
Contribution ADEME à l'atelier n°5 de la Concertation 4^{ème} période
« Précarité énergétique »

Contexte

Dans le cadre de la préparation de la quatrième période des CEE, la DGEC propose un atelier d'échanges sur la mise en œuvre de l'obligation CEE Précarité énergétique en 4^{ème} période.

Cet atelier intervient suite à l'annonce par la Ministre d'un niveau d'obligation Précarité énergétique de 400 TWh cumac sur la période 2018-2020, soit 133 TWh cumac par an.

Pour mémoire, l'obligation Précarité énergétique a été introduite en 2016 pour 2 ans, avec un niveau d'obligation fixé à 150 TWh cumac, soit 75 TWh cumac annuellement. L'annonce ministérielle correspond donc à une multiplication par 1,78 de l'obligation actuelle.

La dernière lettre d'information de la DGEC fait par ailleurs état d'un volume de 23,3 TWh cumac de CEE Précarité délivrés au 30 septembre 2016, et d'un stock de 24,4 TWh cumac, soit 48 TWh cumac d'ores et déjà déposés pour l'atteinte de cette obligation. Si les tendances de délivrance de CEE Précarité observées (10 TWh cumac pour mars-avril, 14 TWh cumac pour septembre-octobre) se poursuivent jusqu'à fin 2017, l'obligation devrait être remplie.

Dans ce cadre, l'ADEME a souhaité formuler des propositions selon deux approches :

- Une approche à périmètre constant par rapports aux règles mises en place en 3^{ème} période, et basée sur un chiffrage du gisement Précarité énergétique « travaux » à partir des gisements établis pour le secteur résidentiel dans le cadre de l'étude Gisements de l'ADEME d'une part, et des objectifs de la LTECV d'autre part;
- Une approche basée sur l'expertise de l'Observatoire National de la Précarité Energétique piloté par l'ADEME et proposant une modification des règles actuelles et un gisement en cohérence avec ces nouvelles règles et les objectifs français de lutte contre la précarité énergétique.

1. Obligation précarité énergétique à périmètre constant

▪ **Approche globale, fonction des niveaux de revenus des ménages**

Dans l'hypothèse d'une obligation précarité énergétique prolongée en 4^{ème} période suivant des règles similaires à celles de 3^{ème} période, l'ADEME a souhaité quantifier les gisements CEE précarité accessibles au sein des gisements identifiés dans le secteur résidentiel.

Suite à l'atelier n°3 de la Concertation 4^{ème} période, l'ADEME a échangé avec un obligé et reçu sept contributions écrites de la part d'obligés et d'acteurs divers du dispositif. Suite à ces échanges constructifs et sur la base des contributions écrites reçues, l'ADEME a fait évoluer certaines de ses hypothèses et propose un nouveau calcul des gisements CEE 4^{ème} période.

Les gisements réévalués pour le secteur résidentiel sont ainsi compris entre 660 et 730 TWh cumac (hors bonifications et programmes).

Selon les règles actuellement en vigueur, sont considérés comme ménages en situation de précarité énergétique et de grande précarité énergétique au sein du dispositif CEE les ménages dont les revenus sont inférieurs respectivement aux seuils « modeste » et « très modeste » de l'Anah. Selon ce

découpage, plus de 45% des ménages français seraient modestes, et environ 25% seraient très modestes.

Une première approche du gisement Précarité énergétique dans le résidentiel consiste donc à appliquer cette répartition aux gisements du résidentiel :

	Gisement de référence	Gisement volontariste
Classique	363	402
Modeste	132	146
Très modeste	165	182
TOTAL	660	730

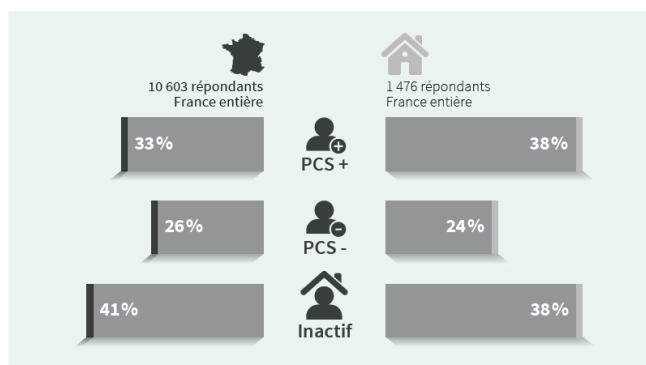
Soit un gisement Précarité énergétique « travaux » compris entre 297 et 328 TWh cumac et une bonification liée aux opérations réalisées au bénéfice des ménages très modestes comprise entre 165 et 182 TWh cumac.

	Gisement précarité de référence	Gisement précarité volontariste
Travaux	297	328
Bonification	165	182
Programmes d'accompagnement	45	45
TOTAL	507	556

Cette approche permet donc d'envisager un niveau d'obligation Précarité énergétique compris entre **507 et 556 TWh cumac en tenant compte du gisement travaux, des bonifications Précarité énergétique et d'une enveloppe programme de 45 TWh cumac.**

Remarque :

Les études menées sur les ménages habitants des logements privés qui mettent en œuvre des opérations d'économies d'énergie, au rang desquelles l'étude OPEN de l'ADEME, montrent que ces travaux sont davantage le fait de ménages de professions et catégories socio-professionnelles supérieures.



Campagne 2015 – OPEN – Mise en regard de la répartition de la population et de la répartition des ménages ayant achevé des travaux de rénovation énergétique en 2014 par Professions et Catégories Socioprofessionnelles (PCS)

Parallèlement, les marchés de la rénovation énergétique sont soutenus par les rénovations globales mises en œuvre par les bailleurs sociaux, lesquelles ciblent majoritairement les ménages modestes et très modestes, et ne sont pas prises en compte dans l'étude OPEN.

L'estimation précédente est donc probablement légèrement surévaluée pour la cible précarité énergétique.

▪ Approche par type d'opérations

Les CEE Précarité énergétique « travaux » peuvent être obtenus via diverses voies :

- Les programmes Précarité énergétique travaux : Habiter mieux, Toits d'Abord, ou leurs équivalents en opérations standardisées
- Les rénovations annuelles menées par les bailleurs sociaux
- Les opérations standardisées réalisées au profit de ménages modestes et très modestes
- Les opérations spécifiques réalisées au profit de ménages modestes et très modestes, non chiffrées ici.

Programmes Précarité énergétique Travaux (ou leurs équivalents en opérations standardisées):

Dans le cadre des programmes Précarité énergétique travaux existants, l'ADEME estime à **30TWh cumac par an** le gisement Précarité sur la base des hypothèses suivantes :

- **Habiter mieux** : 100 000 logements rénovés par an, à 170 000 kWh cumac par logement, dont 75% de très modestes (sources : Anah), soit **29,75 TWh cumac par an** (25,50 TWh cumac pour les très modestes et 4,25 TWh cumac pour les modestes)
- **Toits d'abord** : 700 logements rénovés/produits par an, à 320 000 kWh cumac par logement (hypothèse ADEME : fiche rénovation globale appliquée à un gain de 250 kWh/m²/an (source Fondation Abbé Pierre) et une S_{hab} de 60 m² (donnée Anah)), dont 100% de très modestes, soit **0,45 TWh cumac par an**

Rénovations menées par les bailleurs sociaux

Dans le cadre des rénovations annuelles menées par les bailleurs sociaux, l'ADEME estime à **25 TWh cumac par an** le gisement Précarité énergétique existant sur la base des hypothèses suivantes :

- 120 000 logements rénovés par an, à 130 000 kWh cumac par logement (hypothèse ADEME : fiche Rénovation globale appliquée à un gain de 100 kWh/m²/an (gain minimum recommandé par l'ADEME) et une S_{hab} de 60 m²), dont 85% de ménages sous le seuil « ménages modestes » et 72% de ménages sous le seuil « ménages très modestes » (source USH - AORIF), soit **24,5 TWh cumac par an** (2 TWh cumac pour les modestes et 22,5 pour les très modestes)

Opérations standardisées dans le secteur résidentiel :

Dans le cadre des opérations standardisées réalisées dans le secteur résidentiel (104 TWh cumac engagés en 2014 pour ce secteur), une part des CEE délivrés concernent déjà des ménages modestes. Cette part de CEE « modestes » est à ce jour assez mal connue et se situe, selon une estimation prudente, à 30%¹ des CEE actuellement délivrés pour le résidentiel, hors rénovations globales menées dans le cadre des programmes précités et par les bailleurs sociaux.

Par ailleurs, les premières extractions EMMY sur les CEE Précarité énergétique délivrés pour des opérations standardisées montrent une répartition 25%/75% entre CEE PE et CEE GPE².

En projetant ces valeurs sur les gisements résidentiels estimés pour la 4^{ème} période, déduction faite des travaux réalisés dans le cadre des 2 programmes cités préalablement et des opérations réalisées par les bailleurs sociaux, on obtient un **gisement pour les seules opérations standardisées dans le**

¹ Valeur inférieure au poids des ménages modestes dans la population du fait de la prépondérance des opérations d'économies d'énergie réalisées chez des ménages aux revenus élevés.

² PE : Précarité énergétique, GPE : Grande Précarité énergétique

résidentiel compris entre 260 et 297 TWh cumac (dont respectivement 112 et 127 TWh cumac au titre de la GPE).

	Gisement de référence	Gisement volontariste
Gisement résidentiel	660	730
Gisement résidentiel hors programmes et bailleurs sociaux	496	566
Part dédiée aux ménages modestes (30%)	149	170
Dont modestes (25%)	37	42
Dont très modestes (75%)	112	127
Bonification correspondante	112	127
TOTAL OP. Standardisées	260	297

⇒ L'ADEME estime donc un gisement précarité énergétique « travaux + bonification précarité + programmes d'accompagnement précarité » compris entre 469 et 506 TWh cumac pour la 4^{ème} période si les règles de fonctionnement de l'obligation précarité énergétique restent inchangées.

	Gisement précarité de référence	Gisement précarité volontariste
Programmes Travaux		91
Rénovations globales bailleurs sociaux		73
Opérations standardisées	260	297
Programmes d'accompagnement		45
TOTAL	469	506

Remarque : cette évaluation ne tient pas compte des CEE Précarité accessibles dans le secteur de la mobilité, notamment via des opérations spécifiques.

2. Evolution des règles régissant l'obligation précarité énergétique

Sur la base de son expérience du dispositif CEE, des dynamiques de rénovation énergétique sur le parc résidentiel et des travaux de l'ONPE³, l'Agence a souhaité formuler les recommandations suivantes quant au ciblage et au fonctionnement de l'obligation précarité énergétique en 4^{ème} période.

Ménages ciblés par l'obligation CEE Précarité énergétique

L'article 30 de la Loi de Transition énergétique pour la Croissance Verte introduit une obligation d'économies d'énergie au bénéfice de ménages en situation de précarité énergétique. Cet article fait écho à l'article 3 de cette même loi, laquelle préconise la rénovation annuelle d'au moins 250 000 logements occupés par des ménages aux revenus modestes, « visant ainsi une baisse de 15% de la précarité énergétique d'ici 2020 ».

Dans cette optique, et comme déjà indiqué lors de la concertation menée en septembre 2015 sur la future obligation précarité énergétique, l'ADEME préconise de cibler au moins une partie de cette obligation sur les ménages appartenant aux 3 premiers déciles de revenus (ménages très modestes selon les critères Anah) et consacrant plus de 8%⁴ de leurs revenus au paiement de leur facture énergétique ou résidant dans des logements de classe énergétique F ou G⁵ (éventuellement E). Les logements ayant une étiquette énergétique F ou G sont en effet surreprésentés dans toutes les formes de précarité énergétique au regard de la répartition actuelle du parc⁶.

Cette définition permet de s'assurer que les opérations réalisées bénéficieront bien à des ménages aux revenus très modestes et en situation de précarité énergétique.

Cette définition pourrait éventuellement être étendue aux 5 premiers déciles de revenus (ménages modestes selon les critères Anah) pour également bénéficier aux ménages modestes respectant les deux critères énoncés précédemment.

Un grand nombre de ménages modestes et très modestes résident en effet dans des logements sociaux dont la performance énergétique moyenne est supérieure à la performance moyenne du parc français, notamment grâce aux efforts continus des bailleurs sociaux pour améliorer la performance énergétique de leur patrimoine. Pour faire véritablement baisser la précarité énergétique à l'horizon 2020, il est crucial de cibler les efforts sur les ménages qui cumulent précarité économique et logements très énergivores, soit 19,5% des ménages⁷.

Par ailleurs, l'ADEME reconnaît que cette définition reste imparfaite pour approcher les ménages en situation de précarité énergétique vis-à-vis de leur mobilité, le taux d'effort énergétique et le DPE ne concernant que le logement. L'Agence recommande donc que pour la valorisation d'opérations transports, des flexibilités soient introduites dans les textes afin de permettre une définition de la précarité énergétique propre à la mobilité et des modes de preuves adaptés.

³ Observatoire National de la Précarité Énergétique

⁴ Le seuil de 10% pour définir un ménage précaire à partir du TEE n'a pas été retenu par l'INSEE qui retient le seuil de 8%. Le TEE des ménages appartenant au 1^{er} quartile est ainsi de 7,4%

⁵ Certains ménages en situation de précarité énergétique s'imposent des restrictions de chauffage et peuvent donc présenter des TEE faibles malgré leur situation précaire. Le seul indicateur TEE n'est donc pas suffisant.

⁶ Source : Analyse de la précarité énergétique à la lumière de l'enquête PHEBUS - ONPE

⁷ Source : Analyse de la précarité énergétique à la lumière de l'enquête PHEBUS - ONPE

Modes de preuve

Dans le cadre des recommandations ci-dessus sur la définition des cibles, l'ADEME milite pour que la délivrance de CEE Précarité énergétique soit liée à la fourniture conjointe :

- D'une preuve du niveau de revenus (avis d'imposition par exemple)
- D'une preuve du taux d'effort énergétique (facture énergétique annuelle) ou du DPE du logement du bénéficiaire présentant une classe énergétique F ou G (voir E).

Gisements sur la cible « ménages très modestes en situation de précarité énergétique » telle que préconisée par l'ADEME

Sur la base des calculs précédemment développé et en maintenant une bonification x2 pour les ménages très modestes en situation de précarité énergétique, le gisement existant pour la cible « ménages très modestes en situation de précarité énergétique » correspond à :

- 25,5 TWh cumac par an pour le programme Habiter Mieux , en considérant que 100% des ménages très modestes aidés sont en situation de précarité énergétique
- 0,45 TWh cumac par an pour le programme Toits d'abord, en considérant que 100% des ménages très modestes aidés sont en situation de précarité énergétique
- 11 TWh cumac par an pour les rénovations de logements sociaux mises en œuvre par les bailleurs sociaux, en considérant que 50% des ménages très modestes aidés sont en situation de précarité énergétique
- 55 à 64 TWh cumac par an pour les opérations standardisées ne relevant pas des cas précédents, en considérant que 75% des ménages très modestes aidés sont en situation de précarité énergétique.

	Gisement précarité de référence	Gisement précarité volontariste
Programmes Travaux		77
Rénovations globales bailleurs sociaux		34
Opérations standardisées	167	191
Programmes d'accompagnement		45
Total	323	346

L'ADEME estime donc des gisements CEE précarité énergétique « travaux + bonification +programmes » sur la cible « ménages très modestes en situation de précarité énergétique » compris entre 323 et 346 TWh cumac pour la 4^{ème} période.

Conclusion :

Dans le cadre de la définition actuelle des cibles modestes et très modestes, un niveau d'obligation compris entre 469 et 506 TWh cumac⁸ correspond à un gisement pertinent au regard des objectifs de massification de la rénovation énergétique au profit des ménages modestes que la France s'est fixée.

Dans le cadre d'un ciblage de l'obligation précarité énergétique 4^{ème} période restreint aux « ménages très modestes en situation de précarité énergétique » comme préconisé par l'ADEME, un niveau d'obligation compris entre 323 et 346 TWh cumac⁹ est pertinent au vue de l'objectif de réduction de la précarité énergétique à l'horizon 2020 : en sus du gisement existant sur les programmes et opérations des bailleurs sociaux, ce gisement correspond à la réalisation de 31 à 36 TWh cumac par an d'opérations standardisées au bénéfice des ménages en situation avérée de précarité énergétique (15 à 18 TWh cumac annuels avec une bonification x 2).

La question de la définition des ménages ciblés reste essentielle, en fonction des objectifs poursuivis : massifier les opérations de rénovations chez les ménages modestes ou réaliser des rénovations globales auprès des précaires énergétiques et contribuer ainsi significativement à la baisse de la précarité énergétique.

L'ADEME est par ailleurs favorable au renforcement des programmes d'accompagnement ciblant les ménages en situation de précarité énergétique, au rang desquels les SLIME, lesquels sont essentiels pour détecter ces ménages, les informer, les orienter et les accompagner dans leurs démarches d'économies d'énergie.

⁸ En tenant compte d'une enveloppe de programmes d'accompagnement de 45 TWh cumac.

⁹ Même remarque