

La rénovation énergétique des bâtiments, une politique publique prioritaire en pleine évolution

Par Anne-Lise DELORON ROCARD et Florent MARTIN
Ministère de la Transition écologique

La rénovation énergétique des bâtiments est désormais considérée par tous – gouvernements successeurs, élus, forces économiques et citoyens – comme une politique importante, voire prioritaire. Cette politique, fruit d'années d'expérience, bénéficie d'un pilotage désormais structuré et repose sur une approche résolument tournée vers les résultats et la qualité de service.

La montée en puissance des enjeux écologiques et environnementaux a incontestablement facilité la prise de conscience de la société face à la nécessité d'une réponse aux effets du changement climatique. Le constat est désormais connu de tous les observateurs avisés, des élus et d'un nombre croissant de concitoyens : le secteur du bâtiment est le secteur économique le plus énergivore et le deuxième secteur le plus émetteur de gaz à effet de serre. Aussi, pour atteindre les objectifs et les engagements en matière de lutte contre le changement climatique, la nécessité d'agir sur le secteur du bâtiment ne fait pas débat. Certains diront même que pour réussir, nous ne pouvons plus occuper nos locaux d'activité ou habiter nos logements comme nous le faisons avant. Mais comme la société ne se réforme pas par décret Croizier, il aura fallu plus d'une dizaine d'années de politiques publiques intensément fléchées vers la rénovation énergétique des bâtiments pour inscrire dans la durée cette action et ses investissements dédiés, et ce en dépit des aléas politiques.

Pour rappel, cette action se mène de manière simultanée sur le secteur du neuf et de la rénovation-exploitation. En matière de construction neuve, il s'agit de renforcer progressivement les réglementations successives ; en la matière, la réglementation environnementale (RE 2020), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022, permet ce nouveau saut qualitatif. Elle devrait être rapidement suivie par un futur label préfigurateur de la prochaine étape, dont l'élaboration est portée par les principales associations du secteur pour continuer de structurer un chemin vert.

Mais le faible rythme de renouvellement du parc impose que l'essentiel de l'action de lutte contre le changement climatique porte sur la dynamique de rénovation du parc, qu'il s'agisse du parc résidentiel comme du parc tertiaire. C'est pourquoi lois et dispositifs divers se

sont succédé sur ce champ de la rénovation, laissant cependant entrevoir, jusqu'à encore très récemment, de faibles résultats tangibles de ces actions pourtant résolues.

Piloter, structurer et mesurer : de nouvelles dimensions pour une politique prioritaire

Au lendemain de l'été 2019, une nouvelle impulsion est donnée par les ministres alors en charge des portefeuilles Logement et Rénovation énergétique au sein du ministère de la Transition écologique (respectivement Julien Denormandie et Emmanuelle Wargon) et qui se partagent la responsabilité de la politique publique de rénovation des bâtiments. Ils ont ainsi souhaité la création d'une cellule de coordination interministérielle qui, placée sous leur cotutelle, est chargée du plan de rénovation énergétique des bâtiments. Historiquement, cette politique publique est partagée entre les dynamiques propres à la politique du logement et celles spécifiques au développement de l'écologie, et à travers elles l'intervention d'administrations et d'agences différentes. Avec la création de cette mission interministérielle, il s'agit de structurer la politique de rénovation « en mode projet » et de favoriser les interactions au sein des différentes administrations et entités au plan national comme local.

Au niveau de la société, sous l'effet d'enjeux grandissants, notamment le poids de la facture énergétique (transports et chauffage) dans le budget des ménages, la rénovation, spécialement des logements, s'impose progressivement comme une politique publique particulièrement « signalée ». Dès lors, sa conduite et son organisation doivent s'adapter en conséquence. Une nouvelle manière de conduire, en interne à la sphère

publique, les actions de rénovation doit être imaginée. Il s'agit de fluidifier les interactions entre les entités, de penser davantage la pédagogie des actions de politique publique et de réussir sur le « dernier kilomètre ». Enfin, la mission de coordination interministérielle a également vocation à impulser des initiatives là où l'action est encore peu structurée : la lutte contre la fraude et l'accompagnement de la filière du bâtiment n'en sont que deux exemples.

Au-delà de son orchestration, il a fallu structurer le suivi de cette politique en donnant corps à un nouvel organe, l'Observatoire national de la rénovation énergétique des bâtiments. Impulsé en 2019 et pleinement opérationnel depuis le printemps 2021, l'observatoire est rattaché au Commissariat général au développement durable, au sein du ministère de la Transition écologique⁽¹⁾, et a pour mission d'améliorer la connaissance de la dynamique de rénovation de l'ensemble des bâtiments résidentiels et tertiaires. Il produit des données statistiques et des analyses visant à : caractériser l'état du parc de logements au regard des classes de consommation énergétique ; analyser l'évolution des consommations d'énergie (effectives et conventionnelles) des bâtiments ; suivre la dynamique de la rénovation et ses caractéristiques (types de travaux, logements et ménages concernés, économies d'énergie associées) ; ou encore suivre les dispositifs de soutien public à la rénovation et étudier leur efficacité. Deux études structurantes ont déjà été publiées. La première porte sur l'état énergétique du parc de logements au 1^{er} janvier 2018⁽²⁾ (sur la base des « anciens DPE ») : au total, sur les 29 millions de résidences principales existant au 1^{er} janvier 2018, environ 1,9 million de logements (6,6 % du parc) seraient peu énergivores (étiquettes A et B du DPE). À l'opposé, environ 4,8 millions de logements (soit près de 17 % du parc) seraient très énergivores (étiquettes F et G du DPE, regroupant les logements qualifiés de « passoires thermiques »). Une deuxième étude procédant à une analyse et à un bilan des aides à la rénovation des logements octroyées entre 2016 et 2019 est venue montrer l'efficacité croissante des dispositifs incitatifs et comptabiliser le nombre des rénovations réalisées, tous dispositifs confondus. On dénombrait ainsi, en 2019, 2,1 millions de rénovations de logements. Ces analyses ont vocation à se poursuivre dans la durée.

Par ailleurs, le suivi de la politique de rénovation énergétique, et plus spécialement du déploiement de MaPrimeRénov', principale aide à la rénovation énergétique des logements privés, est assuré dans le cadre du Baromètre de l'action publique⁽³⁾, qui s'intéresse aux quelques dizaines de politiques publiques prioritaires de l'action gouvernementale. La rénovation a donc été érigée en « objet politique », suivi à différents titres et au sein des plus hautes instances.

⁽¹⁾ <https://www.ecologie.gouv.fr/observatoire-national-renovation-energetique>

⁽²⁾ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/le-parc-de-logements-par-classe-de-consommation-energetique>

⁽³⁾ <https://www.gouvernement.fr/les-actions-du-gouvernement/resultats?path=/accelerer-renovation-energetique>

Cette nouvelle organisation de l'action publique est venue en appui d'une implication résolue du politique et a ainsi imposé progressivement la rénovation énergétique des bâtiments comme une politique publique prioritaire, source d'emplois non délocalisables et porteuse de sens pour l'avenir. Enfin, les financements conséquents, tant européens que nationaux, mobilisés pour favoriser la relance économique en sortie de crise sanitaire témoignent de cette importance. Le « Green Deal » européen vise expressément la rénovation énergétique des bâtiments comme un secteur d'investissement au sortir de cette crise et, de son côté, le plan France Relance consacre 6,7 milliards à la rénovation énergétique des bâtiments, dont 4 milliards consacrés à la rénovation des bâtiments publics.

Un changement de paradigme pour la rénovation de l'habitat privé

Si la rénovation des locaux d'activité publics et privés fait l'objet d'actions multiples (échéances réglementaires avec le dispositif Éco-énergie Tertiaire, l'accompagnement des collectivités locales, les stimuli que représentent les compétitions jouant sur les comportements) et de larges financements, c'est dans le champ de la rénovation de l'habitat privé que le changement de stratégie est le plus significatif.

La rénovation de l'habitat privé est marquée par une réorientation très nette : la remise au cœur des préoccupations de l'intérêt de l'opération de rénovation du point de vue de l'utilisateur et des bénéficiaires qu'il peut en retirer. Ce qui conduit alors à :

- un parcours de rénovation adapté et renforcé pour les ménages avec le soutien accru aux espaces conseils qui portent le service public de la rénovation (un programme financé à hauteur de 200 millions sous forme de certificats d'économies d'énergie et cofinancé et coporté par les collectivités locales) ;
- des aides plus simples, plus justes et plus efficaces à travers la création de MaPrimeRénov' à la place du crédit d'impôt préexistant. Elle permet une disponibilité rapide de l'aide, son ouverture à tous les propriétaires occupants, aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriétés, ce qui en fait une aide adaptée aux spécificités des travaux en copropriété ;
- des outils d'information fiabilisés comme le nouveau DPE corrigé au 1^{er} octobre dernier, dont la conception a fait l'objet d'interaction avec les consommateurs. Ce nouvel outil, au-delà d'être plus robuste et plus conforme à la réalité des logements, se veut aussi plus pédagogique, et donc plus facilement appropriable par les ménages.

Cette approche visant à mettre l'utilisateur au cœur du dispositif a également conduit à analyser en profondeur le parcours de rénovation des ménages, à analyser les leviers d'action et les facteurs irritants susceptibles d'être rencontrés tout au long du chemin de rénovation (multiplicité des acteurs et des interlocuteurs institutionnels, difficultés dans le suivi des dossiers, approche multi-factorielle du logement).

Elle a par ailleurs donné naissance à un nouveau service public de la rénovation de l'habitat, France Rénov', un service public porté par l'Agence nationale de l'habitat (l'Anah) et embrassant toutes les composantes de l'habitat, et non plus la seule dimension énergétique, car le logement est avant tout la clé pour entrer dans ce parcours. Cette étape marque l'amorce d'un véritable changement de paradigme, où l'ensemble des aides et des interventions relatives au logement peuvent être désormais coordonnées.

Une structuration complexe, mais nécessaire de la filière

Le marché de la rénovation énergétique des logements était estimé à plus de 30 milliards d'euros en 2019⁽⁴⁾. La filière évaluée, de son côté, l'ensemble du marché de l'entretien-amélioration, dans le résidentiel et le tertiaire, à 73 milliards d'euros. En comparaison, la construction neuve est estimée à 52 milliards d'euros. Le bâtiment, fort de ses 410 000 entreprises, consacre plus de 210 000 emplois (ETP) à la rénovation énergétique des logements.

Malgré ces chiffres conséquents et une main-d'œuvre déjà largement mobilisée, la structuration de la filière de la rénovation énergétique devient un sujet de premier ordre face à des politiques de stimulation de la demande qui se stabilisent à un haut niveau.

Cette structuration passe d'abord par un besoin de recrutement massif, car le secteur de la construction connaît des tensions fortes en matière de recrutement qui sont croissantes depuis 2016. En 2021, 63 % des projets de recrutements du secteur de la construction sont jugés difficiles à satisfaire (contre 45 % tous secteurs confondus), un niveau équivalent à 2018, donc bien avant la crise sanitaire⁽⁵⁾.

Au-delà du simple enjeu quantitatif, c'est également une montée en compétence et en productivité qui est attendue dans toute la filière. En France, la productivité du secteur de la construction a chuté de plus de 20 % au cours des vingt dernières années⁽⁶⁾. En parallèle, les exigences en matière de qualité du bâti ont crû, se concrétisant à la fois dans les aspirations des Français⁽⁷⁾ et dans les réglementations applicables au secteur (réglementation environnementale, normes sur les produits, filière du recyclage). C'est donc une

évolution profonde du secteur qui est nécessaire au cours des prochaines années pour faire face aux enjeux des rénovations performantes.

Les pouvoirs publics ont évidemment un rôle majeur à jouer auprès des acteurs de la filière pour faciliter ces évolutions. Les difficultés de recrutement sont d'abord liées à la structuration même du secteur : 98 % des entreprises du bâtiment ont moins de 20 salariés. Ces petites entreprises font remonter des difficultés liées à la gestion interne des ressources humaines (seules 7 % des entreprises du bâtiment sont dotées d'un service RH)⁽⁸⁾ et au non-recours à des ressources externes : 57 % déclarent ne jamais faire appel à une ressource externe (Pôle emploi, agences d'intérim, CFA...). Cependant, les projets de recrutements déclarés par ces dernières ont été multipliés par deux depuis 2017⁽⁹⁾, signe d'une réelle volonté qui doit être accompagnée.

C'est pourquoi, en 2021, les principales fédérations du secteur du bâtiment ont signé un partenariat avec Pôle emploi. La transition écologique constitue en effet un enjeu majeur du plan d'investissement dans les compétences, qui vise à former deux millions de demandeurs d'emplois supplémentaires sur l'ensemble du présent quinquennat (2018-2022). L'État investit ainsi massivement dans la formation tournée vers ces métiers et ces compétences devenues stratégiques. Une attention spécifique est portée aux besoins de la transition énergétique des bâtiments, qui constitue un des axes forts du plan France Relance. Ainsi, les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) de dix régions sur les treize existantes en France métropolitaine mentionnent explicitement la rénovation énergétique des bâtiments.

Les demandeurs d'emplois sont une des cibles de la campagne de communication lancée par les pouvoirs publics en 2022, laquelle vise à casser les clichés négatifs sur le secteur du bâtiment. Dans les différents scénarios prospectifs qui intègrent les objectifs climatiques (stratégie nationale bas-carbone⁽¹⁰⁾, scénario négaWatt⁽¹¹⁾, plan de transformation de l'économie française (PTEF) du Shift Project⁽¹²⁾), la rénovation énergétique doit profiter d'un apport de main-d'œuvre en provenance de secteurs qui se contractent, comme l'aviation ou l'automobile. Or, ces secteurs, bien plus industrialisés, pourront ainsi pourvoir le bâtiment en talents qui favoriseront les transformations dans ce secteur.

⁽⁴⁾ ADEME, IN NUMERI (2021), *Marchés et emplois concourant à la transition énergétique dans le secteur du bâtiment résidentiel – Situation 2017-2019, perspective 2020 et objectifs 2023*, https://librairie.ademe.fr/cadic/5799/marches-emplois-batiment-residentiel_2021.pdf

⁽⁵⁾ PÔLE EMPLOI (2021), « Enquête Besoin de main-d'œuvre », <https://statistiques.pole-emploi.org/bmo/static/sectfich>

⁽⁶⁾ OCDE (2022), *Productivité et CUM par principales activités économiques (CITI Rev.4) – 1995 à 2020*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&DataSetCode=PDBI_14#

⁽⁷⁾ KANTAR pour FFB, CGI, SMABTP (2020), *Attentes et attitudes des Français à l'égard de leur logement*, https://www.lesconstructeursamenageurs.com/media/cp_16092020_etude_kantar_attentes_logement.pdf

⁽⁸⁾ Observatoire des métiers du BTP (2021), *Les pratiques de recrutement dans le bâtiment et les travaux publics*, <https://www.metiers-btp.fr/secteur-btp/publication/les-pratiques-de-recrutement-2>

⁽⁹⁾ PÔLE EMPLOI (2021), « Enquête Besoin de main-d'œuvre ».

⁽¹⁰⁾ Ministère de la Transition écologique et solidaire (2020), *Stratégie nationale bas-carbone*, p. 90, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25_MTES_SNBC2.pdf

⁽¹¹⁾ NÉGAWATT (2022), *Scénario 2022*, <https://negawatt.org/Scenario-negaWatt-2022#ressources>

⁽¹²⁾ The Shift Project (2021), *L'Emploi : moteur de la transformation bas-carbone*, pp. 61-80, <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2022/01/TSP-PTEF-Emploi-moteur-transformation-bas-carbone-RF-V5-2.pdf>

La communication s'étend également aux jeunes, qui constituent le vivier de talents nécessaires pour assurer le futur de la construction. À travers les messages diffusés *via* les influenceurs et la production de médias numériques, l'État va chercher les jeunes sur leur terrain pour leur montrer tout le potentiel du secteur et déconstruire l'image négative des métiers du bâtiment. En parallèle, des travaux sont lancés portant sur les modalités de mise en œuvre de formations innovantes, impulsées par les contraintes de la crise sanitaire et la volonté des acteurs du secteur de se former en limitant les contraintes. Enfin, à travers le soutien à l'innovation, *via* les programmes d'investissements d'avenir (PIA), les programmes des certificats d'économies d'énergie (CEE) ou le plan France 2030, l'État montre l'exemple et apporte son plein soutien à l'évolution de toute une filière essentielle à la transition écologique.

Conclusion

La politique française de rénovation énergétique se déploie ainsi de manière systémique et globale, gage de son efficacité et de sa capacité à imprégner progressivement l'esprit des Français, des élus et des forces économiques. Grâce à cet ancrage profond, on peut observer une efficacité croissante des actions menées tant sur le plan économique qu'écologique.