

Projet de loi de finances 2020 et aides à la rénovation

Propositions d'aménagement du CITE et de l'Eco-PTZ en faveur des rénovations complètes et performantes

Synthèse

La Loi de transition énergétique pour une croissance verte du 17 août 2015 entérine **un objectif de rénovation du parc bâti selon les normes « bâtiment basse consommation » ou assimilées d'ici 2050**. Pour s'assurer de l'atteinte de cet objectif, l'Etat doit faciliter les méthodes de rénovation permettant d'aboutir à la performance globale du bâtiment, c'est-à-dire construites sur une vision d'ensemble des travaux avant de les lancer, une coordination dans leur mise en œuvre et un suivi qualité pendant et après travaux.

Aujourd'hui les politiques publiques favorisent la rénovation « par morceaux » (ou « par étapes »), jugée plus simple et plus abordable. En réalité cette démarche ne permet jamais d'atteindre le niveau de performance requis (BBC). Pire, elle s'avère au final plus coûteuse que la rénovation complète et performante, peut entraîner des pathologies dans le bâtiment, et induit des choix techniques qui s'avèrent inopérants à l'usage. **Il est donc urgent et nécessaire de recentrer les aides de l'Etat vers les rénovations réellement performantes**, simplifiant au passage le millefeuille d'aides disparates qui existent aujourd'hui à différents niveaux (Etat et ses agences, CEE, Régions, Collectivités locales, etc).

La rentabilité des investissements engagés dans les travaux de rénovation est assurée par la très forte réduction des besoins de chauffage, et donc des économies de factures générées. Par l'effondrement des consommations énergétiques qu'elles permettent, les rénovations complètes et performantes représentent **l'unique outil de sortie durable de la précarité énergétique**.

L'Association négaWatt formule en ce sens deux propositions de mesures prioritaires qui pourraient être portées dans le cadre du PLF2020 :

- **Dans le cadre de la refonte du CITE et de son évolution en prime, réintégrer une ligne CITE dédiée aux rénovations complètes et performantes et la rendre accessible à tous les déciles.**
- **Créer à titre expérimental un aménagement de l'éco-prêt à taux zéro pour les rénovations énergétiques atteignant le niveau de performance « bâtiment basse consommation » ou assimilées.**

Constat : des rénovations « par morceaux » peu satisfaisantes

Avec l'adoption récente de la loi énergie-climat, le gouvernement et la majorité se sont engagés à porter la réduction de la consommation primaire d'énergies fossiles de -30% à -40% en 2030. Ce texte a également permis de réaffirmer deux objectifs fixés dans la loi de transition énergétique en matière de rénovation : avoir rénové d'ici 2025 l'ensemble des passoires énergétiques, et disposer d'ici 2050 d'un parc bâti entièrement rénové au niveau « bâtiment basse consommation » ou assimilé. Ces engagements appellent à une action forte et crédible en matière de rénovation des logements.

Aujourd'hui, l'ensemble des aides d'Etat à la rénovation est tourné vers des rénovations dites « par morceaux » : on incite les ménages à réaliser un ou quelques gestes de travaux, sans vision globale de la performance du logement.

Des rénovations peu efficaces pour lutter contre la précarité énergétique

Les rénovations « par morceaux » conduisent à des gains limités en matière d'efficacité énergétique (moins de 35% d'économies de chauffage la plupart du temps), ce qui ne permet pas aux ménages en situation de précarité énergétique d'en sortir durablement : une hausse des prix de l'énergie peut en quelques années leur faire retrouver le niveau de facture énergétique d'avant travaux.

Des travaux peu judicieux

Du fait de l'absence de coordination entre les gestes de travaux, **la rénovation « par morceaux » engendre :**

- **des risques de pathologies** (par exemple moisissures et/ou mauvaise qualité de l'air due à un renouvellement de fenêtres sans traitement de la question de la ventilation)
- **des choix techniques qui s'avèrent non judicieux** une fois l'étape suivante réalisée (chaudière qui devient surdimensionnée et va donc consommer davantage)
- **des coûts supplémentaires** sur un parcours de travaux (multiplication des chantiers, actions de rectification ou correction, etc.).

Des engagements non respectés

Les rénovations par morceaux ne permettent pas d'atteindre, ni aujourd'hui ni au terme d'un parcours s'échelonnant sur plusieurs années, **l'objectif de performance « BBC ou assimilé » pourtant inscrit dans la loi¹** : un ménage qui aurait réalisé des premiers travaux lui permettant par exemple d'atteindre la classe C² ne fera jamais les derniers qui lui permettraient d'atteindre le niveau BBC. Ces derniers investissements ne seraient presque jamais amortis, du fait du surcoût engendré par la rénovation par étapes.

¹ Dans le cas des rénovations par morceaux, il est très complexe voire impossible d'assurer l'étanchéité à l'air du logement, les interfaces de l'enveloppe du bâtiment n'ayant pas été gérées de manière globale. Pour les rénovations limitées à l'atteinte d'un niveau de performance équivalent à un DPE C, il devient ensuite très coûteux d'atteindre la classe A ou B, d'autant plus que les ménages subissent une certaine fatigue physique liée à la multiplication des temps de travaux engendrée.

² Un logement en classe C peut consommer jusqu'à deux fois plus qu'un logement rénové BBC

Face à ces constats, la nécessité de rénovations complètes et performantes

Le plan national pour la rénovation énergétique présenté en avril 2018 par le gouvernement souligne la nécessité de soutenir le développement des rénovations dites « complètes et performantes ». Ces rénovations sont réalisées en une seule fois sur un délai de moins de 12 mois pour les maisons individuelles et 36 mois en copropriété, **et permettent d'atteindre directement le niveau « BBC rénovation ou assimilé »**. Elles conduisent en moyenne à une économie des besoins de chauffage de l'ordre de 75%³, tout en améliorant généralement la qualité de l'air intérieur.

Elles constituent en ce sens **un véritable outil de sortie durable de la précarité énergétique**. Elles ouvrent également **la voie à un nouveau modèle économique de la rénovation**. En premier lieu, la rentabilité des investissements engagés dans les travaux de rénovation est assurée par la très forte réduction des besoins de chauffage et les économies de factures générées. De surcroît, les logements rénovés au niveau BBC sont nettement revalorisés sur le marché de l'immobilier.

Comment ouvrir les aides existantes à la rénovation complète et performante ?

Aujourd'hui, **l'un des principaux freins à la massification des rénovations énergétiques performantes est lié à l'absence d'outil de financement dédié**. La complexité des aides existantes (Etat et ses agences, CEE, Régions, Collectivités locales, etc.) rend très difficile l'accès à l'ensemble des dispositifs, tous ayant leurs propres critères d'éligibilité et de performance, et leur lourdeur administrative. Il est donc urgent et nécessaire de faire émerger un **outil de financement pour les rénovations complètes et performantes**. Pour cela, l'Association négaWatt formule ici **deux propositions de mesures prioritaires** à porter dans le cadre du PLF 2020. Elles s'appuient sur le CITE « prime unifiée » et l'éco-PTZ, qui constituent des outils pertinents pour inciter les ménages à engager des travaux complets et aider les professionnels à massifier ce type d'offre.

³ Les dénominations courantes de "rénovations globales" ne visent malheureusement pas toutes ce niveau de performance nécessaire. La vision globale du logement est nécessaire mais non suffisante : elle doit s'accompagner d'un objectif de performance de niveau BBC ou assimilé tel que défini ici. Il est important de distinguer de façon précise et méthodique les types de rénovation pour s'assurer de l'efficacité économique, énergétique et climatique de l'aide publique.

Mesure n° 1 : Adapter le crédit d'impôt pour la transition énergétique

Réintégrer une ligne dédiée aux rénovations complètes et performantes, et la rendre accessible à tous les ménages

La réforme en cours du CITE

Le gouvernement propose d'inscrire dans le PLF2020 les axes structurants de la refonte du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et de sa transformation en prime.

La version de cette réforme présentée dans le cadre du PLF2020 pose plusieurs points d'inquiétude :

- **L'enveloppe budgétaire dédiée au CITE** (et à la politique de rénovation plus généralement) risque d'être fortement réduite. Le choix qui est fait d'exclure de la mesure les déciles 9 et 10 et de réduire drastiquement les aides dédiées aux ménages aux revenus intermédiaires (déciles 5 à 8) risque d'annuler l'effet de levier que joue le CITE en faveur de la mobilisation de l'investissement privé dans les travaux de rénovation. Il remet aussi clairement en question la capacité à massifier la rénovation en France. Enfin, à l'heure où la mobilisation grandit en faveur d'une action plus forte de lutte contre le dérèglement climatique, le signal politique envoyé par cette baisse risque d'être peu compréhensible par les citoyens.
- **La ligne de financement initialement dédiée aux rénovations globales a été supprimée** : dans sa version initiale présentée à l'été 2019, la refonte du CITE intégrait une ligne de financement dédiée aux rénovations globales (ou complètes et performantes), c'est-à-dire permettant le passage d'un logement d'un DPE F ou G à un DPE A ou B. A l'heure actuelle, cette ligne n'existe plus. Seul le programme Anah Habiter Mieux Sérénité demeure pour les ménages modestes et très modestes, programme qui ne permet pas de financer des rénovations performantes : son efficacité demeure très limitée du fait qu'il ne vise que 25% de réduction de consommations de chauffage, alors que l'objectif d'une rénovation d'ensemble est de les réduire de 75 %.

Il est donc impératif d'intégrer, dans le cadre du dispositif CITE et CITE prime unifiée, une enveloppe dédiée aux rénovations complètes et performantes.

Proposition : une prime CITE dédiée aux rénovations performantes

→ **Budget** :

- A budget égal, il est proposé de modifier la répartition actuelle de l'enveloppe CITE pour permettre l'ajout d'une ligne de financement CITE-prime unifiée pour les rénovations complètes et performantes.

→ **Niveau de performance** :

- La prime CITE « rénovations complètes et performantes » représente un réel progrès en matière de politique de rénovation et se distingue des autres aides existantes (y compris du programme Anah Habiter mieux Sérénité), car elle est la seule aide à être **conditionnée à la réalisation de travaux permettant l'atteinte du niveau « Bâtiment Basse Consommation (BBC) rénovation » ou assimilé**. Ces travaux sont réalisés en une seule fois sur un délai de 12 mois entre la signature du devis et le paiement de la dernière facture en maison individuelle, et de 36 mois en copropriété. Ils permettent d'aboutir en moyenne à une division par 4 des consommations de chauffage.

- Le financement est conditionné à la réalisation d'un suivi qualité des travaux permettant d'attester l'atteinte d'un niveau de performance « BBC rénovation » ou assimilé.

→ Cumul des aides, écrêtement et plafonds des coûts éligibles :

- La prime CITE unifiée « rénovation complète et performante » est exclusive des autres primes unifiées CITE (gestes de travaux) et ANAH. Elle est en revanche cumulable avec les aides CEE, l'éco-PTZ existant, et les aides régionales et locales.
- Le calcul de l'aide attribuée tient compte des autres aides perçues en appliquant un écrêtement sur le total des aides perçues. Les seuils d'écrêtement se situent à 90% du montant des travaux pour un ménage très modeste, et à 75% pour un ménage modeste.
- Afin d'amorcer une dynamique pleinement envisageable de diminution des coûts de la rénovation énergétique, **cette enveloppe est plafonnée**, avec une limite de coûts de travaux éligibles (travaux énergétiques et travaux induits indissociablement liés) de 550 € HT / m² de surface habitable⁴. Ce plafond permet d'intégrer les variations existantes de coûts selon les régions.

→ Proposition des barèmes de financement CITE-prime unifiée « rénovations complètes et performantes » selon le type de ménage :

- L'enveloppe CITE « rénovations complètes et performantes » proposée permet à la fois de répondre aux enjeux de **massification** de la rénovation énergétique et d'**équité sociale**. Elle est ouverte à tous les ménages, y compris les plus aisés, pour permettre un véritable effet de levier en faveur de la mobilisation de l'investissement privé dans la rénovation performante, et donc de sa massification. On assure par contre une équité sociale en appliquant un principe dégressif : les ménages les plus modestes bénéficient d'une prime plus avantageuse afin de limiter le reste à charge.

Ménages très modestes : 350 € HT / m² de surface habitable

Ménages modestes : 300 € HT / m²

Ménages aux revenus intermédiaires : 250 € HT / m²

Ménages aux revenus les plus élevés : 100 € HT / m²

⁴ Ces coûts ont déjà été observés sur des dizaines de rénovations complètes et performantes, moyennant un accompagnement des artisans pour optimiser certains postes de travaux.

Mesure n°2 : expérimenter un éco-prêt à taux zéro pour les rénovations BBC

Analyse de la réforme de l'éco-PTZ portée en 2019

La réforme de l'éco-PTZ votée dans le cadre du PLF2019 puis traduite en décret et arrêté à l'été 2019 acte les choix politiques suivants :

- Le dispositif est désormais ouvert à tous les logements achevés depuis plus de deux ans. Il ne concerne plus uniquement, comme c'était le cas initialement, les logements d'avant 1990. Cette évolution entraîne de fait **une perte d'efficacité de l'aide qui n'est plus centrée sur les logements les plus énergivores où les gains énergétiques peuvent être les plus importants.**
- Le dispositif n'incite plus les ménages à réaliser le plus de travaux possibles et donc à accroître les économies d'énergie liées aux investissements dans les travaux de rénovation. En effet, la condition de combinaison de travaux est supprimée. Pire, le gouvernement fait le choix de rehausser les plafonds de prêts pour une ou deux actions de travaux tout en gardant un plafond de prêt équivalent (limité à 30 000€) pour les projets associant trois actions et plus. **Le signal public, qui devrait être d'inciter les ménages à réaliser le plus d'économies d'énergie, est donc inexistant et se positionne au contraire à contre-courant.**

Proposition : un éco-prêt pour les rénovations complètes et performantes

Les rénovations complètes et performantes peuvent se financer en **transformant des factures de chauffage avant travaux en mensualités de prêt d'un montant équivalent ou inférieur** sur une durée d'amortissement cohérente avec les travaux. L'Association négaWatt propose dans ce cadre **de lancer une expérimentation de ce modèle économique, via un aménagement de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) pour les rénovations énergétiques atteignant un niveau de performance « bâtiment basse consommation » ou assimilées.**

Cette expérimentation, limitée à 1000 rénovations par an sur deux ans, consiste à :

- porter le plafond de montant de l'éco-prêt à 60 000 € (dans la limite de 550 € HT / m² habitable)
- et allonger la durée de remboursement à 30 ans pour les ménages qui souhaitent engager un projet de rénovation complète et performante.

Cette expérimentation n'engendre pas de dépenses supplémentaires pour l'Etat, puisque cette aide serait exclusive de toutes les autres. Le coût lié à la bonification de ces éco-PTZ délivrés sera donc compensé par les aides (CITE et ANAH) économisées ; pour les ménages, les démarches administratives seront réduites (une seule aide = un seul dossier) ; comme indiqué précédemment, le millefeuille administratif actuel rend difficile la mobilisation de l'ensemble des aides.

Si cette expérimentation est concluante, **cet outil financier pourrait demain ouvrir la voie à une véritable montée en puissance de la rénovation complète et performante. Bien dimensionné et en remplacement des aides nationales existantes, il pourrait à moindre coût financer 500 000 rénovations par an, rythme nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par la loi de disposer d'un parc bâti entièrement performant en 2050.**