



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26



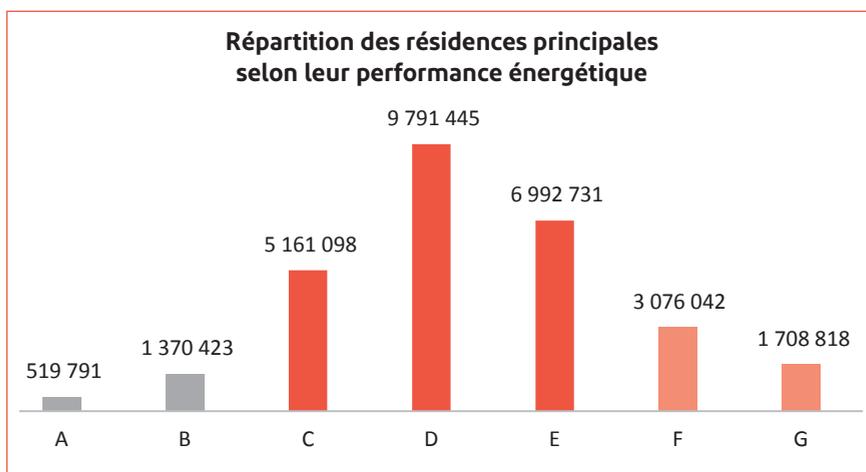
CHAPITRE 3

**Zoom : Le Plan de relance
sera-t-il l'opportunité
d'un changement d'échelle
pour la rénovation énergétique
des logements ?**

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 assez 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. Sans surprise, le gouvernement a décidé d'en faire une de ses priorités, mais les actes sont-ils à la hauteur de l'affichage, pour faire réellement reculer la précarité énergétique ?

La précarité énergétique est une forme de mal-logement de mieux en mieux appréhendée, tout comme le surpeuplement et l'habitat indigne. Avec l'accroissement de la précarité, l'augmentation des coûts de l'énergie et de l'habitat, et la mauvaise qualité thermique de millions de logements, **12 millions de personnes ont froid chez elles ou dépensent trop d'argent pour se chauffer**¹. Cent mille coupures ou réductions de puissance pour impayés supplémentaires ont été relevées en 2019 par rapport à 2018², représentant une augmentation de 17 %. Depuis, les périodes de confinement n'ont fait qu'aggraver le phénomène, dans un contexte inquiétant de crise sanitaire, économique et sociale durable.

En effet, en plus de l'impact sur leur revenu, les confinements contraignent de plus en plus de ménages à passer davantage de temps chez eux, les forçant à augmenter leurs dépenses de chauffage. Pendant le premier confinement, ENEDIS a observé une hausse de la consommation de l'ordre de 4 % par rapport à l'année précédente chez les particuliers. Les suivants, en automne et hiver, ne peuvent qu'alourdir cet impact.



Source : Fidéli 2018, base des DPE 2017 et 2018 de l'Ademe, modèle Enerter (année 2015)

¹ ENL 2013, calculs Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE).

² ONPE.

En plus d'aggraver la situation financière des plus vulnérables, la précarité énergétique a des effets très concrets sur la santé des ménages. Une étude menée par la Fondation Abbé Pierre a pu mettre en évidence qu'en plus d'être particulièrement sensibles aux pathologies hivernales, des problèmes de santé chroniques respiratoires, ostéoarticulaires, neurologiques ou de dépression apparaissent plus fréquemment chez les personnes exposées à la précarité énergétique, toutes choses égales par ailleurs³. À l'heure où 54 % des télétravailleurs souffrent de défauts d'isolation de leur logement⁴, les périodes de confinement accentuent ces difficultés, les contraignant à travailler dans un endroit froid, humide ou mal ventilé.

Pour lutter durablement contre la précarité énergétique, la priorité est 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 modestes⁵. En plus d'être inconfortables, malsains et coûteux, ces logements énergivores sont responsables d'une large part des émissions de gaz à effet de serre⁶. Avec le Plan de relance d'octobre 2020, le gouvernement réaffirme son intention de rénover l'ensemble du parc immobilier d'ici à 2050, grâce à l'investissement de 7 milliards d'euros supplémentaires sur deux ans, dont 2 milliards à destination du parc résidentiel privé, soit 1 milliard d'euros supplémentaire par an. Un plan qui souffre toutefois de fortes limites, faute de moyens suffisants pour solvabiliser correctement les ménages modestes, d'un accompagnement fiable pour réaliser des travaux performants et de normes pour rendre la rénovation systématique.

1. Des objectifs de rénovation ambitieux, des résultats et des investissements décevants

La prise de conscience de la mauvaise qualité thermique de nombreux logements est certaine, et ce thème fait l'objet d'objectifs ambitieux, à l'instar du programme présidentiel d'Emmanuel Macron en 2017 : « *Nous supprimerons les passoires énergétiques des propriétaires les plus précaires en 10 ans. Dès 2022, nous visons d'en rénover la moitié* ». Pour honorer ces promesses électorales et faire de la rénovation énergétique des bâtiments « une priorité nationale », le gouvernement publie le Plan National de Rénovation Énergétique en novembre 2017. Par ce plan, il confirme et renforce l'objectif de rénovation de l'ensemble du parc immobilier

³ Fondation Abbé Pierre, L'impact de la précarité énergétique, 2013. Étude réalisée dans l'Hérault et le Douaisis par le CREAI-ORS Languedoc Roussillon.

⁴ Étude IFOP, « *Confinement & Télétravail* », octobre 2020.

⁵ Service des Données et Études Statistiques (SDVS), ministère de la Transition écologique, « *Le parc de logements par classe de consommation énergétique* », septembre 2020.

⁶ Le secteur du bâtiment est responsable de 45 % de la consommation d'énergie en France et de 25 % des émissions de gaz à effet de serre (dont 16 % pour le secteur résidentiel). Une passoire thermique consomme plus de 330 kWh/m²/an d'énergie primaire contre 50 kWh/m²/an pour un logement performant.

au niveau Bâtiment Basse Consommation (BBC) d'ici 2050 prévu dans la Loi relative à la Transition Écologique pour la Croissance Verte (LTECV, 2015), et de réduction de la consommation énergétique finale des bâtiments de 28 % pour 2030. Le gouvernement se réengage à **rénover 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).

Selon l'ONPE, le parc social compte 1,54 million de ménages en précarité énergétique (majoritairement du fait d'un taux d'effort énergétique excessif), soit 36 % de ses occupants⁷ et 300 000 passoires thermiques. La rénovation énergétique dans le secteur a bénéficié d'une réelle mobilisation, facilitée par un système de financement performant et une gouvernance efficace. Depuis 2016, 1,4 milliard d'euros ont ainsi été prêtés aux bailleurs sociaux pour la rénovation thermique de leurs logements. Les travaux ont augmenté de 50 %, pour atteindre 161 000 logements rénovés énergétiquement en 2018, dont 116 000 changements d'étiquette DPE. En 2019, le secteur s'est engagé à rénover 125 000 logements par an jusqu'en 2022. Le Plan de relance a également annoncé consacrer 500 millions d'euros aux rénovations lourdes dans le parc social, en contrepartie desquels le ministre du logement Emmanuelle Wargon a demandé au secteur Hlm d'avancer de quatre ans la date de suppression des passoires énergétiques dans le parc social. 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 en revanche, la dynamique a plus de mal à prendre : le rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre demeure plus de deux fois inférieur au rythme fixé par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), et le nombre de rénovations performantes stagne. Les 500 000 rénovations par an à partir de 2017 ambitionnées par la LTECV sont loin d'être atteintes, et l'élimination de toutes les passoires thermiques d'ici 2025 est irréalisable au rythme actuel. En 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 (33 527 logements financés en octobre 2020). Rappelons que l'objectif était de 100 000 en 2017...

De plus, seulement 19 % des rénovations concerneraient des passoires thermiques, et sur la période 2012-2016 seuls 60 000 à 70 000 logements ont fait l'objet de rénovations performantes (soit 0,2 % des rénovations). Selon le Haut Conseil pour le Climat, pour atteindre les objectifs climatiques ce taux devrait être multiplié par dix d'ici à 2030⁸. Au mieux, la précarité énergétique n'aura diminué que de 7,5 %

⁷ Étude thématique de l'ONPE, « *Qui sont les ménages en précarité énergétique dans le parc social ?* », 2019.

⁸ Haut Conseil Pour le Climat, « *Rénover Mieux : leçons d'Europe* », novembre 2020.

entre 2015 et 2020, et, à ce rythme, les 15 % visés initialement pour 2020 par la LTECV ne seront atteints qu'en 2027, au lieu de 2020 comme prévu initialement⁹.

a) Un sujet au cœur des politiques de relance économiques, écologiques et sociales

Animée par la volonté d'opérer un changement dans notre politique environnementale et sociale, la Convention Citoyenne pour le Climat (CCC), qui a présenté ses conclusions en juin 2020, s'est penchée sur le sujet de la rénovation énergétique. Les citoyens rappellent l'impératif d'être ambitieux et proposent **la rénovation globale de tous les bâtiments français d'ici 2040**. Alors que la France a accumulé un retard important en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre¹⁰, l'objectif est de réduire les émissions de CO² du secteur d'au moins 40 % en 2030, et de permettre à tous de vivre dans des logements bien isolés. Pour cela, ils préconisent d'aller au-delà des leviers incitatifs, en contraignant certains propriétaires à rénover leurs logements dès 2024, et en ciblant en priorité la résorption des passoires thermiques avant 2030 (conformément à la loi Énergie-Climat votée en 2019 qui fixe l'objectif de rénover toutes les passoires énergétiques d'ici à 2028).

La Commission européenne ambitionne une « vague de rénovation », visant à doubler le nombre de rénovations des bâtiments, résidentiels ou non, dans l'UE, d'ici la fin de la décennie, en favorisant les rénovations lourdes, permettant une amélioration de la performance d'au moins 60 %, ce qui nécessiterait d'investir 275 milliards d'euros supplémentaires par an. Plusieurs instruments seront mobilisables par les États sous forme de subventions et de prêts : le plan d'investissement InvestEU qui offrira des garanties publiques, le plan de relance européen NextGenerationEU, les fonds européens structurels et d'investissement dont le FEDER, le mécanisme pour une transition juste, Horizon Europe et le programme Life.

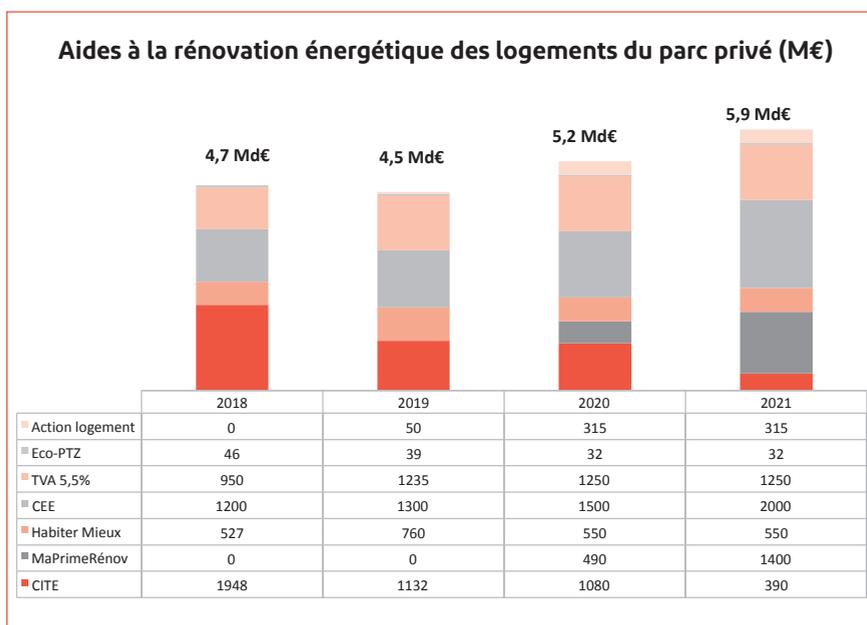
En France, les orientations récentes du gouvernement montrent une volonté d'agir également, avec « *une enveloppe exceptionnelle de 2 milliards d'euros sur la période 2021-2022 prévue par le Plan de relance* » consacrés au logement. Les avancées récentes, si elles sont indéniables, se heurtent cependant à des obstacles économiques, financiers et politiques persistants, qui vont à l'encontre de l'élan de rénovation nécessaire à la lutte contre la précarité énergétique.

⁹ Initiative Rénovons, Scénario 2020, comparaison des objectifs de LTCEV et des résultats de la projection du scénario tendanciel, résultats se basant sur un chiffre de passoires thermiques antérieur (6,7 millions).

¹⁰ Selon le Haut Conseil pour le Climat, les émissions ont baissé de 2,9 % dans ce secteur en 2019, et de 2,2 % par an sur la période 2015-2018, mais il aurait fallu atteindre 5,4 % de diminution annuelle pour répondre aux objectifs.

b) Un investissement public qui progresse, mais qui reste insuffisant

Le budget global (public et privé) pour la rénovation énergétique du parc privé atteint 5,9 milliards d'euros en 2021, contre 4,7 milliards en 2018, en partie grâce à une augmentation de 500 millions d'euros pour les Certificats d'Économie d'Énergie (CEE) entre 2020 et 2021. Ce dispositif incite les producteurs d'énergie polluante à cofinancer des équipements ou des travaux bénéficiant aux ménages et qui réduisent leur empreinte carbone. Grâce à ces ressources privées et aux investissements publics du Plan de relance, le ministère du Logement espère 400 000 à 500 000 dossiers de demandes pour MaPrimeRénov' en 2021. Il faut noter qu'environ 180 0000 ménages auraient fait une demande d'aide en 2020 (pour un objectif de 200 000 bénéficiaires).



Source PLF 2021, rapport d'activité de l'Anah, données EFFY

Les 2 milliards issus du Plan de relance à destination des aides à la rénovation des logements privés, sur deux ans, sont les bienvenus. Pourtant, ces sommes ne font que compenser la suppression du crédit d'impôt (CITE), sans même revenir au niveau de soutien public de 2018 qui avait atteint 1 948 M€, contre les 1 400 M€ prévus avec MaPrimeRénov' en 2021. De plus, avec l'ouverture de MaPrimeRénov' aux ménages aisés et aux bailleurs privés, à partir de 2021, ce budget devra être partagé par un plus grand nombre de bénéficiaires, au lieu d'être ciblé sur les plus modestes.



MaPrimeRénov', la nouvelle aide à la rénovation énergétique

Lancée le 1^{er} janvier 2020 et réservée aux propriétaires-occupants modestes, MaPrimeRénov' est le fruit de la fusion du Crédit d'Impôt à la Transition Énergétique (CITE) et de l'aide Habiter Mieux agilité de l'Anah. Dans le cadre du Plan de relance, elle s'élargit désormais à tous les revenus, ainsi qu'aux syndicats de copropriétés et aux propriétaires bailleurs. Elle permet de financer les travaux d'isolation, de chauffage, de ventilation ou d'audit énergétique. Les travaux doivent avoir été effectués par des entreprises labellisées RGE (reconnues garantes pour l'environnement).

Non cumulable avec les aides habituelles de l'Anah, le montant de la prime est forfaitaire, calculé en fonction des revenus du foyer, du poste de travaux réalisé et des gains énergétiques envisagés. Plusieurs bonifications sont mises en place : un bonus « sortie de passoire » (lorsque les travaux permettent de sortir le logement des étiquettes énergie F et G), un bonus « bâtiment basse consommation » (pour récompenser l'atteinte de l'étiquette énergie B ou A), et un forfait « rénovation globale » pour les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs, afin d'encourager les bouquets de travaux. Pour les rénovations globales, les ménages moins fortunés sont orientés vers l'aide Habiter Mieux sérénité.

Pour les mêmes travaux, MaPrimeRénov' peut se cumuler avec les aides versées au titre des Certificats d'économies d'énergie (CEE), les aides des collectivités locales et celles d'Action Logement. Par ailleurs, les travaux bénéficient de la TVA à 5,5 %, et un soutien financier peut être obtenu en cas de recours à une assistance à la maîtrise d'ouvrage.

L'effort public n'est pas négligeable mais reste instable et insuffisant. Pour massifier les opérations de rénovations énergétiques dans le parc de logements, **le Haut Conseil pour le Climat préconise de multiplier au moins par deux l'investissement annuel total (public et privé)** en quelques années. Une évaluation convergente avec celle de l'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE), qui préconise de porter l'investissement annuel total de 14 milliards d'euros en 2019, à 17 milliards en 2028 et 30 milliards en 2050, pour atteindre l'objectif de rénovation du parc de logements au niveau BBC d'ici 2050. De son côté, la CCC estime l'investissement annuel total nécessaire à 22 milliards d'euros.

En ce qui concerne **les aides publiques à la rénovation (aides de l'Anah et MaPrimeRénov')**, le HCC conclut qu'elles **doivent être quadruplées**. La CCC préconise un besoin de financement public de l'ordre de 5,8 milliards par an - soit environ le double du budget prévu pour 2021 - et 7,3 milliards d'euros de CEE. Pour I4CE, ces subventions publiques devraient même atteindre 10,3 milliards par an d'ici 2024, en limitant la part des programmes CEE (3,2 milliards).

Selon le ministère de la Transition écologique, le coût pour traiter 4,8 millions de passoires thermiques¹¹ 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 2040¹². Autant dire que les aides actuelles sont largement insuffisantes.

2. Un système d'aide inadapté à la réalisation de travaux performants

En plus d'être en nombre insuffisant, la plupart des rénovations engagées ne sont pas assez performantes, et les récentes évolutions des dispositifs d'aides encouragent trop peu l'atteinte des niveaux les plus ambitieux. « *Malgré des financements importants, le marché de la rénovation performante est cependant aujourd'hui quasi-inexistant*, déplore ainsi le dernier rapport du Haut Conseil pour le Climat : *entre 2014 et 2016, seules 87 000 maisons individuelles (les maisons individuelles constituant plus de la moitié du parc résidentiel) par an ont fait l'objet de rénovations permettant un saut de deux classes énergétiques ou plus* », soit à peine 5 % des travaux de rénovation énergétique. 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.

a) Un reste à charge trop élevé pour les plus modestes

Pour augmenter le rythme des rénovations globales, la CCC insiste pour rendre supportable le reste-à-charge des travaux et les dépenses mensuelles pour les classes moyennes et les plus démunis. Elle préconise « *l'aide au financement via un système progressif d'aides à la rénovation, comprenant une aide minimum pour tous et pour les ménages modestes et très modestes, des subventions permettant un reste à charge minimale ou égal à zéro* ». **Ce financement sans reste à charge est une condition nécessaire pour que les milliers de ménages modestes en précarité énergétique puissent engager des travaux.** À ce titre, le Plan de relance déçoit car il profitera vraisemblablement surtout aux plus aisés. En effet, les montants de subvention de MaPrimeRénov' restent inchangés pour 2021 pour les ménages modestes, tout comme ceux d'Habiter Mieux sérénité (l'aide réservée à la rénovation globale des ménages à faibles revenus). Aucune de ces deux subventions ne leur permet à ce jour d'atteindre un reste à charge supportable pour des opérations de rénovation globale.

¹¹ SDES, Le parc de logements par classe de consommation énergétique, septembre 2020.

¹² Isabelle Rey Lefebvre, « *Le chantier sans fin de la rénovation thermique* », Le Monde, 5 octobre 2020.

Les aides à la rénovation		
Subventions	Ménages éligibles	Montant de l'aide
MaPrimeRénov'	Ouvert à tous les ménages depuis janvier 2021. (Propriétaires-occupants, bailleurs et syndicats de copropriétaires)	Montant forfaitaire pour chaque équipement, calculé en fonction des revenus du foyer et du gain écologique permis par les travaux. Pour une rénovation globale, les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs recevront une prime allant jusqu'à 7 000 € + Bonus sortie de passoire thermique jusqu'à 1 500 € + Bonus atteinte BBC jusqu'à 1 500 €
Aides « coup de pouce » des fournisseurs d'énergie (CEE)	Tous les ménages	Les aides proposées sont plus importantes pour les ménages en situation de précarité énergétique.
Programme « Habiter Mieux » sérénité de l'Anah	Les ménages aux revenus modestes et très modestes (Propriétaires-occupants)	Jusqu'à 50 % du montant total des travaux HT (10 000 € maximum) + Prime « Habiter Mieux » : 10 % du montant total des travaux HT (2 000 € maximum) + Majoration de l'aide jusqu'à 7 000 € en cas de rénovation performante ➤ 19 000 € d'aide maximum (Plafond de travaux : 30 000 €)
Programme « Habiter Mieux » copropriété de l'Anah	Copropriétaires de copropriétés fragiles et syndicats de copropriétés	Subvention collective aux syndicats de copropriétaires : 3 930 € maximum par logement + Prime « Habiter Mieux » de 1 500 € par logement
Les aides d'Action Logement (Supprimées en décembre 2020)	Les ménages aux revenus modestes et très modestes (Propriétaires-occupants, bailleurs et syndicats de copropriétaires)	Jusqu'à 20 000 € pour les propriétaires-occupants et 15 000 € pour les propriétaires bailleurs.
Les aides des collectivités locales	Certaines régions, départements, intercommunalités ou communes disposent d'un éventail de subventions complémentaires aux aides nationales, sous certaines conditions de revenus et selon la nature des travaux.	

En septembre 2020 et avant 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 l'empêche

d'un changement d'échelle pour la rénovation énergétique des logements ?

de correspondre aux coûts réels des différents gestes indispensables pour une rénovation performante. Les chaudières à granulés ou les pompes à chaleur, dont les prix varient entre 10 000 et 15 000 euros, sont financées à hauteur de 10 000 euros pour les ménages modestes et sont donc relativement bien prises en charge. Mais ce n'est pas le cas des fenêtres, de la ventilation et de l'isolation par l'extérieur – sans laquelle le logement ne conservera pas sa chaleur, si bien que le reste à charge minimale reste un mirage pour qui veut engager des travaux de rénovation performants coûteux.

Exemple de reste à charge pour un ménage très modeste bénéficiaire de MaPrimeRénov' (propriétaire-occupant d'un logement individuel de 80 m²)

Équipement	Prix moyen	Aide MPR	Reste à charge
Chaudière à granulés	13 500 €	10 000 €	25 %
VMC	6 000 €	4 000 €	35 %
Pompe à chaleur air/eau	12 000 €	4 000 €	65 %
Fenêtre double vitrage	1 000 €/u	100 €/u	90 %
Isolation par l'extérieur	160 €/m ²	25 €/m ²	85 %

En cas de rénovation globale¹³, les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs recevront, quant à eux, une prime forfaitaire relativement avantageuse au vu de leurs moyens, respectivement égale à 7 000 et 3 500 euros. Cette nouvelle disposition doit stimuler le nombre de rénovations performantes et sortir de l'approche « par gestes ». Les ménages modestes sont renvoyés vers le programme Habiter Mieux sérénité (HMS). Cette aide de l'Anah, qui doit apporter un accompagnement pour des travaux complets et ambitieux, permet pourtant rarement de financer une amélioration thermique optimale avec un reste à charge minimale. En effet, cette subvention non cumulable avec MPR ne couvre que jusqu'à 30 000 euros de travaux, pour un montant d'aide maximal de 19 000 euros. Si aucune aide locale complémentaire n'est mobilisable, un reste à charge de 11 000 euros est donc laissé aux ménages. La rénovation performante de certaines passoires thermiques pouvant facilement afficher des devis de 70 000 euros¹⁴, les 30 000 euros de plafond pour les travaux apparaissent déconnectés des réalités de chantier, et ne permettent pas vraiment d'enclencher des travaux de rénovation globale. De plus, l'Anah a récemment pris la décision de passer l'objectif de HMS de 25 à 35 % de gains de performance énergétique. Cette mesure doit encourager les rénovations globales mais, sans rehaussement des montants de l'aide, elle pourrait avoir pour effet d'augmenter encore un peu plus le reste à charge des ménages concernés voire d'empêcher le lancement des chantiers.

¹³ Pour être considérés comme une rénovation globale, les travaux devront traiter plusieurs aspects du bâtiment et permettre d'atteindre un gain minimal de 55 % en énergie primaire.

¹⁴ Ceder Provence – janvier 2018 – Retour d'expérience « Rénover BBC, c'est rentable ? ».

Ainsi, **la rénovation globale et performante du logement, dite en « bouquet », est souvent jugée trop chère et trop lourde par les ménages.** Alors que le reste à charge pour les plus modestes tourne autour de 35 %, la dépense d'une telle somme est inenvisageable, même étalée à l'aide d'un prêt, quand un prêt est encore possible pour des ménages en phase d'accession. Les ménages privilégient donc 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, d'autant plus lorsque le logement rénové est une passoire thermique. Sans compter « l'effet rebond » : pour les ménages habitués à restreindre leur chauffage pour éviter des factures trop élevées, une rénovation et l'amélioration de leur confort de vie peuvent engendrer une augmentation de leur consommation d'énergie. Dans leur cas, le reste à charge qui doit théoriquement être compensé par l'économie sur les factures d'énergie au fil du temps aura alors peu de chance d'être effectif.

Le bonus de sortie de passoire de 1 500 euros est quant à lui insignifiant au regard des coûts qu'impliquent ce type de travaux. L'analyse des dossiers traités par le programme SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre démontre qu'un logement très dégradé, énergivore et mal isolé nécessite des travaux lourds sur le gros œuvre. Dans ces conditions les rénovations globales performantes au niveau BBC, semblent illusoire. En l'état actuel des aides disponibles, il est probable que la plupart des ménages, quels que soient leurs revenus, tendront à s'arrêter à des travaux moyennement performants pour atteindre la classe E ou D, et encore...

Pour ne rien arranger, en décembre 2020, Action Logement a soudainement stoppé son dispositif d'aide à la rénovation pour les ménages aux revenus modestes et très modestes, qui leur permettaient d'obtenir un financement à 100 % de leurs travaux jusqu'à 20 000 euros, en complément des autres dispositifs. Présenté en avril 2019, le Plan d'Investissement Volontaire (PIV) d'Action Logement mobilisait 9 milliards d'euros répartis autour de sept mesures pour le logement, dont l'une concernait l'amélioration de la performance énergétique : pour cette mesure, un budget d'un milliard d'euros est venu financer une partie des travaux pour environ 50 000 logements. Ce budget étant déjà dépassé, Action Logement a arrêté la réception de nouvelles demandes.



Des restes à charge réhivitoires pour les ménages modestes

Madame G. a 38 ans, elle vit avec son fils de 10 ans dans le Finistère. Grâce à une donation parentale, elle achète en juillet 2019 une maison, qui se révèle être une passoire thermique. *« Je pensais que la maison était habitable, mais c'était l'été, et quand l'automne est arrivé ça a commencé à sentir l'humidité. C'est*

d'un changement d'échelle pour la rénovation énergétique des logements ?

là que j'ai constaté de gros problèmes d'infiltration et d'isolation... J'ai même trouvé de la mэрule en décollant les plinthes. Ça n'était pas du tout prévu. »

Mme G. est allée chercher de l'aide auprès de SOLIHA, pour estimer l'ampleur des travaux nécessaires. Pour isoler, installer une VMC, remplacer les menuiseries et la chaudière, le devis affichait 19 737 euros de travaux, sur lesquels le programme Habiter Mieux sérénité de l'Anah permettait de financer 11 166 euros, laissant le ménage avec un reste à charge de 8 571 euros, soit 43 % du montant total des travaux. Mais cette somme était inenvisageable pour Mme G, qui a le RSA pour seule ressource. *« En plus il fallait avancer les aides, c'était impossible, je n'avais pas du tout les moyens. »* Sans possibilité de mobiliser des aides complémentaires, le projet de rénovation a été abandonné.

À défaut de pouvoir réhabiliter sa maison d'un coup par des professionnels, Mme G. essaie de faire des petits travaux par elle-même. *« Tous les week-ends je bricole pour essayer d'arranger les choses. C'est très long et je dépense plus de 400 euros de matériel par mois. Tout mon RSA y passe, alors je suis obligée d'aller aux Restos du Cœur pour manger. »*

En 2020, la Fondation Abbé Pierre apporte 2 000 euros d'aide à la famille pour la mise aux normes de l'électricité. En août 2020, Mme G. a déposé un dossier MaPrimeRénov' pour financer un poêle à bois, pour lequel elle attendait toujours une réponse en décembre. *« Il fait très froid dans la maison, il n'y a pas de chauffage alors on met plein de pulls. On dort dans le grenier, que j'ai isolé moi-même et où j'ai installé un petit radiateur à bain d'huile. Il y fait 15 degrés, c'est déjà mieux que les 5 degrés en bas... »*

b) Les freins au déploiement d'une ingénierie financière adaptée

Pour permettre aux ménages propriétaires de se lancer dans des travaux de rénovation coûteux sans avoir à avancer les fonds, un système de prêt sans intérêts aidé par l'État a été mis en place. L'éco-PTZ peut être accordé aux propriétaires occupants, bailleurs, copropriétaires et syndicats par un établissement bancaire sans conditions de ressources. Malheureusement, des blocages persistent pour permettre à davantage de ménages d'en bénéficier.

Le premier frein est structurel, avec **des montants et des durées de remboursement inadaptés**. Limité à 30 000 euros, c'est un montant très inférieur à celui nécessaire pour des travaux ambitieux (on l'a dit, une rénovation en BBC implique en moyenne 70 000 euros de travaux), si bien que moins de 1 % des éco-PTZ souscrits le sont pour des rénovations globales permettant un gain énergétique d'au moins 35 %. De plus, la durée maximale de remboursement est de 15 ans, une durée trop courte pour permettre des mensualités réduites et adaptées aux ménages modestes. En 2019, pour la catégorie de travaux la plus onéreuse

(bouquet de travaux de trois actions ou plus), le montant moyen de l'éco-PTZ s'élevait à 24 724 €, pour une durée de remboursement de 13,2 ans (156 euros par mois)¹⁵.

En copropriété, les modalités de prêt ne conviennent pas toujours aux réalités pratiques des projets. L'éco-PTZ copropriétés, par exemple, est un prêt collectif qui oblige les bénéficiaires à réaliser leurs travaux en seulement trois ans, alors qu'une rénovation globale dure en moyenne cinq ans. L'éligibilité aux aides ou aux prêts ainsi que **leurs conditions d'attribution peuvent également varier dans le temps**, comme ça a pu être le cas ces deux dernières années. C'est généralement à la date de réalisation des travaux que les critères d'éligibilité doivent être respectés, et non à la date du vote en assemblée générale. Or, au sein d'une copropriété, des projets ont pu apparaître ou être renforcés entre ces deux dates, compromettant le projet de rénovation collectif.

En plus d'être limité, l'éco-PTZ n'est pas accessible à tous, car dépendant d'un système bancaire privé qui peut exclure les ménages jugés peu solvables. **Les banques réticentes** se plaignent d'un dispositif complexe, dont la rémunération ne permettrait pas de couvrir leurs frais. De ce fait, en 2019, seuls 36 000 éco-PTZ ont été accordés, et le nombre d'opérations financées décroît chaque année (malgré un léger rebond en 2019)¹⁶. Pour essayer de lever ce frein, un éco-PTZ « Habiter Mieux » avec garantie de l'État a été mis en place en 2016, à destination des ménages bénéficiaires du programme homonyme de l'Anah. Mais malgré cet effort, seuls trois éco-PTZ Habiter Mieux auraient été émis en 2019¹⁷...

Face à ce constat, le conseil national de la transition écologique recommandait en février 2020 le développement d'outils de financement innovants et à grande échelle, incluant la révision profonde de l'éco-PTZ. Le Haut Conseil pour le Climat préconise également d'augmenter le montant et la durée du prêt en s'inspirant de l'exemple allemand, où les outils d'ingénierie financière jouent un rôle-clé dans l'atteinte des objectifs de rénovation. Les particuliers ont accès à des montants et des durées de prêts avantageux beaucoup plus adaptés aux réalités d'une rénovation performante : la KfW (banque fédérale d'investissement allemande) propose un prêt garanti par l'État pouvant aller jusqu'à 120 000 euros et remboursables en 30 ans, ce qui est quatre fois supérieur à l'éco-PTZ français.

¹⁵ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété, « *Bilan statistique des éco-PTZ émis en 2019* », 2020.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Haut Conseil Pour le Climat, « *Rénover Mieux : leçons d'Europe* », novembre 2020.



Quelles solutions pour lever ces freins financiers ?

Rénover grâce aux plus-values futures

Légitimer l'investissement public à grande échelle dans l'amélioration du parc de logements privés peut susciter des freins, si cela revient à financer collectivement une éventuelle plus-value immobilière en cas de revente. Une solution, avancée par les députés Jean-Louis Bricout et Boris Vallaud sous la forme d'une proposition de loi¹⁸, consisterait pour la puissance publique à financer généreusement les travaux tout en prévoyant de récupérer tout ou partie de la plus-value engendrée au moment de la revente ou transmission du bien. Deux autres modalités de remboursement sont envisagées : par mensualités (même modèle que le remboursement d'un prêt à taux zéro) ou par anticipation. Cette « prime climat » viserait à massifier la rénovation thermique des passoires énergétiques, en simplifiant les dispositifs existants et en permettant un reste à charge nul pour les propriétaires modestes au moment des travaux. Cette proposition de loi, qui implique la mobilisation de 18 milliards d'euros d'avance publique annuelle sur 30 ans, a été rejetée par l'Assemblée nationale le 12 décembre 2019. Selon Emmanuelle Wargon alors secrétaire d'État à la Transition écologique, une telle loi ne pourrait que financer des rénovations globales, et interviendrait à « contre-temps des réformes en cours » à l'heure du déploiement de MaPrimeRénov'. À noter que ce mécanisme d'avance remboursable était proposé par le candidat Emmanuel Macron lui-même en 2017.

Au Pays de Galles, le programme Nest permet aux ménages modestes habitant des passoires thermiques et en situation de précarité énergétique grave de bénéficier de rénovations sans reste à charge, en ciblant les rénovations rentables qui permettent de réelles économies d'énergie. Les 20,6 millions de livres investis dans ce dispositif en 2019/2020 ont permis de conseiller plus de 16 000 ménages sur leurs consommations d'énergie et de rénover près de 5 000 logements. Les ménages qui ont bénéficié de cette rénovation gratuite économisent désormais en moyenne 282 livres sur leur facture d'énergie annuelle¹⁹.

Rénover grâce aux économies d'énergie futures

Pour tenter de résoudre le frein financier d'un chantier, et le manque d'information des ménages concernant la rentabilité supposée de la rénovation thermique, le *think tank* France Stratégie, rattaché à Matignon, a proposé un dispositif innovant²⁰. Le principe : permettre aux ménages de réaliser des rénovations sans avance de frais ni endettement, en contrepartie d'une rétrocession de 75 % de l'économie réalisée sur leur facture mensuelle

¹⁸ Proposition de loi portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique.

¹⁹ Nest, Annual Report, 2019-2020.

²⁰ France Stratégie, « Comment accélérer la rénovation énergétique des logements ? », 2020.

d'énergie post-travaux. Ce financement serait confié à des opérateurs privés, qui accompagneraient les ménages et avanceraient les fonds, sous le modèle du tiers financement déjà pratiqué dans quelques régions françaises (comme IDF Énergie, un opérateur régional qui propose un service d'accompagnement et des prêts aux ménages pour financer leurs travaux en copropriété). Ces opérateurs seraient en charge de repérer les logements éligibles, où la rénovation permettrait une économie d'énergie rentable et conséquente. Selon la Direction générale du Trésor, cela représenterait 14 à 25 % du parc privé, soit 9 millions de logements pour lesquels les économies d'énergie réalisées pourraient couvrir les coûts de la rénovation, hors aide publique et taxation carbone²¹. Si les économies d'énergie s'avèrent insuffisantes, une garantie publique pourrait dédommager l'opérateur. Ce nouveau « guichet unique » permettrait de lever un certain nombre de freins, mais il ne tient pas compte d'une large partie de ménages modestes en situation de précarité énergétique. En effet, les ménages qui ont un taux d'effort financier élevé car vivant dans des passoires thermiques difficiles et coûteuses à chauffer, ne peuvent se permettre de céder 75 % des économies qu'engendrerait la rénovation de leur logement. De plus, les ménages en situation d'auto-restrictions sont exclus de ce dispositif. Pour qui n'a pas les moyens de se chauffer, la rénovation doit permettre surtout d'apporter du confort thermique avant même de générer des économies. Pour ces ménages, seul un reste à charge proche de zéro peut permettre d'enclencher des travaux de rénovation.

Au Royaume-Uni, un programme similaire lancé en 2013 et nommé « Green Deal » a échoué au bout de deux ans. Ce mécanisme financier permettait aux ménages de financer la rénovation de leur logement par des remboursements mensuels sur leur facture d'électricité. Les coûts de rénovation étaient attachés au logement et non à l'individu, pouvant ainsi passer de propriétaire en propriétaire ou de locataire en locataire. Un opérateur, la Green Deal Finance Company, était en charge de la gestion des plans de remboursement. Le programme n'a pas résisté aux taux d'intérêt trop élevés, à sa complexité, aux réticences liées au concept de l'attachement du prêt au logement, et aux rénovations de mauvaise qualité qui ne permettaient pas de faire des économies d'énergie suffisantes.

c) Des rénovations par gestes, pas toujours très performantes

La Convention Citoyenne pour le Climat a fait un choix très clair en faveur des rénovations « performantes », « globales », ou « complètes », visant un DPE A, B ou C, plutôt qu'une succession de gestes isolés (changement de chaudière, double vitrage, isolation des combles...). Les rénovations complètes ont en effet l'avantage de permettre des économies d'énergie bien plus importantes en menant en une

²¹ Camillier-Cortal I., Loublie A., Perrot E. et Souletie A., « Barrières à l'investissement dans l'efficacité énergétique : quels outils pour quelles économies ? », Documents de travail de la DG Trésor, n° 2017/02.

seule fois des travaux complexes, ce qui permet de gagner en cohérence dans le chantier et d'éviter de tuer le gisement d'économie d'énergie. Malheureusement, ces rénovations globales peuvent faire peur aux ménages, notamment si les travaux sont réalisés en milieu occupé : peur du changement, coût d'investissement important, ampleur du chantier...

Les rénovations par étapes à l'inverse impliquent de mener un chantier en plusieurs fois à plusieurs années d'écart par plusieurs entrepreneurs successifs, au risque de ne jamais atteindre l'objectif de sortie de passoire ou de performance BBC, ou de devoir tout recommencer depuis le début en cas d'incompatibilité des gestes isolés. **Les défauts de ces chantiers par étapes sont 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*²² ».

Sans aide et accompagnement suffisants, les ménages qui se lancent vont alors au plus simple, au plus rapide, au plus économe à court terme : changer la chaudière, poser du double vitrage, isoler les combles, comme ils en sont incités avec les dispositifs CEE. Au risque que ces travaux « simples », qui permettent des économies d'énergies à peu de frais, empêchent *in fine* les rénovations globales nécessaires pour atteindre de bons niveaux de performance et sortir les ménages de la précarité énergétique.

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 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)²³, comme en Allemagne, où chaque subvention accordée est liée à un niveau de performance énergétique et assortie de contrôles aléatoires. Une proposition qui devrait être couplée à un reste à charge zéro pour les plus modestes afin de ne pas les exclure de cette ambition.

²² Institut Negawatt, « *Résorber la précarité énergétique et rénover les passoires thermiques – Solutions innovantes et prêtes à déployer pour rendre accessible à tous la rénovation performante des maisons individuelles* », juin 2018.

²³ Rénover Mieux : leçons d'Europe, Haut Conseil Pour le Climat, réponse à la saisine du gouvernement, novembre 2020.



Sortie de passoire : des travaux lourds et coûteux

Une intervention plus ambitieuse auprès de ménages en grande difficulté est possible, comme l'observe la Fondation Abbé Pierre via le programme SOS Taudis. Dans ce programme, les sommes se situent entre 20 000 et 70 000 euros par logement. Le programme est donc très fortement orienté vers de lourds travaux, plus coûteux que la moyenne des rénovations énergétiques du programme Habiter Mieux de l'Anah. Des niveaux de gains énergétiques importants peuvent être atteints, grâce à un apport financier et à condition d'y consacrer des moyens pour l'accompagnement, du repérage au suivi post-travaux.

SOS Taudis est venu en aide à Monsieur et Madame C., propriétaires d'un logement dans le Pas-de-Calais, qu'ils habitent avec leurs huit enfants. La situation financière de la famille était délicate : leurs 1 600 euros de ressources mensuelles ne leur permettaient pas d'entretenir leur logement convenablement en plus des 300 euros qu'ils remboursaient mensuellement depuis 2013 dans le cadre de leur prêt immobilier. Jugé insalubre, le logement montrait de nombreuses problématiques : menuiseries non-étanches, sol irrégulier ou à nu, mode de chauffage incomplet, électricité dangereuse, traces d'humidité dans tout le logement, toitures en tôles ondulées amiantées, problèmes d'infiltrations et aucune isolation. Avec 5 000 euros de frais annuels d'énergie par an et une consommation énergétique de 711 kWh/m²/an, la maison de 96 m² était une vraie passoire énergétique.

Le coût des travaux a été chiffré à 75 854 euros, permettant un gain énergétique de 71 % et l'atteinte d'une étiquette D sur l'échelle du DPE.

Coût de l'opération		Financement	
Reprise du gros œuvre	15 131 €	Aide aux travaux lourds (Anah)	40 091 €
Isolation des rampants et des murs	13 494 €	Prime Habiter Mieux (Anah)	34 000 €
Réfection de la toiture	18 202 €	Aides locales	20 000 €
Menuiseries extérieures et intérieures	5 619 €	Prestations sociales	4 200 €
Chauffage sanitaire	2 600 €	Fondation Abbé Pierre	3 000 €
Remise aux normes de l'électricité	10 027 €		
Total travaux HT	65 073 €		
Maitrise d'œuvre	4 500 €	Total	71 291 €
Total opération TTC	75 854 €	Reste à charge propriétaire (7 %)	4 563 €

Cette sortie de passoire a été rendue possible par des travaux lourds, qui ne sont pas compris dans les barèmes de MaPrimeRénov'. Cette opération a été financée grâce à des aides qui témoignent d'une politique locale volontariste (l'existence d'un Programme d'Intérêt Général « Précarité Énergétique et Habitat Indigne » engagé par la communauté d'agglomération) permettant de lever les plafonds de l'Anah, et des aides associatives.

d) Un recours à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) insuffisamment encouragé

Les faibles performances des rénovations sont également le résultat d'un manque d'accompagnement des ménages. 85 % des ménages en maisons individuelles ayant réalisé des travaux n'ont pas bénéficié d'informations et d'accompagnement²⁴. Sans aide d'un professionnel qualifié, cela signifie que ces ménages ont dû déchiffrer seuls la juxtaposition de dispositifs financiers et techniques, et faire leur choix, au risque de ne pas réaliser les travaux les plus pertinents (comme un changement de chaudière lorsque l'isolation de l'immeuble reste largement déficiente).

L'accompagnement des ménages est donc souvent la clé du succès. 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, en évitant l'approche par gestes, coûteuse et peu efficace. L'expert les aide à réaliser un audit, à monter le dossier et à rechercher des subventions, et offre ensuite un accompagnement technique pour le choix et le contrôle des artisans. Dans le cas d'une rénovation globale, le travail de pédagogie de la part des accompagnateurs est d'autant plus nécessaire que les sommes en jeu sont plus importantes, et que la rentabilité sur le long terme est plus souvent questionnée²⁵. Au-delà de l'aspect financier, une rénovation performante implique également d'aller plus loin sur les questions techniques, ce qui est difficile à appréhender pour un ménage non accompagné.

Pour le moment, 150 euros d'AMO peuvent être financés par MaPrimeRénov', et 875 euros par Habiter Mieux sérénité. Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2021, le rapporteur de l'Assemblée nationale François Jolivet se félicite de l'introduction de ce forfait AMO dans le dispositif MaPrimeRenov', mais s'interroge sur la faiblesse de son montant. En effet, dans le cas d'une rénovation globale, le montant d'une AMO peut s'établir à 1 000 euros : le forfait couvrirait donc seulement 15 % de ce coût, ce qui pourrait être dissuasif pour un ménage modeste. Avec le montant des aides à l'AMO, seules deux ou trois heures d'accompagnement peuvent être financées, ce qui est bien peu. Le Réseau Eco Habitat a par exemple estimé le coût de l'accompagnement nécessaire pour des ménages en précarité énergétique à 5 000 euros. À titre de comparaison, en Allemagne le recours à des experts indépendants et certifiés est soutenu à hauteur de 2 000 euros, et est exigé pour bénéficier des mécanismes de soutien fédéraux.

Pour éviter aux personnes de se lancer dans des travaux vains et onéreux, il est impératif de renforcer significativement les dispositifs d'accompagnement par un conseiller neutre, en ciblant en priorité les ménages modestes, pour qui l'obstacle financier reste un frein majeur. Cet accompagnement systématique doit être assuré

²⁴ Ademe, « Enquête TREMI, Campagne 2017 ».

²⁵ Institut NegaWatt, « Les ménages et la Rénovation performante », 2019.

par des personnes qualifiées qui jouent le rôle de « tiers de confiance », c'est-à-dire indépendants des acteurs économiques qui ont intérêt à orienter les ménages vers leurs propres solutions commerciales.

3. Les copropriétés et le parc locatif privé, laissés-pour-compte de la rénovation énergétique

En plus d'être sous-dimensionnée, l'action publique pour la rénovation énergétique des logements ne touche qu'une partie de la cible. Même si des aides destinées aux ménages modestes existent, ce sont avant tout les propriétaires occupants de maisons individuelles et les locataires Hlm qui en bénéficient. Ce n'est pas le cas des copropriétés, qui représentent pourtant 28 % des résidences principales du parc privé²⁶. Les factures énergétiques engendrées par ces logements souvent énergivores viennent s'additionner à des charges de copropriétés ou de loyers parfois déjà élevées, susceptibles de provoquer un taux d'effort financier insoutenable pour une partie des occupants. 18 % des ménages vivant en copropriété sont ainsi victimes de précarité énergétique, soit 1,3 million de ménages. Au-delà des difficultés techniques à rénover efficacement des bâtiments à l'architecture parfois complexe ou protégée, la barrière financière et sociale reste le frein principal à la rénovation dans le parc de copropriétés.

a) Un système d'aide limité

Les lacunes et l'instabilité du système d'aide à la rénovation viennent renforcer la difficulté de prise de décision, un des freins majeurs aux rénovations en copropriétés. Cet obstacle est notamment lié au jeu d'acteurs qui s'opère au sein du parc collectif privé, et à l'hétérogénéité des publics qui y résident : 49 % sont locataires et 51 % sont des copropriétaires occupants²⁷, avec des niveaux de ressources parfois très différents. Alors que la réalisation d'un audit et de travaux doivent être votés en assemblée générale à la majorité absolue (majorité de tous les copropriétaires, présents ou non à l'AG), cela signifie que **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 d'arriver à un consensus.

Pour tenter de provoquer un élan de rénovation dans le parc collectif privé, la nouvelle formule de MaPrimeRénov' s'est ouverte aux copropriétés en octobre 2020. MaPrimeRénov' Copropriété se substitue au programme Habiter Mieux pour devenir une aide collective unique versée au syndicat de copropriété, pour des travaux permettant un gain énergétique d'au moins 35 %. Auparavant, seules les copropriétés dites « fragiles et dégradées » pouvaient bénéficier d'une aide

²⁶ 7,2 millions de logements répartis dans 43 000 copropriétés.

²⁷ Mémento de l'habitat privé, Anah, 2014.

les copropriétés dites « fragiles et dégradées » pouvaient bénéficier d'une aide collective pour les travaux sur les parties communes. Tout comme pour Habiter Mieux copropriété, pour MaPrimeRénov' le choix a été fait d'accorder le même niveau d'aide à tous les copropriétaires, au risque d'être trop peu généreux envers les ménages modestes qui ne peuvent plus faire de demandes d'aides individuelles.

Les ménages percevront environ 25 % d'aides sur des travaux plafonnés à 15 000 euros par logement. En y ajoutant les primes CEE, ils pourront espérer 6 750 euros par ménage dans une copropriété fragile, ou 5 750 euros dans une copropriété non fragile. Cette réforme divise donc par deux les aides qui étaient allouées aux ménages modestes grâce aux aides de l'Anah, alors que la dépense moyenne pour une rénovation en copropriété tourne plutôt autour de 25 000 euros par logement²⁸. Sans possibilité de cumuler MaPrimeRénov' avec les aides de l'Anah, un reste à charge de 18 750 euros par ménage est inenvisageable pour les plus modestes.

Alors que des ménages à revenus modestes ou très modestes peuvent espérer bénéficier respectivement de 8 600 € et 12 000 € avec l'aide individuelle Habiter Mieux sérénité, l'impossibilité de la cumuler avec MaPrimeRénov' risque de freiner des projets de rénovation dans les copropriétés habitées par des ménages modestes. Les copropriétés devront choisir entre mobiliser les aides pour tous, ou seulement pour les plus pauvres. Des montants insuffisants et peu équitables, au regard des nouveaux barèmes de MaPrimeRénov' qui permettent aux ménages aisés en habitat individuel d'obtenir jusqu'à 11 000 euros d'aides pour la rénovation de leurs maisons. Pour lever les freins à la rénovation, il importerait de **différencier les aides en copropriétés selon les revenus des copropriétaires, ou d'introduire des primes supplémentaires pour les copropriétaires modestes.**

Pour pallier les insuffisances des politiques nationales, **des initiatives locales peuvent par ailleurs permettre d'agir efficacement en copropriété.** C'est le cas par exemple du dispositif Mur/Mur mené par la Métropole de Grenoble depuis 10 ans, qui propose des aides collectives aux syndicats de copropriété pour des rénovations complètes et performantes. Des aides individuelles s'y ajoutent pour les copropriétaires modestes et les bailleurs en contrepartie d'un conventionnement à loyer maîtrisé. Cumulable avec les aides de l'Anah et les CEE, les aides couvrent au minimum 10 % du coût des travaux pour tous les copropriétaires, et peuvent atteindre 75 % pour les plus modestes. Un accompagnement personnalisé est également subventionné jusqu'à 100 % par la métropole. Malheureusement, de tels exemples restent encore très rares et gagneraient à être largement diffusés sur le territoire.

²⁸ IDF Énergie.



Un droit de la copropriété encore à réformer

Le 1^{er} juin 2020, la réforme du droit de la copropriété est entrée en vigueur pour simplifier les règles d'organisation et de gouvernance. Les nouvelles mesures visent notamment à faciliter les prises de décisions en cas d'absentéisme des copropriétaires, et à surmonter les difficultés provoquées par la crise sanitaire, avec la prise en compte du vote par correspondance. Désormais, si la majorité des membres représentant les deux tiers de voix n'est pas atteinte, mais qu'un tiers des membres a voté favorablement, la décision peut être prise au cours d'un second vote au cours duquel seules les voix exprimées sont comptabilisées. Ce rétablissement du vote à la majorité simple en seconde instance, s'il est appliqué, pourrait favoriser les projets de rénovation énergétique en copropriété. Malheureusement, l'obligation d'établir un plan pluriannuel de travaux sur 10 ans et de l'abonder chaque année d'un pourcentage du montant prévu des travaux, et non d'un pourcentage du budget de la copropriété comme c'est le cas aujourd'hui, n'a pas été intégré au texte.

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. Dans les petites copropriétés, le syndic est souvent géré bénévolement, par des copropriétaires qui maîtrisent rarement la législation, les enjeux et les dispositifs, et qui ont besoin d'une AMO. Habiter Mieux la prend en charge jusqu'à 180 euros par logement. Depuis octobre 2020, MaPrimeRénov' copro est conditionnée à la présence d'un contrat d'AMO entre un opérateur et la copropriété. Son financement peut atteindre jusqu'à 30 % de la prestation (180 euros par logement). Cette aide est positive, mais doit aller de pair avec la formation de professionnels qualifiés et avec le déploiement d'un service public performant de l'accompagnement.



Des outils de sensibilisation, d'accompagnement et de formation en développement

Le programme Engager la Transition Énergétique dans l'Habitat Collectif privé (ETEHC) porté par l'Anah cible les petites copropriétés de 234 villes moyennes du programme Action cœur de Ville et des quartiers ANRU. Ce dispositif fournit depuis 2020 une aide opérationnelle à des copropriétés peu structurées, mais qui ne sont pas assez endettées pour être qualifiées de « fragiles » ou « en difficulté ». Pour faciliter les prises de décision, le programme a pour vocation de financer des diagnostics, sensibiliser, former et accompagner les



professionnels et les bénévoles intervenant dans la gestion de la copropriété, afin de les encourager à monter des projets de rénovation énergétique.

Les agences locales Énergie Climat ont un rôle important de sensibilisation, d'accompagnement et de conseil auprès des particuliers. De l'audit aux travaux, elles réalisent les études, conçoivent les travaux, élaborent le plan de financement et assurent le suivi du chantier et des performances énergétiques post-travaux des copropriétés de plus de 50 logements. Elles ont également un rôle important de mobilisation des acteurs de la filière, de coordination et de conseil aux décideurs publics. Pour cela, elles sont à l'origine d'outils, comme CoachCopro mis en place par l'Agence Parisienne du Climat et présent dans plusieurs collectivités sous la forme d'une plateforme web gratuite et indépendante, qui collecte des données permettant un meilleur suivi des rénovations.

Pour que les collectivités territoriales puissent sensibiliser les syndicats et les copropriétés aux enjeux de la rénovation énergétique, repérer les besoins, et stimuler la demande, **Île-de-France Énergies** porte le **programme RENovation des Immeubles de Copropriété en France (RECIF)**. Les cibles sont les copropriétés énergivores de plus de 50 lots sans problèmes d'impayés majeurs. Des aides existent mais les cibles restent difficiles à atteindre, avec un budget de moins de 3 millions d'euros sur deux ans pour mener ses actions (envoi de courriers de sensibilisation, organisation de rendez-vous d'informations, d'évènements, de formation en ligne comme le MOOC « Réno copro », la publication de guides...).

L'association **Alliance Citoyenne**, présente dans plusieurs quartiers de Grenoble, Aubervilliers et Gennevilliers, publie un « guide de mobilisation en copropriété » afin d'aider les citoyens à s'organiser et agir ensemble contre les passoires énergétiques, dans une logique de *community organizing*.

b) Le dilemme bailleurs-locataires, difficile à surmonter sans obligation

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'appartements²⁹. 45 % des passoires énergétiques occupées par des ménages modestes, le sont par des locataires du parc privé³⁰, et 23 % des logements locatifs privés sont des passoires (contre 17 % des logements en général)³¹. Si les

²⁹ ONPE, « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les copropriétés du parc privé ? », 2020.

³⁰ UNP/SOLIHA, « Parc locatif privé et rénovation énergétique, 10 propositions pour l'éradication des logements énergivores », Plan bâtiment durable, 2019.

³¹ SDES, Le parc de logements par classe de consommation énergétique, septembre 2020.

rénovations sont si 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. La rénovation énergétique est pourtant possible et avantageuse pour tout le monde, puisqu'elle permet d'augmenter significativement la valeur du bien immobilier (environ 260 euros par m², soit plus que le coût des rénovations³²). Un appartement mal noté sur le plan énergétique perdrait même 3 à 9 % de sa valeur sur certains territoires³³.

Pour résoudre ce dilemme et les inciter à rénover, le gouvernement a décidé d'ouvrir MaPrimeRénov' aux propriétaires bailleurs, à hauteur de 14 000 euros de subventions pour une rénovation globale, auxquels s'ajouteront 500 à 1 500 euros de bonus en cas de sortie de passoire, et le double en cas d'atteinte du niveau de performance BBC.

Jusqu'à maintenant et dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et les passoires énergétiques, l'Anah octroie des aides financières aux propriétaires bailleurs, sous réserve de conditions et d'engagements. Pour bénéficier de la subvention et en échange d'un avantage fiscal, le bailleur s'engage à proposer des loyers modérés pendant au moins neuf ans. Pour des travaux garantissant une amélioration des performances énergétiques d'au moins 35 %, le bailleur peut alors bénéficier de 25 % de subvention, auxquels viennent s'ajouter une prime pouvant aller jusqu'à 2 000 euros en cas de sortie de passoire thermique. Ce dispositif, positif à l'égard des locataires et des ménages modestes sera sans aucun doute davantage délaissé par les propriétaires bailleurs, au profit de **MaPrimeRénov'**, **qui ouvre les vannes budgétaires avec de moindres contreparties sociales** : trois logements autorisés par bailleur, accès au CEE... Alors que l'on aurait pu imaginer un levier pour maintenir le montant des loyers à un niveau décent après rénovation. Les bailleurs doivent désormais uniquement s'engager sur l'honneur à conserver leur logement sur le marché de la location un minimum de cinq ans après les travaux, une disposition qui dépend de la seule bonne foi des propriétaires. En Allemagne, les milliards d'euros investis dans la rénovation énergétique depuis 10 ans auraient participé à l'inflation des loyers à Berlin, ce qui soulève des questions en matière de transition juste et d'acceptabilité sociale³⁴.

Pour sortir de cette impasse et plutôt que distribuer aveuglément des aides financières aux propriétaires bailleurs, **intégrer des garde-fous pour éviter les effets d'aubaine est indispensable**. Une solution logique consisterait à coupler les subventions à des obligations pour les bailleurs de rénover leurs passoires.

³² « La valeur verte des logements d'après les bases Notariales BIEN et PERVAL », Dinamic, 2015.

³³ Conseil supérieur du notariat, « La valeur verte des logements en 2019 », 2020.

³⁴ Cécile Boutelet, « En Allemagne, les rénovations énergétiques des bâtiments n'ont pas fait baisser la consommation », Le Monde, 4 octobre 2020.

Conditionner la location à un niveau de performance énergétique décent serait une mesure de justice sociale, et le moyen le plus efficace pour protéger durablement les locataires contre la précarité énergétique.

4. Le secteur de la rénovation : un déficit d'information et de confiance

a) Un secteur mal formé, qui peine à se mobiliser

Aujourd'hui, 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.

Depuis 2014, l'attribution de certaines aides publiques à la rénovation énergétique pour les particuliers est conditionnée au recours à une entreprise RGE. Malheureusement, de nombreuses sociétés à l'origine d'arnaques sont françaises et labellisées RGE, remettant ainsi en cause la fiabilité de cette certification (formations trop courtes et insuffisantes, certification trop chère pour certains artisans compétents qui se retrouvent ainsi exclus des projets subventionnables par l'État...³⁵).

Depuis 2020 et **pour faire face aux pratiques frauduleuses et abusives, les exigences du label RGE ont été renforcées**. Toutes les entreprises RGE sont désormais répertoriées et les contrôles comme les sanctions seront renforcés. L'organisme labellisant pourra demander un complément de formation aux entreprises. Pour aller plus loin, la CCC propose de faire évoluer le label RGE pour qu'il soit plus exigeant, en imposant notamment que 10 % des salariés soient formés à la rénovation globale, et ce dans les entreprises de toute la filière, des architectes aux artisans. Pour le moment, une seule personne formée suffit pour labelliser toute l'entreprise.

Au-delà des fraudes, on voit encore trop peu de matériaux écologiques et biosourcés utilisés lors des rénovations (90 % des matériaux utilisés sont issus de la filière pétrolière ou minière), et trop de contresens techniques. La réglementation est également en cause, quand certaines lacunes peuvent conduire à des interventions contre-productives. Par exemple, elle n'impose pas systématiquement la mise en place d'un pare-vapeur dans le cadre des opérations d'isolation alors que, sans cet élément, l'étanchéité des parois n'est pas assurée et des ponts thermiques peuvent apparaître.

³⁵ Barbara Kiraly, « La Capeb veut simplifier le RGE et réclame des paiements plus rapides », Le Moniteur, 16 octobre 2020.

Si la démarche de contrôle des entreprises est positive, renforcer les exigences autour du label ne suffira pas à **créer une culture professionnelle de la rénovation performante**. Comme le préconise la CCC, il est impératif de former l'ensemble de la filière à la rénovation globale et au travail interprofessionnel pour qu'elle se structure et qu'elle réponde à la massification espérée de la demande. Pour cela, il faut s'inspirer de la filière de la construction neuve et déployer de nouveaux outils. Pour les PME dans le diffus, cela implique de travailler ensemble à l'atteinte de niveaux de performance BBC : coordination entre les artisans, convergence des techniques de construction. C'est l'objectif de Dorémi³⁶, filiale de l'Institut négaWatt, qui coordonne le regroupement d'artisans aux compétences complémentaires. Le dispositif permet également de simplifier les démarches des propriétaires en unifiant leurs interlocuteurs et de structurer l'offre locale de rénovations performantes. Pour cela, le programme CEE Facilaréno vise à multiplier l'offre de rénovation performante des maisons et disposer début 2021 d'au moins 250 groupements d'artisans formés (1 250 entreprises impliquées), dans 50 territoires couvrant 10 % de la population française³⁷.

Enfin, 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 2030³⁸. En 2017, seules 200 sociétés RGE ont obtenu la certification pour la rénovation globale et le nombre d'entreprises labellisées ne cesse de chuter, faute de débouchés et en raison de formations trop coûteuses.

b) Un système qui reste à fiabiliser

Les mesures d'aide à la rénovation thermique des logements sont régulièrement détournées 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...). Pour lutter contre ce phénomène, les pouvoirs publics se sont donné pour mission de renforcer les contrôles et de mieux cadrer les subventions.

Une série de politiques d'offres à 1 euro, financées par les CEE, ont été lancées par les pouvoirs publics ces dernières années : la chaudière, les combles, l'isolation par l'extérieur, etc., avec pour objectif de stimuler les travaux de rénovation chez les particuliers et rendre ces gestes accessibles. Pour la Fédération Française du Bâtiment, les offres à 1 euro tendent cependant à encourager des rénovations de mauvaise qualité, dévalorisent le travail des artisans, incitent les entreprises à bâcler les travaux tout en captant l'argent des CEE pour leur compte au nom

³⁶ « Dispositif Opérationnel de Rénovation Énergétique des Maisons Individuelles ».

³⁷ Rapport d'activité 2019 de l'Institut NégaWatt.

³⁸ WWF France, « Monde d'après : l'emploi au cœur d'une relance verte », juillet 2020.

des ménages³⁹. Certaines entreprises douteuses ciblent des ménages modestes (susceptibles de toucher le maximum d'aides), en se faisant parfois passer pour des acteurs majeurs du secteur. Ils agissent souvent très vite pour éviter le délai de rétractation, ne finissent pas toujours les travaux, font fi des spécificités du logement rénové, puis vont parfois jusqu'à abandonner les ménages avec des préjudices financiers et matériels graves. Alléchantes, ces offres n'incitent pas les particuliers à mettre les entreprises en concurrence, ni à être vigilants sur le chantier.

Sept mois après le lancement de MaPrimeRénov' en janvier 2020, l'Anah a constaté une « *recrudescence de pratiques commerciales agressives et frauduleuses, ainsi qu'un début de dérive inflationniste (hausse injustifiée des devis)* » concernant des projets d'isolation thermique par l'extérieur⁴⁰. À nouveau, des entreprises viennent poser des panneaux isolants en façade, empochent les CEE et disparaissent sans avoir posé de revêtements.

En réaction, une multiplication des contrôles a été annoncée par les pouvoirs publics, ainsi qu'une réduction de l'aide et un renforcement des critères d'éligibilité pour éviter les surfacturations malveillantes. Cette mesure n'a pas été bien accueillie par le secteur du bâtiment, jugeant que « *ces dispositions pénalisent avant tout les ménages modestes et les entreprises qui travaillent bien* »⁴¹, sans régler le vrai problème car les entreprises peu scrupuleuses pourront toujours fournir du travail de mauvaise qualité à moindre coût. Concernant le démarchage téléphonique, le phénomène était si inquiétant que le Parlement l'a interdit⁴².

Ces pratiques abusives 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 : appliquer 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.



Les limites des Certificats d'Économie d'Énergie (CEE)

Les CEE, instaurés par la loi POPE en 2005, concernent environ 400 entreprises productrices ou distributrices d'énergie, les « obligés », qui doivent financer des opérations permettant à des « bénéficiaires » de faire des économies d'énergie. Ces sociétés ont des objectifs à tenir, en fonction de leur part de marché, fixés en kilowattheures (kWh) économisés. Elles recourent, pour y parvenir, à des sociétés spécialisées, les « délégataires ». Chacune des 200 opérations standardisées, de l'isolation des combles à l'installation d'une pompe à chaleur,

³⁹ Communiqué de presse du 17 juillet 2020, Fédération Française du Bâtiment.

⁴⁰ Communiqué de presse du 13 juillet 2020, Agence Nationale de l'Habitat.

⁴¹ Olivier Salleron, président de la FFB, communiqué du 17 juillet 2020.

⁴² Loi n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.



est convertie en kWh économisés. L'activité des CEE est de 4 milliards d'euros par an, dont 70 % environ destinés à 1,5 million de bénéficiaires majoritairement précaires. L'ADEME a identifié un certain nombre de problèmes qui s'ajoutent à la question des fraudes et contribuent à réduire l'efficacité du dispositif⁴³ :

- **Le manque de stabilité du dispositif et sa complexité**, du fait de la multiplicité des offres qui s'enrichissent chaque année : prime financière, réduction sur devis, bon d'achat, etc., pas toujours coordonnées ou cumulables avec les subventions publiques. Le dispositif a ainsi été marqué par un phénomène d'inflation, au fil de l'offre et de la demande. Les « délégataires », qui gèrent les travaux, revendent leurs CEE en position de force, profitant de la concurrence entre « obligés » pressés de remplir leurs quotas. Le mégawattheure d'économie d'énergie est aujourd'hui facturé 8 ou 9 euros, deux fois plus qu'en 2017. Et ce sont les consommateurs d'énergie qui paient en bout de chaîne, puisque les obligés leur répercutent ces coûts dans leurs tarifs, environ 100 à 150 euros par foyer, soit 3 à 4 % de leur facture annuelle d'énergie. En l'absence de mesures complémentaires, cette hausse uniforme des prix de l'énergie peut contribuer à aggraver la précarité énergétique chez les ménages les plus vulnérables.

- **Des programmes peu ambitieux**, qui encouragent davantage la réalisation d'opérations simples au détriment de projets de rénovations globales et performantes. L'ADEME recommande de créer des mécanismes plus incitatifs en bonifiant les bouquets de travaux. L'ADEME recommande également d'aller vers un modèle entièrement orienté vers les ménages précaires, à l'image du dispositif anglais qui pousse l'effet levier au maximum, en évitant les effets d'aubaine.

- **Un manque de transparence du système**, lié au manque de visibilité sur l'évolution du gisement d'économies d'énergie en cours de période, à l'absence de suivi sur la répartition du type d'aide versé aux bénéficiaires, ou encore sur la part réelle versée aux ménages, sans parler du fait que ces aides publiques-privées non-budgétaires échappent en grande partie au contrôle parlementaire. Ainsi, l'efficacité est affectée par des problèmes de qualité, de fraudes, de travaux non réalisés et de surestimation des fiches d'opérations standardisées. Pour toutes ces raisons, l'ADEME estime qu'à 100 MWhc comptabilisés par le dispositif correspond une économie réelle de 59 MWhc.

c) Des aides insuffisamment mobilisées

Avant d'entamer un projet de rénovation, les particuliers ont besoin d'y voir clair dans le budget et les aides qu'ils pourront mobiliser. Alors que le déficit d'information apparaît comme le premier obstacle à la réalisation de travaux,

⁴³ ADEME, « *Évaluation du dispositif des Certificats d'Économie d'Énergie* », 2019.

L'apparition régulière de nouvelles offres (comme MaPrimeRénov') chaque fois présentées comme des mesures de simplification, et **la suppression régulière d'autres aides** (telles que celle d'Action Logement) rendent le système peu lisible et sous-utilisé.

De nombreuses personnes en situation de précarité énergétique n'ont pas recours à toutes les aides auxquelles elles ont droit et ont une vision erronée des travaux de rénovation thermique. Seuls 14 % des ménages ayant réalisé des travaux avaient ainsi bénéficié du CITE entre 2014 et 2016⁴⁴. De plus, alors que les ménages modestes en précarité énergétique se comptent par millions, en 2019, le programme Habiter Mieux Sérénité de l'Anah a permis de rénover environ 350 000 logements depuis sa naissance en 2011, même si la tendance est plutôt à la hausse.

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. C'est précisément l'ambition des **Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)**⁴⁵, 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. En 2020, une quarantaine de collectivités pilotent un SLIME, accompagnant près de 15 260 ménages (40 000 entre 2013 et 2019). Ce chiffre encourageant reste pourtant relativement faible au regard des besoins. Les acteurs du secteur identifient des difficultés dans l'application du programme, et une absence du dispositif sur de nombreux territoires. Pour s'implanter, le SLIME doit être le fruit d'une démarche locale et l'objet d'une priorité politique. Il doit également pouvoir animer un réseau d'acteurs volontaires bien formés en charge du repérage.

D'autres dispositifs similaires au SLIME visent à **sensibiliser les ménages**. « Pop-up RÉNO » promeut la rénovation énergétique dans les magasins de bricolage, grâce à la collaboration des conseillers du service public de l'accompagnement à la rénovation énergétique « FAIRE » locaux et des grandes surfaces de bricolage.⁴⁶ L'objectif est aussi de sensibiliser les professionnels pour en faire les relais du réseau FAIRE. DEPAR (diagnostics énergétiques pour Accompagner la Rénovation) quant à lui est un dispositif CEE de la Poste, proposé aux collectivités pour sensibiliser les ménages précaires aux écogestes et les encourager à réaliser des travaux de rénovation énergétique. Il vise les propriétaires occupants de maisons individuelles en précarité énergétique via le repérage des ménages par les facteurs, l'organisation de visites et de diagnostics, et l'aide à la concrétisation du projet. Depuis 2018, 140 collectivités locales ont adhéré au programme, 220 000 propriétaires ont été ciblés, 120 000 ont rencontré leur facteur pour échanger et 4 500 foyers ont bénéficié de la visite pédagogique d'un diagnosticien.

⁴⁴ Enquête TREMI, campagne 2017, Ademe.

⁴⁵ <http://www.lesslime.fr>

⁴⁶ <http://popupreno.fr/>

Ces outils de repérages, aussi indispensables soient-ils, ne doivent cependant pas venir ajouter une couche supplémentaire d'interlocuteurs et de confusion dans un secteur où les dispositifs d'aide s'accumulent déjà.



Le programme d'information et d'accompagnement « SARE »

Le Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (SARE) a été créé par l'arrêté du 5 septembre 2019. Co-porté par l'ADEME et les régions, il vise la mise en œuvre d'actions d'information et d'accompagnement en faveur de la rénovation énergétique des logements et des petits locaux tertiaires privés, sur tout le territoire. Le programme, qui s'inscrit dans la stratégie de déploiement de la marque FAIRE, a pour but d'amplifier ce qui existe déjà dans le secteur, de coordonner les acteurs, et de créer une dynamique de rénovation énergétique en impliquant l'ensemble des collectivités territoriales. Les objectifs du programme sont d'informer deux millions de ménages ou de syndicats de copropriété, fournir un conseil personnalisé à plus de 400 000 ménages ou syndicats, accompagner 100 000 ménages en maisons individuelles et 10 000 syndicats de copropriétés sur leur projet de rénovation performante, réaliser plus de 200 000 audits, et financer 15 000 missions de maîtrise d'œuvre, dont 3 000 en copropriété. Ce programme est doté de 200 millions d'euros sur cinq ans, une somme malheureusement loin d'être suffisante, sans compter que le véhicule du CEE n'est pas nécessairement le plus adapté pour bâtir un service public local pérenne et présent sur tous les territoires. Ce nouvel outil piloté par l'ADEME et les réorganisations locales en prévision ont suscité beaucoup de réactions de la part des acteurs du secteur.

Pour certaines associations de terrain rencontrées dans le cadre d'un zoom sur la précarité énergétique en Bretagne⁴⁷, le déploiement de ce nouveau service peut être porteur d'inquiétudes : « *Il y a une volonté de massification et moins de qualité...* » ; « *C'est une politique du chiffre, sans démarche globale au niveau du logement. Il y a un raisonnement en nombre de travaux et non en performance énergétique* ». Certains craignent que « *les financements passent par les collectivités et non plus par les associations* ». Pour une association œuvrant dans le domaine de l'énergie, « *il est important de rappeler que le SARE, n'est pas un nouveau service, mais simplement un dispositif de financement d'actions portées par des collectivités locales. Ce dispositif vient en remplacement du soutien apporté avant par l'ADEME. Les modalités de ce soutien changent beaucoup puisque l'on passe d'un financement de moyens à un financement à l'acte. Et c'est justement ce changement qui occasionne les remarques et inquiétudes des acteurs de terrain* ».

⁴⁷ Fondation Abbé Pierre, « *Les panoramas de la précarité énergétique* », éclairage régional de l'Agence Bretagne, 2020.

Quoi qu'il en soit, le déploiement du dispositif devra veiller à ne pas oublier les réponses les plus sociales et inciter à des actions visant à « aller vers » les personnes, que le SARE devra initier et conforter avec les partenaires locaux.

d) Un service public de la rénovation sous-dimensionné

Pour inciter les ménages à se lancer dans la rénovation, faciliter le décaissement et réduire le besoin de trésorerie pour les plus modestes, MaPrimeRénov' promet un versement de l'aide dès la fin des travaux, et selon l'Anah une avance de frais doit même pouvoir être accordée, alors que le versement du crédit d'impôt intervenait au moins un an après les dépenses. Pourtant, avant même l'élargissement de MaPrimeRénov' à tous les foyers à partir de janvier 2021, le dispositif semble déjà peiner à remplir ses promesses. Des acteurs du secteur, des groupes de particuliers et des milliers d'internautes dénoncent des dysfonctionnements liés à la dématérialisation totale du processus d'obtention de l'aide. Des blocages interviennent dans l'instruction du dossier en ligne, des fins de non-recevoir sont reçues sans raison apparente, ainsi que de gros délais dans la réception du solde des travaux. Les services de l'Anah se trouvant dépassés, il devient difficile de s'adresser à une personne physique pour résoudre la situation. Une entreprise spécialisée dans la rénovation énergétique basée dans les Yvelines, ENRSol, témoigne : « *Nous avons commencé à signer des « MaPrimeRénov' » en mars, les chantiers sont terminés mais les primes ne sont toujours pas perçues. Sur une trentaine de clients, aucun n'a reçu sa PrimeRénov'*⁴⁸ ». Résultat, sans certitudes, les entreprises n'avancent pas toujours les fonds et les travaux sont parfois suspendus. L'UFC Que Choisir a également pointé la difficulté de l'Anah à traiter de multiples demandes en même temps et compte tenu de l'afflux constant de dossiers, son recours à des sous-traitants pas toujours qualifiés ; des problèmes techniques reconnus par l'Anah, qui assure s'employer à les résoudre⁴⁹.

Par ailleurs, alors que le service public de la performance énergétique dans l'habitat (SPPEH) était annoncé par la loi pour la transition énergétique en 2015, sa mise en œuvre est pour le moment encore insuffisante. Face à ce constat, la CCC a insisté 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.

⁴⁸ Aline Gérard, « *MaPrimeRénov' : ces foyers modestes qui attendent toujours d'être payés* », Ouest France, 24 novembre 2020.

⁴⁹ UFC Que Choisir, « *MaPrimeRénov' des ratés dans le dispositif* », 6 novembre 2020.

Pour le moment le système est loin d'être performant, et reste complexe. Issu d'un patchwork de plusieurs dispositifs inégalement déployés sur les territoires (Espaces Info Énergie (EIE), Points Rénovation Info Service (PRIS), Plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE), Agences locales de l'énergie et du climat (ALEC), le réseau FAIRE (Faciliter, Accompagner, Informer pour la Rénovation Énergétique) a été créé en 2018 pour les harmoniser sous une signature commune, et ainsi simplifier l'aide aux ménages. Financés par le programme SARE, on dénombrait 400 espaces FAIRE en 2019, animés par l'ADEME et les collectivités. Mais malgré ces chiffres encourageants, les moyens continuent de manquer, et le maillage des espaces FAIRE reste insuffisant, alors qu'on estime qu'il faudrait un conseiller pour 50 000 habitants pour offrir un service public de qualité.

Dans certains territoires la multiplication des guichets complexifie les démarches. Selon que l'on est un propriétaire occupant, un propriétaire bailleur ou un locataire, la plateforme FAIRE renvoie vers des guichets locaux et des interlocuteurs différents : l'ADIL, la DRIHL, l'agence locale de l'Énergie et du Climat, l'espace info énergie local, la direction départementale, la métropole... Les informations délivrées sont inégales, et reflètent une complexité des aides qui rendent très difficile l'estimation du reste à charge pour les ménages en amont du dépôt de dossier. La multiplication des plateformes de renseignement crée parfois des incohérences, et décourage des particuliers à engager les projets de rénovation nécessaires. Au final, 65 % des Français déclarent mal connaître les aides publiques à la rénovation et seulement 9 % déclarent y faire appel.

Conclusion

Agir sur le secteur du bâtiment n'est pas seulement nécessaire pour le climat : la massification des rénovations permet de répondre aux enjeux de relance économique, d'emploi et de pouvoir d'achat à travers la réduction de la facture d'énergie, mais également de répondre aux préoccupations de santé publique. La coalition Rénovons⁵⁰ a présenté un scénario prospectif de rénovation de toutes les passoires énergétiques en France en 10 ans, conformément aux objectifs officiels. À travers ce scénario qui se veut optimiste, elle démontre les coûts et les bénéfices d'une politique de rénovation volontariste et ambitieuse : économie redynamisée grâce la création de 93 000 emplois sur la période, une population en meilleure santé et une économie annuelle de 700 millions d'euros pour le système de soins, un confort des logements largement amélioré, une pollution diminuée annuellement de 40 TWh en énergie primaire à partir de 2030... Cela justifie un investissement public conséquent, raisonnable au regard de ses bénéfices pour la

⁵⁰ Le collectif Rénovons, dont la Fondation Abbé Pierre fait partie, réunit des ONG, des entreprises privées et des syndicats pour dépasser les clivages financiers, techniques et sociaux du secteur, et plaider ensemble pour la rénovation des passoires énergétiques occupées par des ménages modestes.

société et l'environnement. Grâce aux recettes fiscales et économies nettes générées par l'activité et l'amélioration de la qualité de vie des ménages, cet investissement serait même intégralement récupéré en 2045⁵¹.

Or, 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. Le Haut Conseil pour le Climat a récemment soutenu qu'une politique de rénovation fondée exclusivement sur l'incitation ne pouvait suffire, et qu'il est désormais nécessaire de mobiliser des instruments complémentaires tels que les obligations réglementaires et la fiscalité.

Pour être à la hauteur des ambitions nationales, 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)**. Cette mesure se déploierait par étapes : obligation de rénover au changement de propriétaire à partir de 2024, les logements locatifs à la relocation à partir de 2028, toutes les passoires à partir de 2030, puis tous les logements énergivores à partir de 2040.

L'obligation de rénover est prônée depuis des années par des associations à caractère social ou écologique, mais aussi des entreprises, des grands corps de l'État comme l'IGF ou le CGEDD⁵², et même des représentants de bailleurs privés eux-mêmes⁵³. Malgré le vote de son principe dans la loi relative à la transition énergétique de 2015, l'État a toujours cherché à éviter ce passage obligé. Il a fini par concéder, sous la pression de la société civile et des parlementaires, une avancée dans la loi énergie-climat de 2019, en actant une obligation de rénover les passoires à la location à partir de 2028, mais sans l'assortir pour l'instant d'aucune sanction. La loi LTECV de 2015 prévoyait l'intégration d'un critère de performance énergétique dans l'appréciation de la décence des logements, condition pour leur mise en location, mais un décret d'application a vidé de sa substance cette ambition.

Dans un nouveau décret, l'exécutif fixe le seuil d'« indécence énergétique » à une consommation d'énergie finale de 450 kWh/m²/an, pour une date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2023. Environ 90 000 logements du parc locatif seraient concernés par la mesure (soit les plus énergivores des 5 millions de passoires thermiques). Le décret ne doit, a priori, s'appliquer qu'aux nouveaux contrats de location conclus à compter du 1^{er} janvier 2023. Or, le *turn-over* annuel moyen du parc se situe autour de 25 %, ce qui signifie que seul un quart de ces 90 000 logements sera réellement concerné en 2023. Le seuil annoncé de 450 kWh/m²/an en énergie finale est très élevé et conduit donc à considérer comme « décentes »

⁵¹ Résultats se basant sur un chiffre de passoires thermiques antérieur (6,7 millions).

⁵² CGEDD-IGF, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », 2018.

⁵³ UNPI et SOLIHA, « Parc privé locatif et rénovation énergétique. Dix propositions pour l'éradication des logements énergivores », 2019.

la plus grande partie des passoires énergétiques, alors que le Haut Conseil pour le Climat préconise de rendre toutes les passoires indécentes dès 2025. Selon le chef de projet précarité énergétique du conseil départemental de la Gironde, « *sur plus des 1 300 diagnostics SLIME CD33, aucun logement ne dépasse ce seuil de 450 kWh/m²/an en énergie finale et la plupart du temps on est très loin de ce seuil. Les logements diagnostiqués sont pourtant insalubres et impossibles à chauffer, avec des consommations d'énergie comprises au maximum entre 200 et 300 kWh/m²/an en énergie finale, et des factures mensuelles dépassant facilement les 200 euros pour des ménages très modestes* ». L'expression de ce seuil en énergie finale (au lieu de l'énergie primaire habituellement utilisée), comme l'a demandé la loi, aboutit à exclusion de fait de l'obligation de rénover les logements chauffés à l'électricité, y compris ceux qui nécessitent 6 000 euros de chauffage par an.

Alors que rendre indécents les passoires permettrait aux locataires de demander des travaux ou une remise de loyer à son bailleur, l'obligation de rénover permettrait en outre de dépasser les blocages au sein des copropriétés, où il est très difficile de convaincre une majorité des copropriétaires de passer à l'action. Préférence pour le présent, mauvaise information des copropriétaires, formation déficiente des syndicats, illisibilité des aides publiques et fiabilité incertaine des artisans : les obstacles sont nombreux. A contrario, avec l'obligation de rénover et afin de pouvoir louer leur logement, les bailleurs privés, qui sont aujourd'hui souvent des freins bien connus au sein des AG de copropriété, en deviendraient alors des moteurs.

La transition énergétique est une obligation collective assignée par des traités internationaux et les législations française et européenne. Alors pourquoi sa traduction dans la qualification d'un logement décent est-elle encore impossible ?

La convention citoyenne a proposé **des obligations échelonnées, adaptées aux différents publics, selon leurs revenus, leur mode d'habitat et le niveau de performance du logement, avec des sanctions graduées dans le temps**. Par exemple, commencer par rendre la rénovation globale obligatoire en cas de changement d'occupant, propriétaire ou locataire, ou en cas de faits générateurs pour les copropriétés (ravalement, changement de toiture). Les seuils de performance à partir desquels les obligations s'appliquent varieraient également dans le temps : obligation de rénover les passoires en F et G à partir de 2030, puis les logements simplement énergivores avec des étiquettes C et D à partir de 2040. Avant d'en arriver à l'interdiction de location pour non décence, des sanctions légères et incitatives sont à imaginer : plafonner les loyers des passoires énergétiques à 20 % en dessous du niveau du loyer médian, par exemple. Cette pénalité financière inciterait le propriétaire à rénover son logement sans trop attendre, tandis que cette remise de loyer permettrait, en attendant, à son locataire de payer son surcroît de chauffage nécessaire. Si le niveau de performance à atteindre est annoncé à l'avance, avec un délai d'application raisonnable et un accompagnement (notamment financier) à la hauteur, cela laisserait le temps aux propriétaires de réaliser les travaux nécessaires sans être pénalisés.

Quant à la question des bailleurs impécunieux qui n'auraient pas les moyens d'investir, soulignons que cela ne représente qu'une petite minorité (7 % des passoires du parc locatif privé appartiennent à des bailleurs très modestes et 6 % à des bailleurs modestes), et qu'en plus de MaPrimeRénov', l'Anah leur propose déjà des aides aux travaux, qui pourraient être augmentées et simplifiées en cas d'obligation réelle de rénover. En ce qui concerne les propriétaires occupants, les sanctions sont plus difficiles à envisager. Contrairement aux bailleurs, leur logement n'est pas mis en location et n'est donc pas soumis aux mêmes normes. Mais la CCC a prévu un bonus-malus fiscal sur la taxe foncière selon la performance énergétique du logement, qui peut être incitatif. On pourrait aussi penser, dans le droit fil d'un rapport de l'IGF et du CGEDD⁵⁴ de 2018, à une taxe sur les droits de mutation en cas de vente d'une passoire, dont le montant serait consigné pour rénover le logement acheté.

Enfin, pour mener à bien ces obligations collectives à moyen et long terme, elles doivent être accompagnées de moyens d'accompagnement humains suffisants, et ne s'appliquer que s'il existe sur le territoire une offre technique en capacité de mener à bien la rénovation. **Il faut donc mettre en place un véritable service public pour la performance énergétique des bâtiments 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, la formation des artisans doit être renforcée. Pour atteindre 800 000 rénovations globales par an en rythme de croisière, les sommes et les compétences en jeu sont importantes. **Dans une logique de justice sociale, il est impératif d'apporter des moyens financiers suffisants, pour subventionner intégralement les travaux de rénovation complets et efficaces des ménages très modestes** dans le cadre du programme Habiter Mieux de l'Anah.

Les propositions ambitieuses de la Convention Citoyenne pour le Climat, indispensables et réalistes constitueraient, si elles étaient adoptées « sans filtre » comme l'avait initialement promis le président de la République, une révolution dans le monde du logement. Malheureusement, cette obligation ne figurera manifestement pas dans le projet de loi issu de la Convention Citoyenne pour le Climat. Seul un renforcement des mesures déjà prises dans la loi «énergie-climat» de 2019 devrait y apparaître, mais limité aux passoires thermiques en location, qui font déjà l'objet d'une obligation de rénovation à partir de la date lointaine de 2028, et qui devraient désormais être interdites à la location à partir de cette même date. La société est pourtant demandeuse d'un tel chantier : 71 % des Français, avec une sur-représentation des locataires, sont favorables à une obligation de rénover⁵⁵. 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.

⁵⁴ IGF, CGEDD, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », juillet 2018.

⁵⁵ Enquête Opinionway pour l'ADEME, novembre 2020.

Le 26^{ème} rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre décrit et analyse **les conséquences sur le mal-logement de l'irruption inattendue de la crise** sanitaire, économique et sociale liée à la pandémie de Covid.

Cette situation inédite est intervenue dans un contexte de crise du logement déjà grave et bien ancrée, amplement démontrée lors des rapports précédents. Dès lors, les épisodes de confinement et de couvre-feu ont reflété les inégalités de logement et remis au centre de nos vies **l'importance cruciale de disposer d'un chez-soi décent**. Pour les victimes du mal-logement, auxquelles cette enquête donne la parole, rester à domicile en bidonville, dans des quartiers dégradés, en habitat indigne ou surpeuplement, représente une souffrance, pour soi et pour ses enfants, et entraîne un risque de contamination accru. Pour les plus de 300 000 personnes sans-domicile, à la rue ou dans des hébergements d'urgence plus que jamais inadaptés, la crise a suscité un bouleversement dans un système d'aide déjà fragile et sous tension, malgré la mobilisation d'acteurs publics et associatifs.

Alors que l'on aurait pu croire que cet épisode se limite à une parenthèse douloureuse, **cette crise apparaît de plus en plus comme porteuse de conséquences durables**. Chute de la production de logements, notamment de logements sociaux, blocage des attributions Hlm, montée des impayés, accroissement de la précarité et du chômage, rupture de suivis sociaux, destructions d'emplois à venir et endettement généralisé... : l'étendue des dommages à moyen terme reste encore à qualifier mais on sait d'ores et déjà que **les répercussions sociales de cette crise seront importantes**.

Face à cela, les politiques publiques ont été réactives pour limiter la casse sociale, mais se contentent trop souvent de mesures conjoncturelles et insuffisantes. Alors que la crise aurait pu représenter une opportunité de changements structurels pour mettre à l'honneur la protection des plus faibles, la valorisation des services publics essentiels, la refonte des minima sociaux et la relance du Logement d'abord, le plan de relance apparaît, pour tous ces chantiers indispensables, comme **une occasion manquée** pour changer profondément et durablement les priorités de la puissance publique.

Le rapport analyse plus particulièrement la **rénovation énergétique des logements**, présentée quant à elle comme centrale dans le plan de relance, pour en montrer tout l'intérêt sur le plan social et écologique, mais aussi les limites au regard de l'ambition dont elle fait l'objet.

Ce rapport montre à quel point le chemin qui reste à parcourir pour mettre les plus fragiles au cœur de l'action publique est long et sinueux. Il appelle à un changement de braquet sur les questions sociales et écologiques, mais aussi à **un sursaut collectif** pour faire de la fraternité une des valeurs cardinales de notre société.



Délégation générale

3-5, rue de Romainville - 75019 Paris

Téléphone : 01 55 56 37 00

Télécopie : 01 55 56 37 01

www.fondation-abbe-pierre.fr

