdf)

NÉGAWATT (2021), *La transition énergétique au cœur d'une transition sociétale. Synthèse du scénario négaWatt 2022*.

POUGET CONSULTANTS & CARBONE 4 (2020), *Neutralité et logements : à quelles conditions le secteur résidentiel peut-il atteindre la neutralité carbone telle que définie dans la SNBC ?*

PUCA (2020), *Innover dans la rénovation énergétique des logements privés. Rendre possible l'accès au prêt par un accompagnement technique du projet*, [http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_esco\\_web.pdf](http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_esco_web.pdf)

QUIRION P. (2013), *L'effet net sur l'emploi de la transition énergétique en France : une analyse input-output du scénario négaWatt*, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00866447/document>

RÉNOVONS (2020), « Scénario Rénovons 2020 – France. Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques en 10 ans », [http://renovons.org/IMG/pdf/sce\\_nario\\_re\\_novons\\_2020\\_vf.pdf](http://renovons.org/IMG/pdf/sce_nario_re_novons_2020_vf.pdf)

RTE & ADEME (2021), *Réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, impact sur le système électrique : quelle contribution du chauffage dans les bâtiments à l'horizon 2035 ?*

RÜDINGER A. (2021), *Hausse des prix des énergies en Europe : quelles évolutions ? Quelles explications ? Et quelles conséquences pour les consommateurs et les politiques de transition écologique ?*, Note IDDRI, <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Autre%20Publication/202110-Note%20prix%20e%CC%81nergies.pdf>

RÜDINGER A., AUBERT P.-M., SCHWOOB M.-H., SAJJOT M., BERGHMANS N. & VALLEJO L. (2018), *Évaluation de l'état d'avancement de la transition bas-carbone en France*, étude n°12/18, IDDRI.

SHIFT PROJECT (2021), « Habiter dans une société bas-carbone », rapport publié dans le cadre du plan de transformation de l'économie française, <https://theshiftproject.org/article/rapport-final-habiter-dans-une-societe-bas-carbone-7-octobre-2021/>

SICHEL O. (2021), « Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés », Caisse des dépôts/Banque des territoires.