

## ORFEE

# Groupe de travail sur l'utilisation du FEDER pour favoriser les rénovations énergétiques performantes du parc résidentiel privé

*WP 1 Assist the STF to optimize their funding for energy-efficient renovations –*

***Task T1.2: Coordination of exchanges with the National Agency for Territorial Cohesion and DG Regio, the management authorities of the regional councils on the use of the ERDF***

*WP 1 - Aider les Sociétés de tiers-financement à optimiser leur financement des rénovations énergétiques -*

*Tâche T1.2 : Coordination des échanges avec l'Agence nationale pour la cohésion territoriale, la DG Regio, les autorités de gestion des conseils régionaux sur l'utilisation du FEDER*

Ce mémo est préparé dans le cadre du projet ORFEE (<https://orfee-project.com/>), projet lauréat de l'appel à projets européen Horizon 2020.

Le projet ORFEE vise à construire un centre de ressources des Sociétés de tiers-financement : l'Office des Rénovations et Financements de l'Efficacité Energétique (ORFEE) pour soutenir les Sociétés de Tiers-Financement (STF) dans leur phase de développement, par le partage de ressources : méthodes, outils, retours d'expérience...

L'assistance technique européenne permet de lancer toutes les activités de l'ORFEE en tant que projets pilotes, en particulier :

- L'optimisation du financement des rénovations : optimiser et pérenniser les sources de financement des STF pour leur offre de financement de la rénovation énergétique des logements et collaborer avec les banques sur un « étiquetage vert » des prêts pour la rénovation énergétique.
- Définir un corpus de conformité et de qualité pour les travaux de rénovation qui permettra aux STF d'attribuer un certificat de qualité et de conformité aux rénovations des logements, englobant toute la chaîne de valeur : des conseils aux propriétaires jusqu'à l'achèvement des travaux et le suivi de la consommation d'énergie. ORFEE vise ainsi à délivrer 1 500 garanties de qualité sur 3 ans.

## Table des matières

Table des matières.....	2
Introduction, objectifs .....	3
1 Retour d'expérience sur l'utilisation du FEDER sur la période 2014-2020 pour financer l'accompagnement à la rénovation performante du parc résidentiel privé .....	4
1.1 Les Sociétés de tiers-financement correspondent en principe aux possibilités d'utilisation d'IF à l'échelle régionale ou interrégionale .....	7
1.2 L'application des règles de sélection de gestionnaire d'instruments financiers .....	8
1.3 La combinaison de subventions et d'instruments financiers .....	9
1.4 L'expérience de l'utilisation du FEDER sous forme d'assistance technique aux Sociétés de Tiers-Financement.....	10
1.5 Les adaptations des Conseils Régionaux pour utiliser le FEDER pour financer leurs actions en faveur de la rénovation énergétique performante du parc résidentiel privé .....	11
2 La caractérisation des défaillances du marché de la rénovation énergétique du parc résidentiel privé qui justifient le recours au FEDER .....	12
2.1 La défaillance de l'offre de financement des rénovations énergétiques .....	13
2.1.1 A l'échelle nationale, le vecteur de financement de la rénovation est le prêt réglementé éco-PTZ.....	13
2.1.2 L'Eco-PTZ ne suffit pas à combler le déficit de financement adapté aux rénovations énergétiques performantes.....	14
2.2 L'offre de prêt doit être articulée avec le conseil et l'accompagnement des ménages .....	17
2.2.1 Orienter les ménages vers des rénovations ambitieuses au plan énergétique n'est pas simple .....	17
2.2.2 Les politiques publiques locales qui ont l'ambition de guider les décisions des particuliers lorsqu'ils envisagent des travaux, sont donc aussi importantes que les incitations financières définies à l'échelle nationale .....	18
2.2.3 La combinaison du conseil et de l'accompagnement à la réalisation des travaux avec leur financement : le tiers-financement .....	19
2.2.4 La formalisation et le financement de l'offre publique d'accompagnement des ménages .....	21
3 Utiliser le FEDER pour financer les politiques régionales en faveur de la rénovation énergétique sur la programmation 2021-2028.....	25
3.1 Faciliter l'utilisation du FEDER pour favoriser l'offre d'accompagnement à la rénovation des ménages .....	25
3.1.1 Les modalités du co-financement du SARE par le FEDER.....	26
3.1.2 Appliquer l'option des coûts simplifiés .....	26
3.1.3 Prendre en compte l'expérience de terrain des opérateurs.....	27
3.2 Utiliser le FEDER pour améliorer l'adéquation de l'offre de financement aux rénovations performantes.....	31
3.2.1 Lever l'obstacle de l'absence de précédent pour pouvoir capitaliser les Sociétés de tiers-financement .....	31
3.2.2 Améliorer l'attractivité de l'offre des Sociétés de tiers-financement.....	31
3.3 Envisager de constituer un instrument multi-régional dans le cadre de la programmation 2021 - 2028.....	33
3.3.1 La proposition ORFEE : Concevoir un instrument financier multi-régional qui puisse conforter les opérateurs de tiers-financement .....	34
3.3.2 La coordination avec les instruments existants et les propositions émises à l'échelle nationale .....	35
3.3.3 Intégrer la couverture des risques opérationnels et des risques de contrepartie.....	37

## Introduction, objectifs

**L'un des objectifs de l'Office des Rénovations et Financements de l'Efficacité Energétique (ORFEE) est de faciliter les échanges entre les Sociétés de Tiers-Financement, les services des Régions qui sont les autorités de gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER), l'Agence nationale pour la cohésion territoriale et la direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission Européenne (DG Regio), concernant l'utilisation du fonds européen de développement régional (FEDER) pour favoriser les rénovations énergétiques performantes du secteur résidentiel privé.**

Cette proposition s'inscrit aussi dans le droit fil des réunions de travail organisées dans le cadre du programme d'expérimentation des approches globales des rénovations énergétiques des logements privés du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA). Le présent mémorandum reprend les éléments qui ont été discutés dans le cadre de ce programme.

### *Proposition de Groupe de Travail :*

Les échanges avec les participants du programme d'expérimentations du PUCA sur les approches de la rénovation globale, les sociétés de tiers-financement, et des conseils régionaux ont confirmé le besoin de faciliter l'accès et l'utilisation du FEDER sur cette thématique très spécifique, pour laquelle il y a encore un déficit d'expérience.

Le projet ORFEE permet de rassembler toutes les données et les compétences pour répondre à ce besoin, en organisant un groupe de travail ouvert à tous les professionnels concernés : les dirigeants des Sociétés de tiers-financement, les représentants des collectivités partenaires du programme d'expérimentation du PUCA, les représentants des Directions Europe et des Directions Energie-Climat des Conseils Régionaux, leurs interlocuteurs dans les services de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) et les agences de l'Etat concernées : l'Agence Nationale pour la Cohésion Territoriale (ANCT), les équipes de l'Agence de la transition écologique (ADEME), de l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH), la Banque des Territoires et la Banque Européenne d'Investissement... La liste des professionnels conviés à ce groupe de travail est présentée en annexe.

**La première séance de travail abordera l'utilisation du FEDER sur la programmation de la période 2021-2028 tout d'abord sous forme de subventions**, pour co-financer des dispositifs publics d'accompagnement des ménages et des copropriétés dans leurs projets de rénovation en tant que Services d'Intérêt Economique Général.

**Les séances suivantes aborderont l'utilisation du FEDER sous forme d'instrument financier, en particulier dans la perspective de constituer un fonds multi-régional**, qui visera notamment à faciliter l'activité de financement des sociétés de tiers-financement, en utilisant les données qu'elles collectent sur leur activité<sup>1</sup>. Il s'agit là d'un sujet complexe qui nécessite des compétences techniques, financières et juridiques réunies dans le consortium du projet ORFEE. Cet objectif suppose une coordination étroite avec les dispositifs de financement nationaux (Eco-PTZ et FGRE) et avec la Banque des Territoires et la Banque Européenne d'Investissement.

### *Structure de ce mémorandum :*

Le présent mémorandum a été préparé dans la perspective d'être utilisé par le groupe de travail, pour lancer les discussions qui pourront être organisées sous forme de visio-conférence à partir de janvier 2021.

La partie 1. de ce mémo présente le retour d'expérience de nombreux Conseils Régionaux concernant le recours au FEDER pour financer les politiques régionales en faveur de la rénovation énergétique du parc résidentiel privé, sur la période 2014-2020. Nous avons utilisé le compte-rendu d'un atelier du PUCA organisé le 16 mai 2018, ainsi que les analyses ex ante déjà réalisées par plusieurs Conseils Régionaux.

---

<sup>1</sup> Voir le projet TiersFi co-financé par l'ADEME qui doit aboutir dans le courant du 1<sup>er</sup> semestre 2021 à une base partagée des données concernant les rénovations, leur impact énergie-climat et leur financement.

En partie 2., le contexte de marché de la rénovation énergétique du parc résidentiel privé qui justifie le recours au FEDER est présenté selon deux points qui sont reliés : (a) la défaillance de l'offre de financement des travaux de rénovation et (b) les activités de conseil et d'accompagnement des particuliers propriétaires individuels et représentants de copropriétés. En conclusion de cette partie, figure une présentation détaillée du programme « Service d'Accompagnement aux Rénovations Énergétiques » (SARE) qui représente une très importante évolution du service public de conseil et d'accompagnement des rénovations énergétiques.

La partie 3. présente les modalités envisageables pour que le FEDER puisse contribuer au financement des dispositifs de conseil à la rénovation et soit utilisé sous forme d'instrument financier. Si la capitalisation de Sociétés de tiers-financement ou la bonification des prêts directs qu'elles réalisent peut s'envisager à l'échelle régionale, ces options nécessitent d'être complétées par la structuration d'un instrument financier pluri-régional, ce qui suppose de prendre en considération les offres disponibles notamment en termes de garantie et couverture des risques ainsi que le programme InvestEU de la Commission Européenne.

Le projet ORFEE est l'opportunité de réunir les parties prenantes de ce projet pour en définir l'organisation.

## 1 - Retour d'expérience sur l'utilisation du FEDER sur la période 2014-2020 pour financer l'accompagnement à la rénovation performante du parc résidentiel privé

---

La programmation des Régions sur la période qui s'achève visait à répartir le budget du FEDER selon des actions correspondant aux objectifs retenus à l'échelle européenne. Les Régions devaient programmer entre 60 et 80 % de leurs actions sur 4 thèmes prioritaires (dont celui de la transition bas carbone).

Au stade initial de la programmation, 22 ex-régions sur 27 avaient prévu dans leurs programmes opérationnels FEDER de mobiliser des fonds pour financer des actions liées à la rénovation énergétique du parc résidentiel privé

Les Régions devaient également prévoir transversalement l'affectation de ces fonds par type d'utilisation : soit sous forme de subventions ; soit sous forme d'instruments financiers.

Ces 22 régions se laissaient quasiment toutes la possibilité d'intervenir sur cette thématique sous forme d'instruments financiers, ce qui était fortement encouragé par la Commission Européenne, en vue d'améliorer l'efficacité des fonds européens, car par rapport aux subventions, les instruments financiers présentent en effet une réutilisation des fonds structurels et produisent un effet de levier sur l'investissement privé.

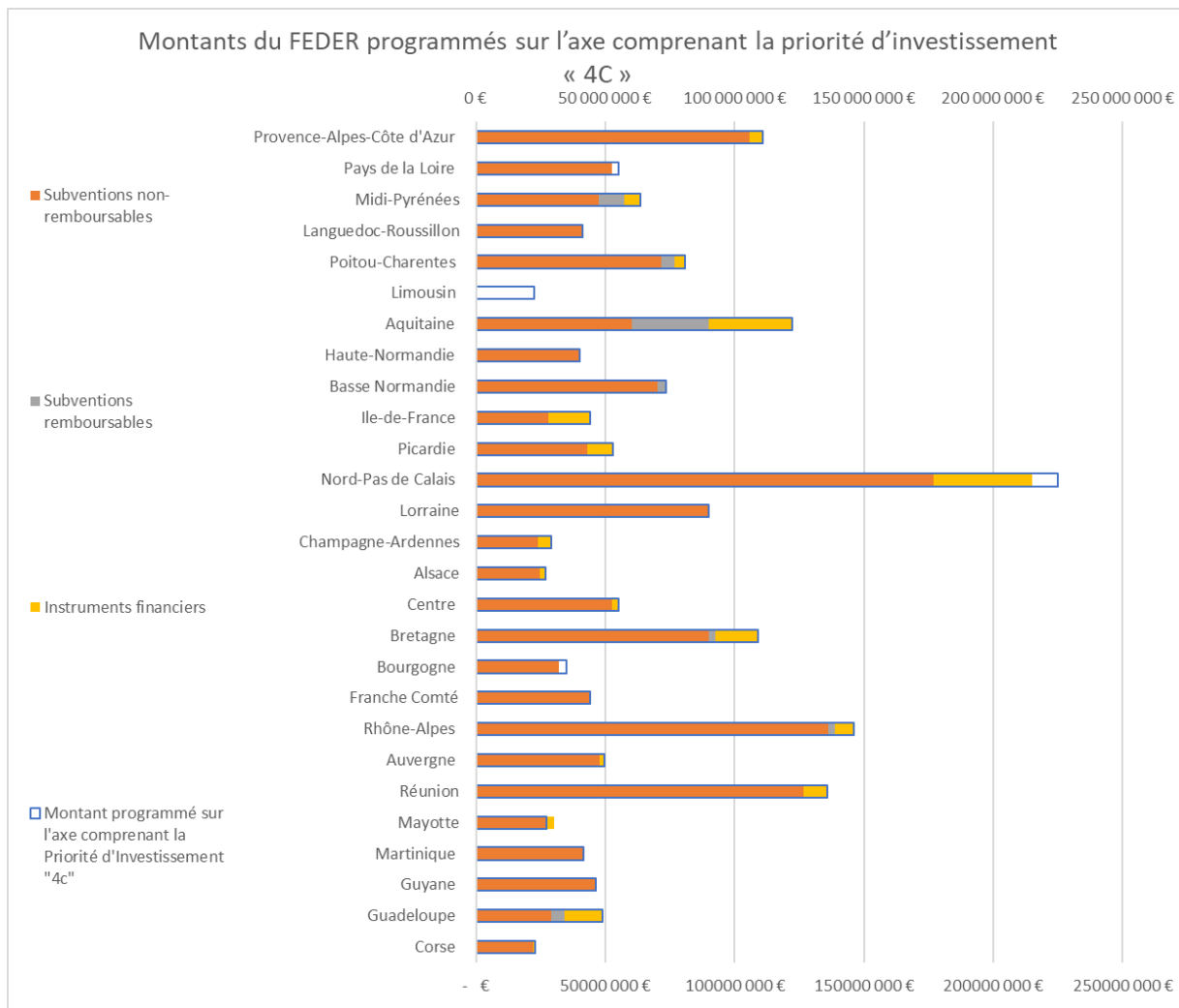


Figure 1 : Montants du FEDER programmés sur l'axe comprenant la priorité d'investissement « 4C » Efficacité énergétique et mode de financement prévu

Bien que la possibilité d'utiliser le FEDER pour constituer des instruments financiers au bénéfice d'actions d'efficacité énergétique soit explicitement mentionnée dans la plupart des programmes opérationnels (PO) des régions françaises, et que de nombreuses études ex-ante aient été réalisées dans cette perspective, aucun n'a vu le jour en France sur la programmation 2014-2020.

Plusieurs éléments contribuent à expliquer ce grand décalage entre la volonté exprimée par les Régions d'affecter des ressources de leurs PO sous forme d'IF à cette priorité et l'absence de résultats :

- Les Régions avaient intérêt à laisser ouverts plusieurs scénarios lors de la rédaction des programmes, de façon à ne pas ensuite se créer d'obstacle au stade de la mise en œuvre, dans l'hypothèse où elles auraient eu à modifier leur plan d'action. Mais le nombre de Régions qui avaient un projet clairement défini pour l'utilisation du FEDER sous forme d'instrument financier, dès le stade de la préparation de la programmation, était en réalité assez faible.
- En cours de période, la fusion des Régions a particulièrement perturbé les processus de conception des instruments financiers et ont conduit à de nouvelles orientations et réattribution des fonds
- Une difficulté spécifique au thème de la rénovation du parc résidentiel privé est apparue en raison des conditions précisées dans l'accord de partenariat (AP) : la contradiction entre l'objectif intrinsèque au montage d'un instrument financier, d'atteindre des volumes significatifs et les conditions restrictives de plafonds de ressource inscrites dans l'accord de partenariat, qui s'appliquaient non seulement à l'utilisation du FEDER sous forme de subventions, mais aussi sous forme de prêts.

*Extrait de l'accord de partenariat du 8 août 2014<sup>2</sup> :*

*Concernant la rénovation énergétique des logements, une stratégie visant la massification de ces opérations sera privilégiée en cohérence avec la politique nationale mise en œuvre dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH).*

*En particulier, les logements privés pourront être soutenus par le FEDER si les trois conditions suivantes sont respectées :*

- **la réalisation et transmission d'un diagnostic régional** sur le secteur du logement, présentant:
  - *le retour d'expérience de la période 2007-2013 des fonds structurels concernant le financement de la rénovation énergétique des logements avec du FEDER ;*
  - *l'état des lieux du parc social et du parc privé de la région explicitant les besoins des deux parcs en termes de rénovation énergétique.*
- **l'application de critères précis d'allocation d'aides**, tels que ceux définis par l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) ou ceux définis pour l'obtention de la prime rénovation énergétique au niveau national et distribuée par l'Agence de Services et de Paiement dans le cadre du Plan de Rénovation énergétique de l'Habitat ;
- **la réalisation d'une étude préalable à la mise en place d'instruments d'ingénierie financière** permettant d'identifier l'outil financier le plus adapté pour intervenir sur les logements privés (la subvention n'étant pas exclue du périmètre de l'étude).

La condition relative à l'application de **critères précis d'allocation d'aides**, avait été introduite à la demande de la CE (DG Regio) qui souhaitait orienter les investissements vers les logements sociaux et éviter tout risque que l'utilisation du FEDER sur le parc privé induise un effet d'aubaine dont auraient profité les ménages les plus aisés.

Or la mise en œuvre de procédures permettant de respecter cette condition dans le cadre d'un instrument financier régional, s'est avérée très difficile à concilier avec l'objectif visé par les Régions, qui était de déployer un instrument complémentaire aux dispositifs nationaux de subventions réservés aux ménages aux ressources les plus basses, pour viser les ménages de la classe moyenne. L'application de critères de revenus pour un instrument de prêt ou de garantie paraissait contradictoire avec cet objectif, alors même que les effets d'aubaine sont beaucoup plus limités pour des prêts qui doivent être remboursés que pour des aides individuelles non remboursables.

La référence à des conditions appliquées à l'octroi d'aides non remboursables a donc entraîné des doutes sur l'articulation entre instruments de prêt ou de garantie et octroi de subventions. Ces doutes se sont accrus lorsqu'il s'est avéré que la « prime rénovation énergétique » que l'accord de partenariat mentionne, fut une mesure éphémère (elle n'a été mise en œuvre qu'en 2015).

- Le manque de familiarité des services Environnement-Transition énergétique avec la structuration d'instruments financiers est également relevé comme un facteur limitant

Les Régions ont acquis une forte expertise sur l'utilisation des instruments financiers pour le soutien à l'innovation et aux PME, mais ces compétences restent assez concentrées dans les Services dédiés au Développement Economique. Elles se sont peu diffusées dans les services dédiés à la Transition énergétique et écologique.

- La mauvaise adaptation des schémas financiers classiquement mis en œuvre pour utiliser le FEDER au financement des particuliers et des copropriétés

Les formes d'instruments financiers éprouvés pour le soutien aux PME ou le financement de l'innovation (fonds de garantie, fonds de prêts ne sont pas directement applicables à la rénovation énergétique du parc résidentiel privé.

---

<sup>2</sup> <http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Accord-de-partenariat>

Elles sont inopérantes pour combler les lacunes de l'offre de financement qui s'observent sur l'offre de prêts aux particuliers. La structuration de prêts aux particuliers relève du monopole bancaire et doit être autorisée et contrôlée par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

De nombreux Conseils Régionaux ont envisagé de constituer des fonds de garantie pour inciter les banques à élargir leur offre de prêts. Mais d'une part les représentants des banques qui ont été consultés n'ont pas indiqué d'intérêt particulier pour un dispositif conçu à l'échelle régionale ; d'autre part, le projet de constituer un fonds de garantie à l'échelle nationale était annoncé dès 2013 par la Caisse des Dépôts et Consignation et inscrit dans la loi sur la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (TECV) d'août 2015, ce qui risquait de rendre caduque les structures régionales. Ces évolutions ont conduit plusieurs régions à renoncer à des projets de fonds de garantie régionaux qui avaient fait l'objet d'analyse *ex ante*, comme en Poitou-Charentes.

- L'utilisation de fonds sous des formes combinant subventions et différentes formes d'instruments financiers n'était pas prévue lors de la préparation de la programmation. Cela a conduit la plupart des Régions à privilégier l'utilisation du FEDER sous forme de subventions pour financer les projets de plateformes territoriales de la rénovation énergétique qui étaient par ailleurs encouragées par l'ADEME

#### Conclusion :

Les projets régionaux d'utiliser le FEDER sous forme d'Instruments Financiers pour faciliter le financement du marché diffus des rénovations énergétiques du secteur résidentiel ont été découragés par la rigidité des règles qui encadrent l'utilisation du FEDER et par l'absence de précédents susceptible de guider les autorités de gestion.

Les difficultés spécifiques au marché de la rénovation : maîtres d'ouvrages non professionnels, marché fragmenté, qui doivent être prises en compte pour dessiner des instruments financiers adaptés, qui étaient identifiées au début de la période de programmation 2014-2020, sont malheureusement encore actuelles.

Par conséquent, le groupe de travail organisé par l'ORFEE pourrait être l'occasion de présenter les retours d'expérience, permettant d'étayer les analyses *ex ante* qui devront être produites pour justifier l'utilisation du FEDER pour alimenter des instruments financiers, et les articuler avec suffisamment de finesse aux activités d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'accompagnement des ménages et des copropriétés.

Cette partie du mémo présente en particulier l'expérience des Sociétés de tiers-financement en la matière, pour dessiner les adaptations que devraient prendre en considération les autorités de gestion et l'ANCT.

### ***Les Sociétés de tiers-financement correspondent en principe aux possibilités d'utilisation d'IF à l'échelle régionale ou interrégionale***

La mise en œuvre de sociétés de tiers-financement a été étudiée dans le cadre d'analyses *ex ante* de plusieurs régions<sup>3</sup>.

Ces analyses *ex ante* visent notamment à déterminer si les Sociétés de tiers-financement, qui ne correspondent pas à la description des instruments financiers « classiques » mis en œuvre jusqu'à présent principalement dans le secteur du soutien à l'économie, peuvent néanmoins répondre aux dispositions des articles 38 (1) (b) et suivants du règlement N°1303/2013 du parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013<sup>4</sup> qui sont synthétisées dans le schéma ci-dessous :

<sup>3</sup> Cf. analyses *ex ante* des Régions Auvergne, Rhône-Alpes, Midi Pyrénées

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=FR>

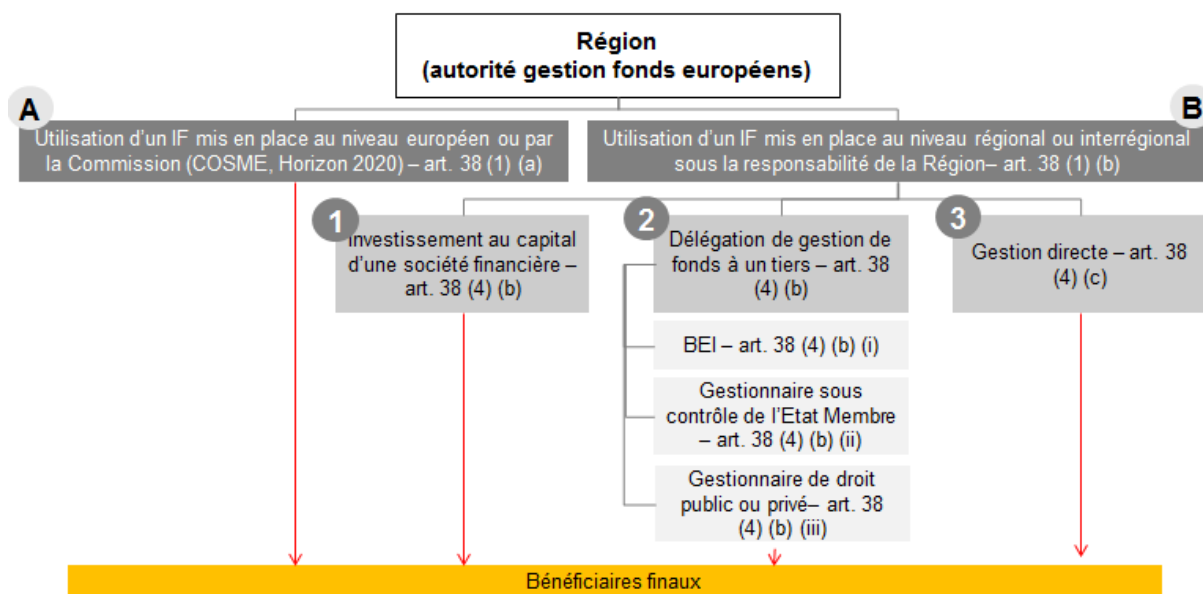


Figure 2 : Schéma des modalités de mise en œuvre d'instruments financiers décrites dans les articles 38 (1) (b) et suivants du règlement N°1303/2013 du parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013

Il en ressort que les sociétés de tiers-financement sont bien conformes aux modalités ouvertes aux Régions, en tant qu'autorité de gestion, qui sont décrites :

- Dans l'article 38 (4) (b) : investir dans le capital d'une entité juridique existante ou nouvellement créée (cas de constitution d'une Société d'économie Mixte ou d'une Société Publique Locale),
- Dans l'article (4) (c) : gérer directement la mise en œuvre de crédits ou des garanties (cas d'une Régie)

Mais l'allocation du FEDER sous forme de participation au capital d'une société de tiers-financement suppose de respecter deux autres types de conditions :

- a) l'application des règles de sélection des gestionnaires d'instruments financiers et
- b) Un suivi et une gestion distincts de l'activité de financement et de « l'activité de soutien »

### **L'application des règles de sélection de gestionnaires d'instruments financiers**

L'article 7 du règlement n° 480/2014 du 3 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1303/2013 énonce les conditions que doivent respecter les organismes chargés de la mise en œuvre des instruments financiers :

« 1. Lors de la sélection d'un organisme en vue de la mise en œuvre d'un instrument financier conformément à l'article 38, paragraphe 4, points a), b) ii) et b) iii), du règlement (UE) n° 1303/2013, l'autorité de gestion s'assure que cet organisme remplit les exigences minimales ci-après :

- a) habilitation à effectuer les tâches d'exécution nécessaires, en application du droit de l'Union et du droit national ;
- b) viabilité économique et financière suffisante ;
- c) capacités suffisantes pour mettre en œuvre l'instrument financier, y compris la structure organisationnelle et le cadre de gouvernance fournissant l'assurance nécessaire à l'autorité de gestion ;
- d) existence d'un système de contrôle interne efficace et performant ;
- e) utilisation d'un système comptable fournissant en temps voulu des informations exactes, complètes et fiables ;



- f) *l'accord doit être contrôlé par les organismes d'audit des États membres, par la Commission et par la Cour des comptes européenne;*
2. *En vue de la sélection d'un organisme visé au paragraphe 1, l'autorité de gestion tient compte de la nature de l'instrument financier à mettre en œuvre, de l'expérience de cet organisme dans la mise en œuvre d'instruments financiers similaires, de l'expertise et de l'expérience des membres de l'équipe proposée, et de la capacité opérationnelle et financière de l'organisme en question. Cette sélection est transparente, justifiée par des motifs objectifs et ne donne pas lieu à un conflit d'intérêt. Au minimum, les critères de sélection suivants sont utilisés :*
- a) *la robustesse et la crédibilité de la méthodologie permettant l'identification et l'évaluation des intermédiaires financiers ou des bénéficiaires finaux (selon le cas) ;*
  - b) *le niveau des coûts et frais de gestion liés à la mise en œuvre de l'instrument financier et la méthodologie proposée pour leur calcul*
  - c) *les conditions appliquées en ce qui concerne le soutien apporté aux bénéficiaires finaux, y compris la tarification ;*
  - d) *la capacité de mobiliser des ressources pour financer des investissements en faveur de bénéficiaires finaux en complément des contributions du programme ;*
  - e) *la capacité à démontrer une activité supplémentaire s'ajoutant à l'activité en cours ;*
  - f) *dans les cas où l'organisme de mise en œuvre de l'instrument financier alloue ses propres ressources financières à l'instrument financier ou en partage les risques, les mesures proposées pour rapprocher les intérêts respectifs et limiter d'éventuels conflits d'intérêts ».*

D'autre part, **les organismes chargés de la mise en œuvre des instruments financiers font en principe l'objet d'une procédure de sélection ouverte et transparente** (règlement n° 966/2012 du 25 octobre 2012).

Si une telle procédure de sélection préalable ne s'applique pas lorsque l'organisme chargé de la mise en œuvre de l'instrument est une régie régionale, ou une SPL qui accomplit ses missions pour le compte exclusif et sur le territoire de ses actionnaires, dans le cadre d'une relation « in house », comment interpréter l'application de cette procédure de sélection à la constitution de Sociétés de Tiers-financement avec des statuts de sociétés d'économie mixte ?

**Mettre en œuvre une société d'économie mixte puis lui appliquer une procédure de mise en concurrence pour lui apporter du capital paraît contradictoire ... Le groupe de travail devrait proposer des solutions réalistes aux autorités de gestion.**

### ***La combinaison de subventions et d'instruments financiers***

Le caractère hybride de l'activité des Sociétés de tiers-financement (à la fois de conseil et de financement) est-il compatible avec le fait que le CPR limite explicitement les investissements que peuvent réaliser les autorités de gestion dans des structures, à la mise en œuvre de nouveaux investissements ?

Cette question est soulevée par la mention suivante de l'Article 38.4.a du CPR :

*« L'autorité de gestion peut investir dans le capital de personnes morales existantes ou nouvellement créées [...] s'occupant de la mise en œuvre d'instruments financiers dans le respect des objectifs de chaque fonds concerné, lesquelles accompliront des tâches d'exécution ; le soutien à ces entités est limité aux montants nécessaires à la mise en œuvre des nouveaux investissements en conformité avec l'article 37 et d'une façon qui est cohérente avec les objectifs du présent règlement ».*

Cet article devrait-il être interprété comme une interdiction de consacrer une enveloppe du FEDER à capitaliser une structure dont l'activité ne se limiterait pas à la réalisation de prêts, l'émission de garanties ou des prises de

participation en capital (ou quasi-capital) pour réaliser de nouveaux investissements, car elle aurait une activité complémentaire, de prestation de services, par exemple ?

**Le guide « *Guidance for Member States and Programme Authorities CPR\_37\_7\_8\_9 Combination of support from a Financial Instrument with other forms of support* » publié en octobre 2015<sup>5</sup>, interprète cette limitation de façon à tenir compte de l'intérêt et de la nécessité de combiner des instruments financiers avec d'autres formes de soutien.**

La section 3.1.1 de ce guide est consacrée aux instruments financiers qui reposent sur la combinaison, à l'intérieur d'une structure unique, d'un instrument financier et d'autres formes de soutien, telles que l'assistance technique. Il y est indiqué que cette intervention (en l'occurrence, l'assistance technique), doit être directement liée à l'instrument financier, que son rôle doit être de faciliter et de favoriser la mise en œuvre de l'instrument financier. Dès lors, les ressources du FEDER qui sont allouées à l'instrument financier peuvent également couvrir ces interventions qui viennent renforcer son activité de financement. Il est aussi précisé que ces interventions peuvent être assurées par l'intermédiaire qui gère l'instrument financier ou par l'Autorité de gestion directement.

Ce guide précise les conditions pour une telle combinaison entre instrument financier relevant de l'article 37(7) du CPR et un soutien, par exemple sous forme d'assistance technique :

- L'activité de soutien doit être directement liée à l'instrument financier ;
- L'instrument financier et les modalités de soutien doivent concerner les mêmes bénéficiaires finaux ;
- le dispositif doit dans son ensemble respecter le régime des aides d'Etat ;
- la gestion de l'instrument financier et de l'activité de soutien doivent faire l'objet d'un suivi et d'une gestion distincte.

Le guide de 2015 permet de clarifier qu'il est effectivement possible de combiner un apport en fonds propre, garantie ou dette avec des subventions du FEDER. Les quatre conditions précisées ci-dessus devraient guider la structuration opérationnelle de sociétés de tiers-financement pour que les Conseils Régionaux puissent utiliser le FEDER pour financer l'activité des Sociétés de tiers-financement.

### ***L'expérience de l'utilisation du FEDER sous forme d'assistance technique aux Sociétés de Tiers-Financement***

Le principal retour d'expérience provient de la gestion du programme opérationnel de la Picardie<sup>6</sup>, qui avait prévu d'utiliser le FEDER pour « *consolider l'activité de la régie régionale du SPEE* » sur la période 2016 – 2017<sup>7</sup> à hauteur de 37,43% des dépenses éligibles (soit une subvention de 1 050 000 € pour une assiette de dépenses externes éligibles de 2 805 000 € HT)<sup>8</sup>.

Le principal poste de dépense concerne les marchés d'accompagnement des ménages par les opérateurs locaux de la Régie du service public de l'efficacité énergétique et les missions de maîtrise d'œuvre pour surveiller la mise en œuvre des premiers chantiers.

La mise en œuvre de cette aide nécessitait que la Région formalise le fait que l'activité de la Régie constitue un **Service d'Intérêt Economique Général (SIEG)**<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-and-programme-authorities-cpr-37-7-8-9-combination-of-support-from-a-financial-instrument-with-other-forms-of-support](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-and-programme-authorities-cpr-37-7-8-9-combination-of-support-from-a-financial-instrument-with-other-forms-of-support)

<sup>6</sup> Retour d'expérience de Hauts-de-France Pass Rénovation

<sup>7</sup> Et a été prolongée jusqu'en octobre 2018.

<sup>8</sup> Précisons que les fonds propres de la Régie ne proviennent pas du FEDER. Il ne s'agit donc pas d'un exemple de combinaison de subvention et instrument financier.

<sup>9</sup> Services de nature économique soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général d'une entité publique ou privée. Une compensation financière peut être octroyée aux entités chargées de la gestion d'un SIEG, en

Une convention a été conclue entre le Conseil Régional et la Régie pour déterminer la compensation versée en contrepartie de la mission de service public en fixant *ex ante* les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation – ce qui permet ensuite de déterminer qu'il n'y a pas de surcompensation. La convention permet de fixer *ex ante* le paramétrage de cette compensation, qui ne doit couvrir que les coûts liés à l'exécution du SIEG, en tenant compte des recettes correspondantes et d'un bénéfice « raisonnable ».

Ensuite, la Régie doit réaliser un reporting de ses dépenses et de ses recettes sur la période de l'assistance technique, pour vérifier que la subvention issue du FEDER est bien limitée aux dépenses éligibles, ce qui suppose un outil de comptabilité analytique, ou d'adapter le logiciel de comptabilité générale pour distinguer les transactions qui relèvent du SIEG.

Les aides sont versées avec un délai de 9 mois, ce qui n'est pas sans incidence sur le besoin en fonds de roulement.

La Régie a également eu l'expérience d'un contrôle ; il serait important de sensibiliser les corps de contrôle à la nécessité d'adapter leurs procédures, qui sont conçues pour des transactions concernant le secteur professionnel, à une granulométrie des opérations beaucoup plus fine et faisant intervenir des tiers que sont les maîtres d'ouvrage. En effet, le contrôle opéré sur les dépenses de la Régie s'est avéré très lourd (contrôle exhaustif de 500 factures - et non par sondage), et certaines des factures ont été rejetées au motif que la procédure de sélection des maîtres d'œuvre a été menée en impliquant les bénéficiaires en tant que maîtres d'ouvrage (implication des conseils syndicaux de copropriété et des propriétaires individuels).

### ***Les adaptations des Conseils Régionaux pour utiliser le FEDER pour financer leurs actions en faveur de la rénovation énergétique performante du parc résidentiel privé***

Confrontés aux complexités d'application des conditions d'utilisation du FEDER sous forme d'instrument financier et à l'absence de précédent qui les guider dans leur mise en œuvre, et pour éviter le dégageant d'office des fonds programmés et financer la même thématique, les Conseils Régionaux ont pour la plupart prévu d'utiliser les fonds alloués à la rénovation énergétique des logements privés pour :

- allouer ces fonds aux bailleurs sociaux sous forme de subventions pour des rénovations exemplaires, ce qui présente l'avantage opérationnel d'être un mode d'utilisation du FEDER éprouvé depuis la période de programmation 2007-2013,
- et/ou **financer sous forme de subventions les Plateformes Territoriales de la Rénovation Énergétique (PTRE)**, dont les missions ont été précisées par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (la loi TECV), dans le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH)<sup>10</sup>. C'est par exemple le cas de l'ex-région Lorraine et de la Région Centre-Val de Loire.

#### **Exemple de l'utilisation du FEDER par la Région Centre-Val de Loire pour financer les PTRE sur la période 2014-2020**

La Région a lancé un appel à candidature (AAC) à destination des territoires pour les accompagner à la structuration des PTRE. L'accompagnement de la Région intervient à 3 niveaux :

- au stade du montage : un financement sur fonds propres de la Région concernant l'étude de préfiguration à hauteur de 40% du coût de l'étude (environ 20 k€).
- pour le fonctionnement de la PTRE, la Région apporte par la suite des financements FEDER (dans le cadre du Programme opérationnel FEDER FSE Centre-Val de Loire) pour compléter les revenus de la PTRE en particulier le financement direct des collectivités. Les fonds FEDER peuvent financer les dépenses de fonctionnement, le salaire du coordinateur ou des prestations diverses à hauteur de 50% des dépenses.

---

contrepartie des obligations de service public mises à leur charge, dès lors que cette compensation est nécessaire et proportionnée à la réalisation de la mission particulière d'intérêt général et à la viabilité économique du SIEG.

<sup>10</sup> Cf. Compte-rendu de l'atelier du 26 mars 2018.

- Pour accompagner le fonctionnement des PTRE, la Région co-anime un réseau des PTRE avec un centre de ressources alimenté par Envirobat Centre (qui n'est pas financé par le FEDER)

## 2 - La caractérisation des défaillances du marché de la rénovation énergétique du parc résidentiel privé qui justifient le recours au FEDER

L'édition 2018 du panorama des financements Climat en France de I4CE<sup>11</sup>, montre que le niveau actuel d'investissement dans des rénovations énergétiques à l'échelle nationale représente des flux de 13,5 milliards € chaque année, dont 9 milliards € sont investis par les ménages, en utilisant à 50% leur épargne, 30% des prêts et 20% des subventions.

L'édition 2019 du panorama établi par I4CE distingue deux scénarii selon que les rénovations sont réalisées par étape ou en une fois pour atteindre le niveau BBC Rénovation. La comparaison de ces deux scénarii illustre **l'importance focaliser les mesures publiques d'incitation sur les rénovations qui permettent effectivement d'atteindre de façon effective le niveau de consommation énergétique ciblé** : si l'on considère que toutes les mesures ayant un impact énergétique peuvent s'empiler sur la durée pour atteindre les objectifs de la SNBC et de la PPE 2018-2019, le niveau actuel d'investissement apparaît presque suffisant. Mais si on se focalise sur les seules rénovations performantes, qui ne représentent que 5% du marché, le déficit d'investissement atteint plus de 20 milliards par an<sup>12</sup>.

Deux axes complémentaires doivent donc être poursuivis : d'une part le développement de l'offre de rénovations performantes et leur adaptation à une réalisation en deux étapes, pour tenir compte de tous les facteurs exogènes qui peuvent limiter la faisabilité de chantiers exhaustifs, et d'autre part, l'élargissement de l'offre de financement des travaux.

Les analyses ex ante réalisées par les Régions Rhône-Alpes, Auvergne, Alsace, Midi-Pyrénées (étendue à l'ensemble du territoire de l'Occitanie), ainsi que les études de préfiguration des sociétés de tiers-financement dans les Régions Hauts-de-France, Ile-de-France, Poitou-Charentes, ont aussi caractérisé ces déficiences sur leurs territoires. Ces constats ont été actualisés par le programme d'expérimentation du PUCA sur les approches globales des rénovations énergétiques des logements privés, dans le rapport d'étape paru en janvier 2020<sup>13</sup>.

En synthèse, les constats actuels sont que :

- La demande des ménages en matière de travaux ne peut s'orienter spontanément vers la performance énergétique
- La précarité énergétique conduit à des adaptations de comportement, plus difficilement à des investissements
- Aucun des acteurs professionnels n'a la volonté/capacité de pousser les rénovations globales à visée énergétique car cela suppose d'agir à la fois sur la prescription des travaux - que les ménages ne sont pas prêts à payer « spontanément », et leur financement

<sup>11</sup> [https://www.i4ce.org/go\\_project/panorama-financements-climat-domestiques/panorama-financements-climat-france/](https://www.i4ce.org/go_project/panorama-financements-climat-domestiques/panorama-financements-climat-france/)

<sup>12</sup> Voir : Panorama des financements climat Edition 2019 Hadrien Hainaut | Maxime Ledez | Ian Cochran, page 7 [https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2020/08/I4CE3113-Panorama2019\\_VF1.pdf](https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2020/08/I4CE3113-Panorama2019_VF1.pdf)

La Convention Citoyenne du Climat évalue que la mobilisation des dispositifs incitatifs publics (MaPrimRenov', Aides de l'Anah « Sérénité » et Eco-PTZ) devraient atteindre 5,8 Mds € par an (soit 4,4 Mds € de plus que le montant programmé en 2020) et le recours aux CEE pour des primes travaux devrait atteindre 7,3 G€/ an (contre 1,8 G€/ an en 2020). Les estimations de Energies Demain du besoin de financement des propositions de la CCC (correspondant au volume d'aides correspondant aux dispositifs actuels, et aux aides complémentaires qui seraient nécessaires pour atteindre les taux de couverture du montant des travaux préconisés par la CCC selon les revenus des ménages, représenterait plutôt 18 à 24 milliards/an, soit une augmentation de 15 à 21 milliards d'euros de financements publics tous les ans...

<sup>13</sup> Voir : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/rapport-innover-dans-la-renovation-energetique-des-a1891.html>

- Face à l'absence de mouvement spontané du marché pour orienter les rénovations vers la performance énergétique, les défaillances de marché justifient l'intervention des pouvoirs publics
- Les collectivités sont les « sponsors » de la transition énergétique et sont légitimes vis-à-vis des ménages pour être le « tiers de confiance » qui les oriente vers des travaux ambitieux. L'intervention publique sur le financement des travaux permet aussi un levier sur les entreprises.
- Mais aujourd'hui l'efficacité de ces politiques est contrecarrée par le manque de cohérence des dispositifs ; l'enjeu pour les pouvoirs publics est d'optimiser les moyens mis en œuvre.

### **La défaillance de l'offre de financement des rénovations énergétiques**

**Les nécessaires évolutions de l'offre de prêts aux rénovations performantes ont été mises en lumière par la consultation organisée dans le cadre du Plan de Rénovation Énergétique des bâtiments au début de l'année 2018 :**

- L'offre de prêts doit être à plus long terme pour permettre de diminuer les charges de remboursement et les rendre ainsi accessibles à davantage de ménages,
- Il faut faciliter l'accès à ces financements aux ménages ciblés par l'Anah, de la classe moyenne, aux ménages vieillissants
- Et il faut aussi élargir l'offre concernant les financements des travaux en copropriété.

Il faut y ajouter que l'offre de financement, même améliorée et rendue disponible à tous les ménages, ne peut à elle seule susciter la demande de rénovation performante, elle doit s'articuler à une offre de conseil et d'accompagnement permettant de réduire l'asymétrie d'information entre offre et demande, qui caractérise ce marché, pour instaurer la confiance. C'est pourquoi nous présentons en partie 1.2 l'évolution de l'offre de conseil et d'accompagnement qui est indispensable pour orienter à la fois la demande et l'offre de travaux vers la performance énergétique.

### **A l'échelle nationale, le vecteur de financement de la rénovation est le prêt réglementé éco-PTZ**

Les pouvoirs publics considèrent les banques comme des prescripteurs qui sont en mesure d'orienter leurs clients, ou à tout le moins, de leur recommander de prendre en considération la performance énergétique des rénovations qu'ils souhaitent entreprendre. Ainsi, l'éco-PTZ réglementé est considéré comme un élément-clé du dispositif public d'incitation aux rénovations performantes et l'Etat a fortement engagé les banques à le distribuer.

Mais ce prêt aux caractéristiques intermédiaires entre un prêt immobilier (prêt affecté, supposant des compétences spécialisées) et un prêt à la consommation (montant limité) est jugé trop complexe pour être distribué par les conseillers généralistes des réseaux bancaire et insuffisamment rémunérateur. C'est ainsi que les volumes d'éco-PTZ ont diminué jusqu'à ne représenter 18 000 éco-PTZ en 2018, alors que l'objectif est d'atteindre 80 000 prêts par an.

Depuis 2018, l'Eco-PTZ réglementé a connu des évolutions successives qui visaient à simplifier sa distribution par les banques, de permettre leur cumul avec les autres aides publiques et les primes financées par les Certificats d'Économie d'Énergie (CEE- cf . infra). En 2019, l'Eco-PTZ a été élargi : la durée de remboursement a été portée à 15 ans et ces prêts peuvent être cumulés sur une période de 5 ans pour atteindre 30 000 €.

Les statistiques de l'organisme qui gère les éco-PTZ<sup>14</sup> montrent une remontée du nombre d'éco-PTZ depuis le 4ème trimestre 2019. Toutefois, la proportion d'éco-prêts Rénovation globale reste extrêmement minoritaire : de l'ordre de 0,5 % du nombre de prêts, pour des montants de travaux identiques aux éco-PTZ finançant des bouquets d'opérations<sup>15</sup>. La reprise de la production d'éco-PTZ ne conduit donc pas à financer des travaux particulièrement performants.

<sup>14</sup> La Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (<https://www2.sfgas.fr/>)

<sup>15</sup> <https://www2.sfgas.fr/documents/100157/2129693/EPZ+-+Bilan+de+production+%28Annuel%29htm/a24f85f2-9dd0-9660-2ea7-ef009c0058c7>

Effectif des EcoPTZ	Total 2018	T3 2019	T4 2019	T1 2020	T2 2020
Bouquet de travaux	16 450	4 511	19 396	10 519	7 196
Performance énergétique	<b>215</b>	<b>22</b>	<b>72</b>	<b>62</b>	<b>64</b>
Assainissement	2 015	125	459	311	274
Habiter mieux	-	-	<b>3</b>	<b>45</b>	<b>40</b>

Figure 3 : évolution du nombre d'éco-ptz depuis la réforme de 2018

On constate également que la formule «Eco-PTZ Habiter Mieux », qui vise les ménages éligibles aux aides de l'Anah représente des volumes tout aussi faibles, alors même qu'il bénéficie du Fonds de Garantie des Rénovations Energétiques (FGRE).

Ce fonds de garantie, instauré par la Loi TE-CV, vise à offrir aux banques qui distribuent les Eco-PTZ une couverture du risque de contrepartie sur les ménages qui sont éligibles aux aides de l'Anah et sur les copropriétés.

Le décret n°2016-1097 (du 11 août 2016) fixe les modalités d'intervention de ce fonds :

- seuls les établissements de crédit et les organismes accordant des cautionnements signataires de la convention type avec l'Etat bénéficieront de la garantie du FGRE
- les conditions d'éligibilité des emprunteurs sont callées sur les critères de ressources de l'ANAH
- la quotité garantie par le fonds est de 75% pour les prêts individuels et de 50% pour les cautionnements solidaires délivrés pour garantir des prêts collectifs aux copropriétés
- la gestion du fonds confiée à la SGFGAS, société de gestion contrôlée par des banques et établissements de crédit, et à la gouvernance de laquelle participent les services de l'Etat.

L'arrêté du 17 avril 2018 portant validation du programme « Fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE) » permet d'alimenter le FGRE par la valorisation de certificats d'économies d'énergie (CEE).

Il est prévu deux « compartiments » : l'un alimenté par les CEE précarité énergétique pour garantir les Eco-prêts individuels, et l'autre par les CEE « classiques » pour la contre-garantie des Eco-prêts collectifs.

Contribution maximum des CEE au FGRE est de 42 M € sur 3 ans grâce à l'achat par EDF des CEE à un prix fixé par la DGEC. Elle devrait couvrir 35 000 prêts individuels / an (14 M€ par an pour 2TWh/an de CEE précarité) et 6 500 prêts collectifs/an (5 M€ par an pour 1TWh/an de CEE classiques).

La très faible utilisation de ce fonds de garantie national est l'un des constats qui nous conduit à proposer d'élargir les perspectives de montage d'un instrument de garantie (cf. partie 3.3).

### **L'Eco-PTZ ne suffit pas à combler le déficit de financement adapté aux rénovations énergétiques performantes**

Le constat de terrain est que nombre de particuliers renoncent à leur projet car ils n'ont pas accès à l'offre bancaire, qu'il s'agisse d'un prêt règlementé ou pas. Ce constat n'est généralement pas partagé par les réseaux bancaires qui mettent en avant un taux élevé de réponses positives aux demandes de prêts qui leur sont adressées. Mais ces statistiques ne tiennent pas compte, par construction, des ménages qui s'abstiennent de toute démarche, car ils anticipent une réponse négative.

L'enjeu d'un élargissement de l'offre de financement est d'éviter d'exclure du marché immobilier vert et de contraindre à de fortes dépenses d'énergie, les ménages aux revenus modestes, ou endettés récemment pour acquérir leur logement, ou n'ayant pas facilement accès à une assurance emprunteur.

Pour la collectivité, l'enjeu est de limiter le traitement palliatif des situations de précarité auxquelles contribuent le mauvais état des logements, avec un meilleur effet de levier que la distribution de subventions..

L'élargissement de l'offre de financement passe par une adaptation des prêts : en évitant les décalages de trésorerie au moment du chantier, en allongeant la durée de remboursement pour diminuer les échéances, en prenant en compte les économies d'énergie et la valeur nette du logement, pour évaluer la capacité de remboursement et en renforçant l'offre de prêts collectifs aux copropriétés. L'adaptation de l'offre de prêts peut permettre de proposer des évolutions des dispositifs de subventions pour les concentrer sur les ménages en détresse et les rénovations les plus performantes, en termes d'impact énergie-climat, ainsi que préconisé par la Convention Citoyenne du Climat.

**Passons en revue ces différents paramètres de l'offre de prêts :**

**1. Eviter les décalages de trésorerie au moment du chantier**

Lorsque les subventions et les prêts ne sont décaissés que sur justificatif de la réalisation des travaux, les ménages peuvent être confrontés à une impasse de trésorerie, qui peut les décourager et compromettre la réalisation du projet. La constitution « d'un compte-travaux » permettrait d'assurer un financement relais des acomptes sur les travaux en attendant les décaissements tant des subventions que des prêts bancaires, qui nécessitent généralement des justificatifs de la réalisation des travaux. Notons que cette fonction d'avance est intégrée dans le tiers-financement (cf partie 2.3).

**2. Intégrer les subventions dans les prêts pour limiter le coût du financement**

la caractéristique des prêts réglementés est de permettre d'intégrer des subventions dans un financement par dette, et de s'adapter à des modalités variées selon différentes cibles. En effet, la composante concessionnelle de ces prêts peut concerner leur durée, le niveau de taux d'intérêt (par exemple : un taux zéro, comme pour l'Eco-PTZ) ou bien encore une minoration des échéances de capital, ainsi que le prévoit le dispositif *EffizienzHaus* de la KfW, en Allemagne).

Le tableau suivant présente les avantages/inconvénients de l'intégration de subventions et de dette dans un même instrument de financement :

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si la bonification du prêt est une subvention étalée sur la durée de remboursement :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Cela évite l'effet inflationniste des aides perçues lors de l'achat des équipements / réalisation des travaux</li> <li>○ Le prêt étant affecté à la rénovation, l'intervention du prêteur permet de limiter les fraudes en imposant des contrôles en contrepartie du versement des fonds aux entreprises.</li> <li>○ Cela limite le montant de subventions effectivement versées en cas de remboursement anticipé du prêt subventionné (ce qui peut être rendu obligatoire en cas de mutation du logement)</li> </ul> </li> <li>• Les prêts réglementés peuvent être assortis de critères sociaux et/ou à des critères d'efficacité énergétique</li> <li>• La durée du prêt facilite la mise en œuvre du suivi des consommations et la récupération de données sur l'efficacité du dispositif sur le long terme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporer la subvention dans un prêt est plus complexe que verser la subvention en une fois (sans intervention d'un prêteur)</li> <li>• Si la subvention prend la forme d'une bonification du taux du prêt, le montant des subventions peut risquer d'augmenter en cas de remontée des taux interbancaires (cas du taux zéro)</li> <li>• Les banques peuvent être réticentes à distribuer ce type de prêt si elles estiment qu'ils engendrent trop de risques et de traitements liés au contrôle de l'éligibilité des travaux et que leur rémunération n'est pas suffisante.</li> <li>• Les banques ne souhaitent pas non plus modifier leur politique de sélection des risques pour distribuer des prêts réglementés.</li> </ul>

### 3. Si les économies d'énergie sont crédibilisées, peuvent-elles faciliter le remboursement d'un prêt ?

Prendre en compte les économies d'énergie pour évaluer la capacité de remboursement d'un nouveau prêt peut être trompeur : l'argument des économies d'énergie peut en effet être utilisé par des vendeurs peu scrupuleux et se résumer à des allégations commerciales.

Une importante objection concerne aussi l'incertitude de l'effet rebond : les ménages peuvent utiliser une partie des économies réalisées pour augmenter leur consommation énergétique. Cet effet est difficile à évaluer ; les études, généralement réalisées sur de petits échantillons, donnent des ordres de grandeur de 10 à 40 %. Il est souvent remarqué que cet « effet rebond » concerne les habitants de logements dont la performance énergétique initiale était médiocre, ce qui les conduisait à restreindre leur consommation. Mais ne s'agit-il pas surtout, en ce cas, d'un défaut de méthode pour estimer le niveau de consommation post rénovation ? Il suffit de s'imaginer soi-même dans une telle situation pour anticiper que ces ménages profitent de la possibilité de se chauffer.

Quoi qu'il en soit, **pour que les économies d'énergies soient prises littéralement pour « argent comptant », le financement doit être directement relié à la promesse d'économies d'énergies, ce qui est la caractéristique du tiers-financement, présenté en partie 1.2, tandis que dans le cas d'un financement bancaire, le prêteur est externe à la définition de l'investissement et à l'évaluation de son impact sur le budget énergie des emprunteurs.**

### 4. Allonger la durée des prêts

On observe une limite au montant de remboursement mensuel au-delà duquel les ménages de la classe moyenne ont des difficultés à pouvoir financer un nouveau projet (de 100 à 150 € par mois). C'est pourquoi la durée de remboursement est un critère décisif pour adapter l'offre de financement aux rénovations énergétiques les plus performantes.

Lorsque les travaux sont financés par des prêts hypothécaires, on atteint des durées de 20 à 25 ans. Cependant, pour toutes les occasions de réaliser des travaux qui ne sont pas liées à une mutation, en particulier pour les propriétaires bailleurs, il est important que les banques puissent avoir plus de souplesses sur la durée des crédits proposés.

On pourrait envisager l'hypothèse de durées de financement des rénovations pouvant atteindre 30 ans, par analogie avec l'offre de prêts *EffizienzHaus* de la KfW en Allemagne.

En l'absence d'une organisation comparable en France, pour pouvoir proposer une durée de remboursement aussi longue, les banques devraient se fonder sur des données permettant de traiter les « prêts travaux verts » comme une catégorie particulière d'actifs financiers, en les distinguant des prêts personnels non affectés. En admettant que les établissements bancaires le souhaitent, les directions des risques des établissements financiers devraient vent pouvoir disposer d'études statistiques leur permettant d'affecter à ces actifs financiers une probabilité de perte inférieure aux prêts à la consommation.

### 5. Prendre en compte la valeur nette du logement pour sécuriser les remboursements

Si l'emprunteur est considéré comme présentant un fort risque de ne pouvoir assurer la totalité de remboursement du prêt, le prêteur peut en théorie se fonder sur la valeur du logement rénové, pour pouvoir, en cas de défaut, se rembourser sur le produit de la vente. Mais élargir l'offre de financement en se fondant sur la perspective d'avoir à vendre le logement pour solder le prêt, met le prêteur en risque sur l'actif et sa liquidité : il s'agit concrètement d'un risque de perte financière si la vente du logement prend plus de temps que prévu et/ou si elle se réalise à un prix inférieur à la valeur escomptée. En outre, les banques préfèrent externaliser les interactions avec les prêteurs qui sont dans cette situation.

Cette modalité de financement est en tout cas adaptée en particulier aux ménages vieillissants qui ont des difficultés spécifiques à obtenir des prêts, indépendamment du niveau de leurs revenus. En effet les prêts bancaires sont le plus souvent assortis d'une obligation de souscrire une assurance contre le décès et l'invalidité, précisément pour éviter aux banques d'être exposées à ce risque. On note cependant que dans les pays-anglo-saxons et nordiques, où les prêts



hypothécaires octroyés en considération de la valeur nette du logement<sup>16</sup> sont plus fréquents que dans les pays latins, la proportion de ce type de prêts viagers ne dépasse pas pour autant 2 à 3 % des encours de prêts immobiliers.

Couvrir le risque sur la valeur résiduelle du prêt en cas de vente ou de décès des emprunteurs ne peut en tout état de cause s'envisager, sans l'intervention des professionnels référents sur les questions patrimoniales, que sont les notaires.

## 6. Élargir l'offre de financement des travaux en copropriété

Comme indiqué en partie 1.1.1., L'Etat a institué en 2014 une déclinaison de l'éco-PTZ collectif pour favoriser le financement des rénovations des copropriétés, qui est jusqu'à présent peu opérante, bien que l'éco-PTZ collectif soit assorti d'un accès gratuit au Fonds de garantie de la Rénovation Énergétique (FGRE) pour les prêteurs.

L'offre bancaire est aujourd'hui concentrée sur deux acteurs : Caisse d'Épargne Ile-de-France et Domofinance. Les autres établissements bancaires ne considèrent pas les copropriétés comme une cible de clientèle.

Or ces prêts collectifs à la copropriété, sont une solution ouverte à tous les copropriétaires et intéressent surtout les ménages qui ont des difficultés à accéder à l'offre de prêts individuels, en particulier les personnes âgées ou souffrant de problèmes chroniques de santé. C'est donc un instrument précieux pour construire des majorités de copropriétaires en faveur de la réalisation des travaux.

Pendant plus de 4 ans, les Sociétés de tiers-financement ont tenté d'accéder au marché très restreint des sociétés de caution, pour satisfaire à l'obligation, inscrite dans l'article 26-7 de la loi du 10 juillet 1965 sur la copropriété, d'assortir le financement de telles cautions. Elles ont enfin trouvé un acteur européen prêt à leur proposer un produit adapté, ce qui contribue enfin à ouvrir ce marché.

Pour ouvrir plus complètement le marché, les Sociétés de tiers-financement ont proposé de modifier l'article 26-7 de la loi du 10 juillet 1965 pour prohiber l'exigibilité anticipée de la totalité du prêt collectif en cas de défaillance d'un copropriétaire, plutôt que d'obliger la copropriété à souscrire une caution, pour éviter que tous les copropriétaires emprunteurs se trouvent solidaires d'un débiteur défaillant.

### ***L'offre de prêt doit être articulée avec le conseil et l'accompagnement des ménages***

#### **Orienter les ménages vers des rénovations ambitieuses au plan énergétique n'est pas simple**

La perception des ménages de la qualité thermique de leur logement et de la performance des travaux qu'ils réalisent ne facilite pas l'atteinte des objectifs collectifs : selon l'enquête TREMI, 27% des ménages qui ont fait des travaux estiment qu'ils ont réalisé toutes les mesures de maîtrise de l'énergie qui étaient envisageables, alors que l'impact énergétique de ces travaux n'était substantiel que dans 5 à 10 % des cas.

Cette enquête montre aussi que « *L'accompagnement des ménages n'est pas à la hauteur des besoins exprimés. Seulement 15 % des ménages ayant réalisé des travaux ont bénéficié d'informations et d'accompagnement* ». C'est peu, et notamment au regard d'un autre résultat de l'enquête TREMI : « *36% des ménages ayant réalisé des travaux permettant 2 sauts de classe énergétique du DPE ou plus estiment avoir manqué d'accompagnement ... Les ménages ont le réflexe de commencer par l'isolation mais ils oublient la ventilation ... [qui] est clairement le parent pauvre de la rénovation énergétique alors qu'il s'agit d'un poste clef ayant un impact sur le confort mais aussi sur la santé des occupants.*»

Le grand public a une conscience encore partielle de l'urgence de la réduction des GES pour éviter le mur du réchauffement dont les impacts seront infiniment plus dramatiques que ceux de la Covid19 : ces enjeux sont d'autant plus anxiogènes que les ménages se sentent démunis pour y faire face, en particulier lorsqu'il s'agit de décision d'engager des dépenses importantes.

---

<sup>16</sup> « *home equity* » désigne la valeur de marché de la résidence moins l'encours des prêts.

Ces propositions visent à corriger les points faibles des politiques publiques qui sont toujours constatées sur le terrain et sont autant de freins ou « d'irritants » :

- l'insuffisance du soutien à la rénovation globale et à la rénovation performante (BBC ou BBC par étapes) par rapport aux gestes simples de rénovation dont on constate paradoxalement l'absence de résultats probants en terme d'économies de consommation énergétique. Ainsi l'enjeu reste de renforcer l'évolution des fiches CEE "rénovation globale" et des conditions de *MaPrimeRenov'* pour qu'elles soient plus incitatives pour les rénovations performantes que pour les gestes individuels.
- la simplification des aides reste à finaliser. Ainsi, la superposition de mesures non coordonnées s'accroît avec les aides d'Action Logement, et certaines aides sont en concurrence les unes avec les autres (*Habiter mieux* versus *MaPrimeRenov'*), ce qui rend la tâche des conseillers très complexe.
- la superposition des réseaux de l'Anah, et SARE va accentuer la concurrence sur le terrain entre les opérateurs Anah mandatés dans le cadre de PIG et d'OPAH et les espaces FAIRE.
- vis à vis des copropriétés, les aides de l'Anah, supposée être le principal acteur de la rénovation des copropriétés, sont réservées à un nombre limité de copropriétés définies comme étant en difficulté ou fragiles, selon des critères restrictifs et peu adaptés à la réalité.

Les efforts de pédagogie à destination des ménages et l'assistance à la prise de décision sur les travaux à réaliser correspondent donc à un besoin patent, souligné par la Convention Citoyenne du Climat, et le récent rapport du Haut Conseil pour le Climat<sup>17</sup> : **l'accompagnement des ménages et des copropriétés est un point critique pour orienter la demande vers l'efficacité énergétique et c'est le chaînon de l'offre de service sur lequel le consentement à payer est le plus faible de la part des ménages.**

### **Les politiques publiques locales qui ont l'ambition de guider les décisions des particuliers lorsqu'ils envisagent des travaux, sont donc aussi importantes que les incitations financières définies à l'échelle nationale**

Le secteur public intervient de longue date sur l'enjeu de l'amélioration du parc résidentiel privé occupé par les ménages les plus précaires, et depuis les années 80, sur celui de son l'amélioration énergétique. Pour cibler les subventions, il est en effet nécessaire de repérer et sensibiliser les particuliers, puis de les orienter, ce qui a conduit à la constitution de réseaux d'acteurs chargés de missions de conseil et d'accompagnement à titre gratuit.

L'article 188 de la loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte de 2015 (TECV)<sup>18</sup>, prévoit que les Régions, en tant que « Chefs de file » pilotent et coordonnent l'élaboration de leur Programme régional pour l'efficacité énergétique (PREE) afin de définir « *les modalités de l'action publique en matière d'orientation et d'accompagnement des propriétaires privés, des bailleurs et des occupants pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique de leurs logements ou de leurs locaux privés à usage tertiaire* ».

L'article L232-2 de cette même loi prévoit que la mise en œuvre du « service public de l'efficacité énergétique de l'habitat » s'appuie sur un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE), prioritairement mises en œuvre à l'échelle d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI). Environ 150 Plateformes Territoriales de la Rénovation Énergétique (PTRE) ont été constituées par des collectivités avec l'appui de l'ADEME à partir de 2014. Elles combinent souvent un portage en régie par la collectivité territoriale et des partenariats avec des associations pour la réalisation de prestations d'accompagnement des ménages. Leur organisation est fonction des moyens de structures qui dépendent de financeurs différents.

Sur le terrain, le réseau des Points Rénovation Info-Service (PRIS), devenu le réseau FAIRE, doit permettre d'unifier les démarches des ménages vis-à-vis de deux filières d'acteurs organisés en vertu des compétences des collectivités :

<sup>17</sup> <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/renover-mieux-lecons-deurope/>

<sup>18</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

logement et amélioration de l'habitat d'une part, énergie et environnement d'autre part, auxquelles correspondent les missions des deux agences de l'Etat : l'ADEME et l'Anah.

- Les « Espaces Info Energie » (EIE) progressivement constitués avec l'appui de l'ADEME depuis les années 2000 et partiellement financé par les collectivités, représentent un réseau d'environ 450 conseillers répartis sur 240 structures, qui ont vocation à rejoindre les « Plateformes Territoriales de la Rénovation Energétique. Jusqu'à présent, les Espaces Info Energie ont des organisations très diverses : en régie par les collectivités (départements, communautés d'agglomération, communautés de communes), sous forme d'activité développée par des associations qui ont un statut d'Agences Départementales d'Information sur le Logement (ADIL), de Conseils d'Architecture Urbanisme Environnement (CAUE), par les associations du réseau SOLIHA, principal réseau d'opérateurs agréés par l'Anah, par des associations qui œuvrent pour l'éducation à l'environnement, la promotion de l'écoconstruction, des énergies renouvelables, etc.
- En outre, l'Agence nationale d'Amélioration de l'Habitat (Anah) finance un réseau distinct et de même ampleur, d'opérateurs qui assistent les ménages aux ressources modestes bénéficiant des aides à la pierre. Le dispositif est piloté par les DREAL en relation directe avec les collectivités (EPCI et Départements qui sélectionnent ces opérateurs, en vue de mettre en œuvre des actions concertées à l'échelle de territoires précisément délimités (quartiers, communes) ou diffus). Les modalités d'intégration de ce réseau avec les Plateformes Territoriales de la Rénovation Energétique sont en cours de définition.
- En 2019, le plan d'investissement de l'organisme paritaire Action Logement négocié avec l'Etat, prévoit pour la première fois, que 1 milliard d'euros soit consacré à la rénovation énergétique des logements sur une période de 5 ans, avec « un système couplé de subventions et de prêt à taux zéro »<sup>19</sup>, accessible via un réseau d'assistants à maîtrise d'ouvrage, également financé par Action Logement.

**Pour l'heure, l'unification de ces réseaux bute sur le fait que les financements de ces structures proviennent de sources différentes : les ménages sont donc orientés selon leurs revenus vers le réseau de l'ADEME ou celui de l'Anah, ou s'ils sont salariés, vers Action Logement, ce qui est paradoxal pour une organisation de guichet unique.**

### **La combinaison du conseil et de l'accompagnement à la réalisation des travaux avec leur financement : le tiers-financement**

Plusieurs collectivités ont aussi constitué des opérateurs dont la vocation est de développer une offre d'accompagnement à la réalisation et de financement des travaux de rénovation énergétique destinée aux propriétaires individuels et aux copropriétés :

**Cette activité** été définie par les lois ALUR<sup>20</sup> de 2013 puis TECV de 2015 sous le terme de **tiers-financement** :

L'activité des sociétés de tiers-financement est définie par les articles L.381-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (le « CCH ») :

*« Article L381-1 : Le tiers-financement, dans le champ d'opérations de rénovation de bâtiments, est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps. Est exclue du service de tiers-financement au sens du présent article la vente ou la revente d'énergies. Un décret précise le périmètre des prestations que peut couvrir le service de tiers-financement.*

<sup>19</sup> Le plan annoncé représente au total 10 milliards d'euros sur la période 2018-2022, « pour compléter les dispositifs publics au bénéfice des salariés aux revenus les plus modestes ».

<sup>20</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

*Article L381-2 : Est dit société de tiers-financement tout organisme susceptible d'offrir au maître de l'ouvrage un service de tiers-financement tel que défini à l'article L. 381-1*

*Article L381-3 : Lorsqu'il inclut des activités de crédit, le service de tiers-financement défini à l'article L. 381-1 peut être mis en œuvre par les sociétés de tiers-financement :*

*1° Soit directement pour les sociétés mentionnées au 8 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier ;*

*2° Soit indirectement dans le cadre de conventions établies avec des établissements de crédit ou des sociétés de financement, la société de tiers-financement étant alors agréée comme intermédiaire en opérations de banque et en services de paiement défini au 1 de l'article L. 519-1 du même code. »*

L'activité de crédit peut être mise en œuvre directement par les Sociétés de Tiers-financement au titre d'une exception à l'interdiction « à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel » posée par l'article L511-5 du Code Monétaire et Financier (CMF).

Les conditions à respecter pour bénéficier de cette exception sont précisées à l'article L.511-6 point 8 du CMF. L'une de ces conditions est le contrôle par des collectivités territoriales.

L'étendue et l'organisation de ces dispositifs dépendent des choix politiques locaux :

- Ile de France Energie (ex Energies POSIT'IF) a été créée sous forme de Société d'Économie Mixte (SEM) par la Région Ile de France en 2013 ;
- Picardie Pass Rénovation a été constituée sous forme de Régie Régionale par la Région Picardie fin 2013 ;
- ARTEE (l'Agence Régionale pour les Travaux d'Économie d'Énergie) a été constituée également sous forme de SEM par la Région Poitou-Charentes en 2015 et son périmètre s'étend désormais à la Nouvelle-Aquitaine ;
- La Région Grand-Est a constitué une SEM pour porter l'activité de tiers-financement – limitée à la forme indirecte de financement décrite à l'alinéa 2 de l'article L381-3 du CCH (cf. encadré ci-dessus). Les aspects opérationnels de l'offre d'Oktave ont été préalablement développés par les services du Conseil Régional à partir de 2014 ;
- Bordeaux Métropole Energies (BME) a été constituée sous forme de SEM holding en 2017, à l'occasion de la restructuration du groupe Régaz Bordeaux pour séparer les activités historiques de gestion de réseaux et de distribution de gaz. La SEM Bordeaux Métropole Energie développe également l'activité de tiers-financement depuis cette année 2019 ;
- La Région Occitanie a regroupé dans l'Agence Régionale Energie-Climat tous les « satellites » qui contribuent au plan d'action qui doit mener la Région vers l'objectif « Région à Énergie Positive » (REPOS) à horizon 2050. L'AREC comporte une Société Publique Locale (SPL) qui démarrer l'activité de tiers-financement en 2020 ;
- La Région Centre - Val de Loire a constitué son opérateur de tiers-financement Centre-Val de Loire Energies avec des statuts de SEM à la fin de l'année 2019.

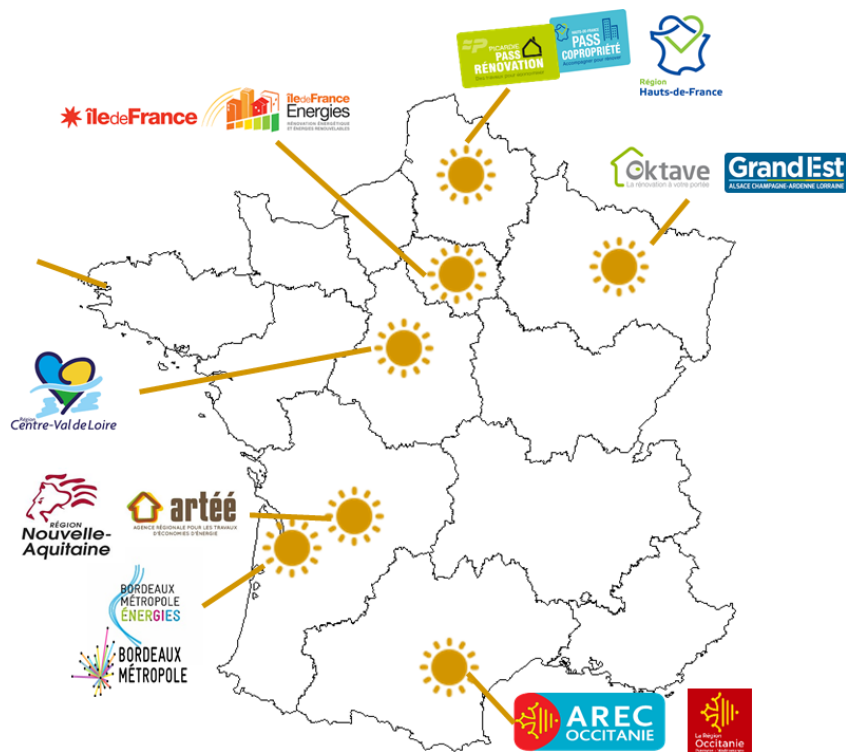


Figure 4 : carte des Sociétés de tiers-financement

Notons que ces projets se sont tous montés avec l'assistance technique du programme européen ELENA, géré par la Banque Européenne d'Investissement. La plupart ont envisagé d'utiliser le FEDER sous forme de dotation en capital, mais y ont ensuite renoncé, en raison des difficultés pointées ci-dessus.

### La formalisation et le financement de l'offre publique d'accompagnement des ménages

Fin 2019, le programme spécifique de certificats d'économies d'énergies « Service d'Accompagnement aux Rénovations Energétiques » (SARE) a été monté par l'ADEME pour prolonger le financement des Plateformes Territoriales de la Rénovation Energétique.

Le programme du SARE a vocation à faire converger toutes les parties prenantes vers une conception commune du ou des « parcours de service » qui doivent être proposés localement aux particuliers, mais aussi aux copropriétés et aux propriétaires du « petit tertiaire ».

La ressource de ce programme CEE représente 200 M€ sur 2020-2022. Comme tous les programmes spécifiques CEE, le SARE est conçu sur une période de 3 ans. Le gouvernement n'a certes donné aucune indication sur la pérennisation de ce financement, mais le principe d'un co-financement de ce programme par les collectivités et en particulier par les Conseils Régionaux, est en train de modifier profondément les jeux d'acteurs, en donnant l'occasion aux Régions d'incarner leur rôle de Chefs de file, inscrit dans la Loi TECV de 2015.

- **La mise en œuvre du SARE conduit à fortement structurer et normaliser le parcours de service car son principe est de rémunérer les acteurs qui réalisent ces prestations en fonction de la réalisation « d'actes métier ».**

Le SARE repose sur une définition d'actes métiers qui peuvent composer l'accompagnement d'un projet de rénovation de maison individuelle ou de copropriété et qui donnent droit à une rémunération fixe

Le guide des actes-métier distingue :

1. les missions inscrites dans le périmètre du service public gratuit de la rénovation énergétique : les missions gratuites, neutres, indépendantes et objectives, d'information, de conseil personnalisé et d'accompagnement de premier niveau, qui sont des missions non-économiques et relèvent d'un service d'intérêt général non économique (SIGNE) ;
2. et les missions économiques qui sont possiblement gratuites, ou qui peuvent être facturées aux bénéficiaires, tout en donnant droit à la rémunération du SARE et qui relèvent donc d'un Service d'Intérêt Economique Général (SIEG).

Cf. Points généraux applicables à l'ensemble des actes métiers (point 8) indiqué dans la dernière version du Guide des actes-métiers, diffusée le 11 octobre 2020 aux Porteurs Associés du programme SARE :

*« Les actes métiers A1, A2, sont délivrés gratuitement par les structures de mise en œuvre auprès des bénéficiaires.*

*Les actes métiers A3, A4, A4 bis, A5, B1 et B2 peuvent faire l'objet d'un reste à charge facturable aux bénéficiaires. Ce reste à charge n'est pas considéré comme un co-financement. »*

Cette distinction est importante pour formaliser les relations entre les Porteurs Associés et les porteurs de projets dans le cadre, soit de la commande publique, soit de subventions publiques (cf. partie 3.1.1).

- **Enfin, le SARE repose sur un co-financement qui doit obligatoirement être apporté par les collectivités, qualifiées de Porteurs Associés.**

La Foire aux Questions du site du SARE (<https://www.ecologie.gouv.fr/service-daccompagnement-renovation-energetique-sare>) précise :

***"L'apport d'un co-financement par les collectivités territoriales (fonds du porteur associé, des EPCI, syndicats d'énergie, FEDER, etc.) est la condition du déclenchement du programme.***

*Le niveau de co-financement apporté par le programme sera au maximum de 50%, la contrepartie étant financée par les collectivités territoriales et le FEDER. Les actions de sensibilisation, communication, information ou conseil du petit tertiaire et des professionnels de la rénovation peuvent faire l'objet d'un cofinancement, validé au cas par cas, par les organisations de gestion et de représentation de ces professionnels, notamment les chambres consulaires. En revanche, lorsque certains actes présentent un « reste à charge » pour le bénéficiaire final du service, ce reste à charge n'est pas comptabilisé comme une contrepartie aux fonds CEE.*

*Le taux de co-financement ne pourra cependant pas être supérieur au taux de co-financement actuel apporté par l'ADEME, si les actions prévues demeurent dans la continuité de ce qui a été réalisé précédemment (missions, modalités d'intervention, niveau d'activité...).*

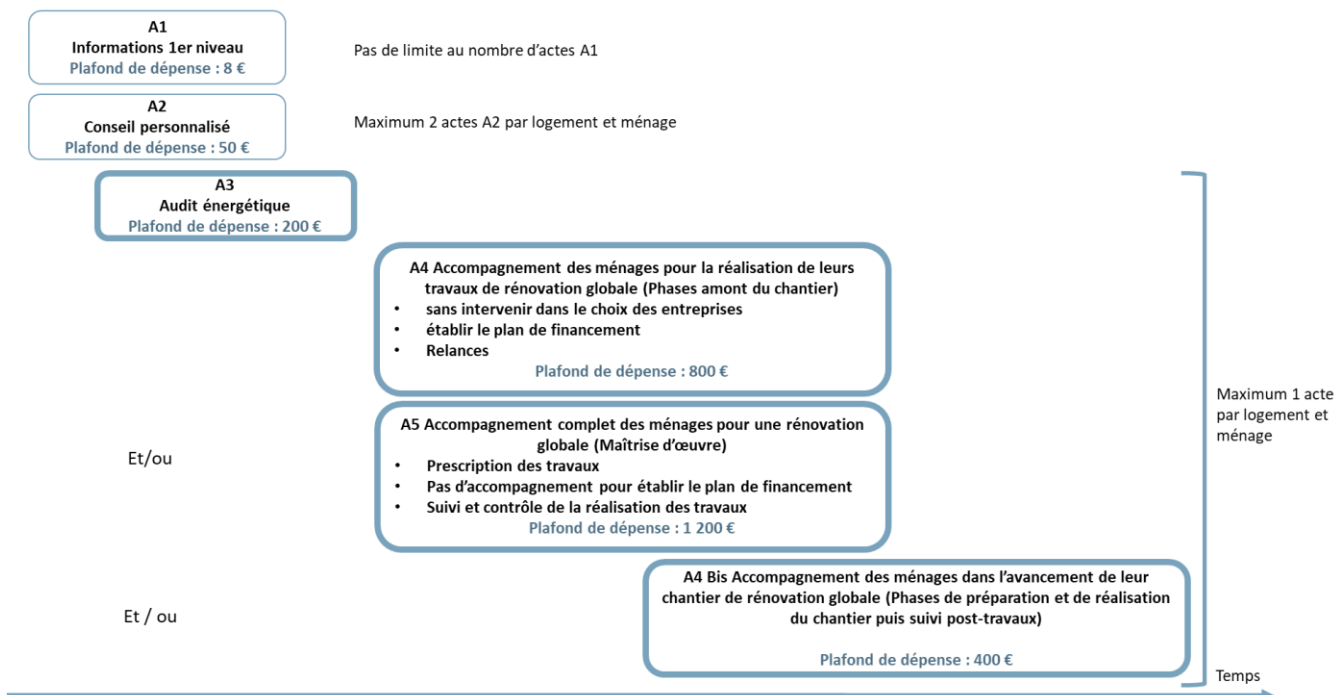
*Ce taux pourra par contre atteindre 50%, lorsque collectivités territoriales portent des engagements nouveaux et plus ambitieux.*

*Le taux de co-financement maximum de 50% apporté par le programme s'applique pour chaque ligne du tableau présent dans le plan de financement triennal. Les collectivités territoriales engagées dans le programme peuvent définir collectivement des règles de redistribution de leurs fonds propres à des collectivités territoriales ou à des structures bénéficiaires, afin de prendre en compte les particularités de certaines territoire (territoire rural, territoire jusque-là pas couvert...). Les fonds CEE sont eux redistribués à la maille locale dans le respect des plafonds de dépenses de chaque acte. »*

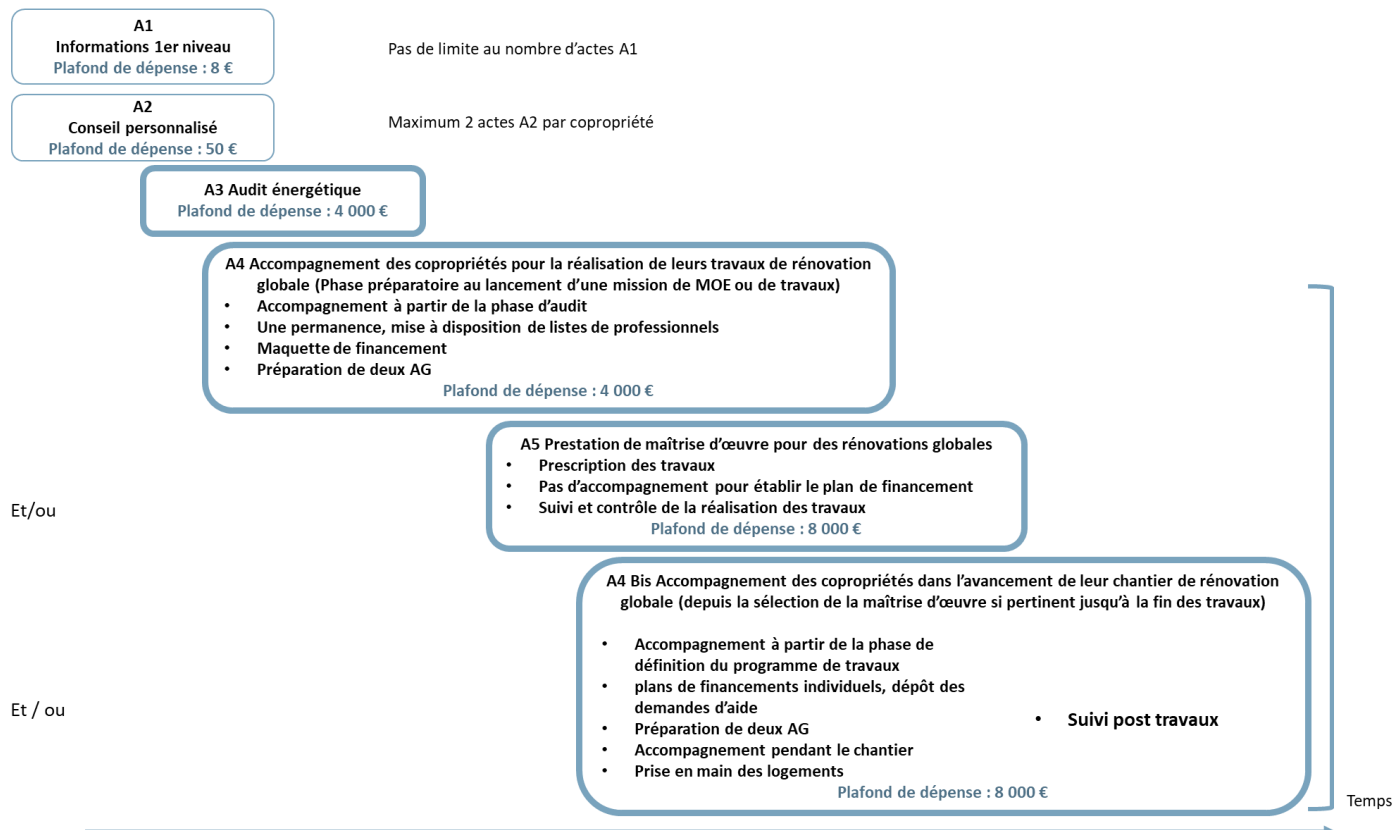
**On voit que la Direction Générale Energie-Climat (DGEC) et l'ADEME font explicitement référence à la possibilité pour les Conseils Régionaux de recourir au FEDER pour apporter le co-financement attendu des collectivités à hauteur au minimum de 50 % de la tarification des actes.**

- Le guide des actes-métier dessine un plafond de rémunération attribué à chaque « acte-métier ». Ce niveau de rémunération est schématisé ci-après.

#### Rémunération des actes-métiers pour les logements individuels



#### Copropriétés



Le « petit tertiaire »

**B1**  
Information de 1er niveau  
16 € HT

**B2**  
Conseil personnalisé aux entreprises  
400 € HT

Pour la « dynamique de la rénovation »

**C.1**  
Sensibilisation, communication, animation des ménages  
Plafond de dépenses de 250 000 € pour 1M habitants

**C.2**  
Sensibilisation, communication, animation du petit tertiaire privé  
Plafond de dépenses de 100 000 € pour 1M habitants

**C.3**  
Sensibilisation, communication, animation des professionnels de la rénovation et des acteurs publics locaux  
Plafond de dépenses de 100 000 € pour 1M habitants

**D**  
Animation/portage du programme  
Plafond de dépenses de 600 000 € par Région

Animation / Portage du programme/ Suivi administratif

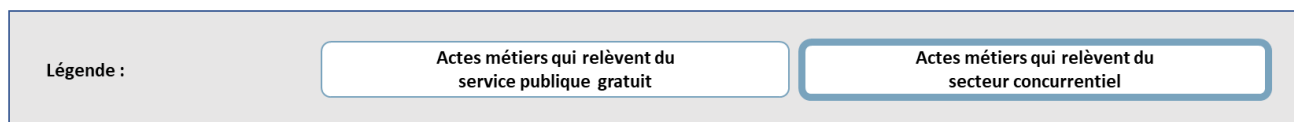


Figure 5 – Présentation des actes métiers définis dans le cadre du SARE pour l'accompagnement des projets de rénovation



## 3 - Utiliser le FEDER pour financer les politiques régionales en faveur de la rénovation énergétique sur la programmation 2021-2028

### 3.1 Faciliter l'utilisation du FEDER pour favoriser l'offre d'accompagnement à la rénovation des ménages

Les Conseils Régionaux doivent prendre en considération l'évolution des dispositifs de conseil aux particuliers pour la rénovation des logements, en particulier le SARE.

Le SARE apporte tous les éléments de définition d'un Service d'Intérêt Economique Général (SIEG), c'est-à-dire : « des services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public, en vertu d'un critère d'intérêt général »<sup>21</sup>. Il délimite également des services d'intérêt général de nature non économique (SIGNE), qui ne relèvent pas des règles de concurrence et du marché intérieur, car ils sont considérés comme fondés sur une logique de solidarité et de redistribution.

Il convient néanmoins de faire converger les positions exprimées sur la délimitation des activités relevant de SIGNE et de SIEG dans le contexte du SARE.

- Le guide des actes métiers dans sa version actuelle classe les actes métiers A1, A2, dans le champ de SIGNE et précise que les actes métiers A3, A4, A4 bis, A5, B1 et B2 peuvent faire l'objet d'un reste à charge facturable aux bénéficiaires et relèvent donc d'un SIEG.
- Cependant la note juridique sur l'analyse du régime juridique applicable au déploiement du SARE par les Porteurs Associés, émise en juillet 2020 et disponible sur le site du programme classe les actes A4 et A4 bis en missions non économiques
- Le rapport qui rend compte des travaux de la commission animée en 2017 par le Député M. Michel Piron et le Vice-Président de la Région Centre-Val de Loire M. Benoît Fauchoux (qui est explicitement cité dans l'étude juridique ci-dessus) propose de « bien distinguer cette étape de la précédente, [en considérant...] que l'accompagnement débute lorsque le particulier décide de s'engager dans une rénovation. À partir de ce moment-là, il sait qu'il va engager des dépenses plus ou moins importantes, et l'aide qu'il sollicite pour mettre en œuvre son projet peut être rémunérée. L'accompagnement se situe donc dans le champ des services économiques, ouverts à la concurrence », ce qui correspond à ce qu'indique le guide des actes métiers dans sa version actuelle
- Selon la Convention Citoyenne du Climat, seuls les audits énergétiques (actes A3 dans la classification du SARE) doivent être gratuits (donc relevant d'un SIGNE), les maîtres d'ouvrage participent aux frais des autres prestations, participation déterminée en fonction de leurs revenus.

**Au regard de la jurisprudence sur les aides d'Etat, la délimitation entre les prestations qui relèvent d'un service d'intérêt général non économique ou économique proposée dans le rapport Piron-Fauchoux, et dans la version actuelle du guide des actes métiers est la plus conforme à la jurisprudence sur les aides d'Etat<sup>22</sup>**

<sup>21</sup> Livre vert sur les services d'intérêt général

<sup>22</sup> Selon la Cour de Justice, un organisme " doit être considéré comme une entreprise, en tant qu'elle exerce une activité économique, nonobstant la circonstance que l'offre de biens ou de services est faite sans but lucratif, dès lors que cette offre se trouve en concurrence avec celle d'opérateurs poursuivant un tel but " (jurisprudence de l'Arrêt de la cour (deuxième chambre) du 10 janvier 2006 (Dans l'affaire C-222/04).

## Les modalités du co-financement du SARE par le FEDER

Dans le cadre d'un SIEG, les entités qui réalisent les prestations sont considérées comme des entreprises, au sens du droit communautaire et le soutien public dont elles bénéficient doivent correspondre à la compensation d'une obligation de service public. Pour justifier que ces entreprises ne perçoivent pas d'avantage du fait de ce soutien public, il faut évaluer l'application des critères de l'arrêt Altmark :

- i. L'entreprise est chargée d'obligations de service public, qui sont clairement définies
- ii. La compensation est calculée sur des critères préalablement établis qui permettent d'éviter une distorsion de concurrence (elle couvre simplement les coûts liés à l'obligation de service public)
- iii. L'entreprise est mise en concurrence, ou bien la compensation est déterminée selon l'analyse des coûts d'une entreprise moyenne

Le SARE donne un point d'appui à l'évaluation des critères i et ii car les « plafonds de dépense » de chaque acte-métier sont définis à l'échelle nationale et jugés a priori suffisant pour rémunérer la réalisation du service d'accompagnement. La DGEC et l'ADEME ont prévu de réviser ces montants périodiquement, en fonction des remontées de terrain des Porteurs Associés. Les plafonds de dépense déterminés pour chaque acte métier peuvent donc servir de référence pour établir le niveau de compensation de l'obligation de service public.

Pour l'application du point iii, l'ADEME a fourni un modèle de convention que peuvent utiliser les Porteurs Associés.

## Appliquer l'option des coûts simplifiés

Plusieurs représentants des Conseils Régionaux qui sont les Porteurs Associés du programme SARE, ont souhaité évaluer l'intérêt de recourir aux « options de coûts simplifiés » (OCS) qui sont une méthode alternative au calcul et à la justification des dépenses des bénéficiaires correspondant aux coûts réels, en vue d'alléger la charge administrative des bénéficiaires du FEDER et des autorités de gestion.

Cette option serait cohérente avec les modalités du SARE de paiement des actes métiers A à B sur justification de leur réalisation. Son extension aux actes métier C1 à C3 pourrait être proposée en considérant que le ratio de dépense par population puisse être considéré comme un Barème Standard de Coûts Unitaires.

Ainsi l'option des coûts simplifiés permettrait d'éviter le risque de remboursement du FEDER au titre d'éventuels surfinancements sur les actes A à B, voire de l'ensemble des actes.

Pour autant, les Porteurs Associés ne seraient pas dispensés d'organiser une procédure de justification des dépenses concernant ces actes pour s'assurer du respect de la quotité maximum de financement par le SARE de 50 % des dépenses éligibles. Ces modalités de justification des dépenses dans le cadre du SARE (nature des justificatifs à fournir, contrôles à réaliser) sont néanmoins plus souples que dans le cadre du FEDER.

**Le cadre du SARE peut être utilisé par les Régions pour définir dans leurs Programmes Opérationnels, les contributions sous forme de subvention qu'ils souhaitent diriger vers les activités de conseil visant à augmenter le nombre de rénovations performantes de logements.**

Le groupe de travail organisé par l'ORFEE pourrait permettre aux représentants des Conseils Régionaux de faire converger leur analyse concernant l'application du régime des aides d'état au financements du FEDER qui pourrait co-financer ces activités.

Il pourrait aussi faciliter l'application de l'option des coûts simplifiés et standardiser la formalisation des relations entre les Conseils Régionaux Porteurs Associés et les entités qui assurent le service public de la performance Energétique de l'habitat, dans le cadre, soit de la commande publique, soit de subventions publiques.

Cette analyse pourrait être partagée avec l'ANCT et soumise en suite à l'autorité de contrôle (CICC).

## Prendre en compte l'expérience de terrain des opérateurs

La coordination des dispositifs d'accompagnement dans le cadre du SARE est un enjeu pour les dispositifs régionaux mis en œuvre depuis plusieurs années, qui doivent trouver leur cohérence avec l'organisation du SARE et en particulier la définition des Actes Métiers.

Il s'agit en particulier d'éviter que le SARE favorise une multiplication des actes métiers concernant la sensibilisation et l'information des particuliers, ne permettant pas de favoriser le transfert des contacts qualifiés aux opérateurs qui réalisent des accompagnements au stade des travaux.

Le tableau suivant est un exercice d'anticipation de l'impact des actes métiers sur les acteurs aujourd'hui positionnés sur des prestations de conseil :

Comment les acteurs professionnels pourraient-ils être concernés par les actes métier de l'accompagnement à la réalisation des travaux et leur rémunération par le SARE ?
Pour les logements individuels :
- <b>A4 : Accompagnement des ménages pour la réalisation de leurs travaux de rénovation globale (Phases amont du chantier)</b>
<p>Accompagnement des ménages, mentionnant la réalisation d'une évaluation énergétique ou un accompagnement à l'appropriation d'un audit, l'aide à la définition d'un programme de travaux, une assistance à la vérification de la conformité des devis, une assistance à l'établissement du plan de financement, et des relances</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ plafond de dépense de 800 €</li> </ul> <p>La définition de deux actes distincts permet à plusieurs Régions Porteurs Associés du SARE de « réserver » les actes métier A4 aux PTRE, qui doivent les réaliser gratuitement =&gt; Dans ces conditions, le plafond de dépense est incitatif si l'accompagnement demande moins de 3,2 jours par dossiers et si au moins 63 accompagnements peuvent être réalisés par an*. Ces seuils peuvent être abaissés si le co-financement des porteurs associés et des EPCI se présente comme une participation aux coûts fixes des PTRE. C'est le choix fait par exemple par la Région Occitanie.</p> <p>Si les actes A4 sont réalisés gratuitement par les PTRE, il importe de soigner l'articulation avec les autres actes d'accompagnement des ménages. Notons que la définition de l'activité des STF correspond à la superposition des actes A5 (éventuellement A4) et A4 bis pour couvrir également le suivi post-travaux (Cf. ci-après).</p>
- <b>A5 : Accompagnement complet des ménages pour une rénovation globale (Maîtrise d'œuvre)</b>
<p>Mission réalisée par des acteurs du secteur concurrentiel, comprenant : une phase de prescription, le contrôle de la réalisation des travaux et l'assistance à la réception du chantier</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ plafond de dépenses de 1 200 €</li> </ul> <p>=&gt; Le fait que cet acte soit qualifié de maîtrise d'œuvre (entre parenthèse) introduit une incertitude sur l'intention de réserver ce type d'acte à certains professionnels (architectes ou professionnels ayant des qualifications spécifiques<sup>23</sup>).</p> <p>Cet acte devrait intéresser des acteurs du secteur concurrentiel : des architectes, des entreprises générales de bâtiment et des groupements d'artisans. Notons que les courtiers en travaux et CEE manifestent également leur intérêt. Cela dépendra des modalités pratiques des Porteurs associés pour recruter les structures locales (lancement de marchés publics ?).</p>

<sup>23</sup> Les maîtres d'œuvre sont souvent confondus avec les architectes, alors qu'il ne s'agit pas d'une profession réglementée, mais plutôt d'une fonction.

- **A4 bis : Accompagnement des ménages dans l'avancement de leur chantier de rénovation globale (Phases de préparation et de réalisation du chantier puis suivi post-travaux)**

Accompagnement des ménages en 3 étapes : (a) pendant le chantier : sont mentionnés une information sur les phases du chantier, conseil sur le suivi du chantier, en option, le prêt d'outils de mesure, la réalisation d'un test d'étanchéité à l'air, la remise de documents de réception du chantier, (b) puis la prise en main du logement et (c) le suivi des consommations énergétiques (sans précisions ni demande de justificatifs)

- plafond de dépenses de 400 €

Cet acte-métier devrait être réalisé en complément de l'acte A4 ou de l'acte A5, car le plafond de dépense de 400 € n'est pas suffisant pour couvrir la totalité des 3 étapes de cet acte A4 bis, et les étapes 1 et 2 sont en grandes partie redondantes avec l'acte A4 et l'acte A5.

**Cet acte A4 bis pourrait être réalisé par les sociétés de tiers-financement en complément de l'acte A5, car le suivi des consommations post-travaux est un point clé de leur activité.**

Sinon, le montant de rémunération de cet acte A4 bis ne paraît pas suffisamment rémunérateur pour encourager des acteurs privés à réaliser ce suivi post-travaux.

Pour les copropriétés :

- **A4 : Accompagnement des copropriétés pour la réalisation de leurs travaux de rénovation globale (Phase préparatoire au lancement d'une mission de MOE ou de travaux)**

Cet accompagnement intervient au stade de la réalisation de l'audit.

Une permanence ponctuelle dans la copropriété ; si nécessaire, une assistance pour sélectionner un maître d'œuvre ; mettre à disposition une liste de professionnels ; les plans de financement-type par type de ménages et appartements ; la préparation des AG pour le vote de l'audit et le vote des travaux, avec une réunion d'information, l'assistance à l'analyse des devis et les relances.

- Plafond de dépense de 4 000 €

=> le fait que les PTRE réalisent ces actes métier dépend de la disponibilité de compétences concernant les copropriétés en leur sein.

Le plafond est incitatif pour les PTRE qui voudraient réaliser des accompagnements gratuits, neutres et indépendants, s'ils passent en tout moins de 16 jours par dossiers et qu'ils peuvent en réaliser plus de 13 par an\*. Sinon, ils auront besoin de ressources complémentaires.

Comme pour les maisons individuelles, ces seuils pourraient être abaissés si le co-financement des porteurs associés et des EPCI se présentent comme une participation aux coûts fixes des PTRE.

- **A5 : prestation de maîtrise d'œuvre pour des rénovations globales**

Cet accompagnement démarre au stade où il peut être envisagé d'inscrire à une AG la réalisation de travaux

- plafond de dépenses de 8 000 €

Comme pour les maisons individuelles, cet acte devrait être réalisé par des acteurs du secteur concurrentiel qui peuvent également capter des CEE et facturer leurs services.

A noter que les STF peuvent se positionner sur cet acte, tout en réalisant un acte A4 bis pour assurer le volet de bouclage financier et couvrir également le suivi post-travaux.

- **A4 bis : Accompagnement des copropriétés dans l'avancement de leur chantier de rénovation globale (depuis la sélection de la maîtrise d'œuvre si pertinent jusqu'à la fin des travaux)**

Cet accompagnement comprend un socle de missions obligatoires : la réalisation des plans de financement de chaque copropriétaire, l'adaptation au programme de travaux, l'aide au dépôt des dossiers individuels, l'information sur les prêts collectifs, l'accompagnement pendant le chantier (information sur le suivi du chantier à réaliser, le prêt d'outils de mesure, l'information sur le fait d'avoir un comptage séparé pour le chauffage et l'ECS, si nécessaire, un test d'étanchéité à l'air, les informations sur la communication à réaliser vis-à-vis des propriétaires), les relances, l'accompagnement des copropriétaires à la prise en main des logements rénovés, un suivi des consommations énergétiques (sans précision de la durée).

Cet accompagnement démarre au stade où il peut être envisagé d'inscrire à une AG la réalisation de travaux ; il s'étend sur la durée du suivi post-travaux (durée non précisée)

- o plafond de dépenses de 8 000 €

Si on compare le positionnement relatif des actes A4 et A4bis pour les maisons individuelles et les copropriétés, comme le périmètre des prestations obligatoires de cet acte A4 bis pour les copropriétés est très large. Les PTRE auront sans doute plus de difficultés à réaliser gratuitement des actes A4 bis pour les copropriétés, même si ces actes sont mieux rémunérés que les actes A4 (situation inversée par rapport à la tarification des actes A4 et A4 bis pour les maisons individuelles).

Cet acte A4 bis pourrait être réalisé par des acteurs du secteur concurrentiel, en complément de l'acte A5

=> C'est notamment le cas des sociétés de tiers-financement

\* en considérant que le coût horaire est de 250 €/ jour et que le nombre de journées travaillées est de 200 par an.

Le schéma suivant illustre l'intervention d'opérateurs régionaux sur les différentes facettes du Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat qui incorpore la rémunération du SARE<sup>24</sup>, dans une logique d'équité territoriale, par exemple pour permettre un accès au service dans les zones peu denses, ou pour des opérations groupées :

## SCHEMA D'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DE L'HABITAT

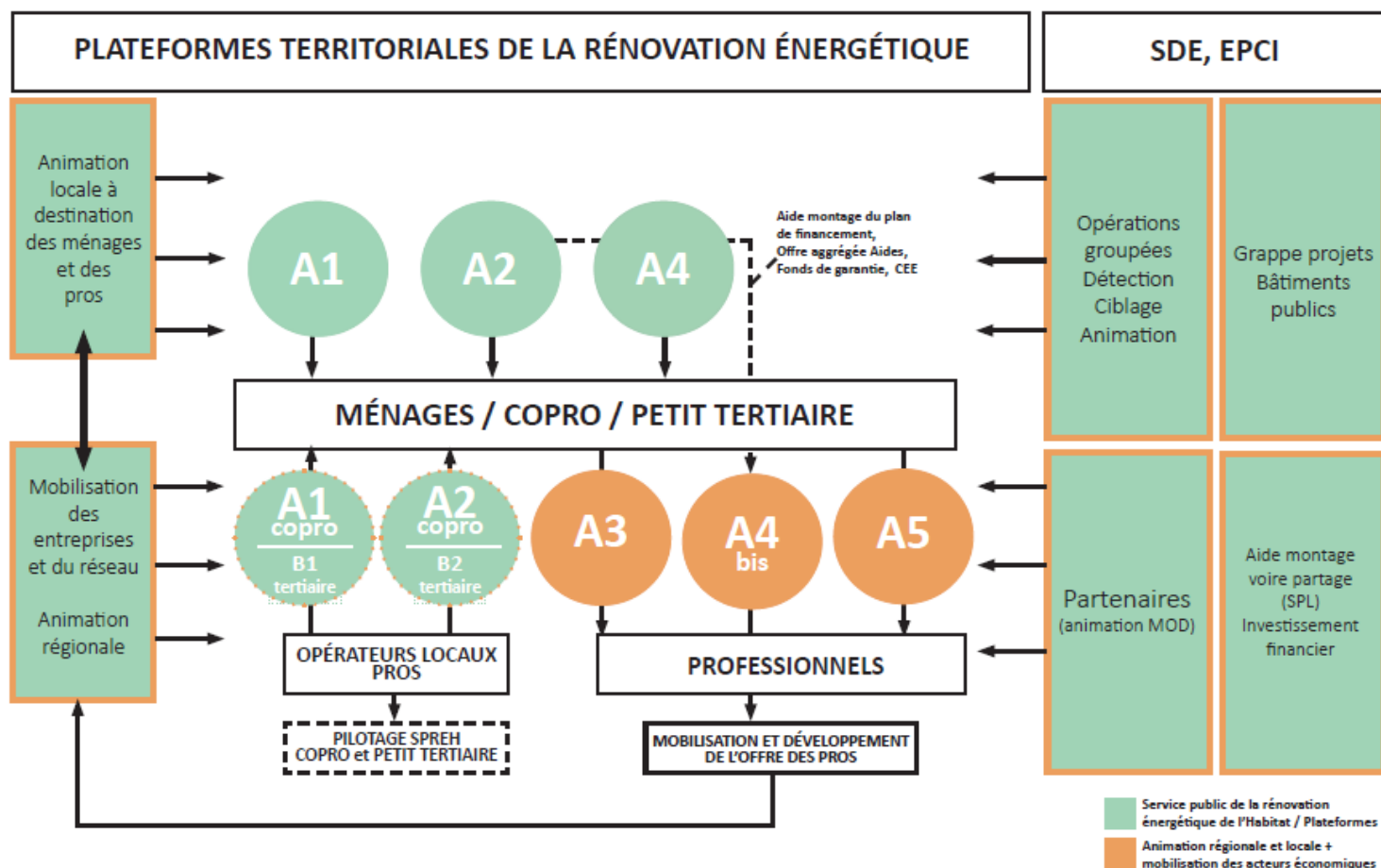


Figure 6 : Schéma d'organisation du service public de la rénovation énergétique à l'échelle régionale

Le groupe de travail de l'ORFEE pourrait être l'occasion pour les représentants des Conseils Régionaux et leurs opérateurs d'échanger avec la DGEC et l'ADEME sur l'intégration de ces retours d'expérience dans le corpus du SARE.

<sup>24</sup> Source : ARTEE

### 3.2 Utiliser le FEDER pour améliorer l'adéquation de l'offre de financement aux rénovations performantes

#### Lever l'obstacle de l'absence de précédent pour pouvoir capitaliser les Sociétés de tiers-financement

Nous avons vu que les Sociétés de Tiers-Financement correspondent aux critères de définition d'instruments financiers, sans pour autant s'intégrer dans les schémas « classiques » de gestion de fonds décrits dans la littérature sur les instruments financiers accessibles sur le portail FI Compass de la Commission Européenne.

C'est l'une des raisons pour lesquelles les analyses ex ante qui envisageaient d'utiliser le FEDER pour capitaliser des Sociétés de tiers-financement n'ont pas été suivies d'effet (cf. partie 1.).

**Une première proposition est donc que le groupe de travail de l'ORFEE permette de lever cet obstacle, en présentant ce point à l'ANCT et, le cas échéant, aux services de la Commission Européenne.**

#### Améliorer l'attractivité de l'offre des Sociétés de tiers-financement

Les Sociétés de Tiers-financement existantes recherchent les moyens d'améliorer l'attractivité de leur offre.

Face à l'offre d'Eco-PTZ, présentant l'avantage d'un taux d'intérêt nul, l'offre de financement des Sociétés de tiers-financement doit permettre de couvrir le coût de son refinancement, apporté jusqu'à présent grâce à la ligne dédiée aux Sociétés de Tiers-Financement par la BEI, et le coût du risque – qu'il est encore impossible d'évaluer avec précision, compte-tenu du caractère encore récent de cette activité.

Cela étant, l'accès via les banques aux Eco-prêts à taux zéro pour des rénovations complètes n'est souvent pas aisé pour des rénovations ambitieuses (cf partie 2.1.2).

Le coût du crédit doit donc être pris en considération mais en reliant ce critère à l'autre critère-clé pour l'attractivité de l'offre de financement des rénovations, que représente la difficulté perçue par les potentiels emprunteurs concernant les démarches à entreprendre, qu'il s'agisse de l'offre des banques ou des sociétés de tiers-financement.

Le retour d'expérience des Sociétés de Tiers-financement qui disposent d'un agrément de l'ACPR depuis quelques années montre des disparités concernant leur offre de financement :

- Ile-de-France Energie n'a pas été en mesure de proposer d'offre de prêts collectifs en raison de plusieurs obstacles qui se sont cumulés :
  1. La difficulté d'accéder à une offre de cautionnement, rendue obligatoire par l'article 26-7 de la loi du 10 juillet 1065 (cf. Partie 2.1.2. ci-dessus)
  2. L'application du taux de référence pour la détermination du taux d'usure s'applique au total du taux d'intérêt plus la prime de la caution, et s'avère trop bas. En effet, les copropriétés sont assimilées à la catégorie des « personnes morales n'ayant pas d'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle non commerciale », pour lesquels les taux de référence qui permettent de fixer le plafond du taux de l'usure sont beaucoup plus bas que les taux qui s'appliquent aux prêts aux particuliers<sup>25</sup>.
- Pour Hauts-de-France Pass Renovation, la proportion de dossiers qui sont assortis de financements est de % (XX dossiers sur XX depuis le début de 2019). Cette proportion est très différente pour les dossiers de rénovations de maisons individuelle et dans le cadre de copropriétés (...). Notons que jusqu'à présent, Hauts-de-France Pass

<sup>25</sup>

Voir : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/09/23/seuils-de-l-usure>

Rénovation propose des prêts individuels aux copropriétaires, et non des prêts collectifs, en raison des difficultés rencontrées par Ile-de-France Energies.

Pour les maisons individuelles comme en copropriété, le taux d'intérêt proposé par la Régie des Hauts-de-France est de 2,50 %, quelle que soit la durée des prêts. Notons que la Régie ne facture d'intérêts que lorsque le prêt entre en remboursement, à la fin des travaux et que pour l'instant, elle ne perçoit pas d'intérêt pendant la période de construction.

La Régie recommande mais ne rend pas obligatoire la souscription d'une assurance décès-invalidité ni d'une caution mutuelle (ce dernier produit n'étant d'ailleurs pas facilement disponible aux particuliers).

- ARTEE constate une proportion bien moindre de prêts directs, par un défaut d'attractivité de son offre, qui tient :
  3. Au niveau des conditions financières demandées : aujourd'hui, le taux d'intérêts proposé par ARTEE aux particuliers est de 1,95 % par an
  4. Auquel s'ajoute la souscription d'une caution auprès de la Mutuelle Nationale dédiée aux Constructeurs et Accédants à la Propriété (MNCAP), qui représente 1,00 % à 1,50 % du montant emprunté

On remarquera que le taux d'intérêt proposé par ARTEE est inférieur à l'offre de Hauts-de-France Pass Rénovation, ce qui pourrait laisser penser que ce n'est pas le niveau du taux d'intérêt qui est à lui-seul un obstacle, mais plutôt l'ensemble du taux d'intérêt et du coût additionnel de la mutuelle. Cela étant, le coût de 1 à 1,5 % flat de la mutuelle correspond à un taux annuel de 0,15 % à 0,22 %, ce qui ne rend pas l'offre d'ARTEE plus chère que celle de Hauts-de-France Pass Rénovation. Le défaut d'attractivité de l'offre de financement d'ARTEE tient donc probablement tant au niveau objectif de son coût, qu'au processus de souscription de la caution qui semble dissuasif.

- Bordeaux Métropole Energies avec son offre Facirénov rencontre les mêmes écueils qu'ARTEE, et n'a pour l'heure conclu aucun prêt direct sur les **XXX dossiers** réalisés depuis **XXX**, date à laquelle Facirénov est devenue opérationnelle.

### *Utiliser le FEDER pour abonder le taux de financement*

Ce retour d'expérience conduit l'AREC d'Occitanie à proposer une offre de financement subventionnée par la Région, de façon à pouvoir afficher un taux d'intérêt de 1% par an. Il pourrait être envisagé que cet abondement soit réalisé grâce au FEDER.

Cette proposition pourrait permettre de mettre l'offre des sociétés de tiers-financement sur un pied d'égalité avec l'éco-PTZ, en parallèle de la concrétisation des démarches entreprises pour que la distribution de l'Eco-PTZ soit ouverte aux Sociétés de tiers-financement. Le fait que les Sociétés de Tiers-financement ne puissent pas distribuer l'Eco-PTZ réglementé paraît en effet une anomalie depuis leur constitution. Cela est dû au fait que le dispositif de l'Eco-PTZ, conçu préalablement, fait références aux seuls établissement de crédit et société de financement, tel que définis à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier, alors que les STF n'ont pas ce statut, mais relèvent d'une exception au monopole bancaire, inscrit au 8 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier de des STF (cf. partie 2.2.3).

### *L'entre-ouverture de la distribution de l'éco-ptz par les Sociétés de tiers-financement*

Le rapport d'étape du programme d'expérimentation du PUCA réalisé en 2019 proposait que les Sociétés de tiers-financement puissent distribuer l'éco-PTZ dans les mêmes conditions que les établissements bancaires. L'amendement du Code Général des Impôts présenté lors de la préparation du projet de Loi de Finances pour 2020 a finalement été rejeté, mais une proposition alternative, d'expérimentation limitée à deux régions, a été votée.

**Il s'agit de l'article 140 de la loi de finances initiale pour 2020 :**



« I. - **A titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2021**, pour les logements situés dans les **régions d'Ile-de-France et des Hauts-de-France**, le crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater U du code général des impôts peut bénéficier aux sociétés mentionnées au 8 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

II. - Le I du présent article s'applique dans les conditions prévues aux articles 244 quater U et 199 ter S du code général des impôts, applicables aux établissements de crédit et aux sociétés de financement mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier.

III. - Par dérogation au II du présent article, le I s'applique exclusivement aux avances remboursables consenties pour financer les travaux mentionnés au 2° du 2 du I de l'article 244 quater U du code général des impôts et à l'avance remboursable mentionnée au VI bis du même article 244 quater U.

IV. - Le I s'applique aux avances émises à compter du 1er avril 2020.

V. - **Au plus tard le 30 septembre 2021**, le Gouvernement remet au Parlement un rapport procédant à l'évaluation de l'expérimentation prévue au présent article. »

Plusieurs propositions ont été transmises aux ministres et aux députés pour étendre le champ de cette expérimentation dans le temps et surtout, à l'ensemble du territoire national, à l'occasion de la préparation de la loi de finance 2021. La capacité des différentes Sociétés de tiers-financement à distribuer l'Eco-PTZ est donc tributaire de modifications législatives.

Quoiqu'il en soit, si l'accès à la distribution de l'éco-PTZ a un impact évidemment positif sur l'attractivité de l'offre des STF, elle peut représenter un coût qui ne pourrait pas être répercuté aux particuliers.

En effet, le dispositif de l'Eco-PTZ prévoit une rémunération des prêteurs qui est déterminée sur la base du taux de référence interbancaire plus une marge qui est fixée à 1% p.a. au-dessus de ce taux pour les éco-prêts à taux zéro individuels (et 2,2% p.a. pour les éco-prêts à taux zéro). Le niveau de marge de 1%, est insuffisant pour compenser l'écart entre le coût de leurs ressources et celui des banques. En première approche, le niveau de rémunération qui serait nécessaire pour que l'Eco-PTZ individuel ne soit pas déficitaire pour les STF serait de l'ordre de 1,60 % p.a (au lieu de 1% p.a.).

**On voit donc qu'un abondement du FEDER pour diminuer le coût des ressources des Sociétés de Tiers-financement serait nécessaire, même pour les Sociétés de tiers Financement qui ont accès au dispositif de l'Eco-PTZ.**

### **3.3 Envisager de constituer un instrument multi-régional dans le cadre de la programmation 2021 - 2028**

Lors de la réunion du programme d'expérimentation du PUCA du 9 mai 2019, plusieurs représentants des services Europe ont proposé que l'accord de partenariat et les PO permettent de mettre en œuvre un instrument multi-régional dès 2021, de façon coordonnée avec le programme InvestEU de la Commission Européenne, car les autorités de gestions ont la possibilité d'affecter jusqu'à 5% des fonds structurels au programme InvestEU, pour ensuite financer des investissements sur leur territoire.

En effet, les autorités de gestion sont confrontées à la contradiction de mener le montage d'un instrument financier à l'échelle d'une seule Région avec l'objectif d'atteindre des volumes significatifs pour attirer des investisseurs financiers, tout en optimisant le délai et les coûts de montage.

La constitution d'un instrument pluri-régional devrait être coordonné avec les dispositifs nationaux existants, ainsi que les nombreux autres dispositifs de financement existants ou en proposition. Les éléments présentés ci-après ne sont pas exhaustifs, ils ont au contraire vocation à être complétés au cours du cycle du groupe de travail de l'ORFEE

## La proposition ORFEE : Concevoir un instrument financier multi-régional qui puisse conforter les opérateurs de tiers-financement

La possibilité d'utiliser le FEDER, pour non seulement contribuer à la capitalisation des Sociétés de tiers-financement existantes ou en projet, mais aussi et surtout pour faciliter leur financement, doit permettre de faire face à la difficulté suivante, anticipée dès 2018 : l'accroissement de la taille des bilans des STF au fur et à mesure du développement de l'activité de tiers-financement, n'est pas jugée soutenable en raison de possibles interférences de l'augmentation de la taille des portefeuilles de créances de tiers-financement à l'actif et de l'impact du financement des STF, avec les évaluations financières de leurs actionnaires de référence que sont les Régions<sup>26</sup>.

### C'est l'un des principaux objectifs du projet ORFEE, qui fonde la constitution du groupe de travail :

L'objectif pour les STF est de pouvoir, quelques temps après l'achèvement des travaux, céder à des investisseurs financiers les prêts qu'elles ont octroyés aux ménages, dans des conditions permettant de supprimer ces créances à l'actif de leur bilan. Le produit de la cession des créances peut alors être réutilisé par les STF pour consentir de nouveaux prêts et se concentrer sur la phase d'origination des prêts.

Les sociétés de tiers-financement proposent de développer, en concertation avec les services de l'Etat et ses agences, le schéma de financement qui devrait être mis en œuvre dans le cadre de l'initiative européenne « *Smart Finance for Smart Buildings* »<sup>27</sup>, qui vise à renforcer l'offre de financements adaptés aux rénovations énergétiques, en les reliant avec le volet de conseil et d'accompagnement qui sont la clé pour des travaux de qualité et un suivi des performances.

Un instrument financier pluri-régional pourrait être développé par le Groupe BEI. Il pourrait comporter une garantie ou un collatéral alimenté par les fonds FEDER des Régions, le Fonds Européen d'Investissements Stratégiques (FEIS)<sup>28</sup> et la Banque Européenne d'Investissement. Cela permettrait d'éviter la difficulté qui est inhérente aux opérations financières inédites, d'une dévalorisation importante des actifs à l'occasion de leur cession aux investisseurs.

Un minimum de 40 M€ peut s'envisager pour lancer ce projet, à condition que les perspectives d'alimentation permettent d'envisager une croissance des volumes les années suivantes.

Un tel projet suppose un cadre pérenne et ouvert : ce que permet le programme d'expérimentation des approches globales des rénovations énergétiques du PUCA, qui constitue une plateforme de concertation (avec les services concernés des Ministères, l'Anah, l'ADEME, la BEI, la CDC et les banques commerciales) pour les STF. Se consoliderait ainsi un cadre national de référence sur le tiers financement.

**La structuration de la cessions de créances suppose aussi de travailler sur une mutualisation de l'outil entre les régions, ce qui suppose un accord des exécutifs des régions et métropoles actionnaires.**

**En effet, l'outil devrait être alimenté à partir des fonds de plusieurs régions. On peut imaginer que les contributions soient proportionnelles aux créances cédées par les STF et donc différenciées pour chaque Région ; en revanche, le principe même d'un fonds de garantie est que les pertes soient mutualisées. Pour que cette mutualisation soit acceptable, il importe que les différentes STF adoptent des « règles de conduite » homogènes.**

<sup>26</sup> Bordeaux Métropole est également actionnaire de référence de Bordeaux Métropole Energie, qui a développé l'activité de tiers-financement à partir de son activité historique de distribution et de production d'énergie. L'enjeu bilantiel du tiers-financement se présente donc de façon très différente pour cet opérateur.

<sup>27</sup> L'initiative FSFB propose des ressources d'assistance techniques aux intermédiaires financiers et aux bénéficiaires finaux (les « originateurs » des créances).

<sup>28</sup> Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques = « Plan Juncker »

## La coordination avec les instruments existants et les propositions émises à l'échelle nationale

La constitution d'un instrument pluri-régional devrait être coordonné avec les dispositifs nationaux existants, ainsi que les nombreux autres dispositifs de financement existants ou en proposition. Les éléments présentés ci-après ne sont pas exhaustifs, ils ont au contraire vocation à être complétés au cours du cycle du groupe de travail de l'ORFEE.

*L'extension et adaptation du FGRE paraît à envisager en priorité, puisqu'il est déjà mis en œuvre :*

Ce fonds de garantie est aujourd'hui compartimenté : il concerne les éco-PTZ attribué aux ménages qui respectent les conditions de ressource pour l'éligibilité aux aides de l'Anah et permet de contre-garantir les sociétés de caution qui garantissent les prêts collectifs aux copropriétés.

**La structure du FGRE devrait donc être revue pour qu'il soit accessible aux prêts émis par les sociétés de tiers-financement, et plus généralement aux rénovations ambitieuses.**

*La couverture des risques de contrepartie et le rehaussement de la qualité des créances, d'un point de vue financier, peut intervenir de plusieurs façons qui doivent être coordonnées :*

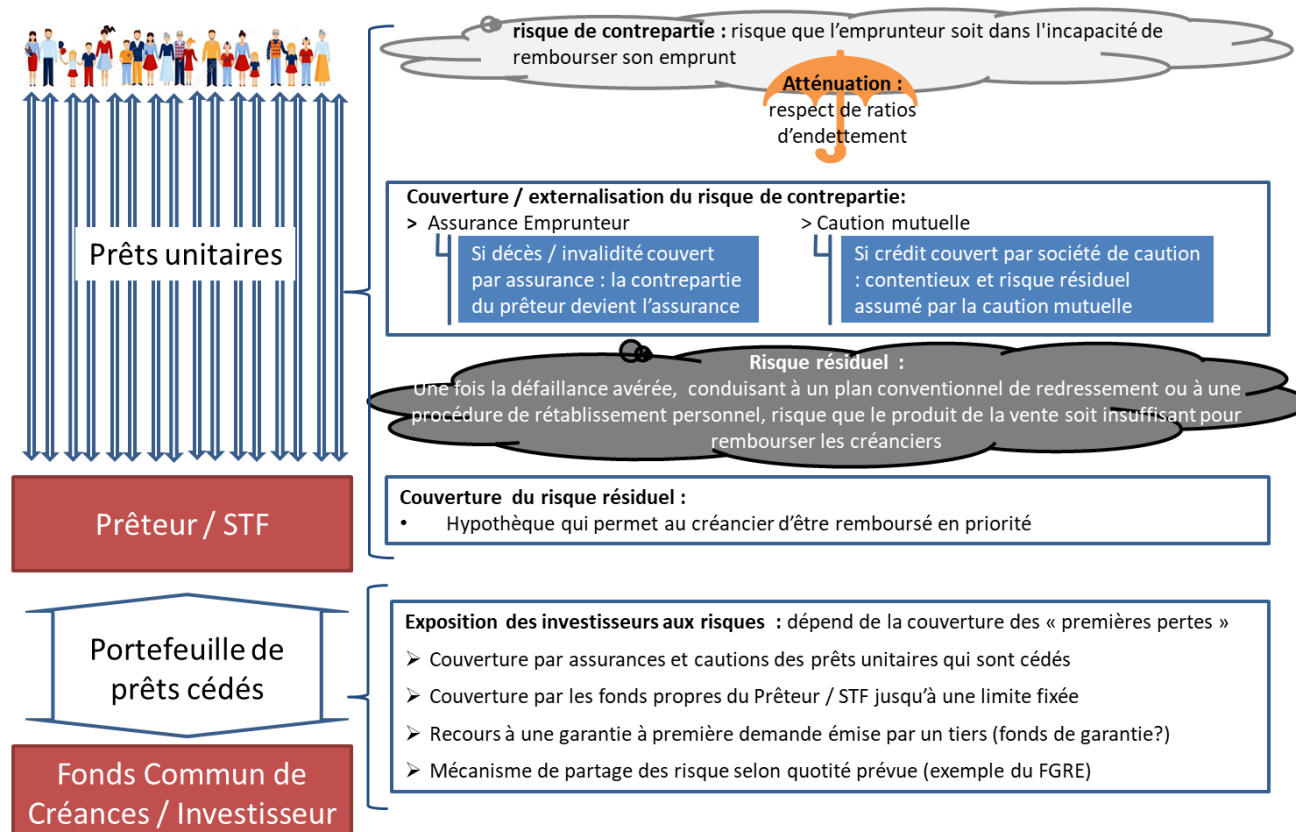
Pour structurer l'intervention du secteur public en garantie, il faut prendre en considération le retour d'expérience de différents projets proposés par les banques de développement et par les régions, pour inciter les banques à développer leur offre de financements dédiés aux rénovations performantes. Force est de constater que ces dispositifs ont été peu utilisés, même lorsqu'ils étaient assortis d'une assistance technique, permettant de financer la formation et l'adaptation des organisations des réseaux bancaires. Ce constat s'explique sans doute par une insuffisante prise en compte des motivations et des contraintes des banques :

- Pour les banques, l'octroi de financements n'est pas une fin en soi, mais un moyen au service de la politique commerciale des établissements prêteurs, pour attirer et fidéliser une clientèle choisie en fonction de perspective de ventes croisées de services et produits plus rémunérateurs. Or les ménages ciblés prioritairement par les banques, n'ont en général pas de difficultés à obtenir un financement.
- Comme les banques font face à une demande de financement de la part des particuliers qui n'est pas particulièrement orientée par les objectifs de performance énergétique, l'argument de permettre aux banques de mieux répondre à la demande avec l'éco-PTZ ou un fonds de garantie, n'est pas très opérant.
- Le mécanisme de garantie ne peut pas conduire les banques à modifier fondamentalement les critères d'évaluation de la capacité de remboursement des ménages. Elles sont tenues de respecter des critères de ratio d'endettement et de capacité de remboursement recommandés par les autorités bancaires
- En outre, les banques cherchent à uniformiser les procédures et à réaliser des gains d'échelle dans la gestion des portefeuilles de prêts, ce que ne permettent pas les dispositifs spécifiques tels que l'éco-PTZ

Il faut aussi prendre en considération les différents types d'atténuation des risques et de couverture financière de ces risques qui existent sur le marché :

- à l'origination : les méthodes d'évaluation de la solvabilité des emprunteurs visent à cribler les risques en fonction de l'évaluation de la capacité de remboursement et des critères socio-économiques
- le risque de contrepartie peut être couvert au niveau des prêts individuels, par une assurance-emprunteur et/ou par une caution
- Une fois cédé à un fonds ou directement à des investisseurs, le portefeuille des crédits peut bénéficier d'un rehaussement, sous la forme d'une garantie callable jusqu'à un certain montant. Ce mécanisme est très différent du fonctionnement du Fonds de Garantie de la Rénovation Énergétique qui propose une répartition du risque « longitudinale » en assumant une quotité des pertes en cas de défaut de paiement

- En cas de défaillance de l'emprunteur, et dans le cadre des procédures légales à respecter concernant le surendettement, l'hypothèque permet aux créanciers d'être remboursé en priorité ; les schémas applicables dans d'autres pays pour « attacher le financement à la pierre » (PACE aux Etats-Unis)<sup>29</sup> ou au compteur (remboursement intégré dans la facture d'énergie)<sup>30</sup>, mais aussi des propositions émises récemment en France, telle que celle de France Stratégie concernant un service public de la rénovation thermique permettant de cibler les rénovations offrant le meilleur taux d'autofinancement<sup>31</sup>, ou la proposition de loi émise par le groupe socialiste à l'assemblée nationale concernant une Prime Energie remboursable lors de la vente ou la transmission des logements<sup>32</sup> sont autant d'explorations de moyens d'assoir le financement sur l'actif et de conférer au prêteur une priorité de remboursement.



<sup>29</sup> Voir : euroPACE <https://www.europace2020.eu/>

<sup>30</sup> Voir : Renonbill [https://storage.googleapis.com/renonbill-website.appspot.com/image/multimedia/29\\_01\\_2020\\_17\\_06/05678%20RenOnBill%20concertina%20leaflet\\_pages.pdf](https://storage.googleapis.com/renonbill-website.appspot.com/image/multimedia/29_01_2020_17_06/05678%20RenOnBill%20concertina%20leaflet_pages.pdf)

<sup>31</sup> Voir : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/accelerer-renovation-energetique-logements>

<sup>32</sup> Voir : <https://lessocialistes.fr/wp-content/uploads/2020/05/Prime-Climat-12p-5.pdf>

### Intégrer la couverture des risques opérationnels et des risques de contrepartie

Le projet ORFEE vise à sécuriser la qualité des processus de rénovation dans le même temps que l'ouverture des sources de financement décrites ci-dessus. Dans cette perspective, le schéma de garantie devrait donc ne pas se limiter au risque de contrepartie, mais prendre en compte le risque opérationnel sur la bonne réalisation des travaux, pour amorcer une offre assurantielle. **Les résultats des études lancés pour bâtir un corpus de conformité de la qualité des rénovations et une offre assurantielle seront présentés au groupe de travail dans le courant du premier semestre 2021.**