



Note d'analyse et de contribution pour la réforme du Crédit d'Impôt Transition Énergétique (CITE)

Version du 23 août 2019 à destination de l'administration (DGEC / DHUP).

Propos liminaires : le CLER Réseau pour la Transition énergétique regrette les modalités de consultation. Annoncée depuis plus de 2 ans, cette réforme importante mérite mieux qu'une consultation annoncée le 23 juillet pour une remise de contributions écrites le 23 août. Dans ces circonstances, cette note reste incomplète et un travail plus approfondi, en plusieurs étapes, serait nécessaire pour aboutir de manière satisfaisante.

1. Contexte général : du constat d'échec au sursaut ?

La rénovation énergétique performante (c'est-à-dire au niveau basse consommation) de l'ensemble du parc de bâtiments existants, et en particulier des logements « passoires énergétiques » est unanimement reconnue comme un chantier incontournable et prioritaire pour répondre à plusieurs enjeux fondamentaux tels que la lutte contre le dérèglement climatique et la transition énergétique, la lutte contre la précarité énergétique et la justice sociale, l'amélioration du confort des habitants et de la valeur patrimoniale des bâtiments, la stratégie industrielle française et la création de dizaines de milliers d'emplois.

Et pourtant, malgré les grandes lois, les stratégies, les feuilles de routes, les multiples plans annoncés et adoptés depuis plus de 10 ans, les résultats obtenus sont très insuffisants, tant en termes de volume de travaux que de qualité et de performances atteintes.

Le bon moment pour changer de braquet

Cette situation est d'autant moins tenable que les événements actuels commencent à montrer les conséquences d'un échec :

- **L'urgence climatique** est de plus en plus en pressante, la multiplication des catastrophes climatiques et environnementales devient palpable pour les populations qui commencent à réagir, parfois avec angoisse et radicalité face à la perspective d'un effondrement ;
- La « crise » des gilets jaunes a révélé la réalité et **l'impasse du creusement des inégalités sociales**, en particulier quand elles touchent des besoins fondamentaux comme les services énergétiques (chauffage, mobilité, ...). Qu'on le veuille ou non, la tendance à l'augmentation des prix de l'énergie va se poursuivre et sans doute même s'accroître. Les conséquences sur la **précarité énergétique** et sociale ne pourront dès lors être maîtrisées qu'en réduisant massivement les besoins ;
- La multiplication des contre-références - voire des abus - liés à un défaut d'exigence, de contrôle et d'accompagnement des projets génère de la **défiance dans l'opinion vis-à-vis de la rénovation énergétique**, alors même que nous avons besoin du soutien et de l'engagement de l'ensemble de la population, et qu'il existe fort heureusement de nombreux projets réussis.

Ce constat difficile appelle un sursaut d'ampleur de la politique de rénovation énergétique, en tirant les leçons du passé et en s'appuyant sur les bonnes idées et les expériences réussies localement ou à l'étranger.

Le CLER Réseau pour la Transition Énergétique appelle à ce que la réforme du CITE engagée et sa transformation progressive en prime en soit la première pierre.

Des aides à la rénovation énergétique : pourquoi faire ?

La réforme du CITE ne trouvera de sens et ne pourra aboutir à un succès que si elle s'inscrit dans **une politique globale, cohérente, structurée et articulée de la rénovation énergétique**, au sein de laquelle les aides financières jouent un rôle précis et complémentaire avec un ensemble d'autres mesures.

Ainsi, le CLER Réseau pour la transition énergétique plaide pour une politique de rénovation énergétique globale constituée par l'ensemble des éléments suivants :

- **Une trajectoire claire et assumée politiquement jusqu'au bout.** Les écarts actuels entre les objectifs, qui sont les bons, et les moyens, qui sont très insuffisants, nuisent gravement à la lisibilité réelle des intentions de l'État et à la confiance nécessaire pour l'engagement de l'ensemble des acteurs ;
- **Une réglementation forte pour garantir un droit effectif pour tous à un logement à la facture énergétique abordable** et inscrire la trajectoire dans un « corridor » réglementaire qui s'impose à tous et conduit progressivement à la généralisation des bâtiments basse consommation (obligations de travaux, interdiction mise en location ou de mise sur le marché de logements les plus énergivores, encadrement des pratiques professionnelles pour garantir qualité et performance des travaux, ...) ;
- **Des outils de financement** qui permettent de rendre possible et facile l'ensemble des décisions d'investissement à prendre par les différents acteurs (ménages, entreprises,

banques, ...). On sait que la rénovation énergétique est rentable en coût global pour la société. Mais quand on se place à l'échelle de décisions individuelles, les signaux sont encore trop souvent contradictoires. La solution peut passer par plusieurs outils comme une grande agence de financement, le tiers-financement des travaux, une révision profonde de l'éco-PTZ pour lever les freins qui empêchent aujourd'hui son déploiement (attachement à la pierre, facilitation de la distribution pour les banques, garanties, etc.) ;

- **Des aides recentrées pour les ménages ou propriétaires bailleurs a priori non solvables** ou pour lesquels des outils de financement par emprunt ne seraient pas suffisants pour rendre possible les investissements nécessaires ;
- **Des outils de déploiement opérationnels au plus près des territoires**, en particulier des moyens d'ingénierie locale pour mobiliser l'ensemble des parties prenantes, accompagner les ménages dans leurs projets, former l'ensemble des professionnels et aider la structuration des filières, piloter, suivre et contrôler les réalisations, etc. Ces outils, dont les premières bases existent déjà pour partie (Espaces Info-Énergie, Plates-forme territoriales, services déconcentrés de l'État, de ses agences ou des collectivités, opérateurs ANAH, bureaux d'études, etc.), ont besoin de financements – dont certains sur fonds publics – et d'un encadrement et d'une régulation adaptée. C'est le sens du Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat, prévu par la Loi depuis 2013, qui doit être mis en œuvre de toute urgence.

En analysant la réforme proposée au regard d'un tel cadre, dont la plupart des éléments font aujourd'hui défaut, le principal point à noter est que les aides ne jouent pas le même rôle. Faute de réglementation, de système de financement et d'outils opérationnels d'accompagnement suffisants et cohérents dans le système actuel, ce dernier repose sur une logique essentiellement incitative dans laquelle les aides financières sont à la fois le levier déterminant pour déclencher ou non les projets et le signal qui orientent les choix techniques.

Il est donc nécessaire d'analyser le projet de réforme avec ce double regard. Ainsi, des éléments qui auraient pu être positifs dans le cadre présenté ci-dessus, par exemple l'exclusion des 2 derniers déciles de revenu des ménages éligibles, peuvent au contraire avoir un effet contre-productif dans la logique incitative actuelle.

2. Analyse et propositions d'ajustements de la réforme

A. Pas de baisse de l'enveloppe globale ! On ne peut pas réduire la voilure et le gouvernement s'est au contraire engagé à développer et élargir les aides incitatives à la rénovation énergétique

Le premier risque qui transparaît de ce projet de réforme est celui d'une baisse des moyens globaux attribués à la rénovation énergétique alors même que l'on est encore très loin des objectifs de résultats et de la trajectoire nécessaire.

Le projet ne précise pas combien de « rénovation » sont attendues ni combien d'économie d'énergie elles vont générer mais on peut imaginer que l'on sera encore assez loin des 500 000 rénovations au niveau basse consommation nécessaires chaque année. Même si les subventions sur le budget de l'État n'ont sans doute pas vocation à aider la totalité des projets (c'est d'ailleurs

l'impasse principale de la seule logique incitative), le panorama des financements climat 2018 réalisé par le think-tank I4CE estime qu'il manque environ 10 Milliards d'euros par an d'investissement dans la rénovation énergétique.

Or **le projet de réforme fait craindre une baisse de l'enveloppe globale**. En effet, les déciles 9 et 10 représentent aujourd'hui près de 50 % des projets aidés par le CITE. La réforme est présentée comme étant plus juste mais les niveaux d'aides proposés pour les ménages modestes ne semblent pas compenser cette suppression et resteront généralement insuffisants.

Au contraire, à l'occasion du débat parlementaire sur le projet de Loi énergie-climat, les ministres se sont engagés à développer les aides incitatives et à les ouvrir aux propriétaires bailleurs qui en auraient besoin afin d'offrir une solution aux ménages locataires de « passoires énergétiques ». **Cet engagement est absent du projet de réforme présenté.**

Le CLER appelle donc l'État à préciser les objectifs en termes de cibles touchées par le dispositif et à dimensionner l'enveloppe globale des aides à la hauteur des objectifs. **En tout état de cause, une baisse de l'enveloppe budgétaire pour le soutien à la rénovation énergétique serait inacceptable.**

Au contraire, le CLER demande :

- **D'augmenter les montants d'aides pour les ménages modestes** afin de tendre vers un reste à charge 0 pour des travaux ambitieux ;
- à défaut de cadre réglementaire suffisant et le choix étant fait de maintenir une logique uniquement incitative pour tout le monde, de **garder une aide pour les travaux très performants (rénovation globale au niveau BBC) ouverte aux ménages aisés ;**
- conformément aux engagements gouvernementaux, de **créer une aide à destination des propriétaires bailleurs modestes.**

B. Des moyens pour l'accompagnement

Comme indiqué précédemment et à de nombreuses reprises, quelque soient leurs montants, les aides aux travaux ne suffisent pas à créer les conditions pour des projets réussis sur le terrain. Il faut pour cela **prévoir les moyens budgétaires pour financer l'ingénierie territoriale de mobilisation et d'accompagnement**. Ce point n'est pas abordé dans le projet présenté et le contexte par ailleurs n'est pas rassurant.

C'est d'autant plus important que l'existence de plusieurs dispositifs, leurs complexités et leur manque d'articulation rend la lisibilité, la compréhension et l'usage impossible pour les non-spécialistes. A ce titre, la réforme proposée maintient une complexité importante, avec une nouvelle instabilité qui nécessitera toujours des intermédiaires spécialisés pour permettre aux ménages d'y accéder et les accompagner dans leurs projets. Le CLER souligne aussi les besoins différents selon les situations techniques et surtout socio-économiques des ménages. Les ménages en grande précarité ont un besoin accru d'accompagnement. Cela nécessite des moyens adéquats qui ne seront sans doute jamais couverts par le marché et l'initiative privée.

Par ailleurs, il est indispensable d'éclairer et de simplifier les règles de cumul et d'écrêtement avec les autres dispositifs (CITE/prime, aides ANAH, CEE dont primes « coup de pouce », Eco-PTZ, aides locales, etc.), et de prévoir des modalités d'applications simples à l'usage pour les ménages et les professionnels.

Le CLER Réseau pour la transition énergétique :

- **dénonce la coupe budgétaire pour les missions Espace-info-énergie et Plateforme Territoriale de la Rénovation énergétique** annoncée pour 2020 ;
- s'inquiète du retard et des modalités à venir du programme CEE « SARE » présenté comme une solution de financement du SPPEH ;
- **demande de financer l'ingénierie territoriale d'accompagnement** des projets et filières de rénovation, idéalement par **la création d'une ressource budgétaire affectée à la transition énergétique pour les collectivités locales** ;
- **appelle à davantage de clarté et de simplicité** sur l'ensemble du/des dispositifs, notamment sur les modalités de cumul et d'écèlement en cas d'aides multiples.
- Suggère de conditionner les aides aux travaux au minimum à un contact avec un conseil indépendant, par exemple via le réseau « FAIRE avec ».

C. Ne plus gaspiller d'argent public pour financer de « mauvais » travaux : inciter à la basse consommation et à la qualité

La présentation du projet de réforme expose l'objectif d'une aide plus performante à travers le passage à des montants forfaitaires et aux modifications de périmètre et de barème.

Il s'agit d'un point clé : **on ne doit plus gaspiller d'argent public pour financer des travaux qui ne conduiront pas, voire empêcheront dans le pire des cas, l'atteinte du niveau basse consommation.** Or, la très grande majorité des aides actuelles, et c'est encore le cas dans la réforme proposée même si on note quelques améliorations, financent des « gestes » isolés insuffisants, voire incompatibles avec l'atteinte de niveaux de performance élevés à court et long termes.

Le CLER Réseau pour la transition énergétique :

- **Salue et soutient fortement la création d'une aide pour les projets de rénovation globale au niveau basse consommation, en appelant à l'améliorer pour la rendre plus efficace et plus incitative :**
 - o Augmentation du plafond pour l'aide à la rénovation globale avec une progressivité selon les revenus, jusqu'à 40 000 € pour les ménages modestes et 60 000 € pour les ménages très modestes (pour tendre vers un reste à charge 0) ;
 - o Élargissement de l'éligibilité aux ménages aisés pour les inciter à s'engager dans des travaux très performants ; ainsi qu'aux logements actuellement en étiquette E voire D ;
 - o Augmentation des montants de forfait pour permettre l'atteinte du plafond d'aide pour des maisons de 90 m² (le barème actuel ne permet l'atteinte du plafond de 20 000 € que pour les maisons de 200 m² ou plus, ce qui n'est pas assez incitatif et pose la question de l'équité sociale), par exemple en moyenne à hauteur de 200 € / m² pour les maisons individuelles et 100 €/m² pour les logements collectifs (à moduler selon les revenus) ;
 - o Exigence d'un audit ou d'une maîtrise d'œuvre en conception pour assurer la pertinence du projet, le DPE n'étant pas aujourd'hui assez fiable pour s'assurer que les travaux retenus permettront bien l'atteinte du niveau basse consommation ;
 - Utilisation du niveau BBC rénovation plutôt que des étiquettes énergie, avec une justification par calcul THCEx ;
 - Par ailleurs, les audits subventionnés doivent imposer l'étude d'un scénario au niveau BBC rénovation (et l'aide pouvant être doublée pour la réalisation d'un test d'étanchéité à l'air) ;

- Augmentation des efforts de formation des professionnels et d'accompagnement de l'ensemble des acteurs (industriels, distributeurs, ingénierie de projet, instructeurs, etc.) pour faciliter son déploiement ;
- Vérification que l'aide à la rénovation globale est plus intéressante que la somme des aides par geste (y compris CEE et autres) pour les projets globaux, ce qui n'est pas nécessairement le cas avec le barème proposé. A ce titre, il faut ouvrir la possibilité de cumuler l'aide à la rénovation globale avec les CEE dans un cadre à expliciter ;

Les propositions suivantes constituent des suggestions de repli pour améliorer les barèmes proposés par gestes auxquels le CLER reste globalement opposé (puisqu'il maintient une incitation trop attractive vers des travaux inefficaces). Ainsi, le CLER :

- Voit positivement le passage à un système de forfait plutôt qu'une aide proportionnelle au coût des travaux, même si une vigilance forte doit être portée pour ne pas inciter aux travaux les moins chers au détriment de la qualité à travers un barème bien calibré (montants, critères d'éligibilité, exigences de performance suffisants à un niveau minimum « BBC-compatible » à démontrer) ;
- Suggère que les aides soient calibrées en fonction de la performance atteinte en termes d'économies d'énergie afin d'améliorer leur lisibilité et leur efficacité ;
- Soutient l'effort de simplification et d'incitation aux dispositifs plus efficaces (exemples : distinction entre les différentes PAC, systèmes de chauffage au bois, etc.) ;
- Suggère d'ajouter un double plafond à 30 000 par logement sur 10 ans glissants pour les travaux par geste ; ce montant semble suffisant et maintient l'attractivité de l'aide à la rénovation globale. A défaut, il serait par exemple possible de bénéficier de 40 000 € d'aides en 6 ans alors que cette somme importante serait plus pertinente si elle était mobilisée pour une rénovation complète et performante en une fois plutôt qu'en additionnant des gestes successifs sur 6 ans (qui coûteront globalement plus chers et poseront des problèmes de cohérence technique) ;
- Demande un rééquilibrage entre les aides pour l'amélioration de l'enveloppe et celles pour les systèmes de chauffage et équipements ;
 - suggère de distinguer les aides entre les parois opaques et vitrées et d'ajouter les postes et volets, ainsi qu'une modulation selon la qualité des matériaux utilisés avec une bonification pour le recours aux matériaux biosourcés ;
 - s'oppose à la disparition de l'aide à l'isolation des combles perdus dans le contexte d'offres « à 1€ » qui posent beaucoup de problèmes ; (à l'inverse, l'isolation des combles par plafond – qui continuerait à être aidée selon la proposition transmise – est très rare) ;
 - L'étanchéité à l'air n'est toujours pas aidée dans la rénovation énergétique alors que c'est pourtant un élément clef du confort thermique et de besoins de chaleur ;
- Demande que la ventilation soit mieux intégrée pour éviter les pathologies associées :
 - Ventilation hygroréglable et ventilation naturelle assistée en logements collectifs doivent être aidées, ainsi que les VMC thermodynamiques ;
 - Nécessité d'imposer des critères techniques pour le matériel et la pose des ventilation double-flux pour éviter les difficultés que peut poser cette technologie ;
 - Étudier l'hypothèse de conditionner toute aide à l'existence ou le projet d'une ventilation adaptée et qui fonctionne ;
- Suggère de clarifier et d'homogénéiser le périmètre des dépenses éligibles (fourniture et main d'œuvre) ;
- Suggère que le critère d'éligibilité pour les PAC soit plus précis, constatant que l'utilisation actuelle du COP théorique peut aboutir à des aberrations selon les circonstances techniques différentes (climat, performance de l'enveloppe, etc.) ;

- Soutient la fin des aides pour les chaudières gaz pour les ménages non modestes en attendant une vraie montée en puissance de la stratégie et des engagements vers un système gazier 100% renouvelable ;
- S'interroge sur l'oubli du solaire thermique ;
- Demande l'instauration d'une véritable responsabilité et d'outils de contrôle techniques et financiers (enjeu de l'écrêtement des aides en cas de cumul par exemple) sur les projets.

D. Des aides plus accessibles pour tout le monde et progressives selon les revenus

Cette proposition de réforme tente d'améliorer le dispositif pour les ménages les plus modestes, par exemple avec la transformation en prime plutôt que de verser un crédit d'impôt plus d'un an après les travaux. L'intention est bonne mais les propositions ne régleront pas l'ensemble des difficultés pratiques pour faciliter les projets de rénovation des ménages modestes et moyens et certains points doivent être revus ou complétés.

Ainsi, le CLER Réseau pour la Transition Énergétique :

- **Soutient l'intention de lever les freins et améliorer l'accessibilité des aides pour les ménages modestes et appelle à l'amplifier ;**
- **Suggère d'introduire davantage de progressivité en lissant les effets de seuil entre les différentes tranches de revenus**, par exemple avec des montants d'aide directement proportionnels aux ressources des ménages et aux performances atteintes ;
 - o En particulier la rupture brutale au niveau du plafond ANAH qui peut conduire à diviser les aides totales (avec celles qui se cumulent en étant adossées sur ce même critères : CEE précarité et primes « coup de pouce », aides locales, etc.) par 3 à 1€ près de revenu, doit être adoucie ;
 - o La notion de décile doit être transformée en niveaux de revenus pour que ce soit plus stable et lisible ;
- **Appelle à poursuivre la réflexion sur l'enjeu du préfinancement des travaux et de la trésorerie pour les ménages modestes** (plusieurs projets rentables et financés ne se font pas pour des raisons d'impossibilité d'avance des travaux) et sur le moment de déclenchement et de versement des aides :
 - o Réforme de l'éco-PTZ pour assurer son véritable déploiement y compris pour les ménages modestes (dont attachement des prêts à la pierre, avec un plafond important et sans déduction des aides pour son calcul) ;
 - o Acceptation du devis pour les propriétaires individuels et vote du programme de travaux en AG pour les copropriétés ;
- Soulève l'injustice du plafond de déclaration différent pour les personnes seules (8 000€) et les couples (16 000€) alors que le coût des travaux ne change pas selon la composition du ménage ; ce point n'est pas abordé dans la réforme présentée et doit être précisé ;
- **Alerte sur les moyens de l'ANAH aujourd'hui insuffisants** sur de nombreux territoires pour assurer la bonne gestion de ce dispositif supplémentaire et la transparence des informations pour l'ensemble des acteurs ; il serait également souhaitable que la culture de performance énergétique et de qualité des travaux soit renforcée et généralisée au sein des équipes d'instruction et d'accompagnement des projets pour garantir l'atteinte des objectifs à long terme ;
- Demande de **créer une aide à destination des propriétaires bailleurs modestes** conformément aux engagements gouvernementaux ;

- Demande de veiller aux conditions d'accès et notamment à la possibilité d'offrir un parcours pas toujours 100% digitalisé qui exclurait de fait certains publics parmi les cibles prioritaires.

Le CLER - Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables) est une association française, agréée pour la protection de l'environnement, créée en 1984. Elle a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie et plus largement, la transition énergétique.

En 2018, le CLER fédère un réseau de plus de 300 structures professionnelles réparties sur l'ensemble du territoire français. Les acteurs du CLER mènent localement des projets concrets. Au sein de leur association, de leur collectivité ou de leur entreprise, ils mettent en œuvre la transition énergétique sur le terrain, à l'aide de pratiques locales vertueuses et reproductibles. Par la diversité de leurs activités, de leur nature et de leurs champs d'action, ils contribuent à construire une vision transversale et cohérente de l'énergie.

Le CLER fédère de nombreuses structure locales et nationales impliquées dans la rénovation énergétique (EIE-PTRE, opérateurs ANAH, bureaux d'études, collectivités) et anime l'initiative Rénovons ! ainsi que la Coalition France pour l'Efficacité Énergétique.

Cette note est issue de plusieurs contributions et analyses transmises par les adhérents et partenaires du CLER.



Mundo M - 47 avenue Pasteur - 93100 Montreuil
Tél : 01 55 86 80 00
Mail : info@cler.org