

En partenariat avec



Accélérer la politique de rénovation énergétique des logements : 10 priorités pour le nouveau quinquennat

Andreas Rüdinger (Iddri)

Nouvellement élu, le président Macron a souhaité placer ce nouveau quinquennat sous le signe de l'urgence climatique et de la planification écologique. Ce sursaut devra passer par un renforcement des politiques de rénovation énergétique des bâtiments, secteur clé de la transition bas-carbone. Et ce d'autant plus dans le contexte actuel de la guerre en Ukraine et la volonté de réduire au plus vite la dépendance aux importations d'énergie depuis la Russie. Sans oublier la hausse fulgurante des prix des énergies, qui fragilise de plus en plus de ménages.

Comment engager ce sursaut de la rénovation énergétique des logements ? Quel cadre stratégique et quels instruments mettre en œuvre en priorité en ce début de quinquennat ? Afin de contribuer au débat public et à l'élaboration de la future « Feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments » (inscrite à l'article 1 de la loi Énergie-Climat de 2019), ce *Document de propositions* présente 10 priorités clés, inspirées du rapport¹ de la plateforme d'experts coordonnée depuis 2020 par l'Iddri et l'Ademe².

¹ Rüdinger, A., Gaspard, A. (2022). *Réussir le pari de la rénovation énergétique. Rapport de la plateforme d'experts pour la rénovation énergétique des logements en France*. Étude Iddri N°05/22.

² Tout en étant basé sur les travaux et échanges de la plateforme d'experts, la présente synthèse n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'ensemble des participants.

MESSAGES CLÉS

Clé de voûte de la résilience face aux crises du prix des énergies et indispensable pour atteindre les objectifs de neutralité carbone de la France en 2050, la politique de rénovation doit mettre le cap sur la performance. C'est désormais la structuration d'un marché des rénovations performantes, permettant d'atteindre le label BBC (bâtiment basse consommation)-Rénovation, qui doit la guider.

C'est donc l'ensemble des outils de la politique qui doivent être alignés sur la performance. Cela implique de clarifier la définition réglementaire des rénovations « performantes », d'aligner progressivement les dispositifs d'aide sur ces critères, de sécuriser les montants d'investissements nécessaires et d'assurer un accompagnement des ménages couvrant l'ensemble des étapes des projets.

Cet alignement ne pourra se faire qu'en dépassant des controverses qui bloquent les politiques de rénovation. Trois chantiers de dialogue entre acteurs apparaissent prioritaires : s'entendre sur les besoins en main d'œuvre et en compétences ; instruire la question de l'obligation de rénovation ; analyser les synergies et antagonismes entre les différentes politiques ayant pour objet le logement, mais des objectifs différents.

Afin d'engager ce changement d'échelle sur des bases crédibles, une feuille de route stratégique permettant de donner de la visibilité sur les évolutions politiques et la programmation des moyens budgétaires sur un horizon de 10 à 15 ans est nécessaire. Et ce, afin d'envoyer à la filière le signal clair qu'elle appelle de ses vœux pour se mettre en mouvement.

1. CAP SUR LA RÉNOVATION PERFORMANTE

L'analyse comparée des principales trajectoires prospectives est formelle : pour atteindre la neutralité carbone en France en 2050, la quasi-totalité des logements devra faire l'objet de rénovations performantes, afin de réduire de 60 à 75 % les consommations de chauffage, et de 40 à 65 % les consommations pour l'eau chaude sanitaire³. Des économies d'énergie qui rendent possible la décarbonation, et qui sont d'un ordre de grandeur bien différent que celles atteignables via des petits gestes (comme baisser sa température de consigne de quelques degrés).

Comment atteindre cette performance ? Des études récentes⁴ montrent que l'accumulation de gestes non coordonnés sur un même logement n'est pas de nature à atteindre la performance à terme. Or, portées par le dispositif « MaPrimeRénov » et les certificats d'économies d'énergies, les politiques récentes ont surtout mis l'accent sur des interventions « mono-gestes » (86 % des dossiers)⁵ qui pourraient s'avérer contre-productives.

Le défi réside désormais dans la structuration du marché des rénovations performantes, avec l'objectif de multiplier par 5 le nombre de rénovations BBC⁶. Or cet objectif de « sursaut qualitatif » reste encore trop peu intégré dans les politiques actuelles, en ce qui concerne à la fois le niveau des dépenses publiques et leur fléchage en faveur des rénovations performantes et globales.

L'ampleur du défi n'est pas non plus intégrée dans la communication autour de la rénovation, clé de voûte pour faire évoluer l'imaginaire autour du logement et faire de sa performance une nouvelle « norme sociale » et un droit revendiqué par chaque Français.

2. CLARIFIER LA DÉFINITION DES RÉNOVATIONS « PERFORMANTES »

Pour la première fois, la loi Climat et Résilience de 2021 a proposé une définition réglementaire des rénovations performantes. Solution de compromis, la définition adoptée reste pour le moins floue : selon les circonstances, une rénovation énergétique pourra être considérée « performante » en atteignant les niveaux de performance A, B, C, D ou même E du nouveau diagnostic de performance énergétique (DPE).

Or, afin de fournir un cap clair à tous les acteurs du marché, il semble indispensable de resserrer les critères de définition, en

3 négaWatt, Shift Project, Pouget Consultants (2022). *Construction neuve et rénovation : les points communs des scénarios Ademe, négaWatt, The Shift Project et Pouget Consultants/Carbone 4*.

4 Ademe (2021). *La rénovation performante par étapes [Rapport final]*. Ademe, Dorémi, Enertech.

5 France Stratégie & Inspection générale des finances (2021). *Comité d'évaluation du plan France Relance. Premier Rapport*, p. 168.

6 Haut Conseil pour le climat (2020). *Rénover Mieux. Leçons d'Europe*.

visant systématiquement (sauf exceptions rares) l'atteinte d'un niveau de performance BBC-rénovation ou équivalent (classes A et B du DPE).

Au-delà des aspects énergétiques et climatiques, la notion de performance devra également s'élargir pour intégrer d'autres dimensions (adaptation au changement climatique, impact environnemental des matériaux, mais également lutte contre la précarité énergétique, confort de vie et santé des habitants).

3. ALIGNER LES DISPOSITIFS D'AIDE SUR LA NOTION DE PERFORMANCE

Clarifier les critères et la définition des rénovations performantes devient d'autant plus pressant qu'il s'agit ensuite de flécher – progressivement mais résolument – l'ensemble des dispositifs de soutien vers la rénovation performante, recommandation qui ressort à l'unisson de tous les rapports d'évaluation récents⁷. Ce mouvement a été amorcé en créant de modestes « bonus » pour la rénovation globale, dont l'utilisation reste marginale. Il s'agit désormais de toucher au cœur du réacteur, en réorganisant l'ensemble des dispositifs autour de la structuration du marché des rénovations performantes, en faisant des projets mono-gestes une exception plutôt que la règle.

4. FAIRE DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE PERFORMANTE UN LEVIER DE RÉSILIENCE FACE AUX CRISES DU PRIX DES ÉNERGIES

Face à la forte hausse des prix des énergies observée depuis septembre 2021 et aggravée par la guerre en Ukraine, le gouvernement français a déployé une batterie de mesures visant essentiellement à réguler les prix et à octroyer des aides directes aux ménages et entreprises. Pour 2021 et 2022, le coût de ces mesures est estimé à plus de 25 milliards d'euros : soit autant que la facture énergétique extérieure de la France en 2020 ; et plus que l'ensemble des dépenses publiques favorables au climat en 2019⁸.

La rénovation énergétique est régulièrement citée comme l'un des leviers essentiels pour améliorer la résilience face aux crises à venir. Paradoxalement, la seule mesure prise en ce sens est un bonus de 1 000 euros pour le changement de chaudières au gaz et au fioul, alors qu'il faudrait saisir cette opportunité

7 Rapport du HCC de 2020, Rapport de la *task force* « Sichel » de 2021, rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2021, Audit flash de la Cour des Comptes de 2021.

8 Rüdinger, A. (2022). *La rénovation énergétique, levier essentiel pour se prémunir durablement contre la hausse des prix de l'énergie*. Blog Iddri, 23 mars 2022.

pour lancer enfin la « vague de rénovations » appelée de ses vœux par la Commission européenne.

Cela supposerait également d'accélérer la prise de conscience des Français sur l'importance et les bénéfices des rénovations énergétiques : en effet, 28 % des ménages interrogés dans l'enquête TREMI affirment que tous les travaux nécessaires ont déjà été réalisés, alors que moins de 1 % du parc de logements anciens se situe au niveau BBC-rénovation. Autant d'éléments qui plaident en faveur d'une vaste campagne de communication et de sensibilisation autour de ce sujet, associé à un *green deal* de la rénovation performante des logements, fléché en priorité vers les ménages les plus modestes habitant des passoires thermiques.

5. SÉCURISER LES FINANCEMENTS NÉCESSAIRES

L'édition 2021 du Panorama des financements climat d'14CE offre une illustration particulièrement claire du défi relatif aux investissements dans la rénovation énergétique : le niveau actuel d'environ 14 milliards d'euros semble globalement compatible avec les cibles de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), qui vise une montée progressive pour atteindre 30 milliards par an vers 2040. Or, une trajectoire visant à rénover l'ensemble du parc à un niveau BBC en moyenne devrait conduire à augmenter massivement les investissements dédiés aux rénovations performantes, en les faisant passer de 0,5 milliard d'euros actuellement à 24 milliards d'euros annuels en l'espace de quelques années. S'engager sur une telle trajectoire suppose une action forte et coordonnée sur deux leviers :

- sécuriser la montée en puissance des dispositifs d'aides publiques fléchées vers les rénovations performantes, au travers d'une loi de programmation des financements⁹ ;
- mobiliser les financements privés, en renforçant l'offre de prêts (et de dispositifs de tiers-financement) adaptés aux rénovations globales, en ciblant la simplification et la mutualisation des risques.

6. ACCOMPAGNER LES PROJETS DE TRAVAUX DANS TOUTES LEURS DIMENSIONS

L'accompagnement reste un élément clé pour massifier les projets de rénovations performantes et globales. L'activité sera amenée à se structurer dans les mois à venir, notamment avec la création de *Mon Accompagnateur Rénov'*. En tant que pionniers d'un modèle associant conseil, montage technique, montage financier et réalisation des travaux, les sociétés de tiers-financement publiques (STF) qui ont essaimé dans différentes Régions de France, auront un rôle clé à jouer en tant que « chefs de file »,

⁹ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la rénovation thermique des bâtiments (2021), p. 101.

grâce à leur rôle prescripteur pour la structuration des marchés de rénovation performante à l'échelle des territoires.

Pour répondre véritablement aux besoins des ménages et à la réalité d'un projet de travaux, l'accompagnement devra cependant évoluer pour couvrir l'ensemble des dimensions d'un projet de rénovation (architectural, énergétique, climatique, adéquation au projet de vie du ménage, etc.), jusqu'à la conduite des travaux et le contrôle post-travaux si nécessaire.

7. CHIFFRER LES ENJEUX DE STRUCTURATION DE LA FILIÈRE PROFESSIONNELLE

Les enjeux liés à la structuration de l'offre pour répondre à un changement d'échelle des rénovations énergétiques en général et à la massification des rénovations performantes en particulier fait l'objet d'une controverse importante, bien que rarement explicite. Cette dernière oppose d'une part une vision affirmant que la capacité insuffisante de la filière professionnelle à répondre au marché de la rénovation performante sur le plan quantitatif (nombre d'emplois) et qualitatif (formations et compétences) est un point de blocage majeur ; et d'autre part, des observateurs indiquant que la filière n'aura aucun mal à répondre à la demande à partir du moment où celle-ci se structure. Cette controverse se nourrit de l'absence de chiffrage partagé des besoins en emplois et de l'évolution des compétences pour la rénovation du parc à hauteur des objectifs 2050. Produire un tel diagnostic partagé avec l'ensemble des parties prenantes (et notamment les fédérations professionnelles) est donc clé.

On peut également regretter que le secteur du bâtiment en général, et la rénovation énergétique en particulier, n'ait pas été retenu dans les secteurs industriels « stratégiques et innovants » dans les différents plans de relance post-Covid. Et ce en dépit de leur important potentiel pour la transition bas-carbone et en termes d'activité, considérant à la fois les enjeux autour du développement de matériaux bas-carbone et biosourcés, de la massification des approches visant l'industrialisation et la préfabrication et des innovations organisationnelles au service des rénovations performantes et globales.

8. OBLIGATIONS DE RÉNOVATION : AMÉLIORER L'EXISTANT ET INSTRUIRE LE DÉBAT

Le débat sur la pertinence de nouvelles obligations de rénovation se perd le plus souvent dans des considérations idéologiques. Oubliant par là-même que de nombreuses obligations de rénovation existent déjà et que les incitations et obligations réglementaires ont toujours fait partie des instruments politiques dans le secteur du bâtiment.

À ce titre, la priorité devrait être d'assurer une mise en œuvre efficace des obligations déjà existantes ou adoptées. À

commencer par l'obligation d'embarquer la performance énergétique lors des grands travaux (rénovation de toiture, ravalement de façade), rarement mise en application ; en passant par l'interdiction de louer des « passoires thermiques » introduite par la loi Climat et Résilience, dont l'impact risque d'être minime en l'absence de mécanismes de sanctions clairs. Et ce sans oublier l'éradication des passoires thermiques dans leur intégralité, annoncée pour 2028 par la loi Climat-Énergie de 2019 (article 22), qui pourrait prochainement être renforcée par la révision de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments.

Ensuite, face à l'ambition des objectifs nationaux, la question d'une obligation de rénovation énergétique généralisée lors des mutations nécessite d'être instruite dans toutes ses dimensions, pour en documenter les bénéfices et limites de façon transparente, ainsi que les conditions de faisabilité sur le plan économique, technique et social.

9. INTÉGRER LES ENJEUX ÉNERGÉTIQUES ET CLIMATIQUES DE FAÇON TRANSVERSALE DANS LES POLITIQUES DU LOGEMENT

Les enjeux de rénovation des logements ne se limitent pas aux dimensions climatique ou énergétique. En effet, de nombreuses autres politiques ont aussi pour objet le logement, sous des angles et avec des finalités différentes (accès au logement, rénovation urbaine, lutte contre l'insalubrité, adaptation au vieillissement, développement territorial, etc.). Pour des raisons historiques et de gouvernance, ces politiques continuent à fonctionner majoritairement en silos, générant un manque de synergies et des opportunités manquées.

Il s'agit dès lors d'identifier les leviers pour intégrer la performance énergétique et climatique de façon transversale dans les politiques ciblant les logements, qui vont avoir des répercussions de plus en plus fortes sur les autres dimensions : hausse de la précarité énergétique en lien avec la hausse des prix des énergies ; obsolescence des bâtiments face aux risques et impacts du réchauffement climatique (canicules, retrait-gonflement des argiles), insalubrité.

Développer ces synergies exige également d'identifier de manière fine les potentiels points de friction et conflits entre objectifs et approches, ainsi que la mise en place d'une gouvernance explicite pour les traiter.

10. ÉLABORER UNE FEUILLE DE ROUTE STRATÉGIQUE POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Les politiques de rénovation énergétique font l'objet d'un nombre croissant de plans et rapports au niveau national¹⁰. Pourtant, on manque encore d'une vision stratégique nationale, capable de fournir la visibilité sur les évolutions et la mise en œuvre des politiques sur un horizon de 10 à 15 ans et permettant d'intégrer l'ensemble des enjeux identifiés ci-dessus.

Or la difficulté à massifier les rénovations énergétiques s'explique en partie par l'absence de message clair sur les évolutions à venir pour rendre compatible la trajectoire de rénovation avec les objectifs 2050, et la faible crédibilité des signaux envoyés aux acteurs du marché. Notamment en ce qui concerne la structuration du marché des rénovations performantes, à la fois pierre angulaire de la stratégie nationale et talon d'Achille des politiques actuelles.

Pour ce faire, l'État dispose de deux opportunités, dont l'articulation reste par ailleurs à clarifier :

- la nouvelle **feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments** (introduite par l'article 1 de la loi Énergie-Climat de 2019) qui devrait être annexée à la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et donc logiquement intégrer le processus d'élaboration de la stratégie française énergie-climat (SFEC).
- la **feuille de route sur la décarbonation du cycle de vie du bâtiment** lancée dans le cadre des feuilles de route de décarbonation des filières industrielles prévues par l'article 301 de la loi Climat et Résilience de 2021.

¹⁰ Pour une liste exhaustive, voir l'Encadré 12 du rapport Iddri (2022) : « Réussir le pari de la rénovation énergétique ».

Rüdinger, A., Accélérer la politique de rénovation énergétique des logements : 10 priorités pour le nouveau quinquennat. (2022). Iddri, *Document de propositions* N°04/22.

Ce travail a bénéficié du soutien financier de la Fondation européenne pour le climat (ECF), de l'Ademe et d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

andreas.rudinger@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)