

Chapitre 10

# **Quelle politique de transition énergétique dans les bâtiments résidentiels ?**

Bernard Coloos et le groupe logement de Terra Nova

## Résumé

Malgré un volume croissant de travaux réalisés sur le parc, le rythme actuel des efforts reste largement insuffisant pour atteindre les objectifs globaux de réduction des émissions des gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2050. Aussi légitimes qu'ils soient au regard des enjeux climatiques, force est de reconnaître que ces objectifs apparaissent très ambitieux au regard des réalisations effectives et que, de plus, les moyens mis en œuvre sont loin d'avoir l'efficacité souhaitée.

La politique dite d'économie d'énergie dans le bâti existant repose sur des prémisses largement erronées. S'agissant du montant des économies réelles associées à tels ou tels travaux, le décalage est considérable entre la réalité et les dires d'experts.

De plus, même sans effet rebond, le prix de l'énergie qui a prévalu ces dernières années n'assurait que pour un nombre restreint de travaux des temps de retour sur investissement acceptables. Mais le marché de l'énergie étant soumis à des chocs à répétition depuis 2022, avec des poussées inflationnistes, le calcul du coût final des économies d'énergie subit des variations. Le coût collectif de la dépendance aux hydrocarbures se chiffre en milliards d'euros et [un nouveau choc pétrolier aura des effets de plusieurs années sur l'ensemble de l'économie française](#), changeant tous les calculs de rentabilité des investissements de décarbonation.

Enfin, la préférence à donner aux rénovations globales – aujourd'hui admise de tous ou presque – conduit à des volumes de travaux conséquents qui viennent renchérir massivement le coût des opérations, dont la réalisation se heurte à la capacité financière des ménages.

Ces difficultés, en général et en cas de rénovation globale en particulier, se trouvent accentuées dans le cas des immeubles en copropriété qui représentent environ un tiers des résidences principales, soit plus de 10 millions de logements. Nous proposons deux options de réforme, toutes d'eux soumises à trois conditions préalables :

### **Un diagnostic de performance énergétique (DPE) fiable**

Malgré des changements, le DPE ne permet pas d'évaluer de façon incontestable la performance énergétique et l'efficacité des travaux visant à l'améliorer. Jusqu'ici aucun pays

n'a trouvé de solution à cet épineux problème. Les recherches en ce sens doivent être poursuivies.

### **Organiser la montée en gamme des compétences des acteurs professionnels**

Il est en outre indispensable que soient mis en place un plan national de recherche et des financements spécifiques pour des projets développant des méthodologies et des solutions industrielles innovantes et durables destinées aux marchés de la rénovation énergétique.

### **Des aides adaptées**

Pour les ménages modestes, des subventions sont nécessaires pour inciter aux travaux. Les aides doivent être fortement modulées en fonction de la performance thermique des logements. L'efficacité plaide pour limiter les aides aux logements de faible qualité thermique (catégories E, F G). Le montant des aides consacrées à ce type d'intervention serait fixé en fonction du produit de la taxe carbone non consommée par les opérations de soutien à l'éradication de l'utilisation des énergies fossiles pour le chauffage. Le secteur locatif privé, dont beaucoup d'occupants sont modestes, ne doit pas être oublié.

### ***Option 1 : priorité à l'énergie décarbonée***

L'objectif premier doit être de réduire nos émissions de GES. Pour ce faire, il faut promouvoir la sobriété énergétique et l'utilisation d'énergies décarbonées dans l'ensemble du parc et viser la suppression de toutes les utilisations d'énergie fossile.

Pour atteindre un tel objectif, les moyens à mettre en œuvre sont les suivants :

- Garantir la production d'énergie décarbonée pour assurer l'accès de tous à ce type d'énergie ;
- taxer progressivement mais lourdement l'utilisation des énergies fossiles pour le chauffage, en instaurant une taxe carbone (comme le prévoit la mise en place de l'ETS2) et s'interroger sur l'efficacité des certificats d'économie d'énergie, qui ne tiennent pas compte du contenu en carbone des énergies et donnent lieu à des abus.
- subventionner en individuel les travaux d'installation d'un appareil de chauffage « bas carbone », notamment PAC, en substitution d'installation de chauffage utilisant des énergies fossiles et/ou un programme adapté en collectif.

### ***Option 2***

Dans l'hypothèse où l'échec passé de la taxe carbone conduirait le parlement à la rejeter, cette option s'organise autour de quatre axes complémentaires :

- la mise en œuvre des recommandations de la Cour des Comptes relatives aux certificats d'économie d'énergie (CEE) et de l'Inspection Générale des Finances (au nombre de 15) dans le rapport cité. L'ensemble offre un cadre de réforme axé autour de la gestion et de l'évaluation de ce dispositif ;
- la stabilisation de Maprimerenov ;
- la transposition rapide de la deuxième version de l'Emission Trading Scheme européen (ETS2) en France, avec une réflexion approfondie sur son articulation avec la Contribution Climat Energie (CCE) ;
- la simplification des conditions d'octroi et d'utilisation des aides.

Quelle que soit l'option retenue, la mise en place d'un outil d'évaluation est la condition préalable indispensable à toute réforme efficace.

## 1 - Les objectifs

Dans le domaine de l'habitat, la transition énergétique désigne un double mouvement, d'une part de substitution progressive des énergies renouvelables aux énergies fossiles, d'autre part d'économie d'énergie par la sobriété et l'amélioration rapide de l'efficacité énergétique des locaux.

S'agissant du premier aspect, la priorité est donnée au chauffage électrique dont la production est d'ores et déjà décarbonée à 95%. En cas de remplacement d'installation existante au fioul ou de convecteur ancien comme pour les nouvelles constructions, la priorité est aux pompes à chaleur (PAC), trois fois plus efficaces qu'un convecteur électrique. Pour autant, on constate que l'approche confond souvent l'appareil de chauffage et l'énergie qui l'alimente : il serait opportun de se pencher sur la décarbonation du vecteur énergétique et pas seulement sur un choix d'équipement.

S'agissant du second aspect, le principal objectif de la Règlementation environnementale<sup>1</sup> dans le secteur du bâtiment (RE) est de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Pour les logements neufs, l'impact carbone prend en compte les émissions lors de la phase de construction et celles découlant de son occupation sur l'ensemble du cycle de vie théorique du bâtiment. Sur ce segment de marché, la stratégie d'un renforcement de la réglementation fait l'objet d'un relatif consensus<sup>2</sup>. Certes, des professionnels dénoncent la dérive des coûts de construction qui en découle mais cette position reste sans effet réel sur les choix opérés. Les enjeux du moment portent autant sur l'exigence de construire de façon plus économe en émission de carbone<sup>3</sup>, via notamment l'utilisation de matériaux bio-sourcés ou recyclés, que sur la limitation des volumes à construire afin de tendre vers l'objectif de Zéro artificialisation nette. De ce point de vue, de préférence à la construction neuve, il faut privilégier le recyclage des constructions existantes<sup>4</sup>. On retrouve ici la question des besoins et des moyens de les satisfaire. Les enjeux de la décarbonation pour le secteur sont gigantesques. Un seul exemple suffit à l'illustrer : la production de ciment, ingrédient essentiel

---

<sup>1</sup> Trop souvent assimilée à la réglementation thermique 2020 ou autres.

<sup>2</sup> Dans l'existant, a contrario, tout reste à faire et la mise en œuvre d'un processus par étapes, inspiré de celui mis en œuvre dans le neuf, reste à concevoir et à préciser, en lien avec l'ensemble des intéressés.

<sup>3</sup> Même si, pour beaucoup, le rythme de l'évolution des pratiques est beaucoup trop lent.

<sup>4</sup> Cela est vrai dans le logement comme dans le non résidentiel. Dans les deux cas, les difficultés pratiques s'avèrent immenses.

du béton, qui ne cesse d'augmenter, représente 12,5 % des émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des secteurs industriels français.

Pour les logements existants, la réglementation thermique (arrêté du 1<sup>er</sup> janvier 2018) impose, en cas de remplacement ou d'installation d'éléments d'isolation, d'un équipement de chauffage, de production d'eau chaude, de refroidissement, de ventilation ou d'un équipement d'éclairage<sup>5</sup>, l'obligation d'utiliser des équipements de performance supérieure aux valeurs minimales mentionnées dans l'arrêté. Ces exigences concernent les parois opaques (mur, toiture, plancher), les parois vitrées, le chauffage, la production d'eau chaude sanitaire, le refroidissement, la ventilation, l'éclairage. S'agissant des travaux d'économie d'énergie sur les logements existants, le bénéfice social attendu pour la collectivité est une réduction des consommations d'énergie, le plus souvent fossile, et donc des émissions de gaz à effet de serre. En ce domaine, les ambitions affichées sont grandes. Le scénario de référence avec mesures supplémentaires (AMS) de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) fixe l'objectif annuel de 370 000 rénovations complètes pour la période 2015-2030, puis de 700 000 en moyenne pour la période 2030-2050. Ce constat n'est en rien modifié par la dernière version de la SNBC<sup>6</sup> qui prévoit que les bâtiments doivent réduire leurs émissions de 44 %, grâce au remplacement de 75 % des chaudières au fioul d'ici à 2030 (soit 300 000 foyers concernés par an) et de 20 % à 25 % de celles au gaz, à l'installation d'un million de pompes à chaleur d'ici à 2027 et préconise une hausse des aides pour les rénovations « d'ampleur » afin d'atteindre 400 000 maisons individuelles et 200 000 logements collectifs par an en 2030.

Avec le réchauffement climatique, la concentration sur la seule question du chauffage apparait de plus en plus anachronique car le besoin de lutter contre la chaleur va croître. En effet, les épisodes de fortes chaleurs devraient augmenter en durée et en fréquence lors des décennies à venir. Selon une étude de l'Insee et de Météo France, 14 % de la population vit dans un territoire qui sera exposé en moyenne, dans les trente prochaines années, à plus de vingt journées anormalement chaudes en été, et 80 % dans un territoire qui sera exposé à plus de seize journées anormalement chaudes. Certains territoires subiront jusqu'à 19 nuits anormalement chaudes, contre un maximum de sept entre 1976 et 2005<sup>7</sup>. Une partie du parc

---

<sup>5</sup> Ce point ne concerne que les bâtiments tertiaires.

<sup>6</sup> Voir Audrey Garric, « Climat : les objectifs ambitieux du gouvernement », *le Monde* du 06 novembre 2024.

<sup>7</sup> Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2024*, p. 262 : « Une journée (nuit) anormalement chaude est une journée (nuit) pour laquelle la température maximale (minimale) est supérieure d'au moins 5 °C à la température maximale

s'en trouvera frappée d'obsolescence. Or, la réglementation sur le logement existant, y compris le droit de la copropriété et les politiques mises en œuvre ignorent cette question, ou presque. Plus largement, on peut se demander quelles seront les exigences en 2050 pour qu'un logement soit aux normes énergétiques. L'exemple passé du chauffage au gaz fossile démontre que ces exigences peuvent changer du tout ou tout et que l'avenir du gaz dans le bâtiment passera par le gaz renouvelable. Qui peut dire, en outre, ce que seront en 2050 les exigences en matière de santé, de sécurité et de protection de l'environnement ? À ce jour, la pression est en faveur de la rénovation globale, pour tenter d'atteindre le niveau BBC 80 ou, mieux, 50. Ceci conduit à la stigmatisation des rénovations par étapes, longtemps prônées. Pour autant, ces logements BBC ne devront-ils pas être de nouveau remis à niveau en 2040 ? 2050 ? Devront-ils un jour être à énergie positive ? Dans combien d'années deviendront-ils obsolètes ? Nul n'est en mesure de répondre à ces questions. Il nous faut pourtant agir dès maintenant.

## 2 - L'action publique

Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et atteindre la zéro émission nette de carbone, la Commission européenne encourage les États membres à chercher un « équilibre économique entre la décarbonation de l'approvisionnement en énergie et la réduction de la consommation finale d'énergie ». En pratique, la seule voie possible est de conjuguer :

- un développement des énergies décarbonées, sous toutes les formes (solaire, éolien, géothermie, bois, biométhane etc.), sans se limiter au nucléaire ;
- des actions renforcées sur l'enveloppe des bâtiments pour réduire les consommations d'énergie et les coûts associés.
- et la promotion de [la sobriété énergétique](#)

À cet égard, la Suède se distingue très nettement des autres pays. Elle a en effet déjà atteint une décarbonation quasi-totale des énergies utilisées pour le chauffage par le biais du développement massif des réseaux de chaleur dont la production n'utilise que très peu

---

(minimale) de référence (calculée au niveau local sur la période 1976-2005). À titre d'exemple, ces références respectives sont en moyenne pour juin à août de 23 °C et 16 °C pour Paris, 23 °C et 14 °C pour Nantes, 26 °C et 17 °C pour Toulouse ». Camille Fontès-Rousseau, Rémi Lardellier (Insee), Jean-Michel Soubeyroux (Météo-France), INSEE Première, n°1918, 30 août 2022. L'étude citée compare ces indicateurs pour la période dite « de référence » (1976-2005) avec celle des trois prochaines décennies (2021-2050).

d'énergie fossile (il en va de même de la production d'électricité). Évidemment, le succès de cette politique sera d'autant facilité si elle s'accompagne d'un fort mouvement de renforcement des normes de performance et d'isolation<sup>8</sup>.

En France, la feuille de route à l'horizon 2050 pour le secteur du logement et, plus largement, de l'immobilier est d'« orienter le secteur vers un usage d'énergies 100% décarbonées en 2050 » et d'« inciter à une forte accélération du rythme et de la qualité des rénovations des logements [...] pour améliorer radicalement l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires d'ici à 2050 (permettant une baisse d'environ 40% de la consommation d'énergie du secteur en 2050 par rapport à aujourd'hui) »<sup>9</sup>. Or, bien que l'électricité décarbonée soit aujourd'hui abondante au regard des usages, les ménages et les acteurs économiques n'ont pas suffisamment été incités à changer leur mode de consommation d'énergie au profit des énergies décarbonées en général et de l'électricité en particulier. Il ne faut pourtant pas ignorer que certains logements ne pourront que difficilement se passer du type d'équipement en place, sauf à basculer à une solution moins efficace et plus onéreuse à l'usage (type convecteur à effet joule). Dans ce contexte, trouver une solution pour que les ménages concernés puissent décarboner leurs consommations par l'énergie alimentant leur logement serait pertinent. C'est le cas notamment pour le gaz au moment où le réseau se verdit et que les consommateurs vont contribuer à ce verdissement via les certificats de production de biogaz.

Cela revient dans les faits à privilégier l'option de travaux massifs d'amélioration de la performance énergétique sur le parc pour en réduire les consommations de manière drastique. Cette politique vise également à limiter un alourdissement excessif des dépenses énergétiques dans l'hypothèse, jugée probable par beaucoup, d'une hausse des prix de l'énergie, qui induirait notamment l'extension de la précarité énergétique.

Il convient toutefois, avant d'examiner en détail et d'interpréter les résultats, de dresser l'inventaire des instruments utilisés par l'État pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés à savoir la sensibilisation, l'incitation financière et la contrainte.

---

<sup>8</sup> Rapport du HCC : « Rénover mieux. Leçons d'Europe ». Jean Bosvieux, janvier 2021, [Politiquedulogement.com](https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/strategie-nationale-bas-carbone-snbc)

<sup>9</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

## **2. 1 - La sensibilisation des acteurs**

La sensibilisation constitue une étape préalable à la modification des comportements. Elle a pour but de faire prendre conscience des enjeux et de la nécessité de modifier les comportements, ce qui est loin d'être une chose aisée et implique une évolution des esprits qui ne peut être que progressive. Cette phase est indispensable pour faciliter l'acceptation des changements et préparer l'édiction de nouvelles règles. Toutefois, les appels à une plus grande conscience écologique auprès des acteurs montrent assez vite leurs limites. L'actualité, en France comme ailleurs, nous démontre qu'en la matière les acquis peuvent être remis en cause pour de multiples raisons. Mais l'instabilité géopolitique qui affecte l'approvisionnement en gaz et en pétrole et produit des pointes de prix qui prennent les consommateurs par surprise reste un argument pour limiter notre dépendance aux hydrocarbures. Pour nécessaire qu'elle soit, la sensibilisation ne suffit pas, ce qui explique que l'action publique porte pour l'essentiel sur l'incitation et la contrainte.

## **2. 2 – L'incitation financière**

La baisse de la consommation énergétique des bâtiments suppose de lourds investissements sur le parc. Pour aider les ménages à les financer, l'Etat a mis en place des aides, avec notamment MaPrimeRenov, distribuée par l'ANAH. Sauf à envisager une hausse spectaculaire et durable du prix de l'énergie, atteindre les résultats affichés suppose une dépense budgétaire considérable, une montée en gamme de l'appareil de production et un contrôle strict de la conformité des travaux aidés.

Un choix possible est de combiner, d'une façon ou d'une autre, un renchérissement du coût de l'énergie au nom du principe pollueur-payeur<sup>10</sup> et de redistribuer le produit de la taxation aux ménages (tous ? aux seuls plus modestes ?) sous forme d'aide au financement des travaux, comme le fonds social pour le climat de l'ETS2<sup>11</sup> le prévoit, mais sans que ses modalités aient été précisées en France. Cette combinaison existe. Créé par la loi de

---

<sup>10</sup> L'instauration d'une taxe carbone à taux progressif répondait à cette exigence, sous réserve évidemment que le produit en soit bien affecté en soutien aux opérations de travaux d'économie d'énergie. Chacun connaît l'histoire de la première tentative d'instaurer une telle taxe et le traumatisme que fut le mouvement des gilets jaunes en ce domaine.

<sup>11</sup> Ce nouveau régime démarrera en 2028 et couvrira les émissions de CO2 des énergies fossiles utilisées dans les secteurs du transport routier, du bâtiment, de la construction et de la petite industrie. Ce nouveau marché vise en effet à inciter les ménages et les entreprises à investir dans les rénovations énergétiques, le chauffage décarboné, l'électrification, par un renchérissement des énergies fossiles.

programme du 13 juillet 2005<sup>12</sup>, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) consiste, via un mécanisme de marché, à obliger les fournisseurs d'énergies et les vendeurs de carburants automobiles, les « obligés », sous peine de sanction financière, à soutenir des actions d'économies d'énergie (en achetant des certificats aux entreprises ou aux ménages qui ont réalisé des actions d'économie d'énergie leur permettant d'obtenir ces certificats) afin d'atteindre un objectif global pluriannuel réparti entre eux en fonction de leur volume de vente auprès des particuliers et des entreprises du secteur tertiaire. Les opérations d'efficacité énergétique financées peuvent être réalisées à l'initiative des fournisseurs d'énergie eux-mêmes ou des consommateurs finals et peuvent concerner en théorie tous les secteurs d'activité consommateurs d'énergie. La rénovation énergétique des bâtiments attire les trois quarts des financements. Les certificats d'économie d'énergie valorisent, dans une unité de compte spécifique, non le coût d'une opération, mais l'économie d'énergie finale qu'elle doit permettre.

Ce dispositif de marché, décentralisé, vise ainsi à réaliser en priorité les opérations les plus efficaces au moindre coût. Chaque fournisseur d'énergie (électricité, gaz, fioul domestique, chaleur et froid ou carburant automobile) se voit attribuer pour une « période » pluriannuelle un objectif d'économies d'énergie. Libres des moyens à employer pour atteindre leur obligation d'économies d'énergie, ces obligés peuvent :

- réaliser des opérations d'économie d'énergie par eux-mêmes ou en incitant les consommateurs (particuliers, entreprises, collectivités publiques<sup>13</sup>), qu'ils soient leurs clients ou non, par des conseils ou des aides financières. Les économies sont valorisées soit de manière forfaitaire par le biais de « fiches d'opérations standardisées » pour les actions les plus courantes (par exemple l'installation d'une pompe à chaleur), soit au cas par cas pour les « opérations spécifiques » qui n'ont pas d'équivalent (fréquentes dans l'industrie par exemple) ;
- financer des programmes concourant à la maîtrise des consommations énergétiques (information des usagers, formation de professionnels, etc.) ;

---

<sup>12</sup> Cette partie est tirée pour l'essentiel de « Les certificats d'économies d'énergie », juillet 2024, Cour des comptes, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr), rapport aussi fouillé que critique.

<sup>13</sup> Notamment les collectivités territoriales et leurs groupements et les bailleurs sociaux, considérés comme « éligibles », peuvent également obtenir des certificats pour des opérations réalisées sur leur patrimoine afin de les vendre pour financer en partie ces opérations.

- acheter directement des certificats sur un « marché secondaire » de gré à gré. Les obligés peuvent sous-traiter la réalisation des actions d'économies d'énergie à un mandataire, voire confier à un « délégataire » tout ou partie de l'obligation qui leur incombe.

Dans le secteur du logement, ce mécanisme permet de financer des actions d'économies d'énergie menées par les ménages, les entreprises ou les acteurs institutionnels, telles que l'isolation des combles ou des murs des logements, l'acquisition de systèmes de gestion automatisée des bâtiments. À la logique de marché initiale, fondée sur le soutien aux économies d'énergie les plus rentables au moindre coût, se sont ajoutés de nombreux autres objectifs. Une obligation additionnelle a ainsi été créée pour soutenir prioritairement les ménages précaires (CEE précarité), des « programmes » ont été introduits en faveur d'actions d'innovation, d'accompagnement ou de formation, enfin des « bonifications » ont été allouées à certaines opérations telles que le changement de chaudière ou l'isolation des combles, afin de cibler spécifiquement leur réalisation.

L'État impute aux opérations d'économies d'énergie aidées par les CEE de 2014 à 2020 des économies équivalant à 6,5 % de la consommation d'énergie annuelle. Selon la direction générale de l'énergie et du climat, les opérations engagées auraient permis d'économiser environ 20 TWh supplémentaires par an depuis 2014. Selon la Cour des comptes<sup>14</sup>, depuis sa création, le niveau des obligations a été multiplié par 3,5 et un doublement de l'obligation actuelle serait envisagé par le gouvernement lors de la période 2026-2030 pour atteindre les objectifs en matière d'économies d'énergie fixés à l'horizon 2030.

### **2.3 – La contrainte**

Compte tenu de l'urgence des enjeux et du constat économique, une approche en termes d'obligations peut se justifier – à condition que le niveau d'obligation fixé soit cohérent avec le volume d'économies réalisables dans le temps imparti -, mais elle ne peut ignorer la question du financement des travaux par les ménages, en particulier les plus modestes d'entre eux. Il en découle qu'un soutien financier puissant de la collectivité s'avère là aussi indispensable (cf. supra).

---

<sup>14</sup> « Les certificats d'économies d'énergie », Cour des comptes, juillet 2024, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

L'obligation peut cependant prendre des formes très diverses. Beaucoup jugent prioritaire de faire porter l'obligation sur les transactions à titre onéreux, ce qui aurait l'avantage de concerner tous les logements, quel que soit leur mode d'utilisation. Ce n'est pas le choix fait par les pouvoirs publics à l'occasion du vote de la Loi Climat. L'option retenue ne concerne que les logements locatifs : il s'agit d'une modification de la définition des critères de décence conduisant à l'interdiction de louer les logements les plus énergivores (classés E, F ou G sur le diagnostic de performance énergétique). La France en compte 4,8 millions, dont 2 millions en location. L'obligation est échelonnée en trois temps : 2025, 2028 et 2034<sup>15</sup>. À cette dernière date on ne pourra plus proposer à la location de telles passoires thermiques. On retrouve ici le souci d'agir par paliers pour ne pas dire en douceur. En dépit des précautions de calendrier prises, ce texte fait l'objet de nombreuses critiques<sup>16</sup>.

### 3 - Des résultats décevants.

Malgré un volume croissant de travaux réalisés sur le parc<sup>17</sup>, une accélération des réalisations s'impose si notre pays veut respecter ses objectifs globaux de réduction des émissions des gaz à effet de serre d'ici à 2050. La feuille de route dévoilée en juillet 2024 par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), pour permettre une baisse drastique des émissions de gaz à effet de serre à horizon 2030 (-55 % des émissions par

---

<sup>15</sup> La loi Climat et résilience prévoyait l'interdiction de la mise en location ou la relocation des pires passoires thermiques (classées « G + ») depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et étendait cette interdiction à tous les biens classés « G » au 1<sup>er</sup> janvier 2025 – puis aux « F » en 2028 et aux « E » en 2034.

<sup>16</sup> Un texte d'assouplissement a d'ailleurs été examiné le 29 janvier dernier mais a été rejeté (voir « Passoire thermique : un texte transpartisan rejeté à l'Assemblée », *Le Monde* du 30 janvier 2026.). Il prévoyait notamment que les passoires thermiques en copropriété ne seraient pas retirées du marché locatif si le respect des performances exige des travaux sur parties communes ou si des travaux de rénovation énergétique ont été votés par le syndicat de copropriété, pour autant que leur réalisation intervienne dans un délai raisonnable. Un juge devait avoir par ailleurs la faculté de baisser le loyer d'un locataire d'une passoire énergétique jusqu'au terme des travaux. Il s'agissait donc bien d'identifier les principaux facteurs de blocage et d'éviter un retrait massif d'appartements énergivores puisque 250 000 logements collectifs étiquetés G seraient potentiellement concernés.

<sup>17</sup> Non négligeables, puisque de 1974 à aujourd'hui, les consommations énergétiques d'un logement neuf, toutes choses égales par ailleurs, ont été divisées par 9. Les efforts, tant sur le neuf que sur le parc existant ont permis, sur la période 1990-2015, une stabilisation des émissions alors même que le parc croissait de plus d'un quart. De 2015 à 2019, le volume des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur du bâtiment s'est réduit de 10 %. Néanmoins un effort plus conséquent que celui qui était prévu au Scénario de référence avec mesures supplémentaires (AMS) de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) s'impose si l'on veut atteindre l'objectif de 700 000 en moyenne sur la période 2030-2050. Ce constat n'est en rien modifié par la dernière version de la SNBC, voir Audrey Garric, « Climat : les objectifs ambitieux du gouvernement », *le Monde* du 06 novembre 2024. Cette dernière prévoit que les bâtiments doivent réduire leurs émissions de 44 %, grâce au remplacement de 75 % des chaudières au fioul d'ici à 2030 (soit 300 000 foyers concernés par an), et de 20 % à 25 % de celles au gaz, l'installation d'un million de pompes à chaleur d'ici à 2027, une hausse des aides pour les rénovations « *d'ampleur* » afin d'atteindre 400 000 maisons individuelles et 200 000 logements par an en 2030.

rapport à 1990), dessine une trajectoire ambitieuse : 200 000 rénovations globales en 2024, 317 000 en 2025, 433 000 en 2026, 550 000 en 2027, jusqu'à atteindre 900.000 rénovations performantes en 2030<sup>18</sup>.

Force est en effet de reconnaître que ces objectifs apparaissent très ambitieux au regard des réalisations effectives et que, de plus, les moyens mis en œuvre sont loin d'avoir l'efficacité souhaitée<sup>19</sup>. En effet, l'énorme majorité des travaux demeure « monogeste », les rénovations performantes avoisinant 80 000 à 90 000 par an. Près de vingt ans après le Grenelle de l'environnement, le sentiment dominant est que l'on n'a guère progressé. Les raisons de cet échec sont multiples.

### **3. 1 - Pourquoi les objectifs fixés sont hors d'atteinte**

La politique dite d'économie d'énergie dans le bâti existant repose sur des prémisses largement erronées<sup>20</sup>. S'agissant du montant des économies réelles associées à tels ou tels travaux, force est de constater que le décalage est considérable entre la réalité et les dires d'experts. À titre d'illustration, la fiche CEE décrivant la pose d'une fenêtre ou d'une porte-fenêtre avec vitrage isolant a pendant de nombreuses années prédit<sup>21</sup> un impact deux fois plus élevé que les économies réellement observées<sup>22</sup>. Ce constat s'explique à la fois par les comportements et par le fait qu'une fenêtre ne représente qu'une toute petite surface du logement. Les Néerlandais, à partir d'un échantillon de 200 000 logements, ont montré l'existence d'écarts substantiels entre les consommations théoriques et les consommations réelles, parfaite illustration de la double règle : on se chauffe peu lorsque la qualité du

---

<sup>18</sup> 200 000 rénovations globales dès 2024, 900.000 en 2030, 25 juillet 2023 par Christophe Demay

<https://infodiag.fr/200-000-renovations-globales-en-2024-900-000-en-2030/>

<sup>19</sup> Voir à ce sujet pour plus de détails sur les objectifs et résultats : Bernard Coloos, « Que Penser de la transition énergétique ? », 2016, Politiquedulogement.com.

<sup>20</sup> Dans une étude récente, l'INSEE estime alors que l'isolation permet, en moyenne, une baisse de la consommation d'électricité de 5,4 % pour les maisons chauffées à l'électricité et de 8,9 % de la consommation de gaz pour les maisons chauffées au gaz. Ces économies représentent respectivement 36 % des gains conventionnels pour l'électricité et 47 % pour le gaz. Selon l'Institut « ces économies demeurent inférieures aux gains estimés par les modèles théoriques, confirmant l'existence d'un *energy performance gap*. Nos résultats soulignent l'importance de prendre en compte l'hétérogénéité des comportements et des situations pour mieux cibler les politiques publiques de rénovation ». Wissem Baba Moussa, Adrien Pauron, Jean-Bernard Salomond et Julie Sixou, « [Effets de l'isolation thermique des logements sur la consommation réelle d'énergie résidentielle](#) », Insee, Documents de travail n° 2025-16 juillet 2025.

<sup>21</sup> Ce point a été corrigé mais il reste illustratif de ce qu'il faut bien qualifier de mauvaise pratique.

<sup>22</sup> Gaël Blaise et Matthieu Glachant, « Quel est l'impact des travaux de rénovation énergétique des logements sur la consommation d'énergie ? Une évaluation de poste sur données de panel », *la Revue l'énergie*, n° 646, septembre-octobre 2019, pages 46 à 60. La citation est tirée d'une dépêche du 18 novembre 2019, « La rénovation thermique réduit-elle vraiment votre facture d'énergie ? ».

logement est faible, on se donne plus de confort quand la technique le permet<sup>23</sup>. On parle d'« effet rebond » lorsque les économies d'énergie initialement prévues par les travaux réalisés sont partiellement ou totalement annulées à la suite d'une adaptation du comportement.

Mais surtout, même sans effet rebond, le prix de l'énergie actuel n'assure que pour un nombre restreint de travaux des temps de retour sur investissement acceptables<sup>24</sup>. La conséquence en est aujourd'hui enfin reconnue et le temps est venu de développer des études sérieuses d'évaluation et de mettre fin aux campagnes commerciales mensongères<sup>25</sup>. « Pour faciliter la compréhension et l'acceptabilité des réglementations européennes<sup>26</sup>, on ne peut que souligner la faiblesse ou l'absence de réalisation systématique, en amont, d'études d'impact et d'évaluations économiques, sociales et environnementales des politiques (évaluation des coûts/bénéfices des mesures, du poids de la charge administrative pour les TPE-PME [...]). La justification des mesures prises et adoptées en s'appuyant sur une approche scientifique incontestable et sur une démarche d'évaluation préalable approfondie et partagée serait un véritable atout pour renforcer l'acceptabilité du Pacte vert européen par les citoyens »<sup>27</sup>. Le conseil économique social et environnemental parle d'or et a semble-t-il été entendu, au moins partiellement, par France Stratégie<sup>28</sup> qui s'est intéressé à la question de la supposée rentabilité des travaux d'amélioration thermique des bâtiments. Sa conclusion est sans appel : « Seul le remplacement du chauffage au fioul est rentable quel que soit le type d'agent (c'est-à-dire quel que soit son taux d'actualisation) durant

---

<sup>23</sup> D. Majcen, LCM Itard, H. Visscher, « Theoretical vs actual energy consumption of labelled dwellings in the Netherlands: discrepancies and policy implication », *Energy Policy*, OTB Research Institute, 2013, pages 125 à 136.

<sup>24</sup> Ceci est d'autant plus vrai que l'idée que les gains de valeur, au même titre que les gains sur la facture énergétique, permettent de « couvrir » les coûts des travaux d'efficacité énergétique, est loin d'être avérée. En 2018 les notaires ont mesuré l'éventuelle dépréciation d'un logement étiqueté F ou G par rapport à un logement de classe D, ainsi que la possible valorisation des logements étiquetés A ou B. C'est en zones rurales et périurbaines les moins tendues que la valeur verte jouerait pour les maisons étiquetées F ou G, entre 9 et 13 % moins chères que celles de la classe D, contre seulement 5 % pour les zones tendues (A et B1). Ces estimations proposées restent fragiles. Voir Bernard Coloos, « Valeur verte : mythe ou réalité ? 15 questions de politique du logement », pages 251 et, suivantes, [politiquedulogement.com](http://politiquedulogement.com) 2020. Voir également, « DPE erronés. Des litiges qui explosent », *Que Choisir*, décembre 2024, p. 11.

<sup>25</sup> Voir par exemple : <https://promee.fr/renovation-energetique/travaux-de-renovation-energetique> Rédigé par [Juliette S.](#) - 08/04/2024

<sup>26</sup> On pourrait ajouter et nationales.

<sup>27</sup> Claire Thoury, *Sortir de la crise démocratique. Rapport annuel sur l'état de la France en 2024*, CESE, octobre 2024.

<sup>28</sup> François Belle-Larant, Grégory Claeys et Alain Durré [Note d'analyse n°144](#), « Investissements bas carbone : comment les rendre rentables ? », octobre 2024 <https://www.strategie.gouv.fr/publications/investissements-bas-carbone-rendre-rentables>

l'ensemble de la période. [...]. En comparaison, le remplacement d'une chaudière à gaz par une pompe à chaleur air/air n'est rentable que dans moins de la moitié des cas et n'est d'ailleurs pas toujours pertinent pour remplacer un chauffage central au gaz<sup>29</sup> (pour les agents économiques avec le taux d'actualisation le plus faible) du fait de gains moindres sur l'énergie consommée. En revanche, l'isolation des bâtiments, qu'il s'agisse de logements privés ou de bâtiments tertiaires, ne serait jamais rentable avec nos hypothèses. De plus, les économies théoriques d'énergie grâce aux travaux de rénovation des bâtiments ne tiennent pas compte de l'éventuel effet rebond, qui pourrait réduire encore davantage la rentabilité de ces investissements [...] dans le secteur du bâtiment, [...] seuls 16 % des investissements seraient rentables en 2030 [...] ». Pour rendre rentables les investissements non rentables, des transferts d'environ 19 milliards d'euros par an seraient nécessaires entre 2024 et 2030, montant à comparer avec un volume de subventions estimé à environ 8 milliards d'euros dans le budget de l'État pour 2024 – sans compter les dispositifs non budgétaires tels que les CEE<sup>30</sup>, l'essentiel des aides (16 milliards d'euros) étant destiné au secteur du bâtiment<sup>31</sup>. Ces résultats varient évidemment à la marge en fonction de l'évolution du prix de l'énergie, du taux d'actualisation et des modalités d'attribution des aides. Mais dans tous les cas les ordres de grandeur sont identiques.

Enfin, la préférence à donner aux rénovations globales – aujourd'hui admise de tous ou presque – conduit à des volumes de travaux conséquents qui viennent renchérir massivement le coût des opérations, dont la réalisation se heurte à la capacité financière des ménages et souvent à l'impossibilité d'utiliser le logement pendant plusieurs mois<sup>32</sup>. Pour être complet, si les rénovations ne sont pas à hauteur des anticipations, c'est aussi lié au fait que « le nombre d'entreprises qualifiées et les ressources humaines, qui restent limités, semblent insuffisants au regard du besoin et de l'objectif de rénovation »<sup>33</sup>. Enfin, à

---

<sup>29</sup> L'ADEME pointe ainsi que la PAC air/air doit être privilégiée pour remplacer un chauffage électrique résistif, là où la PAC air/eau est effectivement rentable en 8 ans sans aide (<https://agirpourlatransition.ademe.fr/particuliers/amenager-maison/chauffer/pompe-chaleur>)

<sup>30</sup> Le dispositif des Certificat d'économie d'énergie repose sur une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie en CEE (1 CEE = 1 kWh cumulé et actualisé d'énergie finale) imposée par les pouvoirs publics aux fournisseurs d'énergie (les "obligés"). Ceux-ci sont ainsi incités à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès des consommateurs d'énergie : ménages, collectivités territoriales ou professionnels.

<sup>31</sup> L'intégralité des CEE n'a pas vocation à financer le secteur des bâtiments mais, sur la cinquième période qui s'est terminée en 2025, les trois quarts des opérations ont concerné ce secteur.

<sup>33</sup> Mission d'information de l'Assemblée Nationale en 2023, citée par Véronique Chocron, « MaPrimRenov' : des coups de rabet et des objectifs de rénovation énergétique difficilement rattrapables », *Le Monde*, 9 février 2025.

l'évidence, tous les logements existants, notamment en fonction de leur état technique, de leur prix et/ou de leur localisation, ne pourront pas être remis à niveau<sup>34</sup>. Dans bien des cas, compte tenu de l'obsolescence morphologique et de coûts de remise à niveau rédhibitoires, la déconstruction-reconstruction apparaît comme la seule solution viable<sup>35</sup>.

Ces difficultés, en général et en cas de rénovation globale en particulier, se trouvent accentuées dans le cas des immeubles en copropriété qui représentent environ un tiers des résidences principales, soit plus de 10 millions de logements. Dans les petites copropriétés, il suffit d'un copropriétaire pour bloquer un projet de travaux. Dans les copropriétés de plus grande taille, les stratégies et les situations particulières des copropriétaires rendent compliquées la prise de décision, malgré les mesures de simplification adoptée dans le cadre de la loi Elan. Un copropriétaire absent lors de la prise de décision garde ainsi le droit de contester la décision. Mais là encore, comme l'atteste un récent sondage, si « 9 propriétaires occupants et bailleurs sur 10 considèrent qu'il est important d'effectuer des travaux de rénovation énergétique [...], le coût des travaux constitue [...] un vrai sujet de crainte et le premier frein aux travaux de rénovation énergétiques : 84% des propriétaires résidents évoquent le coût des travaux, le manque de financement pour réaliser les travaux ou l'inflation, comme raisons pouvant empêcher d'engager des travaux de rénovation »<sup>36</sup>. En outre, dans le cas des immeubles urbains certaines techniques de nature à modifier leur aspect extérieur peuvent être prohibées en raison de contraintes patrimoniales. Le surcoût qui en résulte – notamment du fait de la perte de surface habitable dans le cas d'isolation par l'intérieur – peut s'avérer prohibitif.

### **3. 2 - Les défaillances du diagnostic de performance énergétique (DPE)**

« La définition, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques publiques impliquent de disposer d'outils adaptés pour évaluer avec fiabilité les performances énergétiques du parc, avant et après travaux, évaluer les performances énergétiques des solutions techniques pour

---

<sup>34</sup> Jean Bosvieux et Bernard Coloos, « Contre l'obsolescence immobilière, la réhabilitation n'est pas la panacée », *Politiquedulogement.com*, 2024.

<sup>35</sup> Dans le secteur du non résidentiel, la question du rapport du coût de la mise à niveau à celui du prix du bien se révèle là aussi cruciale. Certes, le parc se compose de nombreux bâtiments dont la spécificité (mairie par exemple) implique un traitement particulier mais, comme pour le logement, la démolition-reconstruction d'une grande partie du parc paraît la voie incontournable pour une large fraction. Cet état de fait légitime grandement la nécessité d'un effort poursuivi en matière de réglementation.

<sup>36</sup> « Étude sur la rénovation énergétique en copropriété », sondage réalisé par BVA Xsight pour « Rénovons collectif », le 9 novembre 2023

pouvoir préconiser des travaux efficaces et performants, évaluer les enjeux du bâti ancien afin de pouvoir identifier les solutions techniques performantes énergétiquement et adaptées aux caractéristiques des bâtis anciens »<sup>37</sup>. Or c'est loin d'être le cas.

Trois outils existent : les diagnostics de performance énergétique (DPE), les audits dits « réglementaires », les audits énergétiques « incitatifs »<sup>38</sup>. Le diagnostic de performance énergétique, créé en 2006, souffre de nombreuses fragilités qui demeurent malgré diverses réformes (2013 et 2021). Rien ne garantit que le DPE nouveau soit plus fiable que l'ancien<sup>39</sup>, il est pourtant l'outil clé d'orientation des politiques publiques puisqu'il estime la consommation énergétique primaire théorique d'un logement en fonction de ses caractéristiques physiques et climatiques<sup>40</sup>. Son principal défaut, mis en évidence dans différentes études, est la trop grande subjectivité dans l'appréciation des différents paramètres, ce qui conduit à ce que pour un même logement le DPE obtenu par des diagnostics différents peut conduire à l'attribution de notes très diverses allant de B à E<sup>41</sup>. En outre, « Le DPE tend à surestimer la performance théorique à partir de la classe D, et cela va en s'accroissant à mesure que la performance énergétique du logement se dégrade (la surestimation dépassant un facteur 2 pour les logements G). La performance théorique des logements A ou B est, elle, sous-estimée. Plus la superficie du logement est importante, plus la surestimation de la performance s'accroît et plus la progressivité prévue par le DPE

---

<sup>37</sup> Rapport du CNH de janvier 2023. Remis par Lionel Causse, Partie 3 : Filière DPE/ audits énergétiques 20 pages, plus annexes

<sup>38</sup> Idem. Le rapport indique que « les audits incitatifs sont des outils considérés comme fiables. Ils étudient non seulement un bâti dans ses caractéristiques intrinsèques mais également l'impact de l'usage d'un ménage dans ce bâti. Ils cherchent donc à « recoller » aux factures énergétiques réelles en permettant à l'auditeur de paramétrer des scénarios d'occupation, des consignes de chauffage, des comportements plus ou moins économes, etc. On parle alors de méthode « comportementale ». Les scénarios de travaux issus de ces audits simulent donc un impact bien plus réaliste que via les DPE ou les AER et peuvent ainsi estimer un gain sur facture palpable par les ménages et non standardisé, via la méthode comportementale. ». Les débats font néanmoins rage quant à leur fiabilité réelle.

<sup>39</sup> « DPE incontournable, certes, mais fiable ? », *Que Choisir*, octobre 2024, p.14 et 15.

<sup>40</sup> Le DPE attribue une classe d'efficacité énergétique et climatique allant de A « la plus efficace » à G « la moins efficace ». Il s'agit donc à la fois d'un outil d'information et d'incitation puisqu'il est censé évaluer les économies attendues de consommation énergétique suite à des travaux de reclassement dans une catégorie plus performante. L'étude de Focus est d'autant plus intéressante qu'elle porte sur la version 2021, date de la dernière réforme de l'outil (loi Elan de juillet 2021) qui a généralisé la méthode dite 3CL pour Calcul de la consommation conventionnelle des logements.

<sup>41</sup> Jeanne Astier, Ariane Salem, Gabrielle Fack, Julien Fournel et Flavie Maisonneuve, « Performance énergétique du logement et consommation d'énergie : les enseignements des données bancaires », Conseil d'analyse économique, 19 pages, Focus n° 100, 3 janvier 2024. L'étude se fonde sur les données bancaires des clients du Crédit Mutuel Alliance Fédérale et de la base ADEME qui répertorie l'ensemble des DPE réalisés depuis 2021, pour plus de détails voir l'étude.

disparaît »<sup>42</sup>. De manière plus fine, les principales critiques identifiées sont : la mauvaise prise en compte du bâti ancien ; le recours trop important aux valeurs par défaut en raison du manque de documents ou de connaissances par le propriétaire ; l'absence d'expertise du diagnostiqueur permettant de qualifier précisément les matériaux constatés ; la prise en compte très faible du confort d'été qui est d'ailleurs décorrélé de l'étiquette énergétique (en l'absence de climatisation) ; des recommandations de travaux réputées généralement non pertinentes ; la qualification insuffisante des professionnels. Quant aux audits réglementaires obligatoires pour déposer une demande de subvention, ils sont proches du DPE dont ils partagent la méthode de calcul !

Faute d'être « suffisamment fiable pour apporter une homogénéité des résultats, suffisamment technique pour épauler les professionnels dans leurs préconisations, suffisamment clair pour être compris par les ménages »<sup>43</sup>, le DPE ne peut assumer les rôles qui lui sont dévolus.

### **3. 3 – Les graves défauts de MaPrimeRénov**

Le dispositif MaPrimeRénov s'est substitué au crédit d'impôt, dont l'efficacité était jugée faible. Devenu le pilier de la politique environnementale, avec un budget de 3.4 milliards d'euros en 2023, il est toutefois critiqué au motif qu'il donne lieu à des abus manifestes et à une fraude massive décrits dans un rapport de l'IGF<sup>44</sup>. Les analyses des 14 000 contrôles effectués par l'ANAH de la réalité des travaux, leur éligibilité aux aides et leur conformité, montrent que 27% des travaux sont non conformes à la réglementation et que 21 % n'ont même pas été réalisés ! En 2023 [...], des entreprises éphémères collectent frauduleusement des informations fiscales, créent des comptes sans le consentement des bénéficiaires, déposent des faux dossiers qu'elles revendent ensuite à des entreprises de travaux via les réseaux sociaux. L'Anah a identifié 800 sociétés suspectes, dont le taux de fraude oscillerait entre 70 et 75 %. Les montants en jeu sont considérables. Le rapport évoque le chiffre de 400 millions d'euros sur un total de 3,4 milliards d'euros. D'autres types de fraudes seraient également monnaie courante : fausses certifications RGE faute d'un

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> CNH Idem.

<sup>44</sup> Revue du dispositif des certificats d'économies d'énergie en préparation de la 6e période, IGF, 4 mars 2025. <https://www.igf.finances.gouv.fr/igf/accueil/nos-activites/rapports-de-missions/liste-de-tous-les-rapports-de-mi/revue-du-dispositif-des-certific.html>

dispositif de contrôle efficace, DPE bidonnés, travaux non conformes aux normes, factures gonflées, etc. Les questions de l'efficacité des aides accordées et de l'adaptation de l'appareil de production aux nouveaux enjeux restent pendantes.

Faut-il voir dans ces dérives l'origine des coups de rabot sur l'enveloppe, réduite d'un milliard d'euros en février 2024, puis de 460 millions en 2025, de sorte que l'enveloppe globale disponible pour l'année en cours n'est plus que de 2,1 milliards ? L'arrêt de la distribution à l'été 2025 des aides à la rénovation globale, l'annonce à l'automne d'une reprise de la distribution à hauteur de 1 300 dossiers à valoir sur 2026, une énième réforme des paramètres de l'ensemble du dispositif ne font que renforcer les effets dévastateurs des changements incessants des conditions d'octroi de MaPrimeRénov. Une refonte totale s'impose pour redonner du sens et de l'efficacité au dispositif d'aide à la rénovation énergétique.

### **3. 4 – Les tares des CEE**

Dans un récent rapport, la Cour des comptes dresse un réquisitoire accablant contre les Certificats d'économies d'énergie (CEE)<sup>45</sup>. En raison des nombreuses évolutions apportées, le dispositif des CEE repose désormais sur des dispositions et des mécanismes différenciés et particulièrement complexes. Mais, surtout, ce dispositif instable et coûteux pour les ménages a des effets réels qui restent inconnus. Le constat est d'autant plus sévère que nombre des dysfonctionnements relevés sont établis depuis des années et qu'ils n'ont pas toujours fait l'objet de mesures adéquates de remédiation.

Ces dysfonctionnements sont :

a/ Une instabilité chronique avec plus de 280 textes réglementaires adoptés depuis 2018. Or le mécanisme de marché des CEE requiert transparence et stabilité des règles dans la durée. Cette instabilité a rendu plus difficile la structuration sur le long terme des filières de rénovation énergétique des bâtiments et de services énergétiques aux entreprises. Elle a également facilité l'action d'acteurs opportunistes, à la recherche de bénéfices immédiats, au détriment de ceux privilégiant la qualité.

b/ Les « programmes » qui financent des actions de formation, d'information et d'accompagnement ne génèrent pas directement des économies d'énergie : leur importance

---

<sup>45</sup> « Les certificats d'économies d'énergie » - juillet 2024 Cour des comptes- [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

financière remet donc en question les principes du dispositif. La prise en compte de ces dépenses dans le bilan énergétique conduit à surévaluer les économies générées.

c/ Le mécanisme des CEE contraint les fournisseurs d'énergie à financer des économies d'énergie. Ceux-ci en répercutent les coûts dans les prix de vente des énergies. Il en résulte que le coût associé aux CEE est supporté in fine par les ménages et les entreprises du secteur tertiaire. D'après les estimations de la Cour, en 2023, chaque ménage a ainsi, en acquittant ses factures d'énergies et en payant son carburant, financé en moyenne à hauteur de 164 € le dispositif. Aucune réflexion d'ensemble n'a pourtant été menée sur l'articulation avec les mesures prises pour limiter les effets de la hausse des prix de l'énergie. De plus, seules 70 % des sommes sont reversées aux bénéficiaires, puisqu'une partie des contributions est prélevée par l'État au titre de la TVA pour financer des programmes spécifiques, revenant in fine aux bénéficiaires de ces programmes.

d/ La réalité des économies d'énergie, telles que déclarées à la Commission européenne, n'est pas objectivée. Les résultats affichés sont en effet issus de calculs théoriques qui ne sont jamais vérifiés par une mesure des consommations d'énergie réelles, après la réalisation des opérations. Or, la confrontation de ces résultats à d'autres méthodes de calcul réalisées par l'Ademe, l'observatoire de la rénovation énergétique ou divers cabinets d'étude met en évidence une large surévaluation des économies d'énergie, que la Cour a estimée à 30 % au moins pour 2022 et 2023. Elle estime que les économies d'énergies imputables aux CEE ne représenteraient au plus qu'un tiers des certificats délivrés.

e/ Enfin, sans qu'il soit possible d'en déterminer le montant, des fraudes significatives sont avérées pour certaines opérations dont bénéficient des particuliers ou certains professionnels. Un tiers des opérations contrôlées sur site au début des années 2020 à la demande de l'administration révèlent des anomalies. Les sanctions sont modestes, tardives et les dispositifs de contrôle apparaissent peu adaptés. Certes, des mesures ont été prises ces dernières années pour mieux encadrer le dispositif et lutter contre certaines dérives, mais elles se révèlent insuffisantes et n'ont pas permis de remédier aux défauts observés.

A la lumière de ce constat, la Cour juge que ce dispositif ne peut perdurer sans réforme d'ampleur. Au vu des défauts et anomalies qu'elle a relevés, elle suggère que la suppression du dispositif des CEE pourrait être envisagée. Dans l'hypothèse où le législateur souhaiterait son maintien, des réformes structurelles sont nécessaires pour que les CEE contribuent

efficacement à l'objectif de réduction des consommations d'énergie assigné par la politique énergétique. La Cour formule à cette fin sept recommandations :

1. soumettre au Parlement le niveau précis d'obligation d'économies d'énergie pour chaque période quinquennale dans la loi portant la stratégie française pour l'énergie et le climat ;
2. arrêter les paramètres structurants du dispositif dans la programmation pluriannuelle de l'énergie ;
3. supprimer le financement des programmes ne générant pas d'économie d'énergie ;
4. renforcer les études de gisement préalables et les évaluations en y consacrant une part du coût total du dispositif ;
5. inclure, dans les dossiers de demande de certificat, les informations essentielles à l'évaluation du dispositif, notamment le montant des travaux ou équipements financés, le montant des autres aides obtenues et le nombre de ménages concernés ;
6. asseoir le dispositif sur les économies d'énergie réelles et en publier annuellement les résultats ;
7. définir et mettre en œuvre un plan d'action renforcé de lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie.

Le jugement de la Cour des comptes doit toutefois être tempéré au vu des résultats d'études postérieures et non encore publiées, qui mettent en évidence l'efficacité des CEE sur la consommation d'énergie, notamment pour les travaux d'isolation dans les maisons individuelles chauffées au gaz. Toutefois les données nécessaires à des évaluations plus systématiques font défaut.

#### 4 - Propositions

Que l'on considère la valeur verte ou le gain sur facture, les travaux d'économie d'énergie dans le logement ne s'avèrent économiquement rentables qu'à la marge pour les ménages, sauf augmentation forte et durable des prix des énergies<sup>46</sup>. On ne peut donc guère s'étonner

---

<sup>46</sup> Un tel schéma d'analyse fonctionnerait, aux dires de nombre de professionnels, dans le non-résidentiel en général, et les bureaux en particulier mais également dans l'industrie. On notera que, faute de résultats suffisants, le gouvernement s'est néanmoins décidé, après avoir hésité depuis 2009, à publier un décret au Journal Officiel le 10 mai 2017 qui crée une obligation de travaux d'amélioration de performances énergétiques afin de réduire les consommations énergétiques dans les bâtiments à usage tertiaire. Le marché de la rénovation énergétique dans le

des résultats décevants des politiques menées depuis vingt ans. L'obligation d'agir, compte tenu des enjeux qui dépassent l'intérêt individuel des ménages, impose une révision en profondeur des objectifs et instruments. La multiplicité des enjeux, le haut degré de versatilité dans les décisions et engagements de l'Etat et enfin l'expérience malheureuse de la taxe carbone sur les carburants conduisent à présenter deux options de réforme : l'une volontariste, l'autre pragmatique. A l'évidence, dans le futur, il pourra être nécessaire de s'adapter en fonction de l'évolution des éléments contextuels qui peuvent évoluer rapidement (prix, développement des énergies renouvelables, compétences des opérateurs etc.). L'objectif premier doit être de réduire nos émissions de GES. Pour ce faire, il faut promouvoir les énergies décarbonées dans l'ensemble du parc et viser la suppression de toutes les utilisations d'énergie fossile. De fait, remplacer une chaudière à combustible fossile par une PAC constitue un gain essentiel pour la collectivité. Rappelons qu'en 2018<sup>47</sup> le parc des résidences principales de France métropolitaine était principalement chauffé au gaz naturel (11,9 millions). 3,9 millions des logements étaient chauffés par des dérivés du pétrole (fioul domestique, gaz de pétrole liquide). Le chauffage urbain était utilisé pour 1,2 million de logements, tandis que 1,4 million étaient chauffés par une énergie alternative (bois, charbon). Quelle que soit l'option choisie, trois conditions préalables doivent être remplies, dont la première semble incontournable.

### **a – Un DPE fiable**

Les différents pays de l'Union Européenne sont concernés par l'insuffisante fiabilité de l'outil DPE ou de ses équivalents : « Qu'ils soient appelés "Certificat énergétique" ou "Diagnostic de performance" des bâtiments, ceux-ci se ressemblent sur de nombreux points et sont quasiment équivalents à notre DPE français (sic) »<sup>48</sup>. L'exemple récent de la modification du coefficient de conversion de l'énergie électrique consommée en énergie primaire (de 2,3 à 1,9), qui permettra d'exclure environ 850 000 logements du statut de passoire thermique, montre à quel point le diagnostic est sujet à caution. Ce changement de la valeur du coefficient d'énergie primaire qui ne trouve aucune justification scientifique est un signal particulièrement négatif donné aux propriétaires des logements concernés ; dans

---

non résidentiel devrait être porté, comme déjà évoqué, par la volonté gouvernementale de réduire la consommation d'énergie des bâtiments patrimoniaux à usage tertiaire d'au moins 40% en 2030, 50% en 2040 et 60% en 2050.

<sup>47</sup> [10,6 millions de logements à la même date disposent d'un chauffage électrique.](#)

<sup>48</sup> <https://www.bc2e.com/article/446/petit-tour-deurope-des-diagnostics-de-performance-energetique/>

l'hypothèse où l'occupant est un locataire, ce dernier perd tout espoir de voir sa facture énergétique baisser.

Pourtant, disposer d'un instrument fiable est un préalable indispensable notamment pour à la fois déterminer les travaux à réaliser, apprécier leur efficacité réelle et lutter contre la fraude. Les voies d'amélioration restent à trouver, ce qui exigera un effort considérable sans garantie de réussite. Jusqu'ici aucun pays n'a trouvé de solution à cet épineux problème. Cette énième refonte du DPE devrait à l'évidence s'accompagner d'un financement de la formation et du contrôle des diagnostiqueurs. Il reste que faute de DPE fiabilisé, il restera impossible d'apprécier l'efficacité des travaux.

### **b – Organiser la montée en gamme des compétences des acteurs professionnels**

La réalisation de travaux par des professionnels de qualité et bien formés est un facteur de sécurité et de confiance. L'obligation de recourir à des entreprises reconnues garantes de l'environnement (RGE) pour bénéficier des aides publiques a été un progrès, mais leur nombre ne représente qu'une trop faible fraction de l'appareil de production. Il faut donc développer l'offre à la fois quantitativement et qualitativement. Cela ne peut se faire qu'en collaboration avec les organisations professionnelles. Relever le défi de la massification et de l'industrialisation de la rénovation exige des transformations profondes dans les méthodes au sein de la filière, notamment dans les relations entre maîtres d'œuvre et différents corps de métier. Il est en outre indispensable que soit mis en place un plan national de recherche et des financements spécifiques pour des projets développant des méthodologies et des solutions industrielles innovantes et durables destinées aux marchés de la rénovation énergétique.

### **c - Des aides adaptées**

Pour les ménages modestes, des subventions sont nécessaires pour inciter aux travaux. Les aides doivent être fortement modulées en fonction de la performance thermique des logements. L'efficacité plaide pour cibler les aides sur les logements de faible qualité thermique (catégories E, F et G). Le montant des aides consacrées à ce type d'intervention serait fixé en fonction du produit de la taxe carbone non consommée par les opérations de soutien à l'éradication de l'utilisation des énergies fossiles pour le chauffage. Compte tenu du ciblage social, l'aide accordée doit être substantielle et couvrir une part largement

majoritaire du montant des travaux, en tenant compte des coûts réels de la mise à niveau. Le secteur locatif privé, dont beaucoup d'occupants sont modestes, ne doit pas être oublié.

#### **4.1 – Option volontariste**

Pour diminuer au plus vite les émissions de GES, il faut :

- développer la production d'énergie décarbonée (électrique et autres) pour permettre et assurer l'accès de tous à ce type d'énergie. Un effort particulier s'impose pour développer la production locale d'énergie verte, via en particulier les toits et jardins du périurbain ;
- taxer progressivement mais lourdement l'utilisation des énergies fossiles pour le chauffage, en instaurant une taxe carbone en lieu et place des CEE, à la condition expresse que le produit de cette dernière serve exclusivement à subventionner la réalisation de travaux, ce qui est loin d'aller de soi au regard des pratiques courantes de l'administration du Budget ;
- subventionner en individuel les travaux d'installation d'un appareil de chauffage « bas carbone », notamment PAC, en substitution d'installation de chauffage utilisant des énergies fossiles et/ou un programme adapté en collectif.

Cette option s'inscrit dans la ligne tracée par l'Union européenne avec l'adoption en 2023 du principe d'un nouveau marché carbone, dit ETS2 (cf. note 12). L'instauration d'une taxe carbone se veut incitative à un double titre : le renchérissement du coût des énergies carbonées pour améliorer la rentabilité des travaux et le soutien à la rénovation des logements occupés par des ménages en situation de précarité énergétique.

#### **4.2 Option pragmatique**

Dans l'hypothèse où l'échec passé de la taxe carbone conduirait le parlement à la rejeter, cette option s'organise autour de quatre axes complémentaires :

- la mise en œuvre des sept recommandations de la Cour des Comptes relatives aux CEE, ainsi que celles émises par l'IGF (au nombre de 15) dans le rapport cité. L'ensemble offre un cadre de réforme axé autour de la gestion et de l'évaluation de ce dispositif ;

- la stabilisation de MaPrimeRenov'. L'efficacité milite pour une action autour de trois axes : un renforcement de l'alimentation financière par les CEE pour lutter contre les passoires thermiques ; une aide substantielle pour les rénovations globales ; une restriction des aides en faveur des gestes uniques aux seules transformations des modes de chauffage afin d'éradiquer les énergies fossiles ;
- la transposition rapide de l'ETS2 en France, avec une réflexion approfondie de son articulation avec la Contribution Climat Energie (CCE). L'addition de l'une à l'autre reviendrait à taxer le CO2 deux fois, ce qui n'est pas en soi inenvisageable mais risquerait d'engendrer des contestations comme pour la CCE lors de l'épisode des Gilets Jaunes en 2018. Il est par ailleurs urgent de mettre en place le Fonds Social pour le Climat (FSC) afin de préserver les ménages les plus fragiles de la précarité énergétique ;
- la simplification. On en est loin. En même temps que la réouverture imminente de la plateforme MaPrimeRenov', l'État a annoncé une nouvelle règle de contrôle pour les rénovations d'ampleur. Depuis 2023, les demandeurs doivent en effet faire appel à un professionnel agréé par l'État, « Mon Accompagnateur Renov » (MAR), qui est un interlocuteur de confiance pour toute rénovation d'ampleur. Il propose un accompagnement personnalisé, évalue les besoins, aide à mobiliser les aides pour financer les travaux et s'assure au final de leur qualité et de leur cohérence avec l'audit énergétique. Cela ne suffit pas semble-t-il, puisque, pour être éligibles, les dossiers devront dorénavant donner lieu à validation lors d'un « rendez-vous » avec un accompagnateur France Renov'. En résumé, cet acteur viendra contrôler le travail de l'Accompagnateur Renov'... L'intervention obligatoire de ce nouvel interlocuteur, qui pose fondamentalement question sur la nécessité de l'Accompagnateur Renov', constituera par ailleurs un nouveau goulot d'étranglement. On peine à comprendre comment tout cela peut s'articuler. En l'état, nous ne voyons qu'une solution : supprimer l'un des deux contrôleurs.

Quelle que soit l'option retenue, la mise en place d'un outil d'évaluation est la condition préalable indispensable à toute réforme efficace. C'est d'ailleurs ce qui fonde, à juste titre, le cœur des préconisations de l'IGF.