

RENOVATION ENERGETIQUE DES LOGEMENTS

Le crédit d'impôt, une mesure à grand frais qui manque sa cible environnementale



Résumé

Alors que la France doit accueillir la COP21 en décembre 2015, et suite à l'adoption de la loi relative à la « *transition énergétique pour la croissance verte* » en août dernier, censée être le « vaisseau amiral »¹ de l'action du gouvernement pour répondre aux enjeux climatiques et énergétiques, l'UFC-Que Choisir a décidé de passer au crible la politique de rénovation énergétique. La loi définit, pour le secteur résidentiel, d'ambitieux objectifs de réduction de 87 % des émissions des gaz à effet de serre d'ici à 2050 et de 28 % de la consommation d'énergie d'ici à 2030. Malheureusement, on peut s'inquiéter des moyens mis en œuvre pour les atteindre, en particulier sur la rénovation énergétique des logements².

A cause d'un parc ancien et peu performant, le secteur résidentiel est en France le second consommateur d'énergie derrière le transport (30 % du total). Le potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique est par conséquent considérable, et pourtant sous-exploité. Depuis 2006, le marché de la rénovation énergétique n'a pas progressé, et sur l'année 2013, seulement 58 % des opportunités de travaux de rénovation ont été concrétisées.

Le crédit d'impôt développement durable (CIDD) créé en 2005, rebaptisé en 2014 crédit d'impôt transition énergétique (CITE), est le principal levier de la politique française d'incitation à la rénovation, avec 15,6 milliards d'euros dépensés par l'Etat entre 2005 et 2013. Notre étude en démontre l'échec patent, puisqu'il n'a pas permis de répondre aux deux enjeux de la rénovation énergétique :

La stimulation du marché de la rénovation énergétique. Après une montée en charge jusqu'en 2008, les dépenses réelles des ménages en travaux de rénovation énergétique, hors compensation par le crédit d'impôt, sont restées stables, oscillant autour de 12 milliards € par an. Au-delà de sa difficile compréhension par les ménages (seulement 1 ménage sur 2 a eu connaissance du crédit d'impôt avant le début des travaux), le manque d'information sur le prix des équipements et matériaux a pu entraîner une inflation qui a orienté vers les professionnels une partie des aides destinées aux consommateurs.

L'orientation des dépenses des ménages vers les travaux les plus pertinents. Par leur conception, le CIDD, puis le CITE, ne permettent ni d'orienter les dépenses des consommateurs vers les produits les plus performants, ni de réaliser en priorité les travaux les plus efficaces. Ainsi, alors que l'isolation est responsable de jusqu'à 75 % des pertes thermiques, elle ne concentre que 34 % des dépenses des ménages.

Le défaut principal des CIDD et CITE est d'être attachés au produit. Or la rénovation doit être vue comme une approche globale pour être efficace et doit permettre de

¹ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-France-s-engage-pour-le-climat.html>

² L'ensemble du parc rénové devra atteindre en 2050 un niveau de consommation d'énergie de type BBC soit 80 kwh/m²/an

traiter l'ensemble des pathologies du bâti. Les exemples allemand, anglais ou américain montrent qu'il est plus efficace de passer d'un financement par équipement à un financement par projet, afin d'inciter les ménages à faire des travaux énergétiquement plus performants.

Par ailleurs, il est indispensable de modifier les règles de fonctionnement du secteur car les litiges se multiplient. L'UFC- Que Choisir a dû gérer plus de 2500 dossiers contentieux en la matière sur les trois dernières années.

Pour lever les freins économiques à la rénovation énergétique, il est par conséquent essentiel de changer la logique des aides et financements, et d'en simplifier l'accès. A cette fin, et dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, l'UFC-Que Choisir demande la création d'un crédit d'impôt progressif et basé sur la performance atteinte. En outre, l'association réclame la possibilité pour tous les consommateurs, dans le cas des rénovations lourdes, de cumuler le CITE et l'éco-prêt.



Contenu

Résumé.....	2
Contenu.....	4
I. La rénovation énergétique des logements en berne malgré un marché au potentiel considérable.....	5
1. Un parc de logement ancien et énergivore	5
2. Des travaux de rénovation énergétique qui stagnent.....	6
3. Les trois piliers de la politique de rénovation énergétique	8
II. Le crédit d'impôt, un outil trop coûteux pour des résultats médiocres	11
1. Un dispositif coûteux sans effet d'entraînement sur le marché.....	11
a. Un marché de la rénovation énergétique stable à peine stimulé par les dépenses de l'Etat.....	11
b. Les deux causes de la stagnation des dépenses de rénovation	14
2. Un dispositif qui oriente mal les investissements des ménages	17
III. Les bonnes pratiques internationales dans les mécanismes d'incitation .	21
1. Une approche globale de la rénovation	21
a. Une mécanique de financement garantie par la puissance publique ou par des fonds privés	21
b. Progressivité des aides et rentabilité économique du projet	23
c. L'accompagnement et l'évaluation des travaux : pierre angulaire du dispositif d'incitation.....	26
2. Des modèles étrangers avec des effets plus significatifs sur le marché que la France.....	27
IV. Les demandes de l'UFC-Que Choisir.....	31



I. La rénovation énergétique des logements en berne malgré un marché au potentiel considérable

1. Un parc de logement ancien et énergivore

La rénovation énergétique des logements, ou efficacité énergétique passive, est un enjeu central de la transition énergétique puisqu'elle consiste à réduire la consommation d'énergie de l'habitat tout en garantissant un confort identique, voire meilleur, aux ménages. Elle présente un intérêt à la fois consommériste, car elle permet la baisse de la facture énergétique des ménages (1697€/an en France), et environnemental, car elle réduit l'empreinte écologique liée à l'habitat.

- **Un parc de logements à la performance énergétique médiocre ...**

Selon une étude publiée en 2014 par le Service de l'observation et des statistiques du ministère de l'environnement (SOeS)³, la majorité du parc des résidences principales métropolitaines (54 %) connaît une performance médiocre avec une note énergétique moyenne se situant entre D et E⁴ (sur une échelle qui va de A à G). Pire, près d'un tiers des logements sont des « passoires thermiques » (30,7 %) très gourmandes en énergie avec une performance thermique se situant entre F et G, soit une consommation dépassant les 331 kWhEP/m²/an. Ainsi, 14 % seulement des logements français ont une bonne performance énergétique (A à C).

- **... cher en énergie ...**

En 2014, avec 45,8 millions de tonnes équivalent pétrole⁵, le secteur résidentiel représente à lui tout seul un tiers de la consommation d'énergie française totale (30 %) en seconde position derrière le transport (32,3 %) et devant l'industrie (19,2 %). Sur cette même année, les ménages français ont consacré près de 86 milliards d'euros pour leur achat d'énergie, soit 8,9 % de leurs dépenses réelles, dont plus de la moitié (57 %) uniquement consacrée à l'habitat avec un montant moyen par ménage de 1697€/an⁶.

- **...et émetteur de gaz à effet de serre**

Au niveau environnemental, le secteur résidentiel émet 59,2 millions de tonnes équivalent CO₂⁷ (12 % des émissions du pays) loin derrière le transport (25,6 %), l'agriculture (21 %) ou encore l'industrie (20 %). Depuis le pic atteint en 2001, les émissions du secteur résidentiel ont baissé de 18,5 % pour revenir à un niveau

³ Enquête Phébus (2014)

<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sources-methodes/enquete-nomenclature/1541/0/enquete-performance-lhabitat-equipements-besoins-usages.html>

⁴ Cela correspond à une consommation comprise entre 151 et 330 kWhEP/m²/an.

⁵ Sources SOES - Bilan énergétique 2014

<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/2360/112/bilan-energetique-france-2014.html>

⁶ Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

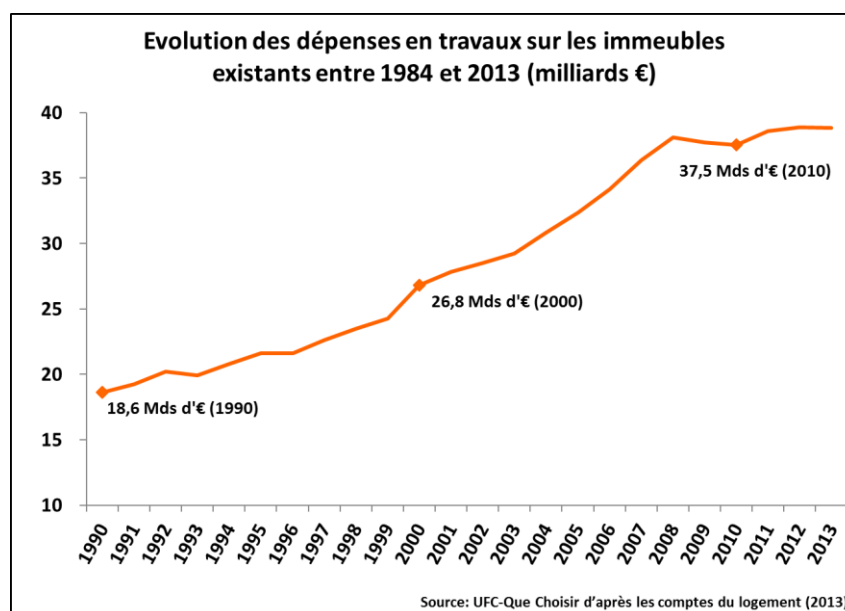
⁷ Source CITEP-SECTEN <http://www.citepa.org/fr/activites/inventaires-des-emissions/secten>

comparable à celui des années 90. Dans un contexte de stagnation de la consommation résidentielle, cette baisse s'explique principalement par l'évolution de la structure même de la consommation française. En effet, la part du gaz mais surtout du fioul a progressivement diminué au profit de l'électricité qui, en France, est une énergie moins carbonée (en raison d'un parc de production essentiellement nucléaire).

2. Des travaux de rénovation énergétique qui stagnent

- **Un marché de l'efficacité énergétique qui ne suit pas la croissance des travaux d'amélioration et d'entretien de l'habitat**

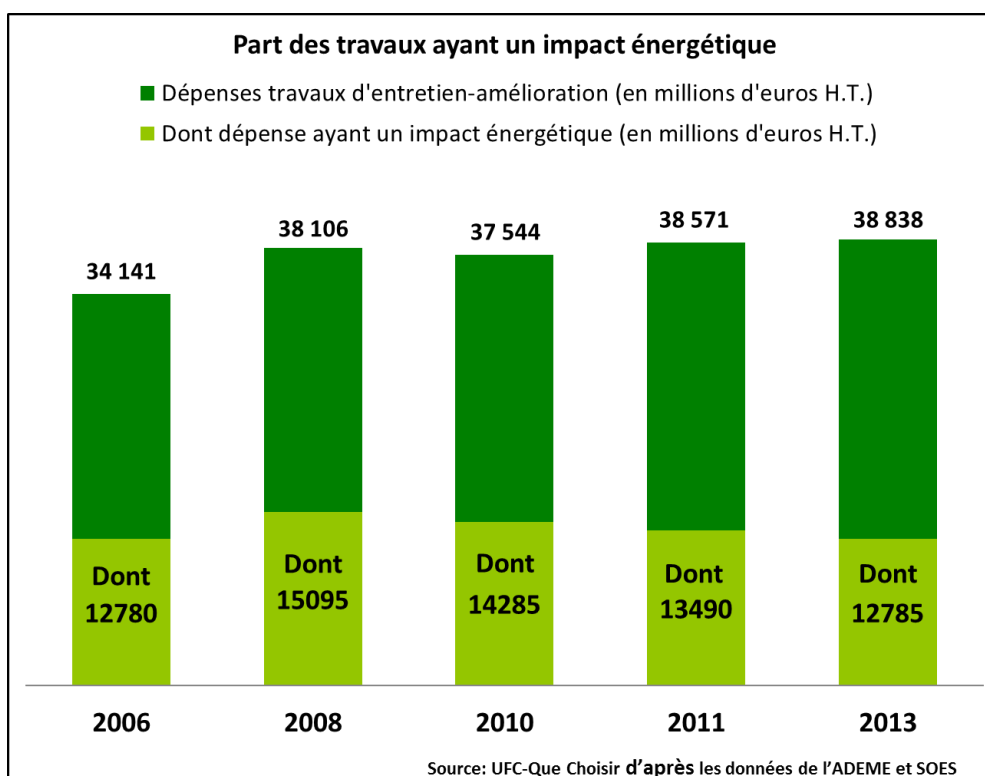
Entre 1990 et 2013, les dépenses de travaux et d'amélioration de l'habitat ont été multipliées par deux passant de 18,6 à 38,8 milliards d'euros⁸ (investissement propriétaires et bailleurs privés). On peut constater que les crises économiques successives de 1993, 2001 et 2008 n'ont que brièvement ralenti la progression des dépenses des ménages dans les travaux.



Selon les données de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)⁹, plus d'un tiers des sommes consacrées aux travaux d'amélioration et d'entretien ont une influence sur la performance énergétique (c'est-à-dire sur l'isolation du bâti ou la production d'énergie).

⁸ Données : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/references/compte-logement-2013-premiers-resultats-2014.html>

⁹ Notamment l'enquête Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement (OPEN), qui débute en 2006



Le marché de la rénovation a dans un premier temps fortement augmenté entre 2006 et 2008 pour atteindre 15 milliards d'euros (soit une progression de +18 % en deux ans). Depuis 2008, le montant total des travaux consacrés à la rénovation énergétique a diminué de 15 % pour atteindre 12,79 milliards d'euros en 2013 et retrouver son niveau de 2006.

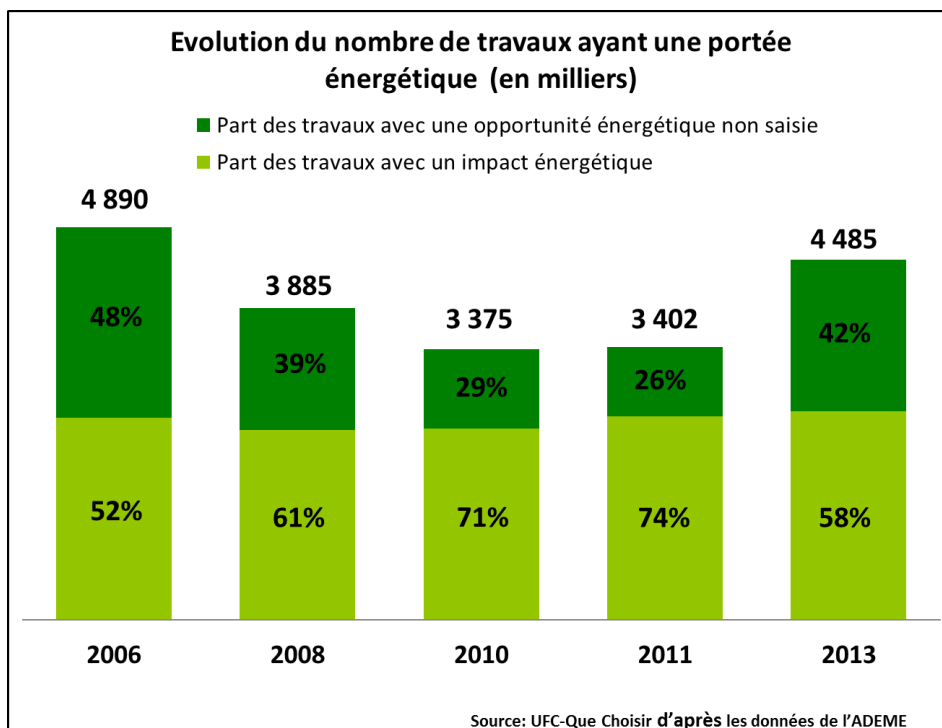
- **Travaux de rénovation énergétique : un potentiel largement inexploité**

Lors des travaux de rénovation, d'agrandissement ou de renouvellement d'équipement classique il peut être intéressant pour les ménages de profiter de l'occasion pour améliorer l'efficacité énergétique d'un logement. C'est l'objectif du crédit d'impôt développement durable (CIDD), devenu en 2014 le crédit d'impôt transition énergétique (CITE), que de pousser les ménages lors des travaux de rénovation à intégrer le plus souvent possible des équipements et matériaux énergétiquement performants.

Ainsi, entre 2006 et 2013, 49,6 % des travaux d'entretien et d'amélioration effectués¹⁰ présentaient une occasion d'améliorer la performance énergétique des logements, en installant des produits et équipements performants.

¹⁰ Source : Calculs UFC – Que Choisir, à partir de données ADEME





Pourtant, le graphique ci-dessus montre que toutes ces opportunités de rénovation énergétique n'ont pas été saisies par les consommateurs (seulement 58 % en 2013). Cet écart peut trouver son origine dans le manque de sensibilisation des professionnels et consommateurs aux problématiques énergétiques ou, comme nous l'avons montré dans une étude sur la rénovation énergétique du logement (2014)¹¹, en raison d'un mauvais conseil fourni par les professionnels. Par exemple, lors d'une rénovation de toiture, refaire l'étanchéité sans prendre en compte l'isolation est une erreur car le coût de l'isolant en lui-même est relativement faible. En effet, dans ce type de chantier la main d'œuvre et la pose d'un échafaudage constituent l'essentiel du prix. Il dès lors peu coûteux de profiter de ces travaux pour améliorer l'isolation.

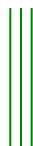
Le coût, parfois exorbitant, des travaux est enfin un dernier élément qui peut freiner les consommateurs dans leur décision de concrétiser des opportunités de travaux énergétiques.

3. Les trois piliers de la politique de rénovation énergétique

La France a mis en œuvre une politique d'efficacité énergétique passive s'appuyant sur les trois leviers que sont les contraintes réglementaires, la sensibilisation et enfin l'incitation financière.

- **Les contraintes réglementaires : l'arme lourde**

¹¹ http://www.quechoisir.org/immobilier-logement/achat-vente-travaux/renovation/communiquerenovation-energetique-des-logements-la-pietre-performance-des-professionnels-impose-une-reconstruction-du-systeme*



La réglementation est un outil puissant qui oblige les professionnels à faire évoluer leurs pratiques ou leurs produits sous peine de se voir exclus du marché. L'avantage est double car elle peut stimuler l'innovation, comme la directive Ecoconception (2009/125/EC) qui fixe des règles d'exigences minimum de consommation d'énergie des équipements¹², ou les normes thermiques qui garantissent aux consommateurs une « qualité thermique » du bâti minimum (ce qui permet d'éviter la recherche coûteuse d'information sur la qualité du bâti).

Pour être efficace et éviter une augmentation disproportionnée des coûts, les pouvoirs publics doivent garantir une visibilité à moyen et long terme de l'évolution de la réglementation (apprentissage technologique). De plus, la surveillance du marché, quant au respect de ces exigences réglementaires, est essentielle mais peut parfois s'avérer techniquement difficile et coûteuse pour les pouvoirs publics.

- **La sensibilisation : une nécessaire prise de conscience des consommateurs**

La thermique du bâtiment est une notion totalement absconse pour la plupart des consommateurs. Une simplification de l'information est par conséquent essentielle (sur les équipements, l'origine des consommations, les dispositifs). Des outils d'évaluation de la performance énergétique, comme les diagnostics de performance énergétique (DPE) ou l'audit énergétique, sont un moyen pour les consommateurs de prendre conscience de la situation de leur bâti et des opportunités possibles de diminution de la consommation d'énergie. Malheureusement, comme l'ont montré les enquêtes de l'UFC-Que Choisir sur le DPE, les dispositifs d'évaluation ne sont pas toujours suffisamment fiables et par conséquent n'apportent pas une information nécessairement pertinente aux consommateurs.

De plus, le comportement du consommateur joue également un grand rôle dans la consommation d'énergie. Il est en effet important d'informer les ménages sur les usages du bâti comme la température de chauffe ou encore sur les consommations cachées de certains équipements (veille des produits) afin de réduire la consommation d'énergie.

- **Les incitations financières: une stimulation du marché de l'efficacité énergétique**

La politique d'incitation française est essentiellement pécuniaire (CIDD, TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation énergétique ou encore taxe carbone sur l'énergie). L'objectif affiché est d'infléchir le comportement des ménages soit grâce à la « dissuasion » qui consiste à renchérir le prix d'un bien ou d'un service afin que le consommateur s'en détourne (ex : taxe carbone qui repose sur le principe du pollueur payeur) soit grâce à un « encouragement » en diminuant le prix des biens et

¹² A titre d'exemple, certaines chaudières basse température dont les performances énergétique sont actuellement trop faibles seront dans l'incapacité d'atteindre les exigences minimales fixées par la directive et seront exclues du marché.



services afin que les consommateurs s'y intéressent (prime énergie, crédit d'impôt, etc.).

En conclusion, la politique de rénovation énergétique doit jouer sur ces 3 piliers complémentaires car si la réglementation détermine un seuil minimum commun à tous les acteurs du marché, seules la sensibilisation et l'information des consommateurs et les incitations permettent le développement de ce marché. En 2014, dans une précédente étude sur la rénovation énergétique, l'UFC Que Choisir avait scruté la pertinence et la qualité de l'information permettant de sensibiliser les consommateurs. Par conséquent, dans le cadre de ce dossier nous nous intéressons aux incitations, et plus particulièrement à la portée du crédit d'impôt développement durable sur le développement du marché de l'efficacité énergétique.

Dans un contexte où la France s'est fixée d'ambitieux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de diminution de la consommation d'énergie, la faible efficacité énergétique du parc de logements français laisse des marges de manœuvre considérables. Pourtant, les travaux de rénovation énergétique stagnent, loin de leur potentiel. Les politiques publiques, qui s'appuient notamment sur des incitations fiscales, ne semblent pas porter leurs fruits.



II. Le crédit d'impôt, un outil trop coûteux pour des résultats médiocres

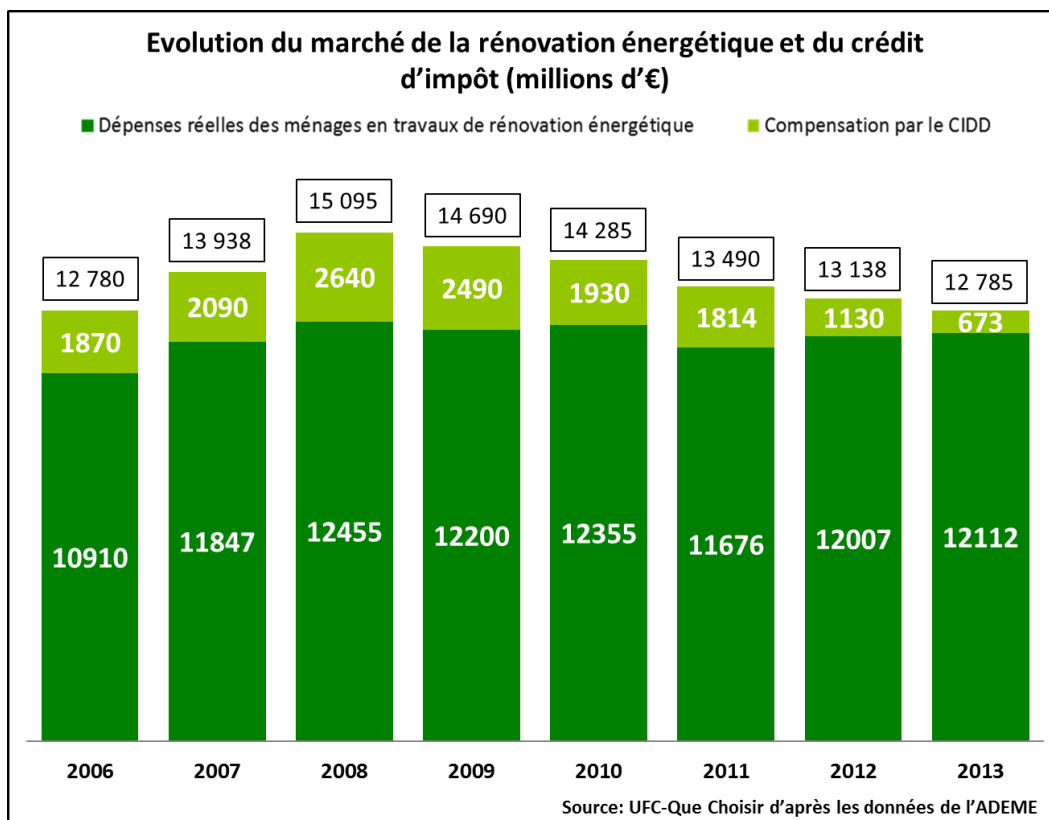
1. Un dispositif coûteux sans effet d'entraînement sur le marché

Un crédit d'impôt a été instauré en septembre 1999 pour favoriser l'investissement sur certains gros équipements. C'est seulement en 2005, qu'il prend le nom de « crédit d'impôt développement durable » (CIDD). Il a vocation à financer une partie des dépenses de gros équipements qui permettent de réduire l'impact écologique du bâtiment. Depuis, les lois de finance successives ont profondément modifié le périmètre des équipements éligibles et les taux du crédit d'impôt, le rendant instable et difficilement compréhensible pour les ménages et les professionnels. Il a été réformé en 2014 pour mettre en place le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Si le nom change, la mécanique est identique, même si le dispositif est simplifié avec un taux unique de réduction d'impôt de 30 % sur tous les équipements éligibles.

a. Un marché de la rénovation énergétique stable à peine stimulé par les dépenses de l'Etat

Afin de stimuler le marché de la rénovation énergétique, l'Etat a octroyé, grâce au CIDD, une déduction fiscale aux ménages de 15,6 milliards d'euros entre 2005 et 2013. Si la somme apparaît considérable pour le budget de l'Etat, les effets attendus ne semblent pas au rendez-vous comme on peut le constater dans le graphique ci-dessous qui montre l'évolution du marché.





Entre 2006 et 2008, soutenu par un contexte de croissance économique et poussé par des prix de l'énergie élevés, l'investissement des ménages dans les travaux de rénovation énergétique a augmenté de 2,3 milliards d'euros (soit une progression de 18 %) pour atteindre un montant total de 15 milliards d'euros. Cette dynamique est accentuée par la rapide montée en charge du crédit d'impôt passant de 1,9 milliard d'euros à 2,6 milliards d'euros (soit une progression de 41 % en l'espace de 2 ans). De plus, la campagne présidentielle de 2007¹³, et le Grenelle de l'environnement en 2008 ont mis en avant l'écologie dans le débat national et permis de sensibiliser les ménages aux problématiques de la rénovation énergétique.

A partir de 2009, la crise économique et la pression budgétaire poussent l'Etat à réduire les montants alloués à la rénovation énergétique et donc au crédit d'impôt¹⁴. Celui-ci est ainsi passé d'un peu moins de 2,5 milliards d'euros en 2009 à seulement 673 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 72 %. Pour autant, malgré cette forte diminution, les investissements des ménages (hors dépenses compensées par le CIDD) dans la rénovation énergétique ne décrochent pas et restent relativement stables (baisse de 1 % entre 2009 et 2013).

Ainsi, il ressort de notre analyse que le CIDD peine à engendrer une dynamique sur le marché de la rénovation énergétique. Hors aides publiques, les dépenses des ménages se sont stabilisées depuis 2009 aux alentours de 12 milliards d'euros par an. Les aides publiques n'ont dès lors pour effet que de faire progresser les

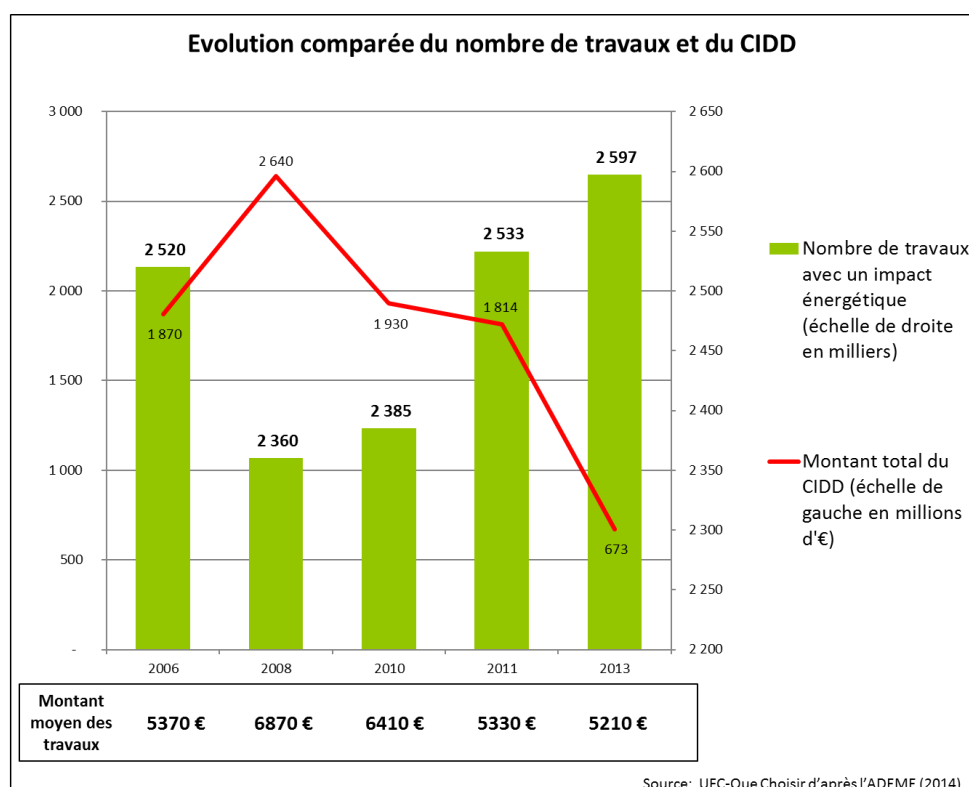
¹³ Signature du pacte écologique

¹⁴ Limitation du nombre de produits éligibles, diminution du taux du crédit d'impôt.

dépenses de rénovation de leur seul montant. Ainsi, entre 2008 et 2013, la baisse de 1,97 milliard d'euro de la dépense publique n'a fait reculer le marché que de 2,31 milliards d'euros. Les dépenses supplémentaires de travaux générées par le CIDD étaient ainsi presque entièrement à la charge de l'Etat.

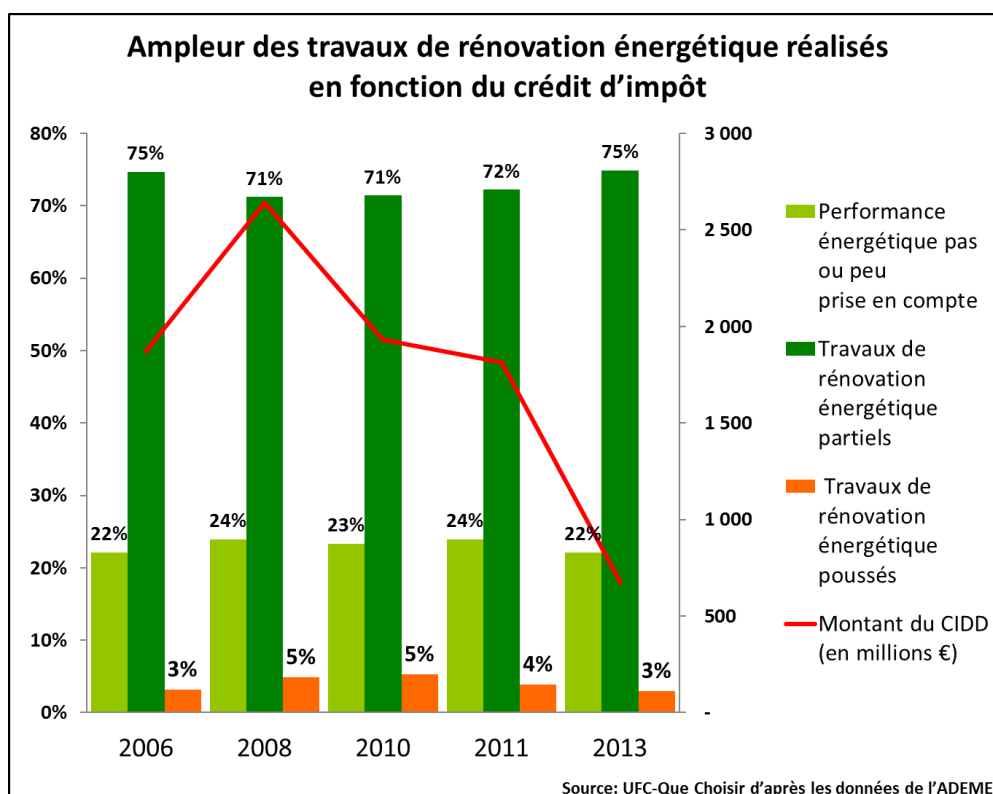
- **Le CIDD fait progresser le prix moyen du panier de travaux, sans se traduire dans l'ampleur des rénovations entreprises**

Entre 2006 et 2008, la baisse du nombre de travaux et l'augmentation du niveau d'investissement ont fait augmenter le montant moyen d'un chantier en rénovation énergétique, qui passe de 5370 € à 6870 €, soit un différentiel de 1500 €. Inversement, de 2010 à 2013 la baisse des montants investis et l'augmentation du nombre de chantiers s'est traduite par une diminution significative du panier moyen d'environ 1660 €¹⁵.



L'augmentation du coût moyen d'un chantier lorsque le crédit d'impôt était le plus élevé peut trouver sa source dans l'augmentation du prix des produits (effet inflationniste), ou dans l'amélioration des projets de rénovation énergétique (bouquet de travaux plus complet). Il n'existe aucune évaluation concrète, de la part des pouvoirs publics, des gains réels atteints grâce aux travaux énergétiques. Toutefois, l'étude de l'évolution de l'ampleur des travaux de rénovation énergétique dans le temps interroge.

¹⁵ Source : ADEME «Enquête OPEN» (2014), sur la base de 10 050 ménages enquêtés



Entre 2006 et 2008, alors que le CIDD progresse fortement (+ 41 %), les travaux de rénovation « poussés »¹⁶, n'évoluent que très faiblement, passant de 3 % à 5 % du total des travaux de rénovation énergétique. Par la suite, quand les montants consacrés par l'Etat au CIDD diminuent, la part des travaux poussés diminuera progressivement jusqu'à revenir à 3 %. Plus étonnant, la hausse du crédit d'impôt s'est aussi accompagnée d'un déplacement d'une partie des consommateurs de travaux partiels vers des travaux sans prise en compte de la performance énergétique.

Si ces données ne renseignent pas sur la performance réellement atteinte après travaux, il ne semble pas que l'augmentation du prix moyen des travaux constatée dans les années 2008 à 2010 découle d'une amélioration marquée des travaux entrepris.

b. Les deux causes de la stagnation des dépenses de rénovation

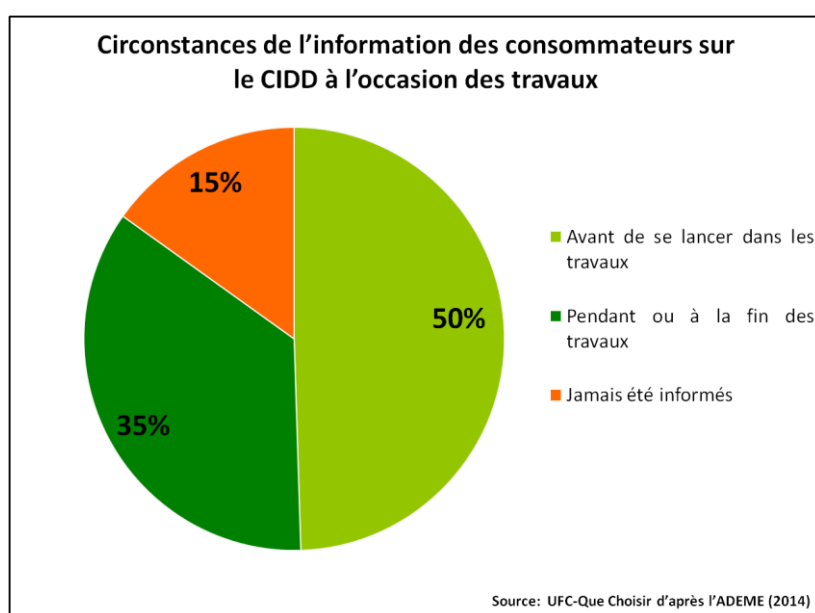
- **1^{ère} cause : un dispositif connu de seulement 1 consommateur sur 2 au moment des travaux**

La compréhension du dispositif CIDD reste extrêmement complexe pour les consommateurs mais, plus grave, également pour les professionnels. En effet, depuis sa création en 2005, le CIDD a changé plusieurs fois de périmètre (évolution des bénéficiaires, évolution sur l'éligibilité des équipements), de taux mais aussi de nom.

¹⁶ Isolation d'au moins un mur, changement d'ouvertures ainsi que du chauffage.

A titre d'exemple, en 10 ans d'existence les taux du CIDD ont été modifiés 7 fois selon les équipements, les critères de performance ont été modifiés 5 fois rien que pour les pompes à chaleur. Le dernier changement en date est le nom même du crédit d'impôt, en 2014. Ce manque de stabilité ne favorise pas la compréhension des consommateurs.

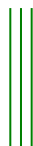
Le défaut d'information des consommateurs peut être en partie imputé aux artisans et entreprises qui installent les équipements. Cette difficulté n'a pas pu être endiguée malgré la mise en œuvre de l'obligation de labélisation « Reconnu garant de l'environnement », censée intégrer une formation en ce sens. Cependant, les professionnels sont confrontés eux aussi à l'instabilité constante du dispositif. Pire, il existe une incertitude administrative quant aux conditions d'éligibilité de certains produits et équipements, comme c'est par exemple le cas pour les isolants minces.



Résultat, en 2014, seulement 50 % des ménages ayant effectué des travaux de rénovation énergétique ont été informés de l'existence du CIDD avant de se lancer dans les travaux. Pour 35 % d'entre eux ils ont été avertis lors des travaux ou à la fin de ceux-ci, les 15 % restants n'ayant jamais été informés. Dans ces conditions, le CIDD ne peut avoir un effet réel que sur la moitié seulement des projets de rénovation.

- **2^{ème} cause : le manque d'information sur les prix des équipements crée un risque d'inflation au profit des professionnels**

Très souvent, il est difficile pour un consommateur de s'informer sur le prix réel des équipements car l'achat de ce type de produit se fait rarement en direct avec le fabricant ou sur catalogue, mais via un installateur qui applique une marge au produit revendu au consommateur. En outre, il ne propose pas forcément une gamme très étoffée de produits et ne permet donc pas au consommateur d'avoir une vision exhaustive de l'offre.



En l'absence d'information sur le prix réel des produits, les consommateurs rencontrent des difficultés pour faire jouer la concurrence. Dès lors, il existe un risque que l'instauration d'un crédit d'impôt sur les produits conduise à une augmentation des prix, l'installateur profitant d'une partie de l'aide en théorie destinée aux consommateurs.

Certains faits semblent en effet montrer que des acteurs profitent des subventions pour faire évoluer leurs prix. Déjà dans une enquête de l'UFC-Que Choisir datant de mai 2008 sur les panneaux photovoltaïques, l'association avait décelé une augmentation des prix anormale sur ces équipements suite à l'évolution du crédit d'impôt et avait constaté que les prix étaient 40 % plus chers en France qu'en Allemagne¹⁷.

Plus récemment, ce constat a également été fait par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)¹⁸ sur les équipements de production de chaleur. Leur rapport fait le constat que les prix de vente en France sont « systématiquement » plus élevés que chez nos voisins belges ou allemands, avec des écarts variant de 6 à 40 % selon les produits. Il montre, notamment, que les écarts de prix sur une référence identique se sont accentués dans le temps sans explication sinon l'apparition de nouvelles aides au niveau français. Selon le rapport, les différences de fiscalité sur les salaires et les entreprises, de certification, de marché ou encore de régime assurantiel entre pays ne permet pas de justifier ces écarts et leurs évolutions.

Si les données manquent pour démontrer une large captation des aides aux consommateurs par les installateurs, des mesures permettent d'en limiter le risque. Ainsi, il est nécessaire d'orienter les aides vers la performance énergétique d'un projet plutôt que sur l'équipement (comme le système allemand que nous analyserons dans la partie suivante), et de renforcer l'information et la concurrence sur le marché de l'efficacité énergétique.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'objectif du rescrit fiscal déposé par la *Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB)*¹⁹ contre les enseignes de bricolage sur le fait que ces dernières puissent faire bénéficier leurs clients du CITE. Bien que ces enseignes fassent appel à des installateurs partenaires certifiés RGE²⁰, la CAPEB estime que le bénéfice du CITE doit être réservé aux consommateurs passant par un artisan indépendant. Si l'administration venait à

¹⁷ Sur des panneaux photovoltaïques, à produits comparables, les prix variaient on était (sur des produits comparables) entre 6 000 et 6 500 euros en Allemagne et entre 9 000 et 10 000 euros en France. <http://www.quechoisir.org/equipement-de-la-maison/amenagement-chauffage/materiel-de-chauffage/enquete-energies-renouvelables-ne-donnez-pas-credit-a-n-importe-qui?cc=1444306232&cc=1445173115>

¹⁸ Rapport OPECST « LES FREINS RÉGLEMENTAIRES À L'INNOVATION EN MATIÈRE D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE DANS LE BÂTIMENT », (2013)

¹⁹ La CAPEB représente les 350 784 entreprises artisanales du bâtiment

²⁰ Depuis 2014, avoir recours à un professionnel certifié « Reconnu Garant de l'environnement » (RGE) est indispensable pour obtenir le CITE.



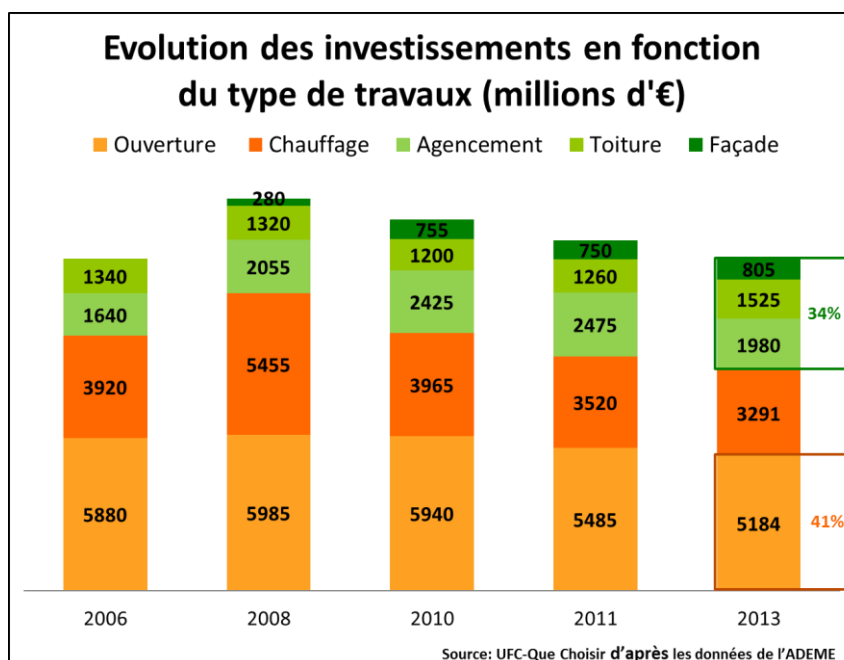
répondre favorablement à la demande de la CAPEB, cela limiterait la concurrence sur les équipements et donc la transparence sur les prix, occasionnant un risque inflationniste.

2. Un dispositif qui oriente mal les investissements des ménages

Les travaux de rénovation énergétique reposent d'une part sur l'isolation du logement c'est-à-dire les ouvertures (fenêtres, portes, etc.), l'agencement (isolation des murs par l'intérieur, agencement des pièces à vivre, etc.), la façade (isolation des murs par l'extérieur), et la toiture (isolation des combles), mais aussi sur la production de chaleur (chauffe-eau, chaudières, etc.). Mais tous ces travaux ne permettent pas les mêmes gains en matière de consommation d'énergie.

- **Le crédit d'impôt n'incite pas aux travaux les plus efficaces**

De manière générale, l'isolation est, dans un logement énergivore, la première cause de consommation d'énergie. Entre 57 % et 75 % des déperditions de chaleur d'une maison individuelle datant d'avant 1975 résultent de la mauvaise isolation des murs et de la toiture. Pourtant, l'isolation (toiture, façade et agencement) ne représente que 34 % des dépenses de travaux. A l'inverse, 41 % des sommes engagées concernent les ouvertures, qui ne sont à l'origine que de 10 % à 15 % des pertes thermiques²¹.

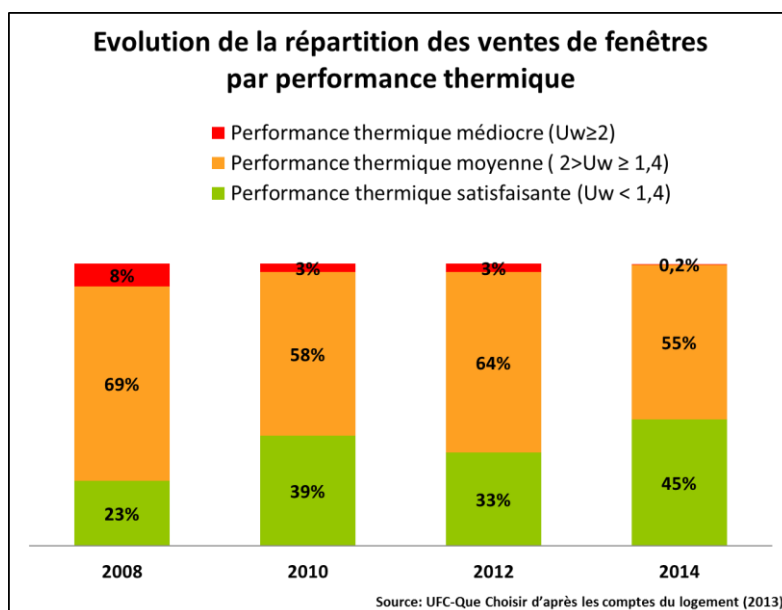


²¹<http://www.ademe.fr/particuliers-eco-citoyens/habitation/renover/isolation/isolation-toit-murs-planchers>

Cette prépondérance des ouvertures et du chauffage trouve probablement son origine dans le coût des travaux et le rapide retour sur investissement perçu par le ménage. En effet, il est moins onéreux de changer les équipements de chauffage (3860 € en moyenne) ou d'ouvertures (3830€ en moyenne), que d'entreprendre des travaux d'isolation (isolation toiture en moyenne de 10 000 €²²). Du fait de son niveau, le crédit d'impôt ne fait que rendre plus accessible les travaux déjà abordables comme le changement de chauffage et les ouvertures alors que l'isolation, primordiale d'un point de vue écologique, reste toujours difficilement accessible.

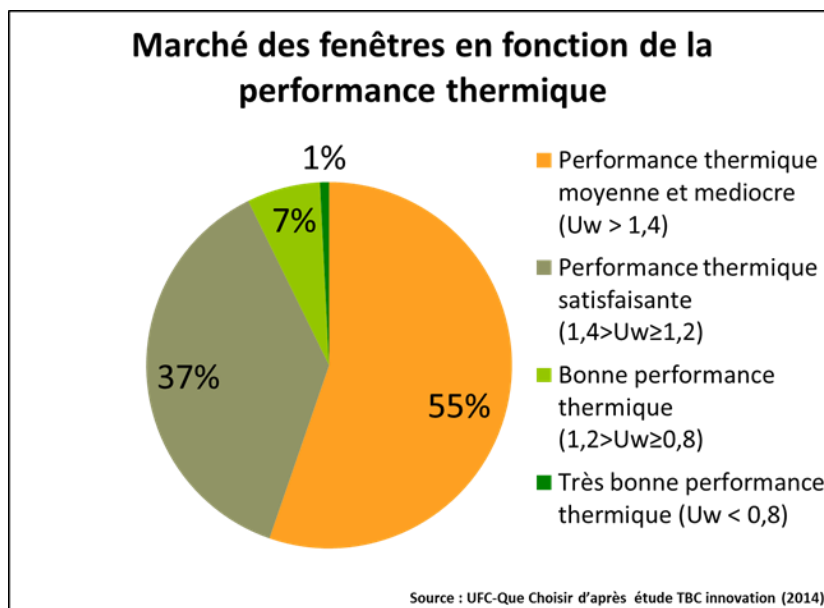
- **Un dispositif qui n'oriente pas suffisamment les investissements vers les équipements les plus performants**

Un autre objectif du crédit d'impôt est d'inciter les ménages à acheter des produits performants, souvent plus chers. Actuellement, l'obtention du CITE est conditionnée à l'achat d'équipements respectant des critères de performance minimum. Par exemple, les fenêtres doivent atteindre une performance thermique (U_w) inférieure ou égale à 1,4. Le graphique ci-dessous montre que la part des produits performants a augmenté progressivement au détriment des moins bons.



Normalement, les incitations poussent les acteurs à innover sous peine de se voir exclus du marché. Cependant, si les seuils de performances ne sont pas ambitieux et revus régulièrement, le dispositif peut être contreproductif. En effet, le graphique suivant, montre que la majorité des fenêtres vendues et éligibles au crédit d'impôt sont proches du seuil de performance minimum de 1,4. Les fenêtres « très performantes » ne représentent que 8 % des parts de marché.

²² Source ADEME Enquête OPEN 2014



Il existe donc un « effet plancher » du CIDD qui pousse les installateurs et les consommateurs, pour des raisons de coût, à s'orienter vers des équipements juste éligibles au CITE, limitant de fait l'intérêt de concevoir et vendre des équipements trop performants pour les industriels et distributeurs. Cet effet est confirmé par l'étude OPEN qui montre qu'en 2013 seulement 14,4 % des ménages ont choisi des équipements plus performants car ils ont bénéficié du CIDD²³.

- **Logement en location : 42 % du parc total oublié à cause d'un dispositif inadapté**

Les 11,4 millions de logements en location représentent 42 % du parc de logements. Or, 75 % des biens en location ont un niveau de performance énergétique très dégradé (entre E et G alors que la majorité des propriétaires occupants se situe entre C et E)²⁴. Le crédit d'impôt n'apparaît pas comme un outil adapté pour la rénovation de ces biens, pourtant cruciale. Ainsi en 2010, seulement 8 000 bailleurs avaient eu recours au CIDD²⁵. Depuis janvier 2014, ils ne peuvent plus prétendre au crédit d'impôt, mais peuvent désormais déduire le montant des travaux de leurs revenus fonciers.

Les locataires d'un logement peuvent, s'ils effectuent les travaux à leur charge, être éligibles au CIDD, mais cette utilisation est marginale : seulement 1,4 % des

²³ On peut aussi le rapprocher du fait que les consommateurs ne prennent connaissance que très tardivement du CIDD.

²⁴ Enquête Phebus (2014) <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sources-methodes/enquete-nomenclature/1541/0/enquete-performance-lhabitat-equipements-besoins-usages.html>

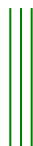
^{24/25} Commissariat général au développement durable (n°147), octobre 2012, « Le crédit d'impôt développement durable : 1,4 million de bénéficiaires en 2010, très majoritairement propriétaires de maisons individuelles »

locataires d'une maison individuelle et 0,3 % des locataires d'un appartement avaient utilisé le dispositif CIDD en 2010²⁶.

Le crédit d'impôt n'est pas adapté à la situation particulière de la location car les différents acteurs n'ont aucun intérêt à réaliser la rénovation énergétique du logement :

- **Le bailleur** ne payant pas la facture d'énergie du bien loué, il ne bénéficie pas des gains énergétiques liés aux travaux de performance énergétique ;
- **Le propriétaire** peut encore difficilement valoriser ces investissements lors de la vente du bien ;
- **Les locataires** n'ont pas la garantie de bénéficier dans la durée de cet investissement, puisqu'ils peuvent être amenés à quitter le logement.

Au regard de son coût, 15,6 milliards d'euros jusqu'en 2013, l'efficacité du crédit d'impôt transition énergétique n'est pas au rendez-vous. D'une part, le CIDD n'a pas réussi à insuffler une dynamique durable au marché de la rénovation énergétique qui, hors crédit d'impôt, stagne autour de 12 milliards d'euros. D'autre part, le crédit d'impôt n'oriente les ménages ni vers les travaux les plus efficaces, comme l'isolation, ni vers les matériaux les plus performants.



III. Les bonnes pratiques internationales dans les mécanismes d'incitation

Nous l'avons vu, le dispositif français actuel d'incitation reste insatisfaisant au regard des enjeux de réduction de la consommation d'énergie. Presque les deux tiers des Etats Européens (61 % selon le BPIE) engagés dans la réduction des gaz à effet de serre utilisent des dispositifs de subventions directes aux ménages pour stimuler le marché de la rénovation. Le but de cette partie est de voir comment d'autres modèles se sont développés dans des pays comparables pour promouvoir la rénovation énergétique.

1. Une approche globale de la rénovation

Face aux enjeux de la rénovation, certains pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou encore les Etats-Unis ont tenté des nouvelles approches afin de réduire les barrières économiques (coût des travaux, financement) et techniques (incompréhension de la thermique du bâtiment du grand public) de l'efficacité énergétique passive.

a. Une mécanique de financement garantie par la puissance publique ou par des fonds privés

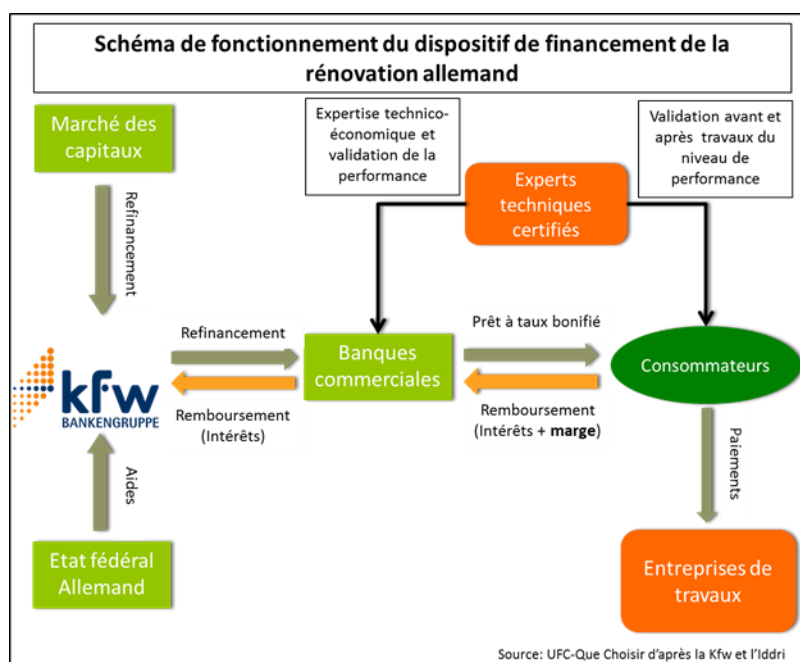
Les difficultés budgétaires actuelles de la France ne permettent plus de soutenir des politiques de rénovation énergétique massive comme en 2008. Il est, par conséquent, nécessaire de chercher d'autres mécanismes d'incitation permettant de réduire la pression sur les dépenses publiques tout en garantissant un niveau d'investissement satisfaisant pour atteindre ces objectifs.

- **Le cas allemand : un financement soutenu par la banque publique**

En Allemagne, la politique d'incitation et de financement de la rénovation énergétique passe essentiellement par la banque publique de développement KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), l'équivalent de la Caisse des Dépôts et Consignation française. Elle dispose d'une garantie financière de l'Etat allemand qui lui permet d'accéder aux marchés financiers internationaux pour se refinancer dans des conditions extrêmement favorables.

Comme le montre le schéma ci-après, la KfW fait appel d'une part aux marchés financiers mais également à l'Etat allemand à hauteur de 1,4 milliard d'euros par an ce qui correspond à peu près au montant investi par la France dans le CIDD et le CITE (1,7 milliards en moyenne par an).





Au niveau du consommateur, la démarche reste simple puisqu'il doit simplement faire une demande de financement auprès d'une banque commerciale et faire passer un expert thermicien certifié afin de vérifier si le projet est éligible au programme de la KfW.

Sous réserve d'atteinte d'un niveau de performance requis, la KfW refinance à un taux d'intérêt extrêmement bas la banque commerciale. Cette dernière va ensuite prêter à un taux préférentiel l'argent aux consommateurs pour ses travaux. Pour ce service de distribution, les banques commerciales prennent une commission. La complexité du dispositif est gérée par la KfW et la banque commerciale, le consommateur se contentant de rembourser l'argent emprunté comme un crédit classique.

- **Les cas américain et anglais : un financement soutenu par le privé**

A la différence de la France ou même de l'Allemagne, une partie des dispositifs de financement américain et anglais est attachée au bâtiment et non au propriétaire. C'est-à-dire que le remboursement est réalisé par l'occupant du logement et pas par le propriétaire (c'est-à-dire par le locataire ou propriétaire occupant).

Au niveau de la mécanique de financement, le dispositif est assez proche de celui allemand, sauf que le rôle de la KfW incombe à un organisme privé qui ne bénéficie pas forcément de la garantie d'Etat.

Aux Etats-Unis, certaines municipalités font appel à un fonds dédié²⁷ à l'efficacité énergétique. Ce fonds sert à prêter de l'argent sur du long terme (20 ans) aux

²⁷ Abondé par des sommes venant du fonds créé en 2009 par l'administration américaine pour relancer l'économie « American Recovery & Reinvestment Act » et par les banques.

propriétaires pour améliorer l'efficacité énergétique des logements. Ce prêt est remboursé à la municipalité via la taxe foncière par l'occupant du logement.

De manière similaire, le Royaume-Uni avec le programme « Green Deal » cherche à s'appuyer autant que possible sur des mécanismes de marché afin de limiter le financement public et promouvoir les contributions du secteur privé. On distingue dans ce système trois grands acteurs:

- La « Green Deal Finance Company » (GDFC) est un consortium à but non-lucratif qui comporte plusieurs membres issus du secteur public et du secteur privé²⁸. La GDFC se refinance sur les marchés de capitaux mais à des conditions moins favorables que la KfW car elle ne dispose pas des garanties d'Etat.
- Les « Green Deal Providers », c'est-à-dire les fournisseurs d'énergie, remplacent les banques commerciales allemandes. Les fournisseurs proposent un financement (grâce à la GDFC) en faisant attention à ce que le coût total de l'opération (matériaux, équipements, main d'œuvre et financement) ne puisse pas dépasser les économies attendues par le consommateur (principe de la « règle d'or »). Le ménage rembourse l'emprunt dans sa facture d'énergie.
- L'expert technique, le « Green Deal Assessor », est en charge d'évaluer le potentiel d'efficacité énergétique du logement et d'établir une liste de travaux d'amélioration qui permettent de respecter la règle d'or.

Cependant, le modèle anglais porte en lui beaucoup de carences. Des taux d'intérêt élevés et l'application de la règle d'or ne poussent pas les ménages vers des rénovations globales lourdes mais plutôt vers une rénovation partielle, ce qui peut tuer le gisement potentiel d'économie d'énergie sur le long terme.

b. Progressivité des aides et rentabilité économique du projet

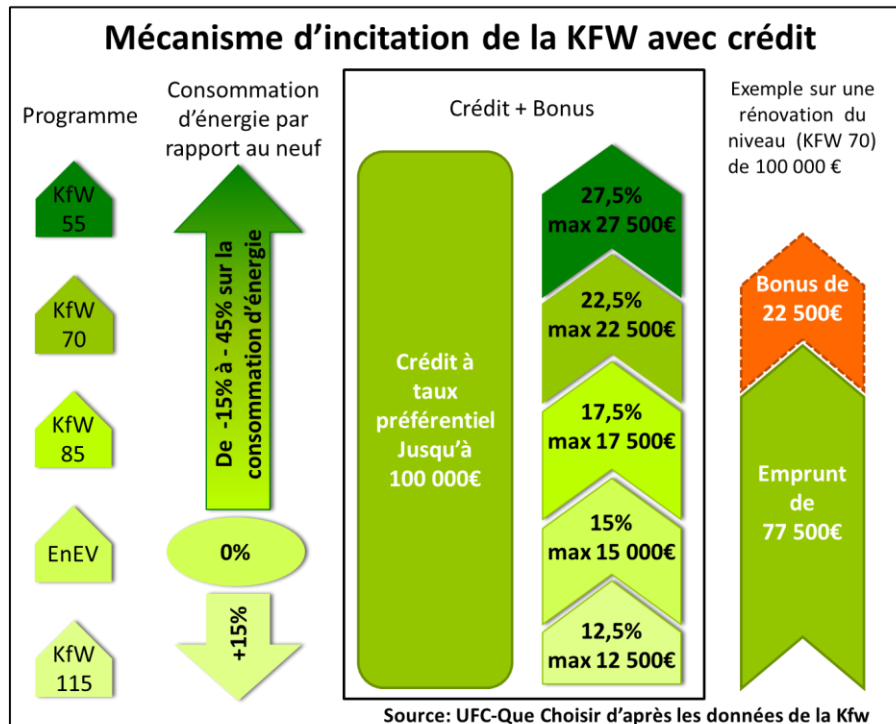
• Le cas allemand : des aides corrélées à la performance

L'Allemagne a fait le choix de concentrer ses efforts financiers sur les rénovations lourdes permettant d'atteindre des niveaux de performance élevés. En effet, la KfW exige un niveau de performance comparable au neuf (équipement ou rénovation) alors qu'en France on distingue la réglementation sur la rénovation de l'existant (réglementation thermique 2005) de celle du neuf (réglementation thermique 2012) ce qui crée une complexité inutile pour les installateurs et les consommateurs. Par exemple en Allemagne, pour obtenir un crédit et/ou des aides, un ménage allemand devra faire des travaux lui permettant a minima d'atteindre 63 kWh/m², c'est-à-dire une consommation supérieure au plus de 15 % à celle d'un bâtiment neuf (KfW-Efficiency House 115).

²⁸ Fournisseurs : E.ON, EDF Energy, British Gas, RWE, etc. Des banques : HSBC, Goldman Sachs



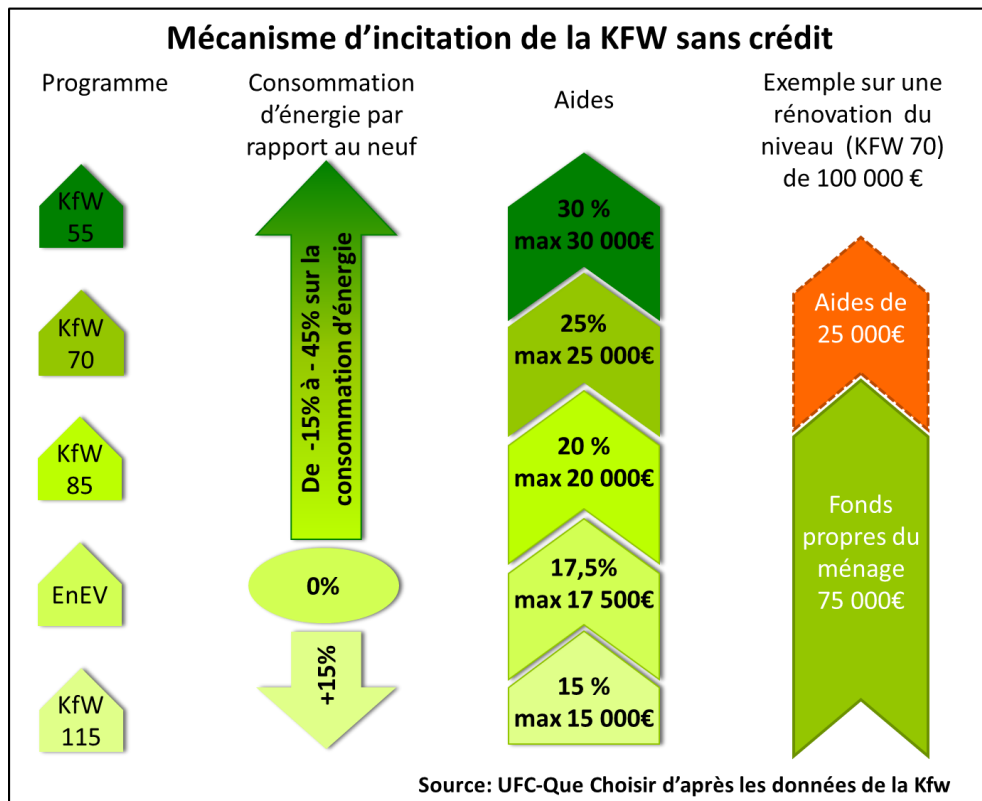
Le niveau des aides, à la différence de la France, est corrélé avec le niveau de performance énergétique réalisé après travaux. Ainsi, une rénovation du type « KfW-Efficiency House 115 » permettra d'obtenir, en plus d'un crédit à taux préférentiel, un bonus de 12,5 % du montant total des travaux (avec un plafond de 12 500 euros) alors qu'un projet de rénovation plus ambitieux du type « KfW-Efficiency House 55 » permettant de réduire de 45 % la consommation pourra obtenir un bonus égal à 27,5 % du montant total des travaux (avec un plafond de 30 000 euros).



En France, sauf conditions de ressources, le consommateur devra choisir entre le crédit d'impôt ou le prêt à taux zéro pour financer tout ou partie de ses travaux. Du côté des professionnels, ils doivent absolument installer un produit qui respecte un certain niveau de performance réglementaire, mais n'ont aucune contrainte quant à la prise en compte de la performance énergétique d'ensemble du logement²⁹.

Comme pour les ménages français, les consommateurs allemands peuvent demander une subvention directe sans crédit (schéma ci-dessous). A la différence de la France, le niveau de subvention dépend aussi du niveau de performance atteint. Ainsi, un consommateur allemand peut obtenir une aide qui représente 10 % du coût des travaux lorsqu'il change juste d'équipement (plafond maximum de 5 000€) alors qu'il peut disposer d'une aide représentant 30 % du coût des travaux (plafond de 30 000€) si la rénovation énergétique permet d'atteindre une consommation inférieure de 45 % par rapport à une construction neuve (« KfW-Efficiency House 55 »).

²⁹ [Etude sur la rénovation énergétique de l'UFC Que Choisir \(2014\)](#)



Ce dispositif permet d'éviter une partie des effets d'aubaine que l'on retrouve dans le crédit d'impôt français. En effet, avec ce niveau d'exigence, les professionnels et les consommateurs sont obligés de se concentrer sur la cohérence des offres et sur l'utilisation d'équipements hautement performants pour obtenir un niveau conséquent de subvention.

- **Le cas anglais : des objectifs de réduction de la consommation qui pèsent sur les fournisseurs d'énergie**

Comparable au système de certificats d'économie d'énergie français, le dispositif Energy Company Obligation (ECO) anglais fixe aux fournisseurs d'énergie des obligations en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur résidentiel. En quelque sorte, les fournisseurs financent une partie des travaux des ménages et en échange ils s'attribuent « fictivement » les volumes d'économie d'énergie de leur client, afin de respecter leurs obligations de diminution de CO₂ fixées par le gouvernement anglais.

Le budget du programme ECO est donc apporté par les fournisseurs d'énergie, en fonction de leur part de marché dans la vente d'énergie en volume. Selon un rapport de la Caisse des dépôts et consignation³⁰ (CDC) le montant moyen est estimé à 1,3 milliard de livres par an.

Les cibles prioritaires sont les ménages en situation de précarité énergétique et les habitations nécessitant des rénovations lourdes dans lesquelles les mesures sont

³⁰ www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Renovation_energetique.pdf

trop coûteuses pour respecter la règle d'or du Green Deal. Dans ce dispositif, l'incitation pèse principalement sur les fournisseurs et non sur les ménages. Normalement, pour respecter leur engagement les fournisseurs vont chercher les travaux leur permettant d'avoir le gain énergétique le plus important.

c. L'accompagnement et l'évaluation des travaux : pierre angulaire du dispositif d'incitation.

L'Allemagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis mettent l'évaluation technique au centre du modèle. L'expertise technique permet à la fois d'orienter le consommateur mais aussi d'évaluer le gain énergétique. Au niveau français, seul compte le type d'équipement installé pour octroyer les aides. Le contrôle se fait essentiellement par l'administration sur la base des factures. Au niveau allemand, anglais et américain, les consommateurs doivent impérativement faire appel à un expert spécialisé afin de réaliser une évaluation thermique du bâtiment et une analyse des solutions proposées.

L'expert a un double rôle :

- **Pré-travaux** : en Allemagne, il doit vérifier la conformité technique du projet et si la proposition de travaux permet d'atteindre le niveau de performance éligible au programme de la KfW. Au Royaume-Uni, il doit vérifier si la « règle d'or » est respectée, c'est-à-dire que le gain économique de la rénovation permette de financer les travaux.
- **Post-travaux** : en Allemagne, il doit obligatoirement contrôler la réalisation des travaux et certifier le niveau de performance énergétique atteint.

Ce dispositif permet d'éviter certains écueils qui écornent la confiance des consommateurs français et du système bancaire vis-à-vis de la rénovation énergétique :

- **Au niveau des consommateurs** : l'expert permet d'éviter les allégations de performance inappropriées qui peuvent être faites par certains installateurs indécents, les propositions de travaux inadaptées que nous avons déjà dénoncées dans notre étude sur les RGE en 2014 ou encore les défauts dans l'installation de certains équipements. Par exemple, actuellement, le réseau d'associations locales de l'UFC-Que Choisir doit traiter plus de 2 500 litiges sur le photovoltaïque portant essentiellement sur un défaut de réalisation ou la non atteinte des objectifs de production allégués par le professionnel.
- **Au niveau du système bancaire** : les banques n'ont plus la charge de l'expertise technique du projet et du contrôle de la réalisation finale (en moyenne 30 000 Eco-prêt). La technicité et les lourdeurs administratives sont les principaux arguments avancés par le milieu bancaire français pour expliquer la faible attribution de l'Eco-prêt. En



Allemagne, elles se penchent uniquement sur le niveau de risque et peuvent également intégrer dans leur calcul des ressources du ménage les gains de pouvoir d'achat obtenus par la baisse de consommation d'énergie. Enfin, elles peuvent facilement se refinancer auprès de la KfW et proposer un produit financier attractif.

2. Des modèles étrangers avec des effets plus significatifs sur le marché que la France

L'évaluation des différentes mesures prises par les Etats est difficile tant le périmètre des dispositifs varie et les évaluations restent anecdotiques ou peu comparables. Pour autant, s'il est difficile de relier les politiques d'efficacité énergétique aux gains énergétiques obtenus, il est néanmoins possible de comparer les niveaux d'investissements dans le marché de la performance énergétique, mais également de mesurer l'impact sur le type de rénovation.

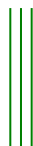
- **Une mobilisation de ressources et des investissements importants en Allemagne**

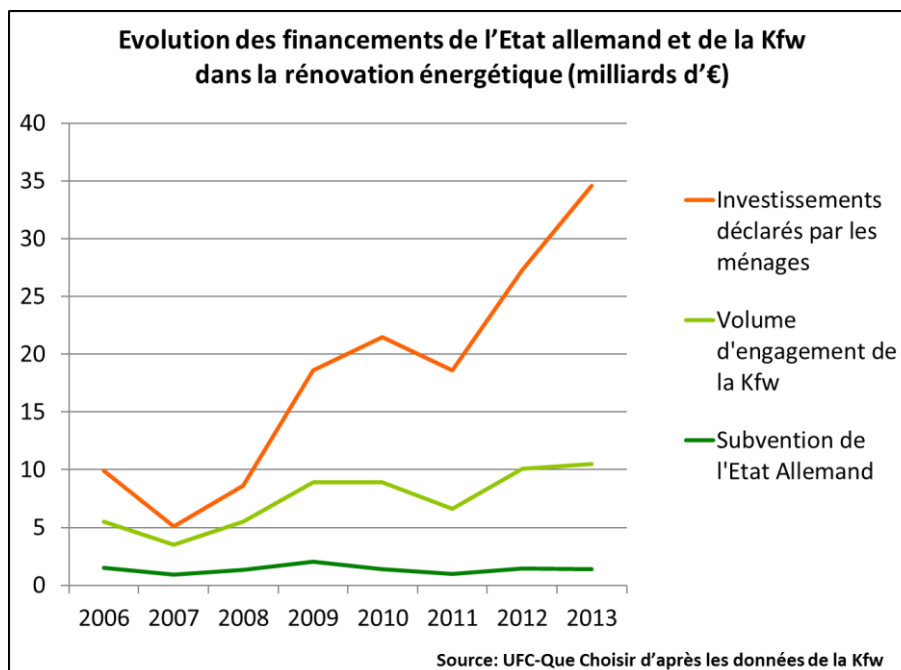
On constate que l'engagement financier de l'Etat allemand est à peu près constant dans le temps, puisqu'entre 2006 et 2013, il a dépensé, en moyenne, 1,4 milliard d'euros par an, soit au total 11 milliards d'euros sur la période³¹. Cette somme concerne les aides à la rénovation énergétique des bâtiments existants mais également les aides à l'achat ou les constructions de logements neufs à basse consommation d'énergie.

Comparativement, sur la même période la France a engagé 14,6 milliards d'euros sur le CIDD sans compter les 836 millions d'euros de l'Eco-prêt³² uniquement sur la rénovation énergétique. Ces chiffres ne comprennent pas le financement, par l'Etat, des avantages de taux sur le « prêt à taux zéro » (PTZ et PTZ+) et les niches fiscales du dispositif Scellier permettant tous deux de stimuler la construction neuve basse consommation.

³¹ <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/index-3.html>

³² Coût de l'avantage de taux financé par l'Etat. Calcul de 2009 (début de ce type de prêt) jusqu'à 2013. <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/references/compte-logement-2013-premiers-resultats-2014.html>





Au niveau allemand, les montants prêtés sont considérables puisque le programme de la KfW a permis de lever plus de 59 milliards d'euros entre 2006 et 2013. Au niveau des investissements, l'Allemagne reste un cas particulier puisqu'entre 2006 et 2013 le niveau d'investissement dans le marché de l'efficacité énergétique a été multiplié par 3,5 pour atteindre un montant de 34,6 milliards d'euros (entre 2006 et 2013 le montant total est de 144 milliards d'euros). Même s'il n'est pas possible de comparer le niveau d'investissement sur les marchés de la rénovation énergétique, il est bon de rappeler que nous n'avons pas constaté d'évolution significative sur le marché de la rénovation énergétique français malgré des subventions massives de l'Etat via le CIDD et l'Eco-prêt (entre 2006 et 2013 le montant du marché de la rénovation énergétique a varié autour de 13 milliards d'euros).

- **Une concentration des moyens sur un nombre plus limité de projets en Allemagne**

L'évaluation du résultat des deux dispositifs reste extrêmement complexe à cause du manque de données et surtout des méthodes de calcul employées par les différents pays. En effet, la France comptabilise le nombre et le type de travaux faits par logement alors qu'en Allemagne est comptabilisé le nombre de rénovations qui ont atteint des niveaux de performance comparables voire supérieurs aux constructions neuves.

Si l'on prend en considération uniquement les « rénovations optimum »³³ au sens de l'Ademe, avec 290 000 rénovations en 2011, la France dépasse de loin l'Allemagne qui, à la même époque, atteint 200 000 logements rénovés. Mais ces chiffres ne sont

³³ 3 interventions concernant l'isolation (toit, par l'intérieur ou par la façade), la pose d'ouvertures et la pose d'un chauffage performant.

pas concluants car les données de l'ADEME ne garantissent pas un niveau de rénovation semblable à celui allemand, dont on peut faire l'hypothèse minimale qu'elles atteignent « KfW-Efficiency House 115 », soit le niveau BBC français (nécessaire pour être éligible au dispositif). Or, en France, pour être éligible au CITE, les équipements ou produits doivent atteindre une performance conforme à la réglementation thermique de 2005 bien loin des niveaux de performance nécessaires pour atteindre le programme « KfW-Efficiency House 115 ».

Aucune donnée n'existe sur la performance atteinte après travaux grâce à l'éco-prêt à taux zéro ou le CIDD, illustrant la nécessité de réformer le dispositif d'aides en intégrant des outils de suivi de l'efficacité des rénovations. Les seuls chiffres fiables à notre disposition sont ceux donnés par Effinergie qui certifie les rénovations de niveau BBC (donc comparable à celle du niveau « KfW-Efficiency House 115 »). D'après leur rapport, 15 000 logements sont rénovés au niveau BBC et, depuis 2010, 78 000 logements collectifs et individuels ont été labélisés.

En France la rénovation lourde n'est tout bonnement pas un marché car il n'existe pas de dispositif de financement et une offre de service comparable à l'Allemagne. Par ailleurs, la loi sur la transition énergétique et la croissance verte a créé une insécurité juridique sur ce type de rénovation car dorénavant un consommateur qui passerait par un groupement d'artisans (sans maître d'œuvre) devra en cas de litige agir contre chacun des artisans alors qu'auparavant ils étaient tous solidaires.

Enfin, en basant les incitations et les financements sur des critères de performance insuffisamment ambitieux, les pouvoirs publics hypothèquent une partie des gains énergétiques qui pourraient être économiquement accessibles actuellement. Pire, à moyen terme elle obligera les ménages à remettre la main au portefeuille pour faire de nouveau évoluer la performance énergétique des logements sans avoir la garantie d'avoir un projet rentable car le gain potentiel sera plus faible.

- **Le cas anglais : des investissements tournés vers les travaux à plus fort potentiel énergétique**

Il est clair que le programme « Green deal » reste confidentiel. Entre 2013 et 2015, sur plus de 600 000 évaluations réalisées, seulement 15 000 plans de financement Green Deal ont été mis en œuvre³⁴. Les taux d'intérêt trop élevés du Green Deal et la contrainte de la « règle d'or » limitent le niveau de rénovation et expliquent en partie les difficultés du dispositif.

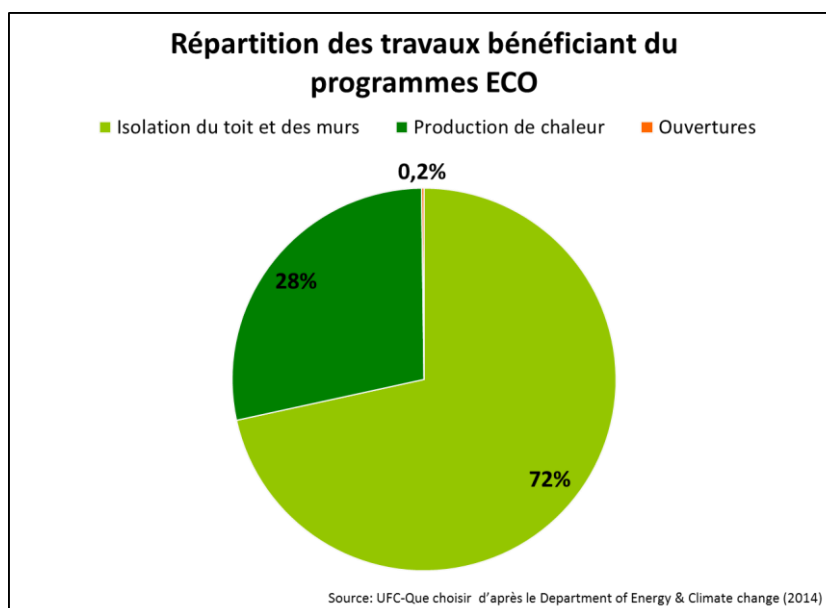
Parallèlement, le dispositif ECO a permis de réaliser environ 1,3 million de travaux entre 2005 et 2013, et mobilise 1,3 milliard de livres sterling par an (soit environ 1,8 milliards d'euro). Cette somme est considérable par rapport aux 300 millions d'euros mobilisés par la France dans la première période des CEE (2006-2010) et devrait

³⁴ Domestic Green Deal and Energy Company Obligation in Great Britain, Monthly report <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-energy-climate-change>



atteindre 1 milliard d'euros par an sur la troisième période (2015-2017) qui vient de commencer.

S'il n'existe pas de données disponibles sur l'amélioration énergétique permise par le programme ECO, on peut néanmoins constater que les ménages anglais s'orientent plus vers les travaux les plus pertinents, c'est-à-dire d'isolation. En effet, 71 % des opérations du programme ECO concernent l'isolation du toit et des murs. La production de chaleur et les ouvertures ne représentant respectivement que 28 % et 0,2 % du nombre de mesures ECO³⁵.



En France, le dispositif CEE ne fait qu'accentuer les disproportions des investissements vers la production de chaleur car plus de la moitié des certificats d'économie d'énergie (55 %) porte sur la production de chaleur.

Alors que l'échec du dispositif français obère l'atteinte des objectifs environnementaux, l'analyse des mécanismes allemands, anglais et américains montre qu'il est possible d'améliorer l'efficacité des politiques de soutien à la rénovation énergétique, si le financement, les incitations et le conseil sont mutualisés dans une solution cohérente au bénéfice du consommateur.

³⁵ Domestic Green Deal and Energy Company Obligation in Great Britain, Monthly report <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-energy-climate-change>

IV. Les demandes de l'UFC-Que Choisir

Cette étude a mis en lumière l'incapacité du crédit d'impôt à stimuler le marché de l'efficacité énergétique en France. Même si le dispositif a été simplifié et renommé, la mécanique reste identique, et les mêmes causes produiront les mêmes effets.

Le dispositif actuel ne permet pas de surmonter les barrières à la rénovation, à la fois économiques et techniques, ni d'orienter correctement les ménages vers les travaux les plus efficaces. Reposant uniquement sur les matériels installés, et non sur les résultats atteints, les dispositifs d'aides ne prennent pas en compte la performance énergétique globale.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, l'UFC-Que Choisir presse les parlementaires de mettre en œuvre deux mesures permettant de faire évoluer le CITE, afin que l'investissement public se traduise par une amélioration réelle de la performance énergétique du bâti.

- **Un renforcement de l'aspect incitatif du crédit d'impôt**

L'UFC - Que Choisir demande la progressivité du CITE, en taux et en niveau, basée sur la performance atteinte et non plus sur les équipements installés. Ce mécanisme obligera les consommateurs, mais aussi les professionnels, à apporter des solutions plus globales aux enjeux de la performance énergétique.

Pour être pleinement efficace, ce nouveau CITE devra s'accompagner du développement d'une profession d'« architectes énergéticiens », véritables experts de la thermique du bâti, indépendants et certifiés par l'Etat. En outre, alors que la loi Transition énergétique n'a prévu qu'une obligation de moyens pour les professionnels, il est indispensable de passer à une obligation de résultats. Lorsqu'ils promettent aux consommateurs une réduction de la consommation d'énergie de leur logement après travaux, ils doivent être responsables en cas de non-atteinte des performances annoncées.

- **Une meilleure coordination entre le CITE et l'Eco-prêt**

Une meilleure coordination entre l'Eco-prêt et le CITE est nécessaire pour renforcer l'incitation des ménages à entreprendre des travaux de rénovation. Au regard des sommes en jeu, l'UFC – Que Choisir demande donc que tous les consommateurs qui réalisent une rénovation énergétique lourde de leur logement puissent cumuler le CITE et l'Eco-prêt, là encore en fonction de la performance atteinte.

Dans un premier temps, une phase d'expérimentation pourrait être réalisée, afin de calibrer plus finement ces mesures et d'en assurer la pleine efficacité. Cette expérimentation pourrait se faire en partenariat entre l'Etat, l'ADEME et l'association Effinergie, qui certifie les logements faiblement consommateurs.

