

Dispositifs de financement alternatifs pour la rénovation énergétique du bâtiment

Adrien BULLIER, chargé de projet à la Commission européenne*
Christophe MILIN, économiste à l'ADEME5

** Les auteurs sont seuls responsables du contenu de cette publication, qui ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission Européenne et de l'ADEME. Les auteurs ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.*

1 - Introduction

La rénovation des bâtiments existants représente un des plus grands gisements d'économies d'énergie en France et en Europe. L'atteinte de l'objectif ambitieux de division par 4 des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 nécessite d'augmenter fortement le taux de rénovation annuel du parc existant et de viser des économies d'énergie beaucoup plus grandes sur chaque bâtiment afin d'éviter l'effet de verrouillage¹ et de coller au cycle de rénovation des bâtiments qui est typiquement de 25 à 30 ans. Il s'agit donc de lancer un programme massif de rénovation à basse consommation ou s'en approchant. Si l'exploitation de ce gisement suppose une généralisation des technologies et des méthodes de travail performantes, elle ne requiert pas de rupture technologique².

L'accès au financement est par contre un des obstacles majeurs pour les propriétaires de bâtiments. Dans le contexte actuel, la massification souhaitée des rénovations énergétiques à basse consommation peut difficilement s'envisager dans un cadre d'intervention publique limitée aux seules aides et subventions. En parallèle, le secteur financier (qui, pour donner un ordre de grandeur, gère en Europe plus de 12 G€ d'investissement responsable) s'intéresse de plus en plus à la rénovation des bâtiments mais se plaint de l'absence de projets correspondant à ses exigences³. Des mécanismes de financement alternatifs sont donc nécessaires pour répondre aux objectifs des politiques publiques et aux attentes des capitaux privés. Nous présentons un panorama rapide de ces mécanismes.

2 - Les dispositifs de prêts bonifiés : l'exemple de la KfW

Dans un dispositif de prêt bonifié, une subvention directe ou indirecte est accordée à la banque pour abaisser le taux d'intérêt auxquels celle-ci accorde des prêts.

Un dispositif allemand subventionne ainsi depuis de nombreuses années, au travers de la banque publique allemande KfW, des prêts visant la rénovation énergétique de logements. En premier lieu, la KfW bénéficie d'une notation AAA et de la garantie de l'État fédéral, ce qui lui permet d'emprunter à taux bas sur les marchés de capitaux. En complément, la KfW reçoit une subvention de l'État fédéral ce qui lui permet de prêter à taux très bas aux banques commerciales allemandes, qui en retour, proposent aux particuliers des taux largement en dessous des taux du marché, de l'ordre de 1 à 2 % sur des durées allant de 10 à 30 ans. Le taux et la durée du prêt sont d'autant plus attractifs que le projet est énergétiquement ambitieux, mais des prêts existent également pour des mesures ponctuelles. La KfW accorde par ailleurs des subventions pour couvrir les coûts d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre

1 - La mise en œuvre des mesures les plus rentables (chauffage, régulation) dans un premier temps grève la rentabilité des mesures les moins rentables (isolation des façades) dans un deuxième temps, voire les rend impossibles à financer alors qu'une intervention combinée aurait un temps de retour plus acceptable.

2 - Notre hypothèse est qu'un mécanisme de financement viable est un prérequis pour lever les autres obstacles qui doivent être abordés en parallèle, comme l'accompagnement des propriétaires ou la formation des professionnels.

3 - Cf. le premier rapport du Energy Efficiency Financing Institutions Group, dédié à la rénovation des bâtiments : EEFIG (2014) "Energy Efficiency – the first fuel for the EU Economy. How to drive new finance for energy efficiency investments."

(50 % des coûts, plafonné à 4000 €), et certains coûts d'investissement (plafonné à 15000 €). En 2011, 133000 maisons ont obtenu un prêt et 48000 ont obtenu une subvention (pour des montants totaux de respectivement 2,8 G€ et 51,50 M€). Les projets ont inclu des mesures d'isolation du bâti dans 80 % des cas. Selon les chiffres de la KfW, en comptant les dépenses liées, cela correspond à un investissement total de 3,9 G€, à la création (ou au maintien) de 52000 emplois et à la création de 1,3 G€ des revenus fiscaux supplémentaires.

Les prêts bonifiés visent à rendre l'investissement plus attrayant pour le propriétaire mais leur impact est naturellement limité aux seuls propriétaires en mesure de s'endetter. Pour ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas augmenter leur endettement, des solutions basées sur l'investissement par un tiers peuvent être mieux adaptées.

3 - Les contrats de performance énergétique

Le Contrat de Performance Énergétique (CPE) est un contrat intégré dans lequel une entreprise de services énergétiques (ESCO) conçoit et met en œuvre des mesures d'efficacité énergétique et garantit les économies d'énergie sur la durée du contrat. Les économies d'énergie servent à rembourser tout ou partie des coûts d'investissement initiaux. Deux types de CPE doivent être distingués :

- le modèle d'« économies garanties », où l'ESCO garantit les économies d'énergie mais où c'est le propriétaire du bâtiment qui assume l'investissement, le plus souvent parce qu'il a accès à des conditions de financement plus favorables que celles de l'ESCO. Dans ce cas, le CPE peut faciliter la décision d'investissement et la sécurisation du financement par un tiers (le plus souvent une banque).
- le modèle de tiers-investissement, où l'ESCO garantit les économies et porte l'investissement pour le compte du propriétaire. Ce faisant, l'ESCO acquiert un droit sur les économies d'énergie futures mais prend aussi le risque de non atteinte de la performance attendue⁴.

Le CPE est souvent présenté comme l'un des instruments les plus à même de financer la rénovation énergétique des bâtiments. Outre le fait qu'il ne s'agit pas stricto sensu d'une solution de financement, puisqu'une large part des CPE existants sont financés par le propriétaire, ce type de contrat n'est que très rarement utilisé pour financer des rénovations énergétiques ambitieuses.

En effet, les CPE se sont historiquement développés comme des contrats à court terme, axés sur la régulation de l'énergie et l'éclairage et, dans une moindre mesure, sur les systèmes de CVC (chauffage, ventilation et climatisation) et générant peu d'économies d'énergie. Les acteurs majeurs de ce marché sont des vendeurs de matériel qui préfinancent ce type de contrats parce que le retour sur investissement est rapide et qu'ils vendent principalement leurs produits, avec peu de risque technique. Or la rénovation ambitieuse nécessite des investissements sur l'enveloppe du bâtiment avec un temps de retour très long, ce qui ne cadre pas avec les modèles techniques et financiers des acteurs historiques du marché. De nouveaux acteurs, tels que les entreprises de construction ou les fournisseurs d'énergie s'intéressent au marché de la rénovation globale mais leur offre est encore peu aboutie.

Malgré les défauts décrits ci-dessus, un certain nombre de solutions peuvent être mises en œuvre pour accroître l'impact du CPE et son utilisation pour la rénovation ambitieuse.

3.1 - Faciliter la mise en œuvre des CPE

Le marché du CPE est tiré principalement par le secteur public qui manque de compétences pour définir et négocier ce type de contrat complexe (« Il n'y a pas de bon contrat sans bon client »). Afin de structurer la demande de CPE dans le secteur public, l'existence de catalyseurs de marché, jouant le rôle de médiateurs entre les sociétés de services énergétiques et leurs clients, a été signalée comme un élément essentiel pour le développement du secteur des services énergétiques, au point que le principe a été adopté dans la nouvelle Directive Européenne sur l'efficacité énergétique et est en cours de diffusion dans plusieurs villes européennes⁵.

À titre d'exemple, l'Agence de l'énergie de Berlin (Berliner Energieagentur ou BEA) apporte depuis 1996 aux maîtres d'ouvrages publics du Land de Berlin une assistance technique dans le lancement d'appels d'offres groupés pour la signature de CPE. La BEA gère l'ensemble du projet, jusqu'à la signature du CPE, les coûts de dévelop-

4 - L'ESCO a généralement elle-même recours à l'emprunt bancaire pour financer l'investissement. Une fois les travaux réalisés, l'ESCO transférera le plus souvent ses droits sur les économies d'énergie à la banque afin de sortir la dette de son bilan et retrouver une capacité d'emprunt, c'est ce qu'on appelle la cession de créance.

5 - Voir projet EESI2020 : <http://eesi2020.eu/>.

pement de projet étant couverts à 50 % par le Land de Berlin. Elle intervient sur des pools de 4 à 400 bâtiments selon le type de construction et l'ampleur des économies réalisables. En moyenne un pool regroupe une vingtaine de bâtiments représentant une facture énergétique annuelle de 1,80 M€, un gisement suffisant pour intéresser une ESCO. Un contrat dure généralement de 8 à 12 ans, avec une moyenne d'économies d'énergie garanties après rénovation d'environ 26 %, allant jusqu'à 35 % pour les interventions les plus complètes⁶. Compte tenu de la durée des contrats, les interventions ne comprennent généralement pas le remplacement de fenêtres ou l'isolation des murs et restent concentrées jusqu'à présent sur les systèmes de chauffage et la sensibilisation des utilisateurs.

Le succès de l'expérience de Berlin est la conséquence d'un mix de conditions favorables, mais surtout le résultat d'un soutien politique local. Le grand nombre de projets municipaux a un puissant effet de démonstration et de démultiplicateur d'actions sur les autres secteurs, en particulier sur le secteur des bâtiments commerciaux.

3.2 - Agréger plusieurs projets sous un même CPE

Il est plus complexe de définir un CPE sur une rénovation basse consommation que sur de l'éclairage ou des systèmes de chauffage ou ventilation. Dans de nombreux cas, l'information sur la structure du bâtiment est lacunaire ou inexistante, ce qui conduit à multiplier les diagnostics préliminaires et ajoute de la complexité dans la définition des mesures exactes à mettre en œuvre par l'ESCO. Compte tenu du caractère encore innovant du CPE et de l'engagement de performance pris par l'ESCO, le niveau de détails requis pour finaliser le contrat est important et les coûts de transaction associés à ce type de contrat sont le plus souvent élevés, surtout si la nature du maître d'ouvrage requiert de passer en procédure de marchés publics.

Ces coûts de transaction élevés peuvent être compensés en agrégeant plusieurs bâtiments pour augmenter la taille des contrats. Cette agrégation peut se faire selon deux approches différentes et éventuellement complémentaires :

- En regroupant plusieurs bâtiments d'un même propriétaire : c'est par exemple le cas des deux CPE qui ont été signés en 2009 et 2010 par les régions Alsace et Centre pour la rénovation de leurs lycées, pour des montants supérieurs à 30 M€.
- En regroupant plusieurs bâtiments de propriétaires différents : c'est par exemple l'objectif des projets engagés par les provinces de Milan ou Chieti en Italie. Cependant, les collectivités étant réticentes à signer un contrat où elles sont solidairement responsables d'autres collectivités, il s'agit généralement d'une passation de marché commune pour un ensemble de municipalités, puis de contrats individuels.

Outre le fait que l'agrégation de bâtiments sous un même contrat permet d'atteindre une taille critique susceptible de justifier des coûts de transaction élevés, elle permet à l'ESCO d'atténuer son risque en raisonnant globalement (une sous-performance sur un bâtiment pourra être compensée par de meilleurs résultats sur les autres bâtiments, de sorte que les objectifs contractuels globaux sont respectés). L'agrégation permet en outre à l'ESCO de créer une société de projet qui mobilisera des capitaux propres de l'ESCO mais aussi d'autres investisseurs et qui empruntera la plus grande partie de l'investissement auprès de banques. Cette dette sera remboursée directement par les flux de trésorerie du projet (en particulier les flux d'économies d'énergie garanties).⁷

3.3 - Traiter les obstacles juridiques autour du CPE

Enfin, certains obstacles juridiques pourraient être considérés en vue de développer le marché du CPE. Notamment, afin de dépasser la dichotomie locataire/propriétaire (les économies d'énergie réduisent les charges du locataire mais ne bénéficient pas au propriétaire directement), un statut spécifique pourrait être créé pour le CPE dans les charges récupérables du logement, afin de raisonner à charges globales constantes, comme cela a été fait avec un certain succès aux Pays-Bas. Un système de « Loyer Chaud » (comme cela existe en Suède) pourrait également être envisagé afin d'inclure les charges énergétiques dans le loyer, et permettre au propriétaire de récupérer certains bénéfices lorsqu'il investit dans l'amélioration énergétique.

La réglementation pourrait être adaptée afin d'assurer une équité d'accès aux aides publiques et aux incitations fiscales entre une opération conduite en direct par le propriétaire et une opération réalisée par le biais d'une

6 - Geissler M. (2012) "Climate Protection and Cost Savings through Energy Performance Contracting", présentation au WEC Energy Trilemma Summit, 6 novembre 2012,

7 - C'est par exemple le cas du CPE signé sur les Lycées de la région Alsace où un SPV, Ecolya, a été créé par Cofely (candidat retenu) avec du capital additionnel de la Caisse des Dépôts et Consignations et de FIDEPP, une filiale de la banque privée BPCE. Toutes les opérations sont sous-traitées par Ecolya à Cofely.

ESCO, par exemple en permettant la transférabilité des aides à une ESCO si le propriétaire du bâtiment est lui-même admissible à la subvention, comme c'est le cas en Lettonie. Une solution alternative pourrait être de subventionner l'ESCO directement, comme c'est le cas dans le programme « 2000 ESCO » en Espagne. Il existe cependant une forte réticence dans la plupart des États Membres à subventionner directement une ESCO privée, car cela est vu comme un subventionnement de profits privés, bien que cette critique s'applique à la plupart des dispositifs de subvention.

4 - Déconnecter la dette du propriétaire du bâtiment

Plusieurs dispositifs de financement récents sont basés sur une intervention publique plus forte que dans le modèle simple du CPE, bien qu'ils puissent s'appuyer ou être combinés avec le CPE.

Certains dispositifs mis en place au niveau local ou national visent à proposer des prêts dont les remboursements sont perçus au travers de canaux qui permettent de rattacher la créance, non pas au propriétaire, mais au bâtiment lui-même. Ceci réduit le risque de défaut de paiement et permet d'entreprendre des investissements même sur un bien qui risque d'être revendu avant que l'investissement ne soit remboursé, car la « dette » pourra être transférée au propriétaire suivant. Sur les marchés présentant un fort taux de mutations, tels que l'immobilier de bureaux ou les marchés du logement en zones tendues, cette approche peut être efficace pour surmonter l'aversion des acteurs pour les investissements de long terme.

4.1 - Financement public collecté via les taxes sur les bâtiments

Aux États-Unis, le dispositif PACE (Property Assessed Clean Energy) est basé sur un financement fourni par la collectivité locale aux propriétaires qui souhaitent améliorer la performance énergétique de leur domicile. Le remboursement de l'investissement, qui peut inclure des taux d'intérêt, se fait au travers des taxes locales, qui sont attachées au bâtiment et non au propriétaire lui-même. Si le bâtiment est vendu, le remboursement de ce « prêt » a priorité sur toute autre créance, en tant que dette due aux autorités publiques.

31 États américains ont autorisé la mise en place de programmes PACE entre 2008 et 2011⁸ et des dispositifs similaires existent en Australie. Les collectivités financent généralement ces investissements par l'émission d'obligations, qui est une pratique plus courante qu'en Europe. Les programmes PACE résidentiels ont été bloqués un temps par une décision de l'autorité fédérale de financement du logement qui refusait de refinancer les crédits hypothécaires sur lesquels un prêt PACE avait été contracté, argumentant que les prêts PACE étaient plus basés sur le collatéral (la valeur du logement) que sur la capacité de remboursement du ménage (résultant des économies d'énergie). Suite à la décision de l'État de Californie de créer un fonds de garantie qui résout le problème du collatéral, le PACE résidentiel redémarre depuis 2013.

Entre 2008 et 2013, les programmes PACE ont prouvé leur efficacité pour stimuler les investissements, avec plus de 200 m\$ investis ; si les investissements sont rarement liés à de la rénovation ambitieuse, cela reflète plus l'état du marché américain de la rénovation énergétique qu'une impossibilité de le faire. Il est à noter que dans ces schémas, la dette est imputée au bilan de la collectivité locale, ce qui peut poser un problème de transférabilité du modèle dans le contexte européen actuel.

4.2 - Financement via la facture énergétique : le Green Deal au Royaume-Uni

Le financement via la facture d'énergie est un mécanisme dans lequel les fournisseurs d'énergie collectent le remboursement d'un prêt à travers la facture énergétique (le prêt étant souvent accordé par le fournisseur d'énergie lui-même à son client). Ce dispositif met à profit la relation commerciale existante pour faciliter l'accès au financement pour des investissements énergétiques.

Il a été largement développé aux États-Unis depuis les années 1980, mais cible en priorité les mesures d'économies d'énergie les plus rentables (systèmes de CVC, régulation) avec des taux d'intérêt généralement élevés, entre 7 et 15 %¹³, ce qui réduit considérablement la rentabilité des investissements et le niveau d'économies atteignables via le dispositif.

8 - Palmer K., Walls M., Gerarden T. (2012) "Borrowing to Save Energy. An Assessment of Energy-Efficiency Financing Programs", *Resources for the Future*.

Au Royaume-Uni, le Green Deal a été lancé en janvier 2013. Il peut être résumé à « un dispositif de prêt attaché au bâtiment et non au propriétaire, d'une durée pouvant aller jusqu'à 25 ans, qui permet de financer des améliorations énergétiques sans coûts initiaux, et qui est remboursé à travers une charge supplémentaire sur la facture d'énergie. Il permet aussi que cette charge soit transférée au prochain propriétaire ou locataire au cas où le ménage déménage, car c'est la personne qui paie la facture d'énergie qui est responsable du remboursement⁹ ». La collecte du remboursement par la facture d'énergie permet de sécuriser les paiements, car les factures énergétiques ont des défauts de paiement relativement bas. La « règle d'or » stipule en outre que le remboursement des prêts ne peut pas être supérieur aux économies d'énergie générées par les investissements.

Le Green Deal est basé sur une série de 45 mesures standardisées, et sur des contrats de prêts standard, ce qui permet d'harmoniser l'évaluation initiale des économies prévues et le processus de négociation. À plus long terme, cette standardisation est essentielle pour créer un marché secondaire à même de refinancer les prêts Green Deal. Une fois qu'un nombre suffisant de prêts auront été signés et auront démontré qu'ils génèrent bien les revenus prévus, ils constitueront un « track record » (registre d'antécédents) suffisant pour que les prêts Green Deal soit gérés comme des actifs financiers classiques ; cela permettra notamment de les titriser et de les revendre à des investisseurs, et donc d'alléger le bilan des prêteurs et de leur permettre de financer plus d'investissements. Le Green Deal vise ainsi à « déplacer les crédits à la rénovation énergétique du monde onéreux du crédit à la consommation au monde moins cher du financement d'actifs¹⁰ ».

Les prêts du Green Deal sont proposés par la Green Deal Finance Company, qui ne bénéficie d'aucun soutien de l'État britannique et propose des taux relevant pour le moment plus du crédit à la consommation que du crédit immobilier. Du fait de ces taux d'intérêt élevés, qui sont de 7 % au minimum, le dispositif n'a suscité pour le moment que très peu d'enthousiasme de la part des ménages (d'autant que des subventions leur sont toujours accessibles sans avoir à contracter un Green Deal) : à fin mars 2014, sur le total de 188 234 audits préliminaires (Green Deal Assessments) réalisés, seuls 1 468 contrats (Green Deal Plans) ont été signés¹¹, soit un taux de passage à l'acte de moins de 1 %.

Malgré les limites du cadre national du Green Deal, il offre un cadre dans lequel les collectivités locales peuvent prendre l'initiative. Plusieurs collectivités locales britanniques ont ainsi mandaté une ESCO privée pour mettre en œuvre des contrats Green Deal à grande échelle. La collectivité apporte son soutien pour mobiliser les ménages, grâce à la confiance que ceux-ci lui accordent. Dans la région de Newcastle, 30 M€ devraient être investis sur 5 000 logements d'ici 2015¹² ; dans la région de Birmingham, l'objectif est de 67 M€¹³.

En Italie, la ville de Padoue travaille à la mise en place d'un dispositif similaire, mais en l'absence d'un cadre national. L'objectif est d'investir un minimum de 15 M€ dans la rénovation de copropriétés via des CPE, dans lesquels le remboursement de la dette serait collecté à la source par le fournisseur d'énergie¹⁴.

5 - Vers des ESCO publiques

Les exigences des banques et des investisseurs en termes de rentabilité, liquidité et niveau de risque ne sont pas faciles à remplir pour les projets de rénovation ambitieuse, notamment en raison de l'absence d'un « track record » suffisant. L'intervention publique est donc nécessaire et légitime pour ouvrir la voie et aider à structurer l'offre, afin de mettre en place des dispositifs de financement à même de montrer au marché des cas concrets et viables de rénovation ambitieuse, incluant des investissements sur l'enveloppe des bâtiments.

Des opérateurs spécifiques de tiers-financement peuvent ainsi être créés afin de développer les investissements à rentabilité faible et à temps de retour longs. Le secteur public (national, local ou autre) est le mieux placé pour investir dans de tels opérateurs¹⁵. Bien que cela n'exclue pas la participation de capitaux privés, la présence

9 - Holmes I. (2011) "Financing the Green Deal. Carrots, sticks and the Green Investment Bank", E3G.

10 - Sweatman P. (2012) *Financing Mechanisms for Europe's buildings renovation*, EURIMA.

11 - DECC. *Domestic Green Deal and Energy Company Obligation in Great Britain, Monthly report*. 24 avril 2014.

12 - Projet IEE MLEI NewInRetro : <http://warmupnorth.com>

13 - Projet ELENA Birmingham Energy Savers Pathfinder ; http://www.eib.org/attachments/documents/birmingham_project_factsheet_en.pdf

14 - Projet IEE MLEI PadovaFIT!

15 - Voir Caisse des Dépôts et Consignations (2010). *Utiliser le « Tiers Investissement » pour la rénovation thermique du patrimoine bâti français*.

d'entités publiques, et particulièrement locales, renforce la crédibilité de la structure vis-à-vis des propriétaires, ce qui est un facteur essentiel pour que le dispositif monte en puissance.

En France, 3 types d'opérateurs ont ainsi été créés pour répondre aux contraintes de segments de marché distincts :

- En Ile-de-France (voir encadré ci-dessous), la SEM Energies Posit'IF vise la rénovation des copropriétés via des contrats de performance énergétique ; l'agglomération de Brest Métropole Océane met en place une offre similaire au travers de la SEMPI.
- En Rhône-Alpes, la Société Publique Locale OSER finance et met en œuvre des contrats de performance énergétique (sous-traités dans leur partie technique) au bénéfice de ses collectivités actionnaires.
- En Picardie, le Service Public de l'Efficacité Énergétique peut financer tout ou partie des travaux de rénovation énergétique de logements individuels (la région Alsace travaille au lancement d'un dispositif similaire pour 2015).

Le tiers-financement en Ile de France : Energies POSIT'IF

José LOPEZ - Membre du Directoire Energies POSIT'IF

Le marché francilien de la rénovation globale de l'habitat collectif, à l'instar des autres régions françaises reste largement délaissé par les acteurs privés. Ces derniers répondent en premier lieu à une demande dont la motivation résulte quasi-exclusivement de l'obligation technique ou réglementaire de renouvellement ou de rénovation de composantes « élémentaires » du bâtiment au terme de leur durée de vie (remplacement de chaudière, ravalement de façade, changement d' huisseries et de fenêtres, etc.).

Sur ce marché émergent cependant des offres de type « Contrat de Performance Énergétique » (CPE) qui pourraient constituer dans le futur les éléments d'une réponse du secteur privé à l'offre de rénovation globale. Il s'agit d'offres portées principalement par les majors du BTP en lien avec les grands chauffagistes de la place. Ces majors proposent aux copropriétés des projets de rénovation globale (enveloppe et systèmes de production de chauffage et d'eau chaude sanitaire) avec engagement de performance énergétique mais sans implication dans le montage des plans de financements et dans le co-financement ou le tiers financement des investissements préconisés. La question du financement étant un élément déterminant de la décision d'investissement de la copropriété, tout particulièrement pour de telles opérations globales coûteuses et à temps de retour long (entre 20 et 25 ans en moyenne), ces offres émergentes peinent à séduire les copropriétés.

La région Ile-de-France compte 144 000 copropriétés abritant plus de 2,2 millions de loge-

ments. La cible prioritaire d'Energies POSIT'IF est constituée des logements des classes énergétiques E, F, G qui sont évalués au nombre de 1 million.

Créée en janvier 2013 à l'initiative du Conseil Régional d'Ile-de-France en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse d'Épargne, la Ville de Paris et 12 autres collectivités, la SEM Energies POSIT'IF vient compléter et relayer les dispositifs d'intervention régionaux en place en permettant par son intervention propre mais aussi par « son effet démonstrateur » auprès des maîtres d'ouvrage et opérateurs publics et privés, une stimulation du marché francilien de la rénovation énergétique dans le secteur de l'habitat collectif (copropriété et petits bailleurs sociaux). Dans ce secteur et en priorité sur le segment de la copropriété, Energies POSIT'IF doit permettre de compenser l'insuffisance de l'initiative privée en matière d'offre de rénovation globale et de financement permettant d'atteindre des standard de performance de qualité « bâtiment basse consommation » (BBC).

L'offre d'Energies POSIT'IF couvre un large champ de prestations :

Apporter aux copropriétés ou petits bailleurs sociaux, des formules permettant de sécuriser la performance énergétique des travaux de rénovation énergétique ambitieuse réalisés.

- Développer l'ingénierie financière des opérations de rénovation énergétique.
- Se positionner comme « mandataire » d'un groupement en capacité de mener à bien la rénovation énergétique de bâtiments de logements collectifs

(architecte, bureau d'étude thermique, groupement d'entreprises du bâtiment et chauffagiste).

Son activité mobilise un modèle économique innovant, le « tiers financement », qui consiste à financer tout ou partie de l'investissement nécessaire à la réalisation des travaux de rénovation énergétique ambitieuse : les bénéficiaires remboursent ensuite le coût des travaux préfinancés par Energies POSIT'IF par un versement régulier dont le montant tient compte des économies d'énergie obtenues à l'issue des travaux. Ce modèle d'intervention bénéficie d'un cadre légal (l'article 124 de la loi ALUR définit l'activité de tiers financement et les sociétés de tiers financement en complétant le Code de la construction et de l'habitation par les articles suivants :

« Art. L. 381-1. - Le tiers-financement, dans le champ d'opérations de rénovation de bâtiments, est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps. Est exclue du service de tiers-financement au sens du présent article la vente ou la revente d'énergies. Un décret précise le périmètre des prestations que peut couvrir le service de tiers-financement ».

« Art. L. 381-2. - Est dite société de tiers-financement tout organisme susceptible d'offrir au maître de l'ouvrage un service de tiers-financement tel que défini à l'article L. 381-1 ».

Pour assurer son offre de tiers financement, Energies POSIT'IF, avec l'appui de ses actionnaires, doit mobiliser, au moyen d'emprunts, des ressources à bas coût et à maturité longue afin d'offrir à ses clients la possibilité de rembourser l'investissement consenti par Energies POSIT'IF à un rythme tenant compte des économies sur la facture énergétique et à frais financiers maîtrisés.

Alors que les premières opérations de rénovation en copropriété portées par Energies POSIT'IF arrivent au stade du vote des travaux et des plans de financement et que d'autres régions (Bretagne, Nord-Pas de Calais, Picardie, Rhône-Alpes) finalisent leur projets de structure de tiers-financement dédiée à la rénovation des bâtiments (logements individuel ou collectif, bâtiments publics), un avis de l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) adressé à Energies POSIT'IF, en date du 12 février

2014, questionne la viabilité du modèle de tiers-financement. Selon l'ACPR, le tiers-financement ne relèverait pas de l'exception au monopole bancaire. Le tiers-financement étant considéré comme une activité de crédit, il « nécessite un agrément préalable de l'ACPR en qualité d'établissement de crédit ou de société de financement en application de l'article L.511-10 du code monétaire et financier ».

Cet avis et ses conséquences sont potentiellement dommageables au développement du tiers-financement qui pour ses promoteurs reste une activité de service combinant ingénieries technique et financière et pré-financement des investissements dans le but de réaliser et de garantir des économies d'énergies.

Ni la volonté du législateur, ni le cadre favorable de la directive européenne relative à l'efficacité énergétique assignant pour objectif aux États membres de lever les contraintes réglementaires entravant le tiers-financement ne constituent pour l'ACPR une base suffisante pour permettre au tiers-financement de bénéficier du cadre d'exception au monopole bancaire.

C'est donc aux parlementaires et au gouvernement que revient la responsabilité de confirmer dans les toutes prochaines semaines leur volonté de voir le mécanisme du tiers-financement et les structures d'initiative territoriale porteuses de ce mécanisme jouer un rôle dans la transition énergétique. La future loi éponyme doit lever l'hypothèque qui pèse sur ce modèle innovant. Il ne faut en effet pas tarder, car les sociétés porteuses du mécanisme de tiers-financement sont d'ores et déjà au contact du marché avec un plan d'affaires, des équipes et des engagements contractuels à honorer.

Le Service Public de l'efficacité énergétique.

Françoise Réfabert Vesta Conseil&Finance

Un service Intégré de Rénovation Énergétique pour établir la confiance

Il y a un an, le Président de la République lançait le Plan de Rénovation Énergétique de l'Habitat (PREH) et il annonçait un objectif de 500 000 logements rénovés par an à l'horizon 2017, dont 380 000 logements privés.

Pour atteindre les objectifs de leur politique énergie-climat et contribuer à cette priorité nationale, de nombreux conseils régionaux s'engagent sur de nouveaux outils en vue d'inciter les ménages et les copropriétés à réaliser des travaux de rénovation énergétique. Parvenir à une baisse substantielle des consommations d'énergie dans l'habitat privé suppose d'agir de façon coordonnée sur une multitude de leviers, de façon à transformer radicalement l'expérience des ménages qui souhaitent réaliser des travaux - qui s'apparente aujourd'hui le plus souvent à un parcours du combattant - en une démarche coordonnée par un tiers de confiance dont l'objectif est d'optimiser durablement le volet thermique de la rénovation.

Il s'agit donc de construire une approche globale que l'on peut qualifier de « Service Intégré de Rénovation Énergétique (SIRE) » dont l'un des principaux facteurs de succès réside dans l'intégration des dimensions : information – conseil, accompagnement – plan de financement – suivi des travaux - suivi des consommations, avec un volet de mobilisation d'une offre qualifiée des professionnels du bâtiment, à coûts maîtrisés.

Pour disposer d'une offre attractive aux yeux des ménages, ces dispositifs de SIRE, mis en œuvre par les conseils régionaux et les collectivités, doivent être en mesure d'assumer une position de « tiers de confiance ». Le statut d'acteur de confiance est renforcé par le fait que le service se prolonge au-delà des travaux pour suivre les consommations, dans un contexte où les ménages sont le plus souvent démunis en cas de réalisation défectueuse, et d'autre part, le fait que le SIRE facilite l'accès à un financement permettant de concrétiser le projet, ce qui est l'obstacle le plus difficile à traiter pour réaliser des travaux d'amélioration thermique coordonnés.

L'émergence du tiers-financement

Les projets de SIRE régionaux affichent les objectifs suivants pour le financement des travaux :

- préfinancer les aides octroyées notamment par l'Anah, car avancer ces sommes pour payer les premiers acomptes aux entrepreneurs est un frein important pour les ménages éligibles à ces aides ;
- contribuer à un financement adapté aux ménages qui sont les plus contraints ;
- maximiser le montant du financement pour favoriser la réalisation de travaux complets.

Une première voie pour le financement des travaux consiste à proposer aux réseaux bancaires une relation partenariale dans le cadre du SIRE, pour qu'ils proposent des conditions de financement améliorées (durée plus longue, barème de taux plus avantageux) pour financer les travaux.

En complément de ce partenariat avec les banques, le tiers-financement consiste à ce que l'opérateur du SIRE puisse proposer directement au ménage un paiement échelonné sur le long terme (25 ans) d'une partie ou de la totalité du montant des travaux. Le tiers-financement permet de prendre en compte le montant d'économies d'énergies que les emprunteurs pourraient affecter au remboursement du financement des travaux. Ceci permet de réévaluer la capacité de remboursement des primo-accédants déjà endettés, de permettre aux personnes âgées, aux personnes de santé fragile d'obtenir un financement. Cela ne signifie pas nécessairement que ces économies d'énergie soient garanties contractuellement par le dispositif de SIRE-Tiers-financement, mais suppose de prévoir un suivi post-travaux des consommations d'énergie et de la maintenance des installations. C'est un aspect fondamental du tiers-financement : il n'a de sens que dans le cadre d'un service global et intégré, qui vise non seulement à réaliser les travaux mais aussi à favoriser les économies d'énergie, en coordonnant localement tous les leviers pour y parvenir. La qualité des créances du tiers-financeur sur le ménage qui en résulte dépendra de la prise en compte des facteurs

qui impactent sur la satisfaction des ménages et la réalisation effective d'économies d'énergie dans la conception globale du dispositif.

La mise en œuvre du SIRE sous forme de service public

Le SIRE, constitutif d'une intervention des collectivités territoriales dans le champ économique, peut s'envisager sous la forme de Sociétés d'Économie Mixte (SEM). Cette forme de société, détenue majoritairement par les collectivités, développe son activité sur le marché concurrentiel, en étant investie par ses actionnaires d'une mission d'intérêt général. La Région Ile de France a ainsi mis en œuvre Énergies Posit'IF sous forme de SEM pour intervenir sur le marché des copropriétés¹. Dès lors, pourquoi constituer un service public de l'efficacité énergétique, comme cadre dans lequel se déploierait le SIRE ?

Un Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat (SPPE) a été introduit dans le Code de l'Énergie par la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (la « loi Brottes »), qui est entrée en vigueur le 17 avril 2013 :

« Chapitre II

« Service public de la performance énergétique de l'habitat

« Art. L. 232-1. – Le service public de la performance énergétique de l'habitat assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique. Il assiste les propriétaires et les locataires dans la réalisation des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement et leur fournit des informations et des conseils personnalisés. »

On observe que cette définition d'un nouveau service public ne correspond pas totalement au périmètre des SIRE, puisqu'elle ne traite pas du financement et paraît concentrer l'assistance aux ménages à la phase antérieure aux travaux. Elle correspond plutôt aux fonctions assurées de longue date par les Espaces Info Énergie animés par l'ADEME et les opérations programmées d'amélioration de l'habitat financées par l'Anah.

En amont de cette disposition législative, le Conseil Régional de Picardie étudiait en précurseur, la création d'un Service Public de l'Efficacité Énergétique avec l'objectif très opérationnel d'expérimenter le SIRE dans sa globalité. En dehors des services publics prévus par la loi, les personnes publiques peuvent en effet créer et gérer des services publics locaux, à la condition que l'activité présente un intérêt public local et qu'elle relève de leurs compétences. Le choix du conseil régional de Picardie en faveur de la forme du service public s'explique par plusieurs avantages. Tout d'abord, au plan opérationnel, le cadre du service public permet d'adapter les schémas juridiques aux différents stades de maturation du projet de SIRE, qu'il s'agisse de l'intervention des différents échelons territoriaux dans l'organisation, le contrôle du service et sa gestion, ou de la possibilité de déléguer ce service à des sociétés entièrement publiques, publiques-privées ou entièrement privées. Le CR de Picardie a ainsi choisi de développer la phase pilote du SIRE par une régie régionale, afin de donner une forte impulsion au projet et en maîtriser le calendrier. La perspective, en cas de succès de cette phase préliminaire, serait de passer à une délégation du service public à horizon 2017. Ceci permettrait d'élargir la participation des collectivités, soit en constituant un syndicat mixte, qui deviendrait l'autorité déléguante du service public, soit en constituant une Société Publique Locale avec les collectivités.

D'autre part, le tiers-financement, activité de crédit développée en dehors de la régulation bancaire dans le cadre d'un service d'intérêt général, peut s'appuyer sur des analogies avec d'autres services publics, tels que celui de l'assainissement non collectif, qui comporte lui aussi une activité de financement : en l'occurrence le financement des travaux de mise en conformité des installations, réalisés par les communes, au bénéfice des propriétaires en ayant fait la demande. En effet, L.2224-12-2 du CGCT prévoit expressément dans cette hypothèse que :

¹ - Voir encadré p. 17.

« Lorsque les communes prennent en charge les travaux [susmentionnés], elles se font rembourser intégralement par les propriétaires les frais de toute nature entraînés par ces travaux, y compris les frais de gestion, diminués des subventions éventuellement obtenues.

L'interdiction prévue au premier alinéa de l'article L.511-5 du code monétaire et financier ne fait pas obstacle à ce que les communes puissent échelonner les remboursements dus par les propriétaires en vertu du précédent alinéa(...) ».

À terme, la forme du Service Public pourrait permettre de consolider les sources de financement de l'ensemble des actions à coordonner sur le terrain pour atteindre l'objectif national. Dans ce cadre, la notion de service rendu peut être conciliée avec celle d'obligation, finançable par taxe : un service public obligatoire, donc instauré par la loi, pourrait financer les fonctions d'information / sensibilisation, si importantes pour orienter les ménages et diffuser les normes sociales, de façon plus pérenne que le versement de subventions par les collectivités aux agences locales de l'énergie. En parallèle, un service public facultatif (industriel et commercial), créé à l'initiative des régions comme c'est le cas en Picardie, permet de financer le volet de conseils orientés vers les travaux et le suivi des consommations du SIRE, par une redevance pour service rendu perçue auprès des seuls ménages qui bénéficient du service et entreprennent les travaux. Cette redevance peut être financée par prêt bancaire ou tiers-financement dans le cadre du SIRE.

Le choix du schéma institutionnel et juridique retenu pour les projets de SIRE influera directement sur les conditions de succès de la mise en œuvre opérationnelle et notamment :

- l'insertion de ce service aux différents échelons territoriaux, dans les politiques menées par les collectivités dans les domaines de l'énergie-climat, de l'amélioration de l'habitat, du soutien à l'économie et de formation professionnelle ;
- la perception par les ménages tant de leur intérêt patrimonial que de l'intérêt général poursuivi par les collectivités. Le SIRE, en particulier s'il est conduit sous forme de Service Public, constitue assurément une alternative à des politiques d'efficacité énergétique basées sur l'obligation et la contrainte.

6 - L'accès au financement pour les ESCO

Les ESCO, qu'elles soient publiques ou privées, ont des limites de fonds propres au-delà desquelles elles doivent elles-mêmes trouver des sources externes de financement. Afin de permettre la mise en œuvre de rénovations ambitieuses, il est essentiel qu'elles aient accès à des sources de refinancement à taux d'intérêt bas et sur des durées longues. Ceci n'est pas disponible actuellement sur le marché bancaire privé, et nécessite une aide publique qui peut prendre plusieurs formes :

- Des prêts bonifiés, dispositif relativement répandu mais ouvert seulement aux propriétaires et non aux ESCO.
- Des dispositifs d'assurance technique.
- Des fonds de garantie visant spécifiquement les ESCO.
- Des fonds d'investissement à rendement limité mais avec un bénéfice sociétal, par exemple en visant l'investissement socialement responsable ou l'épargne citoyenne sur le modèle de SOLIRA.
- La création ou le soutien à des véhicules de titrisation des créances qui permettent d'émettre des obligations sur les marchés financiers afin de refinancer les banques prêteuses ou les ESCO elles-mêmes.

6.1 - Réduire la perception du risque lié aux investissements dans l'efficacité énergétique

Les interventions sur l'enveloppe des bâtiments restent considérées comme trop risquées par la plupart des acteurs, en particulier financiers, bien qu'elles soient maîtrisées techniquement depuis plus de 10 ans dans plusieurs pays européens (en particulier en Allemagne et en Suisse). L'offre en matière de rénovation ambitieuse reste limitée, en particulier dans le cadre de CPE. Les risques techniques et financiers réels et perçus se traduisent par des taux d'intérêt ou des exigences de retour sur fonds propres plus élevés, ce qui entraîne une réduction du niveau d'économies générées pour un horizon temporel donné.

Ceci peut être limité en développant des assurances techniques d'une part, et des garanties financières d'autre part.

Les dispositifs d'assurance technique

Les défauts techniques, qui relèvent de carences dans la mise en œuvre des travaux, sont plus susceptibles de se produire durant les premières années du contrat. Après cela, le risque est principalement limité à la gestion optimale des installations, qui est en fait le cœur de métier de beaucoup des ESCO opérant actuellement sur le marché.

Les clients et les financeurs d'un investissement cherchent donc à s'assurer de la capacité de l'ESCO à assumer les conséquences financières d'une sous-performance en termes d'économies d'énergie. Sécuriser la garantie apportée par l'ESCO est certainement important pour le client lui-même, mais représente aussi un enjeu crucial pour faciliter l'accès des Petites et Moyennes Entreprises au marché des CPE. Sans assurance, les financeurs exigent un collatéral au prêt qui nécessite une garantie de type bancaire ou des actifs d'une taille qui exclut la plupart des PME.

Garanties financières : le Fonds Bulgare pour l'Efficacité Énergétique (BgEEF)

Par ailleurs, des fonds de garantie pourraient être mis en place, s'inspirant par exemple de l'expérience du BgEEF (rebaptisé récemment EERSF) en Bulgarie qui fournit 3 produits financiers principaux :

- Des prêts directs aux propriétaires de bâtiments ou aux ESCO, sur le mode d'un fonds revolving¹⁶
- Des garanties partielles de crédit, pour couvrir une partie des défauts de paiement dans le cadre d'un CPE
- Des garanties de portefeuille de CPE pour les ESCO, pour couvrir les retards de paiement (les retards de paiement dans le secteur public sont beaucoup plus fréquents que les véritables défauts de paiement, mais peuvent fragiliser fortement la gestion de trésorerie d'une petite ESCO).

6.2 - Refinancer les ESCO

À terme, un dispositif de rachat des créances détenues par les ESCO dans le cadre de CPE pourrait être envisagé. En effet, passées les premières années d'un CPE, le risque de défaut majeur est écarté et le contrat a prouvé qu'il générerait un flux constant et crédible de revenus. Le contrat pourrait alors facilement être cédé à une banque ou un autre investisseur institutionnel. À Berlin, les banques rachètent ainsi la plupart des créances de CPE, ce qui reflète que pour elles le CPE est devenu un produit crédible ; dans la plupart des autres pays européens, ce n'est pas encore le cas.

En Bulgarie, le Energetics and Energy Savings Fund (EESF) a pour objectif de racheter aux ESCO les créances liées à des CPE. Grâce à des prêts de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (un premier prêt de 7 M€ puis 10 M€ en 2012), le EESF peut libérer les ESCO du poids de la dette, ce qui leur permet de développer de nouveaux projets. Compte tenu de la maturité actuelle du marché du CPE en Bulgarie, il est peu probable que les ESCO réussissent à se refinancer sans intervention publique.

Une autre solution consiste à titriser les créances (liées à des CPE mais aussi plus largement à des prêts à la rénovation énergétique classiques) et à les revendre sous forme d'obligations directement sur les marchés financiers à des taux avantageux. Ceci pourrait être mis en œuvre directement par un opérateur majeur, mais vu les montants requis pour qu'une émission soit lancée et la nouveauté d'un tel produit sur les marchés, il semble plus efficace de créer un véhicule spécifique combinant fonds publics et privés, avec une garantie publique sur les premières pertes. La titrisation nécessite aussi d'harmoniser le contenu des contrats afin de créer une classe d'actifs homogènes, ce qui est loin d'être le cas. Des modèles de contrats et de prêts doivent donc être imposés dès le départ par l'entité qui les refinancera à terme, comme c'est le cas pour les crédits immobiliers¹⁷.

16 - i.e. les remboursements des premiers prêts accordés reviennent au fonds et reconstituent sa capacité à accorder de nouveaux prêts, d'où le terme revolving.

17 - Robert G. Sanders, Lewis Milford, Toby Rittner (2013) "Reduce Risk, Increase Clean Energy: How States and Cities are Using Old Finance Tools to Scale Up a New Industry", Clean Energy and Bond Finance Initiative

Aux États-Unis, l'État de New York a ainsi lancé récemment la première obligation basée sur des prêts à la rénovation énergétique des logements, grâce à la garantie apportée par le New York State Environmental Facilities Corporation, un fonds noté AAA qui prête normalement aux collectivités pour des projets de dépollution de l'eau. C'est aussi le projet développé dans le « rapport Ducret¹⁸ », qui a été entériné par François Hollande.

6.3 - Mobiliser les fonds structurels européens

Sur la période de 2014 à 2020, 15 à 20 % des fonds structurels européens (soit 1,7 G€ pour la France) devront être investis dans la transition vers une économie à bas carbone, dont les investissements sur les bâtiments sont un élément majeur. Néanmoins, ce montant est une goutte d'eau dans l'océan comparé au montant des investissements nécessaires : il est donc essentiel d'avoir un effet de levier fort sur l'engagement de fonds privés. La Commission Européenne pousse donc pour une utilisation accrue de ces fonds sous forme d'« instruments financiers », c'est-à-dire des fonds proposant des prêts, des garanties ou de l'investissement en fonds propres, et dont la caractéristique est de recycler les revenus dégagés dans de nouveaux investissements. Le prêt à la rénovation énergétique des logements est notamment un des instruments « prêt à l'emploi » proposés par la Commission, qui a fait ses preuves dans de nombreux pays européens. La mise en place de fonds de garanties, que ce soit pour les ménages ou pour les ESCO, reste par contre à développer.

Un autre moyen d'utiliser ces fonds est de subventionner les coûts relatifs au développement de dispositifs locaux et de projets d'investissements, en conditionnant la subvention à un effet de levier minimum sur les investissements générés. Ce mode de financement est piloté au niveau européen depuis 2010 avec les dispositifs ELENA et MLEI PDA, mais gagnerait à être mis en œuvre de façon plus large avec les fonds structurels européens et nationaux.

7 - Quelles perspectives ?

Si l'on veut prétendre atteindre les objectifs ambitieux que s'est fixé le gouvernement en termes de rénovation énergétique des bâtiments, il est urgent de mettre en place des solutions de financement adaptées à la faible rentabilité et aux temps de retour longs des projets de rénovation ambitieuse. Les solutions actuelles ne sont pas adaptées, sont insuffisantes ou manquent d'ambition dans le niveau de performance recherché.

Et pourtant, il existe en France et en Europe un certain nombre de dispositifs qui apportent chacun une réponse partielle au problème. De façon générale, il ne s'agit pas tant d'inventer que de reprendre des outils qui existent et ont fait leurs preuves pour d'autres applications et de les mettre en œuvre sur un secteur nouveau, celui de la rénovation à basse consommation d'énergie, et ce à grande échelle.

Toutes les pièces du puzzle sont devant nous : pour les assembler il faut avant tout une vision politique qui place la rénovation énergétique ambitieuse des bâtiments comme un objectif central, et non une simple option. Les autorités publiques, en particulier les collectivités territoriales, ont un rôle clé à jouer dans la mise en place de dispositifs de financement innovants. La mise en œuvre de cette vision nécessite un programme ambitieux de déploiement de ces dispositifs, de façon à démontrer sur des cas concrets la viabilité technique et financière, tant pour les autorités publiques que pour le secteur financier. En parallèle, il est aussi essentiel d'adapter le cadre juridique et d'organiser la montée en compétence des acteurs publics et privés.

¹⁸ - Rapport sur le financement de la rénovation énergétique des logements privés

http://www.cdclimat.com/IMG/pdf/rapport_caisse_des_depots_financement_de_la_renovation_energetique_des_logements_privés_27juin2013.pdf