



TROISIÈME CAHIER

Plan de relance :

une chance pour la rénovation énergétique ?

L'état du mal-logement

en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26





TROISIÈME CAHIER

Plan de relance : une chance pour la rénovation énergétique ?

Dans le cadre des débats sur la relance de l'économie suite à la crise du Covid, la rénovation énergétique des logements apparaît comme un chantier consensuel, l'exemple-type de la dépense publique pertinente, pour des raisons d'amélioration des conditions de vie, de créations d'emplois et de sobriété énergétique. Le gouvernement a donc logiquement décidé d'en faire une de ses priorités, à travers le dispositif MaPrimeRénov', mais les actes sont-ils à la hauteur de l'affichage, pour faire réellement reculer la précarité énergétique ?

Avec l'accroissement de la précarité, l'augmentation des coûts de l'énergie et de l'habitat, et la mauvaise qualité thermique des logements, **12 millions de personnes ont froid chez elles ou dépensent trop d'argent pour se chauffer.** 672 000 coupures ou réductions de puissance supplémentaires ont été relevées en 2019 (+ 17 % en un an). La précarité énergétique a aussi des effets sur la santé. Une étude menée par la Fondation Abbé Pierre a mis en évidence que, dans une passoire

énergétique, les personnes sont plus sensibles aux pathologies hivernales, et plus exposées aux difficultés chroniques respiratoires, articulaires, neurologiques ou de dépression. Et les périodes de confinement ne font qu'aggraver le phénomène, surtout en hiver, à l'heure où 54 % des télétravailleurs déclarent souffrir de défauts d'isolation de leur logement, les contraignant à travailler dans un endroit froid, humide ou mal ventilé.

Pour lutter durablement contre la précarité énergétique, la priorité est donc de **venir à bout des 4,8 millions de passoires énergétiques** (17 % des résidences principales du parc résidentiel privé), en rénovant d'abord les deux millions occupées par des ménages modestes.

DES OBJECTIFS DE RÉNOVATION AMBITIEUX, DES RÉSULTATS ET DES INVESTISSEMENTS DÉCEVANTS

Le gouvernement s'est engagé à **rénovier 500 000 logements par an** (sans pour autant spécifier le niveau de performance à atteindre), **et cibler en priorité 1,5 million de passoires énergétiques de propriétaires occupants modestes** (150 000 rénovations par an pendant 10 ans, uniquement sur ce segment).

Le parc Hlm compte 1,54 million de ménages en précarité énergétique (majoritairement du fait d'un taux d'effort énergétique excessif) soit 36 % de ses occupants selon l'ONPE, et 300 000 passoires thermiques. La rénovation dans ce secteur bénéficie d'**une réelle mobilisation**, facilitée par un financement performant et une gouvernance efficace. 132 000 logements ont été rénovés en 2019, dont 81 000 changements d'étiquette DPE. Le Plan de relance a annoncé consacrer 500 millions d'euros aux rénovations lourdes, en contrepartie desquels la ministre du Logement a demandé au secteur Hlm d'avancer de quatre ans la date de suppressions des passoires énergétiques. Tous les logements classés F et G devront ainsi être rénovés avant 2023, au lieu de la date de 2027 initialement prévue.

Dans le parc privé la dynamique a plus de mal à prendre. Les 500 000 rénovations par an à partir de 2017 sont loin d'être atteintes, et l'élimination de toutes les passoires thermiques d'ici 2025 est irréalisable au rythme actuel. Au mieux, la précarité énergétique n'aura diminué que de 7,5 % entre 2015 et 2020, et, à ce rythme, les 15 % visés initialement pour 2020 ne seront atteints qu'en 2027, au lieu de 2020. Les objectifs de 60 000 rénovations performantes subventionnées par l'Anah via le programme Habiter Mieux Sérénité à destination des ménages modestes n'ont pas été atteints

non plus : 41 000 en 2019 et sans doute guère mieux en 2020 (autour de 50 000 logements). Rappelons que l'objectif était de 60 000 (100 000 en 2017).

Les orientations récentes du gouvernement montrent une volonté d'agir avec une enveloppe exceptionnelle de 2 milliards d'euros sur la période 2021-2022 prévue par le Plan de relance. Mais **les obstacles économiques, financiers et politiques persistent** et vont à l'encontre de l'élan de rénovation nécessaire à la lutte contre la précarité énergétique.

Le montant global des aides (publiques et privées) pour la rénovation énergétique du parc privé atteint 5,9 milliards d'euros en 2021, contre 4,7 milliards en 2018. Pour massifier les opérations de rénovations énergétiques dans le parc de logements, **le Haut Conseil pour le Climat préconise de le multiplier par quatre** en quelques années, afin de déclencher un doublement des investissements. L'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE) préconise de porter l'investissement annuel total de 14 milliards d'euros en 2019 à 30 milliards en 2050, pour atteindre l'objectif de rénovation au niveau BBC d'ici 2050. De son côté, la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) estime l'investissement annuel total nécessaire à 22 milliards d'euros.

Selon le ministère de la Transition écologique, le coût pour traiter 4,8 millions de passoires thermiques entre 2020 et 2030 s'élèverait à 25 milliards d'euros par an, tandis que la transformation des logements (classés D et E) atteindrait 40 milliards d'euros annuels entre 2030 et 2040. Autant dire que les aides publiques actuelles à la rénovation (aides de l'Anah et MaPrimeRénov') sont largement insuffisantes.



UN SYSTÈME D'AIDE INADAPTÉ À LA RÉALISATION DE TRAVAUX PERFORMANTS

La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) a clairement opté en faveur de rénovations performantes, globales et complètes, visant un DPE A, B ou C, plutôt qu'une succession de gestes isolés. Or, en plus d'être en nombre insuffisant, la plupart des rénovations engagées ne sont pas assez performantes. D'après la Commission européenne, entre 2012 et 2016 en France, le rythme des rénovations lourdes n'était que de 0,2 % du stock de logements par an. Seules 5 % des rénovations réalisées ont eu un impact énergétique important, et seulement 25 % des rénovations entre 2014 et 2016 ont permis de sauter au moins une classe du DPE.

Le financement sans reste à charge est une condition nécessaire pour que les milliers de ménages modestes en précarité énergétique puissent engager des travaux. En septembre 2020, à l'occasion de la publication des nouveaux barèmes de MaPrimeRénov', le gouvernement reprenait la préconisation de la CCC et annonçait qu'un reste à charge réduit, de l'ordre de 10 %, serait désormais possible pour les plus modestes. Déception : le montant forfaitaire de la prime ne correspond pas au coût réel des différents gestes indispensables pour une rénovation performante, qui peut aller au-delà de 50 000 €. En cas de rénovation globale, les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs recevront une prime forfaitaire relativement avantageuse, mais les ménages

modestes en restent aux aides existantes d'Habiter Mieux, si ce n'est un bien faible bonus de 1 500 € en cas d'atteinte du niveau BBC ou en cas de traitement d'une passoire.

Ainsi, **la rénovation globale** et performante du logement, dite en « bouquet », **reste souvent jugée trop chère et trop lourde**. Alors que le reste à charge pour les plus modestes tourne autour de 35 %, cette dépense est inenvisageable, même étalée à l'aide d'un prêt, quand un prêt est possible. Ceux-ci privilégient alors en général de simples gestes de rénovations tels que le changement de chaudière ou le remplacement des fenêtres. Une démarche moins coûteuse, mais rarement suffisante pour atteindre une bonne performance énergétique, un bon confort, et une vraie baisse des factures. Les défauts des chantiers par étapes sont pourtant bien connus : « Coûts cumulés des travaux trop élevés, dégradation de la qualité de l'air intérieur faute de ventilation adaptée, économies d'énergie générées plus faibles qu'attendues et impossibles à contrôler, saturation des ménages vis-à-vis des nuisances générées par les chantiers successifs » (Institut Negawatt).

Pour permettre aux ménages propriétaires de se lancer dans des travaux de rénovation coûteux sans avancer les fonds, un système de prêt sans intérêts aidé par l'État a été mis en place : **l'éco-PTZ**. Malheureusement, des blocages persistent pour permettre à davantage de ménages d'en bénéficier : montants et durées de remboursement inadaptés ; banques réticentes ; modalités inadaptées aux copropriétés...

Pour que la rénovation globale change d'échelle, le Haut Conseil pour le Climat préconise de supprimer d'ici trois ans les aides aux gestes individuels pour MaPrimeRénov' et les Certificats d'économies d'énergie (CEE), et de conditionner les aides à l'atteinte d'un niveau de performance élevé et au recours à une assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO), comme en Allemagne, où chaque subvention accordée est liée à un niveau de performance énergétique, et assortie de contrôles aléatoires.

Car sans aide et accompagnement suffisants, les ménages qui se lancent vont au plus simple, au plus rapide, au plus économe à court terme. 85 % des ménages en maisons individuelles ayant réalisé des travaux n'ont pas bénéficié d'informations et d'accompagnement. En délivrant **une assistance technique, administrative, sociale et financière**, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) renforce la confiance des ménages, et les oriente vers des solutions adaptées à toutes les étapes du projet. Or, avec le montant des aides à l'AMO de 150 € seulement avec MaPrimeRénov', seules deux ou trois heures d'accompagnement peuvent être financées, ce qui est bien peu.



LES COPROPRIÉTÉS ET LE PARC LOCATIF PRIVÉ, LAISSÉS-POUR-COMPTÉ DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

En copropriété, des dizaines, voire des centaines de copropriétaires doivent se mettre d'accord sur le principe d'engager des travaux lourds et coûteux au même moment. Dans les faits, l'absentéisme, les intérêts immédiats et les moyens financiers des uns et des autres, permettent rarement de trouver un consensus.

Pour tenter de provoquer un élan, la nouvelle formule de MaPrimeRénov' s'est ouverte aux copropriétés en octobre 2020. Mais cette réforme divise par deux les aides qui étaient allouées aux ménages modestes grâce aux aides de l'Anah. L'impossibilité de cumuler celles-ci avec MaPrimeRénov' risque de freiner des projets de rénovation. **Les copropriétés devront choisir entre mobiliser les aides pour tous, ou seulement pour les plus pauvres.** Il importerait donc de différencier les aides en copropriétés selon les revenus des copropriétaires.

Pour rendre possible la multiplication des travaux de rénovation en copropriété à l'échelle nationale, un système d'aide adapté, l'application de l'obligation de rénover en cas de ravalement et l'accompagnement technique, social, financier et indépendant sont déterminants. Des informations et des formations doivent être ciblées sur les copropriétés les moins structurées, afin de les aider dans le décryptage des nombreux dispositifs, dans le montage financier, à toutes les phases du projet.

Mais la précarité énergétique dans le parc de copropriétés concerne surtout les locataires, qui sont plus de 25 % à en souffrir, contre 9 % chez les propriétaires occupants d'appartements. 45 % des passoires énergétiques occupées par des ménages modestes, le sont par des locataires du parc privé, et 23 % des logements locatifs privés sont des passoires (contre 17 % des logements en général). Si les rénovations sont rares dans le parc locatif privé, la raison est simple : **le « dilemme bailleurs-locataires »**. Les propriétaires bailleurs ne subissent pas directement les conséquences d'un logement mal isolé, puisque ce sont les locataires qui payent les factures, et ne profitent pas des travaux de rénovation. Ce sont pourtant eux qui doivent les décider et les financer. Résultat : rien ne se passe, ou si peu.

MaPrimeRénov' est désormais ouvert aux bailleurs, ce qui est positif, mais sans contrepartie sociale, par exemple en termes de modération des loyers, contrairement aux conventionnements Anah existants. Or, plutôt que distribuer aveuglément des aides financières aux propriétaires bailleurs, il aurait fallu **intégrer des garde-fous pour éviter les effets d'aubaine.** Une solution logique consisterait à coupler les subventions à des obligations pour les bailleurs de rénover leurs passoires.



C'est ainsi que, pour la première fois, un nouveau « décret décence », publié en janvier 2021, vient de fixer un seuil d'« indécence énergétique », au-delà duquel il sera interdit, à partir du 1er janvier 2023, de louer le logement, ce qui constitue une avancée. Mais le seuil est fixé à un niveau de consommation d'énergie finale de 450 kWh/m²/an. Environ 90 000 logements du parc locatif seraient concernés (les plus énergivores des 5 millions de passoires thermiques). Avec un turn-over annuel moyen du parc autour de 25 %, seul un quart de ces 90 000 logements sera réellement concerné durant l'année 2023. Son expression en énergie finale (et non primaire) aboutit à l'exclusion de fait de l'obligation des logements chauffés à l'électricité (même ceux qui né-

cessiteraient 6 000 euros de chauffage par an pour être chauffé correctement). Le seuil de consommation annoncé est donc très élevé et conduit à considérer comme « décentes » 95 % des passoires énergétiques du parc locatif. Le projet de loi sur le climat, qui sera débattu en 2021, prévoit quant à lui l'interdiction en 2028 de mise en location de toutes les passoires énergétiques, ce qui est bien plus positif, même si l'échéance est très lointaine et si la définition de ces passoires reste à préciser.

LE SECTEUR DE LA RÉNOVATION : UN DÉFICIT D'INFORMATION ET DE CONFIANCE

Le secteur est mal formé et peine à se mobiliser. Faute d'aides suffisantes et d'obligations de mener des rénovations globales et performantes, **le marché de la rénovation des bâtiments ne décolle pas vraiment** : sans demande en BBC, les entrepreneurs labellisés RGE ne se forment pas à ce type de chantiers plus complexes ; sans offre du secteur, la demande ne s'exprime guère.

Pour faire face au détournement des aides par des entreprises mal intentionnées (les « **éco-délinquants** »), qui multiplient arnaques et pratiques malveillantes (démarchage téléphonique, prestations incomplètes, devis biaisés, fraudes aux certificats d'énergie...), les pouvoirs publics se sont donné pour mission de **renforcer les contrôles et de mieux cadrer les subventions**. Car ces pratiques viennent brouiller la lisibilité et la crédibilité du système d'aides, et affectent la confiance des Français envers l'ensemble du secteur. Plusieurs alternatives émergent : un contrôle systématique de chaque chantier, ou s'inspirer du modèle allemand, où le bénéficiaire d'aides est obligatoirement accompagné par un expert technique agréé.

Cette démarche de contrôle est positive, mais elle ne créera pas seule **une culture professionnelle de la rénovation performante**. Il est impératif de former l'ensemble de la filière à la rénovation globale et au travail interprofession-

nel pour qu'elle se structure et qu'elle réponde à la massification espérée de la demande. C'est l'objectif par exemple de Dorémi, filiale de l'Institut négaWatt, qui coordonne le regroupement d'artisans aux compétences complémentaires. Pour augmenter le rythme de rénovations et leur performance, le WWF estime qu'il faudrait doubler le nombre de professionnels dans le secteur de la rénovation, aujourd'hui estimé à 218 000, pour atteindre 406 000 emplois d'ici 2030.

Ensuite, alors que le déficit d'information apparaît comme le premier obstacle à la réalisation de travaux, **l'apparition régulière de nouvelles offres** (comme MaPrimeRénov'), régulièrement modifiées et coexistant avec les aides des collectivités, d'Action Logement et les CEE rend le système peu lisible et sous-utilisé.

Parallèlement à l'amélioration des aides à la rénovation, il est donc important de pouvoir faire fonctionner les aides qui existent déjà, en repérant les ménages en précarité énergétique et en les orientant vers des solutions adaptées. Il faudrait donc renforcer entre autres les **Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)**, pilotés par le CLER, qui visent à identifier les personnes en précarité énergétique, locataires ou propriétaires, puis à établir un premier contact avec elles lors d'un diagnostic socio-technique.

Les blocages viennent également d'un service public de la rénovation sous-dimensionné. Difficulté à joindre un interlocuteur, fins de non-recevoir sans raison apparente, importants délais dans la réception du solde des travaux... les services peinent parfois à faire face à la demande des utilisateurs de MaPrimeRénov'. Le service public de la performance énergétique dans l'habitat (SPPEH) est encore insuffisant. La CCC insiste sur le déploiement d'un réseau harmonisé de guichets uniques pour accompagner tous les ménages dans tous les territoires (du diagnostic initial au contrôle final, en passant par le dossier de financement et le choix des intervenants agréés), en capitalisant sur le **réseau FAIRE**. Un accompagnement indépendant, complet et systématique est effectivement un outil

indispensable pour atteindre les objectifs de rénovation énergétique. Pour le moment, on dénombre 400 espaces FAIRE en 2019, animés par l'ADEME et les collectivités. Malgré ces chiffres encourageants, les moyens continuent de manquer et le maillage des espaces FAIRE reste insuffisant.

CONCLUSION

Agir sur le secteur du bâtiment n'est pas seulement nécessaire pour le climat : la massification des rénovations permettrait de répondre aux enjeux de relance économique, d'emploi, de pouvoir d'achat à travers la réduction de la facture d'énergie, et de répondre aux préoccupations de santé publique. Cela justifie un investissement public conséquent, raisonnable au regard de ses bénéfices pour la société et l'environnement. Or, **les nouvelles aides, en particulier MaPrimeRénov', sont encore insuffisantes**, malgré le milliard d'euros annuel supplémentaire consenti dans le cadre du plan France Relance. **Les aides ne parviennent pas encore à privilégier les rénovations globales performantes, à solvabiliser et accompagner correctement les ménages modestes.**

Il faut aussi mettre en place **un véritable service public pour la performance énergétique au niveau local, de l'identification au suivi post-travaux**. L'assistance à la maîtrise d'ouvrage doit être plus systématique en cas d'aides publiques et la formation des artisans renforcée. Pour atteindre 800 000 rénovations globales par an en rythme de croisière, les sommes et les compétences en jeu sont importantes. **Il est impératif d'apporter des moyens financiers suffisants aux ménages modestes**, pour subventionner intégralement les travaux de rénovation complets et efficaces.

De plus, la stratégie du gouvernement, qui consiste à déployer des politiques purement incitatives encourageant les citoyens à rénover à leur rythme en espérant que les objectifs seront atteints en 2050,

n'est pas suffisamment ambitieuse. Pour être à la hauteur, la CCC préconise donc **une obligation de rénover valant pour l'ensemble des logements**, et visant en priorité les passoires thermiques (étiquettes F et G) et les logements énergivores (étiquettes D et E), sans se limiter aux logements locatifs. Seule cette obligation, couplée à des aides efficaces, permettrait de dépasser les blocages au sein des copropriétés. Mais, alors même que la convention citoyenne a proposé des obligations échelonnées, adaptées aux revenus, modes d'habitat et niveaux de performance du logement, avec des sanctions graduées dans le temps, l'exécutif a refusé de les inscrire dans le projet de loi sur le climat qui sera discuté au Parlement en 2021.

72 % des Français, avec une sur-représentation des locataires, sont favorables à une obligation de rénover (enquête Opinionway pour l'ADEME, novembre 2020). Par-delà ce quinquennat, les candidats à la présidentielle de 2022 doivent se saisir de ce symbole à la croisée des enjeux sociaux et climatiques, et en faire une des causes incontournables de cette nouvelle décennie.



Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

fondation-abbe-pierre.fr