



# Propositions pour le développement des contrats de performance énergétique en logement social

**Auteurs :** Adrien BULLIER, Christelle LEFEVRE  
Département développement durable, Groupe ICF

**Diffusion :** Publique

**Date :** 24 juin 2011



Agence de l'Environnement  
et de la Maîtrise de l'Energie

# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>4</b>
<b>1 LES CPE EN LOGEMENT SOCIAL.....</b>	<b>6</b>
1.1 LE FINANCEMENT, DEFI POUR LA RENOVATION ENERGETIQUE DES LOGEMENTS SOCIAUX .....	6
1.2 A QUOI SERT UN CPE ? .....	7
1.3 LES SPECIFICITES DANS LE LOGEMENT SOCIAL .....	9
1.4 L'ENJEU DES CPE SUR LE BATI ET LE FACTEUR 4 .....	13
<b>2 PROPOSITIONS D'EVOLUTION REGLEMENTAIRES .....</b>	<b>15</b>
2.1 MOBILISER LES ECONOMIES D'ENERGIE POUR FINANCER LA RENOVATION ENERGETIQUE .....	15
2.2 L'ACCES AUX FINANCEMENTS DE LA CAISSE DES DEPOTS .....	21
2.3 L'ACCES AUX DEGREVEMENTS DE TFPB.....	22
2.4 LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE .....	23
<b>3 MOBILISER LES CPE AU SERVICE DU FACTEUR 4 .....</b>	<b>24</b>
3.1 STRUCTURER UNE OFFRE DE CPE POUR ATTEINDRE LE FACTEUR 4 .....	24
3.2 DEVELOPPER UNE INGENIERIE FINANCIERE POUR LE FACTEUR 4 .....	26
3.3 CREER UN CADRE DE GESTION DES RISQUES POUR LE CPE.....	28

La rédaction de ce document a bénéficié du soutien de l'ADEME (convention n°0907C0032) et du programme Intelligent Energy Europe dans le cadre du projet FRESH (Financing energy Refurbishment for Social Housing, convention de subvention n° IEE/08/668/SI2.52842). Pour plus d'information sur le projet FRESH, voir : [www.fresh-project.eu](http://www.fresh-project.eu)

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

## INTRODUCTION

Le financement est un défi majeur pour la rénovation énergétique des bâtiments en France et en Europe. Les contrats de performance énergétique (CPE) constituent une réponse possible, dans laquelle une société de service énergétique (SSE) investit dans la rénovation énergétique (isolation du bâti et amélioration du système de chauffage), garantit la performance énergétique après rénovation et se rémunère par les économies d'énergie générées.

Les CPE visent à mobiliser l'investissement privé au service des objectifs d'économie d'énergie et de lutte contre le réchauffement climatique. Ils sont identifiés comme un des outils à mettre en œuvre pour la rénovation énergétique des bâtiments, que ce soit par le Grenelle de l'Environnement ou par la Commission Européenne<sup>1</sup>.

Le groupe ICF, qui gère 100 000 logements en France dont 80% de logement sociaux, travaille depuis 2009 à la mise au point des contrats de performance énergétique en logement social, dans le cadre du projet européen FRESH qui associe des partenaires anglais, italiens et bulgares. Un premier contrat a été mis au point sur un site de 64 logements, dans lequel le prestataire assure la réalisation et le financement des travaux, et garantit la performance énergétique effective pendant 20 ans.

Ce premier projet a permis d'identifier une série d'obstacles au développement des CPE en logement social. **Le présent document liste les obstacles rencontrés et propose des solutions aux pouvoirs publics**, qui jugeront de leur opportunité. Une partie de ces propositions ont été exposées dans le rapport d'Olivier Ortega à Nathalie Kosciusko-Morizet, Ministre de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement<sup>2</sup>.

Après avoir présenté l'obstacle que pose le financement de la rénovation énergétique pour la mise en œuvre des objectifs du Grenelle de l'Environnement, nous présentons les modalités concrètes de mise en œuvre d'un CPE en tiers investissement dans le cadre du logement social (**partie 1**).

En l'état actuel de la réglementation, le CPE en logement social permet d'externaliser les investissements qui font l'objet d'un paiement différé par le bailleur, assorti de pénalités en cas de non-atteinte de la performance énergétique. Les économies d'énergie récupérées par le bailleur auprès du locataire ne financent qu'une faible proportion des investissements. Le CPE n'est pas, à proprement parler, un dispositif où le remboursement des investissements énergétiques est assis sur les économies d'énergie.

Nous faisons ensuite une série de 19 propositions qui s'articulent en deux volets.

Le premier volet (**partie 2**) propose des évolutions réglementaires pour faire du CPE un outil de financement efficace pour la rénovation énergétique du logement social.

Il s'agit notamment de mettre en place les conditions juridiques pour mobiliser les économies d'énergie de façon significative pour rembourser les investissements, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ceci pourrait passer par la création d'un statut de « service d'économie d'énergie » pour le CPE, ou par une augmentation de la troisième ligne de quittance à travers laquelle le bailleur peut récupérer une partie des économies d'énergie. Cela permettrait de mettre en œuvre un modèle de financement viable assuré majoritairement par les économies d'énergie et complété par les dispositifs de soutien publics (dégrèvements fiscaux, certificats d'économie d'énergie) et l'investissement du propriétaire au titre de l'amélioration de la valeur patrimoniale.

Par ailleurs, les CPE ne seront attractifs que si le tiers investisseur peut bénéficier des mêmes avantages fiscaux (dégrèvement de taxe foncière et TVA à taux réduit) et financiers (prêts de la Caisse des Dépôts et consignations) que les bailleurs sociaux.

Le deuxième volet (**partie 3**) propose des mesures pour structurer une offre de CPE à même de répondre aux besoins du Grenelle de l'Environnement. Cela passe notamment par la constitution de structures publiques de tiers investissement capable de mettre en œuvre une ingénierie financière à grande échelle, et par la création d'un cadre juridique pour gérer les risques liés aux CPE.

---

<sup>1</sup> Plan 2011 pour l'efficacité énergétique, 8 mars 2011, COM(2011) 109 final

<sup>2</sup> Olivier ORTEGA, Mars 2011, « **Les contrats de performance énergétique** »

## RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

### Dépasser les divergences d'intérêts entre bailleur et locataire

Les divergences d'intérêts entre d'un côté le bailleur, qui investit dans la rénovation énergétique du bâtiment, et de l'autre côté le locataire, qui bénéficie de la majeure partie des baisses de charges, peuvent être dépassées de deux façons :

1. Mettre en place un système dans lequel les loyers peuvent être augmentés au-dessus du plafond réglementaire suite à une rénovation énergétique, dans la mesure où cette augmentation est compensée par une baisse de charges. Ce système a été mis en place aux Pays-Bas. Un CPE permettrait de garantir au locataire la stabilité de sa quittance globale.
2. Mettre en place un « loyer chaud » qui comprendrait les coûts de chauffage et d'eau chaude. De cette sorte, le bailleur qui investit dans la rénovation énergétique aurait un retour direct sur investissement par la diminution de ses charges de fonctionnement. Ce fonctionnement existe de façon généralisée ou ponctuelle dans plusieurs pays européens (Suède, Allemagne...).

### Créer un statut de « service d'économies d'énergie » récupérable par le bailleur

Il pourrait être créé un statut spécifique pour le service rendu par le CPE au regard du droit des baux, afin de permettre à des opérations de tiers investissement de se financer réellement sur les économies d'énergie. Les possibilités sont les suivantes :

3. Créer un statut spécifique du CPE dans le droit des baux et la réglementation HLM, qui spécifierait que la distinction entre loyer et charges peut être remise en cause dans le cas d'un CPE. Il deviendrait alors possible de raisonner sur un coût total du logement. Cette option nécessite des changements législatifs complexes.
4. Spécifier par décret ou arrêté que les CPE entrent dans la liste des « services en faveur du développement durable » (introduits par la loi ENL) qui peuvent être récupérés auprès du locataire.

### Améliorer le dispositif de la « troisième ligne de quittance »

Il est nécessaire d'accroître la part des économies d'énergies qui peuvent être récupérées par le bailleur pour financer les investissements énergétiques, afin que ces investissements présentent un minimum de rentabilité. Plusieurs solutions sont envisageables de façon combinée :

5. Relever le taux de 50% des économies d'énergie récupérées par le bailleur auprès du locataire
6. Augmenter la durée de la 3ème ligne de quittance jusqu'à 25 ans, ou l'aligner sur le temps de retour énergétique des investissements
7. Supprimer la mention d'une stabilité dans le temps de la participation du locataire afin que celle-ci puisse être indexée sur les prix effectifs de l'énergie, dans la limite du temps de retour énergétique des investissements

### Accès aux financements de la Caisse des Dépôts

L'impossibilité pour un prestataire de CPE d'accéder aux financements de la Caisse des Dépôts crée un surcoût pour les opérations en tiers investissement. Deux solutions sont possibles :

8. Faire évoluer le règlement d'attribution des prêts de la Caisse des Dépôts pour qu'il permette l'attribution de ces prêts aux acteurs privés agissant pour le compte d'un bailleur social dans le cadre d'un CPE comprenant un volet préfinancement des investissements.
9. Décret spécifiant que les prestataires de CPE pour la réhabilitation énergétique des logements sociaux ont accès aux mêmes conditions de financement que les organismes de logement social.

## Dégrèvements de TFPB

Les dégrèvements de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) dont bénéficient les bailleurs à hauteur de 25% des investissements pour économies d'énergie sont une des seules ressources disponibles pour financer les investissements énergétiques. Leur transférabilité doit pour le moment être confirmée par un rescrit fiscal pour tout bailleur souhaitant mettre en œuvre un CPE en tiers investissement. Il serait utile de définir une doctrine fiscale claire.

10. Instruction fiscale ou décret précisant que le dégrèvement de TFPB peut être accordée à un bailleur dans le cadre d'investissements réalisés par des tiers sur son patrimoine, sous condition de présenter les mêmes pièces justificatives que s'il investissait en direct.

## TVA à taux réduit :

Les travaux faits par un bailleur bénéficient d'une TVA à 5,5% dont la transférabilité en cas de tiers investissement doit pour le moment être confirmée par un rescrit fiscal pour tout bailleur souhaitant mettre en œuvre un CPE en tiers investissement. Il serait utile de définir une doctrine fiscale claire.

11. Instruction fiscale ou décret spécifiant que dans le cadre d'un CPE en logement social, la taxe sur la valeur ajoutée est de 5,5% sur les travaux.

## Structurer une offre de CPE pour atteindre le facteur 4

La rénovation énergétique des logements dans un objectif de facteur 4 nécessite des investissements massifs dont le temps de retour dépasse celui des opérateurs privés. Une intervention publique est donc nécessaire pour structurer une offre de CPE à même de répondre aux objectifs du Grenelle de diviser par les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050.

12. Des sociétés de tiers investissement (STI) spécifiques doivent être mises en place pour gérer des investissements à faible rendement et temps de retour très long. L'intervention publique pour initier ces structures semble incontournable, que ce soit sous forme de société d'économie mixte ou de société publique locale.

## Développer une ingénierie financière pour le facteur 4 à travers des sociétés de tiers investissement

Différents outils de financements pourraient être étudiés :

13. Mobiliser des financements adaptés, que ce soit des prêts spécifiques (CDC, BEI), de l'investissement socialement responsable, de l'épargne solidaire ou encore l'émission d'obligations.
14. Mettre en place des fonds rechargeables de type Jessica pour mobiliser les fonds structurels en apport de capital des STI.
15. Utiliser un fonds commun de titrisation pour refinancer les CPE.
16. Utiliser le fonds européen pour les énergies renouvelables pour financer les CPE en logement social

## Créer un cadre de gestion des risques pour le CPE

La réduction du niveau de risque associé aux CPE est importante pour développer l'offre de CPE et faciliter l'accès au marché des PME :

17. Créer un agrément pour des auditeurs indépendants, qui pourraient vérifier de façon impartiale le respect des engagements tout au long de la mise en œuvre d'un CPE.
18. Développer une assurance de performance énergétique, en complément de l'assurance dommage ouvrage.
19. Créer un fonds de garantie permettant de mutualiser les risques entre opérateurs de CPE.

# 1 LES CPE EN LOGEMENT SOCIAL

## 1.1 LE FINANCEMENT, DEFI POUR LA RENOVATION ENERGETIQUE DES LOGEMENTS SOCIAUX

Le Grenelle de l'Environnement a fait des bâtiments existants une priorité. Pour le logement social, les lois Grenelle 1 et 2 fixent comme objectif la rénovation énergétique avant 2020 des logements sociaux consommant plus de 230 kWh/m<sup>2</sup>.an (classes énergétiques E, F et G), 800 000 logements qui devront être ramenés en dessous de 150 kWh/m<sup>2</sup>.an, soit 20% du parc de logements sociaux existants.

Si on prend un montant d'investissement moyen de 15 000 Euros par logement, **la rénovation énergétique des 800 000 logements représente a minima 12 milliards d'Euros à investir entre 2010 et 2020**, soit 1,2 milliard d'Euros par an, c'est à dire l'équivalent de l'enveloppe de l'écoprêt logement social de la Caisse des Dépôts pour 2009-2011.

Malgré les avantages financiers dont ils bénéficient, les bailleurs sont incapables de financer les investissements induits par le Grenelle car :

- les subventions publiques sont de plus en plus rares
- les économies d'énergie bénéficient au locataire et pas au bailleur social, qui ne peut pas avoir de retour sur investissement
- la récupération des économies d'énergie par la troisième ligne de quittance est insuffisante pour financer les investissements
- les prêts bonifiés ne peuvent pas compenser l'absence de retour sur investissement lié au décret charges
- les dégrèvements de taxe foncière ne sont pas suffisants pour couvrir les investissements ; le montant des dégrèvements potentiels (25% des investissements pour économie d'énergie) dépasse facilement les montants de taxe foncière à payer
- de nombreux bailleurs sont fortement endettés et ne pourront pas emprunter à hauteur des investissements nécessaires
- les fonds propres des bailleurs sont limités et fortement sollicités par l'effort de construction neuve en réponse à la crise du logement.

L'inscription des objectifs du Grenelle dans les stratégies patrimoniales des bailleurs ne pourra se faire qu'au prix de :

- une augmentation forte de leur endettement, qui n'est pas envisageable pour beaucoup de bailleurs
- un recul des objectifs de construction, qui est difficilement envisageable au vu de la crise du logement actuelle
- un décalage des opérations de réhabilitation qui ne sont pas concernées par le Grenelle, mais qui répondent à de réels besoins sociaux, techniques ou commerciaux

Dans ce contexte, **les objectifs du Grenelle sur les logements sociaux existants risquent fort de ne pas être atteints en 2020.**

## 1.2 A QUOI SERT UN CPE ?

Les CPE remplissent 3 fonctions principales : garantir la performance énergétique après réhabilitation, utiliser les économies d'énergie pour financer la rénovation énergétique, externaliser les investissements.

### Garantir la performance énergétique

Le CPE consiste à proposer au propriétaire une **garantie sur les consommations énergétiques effectives** de son immeuble, contrairement à la situation classique où la performance prévue peut être complètement déconnectée des consommations réelles.

Dans un projet classique de réhabilitation, la séparation stricte entre maîtrise d'œuvre, entreprises et exploitants de chaufferies rend impossible de garantir les économies d'énergie prévues. La maîtrise d'œuvre utilise des outils de simulation thermiques pour prévoir la consommation après rénovation, mais ces outils présentent une marge d'erreur importante du fait des hypothèses prises par défaut sur :

- la performance des installations, qui dépend de la qualité de réalisation des entreprises
- le mode d'utilisation du bâtiment, qui dépend du locataire
- des conditions d'exploitation du bâtiment, qui dépendent de l'exploitant lorsqu'il y a une chaufferie collective

L'absence de solidarité entre maître d'œuvre, entreprises et exploitant aboutit à des situations où chacun rejette sur les autres la responsabilité en cas de sous-performance.

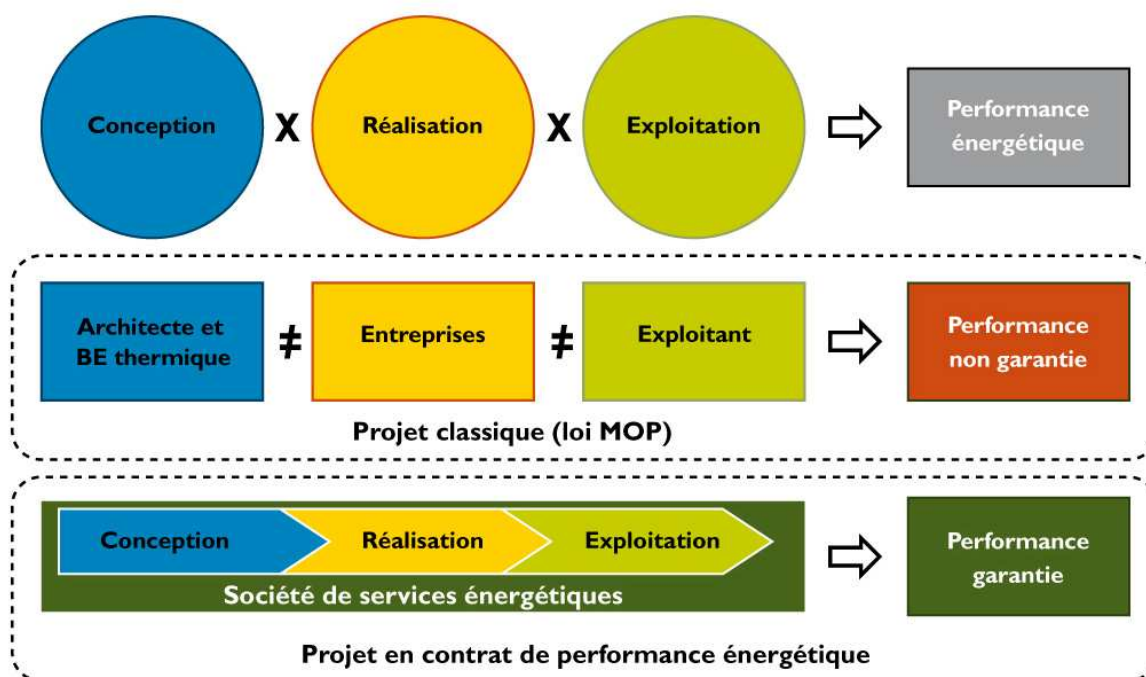


Figure 1. Conception-réalisation et garantie de la performance

Pour garantir la performance énergétique après rénovation, le CPE se place dans le cadre d'un **marché de conception-réalisation-exploitation**, ce qui permet de responsabiliser l'ensemble de la chaîne de construction, comme le montre la figure 1. Il nécessite l'intervention d'une société de services énergétiques (SSE, ou ESCO en anglais), prestataire intégrant conception, réalisation et exploitation ; la SSE peut aussi être un groupement d'entreprises.



## Utiliser les économies d'énergie pour financer la rénovation énergétique

Le concept de base du CPE est que **les économies d'énergie permettent de rembourser les investissements pendant la durée du contrat**. A l'issue du contrat, les économies d'énergie bénéficient pleinement à l'occupant.

Cependant, les économies d'énergie générées par une rénovation énergétique performante permettent rarement de rembourser les investissements dans des temps de retour inférieurs à 25 ans. Ceci est d'autant plus vrai en logement social car les bâtiments sont en moyenne moins énergivores. L'équilibre financier ressemble donc à celui présenté dans la figure ci-dessous.

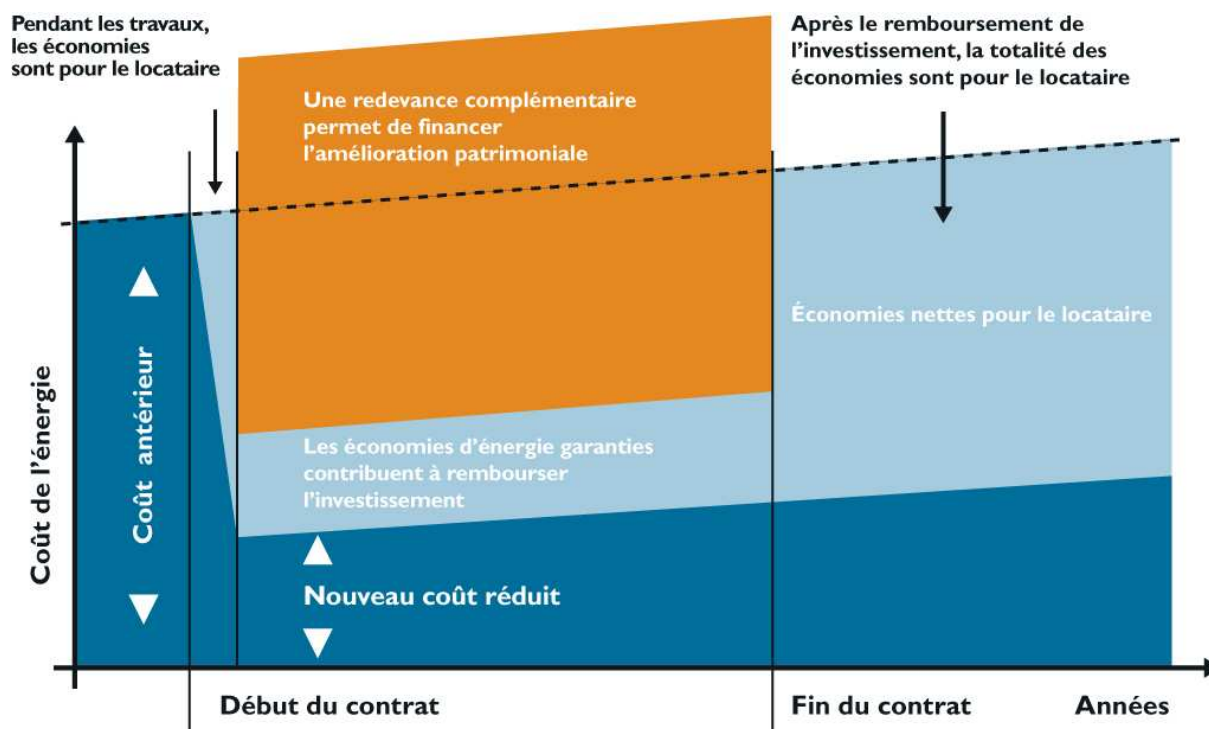


Figure 2. Modèle financier d'un CPE avec rénovation énergétique performante

Il faut noter qu'en l'état actuel de la réglementation, les économies d'énergie bénéficient avant tout au locataire, même si le bailleur social peut récupérer 50% des économies d'énergie dans le cadre de la troisième ligne de quittance.

## Externaliser les investissements

**La garantie de performance permet de garantir que les économies d'énergie permettront de rembourser les investissements. Elle sécurise donc la solvabilité de celui qui investit.** Il est alors possible de faire porter l'investissement par un autre acteur que le propriétaire, appelé *tiers investisseur*. Le tiers investisseur peut être la société de services énergétiques ou un acteur distinct.

Le **tiers investissement** n'est pas systématique dans un CPE, mais il est une option particulièrement intéressante pour un acteur qui souhaite concentrer ses investissements sur son cœur de métier et éviter de s'endetter. Il s'agit donc d'une stratégie financière qui vise à externaliser la dette. Les investissements sont remboursés progressivement, à la fois par les économies d'énergie et par une redevance différée du propriétaire.



La figure 3 présente les flux financiers d'un CPE en logement social. La société de services énergétiques (SSE) prend en charge la conception, la réalisation des travaux et l'exploitation énergétique de l'immeuble. Elle se finance par emprunt bancaire, par fonds propres ou par capital externe, et rembourse les investissements grâce à la redevance versée par le bailleur. Le bailleur finance sa redevance pour partie par la troisième ligne de quittance.

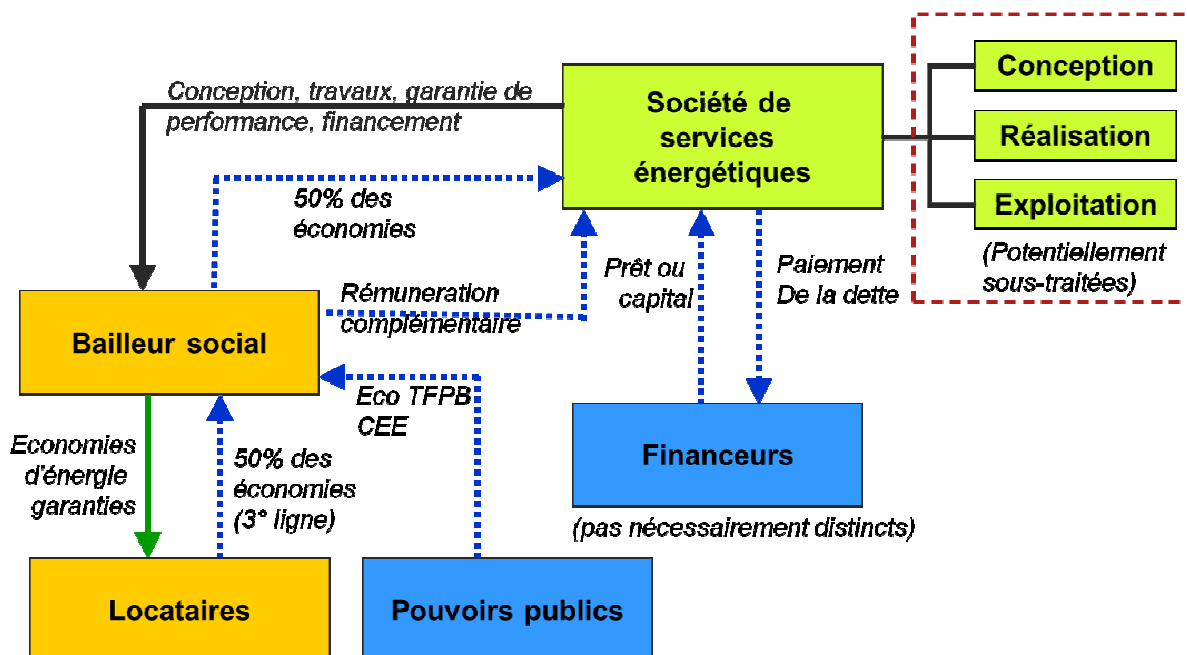


Figure 3. CPE en logement social mis en œuvre par une société de services énergétiques<sup>3</sup>

Ce mécanisme permet au bailleur de garder des marges de manœuvre financières pour la construction neuve ou la réhabilitation de son patrimoine.

## 1.3 LES SPECIFICITES DANS LE LOGEMENT SOCIAL

### 1.3.1 La troisième ligne de quittance

A la différence des bâtiments publics, un CPE en logement social n'est pas une opération juridique simplement bilatérale entre une SSE et le propriétaire, mais doit aussi prendre en compte le locataire, dont le comportement peut remettre en cause les équilibres du CPE.

Les textes d'application<sup>4</sup> de la loi MOLLE du 25 mars 2009 permettent au bailleur de récupérer jusqu'à 50% des économies d'énergies du locataire pendant 15 ans<sup>5</sup>, ce qui est une avancée très positive.

<sup>3</sup> Source : Christophe MILIN, ICE

<sup>4</sup> Décret n° 2009-1438 et arrêté du 23 novembre 2009 relatifs à la contribution du locataire, au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur social

<sup>5</sup> Calculées sur la base d'une simulation avec les moteurs de calcul RT existants

La mise en œuvre de la troisième ligne de quittance doit se faire dans le cadre d'une concertation locative, mais ne nécessite pas légalement d'accord collectif signé par les locataires, comme c'est le cas en cas d'augmentation de loyer. Néanmoins, un accord collectif des locataires est nécessaire pour valider les travaux dans les logements ; les travaux sont réputés approuvés à l'issue d'un délai d'un mois, sauf si une majorité de locataires s'y opposent par écrit.

Cette concertation s'organise comme pour tout autre projet de réhabilitation en logement social.

### 1.3.2 Garantie de performance

La garantie de performance énergétique se traduit par un engagement contractuel de la société de services énergétiques (SSE). Cet engagement permet au bailleur de prouver à ses locataires que leurs participations au titre de la troisième ligne de quittance leur garantissent une économie d'énergie effective.

#### Garantie d'économies ou garantie de performance énergétique ?

On peut définir la garantie de performance de deux façons.

La première consiste à **garantir les économies d'énergie générées**, ce qui nécessite de connaître avec précision les consommations antérieures. Cela peut être compliqué, même lorsque les consommations de la chaufferie sont disponibles, car il faut aussi évaluer la température fournie dans les logements notamment. C'est le mode de calcul traditionnel pour les CPE dans lesquels le prestataire assure la fourniture de chaleur et se rémunère directement sur les économies d'énergie.

La deuxième consiste à **garantir une performance, c'est-à-dire un niveau de consommation d'énergie après réhabilitation**. Cela simplifie considérablement le suivi du contrat car il n'y a plus qu'à ajuster le niveau de la cible de consommation en fonction de quelques paramètres. En logement social, il semble plus pertinent de garantir la performance dans la mesure où les économies d'énergie réelles bénéficient au locataire. La troisième ligne de quittance est un forfait basé sur un calcul réglementaire (TH-C-E ex) ; elle n'a pas vocation à être ajustée tous les ans même si la garantie de performance permet de dédommager le locataire en cas de surconsommations.

#### Usages concernés par la garantie

La société de service énergétique s'engage sur un volume forfaitaire de consommations énergétiques, qui peut porter sur les postes suivants :

- chauffage (incontournable)
- eau chaude sanitaire (incontournable) : la garantie en volume peut être remplacée par une garantie sur le rendement (kWh/m<sup>3</sup> d'ECS à une température donnée)
- ventilation
- parties communes : éclairage et ascenseurs (si des travaux sont programmés)

Il revient au bailleur de définir quels postes de consommation énergétique doivent faire l'objet de la garantie. **Cette garantie porte sur les volumes d'énergie utilisés par les locataires, mais jamais sur la facture énergétique**, le prix de l'énergie étant beaucoup trop volatile.

Enfin, il est possible d'imposer un certain « mix énergétique » au prestataire, en fixant des pourcentages de consommation pour chaque énergie.

#### Ajustement de la performance garantie

Au moment de la définition des niveaux de performance, des critères d'ajustement tels que les degrés jours unifiés ou la vacance peuvent être définis.

L'ensemble des éléments et mécanismes de contrôle doivent faire l'objet d'une explication détaillée dans le Protocole de Mesures et Vérification (PMV). Un modèle de PMV est fourni en annexe à ce guide.

### **Sanction en cas de surconsommation, partage des bonus**

Le mécanisme de garantie de performance énergétique repose sur une idée assez simple : le prestataire garantit une certaine consommation énergétique et prend à sa charge la différence ajustée annuellement entre son engagement et la consommation réelle. La sanction est intrinsèque à la garantie de performance énergétique.

S'il arrive à atteindre une consommation énergétique plus basse que celle prévue dans l'engagement contractuel, l'économie est généralement partagée entre le prestataire et le locataire comme dans un contrat avec intéressement.

## **1.3.3 Le tiers investissement**

### **Inadéquation du contrat de partenariat**

Les bailleurs sociaux ont la possibilité de conclure des contrats de partenariat publics privés (PPP)<sup>6</sup>. La particularité des PPP est de confier à un seul et unique prestataire les missions de conception, de réalisation, de maintenance/exploitation ainsi que le financement du projet. Le PPP semble être particulièrement adapté pour le CPE, mais il transfère obligatoirement au prestataire la maîtrise d'ouvrage, ce qui a un impact fiscal important.

### **Aspects fiscaux : transférabilité du taux réduit de TVA et du dégrèvement de TFPB**

Les bailleurs sociaux bénéficient de deux avantages fiscaux importants lors de la rénovation énergétique :

- le taux de TVA à 5,5% sur les travaux sur les immeubles existants
- un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à hauteur de 25% des dépenses engagées pour les économies d'énergie<sup>7</sup> ; ce dégrèvement s'applique sur l'ensemble de la TFPB versée sur une circonscription fiscale et non sur le seul immeuble concerné.

En cas de contrat de partenariat, de transfert de propriété ou de transfert de droits réels, ces avantages pourraient être perdus car ils sont attachés au statut du bailleur social et le tiers investisseur, de nature entièrement privée, n'y serait pas éligible.

### **Cadre juridique du CPE en tiers investissement**

Les marchés passés par les bailleurs sociaux relèvent de l'ordonnance du 6 juin 2005<sup>8</sup>. Si l'interdiction des paiements différés est un des fondements principaux de l'exécution des marchés publics, il n'en est rien pour les marchés de droit privé.

---

<sup>6</sup> Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, relative au x marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Cette disposition est nouvelle pour les Offices Publics de l'Habitat, en application de l'article 132 de la LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

<sup>7</sup> Articles. L 111-10 du Code de la Construction et de l'Habitat et R 131-25 à R 131-28

<sup>8</sup> Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, relative au x marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics

L'ordonnance du 6 juin 2005 fait une distinction dans son article 19, entre les contrats des Etablissements Publics Industriels et Commerciaux de l'Etat et les autres pouvoirs adjudicateurs : « Le prix ou ses modalités de fixation et, le cas échéant, ses modalités d'évolution sont déterminés par le marché, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. L'insertion de toute clause de paiement différé est interdite pour les marchés passés par les établissements publics à caractère industriel et commercial de l'Etat. »

A contrario il est possible d'insérer des clauses de paiement différé dans les marchés conclus par un bailleur autre qu'un Etablissement public de l'Etat. Il est donc possible pour un bailleur social d'insérer une clause de paiement différé dans ses marchés de performance énergétique.

Afin de conserver les avantages fiscaux, **le tiers investisseur ne sera ni propriétaire ni maître d'ouvrage des ouvrages qui sont réalisés**. Le contrat devra stipuler qu'il représente le bailleur « en son nom et pour son compte ».

En conséquence, le tiers investissement en logement social n'aboutit pas au paiement d'un « loyer » à un tiers pour l'usage de l'isolation et d'une chaufferie, mais à un paiement différé des investissements qui sont propriété pleine et entière du bailleur. **Ce paiement différé permet de faire porter la dette au tiers investisseur et non au bailleur.**

Les aspects fiscaux ont été validés par un rescrit fiscal déposé par ICF Nord-Est en 2010. Ce rescrit ne s'applique par définition qu'à ICF Nord-Est.

#### Les liens contractuels entre bailleur, locataire et SSE

**Le CPE n'est pas un contrat tripartite entre le bailleur, le locataire et le prestataire, aucun lien de droit direct n'existe entre le prestataire et le locataire.**

Dans la pratique l'équilibre du CPE repose sur deux engagements contractuels distincts :

- Le premier liant le bailleur et le prestataire par un contrat de service/travaux énergétique.
- Le second liant le locataire par un bail d'habitation HLM classique.

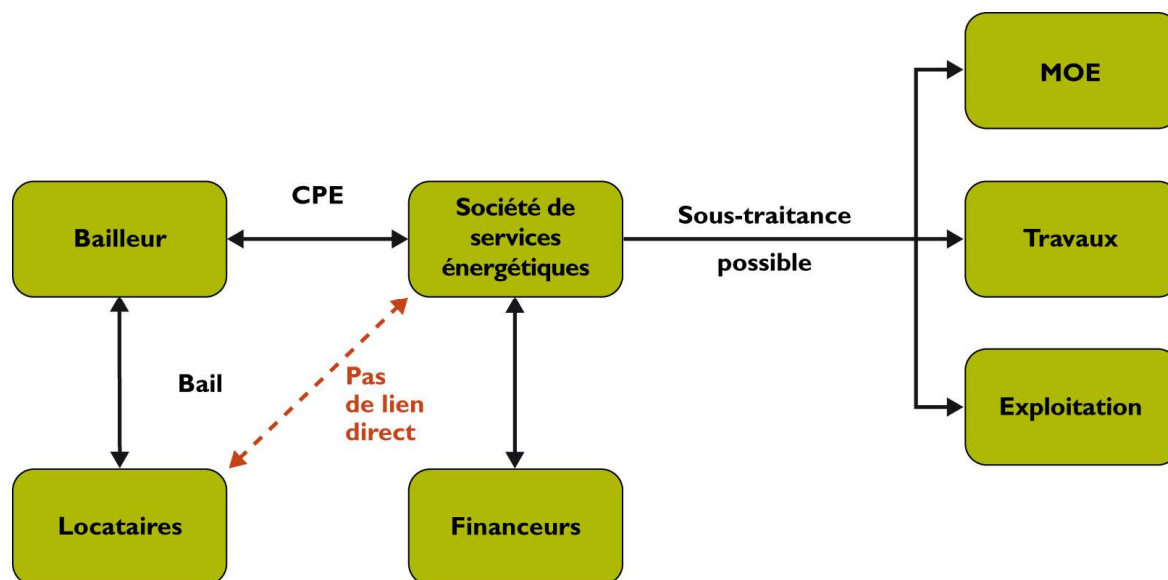


Figure 4. Les liens contractuels dans un CPE en logement

La chaîne contractuelle est ainsi formée et permet au locataire de bénéficier des travaux de performance énergétique. Les services énergétiques contractés par le bailleur sont ensuite refacturés au locataire au titre du bail selon la législation en vigueur, comme c'est le cas des contrats d'exploitation (P2).

En contrepartie, le bailleur rémunère le prestataire quels que soient les paiements du locataire. La circonstance que ce dernier ne paie pas ses charges est sans incidence sur cette rémunération comme sur l'étendue des engagements pris par le prestataire. Le CPE ne prévoit aucun paiement direct du locataire au profit de ce dernier.

## 1.4 L'ENJEU DES CPE SUR LE BATI ET LE FACTEUR 4

L'engagement du Grenelle de l'Environnement sur les bâtiments existants est de réduire de 38% les consommations d'énergie d'ici 2020, et d'**atteindre en 2050 une division par 4 des émissions de gaz à effet de serre**.

La division par 4 des émissions de gaz à effet de serre correspond pour les bâtiments existants à une performance énergétique moyenne de 80 kWh/m<sup>2</sup>.an, qui correspond au **label BBC rénovation**.

L'atteinte du facteur 4 nécessite une intervention globale sur les bâtiments, qui porte sur :

- la régulation et la conduite des installations
- les équipements thermiques
- l'isolation thermique performante de l'enveloppe, idéalement par l'extérieur
- le contrôle de la ventilation et de l'étanchéité à l'air
- l'implantation d'énergies renouvelables.

Les rénovations énergétiques partielles, se contentant de réduire de 20 à 50% les consommations, rendront nécessaires une seconde tranche de rénovation tout en ayant capté une partie importante du potentiel d'économies d'énergie : on aura ainsi « **tué le gisement** ». C'est notamment la conséquence des incitations créées par l'écoprêt logement social, qui requiert d'atteindre une performance de 150 kWh/m<sup>2</sup>.an, qui devra être améliorée de nouveau par la suite.

L'opportunité économique résiduelle que représenteront les économies d'énergie liées à une seconde rénovation sera alors faible pour des coûts très élevés. L'équilibre économique de ces opérations sera très défavorable à la réalisation de la seconde tranche de rénovation, et très coûteuses pour les pouvoirs publics et les propriétaires.

L'inscription du dispositif des CPE dans cet objectif à long terme ne va pas de soi, du fait du temps de retour élevé que présentent les investissements nécessaires, notamment en logement social. La figure 5 illustre la relation inverse entre le temps de retour énergétique et le niveau d'économies d'énergie générées, et positionne les différentes catégories de CPE.

Dans la pratique, **la plupart des CPE mis en œuvre jusqu'ici ont des temps de retour inférieurs à 12 ans**, et ciblent la régulation et les équipements thermiques. La tentation est forte de se focaliser sur ces investissements qui correspondent à l'horizon temporel des investisseurs privés.

Les CPE avec investissement sur le bâti mis en œuvre par les régions Alsace et Centre génèrent environ 40% d'économies d'énergie pour des contrats de 20 ans, mais où les économies d'énergie ne couvrent qu'une partie des redevances<sup>9</sup>, notamment parce que le CPE comprend aussi des interventions de mise aux normes des bâtiments. Les temps de retour nécessaires pour atteindre le facteur 4 (BBC rénovation) dépassent les horizons habituels des investissements immobiliers, qu'ils soient publics ou privés.

---

<sup>9</sup> Environ 40% pour le CPE de la région Centre (Intervention de Yann BADUEL, Colloque « Les contrats de performance énergétique du choix politique à la réalisation », Paris, 30 septembre 2010)

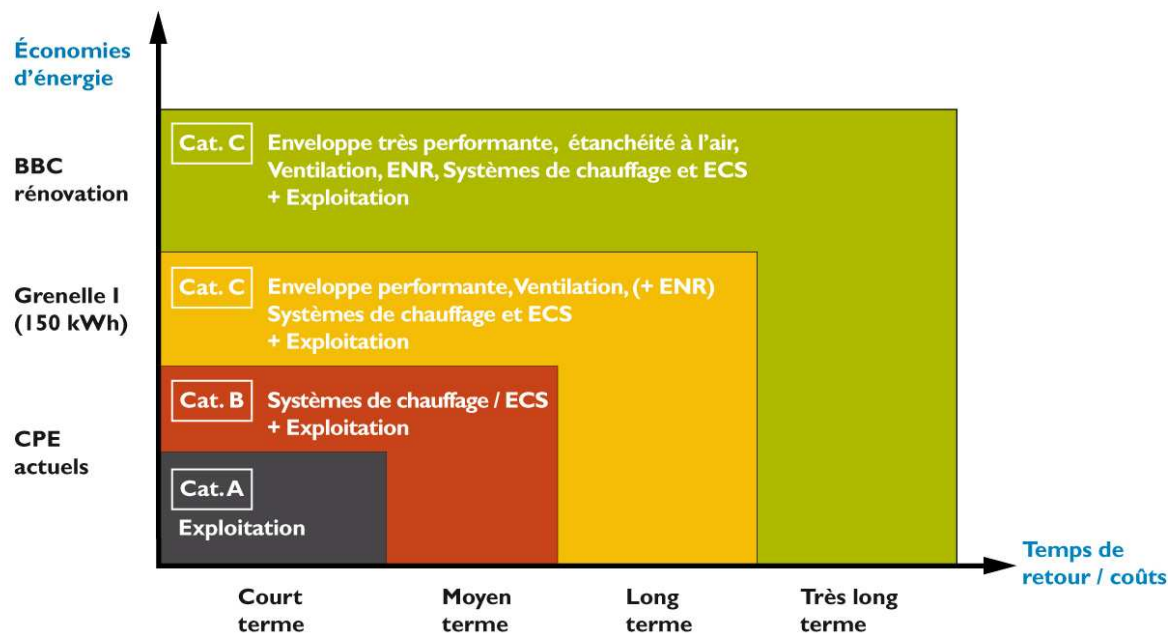


Figure 5. Catégorie de CPE en fonction de leur temps de retour et des économies d'énergie générées

La mise en œuvre des CPE doit donc se faire dans une **vision à long terme de la rénovation énergétique, qui conduit à intégrer une part importante d'intervention sur le bâti** (CPE « de catégorie C »).

Cela conduit à allonger la durée du contrat pour la baser sur le temps de retour énergétique ; la logique est donc celle d'un **contrat d'une durée supérieure à 15 ans**.

## 2 PROPOSITIONS D'EVOLUTION REGLEMENTAIRES

### 2.1 MOBILISER LES ECONOMIES D'ENERGIE POUR FINANCER LA RENOVATION ENERGETIQUE

Le modèle économique du CPE est basé sur le fait que les économies d'énergie générées pendant la durée du contrat permettent de financer les investissements initiaux, que ceux-ci soient financés directement par le propriétaire ou par un tiers investisseur. Bien que les économies d'énergie ne puissent pas rembourser la totalité des investissements du fait du temps de retour très long, **le CPE devrait permettre de sécuriser le financement d'une partie des investissements énergétiques.**

La réglementation des baux d'habitation empêche ce dispositif de fonctionner en logement social.

Les bailleurs investissent dans les économies d'énergie mais n'ont pas de retour sur investissement, ce qui rend économiquement irréaliste la rénovation énergétique à grande échelle que ce soit via un CPE ou de façon classique.

Nous proposons différentes pistes pour mobiliser les économies d'énergie afin de financer, au moins pour partie, les investissements. En préalable, il faut noter que :

- s'il bénéficie de baisses de charges, le locataire n'investit jamais dans les économies d'énergie
- **il n'est jamais question d'augmenter les charges énergétiques du locataire**, mais plutôt de ne pas lui attribuer la majeure partie des baisses de charges, comme c'est le cas actuellement.
- la réhabilitation énergétique apporte une valeur ajoutée à l'immeuble (« green value<sup>10</sup> »), et par conséquent il est légitime que le bailleur en finance une partie.

#### 2.1.1 La divergence d'intérêts entre bailleur et locataire dans le cadre juridique actuel

##### Impossibilité d'augmenter les loyers au-delà des plafonds réglementaires

Les loyers en logement social sont limités par un plafond réglementaire. En cas de réhabilitation, les loyers sont généralement augmentés au plafond, avec l'accord des locataires. Néanmoins, cette augmentation n'est pas suffisante face au surinvestissement qu'engendre la rénovation énergétique, d'autant plus que les loyers sont généralement proches des plafonds du fait des réhabilitations précédentes et des politiques d'augmentation annuelle des loyers.

##### Le « décret charges »

La réglementation relative aux baux d'habitations est basée sur le principe selon lequel :

- le remboursement des investissements du propriétaire passe par la perception d'un loyer
- les coûts de fonctionnement peuvent être récupérés auprès du locataire dans le cadre d'une liste de charges locatives récupérables définies par le « décret charges » du 9 novembre 1982<sup>11</sup>.

Les charges locatives que le bailleur peut récupérer auprès du locataire sont définies par décret et comprennent, pour ce qui concerne l'énergie, les consommations d'énergie (P1), les frais d'entretien, et la conduite des installations (P2), en cas de chaufferie collective.

---

<sup>10</sup> Voir pour une application du modèle de green value sur le domaine du logement social : Gilles BOUTELOUP, Adrien BULLIER, Jean CARASSUS, David ERNEST, Lionel PANCRAZIO et Thomas SANCHEZ, 2010 « **Evaluer et garantir la valeur verte immobilière** », Réflexions Immobilières n°53, 3ème trimestre 2010.

<sup>11</sup> **Décret du 9 novembre 1982** modifié relatif aux droits et obligations des locataires et des bailleurs et fixant la liste des charges récupérables



## La dichotomie loyer-charges

**Après rénovation énergétique, le locataire continue à payer au bailleur les mêmes postes de charges (P1 et P2), qui ont fortement diminué, de sorte que seul le locataire bénéficie des économies.** Les dispositifs contournant cette réglementation ont tous été condamnés en justice. Bien que le bailleur ait un bénéfice financier à long terme lié au maintien de la valeur locative et patrimoniale de son bien, qu'il bénéficie des déductions fiscales, de subventions et de prêts bonifiés, le « split incentive » (dichotomie loyer-charges) reste un obstacle majeur.

La « troisième ligne de quittance » est une réponse insuffisante au problème (voir plus bas).

### Dépasser les divergences d'intérêts entre bailleur et locataire

Les divergences d'intérêts entre d'un côté le bailleur, qui investit dans la rénovation énergétique du bâtiment, et de l'autre côté le locataire, qui bénéficie de la majeure partie des baisses de charges, peuvent être dépassées de deux façons :

1. Mettre en place un système dans lequel les loyers peuvent être augmentés au-dessus du plafond réglementaire suite à une rénovation énergétique, dans la mesure où cette augmentation est compensée par une baisse de charges. Ce système a été mis en place aux Pays-Bas. Un CPE permettrait de garantir au locataire la stabilité de sa quittance globale.
2. Mettre en place un « loyer chaud » qui comprendrait les coûts de chauffage et d'eau chaude. De cette sorte, le bailleur qui investit dans la rénovation énergétique aurait un retour direct sur investissement par la diminution de ses charges de fonctionnement. Ce fonctionnement existe de façon généralisée ou ponctuelle dans plusieurs pays européens<sup>12</sup> (Suède, Allemagne...).

## 2.1.2 Créer un statut de « service d'économies d'énergie » récupérable auprès du locataire

Le modèle conceptuel du CPE suppose de raisonner en coût global et de dépasser la distinction entre investissement et fonctionnement.

Adapté au logement, il conduirait à proposer au locataire un **contrat de fourniture d'une température de confort garantie** (par exemple « 19°C pour un montant forfaitaire garanti » plutôt que « x kWh par an »), charge étant au prestataire de CPE d'investir dans les économies d'énergie et de se faire rembourser par une redevance forfaitaire, déconnectée des charges effectives de chauffage.

Or ceci est strictement impossible dans le cadre du décret sur les charges récupérables.

En 2006 la loi ENL (Engagement National pour le Logement) a introduit dans la liste des charges récupérables la notion de « **services en faveur du développement durable** », qui peuvent être ajoutés aux charges récupérables sur la base d'un accord collectif des locataires. Cette notion n'est précisée par aucun texte d'application à ce jour, et donc peu utilisée.

On peut argumenter que le CPE est un contrat de service d'économie d'énergie, même s'il comprend des travaux. A ce titre **on pourrait défendre que le CPE est un service récupérable auprès des locataires au titre de la loi ENL**, sous réserve que ceux-ci l'acceptent à travers un accord collectif. Dans ce cas, le bailleur pourrait récupérer auprès du locataire tout ou partie des économies d'énergie au titre d'un service fourni par le prestataire de CPE.

---

<sup>12</sup> Tackobst, 2009, « *Dépasser les obstacles à la performance énergétique en logement social* »

Malheureusement, **cette position est attaquant juridique** du fait du manque de clarté de la loi et en l'absence de jurisprudence. Le risque est en effet très important qu'un locataire nouvellement arrivé conteste la légalité de l'accord collectif au titre que le service facturé dans le CPE comprend des travaux qui doivent être remboursés à travers le loyer.

De plus, cette interprétation est contredite par la loi MOLLE qui plafonne à 50% des économies d'énergie la contribution du locataire. La loi MOLLE étant plus récente, tout jugement à l'heure actuelle statuerait qu'elle limite de fait l'augmentation des charges récupérables au titre de la loi ENL à 50% des économies d'énergie réalisées.

Il est à noter, par contre, qu'en logement-foyer conventionné le locataire paie un forfait global pour le loyer et les charges au gestionnaire de la résidence. Ce gestionnaire (privé ou associatif) verse une redevance d'occupation globale au propriétaire, qui est souvent un organisme de logement social.

### Créer un statut de « service d'économies d'énergie » récupérable par le bailleur

Il pourrait être créé un statut spécifique pour le service rendu par le CPE au regard du droit des baux, afin de permettre à des opérations de tiers investissement de se financer réellement sur les économies d'énergie. Les possibilités sont les suivantes :

3. Créer un statut spécifique du CPE dans le droit des baux et la réglementation HLM, qui spécifierait que la distinction entre loyer et charges peut être remise en cause dans le cas d'un CPE. Il deviendrait alors possible de raisonner sur un coût total du logement. Cette option nécessite des changements législatifs complexes.
4. Spécifier par décret ou arrêté que les CPE entrent dans la liste des « services en faveur du développement durable » (introduits par la loi ENL) qui peuvent être récupérés auprès du locataire.

### 2.1.3 Améliorer le dispositif de la troisième ligne de quittance

Les textes d'application de la loi MOLLE du 25 mars 2009 ont introduit la possibilité pour le bailleur de récupérer jusqu'à 50% des économies d'énergie du locataire à travers la « **troisième ligne de quittance** »<sup>13</sup>, ce qui est une avancée très positive.

Néanmoins, la troisième ligne reste limitée comme mesure de financement car :

- elle ne permet de mobiliser que 50% des économies d'énergie
- on ne prend pas en compte l'augmentation du coût de l'énergie dans le calcul des économies monétaires
- la durée est limitée à 15 ans, alors que le temps de retour des investissements est généralement supérieur à 25 ans.

#### Etude de cas théorique

Prenons le cas théorique d'un logement de 50 m<sup>2</sup> consommant 300 kWh/m<sup>2</sup>.an ; cet exemple n'a pas de prétention à être généralisé. On investit 20 000€ pour le ramener à 100 kWh/m<sup>2</sup>, avec un coût du gaz à 0,05€/kWh<sup>14</sup> et une inflation énergétique de 3% par an. Les économies pour le locataire sont donc de 500€/an, en supposant que ces économies sont effectives et pas seulement théoriques.

<sup>13</sup> Voir **Décret n° 2009-1438** du 23 novembre 2009 et **Arrêté 23 novembre 2009** relatifs à la contribution du locataire, au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur social

<sup>14</sup> Les coûts sont volontairement arrondis pour simplifier l'analyse

L'investissement est financé à 100% par un écoprêt de la Caisse des Dépôts<sup>15</sup>. Le coût total de l'investissement avec les intérêts est de 23 173€, qui sont remboursés par les économies au bout de 46 ans. Ce temps de retour passe à 29 ans avec une inflation énergétique très raisonnable de 3%, 24 ans à 5%/an et 18 ans à 10%/an.

**Le montant récupéré au titre de la troisième ligne de quittance est de 3750€, soit 16% du coût total.** Sur 29 ans, en prenant l'hypothèse conservatrice de 3% d'inflation énergétique par an, **le locataire aura bénéficié de 84% des économies d'énergie**, et sa facture énergétique globale a été réduite de 56% en tenant compte de la 3<sup>ème</sup> ligne.

### Scénarios d'optimisation de la troisième ligne

On peut envisager plusieurs modalités pour que la troisième ligne permette au bailleur de mieux financer la rénovation énergétique :

- déplaçonner la durée de la troisième ligne (à 25 ans par exemple)
- augmenter la part récupérée par le bailleur, qui est le seul à financer les investissements.
- tenir compte de l'inflation énergétique en indexant la troisième ligne de quittance sur les coûts de l'énergie.

Sur la base du même cas théorique, différents scénarios sont présentés dans le tableau ci-dessous.

	Scénario actuel	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4	Scénario 5
% de 3ème ligne	50%	50%	50%	100%	80%
Durée de la 3ème ligne	15 ans	25 ans	25 ans	25 ans	25 ans
Indexation de la 3ème ligne	0%	0%	3%	0%	3%
Part des économies pour le locataire sur 29 ans	84%	73%	60%	46%	35%
% d'économie total pour le locataire	56%	49%	40%	31%	24%
<b>% financé par la 3ème ligne</b>	<b>16%</b>	<b>27%</b>	<b>41%</b>	<b>54%</b>	<b>65%</b>

Dans le scénario 2, la durée de la troisième ligne est allongée à 25 ans, ce qui permet de financer 27% des investissements.

Dans le scénario 3, on indexe le montant de la troisième ligne sur les prix de l'énergie, en prenant l'hypothèse plutôt conservatrice d'une augmentation moyenne de 3% par an. La troisième ligne permet alors de financer 41% des investissements.

Le scénario 4 envisage une situation où le bailleur récupérerait 100% des économies d'énergie pendant 25 ans, mais sans indexation sur les coûts de l'énergie. Cela permet de financer 54% des investissements.

Dans le scénario 5, le bailleur récupère 80% des économies pendant 25 ans avec une contribution indexée à 3% par an comme le prix de l'énergie ; cela permet de financer 65% de l'investissement du bailleur, tout en faisant faire au locataire 24% d'économies.

La troisième ligne de quittance doit concilier plusieurs finalités :

- Faire bénéficier le locataire de baisses de charges sensibles dès la première année, à la fois pour lutter contre la précarité énergétique et pour qu'il soit incité à participer aux économies d'énergie par un comportement approprié. De ce point de vue, le scénario idéal est celui qui donne au locataire la part la plus importante dans les économies de charge dès le début, quitte à ce que la troisième ligne augmente progressivement dans le temps.

<sup>15</sup> 1,9% sur 15 ans ; en réalité, l'écoprêt est limité à 16 000€ et il n'est plus disponible après juin 2011 ; le coût financier est donc sous-estimé.

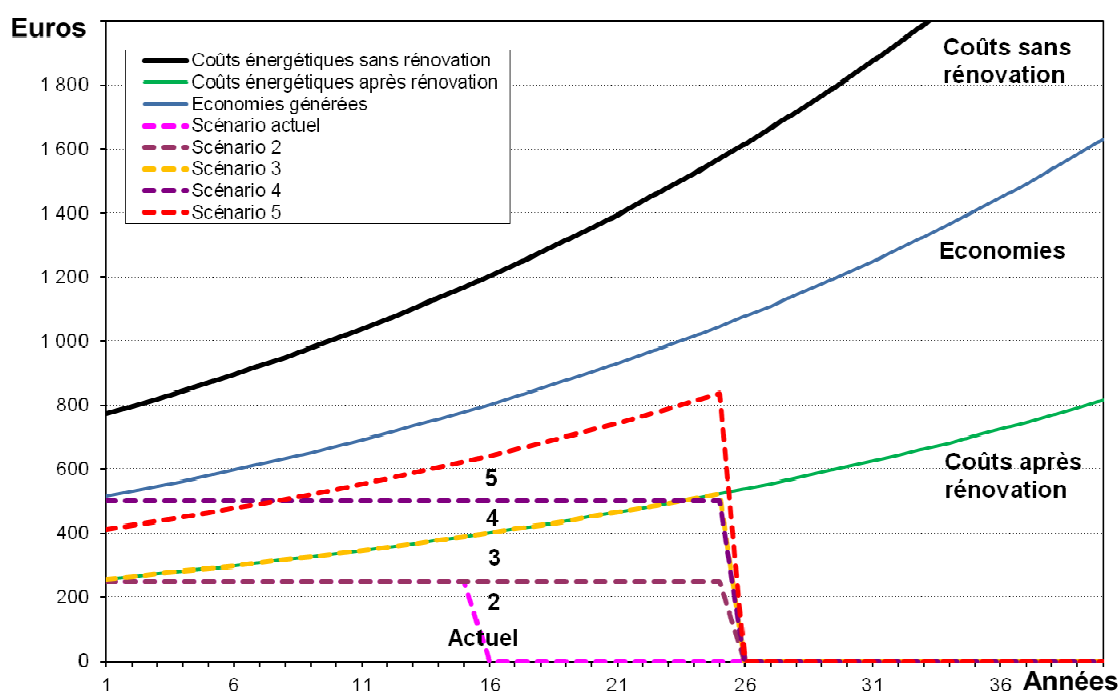
- Permettre au bailleur de bénéficier des investissements qu'il réalise. De ce point de vue, le scénario idéal serait de récupérer 100% des économies d'énergie, indexées sur le coût de l'énergie, pendant le temps nécessaire au remboursement des investissements,

**Le scénario 5 (récupération de 80% des économies d'énergie pendant 25 ans, indexées à 3%/an) permet de concilier ces différentes finalités.**

Il est à noter que ce problème est précisément identifié dans la **proposition de directive européenne sur l'efficacité énergétique du 22 juin 2011**, qui précise<sup>16</sup> :

« Les États membres évaluent et prennent les mesures appropriées pour éliminer les entraves réglementaires et non réglementaires qui font obstacle à l'efficacité énergétique, notamment en ce qui concerne le fractionnement des incitations entre le propriétaire et le locataire d'un bâtiment [...], en vue d'éviter que ces parties renoncent à effectuer des investissements visant à améliorer l'efficacité [...], parce qu'elles n'en tireraient pas elles-mêmes tous les bénéfices »

En l'état actuel de la réglementation, le dispositif de la troisième ligne de quittance n'est pas suffisant pour éviter que les bailleurs sociaux renoncent à effectuer des investissements énergétiques.



**Figure 6. Montant des économies d'énergie récupérées par an en fonction des différents scénarios**

### Vers un modèle viable de financement de la rénovation énergétique

La mobilisation des économies d'énergie est primordiale pour arriver à financer la rénovation énergétique des logements sociaux. En effet, **les économies d'énergie sont la seule ressource potentiellement à la mesure des investissements massifs à réaliser** (12 milliards d'Euros environ pour 800 000 logements sociaux entre 2010 et 2020).

Si l'on met en place les conditions pour que les économies d'énergie financent substantiellement les investissements dans la durée, on pourra envisager un modèle économique viable pour la rénovation énergétique des logements sociaux.

<sup>16</sup> Commission Européenne, Proposition de directive relative à l'efficacité énergétique, 22 juin 2011, COM(2011) 370 final, article 15, p33

**Les investissements énergétiques pourraient être remboursés de la façon suivante sur la base du cas théorique présenté plus haut<sup>17</sup> :**

- 65% par les économies d'énergie récupérées au titre d'une troisième ligne de quittance améliorée suivant le scénario 5
- 15% grâce aux dispositifs de soutien public : dégrèvements de taxe foncière (10% en moyenne effective des investissements), certificats d'économie d'énergie et subventions éventuelles (5%) ;
- 20% au titre de l'amélioration de la valeur patrimoniale de l'immeuble<sup>18</sup>.

Dans ce cadre, le contrat de performance énergétique est un élément important car il permet de sécuriser les économies d'énergie, qui sont la ressource financière principale.

Le tableau ci-dessous montre comment, **pour le cas théorique présenté plus haut, une troisième ligne améliorée (scénario 5) créerait un cadre où l'investissement dans les économies d'énergie devient économiquement pertinent pour le bailleur.**

Il convient de garder à l'esprit que la troisième ligne de quittance n'est pas une charge supplémentaire pour le locataire, mais correspond à une partie du bénéfice généré par l'investissement du bailleur dans les économies d'énergie.

	Scénario actuel	Scénario 5
Economies d'énergie (3 <sup>ème</sup> ligne de quittance)	16%	65%
Dispositifs publics (CEE, dégrèvements de TFPB) – proportion indicative	15%	15%
Bailleur pour amélioration de la valeur patrimoniale	69%	20%
Total	<b>100%</b>	<b>100%</b>

### Améliorer le dispositif de la « troisième ligne de quittance »

Il est nécessaire d'accroître la part des économies d'énergies qui peuvent être récupérées par le bailleur pour financer les investissements énergétiques, afin que ces investissements présentent un minimum de rentabilité. Plusieurs solutions sont envisageables de façon combinée :

5. Relever le taux de 50% des économies d'énergie récupérées par le bailleur auprès du locataire
6. Augmenter la durée de la 3<sup>ème</sup> ligne de quittance jusqu'à 25 ans, ou l'aligner sur le temps de retour énergétique des investissements
7. Supprimer la mention d'une stabilité dans le temps de la participation du locataire afin que celle-ci puisse être indexée sur les prix effectifs de l'énergie, dans la limite du temps de retour énergétique des investissements

<sup>17</sup> Les proportions sont indicatives et varient suivant les bâtiments ; cette démonstration ne s'appuie pas sur une étude quantitative qui permettrait d'en tirer un modèle généralisable.

<sup>18</sup> Voir sur ce sujet « **Evaluer et garantir la valeur verte immobilière** », Gilles BOUTELOUP, Adrien BULLIER, Jean CARASSUS, David ERNEST, Lionel PANCRAZIO et Thomas SANCHEZ, 2010 Réflexions Immobilières n°53, 3<sup>ème</sup> trimestre 2010

## 2.2 L'ACCES AUX FINANCEMENTS DE LA CAISSE DES DEPOTS

### Légitimité d'une intervention de la Caisse des Dépôts

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) propose aux bailleurs sociaux des **prêts pour la rénovation énergétique à des taux inférieurs aux taux de marché**. Dans un CPE, le financement des investissements est de la responsabilité du prestataire qui emprunte sur le marché à des conditions moins favorables. **Cela rend moins pertinent économiquement le recours au CPE** puisque le coût du financement sera plus élevé s'il est pris en charge par un tiers.

La CDC n'a pas aujourd'hui défini de position claire sur la possibilité pour un prestataire privé de CPE d'avoir accès aux prêts destinés à la rénovation énergétique du logement social. Néanmoins, le fait de **prêter à un opérateur privé** semble poser un problème car ces prêts sont réservés aux acteurs ayant le statut d'organismes de logement social. La logique de la CDC est qu'elle propose des prêts à taux préférentiels pour les organismes de logement social pour répondre à des **carences du marché** ; la présence d'un opérateur privé visant un certain niveau de profit montrerait au contraire qu'il n'y a pas de carence du marché.

Il semble légitime d'argumenter que :

1. **L'objet du prêt** est le même que s'il était contracté par un opérateur HLM, à savoir la rénovation énergétique de logements sociaux.
2. Le bailleur social resterait maître d'ouvrage de l'opération
3. La Caisse des Dépôts finance des délégataires de service public, ce qui est un cas similaire à un CPE en logement social
4. En utilisant les financements du marché, il est probable que **les prestataires de CPE ne pourront pas proposer une offre de tiers investissement répondant aux besoins du Grenelle de l'Environnement**. La rénovation basse consommation nécessite des investissements très élevés avec une capacité de remboursement annuelle faible mais garantie sur le long terme. Le financement doit donc nécessairement être assuré par des prêts à taux faibles et de longue durée, sans quoi le CPE devra être financé par une contribution importante du propriétaire ce qui perd de son sens. On est bien face à une **carence du marché**, ce qui justifierait l'intervention de la Caisse des Dépôts.

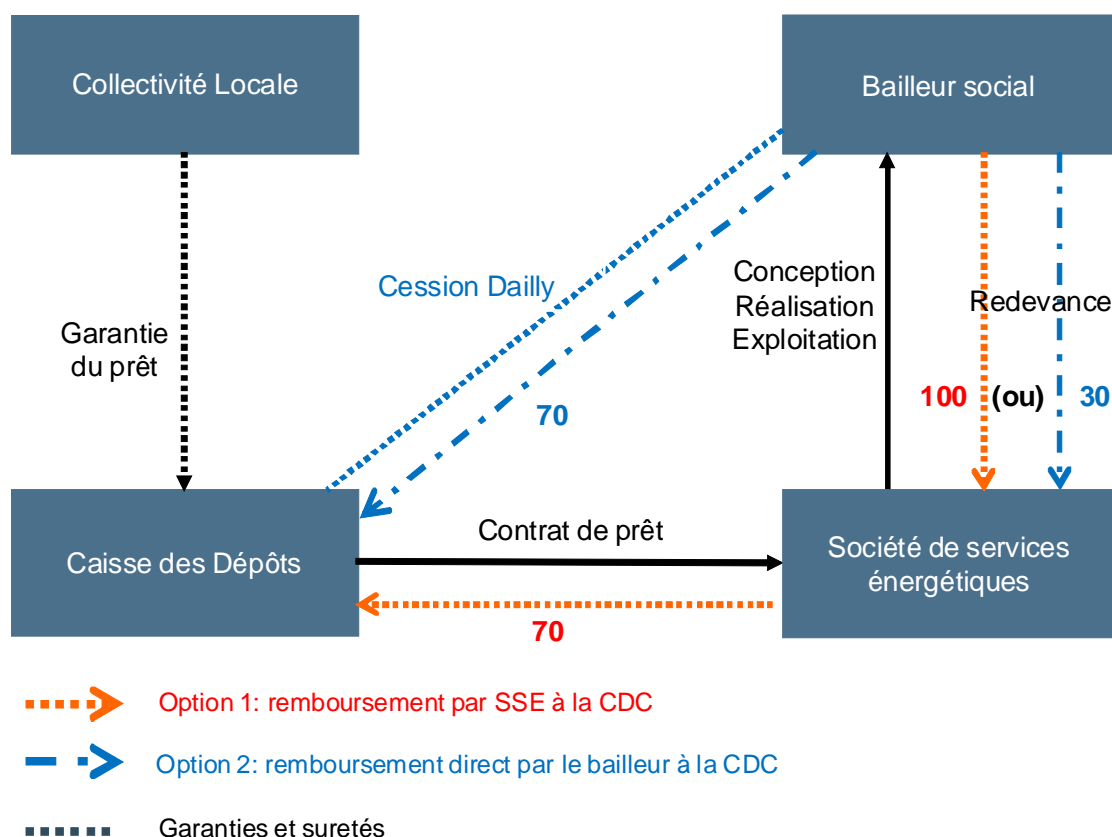
### Modalités envisageables de financement par la Caisse des Dépôts

Le financement des CPE par la Caisse des Dépôts pourrait bénéficier de la garantie des collectivités dans la mesure où c'est bien le bailleur social qui est bénéficiaire final du prêt.

Le remboursement des annuités pourrait être effectué de deux façons :

- Le bailleur verse à la société de services énergétiques (SSE) la redevance qui lui est due ; la SSE rembourse ensuite à la Caisse des Dépôts l'annuité.
- Le bailleur verse directement à la Caisse des Dépôts l'annuité, dans le cadre d'une cession de créance.

Le schéma ci-dessous présente ces deux options, en prenant l'hypothèse d'une redevance dont 70% va au service de la dette et 30% à la rémunération des fonds propres et aux coûts d'exploitation et maintenance.



**Figure 7. Schéma potentiel de financement par la Caisse des Dépôts, avec 2 options possibles de remboursement du prêt**

### Accès aux financements de la Caisse des Dépôts

L'impossibilité pour un prestataire de CPE d'accéder aux financements de la Caisse des Dépôts crée un surcoût pour les opérations en tiers investissement. Deux solutions sont possibles :

8. Faire évoluer le règlement d'attribution des prêts de la Caisse des Dépôts pour qu'il permette l'attribution de ces prêts aux acteurs privés agissant pour le compte d'un bailleur social dans le cadre d'un CPE comprenant un volet préfinancement des investissements.
9. Décret spécifiant que les prestataires de CPE pour la réhabilitation énergétique des logements sociaux ont accès aux mêmes conditions de financement que les organismes de logement social.

## 2.3 L'ACCES AUX DEGREVEMENTS DE TFPB

Les bailleurs sociaux bénéficient d'un dégrèvement **de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) égale à 25% des investissements réalisés au titre des économies d'énergie**. Ce dégrèvement est calculé sur le montant payé par le bailleur sur l'ensemble de la circonscription fiscale.

En cas de tiers investissement, ces avantages pourraient être perdus car ils sont attachés au statut du bailleur social et le tiers investisseur, de nature entièrement privée, n'y serait pas éligible.

Toutefois, il semble possible de bénéficier de ce dégrèvement dans la mesure où le tiers investisseur interviendrait « pour le compte et au nom » du bailleur HLM. Cela a fait l'objet d'un rescrit fiscal pour le compte d'ICF Nord-Est, dont la réponse positive n'est pas nécessairement valable pour un autre bailleur.

Si le CPE n'était pas éligible au dégrèvement de TFPB, **cela rendrait moins pertinent économiquement le modèle de CPE avec tiers investissement pour les bailleurs sociaux**.



Il est pertinent d'argumenter que :

1. Le prestataire de CPE investit pour le compte d'un bailleur social qui lui **délègue la maîtrise d'ouvrage et le financement des travaux**
2. **L'objet de l'investissement** est identique, que ce soit le bailleur ou un tiers qui investisse, puisque les économies d'énergie seront réalisées dans les deux cas.
3. Le dégrèvement de TFPB vise à favoriser les économies d'énergie dans le parc de logements sociaux. **Il n'y a pas de raison de s'attacher au statut de l'acteur** réalisant les investissements ; il semble donc logique que les investissements par un tiers dans le cadre d'un CPE permettent ce dégrèvement sous certaines conditions.
4. Le prestataire de CPE peut difficilement être récipiendaire direct du dégrèvement de TFPB car il est peu susceptible de posséder sur la même localité des biens immobiliers donnant lieu au paiement de la TFPB.
5. Le dégrèvement de TFPB pourrait être accordé initialement au bailleur qui reverserait au prestataire de CPE le montant de ce dégrèvement. **Cela permettrait d'injecter des capitaux gratuits** dans l'opération et de diminuer de façon significative la charge de la dette sur le CPE.

### Dégrèvements de TFPB

Les dégrèvements de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) dont bénéficient les bailleurs à hauteur de 25% des investissements pour économies d'énergie sont une des seules ressources disponibles pour financer les investissements énergétiques. Leur transférabilité doit pour le moment être confirmée par un rescrit fiscal pour tout bailleur souhaitant mettre en œuvre un CPE en tiers investissement. Il serait utile de définir une doctrine fiscale claire.

10. Instruction fiscale ou décret précisant que le dégrèvement de TFPB peut être accordée à un bailleur dans le cadre d'investissements réalisés par des tiers sur son patrimoine, sous condition de présenter les mêmes pièces justificatives que s'il investissait en direct.

## 2.4 LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

Le CPE est un contrat mêlant des opérations de travaux et de services. Les travaux bénéficient en logement social d'un taux réduit de TVA à 5,5%, alors que les services facturés au bailleur social sont assujettis au taux de 19,6%. La TVA est répercutée sur les charges récupérées auprès du locataire.

Comme pour le dégrèvement sur la TFPB le taux réduit de TVA est attaché au statut de bailleur et risque donc de disparaître en cas de tiers investissement. Comme précédemment le tiers investisseur pourrait agir « pour le compte en au nom » du bailleur. Cela a fait l'objet d'un rescrit fiscal pour le compte d'ICF Nord-Est, dont la réponse positive n'est pas nécessairement valable pour un autre bailleur.

Si le CPE n'était pas éligible au dégrèvement de TFPB, **cela rendrait moins pertinent économiquement le modèle de CPE avec tiers investissement pour les bailleurs sociaux.**

### TVA à taux réduit :

Les travaux faits par un bailleur bénéficient d'une TVA à 5,5% dont la transférabilité en cas de tiers investissement doit pour le moment être confirmée par un rescrit fiscal pour tout bailleur souhaitant mettre en œuvre un CPE en tiers investissement. Il serait utile de définir une doctrine fiscale claire.

11. Instruction fiscale ou décret spécifiant que dans le cadre d'un CPE en logement social, la taxe sur la valeur ajoutée est de 5,5% sur les travaux.

## 3 MOBILISER LES CPE AU SERVICE DU FACTEUR 4

### 3.1 STRUCTURER UNE OFFRE DE CPE POUR ATTEINDRE LE FACTEUR 4<sup>19</sup>

S'il est mis en œuvre conformément à la pratique actuelle du marché, la **tendance naturelle du CPE est de « tuer le gisement » d'économies d'énergie du facteur 4**. Il est donc nécessaire de structurer l'offre de CPE, afin de faire émerger des acteurs susceptibles de mettre en œuvre des CPE facteur 4.

L'offre actuelle sur les CPE intégrant le bâti est majoritairement portée par des groupements rassemblant, selon les cas, entreprises du BTP, exploitants de chauffage et maîtres d'œuvre. Pour les régions Alsace et Centre, des sociétés de projet (SPV) sont mises en place spécifiquement pour le marché. Dans d'autres, le projet peut être porté par un seul acteur (Dalkia pour le CPE de Montluçon, qui ne touche pas le bâti).

#### Développement de Sociétés de Tiers Investissement (STI)

La constitution de STI jouant un rôle d'ensemblier est nécessaire pour mettre en œuvre la rénovation énergétique en CPE de façon massive. Comme on le voit sur la figure 8, le rôle des STI serait d'évaluer la faisabilité, de structurer une offre de CPE, de monter le financement et de porter le risque du contrat, dont les composantes opérationnelles seraient sous-traitées aux acteurs des filières compétentes : BTP, exploitants, maîtres d'œuvre. A la différence d'une SSE dans une STI la composante financière est structurante. Les STI seraient dotés des compétences juridiques, financières et techniques nécessaires à la mise en œuvre des CPE.

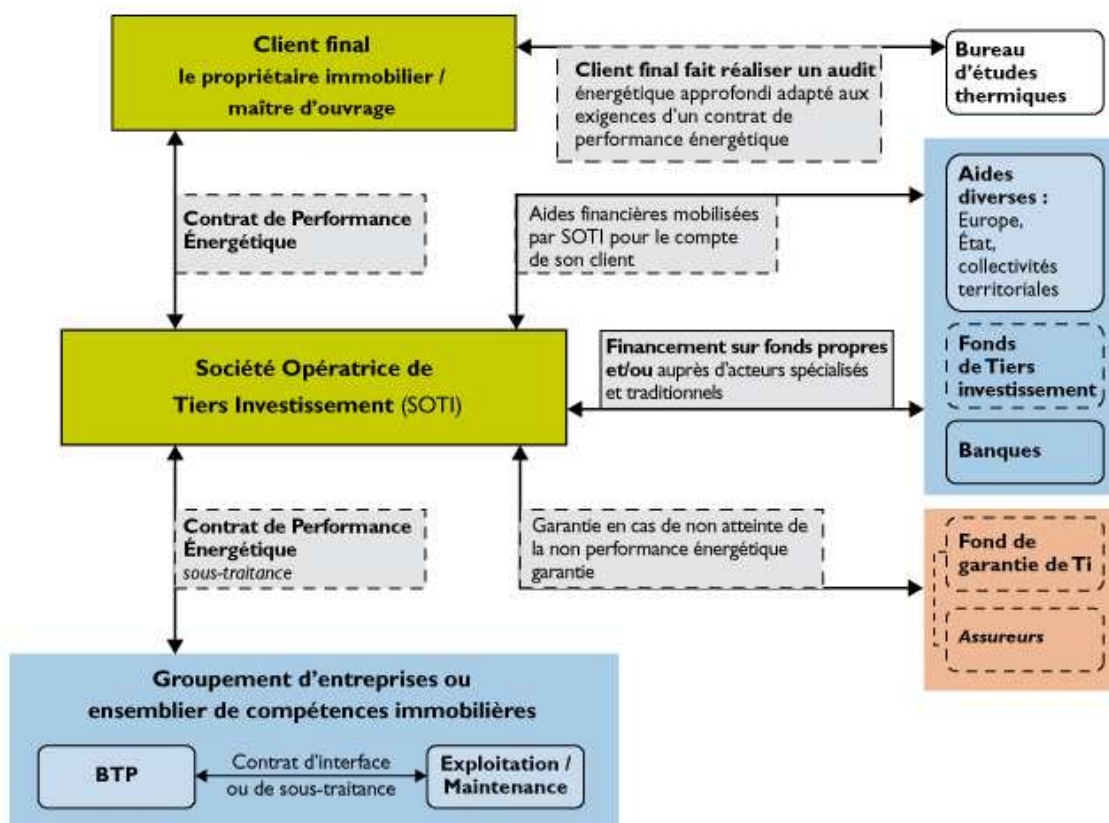


Figure 8. CPE mis en œuvre par une société de tiers investissement (source CDC)

<sup>19</sup> Le point 3.1 s'inspire largement du résumé pour décideurs de l'étude menée par la CDC en 2010 : « Utiliser le « Tiers Investissement » pour la rénovation thermique du patrimoine bâti français » ; les figures qu'il contient en sont extraites

L'émergence de STI permettrait :

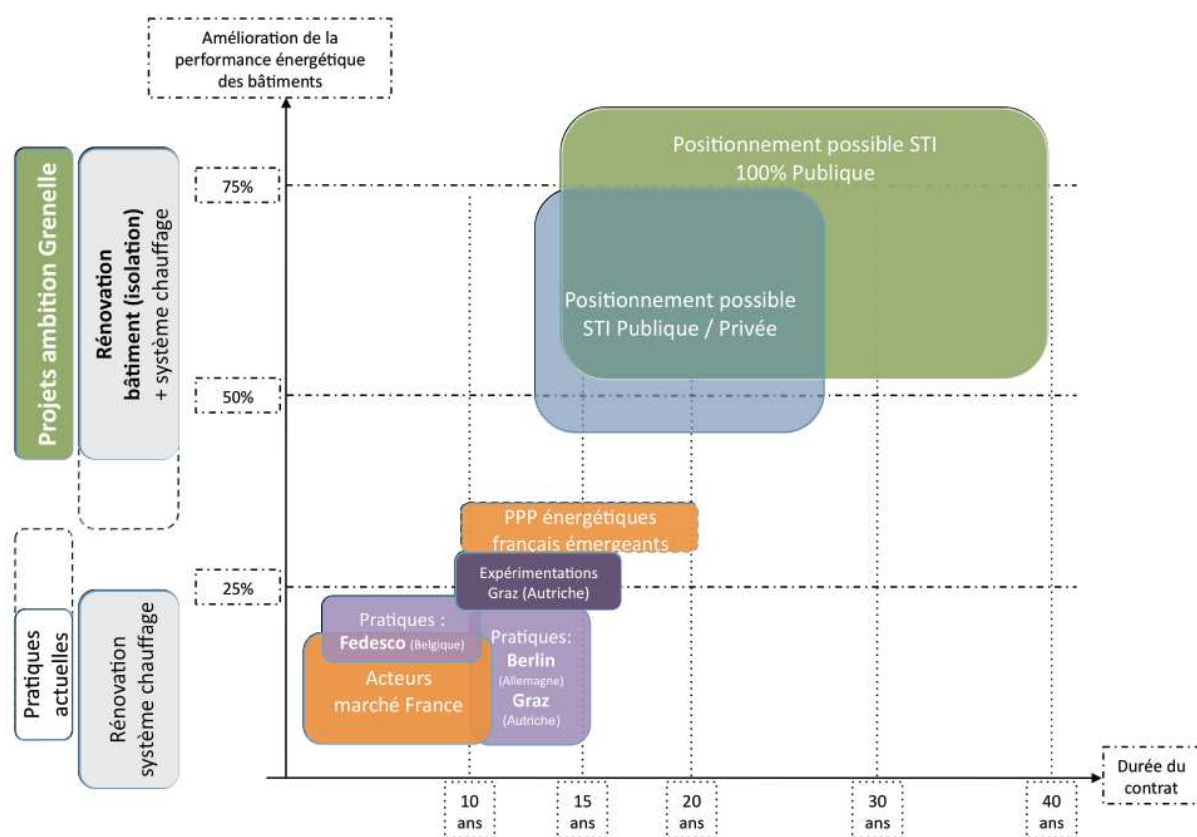
- de réduire les coûts relatifs à la constitution des groupements et des sociétés de projet, que ce soit en conservant la même structure ou en créant des SPV sur un modèle type.
- De faciliter l'accès des PME aux marchés de sous-traitance des CPE, qui sont pour le moment l'apanage d'un nombre réduit de gros acteurs du fait du montant des marchés.

### Une impulsion publique

L'exigence de rentabilité financière des banques et autres institution du marché est trop élevée pour répondre aux besoins de CPE intervenant de façon ambitieuse sur l'enveloppe des bâtiments. La logique financière des CPE doit être revue pour répondre au facteur 4. Comme le montre la **figure 9**, le financement du facteur 4 nécessite que les STI soient capables d'investir des montants considérables avec des taux de rendement faibles et un engagement sur des durées très longues. **Ces investissements devront nécessairement être portés par des acteurs publics, en réponse à une carence du marché.**

De ce fait, les entités publiques (Etat, collectivités, Caisse des Dépôts) semblent les plus à même d'investir dans ces structures, qui prendraient la forme de **sociétés d'économie mixte (SEM) ou de sociétés publiques locales (SPL)**. Des réflexions sont en cours au sein de plusieurs régions sur la constitution de ce type de structure (Ile de France, Rhône-Alpes).

La création d'entités publiques ou mixtes n'exclut pas la participation de financements privés, que ce soit en capital ou en dette. Elle apporte par contre une plus grande crédibilité vis-à-vis des maîtres d'ouvrages, qu'ils soient publics, organismes de logement social ou copropriétés ; la confiance dans l'opérateur est un facteur essentiel pour le lancement et la généralisation de CPE facteur 4.



**Figure 9. Positionnement stratégique des STI opératrices (source CDC)**

### Gérer un portefeuille de CPE d'ambitions différentes

Une STI pourra gérer un portefeuille d'opérations dont l'ambition et le temps de retour sont variés. Les CPE à temps de retour rapide compenseront les CPE facteur 4 dont le temps de retour est plus long, de sorte que le temps de retour global des encours de la STI reste acceptable.

Cela permet de sortir de la logique actuelle où l'offre de CPE se concentre sur des contrats courts, pour passer à une logique où ces contrats permettent de financer des opérations facteur 4.

### Structurer une offre de CPE pour atteindre le facteur 4

La rénovation énergétique des logements dans un objectif de facteur 4 nécessite des investissements massifs dont le temps de retour dépasse celui des opérateurs privés. Une intervention publique est donc nécessaire pour structurer une offre de CPE à même de répondre aux objectifs du Grenelle de diviser par les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050.

12. Des sociétés de tiers investissement (STI) spécifiques doivent être mises en place pour gérer des investissements à faible rendement et temps de retour très long. L'intervention publique pour initier ces structures semble incontournable, que ce soit sous forme de société d'économie mixte ou de société publique locale.

## 3.2 DEVELOPPER UNE INGENIERIE FINANCIERE POUR LE FACTEUR 4

Les STI devront adopter une logique différente pour financer des CPE visant le facteur 4 de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le taux de rendement des fonds propres et le temps de retour sur investissement devront être différents de la pratique habituelle. Le rendement plus faible est compensé par un niveau de risque faible : les techniques sont maîtrisées, et la durée longue du contrat permet de rattraper les écarts qui pourraient intervenir sur un exercice par exemple. On est plus proche du rendement d'une obligation que d'une action classique.

Une STI facteur 4 financera une partie importante de ses investissements par emprunt. Les modalités de financement sont à inventer mais pourraient être :

- La mobilisation de prêts à taux réduits de la Caisse des Dépôts
- La mobilisation des financements de la Banque Européenne d'Investissement (facilité Haute Qualité Environnementale et Énergétique)
- La création de fonds de placement avec un rendement réduit mais une plus-value environnementale, qu'ils soient de type investissement socialement responsable (ISR), ou épargne locale (exemple de SOLIRA, qui investit de l'épargne solidaire sur des toits photovoltaïques)
- La titrisation des créances et l'émission d'obligations pour se refinancer périodiquement

### Mobiliser les fonds structurels pour capitaliser un fond rechargeable (Jessica)<sup>20</sup>

Jessica est un mécanisme créé en 2006 par la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Il permet aux États membres :

- de mobiliser les subventions fonds structurels européens (FEDER et FSE) pour investir dans des fonds de développement urbain.

---

<sup>20</sup> Site internet BEI : [http://www.eib.org/products/technical\\_assistance/jessica/faq/index.htm?lang=fr](http://www.eib.org/products/technical_assistance/jessica/faq/index.htm?lang=fr).

- de conserver les gains générés par les investissements au sein des fonds supports ou de les restituer aux organismes qui les gèreront
- d'y associer des capitaux privés

Ces investissements peuvent prendre la forme de fonds propres, de prêts ou de garanties, éventuellement combinés. La condition est que les projets subventionnés doivent s'inscrire dans le cadre d'un plan intégré de développement urbain durable, condition que semblent remplir les SCOT (schémas de cohésion territoriale) et les PCET (Plan Climat Energie Territorial).

Le financement de projets de CPE en logement social serait éligible car la rénovation énergétique du logement social est éligible au FEDER depuis 2009. A notre connaissance, Jessica a été mobilisée pour la rénovation énergétique de logements sociaux au Royaume-Uni et en Estonie.

Les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme et son application pour les CPE sont à évaluer. Elles semblent tout à fait compatibles avec les autres éléments d'ingénierie financière proposés plus haut.



**Figure 10. Fonctionnement des fonds de développement urbain mobilisant les fonds structurels**

### Mobiliser le fonds commun de titrisation

La titrisation des créances pourrait être effectuée grâce à un fonds commun de titrisation. On peut envisager que les critères d'éligibilité du fonds mis en place par la commission de financement du PPP soient élargis aux CPE en logement social, car ces deux financements présentent de grandes similitudes.

Comme pour le financement des PPP, le véhicule obligataire assure un financement à long terme d'opérations d'intérêt général et offre aux Investisseurs Institutionnels un (des) produit(s) très sécurisé(s) car représentatif(s) d'un risque pur sur le bailleur social. Une autre solution serait de créer un fonds dédié au CPE en logement social sur le modèle du fonds de titrisation pour les PPP.

La mise en œuvre de ce type de financement impliquerait pour le maître d'ouvrage de définir les modalités de son utilisation dans le cahier des charges. En revanche le prestataire demeurerait libre d'utiliser ou non ce véhicule pour financer l'opération.



### Mobiliser le fonds européen pour l'efficacité énergétique

Ce fonds est destiné à aider les autorités régionales et locales à financer des projets économiquement et financièrement viables. Le montant prévu est de 500 millions d'Euros.

**Les CPE devraient être éligibles en tant que projets permettant la « rénovation des bâtiments pour en améliorer l'efficacité énergétique ».** Les fonds seront disponibles à partir du 1er janvier 2011 et doivent être alloués au 31 mars 2014.

Les contributions du fonds se feraient sous forme de prêts, de garanties, d'actions, ou d'autres produits financiers. En outre, jusqu'à 15 % du financement peuvent servir à aider les pouvoirs publics à concrétiser les projets via une assistance technique.

L'objectif est que chaque projet, dès le point d'équilibre atteint, puisse être source de rentabilité, en remboursant le montant financé au fonds.

### Développer une ingénierie financière pour le facteur 4 à travers des sociétés de tiers investissement

Différents outils de financements pourraient être étudiés :

13. Mobiliser des financements adaptés, que ce soit des prêts spécifiques (CDC, BEI), de l'investissement socialement responsable, de l'épargne solidaire ou encore l'émission d'obligations.
14. Mettre en place des fonds rechargeables de type Jessica pour mobiliser les fonds structurels en apport de capital des STI.
15. Utiliser un fonds commun de titrisation pour refinancer les CPE.
16. Utiliser le fonds européen pour les énergies renouvelables pour financer les CPE en logement social

## 3.3 CREER UN CADRE DE GESTION DES RISQUES POUR LE CPE

Le CPE avec investissement sur le bâti est considéré comme un investissement risqué par les acteurs du marché, ce qui explique la timidité de l'offre actuelle.

Les raisons avancées sont le fait qu'on maîtrise peu les interactions entre bâti, équipements, exploitation et usage des bâtiments. **Les techniques nécessaires sont maîtrisées depuis une dizaine d'années, y compris en rénovation**, dans les pays voisins de la France (Allemagne, Suisse). La surestimation du risque, au lieu de donner lieu à des primes de risque plus élevées, se traduit de fait par un refus des banques.

De fait, **les risques techniques peuvent se faire sentir principalement dans les premières années du contrat**, où les interventions sur l'enveloppe pourraient se révéler défaillants. En dehors de ce cas, la conduite optimale des installations est le cœur de métier des exploitants de chauffage et ne posera pas plus de problèmes dans un CPE que dans un contrat d'exploitation avec intéressement.

La mise en œuvre d'opérations pilotes est un moyen pour les institutions financières et les entreprises de disposer d'une juste mesure du risque et de disposer d'un retour d'expérience leur permettant de limiter les primes de risques qu'elles tendent à appliquer à un nouveau type de contrats.

### Des auditeurs indépendants pour vérifier les engagements du CPE

Le principal risque juridique dans un CPE réside dans l'évaluation des économies d'énergie effectivement générées au cours de la vie du contrat. En effet, cette évaluation peut être compliquée lorsque les usages du bâtiment évoluent (changement d'usage, de température de consigne...) et impactent le niveau de consommation énergétique.

Pour y pallier, la **méthodologie IPMVP<sup>21</sup>** doit être développée et divulguée pour les rénovations globales (options C et D), alors qu'elle a jusqu'ici été utilisée surtout pour des interventions partielles de type éclairage ou changement de chaufferie (options A et B). Les modalités de contrôle devront progressivement parvenir à un optimum coût / précision.

De plus, les CPE sont des contrats longs où le suivi est primordial mais souvent difficile du fait du changement des effectifs. Il serait intéressant de mettre en place des missions d'audit par des tiers indépendants pour valider la conformité des consommations énergétiques avec la garantie de performance. Ce type de mission pourrait être impulsé par les pouvoirs publics à travers la **création d'un agrément d'auditeur indépendant de CPE**. Cet agrément pourrait être lié à une charte déontologique et à l'obtention d'une formation méthodologique comme l'IPMVP.

### Assurer les risques liés aux CPE

Le développement de mécanismes **assurantiels** apparaît nécessaire pour généraliser les CPE. En effet, en cas de sous-performance le prestataire de CPE n'est actuellement pas couvert autrement que par ses fonds propres. Deux types de mécanismes peuvent être envisagés :

- le développement d'une **assurance de performance énergétique** par les sociétés d'assurance, en complément de l'assurance dommage ouvrage
- la création d'un **fonds de garantie** permettant de mutualiser les risques entre tiers investisseurs.

Cela permettrait notamment de favoriser l'accès au CPE des petites et moyennes entreprises, qui ne peuvent pas fournir les garanties nécessaires sur leur seul bilan.

### Créer un cadre de gestion des risques pour le CPE

La réduction du niveau de risque associé aux CPE est importante pour développer l'offre de CPE et faciliter l'accès au marché des PME :

17. Créer un agrément pour des auditeurs indépendants, qui pourraient vérifier de façon impartiale le respect des engagements tout au long de la mise en œuvre d'un CPE.
18. Développer une assurance de performance énergétique, en complément de l'assurance dommage ouvrage.
19. Créer un fonds de garantie permettant de mutualiser les risques entre opérateurs de CPE.

---

<sup>21</sup> International Protocol on Measurement and Verification of Performance ; il s'agit du référentiel méthodologique international pour le contrôle des CPE.