

L'évaluabilité du Crédit d'Impôt pour la Transition Énergétique

Synthèse par le Groupe d'analyse d'action publique du Mastère PAPDD, année universitaire 2015-2016. Pour le compte de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME).

Cédric BOZONNAT, Édouard DOSSETTO, Benjamin DUBOIS, Quentin LAUDEREAU

Encadré par Marie-Laure NAULEAU (ADEME), Arthur JOBERT (EDF R&D) et Vincent SPENLEHAUER (École des Ponts ParisTech)

Le Crédit d'Impôt pour la Transition Énergétique (CITE), anciennement Crédit d'Impôt Développement Durable (CIDD), est un dispositif fiscal dont l'objectif depuis 2005 est d'inciter les ménages à réaliser des travaux de performance énergétique dans leur logement. La rénovation énergétique du parc de logements français constitue un défi majeur pour les pouvoirs publics et s'inscrit dans l'ambition française d'économies d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Au cours des dix dernières années, le dispositif a subi de nombreux ajustements, avant de devenir en 2014 le CITE, avec un taux unique à 30%. Dans un contexte de rationalisation des dépenses publiques il apparaît nécessaire d'interroger et d'explicitier les ressorts d'un tel outil de politique publique. Des évaluations, souvent ponctuelles et centralisées, ont été menées au cours de son exercice pour tester son efficacité énergétique et son efficacité économique avec des résultats contrastés fondés sur des modèles théoriques ou des enquêtes déclaratives. Cette étude porte sur les pistes d'évaluabilité du CITE, dans l'objectif de contribuer à son amélioration.

La constitution d'un matériau d'étude : Évaluations antérieures, entretiens et recherches bibliographiques

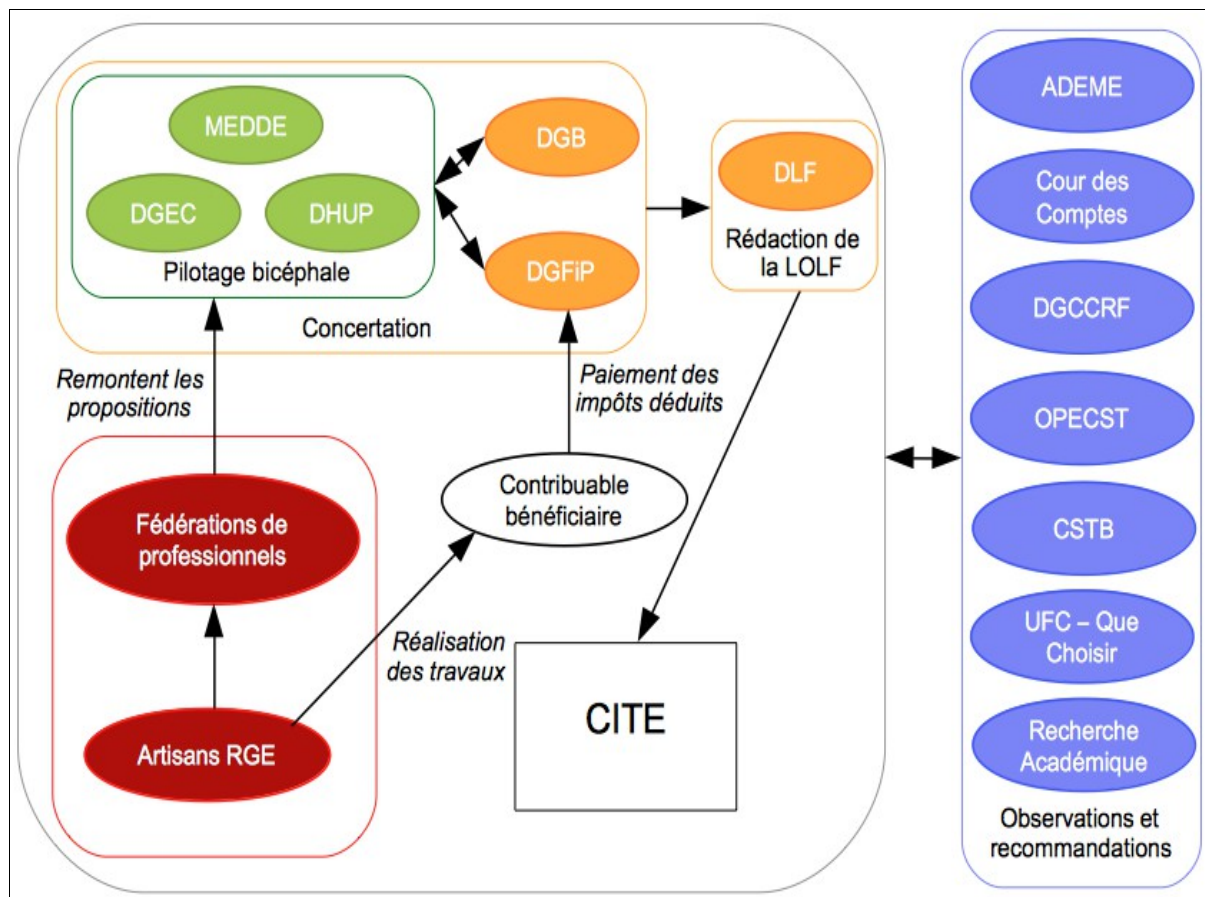
Devant l'évolution historique du crédit d'impôt et les nombreux aménagements législatifs et réglementaires dont il a fait l'objet, la recherche bibliographique apporte une première composante essentielle au matériau d'enquête de ce travail. Cette démarche bibliographique a particulièrement été tournée vers les évaluations existantes du CIDD/CITE, afin d'en définir l'étendue et les limites. Le CITE implique la participation de

nombreux acteurs aux compétences complémentaires, l'étude s'appuie donc sur une série d'entretiens semi-directifs menés auprès de directions générales, de directions régionales, d'organisations juridictionnelles, de fédérations professionnelles et d'établissements publics. Nous développons notre compréhension du jeu d'acteurs à travers une cartographie fondée sur nos entretiens.

Un dispositif évolutif dans un écosystème d'acteurs aux rôles et intérêts variés

Concernant l'évolution du dispositif, **3 phases majeures** sont à noter. De **2005 à 2009** le dispositif s'adapte petit à petit, en changeant les taux et l'éligibilité de certains équipements. Le dispositif est utilisé par de plus en plus de ménages, avec plus d'un million de nouveaux ménages ayant recouru au CIDD chaque année. La dépense budgétaire atteint un pic en 2008 (2,8 Mds€), et est maîtrisée par une baisse globale des taux. De **2009 à 2014** la tendance est au contrôle de la dépense fiscale, avec la diminution de certains taux et notamment la mise en place des bouquets de

éligibles, étaient déjà pointées du doigt par certains ménages et artisans. En **2014**, le gouvernement opte pour une simplification du dispositif qui devient le CITE, avec un taux unique à 30%. De nombreux acteurs gravitent autour du CITE, en étant plus ou moins impliqués dans les changements qu'il a connu. Le changement de CIDD à CITE avec une simplification notable du dispositif, contrebalancée par une possible perte d'efficacité énergétique (suppression des bouquets de travaux) et de la maîtrise budgétaire (taux unique élevé), est signe de la forte **impulsion politique** à



travaux en 2012 : la combinaison d'au moins 2 travaux efficaces permet d'accéder à des taux bonifiés. Ce système incite à la réalisation de travaux plus cohérents et permet de plus grandes économies d'énergie [CGDD, 2012]. Cependant, il rend le dispositif plus complexe, avec l'existence d'une dizaine de taux, soit deux fois plus qu'en 2011. La complexité du CITE, et surtout son instabilité en termes de taux et d'équipements

Cartographie des acteurs

l'origine de ce dispositif. Le **pilotage** du CITE, quant à lui, est opéré centralement par la DGECC et la DHUP mais en concertation avec les acteurs concernés par la dépense fiscale qui impute le budget (DB et DGFIP). Cette **concertation** concerne notamment l'élaboration de la liste des équipements éligibles et le choix des taux associés. Elle s'appuie sur des **remontées d'informa-**

tion de la part des acteurs proches du terrain (fédérations de professionnels comme la CAPEB) mais également sur des **rapports** et **enquêtes** effectués par divers acteurs, comme l'ADEME (en-

quêtes OPEN et Maîtrise de l'Énergie), la Cour des Comptes (audits ponctuels et recommandations), la DGCCRF (surveillance des marchés) ou encore l'OPECST.

Des évaluations non systématiques et incomplètes du dispositif

La complexité du jeu d'acteur autour du CITE impose une vigilance particulière quant à son évaluation. L'évaluation d'une politique publique constitue en effet un facteur d'amélioration reconnu sous réserve d'une définition de sa finalité et de sa qualité [Fouquet, 2013]. Vu l'horizon d'objectifs du dispositif (environnemental, économique, et industriel), diverses évaluations ont été menées, produisant des résultats contrastés.

Evaluation de l'objectif environnemental du CITE

Pour l'**objectif environnemental**, des **indicateurs d'efficacité** sont notamment utilisés dans le rapport sur les niches fiscales remis à l'IGF [MINEFI et al., 2011] : l'économie d'énergie (par rapport au tendanciel), et les émissions de GES évitées par rapport à une situation tendancielle. Mais « la mesure de l'efficacité repose sur la capacité à s'assurer de la réalité des économies d'énergie obtenues » [Cour des Comptes, 2013]. C'est pourquoi on peut s'interroger sur la pertinence de ces indicateurs pour traduire l'économie d'énergie réelle, de surcroît avec les effets rebonds potentiels (cf infra). Cette pertinence repose en partie sur la méthode d'évaluation énergétique adoptée.

Dans ce domaine, le **diagnostic de performance énergétique (DPE)** est un outil moins complet qu'un audit énergétique exhaustif, mais de plus en plus robuste, pour un coût relativement faible devant les travaux, et permettant d'obtenir une image de plus en plus fiable de l'évaluation énergétique.

Au-delà de l'efficacité, un **indicateur d'efficience** (e.g. dépense publique ramenée aux économies d'énergie) peut aussi être utilisé pour observer la dépense budgétaire, et évaluer l'atteinte de l'objectif environnemental. Mais ici aussi des effets d'aubaine et inflationniste entrent dans le calcul (cf infra).

Des modèles (MENFIS, SceGES, Res-IRF) [MINEFI et al., 2011] permettent d'analyser de manière statistique ou probabilistique l'efficacité du dispositif en tenant compte de certains effets, mais ces modèles doivent être approfondis et alimentés en données pour assurer une plus grande fiabilité.

Évaluation des objectifs socio-économiques du CITE

Pour les objectifs socio-économiques, les évaluations sont peu nombreuses mais les effets semblent positifs. Si le caractère « stimulation de l'innovation » ne fait pas consensus, celui du développement d'une filière de la rénovation énergétique est généralement salué par les professionnels.

Ainsi, la CAPEB juge l'effet globalement positif, bien que la Cour des comptes comme la DGE soutient que pour répondre à un développement des entreprises du secteur, une subvention directe aux entreprises serait plus efficace et plus facilement quantifiable.

Sur la stimulation de l'innovation, le rapport [MINEFI et al., 2011] estimait que le CIDD avait contribué à la double stimulation d'une innovation technique et organisationnelle, alors que l'OPECST, dans son rapport de 2014, présentait le dispositif comme un frein à l'innovation par l'avantage de prix que constitue l'éligibilité au CITE, qui aurait tendance à consolider des situations acquises plutôt qu'à favoriser l'émergence de produits nouveaux et plus performants [OPECST, 2014].

Evaluation des différents effets ayant un impact sur l'efficacité et/ou l'efficience du CITE

Trois effets notables susmentionnés peuvent porter préjudice à la réalisation des objectifs du CITE.

- L'**effet rebond** intervient lorsque le prix d'un service diminue et que le consommateur a alors tendance à augmenter sa consommation. Dans le cas de la rénovation énergétique, lorsqu'un logement devient mieux isolé, la facture énergétique du ménage diminue, à température intérieure égale. Il est alors tentant d'augmenter son confort thermique, ce qui nuit aux économies d'énergie visées. L'effet rebond est appréhendé dans la littérature et considéré de l'ordre de 10 à 30% pour le chauffage domestique [Greening et al., 2000].

- L'**effet d'aubaine** intervient lorsqu'une aide est versée à un ménage qui, sans cette aide, aurait tout de même effectué des travaux. Trois nuances existent : le CITE peut n'avoir eu aucune influence sur le choix, ni dans le type de travaux ni dans la date, le CITE peut ne pas avoir eu d'influence sur le type de travaux mais avoir tout de même avancé le moment de leur réalisation, enfin

le CITE peut avoir incité le ménage à réaliser plus de travaux ou à acheter des équipements plus performants que ceux initialement prévus. L'effet d'aubaine est évalué dans les enquêtes OPEN réalisées par l'ADEME, et les trois différents degrés susmentionnés correspondaient en 2014 respectivement à 55%, 12% et 14% des ménages [ADEME, 2014].

- L'**effet inflationniste** est une augmentation éventuelle du prix des équipements ou des travaux, suite à l'annonce d'une subvention ou d'un crédit d'impôt. Il n'existe à notre connaissance aucune évaluation de l'effet inflationniste à ce jour. Il semble cependant, d'après les acteurs rencontrés, que l'effet inflationniste soit marginal à l'amont de la filière (vente des équipements), les marchés se régulant naturellement au niveau européen.

Perspectives d'évaluation de la réalisation de l'objectif environnemental du CITE

Sur la base de nos travaux (bibliographiques et entretiens), nous avons identifié deux grandes pistes pour améliorer l'évaluabilité du dispositif.

Ces propositions sont centrées sur l'**objectif premier du CITE**, l'objectif environnemental, et ne concernent qu'une amélioration de l'évaluation des économies d'énergies théoriques. Pour compléter ces pistes, des études ultérieures pourraient s'intéresser à la prise en compte des effets (sur la base de la littérature dans un premier temps, et par mesure expérimentale sur échantillon dans un second temps), ainsi qu'à une quantification du coût de ces améliorations de l'évaluabilité.

Un premier axe consiste à réorienter le CITE vers des travaux plus importants, associé au passage d'une logique de moyens vers une **logique de résultats**. Le principe serait de faire correspondre le crédit accordé à l'amélioration de la performance énergétique réalisée. Cette réorientation forte du dispositif s'accompagne d'avantages en termes d'évaluabilité (simplification de l'évaluation, économies d'énergie plus « visibles » car travaux plus importants), et de contrôle de la dépense publique, mais aussi de limites sociétales, en termes d'incitation, ou d'accessibilité du dispositif.

Pour assurer le fonctionnement du dispositif dans cette logique, les acteurs interrogés envisagent notamment :

- l'augmentation du plafond du dispositif (pour permettre des travaux plus conséquents),
- la séparation des outils (TVA 5.5% pour les petits travaux, CITE pour les travaux « lourds ») pour éviter les recouvrements,
- la mise en place d'un réseau d'expert, accompagnateur à la maîtrise d'ouvrage, inspiré du dispositif « Habiter Mieux » de l'ANAH, pour orienter le contribuable vers les équipements les plus performants, et assurer l'efficacité économique du dispositif.

Cette proposition, énoncée en 2014 à l'Assemblée Nationale, va à l'encontre de la vision gouvernementale actuelle, plus portée sur une territorialisation du dispositif et sur sa simplicité.

Le second axe d'amélioration consiste en effet en une **territorialisation du dispositif d'évaluation**, sans en modifier la logique, en faisant reposer l'évaluation sur la DRFiP, les artisans ou les ménages eux-mêmes.

La DRFiP est en effet tout à fait pertinente pour mener ces évaluations grâce à son accès aux données protégées par le secret fiscal. Elle est donc en mesure de croiser les données énergétiques avec les dépenses associées, en se fondant sur une coopération régionale entre ADEME, DREAL et DRFiP.

Les artisans peuvent aussi être des moteurs de cette évaluation, en fournissant volontairement les données associées à leurs travaux. Pour motiver leur participation, une pratique consiste à leur proposer l'échange de leurs données sur les travaux en cours, contre une analyse agrégée de leur secteur d'activité (sur la base des données envoyées). Les problèmes liés au caractère déclaratif de ce procédé ne sont évidemment pas exclus, et la méthode nécessite une forte participation pour être fiable.

Enfin, une dernière piste peut consister en l'utilisation du ménage, principal bénéficiaire du dispositif pour mettre ces données volontairement à

la disposition d'enquêteurs (de type OPEN améliorés), aptes à proposer des scénarii d'amélioration énergétique en fonction des données du ménage. Le caractère potentiellement intrusif de ce type d'enquête risque de limiter l'incitation, mais l'accompagnement peut faciliter la démarche une fois engagée.

Quelle que soit la méthode considérée dans le second axe, un échantillon est nécessaire pour mener l'évaluation. C'est pourquoi il peut être pertinent d'envisager de tester ces méthodes sur des prototypes, en observant dans une région donnée la mise en place d'une de ces méthodes et les résultats obtenus comparés au surcoût de l'amélioration de l'évaluabilité. On pourrait de cette manière tester ces méthodes à moindre frais et en s'assurant que les conditions de l'expérience soient représentatives. Dans chaque cas, nous préconisons l'utilisation d'un **DPE pré-travaux et post-travaux** afin d'appréhender au niveau micro-économique les économies d'énergie réalisées.

Conclusion et préconisations

Outre le manque d'évaluations noté à propos d'un dispositif fiscal utilisé par plus de 1 million de nouveaux ménages par an, l'évolution du dispositif et l'apprentissage par l'expérience qui en a découlé ont abouti à de nombreux **points positifs** qui, selon nous, sont à **conserver** :

- la **liste des équipements éligibles** est issue d'une longue évolution parfois synonyme de complexité pour le contribuable et les artisans mais qui a su rectifier des erreurs, s'adapter aux nouvelles maturités de certains filières et donner priorité aux performances environnementales.
- la **simplicité du dispositif**, avec un taux unique, est appréciée à la fois par les ménages et les artisans. Son taux élevé laisse tout de même planer des risques concernant le contrôle budgétaire.
- la liste des équipements fait dorénavant partie du **formulaire de déclaration** de revenus en ligne et sera très utile à l'évaluation.

- la **labellisation RGE obligatoire** fiabilise le dispositif et crédibilise la filière verte.
- les données statistiques issues des **enquêtes OPEN** permettent de bien appréhender l'**effet d'aubaine**.
- l'**évaluation macroéconomique** permise par les modèles décrits dans le rapport [MINEFI et al., 2011] dont la robustesse a pu être améliorée depuis.

Cependant, il apparaît nécessaire de réaliser de véritables évaluations micro-économiques du CITE, afin d'en étudier par exemple les résultats en terme d'économies d'énergie. Nous proposons **plusieurs pistes quant à l'évaluabilité** de la réalisation de l'objectif environnemental du dispositif :

Rendre évaluable le CITE pour en améliorer l'efficacité :

- rendre le CITE évaluable en s'appuyant sur une **démarche territorialisée** : plusieurs modalités ont été susmentionnées, soit par le biais des DRFiP, soit par les artisans soit par les ménages. Dans tous

les cas nous recommandons la réalisation d'un DPE *ex ante* et *ex post*, dispositif d'évaluation énergétique fiabilisé depuis sa création et qui représente un bon intermédiaire en terme de coût.

- **ou** passer à une **logique de résultats** et favoriser ainsi le CITE à la réalisation de travaux d'envergure plus grande, dont les économies d'énergie seront notoires et plus faciles à évaluer. Un tel changement pourrait s'appuyer sur un suivi des travaux par un professionnel ou une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Rendre l'évaluation la plus pertinente possible, en tenant compte des différents effets qui peuvent apparaître :

- créer un **observatoire des prix** des équipements et des prix pratiqués par les artisans, afin d'appréhender l'éventuel effet inflationniste provoqué par le CITE.
- inclure des **questions sur les CEE lors des enquêtes Maîtrise de l'Energie**, afin de connaître le nombre de travaux bénéficiant à la fois du CITE et des CEE, dispositifs qui se recoupent largement.
- assurer la **pérennisation des enquêtes** (OPEN, Maîtrise de l'Energie, Observ'ER, PHEBUS)

Bibliographie

[ADEME, 2014] ADEME, Enquêtes OPEN, 2014.

[CGDD, 2012] CGDD, « Crédit d'Impôt Développement Durable : renforcer le pilotage du dispositif », *Rapport de la mesure de révision générale des politiques publiques*, n°115, mai 2012.

[Cour des Comptes, 2013] Cour des Comptes, « Les Certificats d'Economie d'Energie », *Rapport de la Cour des Comptes*, octobre 2013, 184 p.

[Fouquet, 2013] FOUQUET Annie, « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses », *Revue Française d'Administration Publique*, 2013/4 (N°148), p. 835-847.

[Greening et al., 2000] GREENING Lorna A., GREENE David L., DIFIGLIO Carmen (2000), « Energy efficiency and consumption - the Rebound Effect - a survey », in *Energy Policy*, Vol n°28, Elsevier, USA, p. 389-401.

[MINEFI et al., 2011] MINEFI, MEDDTL, MBCFPF, ADEME, CGDD, « Synthèse de l'évaluation du Crédit d'Impôt Développement Durable », 2011.

[OPECST, 2014] LE DEAUT Jean-Yves, député, DENEAUX Marcel, sénateur (2014), « Les freins réglementaires à l'innovation en matières d'économies d'énergie dans le bâtiment : le besoin d'une thérapie de choc », OPECST, n°2113 Assemblée Nationale, n°709 Sénat.