

Cahier des charges en vue de l'évaluation des impacts environnementaux du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)

Pièce jointe : brève présentation du crédit d'impôt pour la transition énergétique

1. Contexte

Le 24 janvier 2017, la France lançait sa première obligation souveraine verte, l'« OAT verte », d'une maturité de 22 ans et pour un montant de 7 milliards d'euros, devenant ainsi le plus gros émetteur souverain de ce type d'obligations en termes de taille, de maturité et de liquidité. Pour assurer la liquidité du titre, l'OAT verte française a été réabondée en juin 2017 puis en décembre 2017, l'encours total atteignant actuellement 9,7 milliards d'euros. Ces obligations vertes ciblent les dépenses publiques (« dépenses vertes éligibles ») consacrées notamment à la lutte contre le changement climatique et la pollution, à l'adaptation au changement climatique et à la préservation de la biodiversité.

L'évaluation des impacts environnementaux est une question essentielle pour le marché des obligations vertes. Pour renforcer la crédibilité et la diffusion de l'OAT verte sur les marchés souverains, la France a souhaité mettre en place des normes d'information exigeantes et s'est engagée à fournir une évaluation exhaustive des impacts environnementaux des dépenses vertes éligibles sous l'égide du Conseil d'évaluation de l'OAT verte.

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a été identifié par le Conseil comme la première dépense verte à évaluer. Ce document définit le cahier des charges applicable en vue de l'évaluation des impacts environnementaux du CITE.

2. Objet et contenu du rapport d'évaluation

Le rapport d'évaluation du CITE devrait faire état des résultats du dispositif en termes d'amélioration des performances environnementales des logements ciblés par le crédit d'impôt. Il se composera d'une synthèse non technique et d'une étude contenant des informations complémentaires, notamment une description approfondie de la méthode utilisée ainsi que des résultats détaillés, de manière que le Conseil soit en mesure d'évaluer la pertinence scientifique de l'analyse.

Pertinence et efficacité du CITE

Le rapport comportera une brève présentation du CITE : description du dispositif, nombre de bénéficiaires, dépenses fiscales par type de rénovation, montants des dépenses par type de rénovation, évolution du CITE dans le temps. Cette partie de l'étude s'appuiera sur les rapports annuels faisant état des dépenses publiques liées au CITE. L'administration française fournira tous les détails nécessaires.

Le rapport évaluera l'efficacité du dispositif à l'aune des objectifs qui lui étaient associés.

Il s'appuiera sur des indicateurs pertinents pour évaluer l'impact du CITE sur les émissions de GES et la consommation d'énergie dans le secteur du logement en France. La méthode employée pour convertir les dépenses fiscales en nombre de rénovations puis en économies d'énergie et en émissions évitées sera décrite en détail. Tout modèle utilisé dans l'étude d'impact fera l'objet d'une brève description, avec mention des références universitaires.

Effet additionnel du CITE

L'une des difficultés de l'évaluation sera d'opérer une distinction entre les travaux de rénovation qui auraient été effectués en l'absence du CITE, et ceux qui ont été réalisés en sus grâce au crédit d'impôt. Il sera donc utile de construire un scénario contrefactuel. Étant donné les difficultés inhérentes à ce type de questions complexes et ambitieuses, cet aspect du cahier des charges devrait être considéré comme une démarche expérimentale. Divers indicateurs pourraient être mis au point pour estimer l'effet additionnel du CITE, indicateurs dont la pertinence, la précision et les limites d'interprétation devront être discutées :

- Nombre de bénéficiaires et nombre de rénovations avec et sans le dispositif
- Niveau de performance des rénovations avec et sans le dispositif

- Efficacité énergétique du parc de logements avec et sans le dispositif
- « Effet de levier » du CITE, compris comme l'investissement privé supplémentaire par euro d'argent public investi

Efficiences économiques du CITE

Le rapport examinera également l'efficacité économique du CITE, c'est-à-dire sa capacité à atteindre ses objectifs (et/ou une baisse de la consommation d'énergie) au moindre coût. Cette évaluation s'appuiera sur les indicateurs d'efficacité couramment utilisés dans les études économiques. Le rapport pourra comparer l'efficacité du CITE à celle d'autres politiques publiques visant à soutenir la rénovation des bâtiments. Ici aussi, la pertinence, la précision et les limites d'interprétation de ces comparaisons devront être discutées.

Analyse de sensibilité

Le rapport inclura une analyse de sensibilité des résultats afin d'identifier les paramètres exerçant le plus d'influence sur ceux-ci. L'impact des politiques de rénovation énergétique dépend en effet largement des hypothèses utilisées en matière de coûts de rénovation, de prix de l'énergie, de facteurs d'émissions et d'impact des rénovations sur la consommation réelle des ménages (« effet rebond »).

Analyse de la répartition des coûts

Le rapport analysera les effets du CITE sur la répartition des coûts entre les principaux acteurs économiques (ménages, État, administrations publiques, entreprises de travaux publics, etc.).

Enfin, les hypothèses retenues seront résumées dans une annexe, qui inclura aussi les éventuels enseignements d'ordre méthodologique tirés de l'évaluation ainsi que les pistes d'amélioration de la méthode utilisée.

3. Liste d'indicateurs utilisables pour l'évaluation

Indicateurs de performance environnementale

- Émissions de CO₂ évitées
- Réduction de la consommation d'énergie

Indicateurs de performance énergétique

- Niveau de performance des rénovations
- Évolution de la performance énergétique du parc de logements

Effet de levier

- Nombre de bénéficiaires et nombre de rénovations avec et sans le dispositif
- Niveau de performance des rénovations avec et sans le dispositif

Indicateurs économiques

- Investissements dans les travaux de rénovation

4. Asseseurs

Les deux assesseurs désignés pour superviser cette évaluation sont Philippe Quirion et Louis-Gaëtan Giraudet. Philippe Quirion est directeur de recherche en économie de l'environnement et de l'énergie. Il a publié plusieurs articles dans des revues à comité de lecture spécialisées sur la tarification du carbone et la transition énergétique. Il dirige actuellement plusieurs thèses sur l'efficacité énergétique dans le domaine de la rénovation des bâtiments. Louis-Gaëtan Giraudet est titulaire d'une thèse de doctorat dans le domaine du développement des usages de l'électricité et de l'efficacité énergétique. Il est chercheur à l'École des Ponts ParisTech et au CIRED. Ses recherches portent sur les politiques d'efficacité énergétique et la modélisation

énergie-économie, en particulier dans le domaine de la rénovation des bâtiments. Il travaille en étroite collaboration avec Philippe Quirion.

L'indépendance réelle d'une évaluation est la condition première de sa crédibilité, et le Conseil estime que la présence d'assesseurs est fondamentale. Les assesseurs effectueront un suivi rigoureux du processus d'évaluation et en garantiront l'indépendance. Leur rôle consistera en particulier : i) à examiner le cahier des charges afin de fournir des indications et des recommandations à l'organisme chargé de l'évaluation ; ii) à établir un rapport intermédiaire sur la base des premiers éléments fournis par l'organisme chargé de l'évaluation, si possible avant la prochaine réunion du Conseil d'évaluation qui se tiendra fin juin ou début juillet ; iii) à fournir au Conseil un deuxième avis indépendant après avoir reçu la version finale du rapport d'évaluation. Le Secrétariat apportera son soutien technique tout au long de ce processus.