Comment augmenter le taux de rénovation énergétique des bâtiments à Genève ?

Les dix propositions de Noé21 de pistes à explorer

Proposition 1 : Se doter d'une stratégie long terme (« concept cantonal de rénovation ») pour rénover le parc en deux générations

Proposition 2 : Mieux comprendre les maîtres d'ouvrages pour les amener à rénover

Proposition 3 : Dédier des programmes spécifiques de rénovation par segment immobilier et prioriser ceux qui ont le potentiel le plus élevé

Proposition 4 : Développer une offre spécifique pour les villas pour profiter de son important potentiel

Proposition 5 : Introduire le principe administratif du « silence vaut accord » pour les demandes d'autorisation concernant des rénovations énergétiques

Proposition 6 : Etablir un interlocuteur unique de rénovation

Proposition 7 : Mettre sur pied un financement pérenne et prédictible des rénovations énergétiques

Proposition 8 : Donner un cadre au développement du tiers-financement

Proposition 9 : Définir des conditions de rénovation par étapes des objets qui soient compatibles avec une rénovation globale de l'objet performante

Proposition 10 : Favoriser des rénovations d'ensembles

Contexte

Alors que les effets des changements climatiques se font déjà sentir, le rapport 2014 du GIEC montre qu'atteindre l'objectif international de stabilisation du réchauffement sous le seuil de 2°C nécessitera la mobilisation de toutes les énergies. Au-delà de ce seuil, les scientifiques n'excluent pas un effet d'emballement et des impacts irréversibles et imprévisibles actuellement.

Pour un territoire urbanisé comme Genève, le principal défi concerne la diminution drastique de la consommation d'énergie pour le chauffage des bâtiments à travers la rénovation énergétique de son parc immobilier. En effet, dans le canton, celle-ci engloutit la moitié de l'énergie consommée et est responsable de plus de la moitié des émissions de CO2.

Néanmoins, nous pensons que **si Genève doit s'engager vigoureusement dans la voie de l'assainissement énergétique de ses bâtiments, c'est moins par contrainte que par opportunité**. A l'évidence, de profonds bouleversements de société nous attendent dans les décennies à venir. De gré ou de force, les territoires devront appréhender la rupture climatique et énergétique. Or, les rapports d'experts économiques sont unanimes : il revient bien meilleur marché d'anticiper ces changements plutôt que de les subir, et les territoires pionniers seront les leaders des nouveaux marchés de l'efficacité énergétique, naissant aujourd'hui, mais dominant demain.

Les 10 propositions soumises par Noé21 ont pour seul objectif d'alimenter le débat à la veille

de la tenue des assises du logement, afin que Genève saisisse les opportunité qui se présentent aujourd'hui à elle, avant que d'autres ne s'en saisissent sa place. Par rapport à la pratique actuelle, nous forgeons la conviction que « l'esprit » doit évoluer : pour mobiliser les énergies de la république, il faut **donner envie de rénover**. La contrainte doit servir avant tout à fixer les limites du cadre, mais ne peut servir de moteur principal à un changement de paradigme.

Voulons-nous considérer les 800 millions de francs nécessaires annuellement pendant 50 ans pour assainir notre parc immobilier[1] comme une charge additionnelle pour la collectivité, ou comme un nouveau marché pour nos entreprises ?

Voulons-nous considérer que les propriétaires vont subir des coûts pour des travaux ou qu'ils vont durablement augmenter la valeur de leur bien ?

Voulons-nous considérer les risques d'augmentation des loyers pour les locataires ou la garantie d'un meilleur confort et d'une qualité de vie améliorée ?

Il ne faut néanmoins pas céder à un enthousiasme béat : le défi est colossal, tant par son ampleur que par la nécessité de créer du consensus dans un domaine où les conflits bloquent beaucoup de projets au stade des bonnes intentions. Serons-nous capables de dépasser nos dissensions pour nous mettre au service des besoins collectifs de demain ? Nous avons encore aujourd'hui le loisir de choisir.

10 propositions à débattre

Proposition 1 : Se doter d'une stratégie long terme (« concept cantonal de rénovation ») pour rénover le parc en deux générations

Pour traverser le gué, il s'agit d'abord de bien mesurer la distance à parcourir, l'état de nos forces ainsi que les renforts dont nous pourrions avoir besoin. L'effort de rénovation à fournir est conséquent. Pour mettre en œuvre les outils adéquats, il faut d'abord se mettre d'accord sur l'objectif à long terme et les barrières pour y parvenir. C'est à ces questions qu'un concept cantonal de rénovation énergétique des bâtiments doit répondre.

Pour notre part, pour être conformes aux exigences climatiques et pour réaliser la société à 2000W en 2050, nous proposons **une rénovation en profondeur de l'ensemble du parc immobilier du canton en l'espace de deux générations (50 ans)**. Cet objectif devrait fixer le rythme annuel des rénovations à réaliser. Ce rythme sera inévitablement très ambitieux au vu de l'ampleur de la tâche.

Afin de favoriser les investissements, il est nécessaire de créer la confiance dans le cadre futur. C'est d'autant plus important dans le domaine immobilier où les plans financiers sont établis sur plusieurs décennies. La législation et la pratique administrative en matière de rénovation apparaissent aujourd'hui désécurisantes : incertitude sur l'obtention des subventions, sur la durée du processus, sur ce qui va être exigé du maître d'ouvrage comme actions supplémentaires s'il se lance dans un projet,... Un concept cantonal à long terme doit améliorer la prédictibilité du cadre administratif et légal.

En ce sens, les contraintes futures, comme par exemple les seuils à partir desquels des rénovations sont obligatoires, doivent être définies avec suffisamment d'anticipation pour permettre aux maîtres d'ouvrage de planifier leurs projets en temps voulu.

Des objectifs et mesures claires à long termes favoriseront également une anticipation adéquate des

1 Estimations de Noé21, voir étude Le coût de l'assainissement du parc immobilier du canton de Genève, étude CEPIC, Noé21, juin 2012

besoins en formations et mises à niveau pour les professionnels.

Notons toutefois qu'une stratégie n'est qu'un point de départ. Dans une perspective d'efficacité des politiques publiques, un suivi managérial du type du P-D-C-A des normes ISO (« plan, do, check, act ») doit être mis en place. Par exemple, aujourd'hui, aucune définition statistique de la rénovation énergétique n'est établie, ce qui rend impossible d'établir de manière systématique et cohérente quel est le taux de rénovation énergétique annuel, ni quel est le montant des dépenses de construction allouées à celles-ci. Les instruments de suivi permettront d'évaluer en cours de route si les dispositifs de rénovation en place sont suffisants ou s'il faut les modifier.

Proposition 2 : Mieux comprendre les maîtres d'ouvrage pour les amener à rénover

Pour changer d'échelle dans le taux de rénovation énergétique des bâtiments, il sera nécessaire de donner envie aux maîtres d'ouvrages de passer à l'action et créer une dynamique vertueuse qui mobilisera toutes les intelligences. En ce sens, une approche basée essentiellement sur la réglementation et la contrainte a toutes les chances de mener à des querelles stériles qui condamneraient toute ambition de rénovation à large échelle.

Nous pensons que jusqu'à aujourd'hui, nous avons négligé le point de vue du maître d'ouvrage alors qu'il est l'acteur qui effectue in fine l'acte de rénover. Nous avons insuffisamment analysé les barrières qui se dressent dans son parcours de rénovation ainsi que les bénéfices qu'il peut tirer d'une rénovation pour la conduite de ses affaires.

Cette analyse devrait être réalisée selon le type de propriétaires (propriétaire individuel, caisse de pension, entité publique du canton ou de la ville, fonds de placement, familles genevoises, investisseur étranger,...) et le statut d'occupation (propriétaire résident, propriétaire bailleur, logement social, à loyer libre,...) .

En effet, les barrières à la rénovation sont très différentes selon les situations : alors qu'un propriétaire résident de sa villa pourra avoir des difficultés à analyser les offres qui lui sont faites par les professionnels ou aura des difficultés à accéder au capital, une caisse de pension sera freinée par les difficultés de valoriser son investissement dans l'état locatif et à atteindre ainsi le taux de rendement technique minimal exigé par la loi.

Proposition 3 : Dédier des programmes spécifiques de rénovation par segment immobilier et prioriser ceux qui ont le potentiel le plus élevé

Les solutions à trouver sont diamétralement opposées selon le segment visé et doivent être calibrées aussi finement que possible pour répondre aux difficultés rencontrées par le maître d'ouvrage pour le convaincre de passer à l'acte de rénovation. Ainsi, des programmes spécifiques doivent être pensés pour chaque segment où le potentiel d'économie d'énergie est important.

Les expériences menées dans l'efficacité énergétique montrent que, pour être efficace, un programme doit simultanément **mobiliser le quadryptique « information – accompagnement – incitation – contrainte »** :

- Information : sur les technologies, les options de financement, les bonnes pratiques,...
- Accompagnement : dans les montages financiers, l'identification des prestataires et la conduite des travaux ,...
- Incitation : favoriser les incitations financières qui ont les meilleurs rapports coût-utilité, ne pas négliger des récompenses pour l'atteinte d'objectifs ;

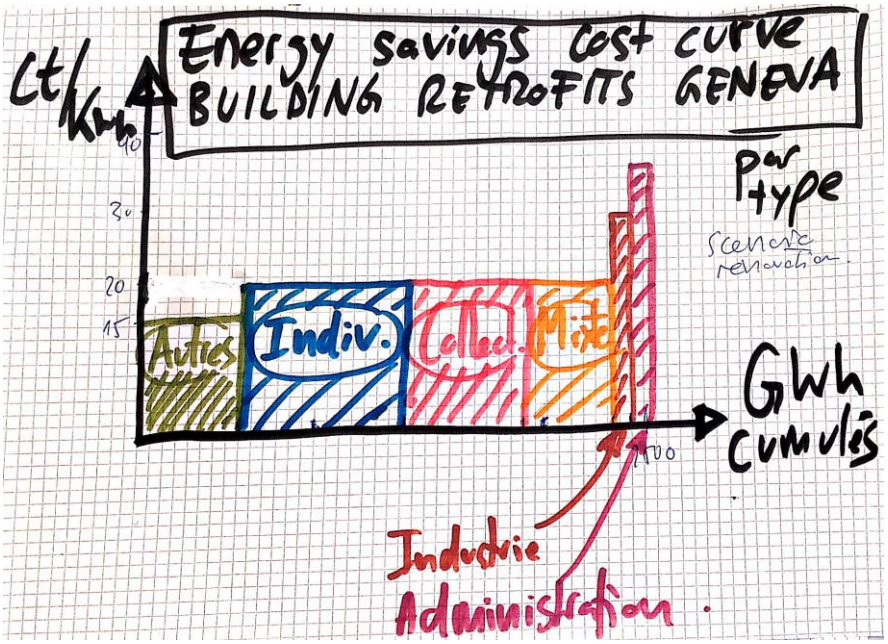
- Contrainte : la contrainte fixe le cadre, doit être prédictible et surtout effective pour être crédible.

Un tel programme doit considérer la « demande » (les maîtres d'ouvrage) mais également l' « offre » (les prestataires), en particulier en termes de niveau de compétence des prestataires : selon les programmes mis en place, évaluer, coordonner et compléter l'offre de formation, comme cela a été fait pour les éco-conseillers par exemple.

Nous conseillons de **développer prioritairement des programmes dédiés aux segments et type de bâtiment où le potentiel est le plus élevé et les barrières les plus faciles à dépasser**.

La ***courbe des coûts*** des rénovations énergétiques réalisée à partir des analyses de Noé21[2] peut servir d'outil d'aide à la décision pour la priorisation des segments. Elle montre la répartition du coût moyen des économies d'énergie en fonction du potentiel d'économie par type de bâtiment.

Nous précisions toutefois que, du fait de la méthodologie de l'étude, les données présentées ici sont des estimations superficielles qui ne peuvent que nous donner des ordres de grandeur. Ces chiffres demanderont donc d'être approfondis et validés. Nous précisions également que les valeur concernant les « Autres » et l' « Industrie » sont peu fiables. « Indiv. » concerne les maisons individuelles, « Collect. » les immeubles de pur logement et « Mixte » les immeubles comprenant du logement et des activités économiques.



On remarque notamment que :

1) **La rénovation des villas individuelles représente un gisement d'économie d'énergie très important** (entre 800 et 1200 GWh/an), globalement du même ordre de grandeur que les immeubles (1100 à 1500 Gwh/an). De plus, l**e coût moyen de ces rénovations est globalement du même ordre de grandeur que celui des immeubles**, soit environ entre 19 et 22 ct/KWh économisé[3].

2 Le coût de l'assainissement du parc immobilier du canton de Genève, étude CEPIC, Noé21, juin 2012

3 La durée de vie des travaux de rénovation est estimée ici à 50 ans et la fourchette correspond à deux niveaux de rénovation finals correspondant à Minergie-rénovation et Minergie neuf de 2012. Les coûts ont été calculés à partir

2) Le potentiel des bâtiments de l'administration est faible (100 à 200 Gwh/an) et le coût élevé (entre 32 et 34 ct/KWh économisé), probablement du fait d'une proportion importante d'immeubles de valeur patrimoniale nécessitant une intervention de rénovation plus coûteuse. Ce constat ne remet pas en question la nécessité de l'exemplarité de l'Etat mais à le mérite de rappeler son aspect essentiellement symbolique.

En première approche, nous pensons qu'il s'agit de prioriser les segments suivants, car ils ont les meilleurs rapports coût-utilité :

1. *Les maisons individuelles occupées par leur propriétaire* : le potentiel d'économie est important et la barrière liée au conflit d'intérêt entre locataire et propriétaire (ou « *split incentive* ») n'existe pas.
2. *Les immeubles propriétés des caisses de pension* : ils représentent une part importante des logements en immeuble (probablement de l'ordre de 10%), alors que le cœur de métier de ces propriétaires est basé sur la notion de durabilité. On peut donc s'attendre à de bonnes dispositions du maître d'ouvrage à l'égard des rénovations énergétiques. A ce jour, les caisses de pension n'ont pas accès à certaines subventions, sont soumises à des taux de rentabilité minimum élevés et ne peuvent s'endetter et bénéficier des taux bas actuels. Autant d'obstacles à ce qu'elles réalisent les rénovations qu'elles pourraient souhaiter effectuer.
3. *Les immeubles en mains d'entité publiques* (telles que les fondations immobilières publiques, l'Hospice général, la GIM,... à différencier des immeubles de l'administration) : idem.

En parallèle, **pour le segment important des immeubles locatifs en mains de propriétaires privés, il est nécessaire de créer un nouveau climat de dialogue entre locataires et propriétaires**. Selon nous, actuellement, le conflit profond qui persiste durablement entre ces acteurs ne rend pas possible à court terme l'élaboration d'un programme accepté par toutes les parties. La dynamique vertueuse nécessaire aux rénovations serait immanquablement enrayée par ces dissensions qui prennent en otage la problématique énergétique. L'enjeu du report des économies d'énergie sur les charges des locataires reste entier, malgré l'acceptation populaire de la récente loi sur l'énergie. C'est pourquoi, à ce jour, l'instrument de la Baisse prévisionnelle des charges (BPC) et le Bonus conjoncturel à l'énergie (BCE) sont si peu utilisés et ne produisent de loin pas les effets attendus par le législateur. Le dialogue constructif est néanmoins une condition nécessaire à l'élaboration de solutions à ces obstacles. Or, à ce jour, il ne semble pas que les parties se sentent suffisamment concernées par l'enjeu énergétique pour être prêtes à collaborer sainement à trouver des solutions à ce niveau. La défense de leurs intérêts historiques respectifs semble prendre le dessus. Tous les efforts menés par Noé21 pour tenter ces derniers mois pour dégager des pistes de consensus ses sont heurtés à ces limites.

Proposition 4 : Développer une offre spécifique pour les villas pour profiter de son important potentiel

Comme nous l'avons vu, le potentiel d'économie d'énergie des villas est très important, Celui-ci doit toutefois être nuancé par le fait que nombre de villas se situent en zone de développement ou en zone villa réservée pour la densification[4] et ne sauraient être l'objet d'une rénovation énergétique en profondeur. L'objectif de densification promu par le plan directeur cantonal ne saurait être remis en cause par le besoin d'améliorer la performance énergétique. A ce stade, nous n'avons toutefois pas

---

des données de surface réelles des 80'000 objets du canton (surface de toiture et de façades) et estimées (surface des fenêtres), ainsi que des coûts de travaux estimés. La pose panneaux solaires thermiques est incluse dans les coûts. Des coûts supplémentaires pour la protection du patrimoine ont été inclus dans le calcul.

4 Voir : http://ge.ch/amenagement/sauvegarder-potentiels-logements-en-zone-villas

pu déterminer la part des villas qui sont concernées.

Même si une analyse complémentaire devrait être menée pour déterminer avec précision le potentiel d'efficacité énergétique des villas, nous estimons que celui-ci est important : une part significative des villas – qui représentent 2/3 des bâtiments destinés au logement dans le canton – sont situées dans des zones propices à la rénovation énergétique. Comme le propriétaire d'une maison individuelle est en général son occupant (dans 76% des cas selon le dernier recensement de 2000[5]), l'obstacle lié au conflit d'intérêt locataire- propriétaire (« *split incentive* ») ne constitue pas un frein pour ce segment. Ainsi, le maître d'ouvrage qui décide de rénover jouit de la totalité des bénéfices de la rénovation : baisse des charges de chauffage et des coûts énergétiques, augmentation durable de la valeur du bien, amélioration du confort et de la qualité de vie, réduction de l'exposition à l'évolution future des prix de l'énergie, responsabilité sociétale et amélioration du statut social,... Ainsi, nous sommes convaincus que **les barrières à dépasser pour stimuler la rénovation dans le segment des villas sont plus faibles et qu'une dynamique vertueuse peut plus facilement y être enclenchée, à condition de dédier un programme calibré aux conditions de ce segment.**

Les barrières principales à la rénovation énergétique dans le segment des villas sont les suivantes :

- Le **manque d'information du propriétaire sur l'état d'isolation** de son logement.
- La **complexité de la mise en œuvre des travaux** pour des propriétaires qui manquent de compétence techniques. Le risque est dès lors de se lancer dans des travaux simples et peu coûteux mais qui ne sont pas forcément les plus pertinents.
- Le **manque d'accès au capital** pour des travaux onéreux qui sont en général envisagés par des propriétaires plutôt jeunes et qui ne possèdent pas forcément la surface financière pour obtenir les prêts nécessaires ou qui sont déjà endettés suite à l'achat du bien. Cette barrière doit bien être distinguée de celle du manque de rentabilité du projet de rénovation qui est surtout pertinent pour les maîtres d'ouvrages professionnels (caisses de pension, fonds d'investissement,....) : les enquêtes de terrain montrent bien que la rentabilité est un critère qui est rarement pris en compte par les propriétaires de villas, qui sont motivés en priorité par les gains de confort[6].
- Des **aides financières perçues comme complexes**.

Selon nous, les conditions spécifiques d'un programme de rénovation dédié au segment des villas sont **la simplification, la sécurisation et l'adaptation au propriétaire du parcours de rénovation**, soit de manière plus détaillée :

En termes d'information :	Les outils de thermographie constituent un outil très intéressant pour sensibiliser les propriétaires du fait de son caractère visuel et facile d'accès pour tout un chacun. Ils doivent continuer à être promus de manière systématique auprès des propriétaires de villas. En parallèle, il faut mieux mettre en évidence les bénéfices énergétiques et non énergétiques d'une opération de rénovation. Les bonnes pratiques et des benchmarks fiables permettant de comparer les coûts (comprenant l'investissement, la maintenance et l'énergie) doivent être mis à disposition des propriétaires en tant qu'outils d'aide à la décision.

5 Avec des disparités selon les communes : Satigny, Bardonnex et Genève ont par exemple des tau inférieurs à 70%, alors que Puplinge ou Confignon ont des taux supérieurs à 85%.

6 RenovEnergie : la rénovation énergétique des logements du secteur privé. Analyse des facteurs qui participent au déploiement et à la réussite des opérations de rénovation énergétique, au travers l'observation des pratiques en Allemagne, Espagne, France, Italie et Suisse, ADEME, 2011

En termes d'accompagnement :	Les eco-conseils, en fournissant une idée claire des priorités de rénovation, sont un premier pas intéressant en tant qu'outil d'accompagnement des propriétaires de villas. Ils n'en constituent cependant que la première étape, celui de l'état des lieux. Ces éco-conseils sont-ils suivis de travaux ? Les propriétaires ne sont-ils pas lâchés dans la nature une fois le conseil établi ? Pour être pleinement efficace, nous pensons qu'un travail d'accompagnement pluridisciplinaire du maître d'ouvrage doit prendre le relais de l'éco-conseil afin de l'aider à gérer la complexité de la mise en œuvre de travaux : connaissance de la législation en vigueur, identification des prestataires, négociation des contrats, obtention des subventions, gestion du chantier. Nous proposons ainsi **la création d'une filière d'AMO (assistance à maître d'ouvrage) spécifique pour la rénovation des villas**.
En termes d'incitation :	Les aides à la rénovation doivent être **simplifiées et pensées comme une offre de produit à marketer auprès des potentiels clients**: elles semblent aujourd'hui présentées en termes de ligne budgétaire qui en est l'origine (programme bâtiment de la Confédération, volet cantonal, bonus conjoncturel à l'énergie,...)[7] plutôt qu'en terme de besoin du client. Nous pensons qu'il fait désormais penser les aides à la rénovation en termes de *produit :* à quels besoins du client l'offre répond-elle ? Un produit simplifié pourrait être développé pour les villas afin de pouvoir ensuite le *marketer* à large échelle. Les aides à la rénovation doivent également être **adaptées aux besoins** des propriétaires de villas qui ont un accès au capital généralement difficile à travers, par exemple, le développement d'une offre de prêt à taux zéro[8], de des fonds de garantie vis-à-vis des banques[9], voire le développement d'une offre de tiers-financement (voire proposition 8). Il s'agirait également d'étudier si des aides octroyées avant les travaux améliorerait la capacité de propriétaires de villas à actionner des projets de rénovation[10].
En termes de contrainte :	**L'acte de rénover intervient à des moments propices de la vie des propriétaires** : achat d'un bien, passage à la retraite, transmission du bien à une génération plus jeune, agrandissement de la famille, ...[11] Ces moments de vie ne correspondent pas forcément au meilleur timing du point de vue de l'analyse énergétique de l'objet. Néanmoins, si on veut bénéficier de la motivation des propriétaires, c'est à ce moment qu'il faut les accompagner dans les bons choix, contrairement au propriétaire d'un parc de bâtiment qui se doit d'avoir une approche cohérente suivant la consommation des

7 L'examen de la page web dédiée aux subvention est intéressante : http://ge.ch/energie/aides-financieres. On y présente les différentes lignes budgétaires plutôt qu'y présenter les éléments pour lesquels le propriétaire peut être soutenu.

8 Voir à cet égard les Eco-PTZ fançais.

9 Les fonds de garanties pour débiteurs considérés comme pas suffisamment fiables par les banques ayant des critères très restrictifs sont un grand classique dans le monde de la coopération au développement pour les pays du Sud où cette problématique est souvent présente.

10 C'est par exemple le cas des Eco-Pack octroyés par le gouvernement wallon aux ménages.

11 L'expérience britannique du Pay as You Save montre clairement que les dispositifs touchent les petits propriétaires lorsque ceux-ci sont disposés à envisager des travaux : Low carbon lifestyles : still searching for Gladwell's tipping point, icaro consulting, 2009. Cette étude montre également que dexu autres facteurs sont déterminants : le fait que l'initiative soit prise par une organisation de référence et que le coût d'accès au programme soit nul ou presque.

	objets. On peut dès lors s'interroger si le seuil de rénovation obligatoire est vraiment l'unique indicateur pertinent pour les rénovations de villas ? Ne vaut-il pas mieux cibler une jeune famille qui vient d'acheter une maison et qui veut la transformer même si la performance énergétique de la villa se situe en dessous de seuils, plutôt qu'un couple de retraité dont la villa est énergivore, mais qui n'ont ni l'intention ni l'énergie de se lancer dans des travaux complexes ? On peut imaginer **une obligation d'atteinte de performance énergétique pour la villa au moment d'une transaction**, ce qui aurait également pour effet de stimuler la « valeur verte » associée aux rénovations[12]. Par ailleurs, les études montrent que, dans le cas de petits propriétaires, **les dynamiques de quartier** jouent un rôle de catalyseur dans la motivation de rénover par effet d'entraînement psycho-social : **on a plus envie de rénover si ses voisins l'ont fait !** La définition de quartiers prioritaires de rénovation au sein desquels l'ensemble des acteurs de la rénovation, coordonnées par l'Etat, mènerait des efforts concertés, pourrait produire des effets intéressants.

Proposition 5 : Introduire le principe administratif du « silence vaut accord » pour les demandes d'autorisation concernant des rénovations énergétiques

La complexité, la lenteur et surtout l'imprévisibilité des procédures administratives constituent un évident frein à la rénovation et est unanimement souligné. L'administration en est pleinement consciente et cherche des solutions à ce niveau. Nous notons toutefois qu'en pratique, les demandes tardent toujours à obtenir réponse, alors que la nouvelle loi sur l'énergie est en vigueur depuis 4 ans et que le temps d'adaptation des institutions devrait être terminé. Une analyse très succincte de la durée de procédure effectuée par Noé21 montre que le processus administratif concernant les rénovation énergétique prend plus de temps en 2014 qu'il n'en prenait en 2009 avant l'entrée en vigueur de la loi[13]. Cette analyse reste insuffisante mais elle corrobore le ressenti des professionnels.

C'est pourquoi, en parallèle du processus de simplification des procédures administratives en cours, nous proposons d'introduire, uniquement pour les demandes d'autorisation concernant des projets de rénovation énergétique, le principe du « silence vaut accord » de la part de l'administration au bout du délai raisonnable à déterminer.

L'idée n'est pas de réduire le contrôle effectué par l'administration mais de définir des délais prévisibles permettant au maître d'ouvrage de sécuriser la durée de l'étape cruciale de l'autorisation du projet. Le délai avec lequel l'administration devrait émettre son avis devrait être définie de manière à ce que celle-ci puisse raisonnablement effectuer son travail. En effet, plus que la longueur de la procédure, c'est à notre avis son imprédictibilité qui crée une barrière au lancement de projets. En d'autres termes, il s'agit de réduire l'exposition du maître d'ouvrage au risque lié à la durée des procédures administratives.

12 Un bien rénové aurait plus de valeur sur le marché, car ne nécessitant pas forcément une obligation de rénovation pour le nouvel acquéreur.

13 Analyse réalisée sur 10 APA autorisées ou mises à jour en 2014 et 2009, concernant la rénovation d'éléments de l'enveloppe, : durée moyenne de 132 jours en 2014 contre 71 jours en 2009.

Proposition 6 : Établir un interlocuteur unique de rénovation

Du côté des maîtres d'ouvrages professionnels, il y a aujourd'hui la sensation qu'il faut « pousser les différents services » pour faire avancer les projets de rénovation. Du côté des petits propriétaires, la porte d'entrée du parcours de rénovation n'est pas claire. Le rôle de l'OCEn est ambigu entre prescripteur, régulateur et outil coercitif en mains de l'Etat, pourvoyeur d'aide financière et donc de fait porteur d'une partie de l'offre de programme pour les maîtres d'ouvrage, conseiller aidant à l'orientation des maîtres d'ouvrage et des prestataires, formateurs, responsables de la sensibilisation,... Et quel rapport avec SIG qui lui aussi porte des bouts de programmes d'efficacité énergétique concernant les bâtiments et qui est perçu généralement comme l'entité vers qui se tourner en matière d'énergie ?

Nous sommes d'avis qu'un besoin de clarification institutionnelle est nécessaire pour mieux structurer l'écosystème de la rénovation énergétique à Genève. Les maîtres d'ouvrage qui souhaitent rénover ont besoin d'un interlocuteur unique, reconnu et fiable en matière de rénovation[14]. L'OCEn ne peut à notre sens jouer ce rôle au risque d'un conflit d'intérêt et d'image entre son rôle de « police » et son rôle d'appui. Nous pensons que l'OCEn doit se concentrer sur son rôle régalien d'autorité publique et de controle, et qu'une autre entité doit jouer le rôle de coordinateur-accompagnateur. Cet interlocuteur aurait mission de développer un programme cohérent qui allie *information-accompagnement-incitation* (la *contrainte* étant laissée du ressort de l'OCEn) pour les différents segments immobiliers.

Le rôle de cette instance serait de coordonner l'information et la formation pour que les clients soient au courant et que les prestataires soient à niveau, d'octroyer les subventions reformatées en tant qu'offre de produit et d'orienter les maîtres d'ouvrages auprès des prestataires ou les prestataires dans leurs démarches. Cet interlocuteur unique de rénovation pourrait également jouer le rôle d'observatoire des rénovation énergétiques en effectuant le suivi et l'évaluation des politiques publiques en la matière, en mesurant si les dispositifs suffisent pour parvenir aux objectifs long termes fixés, pour se doter des inducteurs pertinents, pour identifier les gains macro-économiques de la rénovation, et promouvoir les retours d'expérience sur les bonnes pratiques menées ailleurs. Il s'agirait d'une sorte d'ADEME genevoise. Last but not least, cet acteur devrait surtout donner confiance aux acteurs de la rénovation énergétique.

En termes institutionnel, il est possible de **créer une agence de la rénovation énergétique** au bénéfice d'un contrat de prestation avec l'Etat. Cette fondation pourrait également être portée par des privés (dont potentiellement SIG) afin de créer une dynamique positive d'engagement publique et privé dans le canton.

Il est aussi imaginable de **faire de SIG (à travers Eco21?) l'interlocuteur de référence pour les rénovations énergétiques**, si on veut éviter de créer une nouvelle structure. Le fait que SIG est déjà perçu par le public comme le référent énergie et a la confiance du public est un atout important. De plus, il a le savoir-faire puisque, depuis plusieurs années, il met en œuvre avec succès des programmes d'efficacité énergétique qui pourraient être étendus à la rénovation en profondeur des bâtiments. En tant que fournisseur principal d'énergie du canton, il est en contact commercial avec la plupart des maîtres d'ouvrage et la rénovation des bâtiments peut être considérée comme un service additionnel de qualité pour ses clients. A l'heure de la libéralisation totale du marché de l'énergie, les services énergétiques constituent un évident avantage pour conserver sa clientèle. Les risques sont toutefois que SIG ne cannibalise les rénovations énergétiques dans son pur intérêt d'entreprise et qu'il accapare le marché à d'autres prestataires privés. Ce risque de conflit d'intérêt devrait alors être soigneusement encadrée par un contrat de prestation**.**

14 Par exemple, l'expérience britannique du Pay as You Save montre clairement que, pour toucher les petits propriétaires, les dispositifs doivent être portés par une organisation de référence.

Déchargée du rôle d'information, d'accompagnement et de financement, **l'OCEn pourrait se recentrer sur ses missions régaliennes de prescription et de contrôle.** A notre sens, il est essentiel de renforcer le contrôle de la qualité des rénovations. Plusieurs options sont possibles : on peut bien entendu renforcer les contrôle de chantier (l'épaisseur d'isolation est-elle la bonne ? Les corps de métiers sont-ils coordonnés pour éviter les défauts d'isolation ? ...). Une approche plus efficiente serait d'**introduire un principe d'obligation de résultats des rénovations**. Un tel principe changerait radicalement la manière dont les entreprises gèrent les chantiers et renforcerait la qualité des prestations des prestataires, donc réduirait les défauts. Ce principe pose toutefois des questions importantes, comme par exemple comment prendre en considération le comportement des locataires dans les résultats de consommations énergétiques ? Le périmètre de la rénovation pourrait-il être étendu à l'accompagnement des locataires ?

Proposition 7 : Mettre sur pied un financement pérenne et prédictible des rénovations énergétiques

Il existe actuellement une **incertitude quant à la disponibilité des subventions** qui pour partie sont dépendantes des aléas budgétaires. Par ailleurs, les fonds sont fréquemment épuisés avant la fin de l'année, ce qui reporte les projets. Nous sommes d'avis que la confiance dans l'existence future des subventions est nécessaire. Pour cela, nous proposons d'établir un fonds unique avec une source d'alimentation définie et pérenne, comme c'est le cas par exemple des fonds d'infrastructure de la Confédération. Les sources de financement et la hauteur de fonds restent à définir, mais on peut déjà en énoncer les principes suivants :

- Le financement doit être équilibré entre les propriétaires qui augmentent la valeur de leur bien, les locataires qui diminuent leurs charges et l'Etat qui remplit ses objectifs de politique énergétique et climatique.
- Le montant global des subventions doit augmenter substantiellement. Pour estimer un ordre de grandeur, si on tient compte qu'environ 20% du coût des travaux doit être couvert par des subventions, un montant annuel de l'ordre de 150 millions de francs devrait être disponible[15]. Une réflexion détaillée sur les sources de financement devrait être menée (taxe de type pollueur-payeurs sur les propriétaires, contribution généralisée des locataires à l'amélioration globale de leur bien-être, compensation du trafic aérien pour une partie de ses émissions de CO2 qu'il ne peut lui-même contenir,...). On peut également imaginer un emprunt à taux préférentiel grâce à une garantie publique.

Proposition 8 : Donner un cadre au développement du tiers-financement

Le mécanisme du tiers-financement consiste à faire réaliser les investissements en efficacité énergétique par une entité tierce (« l'opérateur ») qui se rembourse sur les économies d'énergie futures. L'opérateur regroupe en une offre ainsi les prestations d'analyse, de conception, d'installation, de financement, de monitoring et de formation. Le Contrat à la performance énergétique (CPE)[16] est la pierre angulaire du dispositif puisqu'il engage l'opérateur sur un niveau de performance énergétique à atteindre et définit la clé de répartition des bénéfices (en fait, les coûts de l'énergie évités) entre l'opérateur et le propriétaire.

15 Selon Noé21, le coût global de l'assainissement énergétique du parc immobilier genevois est de 40 milliards de francs sur 50 ans.

16 A noter que différentes définitions du contrat à la performance énergétique circulent : nous entendons ici un contrat dans lequel l'opérateur effectue des investissements en matériel chez le propriétaire et pas uniquement des optimisations, autrement dit que la notion de financement soit intrinsèquement liée à celle de la performance.

Un contrat CPE est relativement complexe à mettre en œuvre, notamment en termes de définir les options de sortie du contrat et de besoin en mesurage et vérification précis, permettant de bien définir quand on estime conjointement avoir atteint les objectifs de performance[17]. C'est pourquoi, di fait d'un coût d'entrée élevé, on estime en général qu'ils ne sont adaptés qu'à des projets avec un volume financier suffisamment important (de l'ordre de centaines de milliers de francs minimum) et qu'il dit mettre en relation un propriétaire compétent (ou bien conseillé) avec des opérateurs reconnus. SIG a récemment développé une offre de CPE qui a reçu le Watt d'or 2013 et plusieurs gros consommateur genevois en bénéficient. D'autres opérateurs tels que des équipementiers (Siemens, Scheider Electric) ou des énergéticiens (Cofély) en proposent actuellement. Néanmoins, le marché suisse est naissant et seuls des contrats à durée relativement faibles sont signés, c'est à dire qu'ils ne prennent en compte que des actions des performance énergique avec des temps de retour sur investissement faibles (en général < 5 ans). Cela s'explique d'une part du fait du besoin de rentabilité du contrat et du manque de confiance des acteurs dans un marché naissant.

Toutefois, le déploiement généralisé de cette approche et son adaptation aux besoins des projets de rénovation thermique se heurte donc aux obstacles suivants :

- Des **difficultés d'accès au capital** pour les opérateurs, car les économies d'énergie générées par ces sociétés ne sont pas des actifs au sens comptable du terme et ne sont donc pas reconnus par les banques pour couvrir le risque de contrepartie lors de la contraction d'une dette. Un fonds de garantie de l'État et/ou des caisses de pension publiques favoriserait le développement de ces projets.
- Les difficultés d'**accès aux aides et subventions des opérateurs** pour le compte du propriétaire : sans les aides, les plans financer des projets sont très fragiles.
- Les t**emps de retour sur investissement très longs** pour les projets de rénovation profonde des bâtiments, de l'ordre de 50 ans voire plus : en l'état, les opérateurs privés ne peuvent pas s'engager dans de tels projets. L'Etat pourrait charger SIG ou une fondation publique de développer un cadre de CPE d'utilité publique qui puisse appréhender des rentabilité sur du très long terme.

Le CPE pourrait notamment être une bonne option pour réaliser des projets sur les bâtiments de l'Etat et garantir ainsi son rôle d'exemplarité de l'Etat (par exemple les écoles?)sans pour autant grever les finances publiques. C 'est un bon segment pour débuter des CPE de longue durée, car les prestataires auraient de solides garanties de contrepartie.

Proposition 9 : Définir des conditions de rénovation par étapes des objets qui soient compatibles avec une rénovation globale de l'objet performante

La loi actuelle exige beaucoup des maîtres d'ouvrage qui se lancent dans des projets de rénovation, mis presque rien à ceux qui restent attentistes (en dehors des 300 immeubles les plus énergivores du canton qui sont frappés de l'obligation d'assainir... ou de démolir !). Le ressenti des milieux concernés est « qu'on nous oblige à économiser les derniers kWh qui sont les plus chers à obtenir ». L'esprit avec lequel la loi a exigé des concepts de rénovation et des bouquets de travaux est celui de la cohérence des travaux et de ne pas réaliser aujourd'hui une action qui rendra par la suite difficile d'atteindre une bonne performance énergétique, ce qui est louable.

En pratique, il semble que les exigences légales actuelles freinent les démarches de rénovation, au moins psychologiquement, et que les maîtres d'ouvrage craignent d'être entraînés dans un

17 Par exemple : Qui porte le risque lié au comportement plus ou moins vertueux (température des pièces, ouverture des fenêtres) des locataires après une rénovation de l'enveloppe ? Le taux d'occupation du bâtiment importe-t-elle dans la consommation énergétique ? Comment la rigueur de l'hiver est-elle prise en compte ?

engrenage. Nous proposons donc de réfléchir à la définition des conditions de rénovations par étapes, c'est à dire à quels critères une rénovation doit répondre pour rester compatible avec une rénovation finale exigeante.

Proposition 10 : Favoriser des rénovations d'ensembles

Dans l'approche actuelle, les projets sont traités au cas-par-cas.Or, pour les propriétaires de parcs importants, une gestion globale du parc serait plus appropriée. D'autre part, lorsqu'un propriétaire se lance dans un projet de rénovation pour la partie du bâtiment qu'il possède, il serait judicieux que l'ensemble du bâtiment soit rénové. D'importantes économies d'échelles pourraient être réalisées, ne serait-ce que concernant les coûts de planification qui représentent en général 10-25% des coûts des projets. Une démarche proactive pourrait être mise en place lorsqu'un des propriétaires d'une partie d'un ensemble a un projet de rénovation, voire en amont, pour essayer de réaliser une opération collective. Un accompagnement et des incitations financières spécifiques peuvent être imaginées pour ces cas de figure.

Noé 21/ novembre 2014