



**PREMIÈRE
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

1 1 7 5 / 2 2 / SG

Paris, le **27 OCT. 2022**

à

**Monsieur le Premier président de la Cour des
comptes**

Objet : Référé portant sur la rénovation énergétique des bâtiments

Par courrier en date du 28 juillet 2022, vous m'avez adressé un référé portant sur la rénovation énergétique des bâtiments et c'est avec grand intérêt que j'ai lu les observations et recommandations formulées par la Cour.

L'année 2022 est un moment de bascule avec la crise énergétique qui devrait perdurer cet hiver et la crise climatique, illustrée de manière criante au cours de l'été 2022 par plusieurs épisodes caniculaires, une sécheresse généralisée, et des incendies d'une ampleur sans précédent qui touchent tous les Français dans leur vie quotidienne.

La rénovation énergétique des bâtiments est l'un des puissants leviers d'action pour l'atténuation du changement climatique et pour l'atteinte des cibles ambitieuses qui sont fixées : la neutralité carbone à horizon 2050 et la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2030 de 55 % au niveau européen par rapport à 1990. Je me félicite donc que la Cour des comptes partage et mesure l'importance des enjeux de cette politique publique.

Le rapport souligne le besoin de lisibilité et de stabilité des axes principaux de la politique publique, le besoin de coordination de l'action des parties prenantes et la nécessité de mesurer rigoureusement l'efficacité de la politique publique. Je partage ces orientations générales et le Gouvernement définit les priorités et met en place les réformes nécessaires pour répondre à ces enjeux.

Je souhaite ainsi apporter des éléments de réponses aux observations formulées par la Cour des comptes.

Concernant tout d'abord les objectifs à préciser, les dispositifs à clarifier et les freins à lever, je partage le diagnostic initial et souligne que les évolutions récentes s'attachent à y remédier.

..!...

Les principaux objectifs de la politique de rénovation énergétique sont directement issus de la Stratégie Nationale Bas Carbone révisée (SNBC-2) qui, pour le secteur résidentiel, prévoit la suppression de la quasi-totalité des émissions de GES d'ici 2050.

Les instruments de cette politique publique ont été renforcés avec la publication le 24 août 2021 de la loi Climat Résilience. Outre les interdictions et obligations qui y sont mentionnées, la loi dispose ainsi que la politique publique de la rénovation énergétique des bâtiments doit reposer sur une incitation financière accrue aux rénovations énergétiques performantes et globales, via la mise en œuvre d'un système stable d'aides budgétaires et fiscales de l'Etat ou résultant des certificats d'économie d'énergie (CEE). La loi a également défini des niveaux optimaux de rénovation pour les logements qui vont faciliter la réalisation accrue de rénovations ambitieuses, cohérentes avec les objectifs énergétiques et climatiques.

Lancée en janvier 2020, la prime de transition énergétique unique MaPrimeRénov' a permis, en cohérence avec ces principes, de rediriger les financements vers les ménages les plus modestes. En 2021, 83 % du montant total de primes attribuées a bénéficié aux ménages aux ressources modestes et très modestes alors que ce taux était de 10 % pour le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en 2019. En outre, les estimations d'économies d'énergie de MaPrimeRénov' atteignent 5,6 MWh/an par logement, soit une augmentation de 30 % par rapport à celles associées au CITE. Des incitations à réaliser des travaux plus conséquents, tel le forfait rénovation globale pour les travaux permettant un gain énergétique de 55 %, ont également été introduites.

Par ailleurs, des travaux sont en cours pour lever les freins à la rénovation énergétique. Par exemple, en matière de règles d'urbanisme, des actions ont d'ores et déjà été engagées sur la formation des acteurs, l'information ou l'accompagnement des ménages par les organismes locaux tels les Conseils d'architecte, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

La levée des freins à la rénovation énergétique renvoie aussi au déclenchement de la décision d'engager des travaux. Plusieurs facteurs sont alors déterminants : la capacité de financement, la qualité d'accompagnement des projets, ou encore la possibilité de mobiliser des professionnels disponibles localement. C'est pour répondre à l'ensemble de ces points que le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov' a été lancé en janvier 2022 : il offre une information, un conseil et un accompagnement neutres et indépendants. 1800 conseillers France Rénov', répartis dans plus de 500 Espaces Conseil, accueillent nos concitoyens partout sur le territoire national pour répondre à leurs questions et les aider dans leurs projets.

En ce qui concerne les bâtiments tertiaires, qui représentent près d'un milliard de m², les objectifs à atteindre ont été définis dans la loi portant évolution du logement et du numérique du 23 novembre 2018 (loi ELAN), complétée par la loi Climat Résilience, et le décret mettant en œuvre le dispositif Eco Energie Tertiaire entré en vigueur le 23 juillet 2019. En cohérence avec la SNBC, une réduction de la consommation d'énergie finale est demandée pour l'ensemble des bâtiments assujettis : au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010. La vérification de l'atteinte de ces objectifs est assurée par la collecte des données de consommation de l'ensemble des bâtiments concernés. Cette collecte débute dès maintenant et les assujettis bénéficieront d'une tolérance jusqu'au 31 décembre 2022 pour déposer leurs données pour l'année de référence sur la plateforme OPERAT mise en œuvre par l'ADEME. Le pilotage par des objectifs chiffrés et clairs responsabilise les assujettis dans le choix des moyens.

Concernant ensuite le resserrement du pilotage et le renforcement de l'accompagnement que la Cour appelle de ses vœux, je partage l'orientation visant à poursuivre les travaux déjà engagés et souligne ici les actions d'ores et déjà prises en ce sens.

La mise en œuvre du service France Rénov' en janvier 2022 a été confiée à un opérateur unique, l'Anah, dans une logique destinée à poursuivre la simplification de la gouvernance de la politique de rénovation énergétique.

Un plan de transition vers l'Anah, à qui incombe désormais l'articulation des différents systèmes de guichets, dont France Rénov' est la suite, se poursuit. Il s'accompagne très concrètement de la mise en place d'un numéro de téléphone unique recevant plus de 20 000 appels par semaine et d'une nouvelle plateforme digitale france-renov.gouv.fr recevant près de 100 000 visites hebdomadaires. Un plan de convergence des missions des conseillers France Rénov' permettant de consolider l'offre de service public à destination de nos concitoyens est également en cours.

Afin notamment d'augmenter le nombre de rénovations plus ambitieuses, France Rénov' sera complété par un accompagnement des ménages sous la désignation *Mon Accompagnateur Rénov'* à compter du 1er janvier 2023. Des opérateurs tiers de confiance, agréés là aussi par l'Anah pour ces missions, compléteront les acteurs du service public pour accompagner les ménages.

La rénovation énergétique des bâtiments tertiaires, privés et publics, est quant à elle fortement structurée par la réglementation existante mentionnée supra. L'échéance du 30 septembre 2022 pour déclarer les consommations de l'année de référence constitue un premier jalon test de la politique publique. L'analyse de ces données permettra de définir les éventuels besoins complémentaires de pilotage et d'accompagnement des assujettis.

Je partage enfin le constat de la Cour des comptes concernant les lourds enjeux financiers d'une politique dont l'efficacité doit être rigoureusement mesurée.

L'évaluation de l'efficacité des dispositifs incitatifs par rapport à la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques du secteur des bâtiments, tant au niveau local que national, est une priorité forte des actions engagées et continue de faire l'objet de travaux.

L'observatoire de la rénovation énergétique (ONRE) a été créé en septembre 2019 par lettre de mission des ministres chargés de la transition écologique et du logement. Il a pour mission d'améliorer la connaissance de la dynamique de rénovation de l'ensemble des bâtiments résidentiels et tertiaires. L'observatoire publie des données statistiques et des analyses et a pour priorités le suivi, d'une part, de l'état du parc de logements par classe de diagnostics de performance énergétique (DPE) et, d'autre part, de la rénovation, notamment aidée, y compris la mesure de ses effets en gain de consommation d'énergie et de réduction d'émission de GES.

La capitalisation des travaux de l'ONRE par les opérateurs et les administrations permettra, dès 2023, de produire des indicateurs conventionnels de suivi plus réguliers et au fil de l'eau, et ainsi d'assurer un pilotage plus dynamique des moyens à travers les différents dispositifs d'aides et notamment MaPrimeRénov', et de cibler ou dissuader plus efficacement certains gestes.

L'ONRE lancera également en 2023 une enquête sur les travaux de rénovation énergétique dans les logements. Il s'agit de la première enquête nationale menée à grande échelle (200 000 logements) auprès d'un échantillon de particuliers, de propriétaires bailleurs et de syndicats, afin de collecter des informations sur les travaux de rénovation aidée ou non. Les résultats de cette enquête sont attendus pour 2024 et permettront d'affiner et préciser la méthode de production d'indicateurs conventionnels d'économie d'énergie et de GES.

En complément de ces éléments, les recommandations de la Cour des comptes appellent de ma part les précisions suivantes.

Recommandation n° 1 visant à clarifier les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique en simplifiant la description des gestes de rénovation concernés et en précisant les règles de cumul.

Je partage le constat que des complexités peuvent subsister dans les règles de cumul des dispositifs et considère que les efforts de simplification conduits ces dernières années doivent être approfondis pour garantir un parcours usager plus clair et un service d'information et conseil plus efficace.

Le Gouvernement a déjà mené un important effort de simplification des aides à la rénovation

énergétique, pour notamment faire converger les critères d'éligibilité des dispositifs, en particulier les caractéristiques techniques des travaux financés. Le rapprochement entre MaPrimeRénov' et les aides de l'Anah s'est traduit depuis 2021 par un point d'entrée unique et des convergences de paramètres : Habiter Mieux Copropriétés est devenu MaPrimeRénov' Copropriétés, Habiter Mieux Sérénité est devenu MaPrimeRénov' Sérénité.

Des efforts doivent encore être réalisés afin de poursuivre la simplification du cumul des aides entre elles, et consolider la cohérence du système dans son ensemble autour des aides à l'investissement axées vers les travaux les plus efficaces et privilégiant les ménages les plus modestes (MaPrimeRénov', primes CEE), des subventions complémentaires de la part des collectivités ou d'autres acteurs, et des prêts aidés pour faciliter le financement du reste à charge (éco-prêt à taux zéro, prêt avance rénovation). D'ores et déjà, des travaux sont en cours ou ont été accomplis : à titre d'exemple, un parcours simplifié va être déployé pour coupler le bénéfice de MaPrimeRénov' et de l'éco-prêt à taux zéro, avec un lancement prévu pour fin 2022. Il permettra à un bénéficiaire de la prime de réaliser des démarches simplifiées pour demander son éco-prêt.

Ces efforts de simplification s'inscrivent en outre dans un contexte de vigilance particulière qui perdure. Les règles très précises concernant le cumul des différentes aides ont été définies dès 2020 afin d'éviter les risques de surfinancement ou de fraude, qui font l'objet d'une attention sans cesse renouvelée de notre part.

Les travaux de mon gouvernement se poursuivront en ce sens dès cette fin d'année pour aboutir en 2024 à un système encore plus simple, plus lisible et qui incite davantage à la réalisation de rénovations énergétiques performantes et globales.

Recommandation n° 2 visant à renforcer le pilotage national de la rénovation énergétique des bâtiments.

La coordination gouvernementale pour le plan de rénovation énergétique des bâtiments, créée en 2019, a été institutionnalisée en 2022 par un double rattachement à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) d'une part, et à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) d'autre part. Ses effectifs ont été renforcés.

La coordination a notamment la charge, pour le compte des deux directions générales (tutelles de l'Anah), de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la mise en place de France Rénov'. Elle renforce ainsi le suivi de l'opérateur unique désigné pour le déploiement du service public.

Cette équipe coordinatrice vise plus généralement à assurer la coordination des actions menées par les services et opérateurs des ministères concernés, notamment par la mise en place d'un suivi renforcé de la politique publique et du déploiement des outils nécessaires à sa mise en œuvre. Parallèlement, elle contribue à l'animation et à l'information des réseaux d'acteurs de la rénovation énergétique (services déconcentrés, collectivités territoriales, associations, professionnels du bâtiment et du logement notamment).

En outre, et en complément de l'action des administrations centrales, la coordination a pour objectif d'engager des actions d'amélioration de la politique de rénovation des bâtiments, en particulier sur la simplification du parcours des ménages. Cette équipe a permis la réalisation collective d'actions concrètes, notamment la mise en place d'indicateurs territorialisés pour le suivi de cette politique publique prioritaire, la définition des modalités de déploiement de Mon Accompagnateur Rénov', ou la mise en place de groupes de travail techniques essentiels, comme celui sur le partage d'informations entre administrations, organismes de qualification *Reconnu garant de l'environnement* (RGE) et ADEME pour renforcer la lutte contre la fraude.

Recommandation n° 3 visant à établir une estimation détaillée et étayée des engagements financiers nationaux et locaux des dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments au regard des bénéfices attendus.

D'importants efforts sont d'ores et déjà engagés dans le sens d'un suivi rigoureux des dispositifs d'aides financières à la rénovation énergétique, qu'il s'agisse en particulier des aides de l'Anah ou des primes CEE. Des travaux restent à accomplir pour améliorer la lisibilité de l'articulation des aides nationales entre elles ainsi qu'avec les aides complémentaires des collectivités.

L'articulation des enjeux financiers avec les enjeux énergétiques et climatiques représente également une priorité du Gouvernement. Le plan France Relance a en effet permis l'atteinte des objectifs quantitatifs de la SNBC, avec près de 700 000 rénovations par an pour le seul dispositif MaPrimeRénov'. Le Gouvernement est aujourd'hui pleinement mobilisé pour concentrer l'effort financier sur les objectifs qualitatifs en réorientant progressivement les dispositifs d'aides vers les rénovations les plus performantes et les passoires thermiques.

L'objectif annuel moyen d'économie d'énergie du secteur résidentiel prescrit par la SNBC pour la période 2015 - 2030 s'élève à 7,1 TWh/an. D'après les premières estimations, et en supposant que les économies d'énergie réelle sont inférieures de 30 % aux économies d'énergie conventionnelle, ces économies d'énergie réelle finale associées aux aides MaPrimeRénov' et MaPrimeRénov' Sérénité attribuées en 2021 atteindraient 3,2 TWh/an. Ce chiffre ne prend en compte ni les effets complémentaires des autres dispositifs d'aide, ni les rénovations non aidées.

Le coût des primes MaPrimeRénov' et CEE attribuées en 2021 est évalué à 58 € par MWh économisé (en énergie finale), et de 49 € par MWh économisé pour MaPrimeRénov' Sérénité (CEE et abondement des collectivités compris).

Ces premiers chiffrages soulignent le rôle des aides budgétaires pour l'atteinte de nos objectifs de réduction d'énergie. Ils ont donc vocation à être consolidés, complétés par des évaluations des réductions d'émissions de GES et actualisés régulièrement. Des réflexions sont engagées pour poursuivre la documentation de la trajectoire de la programmation financière pluriannuelle en termes d'atteinte des objectifs de la SNBC.

Recommandation n° 4 visant à assurer la disponibilité, l'interopérabilité et la fiabilité des données permettant de mesurer l'efficacité des dispositifs de rénovation énergétique.

La mesure de la politique publique passe en effet par des données aussi fiables, complètes et fréquentes que possible. En la matière, la rénovation énergétique des bâtiments bénéficie des efforts structurels déployés pour la politique du logement, tout en nécessitant des travaux spécifiques complémentaires.

En particulier, la base de données nationale des bâtiments (BDNB), mise en place par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et lancée en 2019, réunit l'ensemble des informations publiques disponibles sur les bâtiments, incluant en particulier l'adresse et les références du dernier diagnostic de performance énergétique (DPE). Concernant la rénovation du parc tertiaire, le dispositif Eco Energie Tertiaire s'appuie sur la plateforme OPERAT développée par l'ADEME, qui a vocation à constituer également un outil d'accompagnement des acteurs dans la transition énergétique.

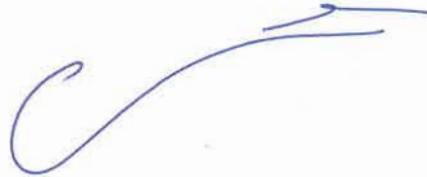
Je partage de ce point de vue l'objectif général d'une montée en qualité des données sur la rénovation énergétique. La réforme du diagnostic de performance énergétique, qui est intervenue en 2021, offre des perspectives prometteuses pour disposer d'un outil fiable, peu coûteux, universel, et retraçant aussi bien l'impact carbone des logements que leur consommation énergétique. L'intégration de cette donnée dans la mesure de l'efficacité des aides sera engagée dès 2023. Sa prise en compte dans le calcul des aides est aussi une piste envisagée par le Gouvernement pour mieux cibler les logements les plus énergivores et encourager les rénovations plus ambitieuses.

Différents travaux, déjà mentionnés plus haut, ont été engagés par l'ONRE. Tout en maintenant la

priorité donnée à la caractérisation du parc de logement et à l'évaluation des dispositifs d'aide, l'observatoire conduit des travaux sur les coûts des travaux de rénovation énergétique des logements qui guideront la révision éventuelle des barèmes.

Enfin, un levier important de l'amélioration continue de l'efficacité des politiques publiques réside dans la possibilité, lors de la création de toute base de données, de son usage statistique en tant qu'outil de pilotage, notamment territorialisé, dans le strict respect des principes garantis par la CNIL. A titre d'exemple, un outil est en cours de développement par les services déconcentrés de l'Etat en lien avec le Commissariat général au développement durable (CGDD) pour proposer des indicateurs de suivi à l'échelle intercommunale de la rénovation énergétique (DPE, aides et gains associés), de la précarité énergétique et de la démographie des logements et des entreprises, et les mettre à disposition des collectivités et des préfetures. Les démarches de ce type orientent des évolutions réglementaires en cours sur MaPrimeRénov' pour élargir les possibilités d'exploitation des données générées. Elles alimentent en retour les réflexions sur les modalités d'évolution des aides. Elles inspirent plus généralement les travaux sur la rénovation énergétique pour faire de cette dernière une politique publique éclairée par la donnée.

Je tiens à remercier la Cour des comptes pour l'ensemble de ses recommandations et m'attacherai à les faire valoir selon les lignes développées ci-dessus.



Elisabeth BORNE