

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des affaires économiques, de
l'environnement et du territoire**

Mercredi
9 juillet 2008
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 69

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

– Table ronde, ouverte à la presse, sur le bâtiment, dans le cadre de l'examen du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955) (*M. Christian Jacob, rapporteur*) 2

**Présidence
de M. Patrick Ollier**
Président



Dans le cadre de l'examen du **projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**, la commission a organisé une **table ronde sur le bâtiment**.

Elle était composée de M. Daniel Aubert, directeur général des services de l'Union sociale pour l'habitat (USH) – accompagné de Mme Agnès Garderet -, M. Jacques Chanut, président de la commission des affaires économiques de la Fédération française du bâtiment (FFB) - accompagné de M. Loïc Chapeaux, chef des études économiques de la FFB et de M. Benoît Vanstavel, responsable des relations avec le Parlement -, M. Jean Perrin, président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), M. Lionel Dunet, président du Conseil national de l'ordre des architectes – accompagné de M. Albert Dubler, conseiller national -, et de M. Jean-Marie Carton, secrétaire confédéral de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) – accompagné de M. Dominique Poux, chargé des relations institutionnelles.

Le Président Patrick Ollier a rappelé que, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, M. Christian Jacob, rapporteur, et lui-même avaient souhaité l'organisation d'une série de tables rondes afin d'éclairer les débats. Il a ensuite souhaité la bienvenue aux personnes présentes.

Compte tenu de ce que le secteur du bâtiment représente 40 % de l'énergie finale consommée et 25 % des émissions de CO₂, la commission ne peut qu'être concernée par les réponses que les différents intervenants apporteront aux objectifs très ambitieux du Grenelle.

Le Rapporteur Christian Jacob s'est interrogé sur la manière dont les intervenants réagissent aux différences échéances prévues par le Grenelle, notamment s'agissant de la réduction de la consommation d'énergie primaire à 50 kWh par m² pour les bâtiments publics et tertiaires dans les constructions neuves d'ici 2010 ou de la rénovation de 40 000 logements sociaux en 2009 et 60 000 en 2010 avec un objectif de consommation de 150 kWh par m² et par an. Par ailleurs, les bailleurs ont-ils prévu d'utiliser les certificats d'économie d'énergie comme moyen de financement ? Qu'en est-il du partage du financement entre propriétaires et locataires ? La formation des personnels est-elle suffisante pour répondre à ces enjeux ? Les contrats de performance énergétique, enfin, constituent-ils un bon outil de financement, par exemple dans le cadre de partenariats public-privé (PPP) ?

M. Philippe Tourtelier a demandé que, dans leurs réponses, les intervenants distinguent bien le bâtiment neuf de l'existant.

Quels sont les points de blocage eu égard aux échéances prévues ? Qu'en est-il des différents moyens de crédits et quel type d'aides envisager pour les personnes habitant dans le parc privé ? Des études sur le bilan carbone ont-elles été réalisées dans l'ensemble des filières de manière à pouvoir établir des comparaisons sur le plan des investissements et des fonctionnements ?

M. Serge Poignant a insisté sur le problème essentiel de la formation mais également sur l'objectif des 50 kWh. Les intervenants sont-ils en outre favorables à la définition d'un bouquet énergétique global par habitation ? Enfin, un prêt à taux zéro constituerait-il une aide efficace afin d'encourager l'investissement ?

M. Jean Gaubert a demandé si le nombre de formateurs était suffisant, d'autant que certaines personnes peu scrupuleuses font du tort aux installateurs agréés. Qu'en est-il par ailleurs de la certification des matériaux utilisés ?

Mme Pascale Got a insisté sur le scepticisme suscité par cette loi dont le Conseil économique et social a mis en cause le réalisme, notamment en matière d'échéances : les entreprises, en particulier, ne pourront pas répondre aux exigences de mises aux normes. Qu'en est-il également de la faisabilité financière du projet dès lors que le programme de rénovation est estimé entre 600 et 800 milliards ? En outre, les artisans ne peuvent déjà pas répondre aux souhaits des particuliers en matière de normes environnementales.

M. Jean-Marie Sermier a noté que la maison à ossature de bois pouvait répondre aux préoccupations environnementales : non seulement le bois stocke le CO₂ mais il s'agit d'une matière première renouvelable. Demeurent néanmoins un certain nombre d'obstacles à son développement, notamment, son coût, considéré comme assez élevé alors que l'industrialisation des maisons pourraient le réduire sensiblement. Il semble, par ailleurs, que les architectes ne présentent guère ces projets. Enfin, les calculs des normes étant réalisés à partir de catégories adaptées au béton et non au bois, sans doute serait-il opportun de revoir ces dernières.

M. François Brottes a estimé que trois problèmes importants se posaient, notamment celui de l'application globale et cohérente du projet. En effet, les expertises étant de plus en plus nombreuses, il peut être délicat d'obtenir une maîtrise d'œuvre d'ensemble efficace entre les différents corps de métiers. De plus, en cas de dysfonctionnement, qu'en sera-il des assurances ? Enfin, le financement doit inclure les coûts de fonctionnement des bâtiments en plus des nécessaires investissements à réaliser. Comment les intervenants comptent-ils expliquer cela à leurs clients ? Pense-t-ils que les banques seront à leurs côtés ?

M. Lionel Dunet, président du Conseil national de l'ordre des architectes, a répondu que l'architecte est le mieux placé afin d'avoir une vision globale des impératifs liés au développement durable. S'agissant des échéances, il convient de distinguer les bâtiments neufs des anciens. Il est en l'occurrence possible de respecter l'échéance de 2012 en matière de kWh pour le premier secteur si les crédits sont au rendez-vous. S'agissant du second, outre que les difficultés sont plus grandes, une évolution des coûts est par ailleurs prévisible.

En outre, le Conseil national de l'ordre a mis en place une formation de 28 jours pour l'ensemble des architectes ; il travaille également à la formation des formateurs.

Les principaux blocages résident à ce jour dans les financements.

Enfin, en ce qui concerne le bilan carbone, les architectes militent pour un raisonnement global à travers la prise en compte des problèmes généraux de l'urbanisme ou de l'habitat, notamment de la densité de ce dernier : le développement durable passe en l'occurrence par l'habitat collectif.

M. Daniel Aubert, directeur général des services de l'Union sociale pour l'habitat (USH), a déclaré que les organismes HLM sont concernés à la fois par la construction neuve et par l'amélioration de l'habitat existant. Plusieurs défis doivent être relevés, dont la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, mais également celui de la production de 120 000 nouveaux logements par an : les fonds propres des organismes sont d'ores et déjà fortement mis à contribution, de même que les crédits des

collectivités locales. Les organismes HLM ont par ailleurs largement anticipé les différentes réglementations puisque plus de la moitié de leur production est sous label depuis vingt ans. Le Grenelle a eu le mérite d'accélérer les processus - alors que le logement « basse consommation » devait être originellement réalisé à l'horizon de 2020, il est question d'y parvenir dès 2012 – mais les simulations réalisées ont montré que les surcoûts de construction pour réaliser les fenêtres PVC s'élèveraient par exemple aujourd'hui entre 12 % et 15 % : sans accompagnement financier, il sera donc très difficile de parvenir à cet objectif.

Les organismes HLM sont à la tête d'un patrimoine de l'ordre de 4,2 millions de logements où vivent 16 % de la population ; leurs émissions en CO2 représente 11 % des émissions globales et la consommation moyenne de leurs logements est de 170 kWh par m² et par an contre 240 kWh dans l'ensemble du parc. Ces organismes ont donc non seulement beaucoup investi dans l'isolation et les énergies renouvelables mais ils se sont engagés à lancer entre 2008 et 2012 un grand programme d'amélioration thermique des logements les moins performants afin de réduire de 25 % leur consommation moyenne. Le Grenelle, plaçant la barre très haut, a souhaité aller plus loin en demandant que ces logements passent des classes E, F, G en classe C. Or, si le coût moyen par logement aurait été de 6 000 euros dans la première perspective, il s'élèverait à 15 000 euros dans la seconde.

Le financement de l'amélioration du parc existant est aujourd'hui assuré par les fonds propres des organismes et les subventions des collectivités territoriales mais il est notable que la première version de la loi faisait état d'un crédit PALULOS « Grenelle-développement durable » qui a ensuite disparu. Il sera donc très difficile d'atteindre ces objectifs. Autre problème : la loi « programme d'orientation sur la politique énergétique » (POPE) prévoyait initialement une exonération de la taxe sur les propriétés bâties permettant, un an après les travaux, d'amortir 25 % de leur coût, or, elle est quasiment passée à la trappe avec une instruction fiscale réduisant de cinq à un la portée de cette mesure.

Le Président Patrick Ollier s'est déclaré moins optimiste quant à la situation actuelle du parc : à Rueil-Malmaison, 25 000 habitants vivent dans des cités dont l'état déplorable ne correspond en rien au tableau qui vient d'être brossé.

M. Daniel Aubert a répondu qu'il faisait état d'une moyenne, avec toutes les limites que cela suppose.

Le Rapporteur Christian Jacob a demandé ce qu'il en était de la répartition des coûts entre bailleurs et locataires. Il s'est également interrogé sur l'utilisation des certificats d'économie d'énergie et, enfin, sur les contrats de performance énergétique.

M. Daniel Aubert a répondu que l'accent sera mis sur ces deux dernières pistes lors du prochain congrès de l'USH. Il serait par ailleurs souhaitable de pouvoir discuter sur le plan national avec, entre autres, Gaz de France et EDF pour qu'il soit possible de déterminer des quotas. Autre piste possible : les quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES) qui, aujourd'hui, ne concernent que la grande industrie alors qu'une transposition dans le secteur résidentiel serait particulièrement bienvenue. Enfin, un accord a été passé avec le syndicat national des exploitants de chauffage aux termes duquel l'USH s'est engagée à définir de nouvelles formes de contrat correspondant aux contrats de performance énergétique. Si le succès est au rendez-vous, une généralisation à l'ensemble du parc est envisagée.

M. Jacques Chanut, président de la commission des affaires économiques de la Fédération française du bâtiment (FFB) a jugé que le calendrier du Grenelle était

particulièrement ambitieux même si, à quelques conditions près, notamment, la lisibilité du marché, il est réalisable. Cela implique la poursuite des efforts déjà réalisés en matière de formation, en particulier à travers le module « formation à l'informatique pour les entreprises du bâtiment » (FIBAT) – 2 500 entrepreneurs ou artisans ont ainsi été formés en quelques mois – mais également une attention renouvelée à l'endroit des centres de formation des apprentis (CFA).

Nombre de particuliers attendent par ailleurs des incitations fiscales, ce qui explique le peu d'empressement à devancer les mises aux normes. Sans doute serait-il utile de communiquer rapidement et simplement à ce propos. Il conviendrait également, face aux différents systèmes d'aides qui se profilent, que les collectivités territoriales puissent mettre en place un guichet unique afin d'aider les particuliers à monter leur dossier de financement.

Enfin, des discussions commencent à avoir lieu avec les mutuelles et les assurances.

M. Jean-Marie Carton, secrétaire confédéral de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), a tout d'abord remercié la commission pour son invitation.

Les objectifs du Grenelle sont en effet très ambitieux à échéance de 2012 et de 2020. S'il est d'ores et déjà possible de répondre favorablement à certains d'entre eux – notamment s'agissant de la réduction des dépenses d'énergie à 50 kWh dans le bâtiment neuf –, il n'en ira pas de même dans le bâtiment existant. Même si ce secteur a montré qu'il savait s'adapter, il faut aujourd'hui convaincre les industriels et les consommateurs de la nécessité des investissements – il conviendra notamment d'accompagner financièrement les particuliers. Le crédit d'impôt, en l'occurrence, a montré ses limites puisqu'il ne joue que sur les matériaux utilisés et qu'il a surtout servi au remplacement des fenêtres, lesquelles ne représentent que 6 % des dépenses d'énergie dans un bâtiment. La TVA à 5,5 %, enfin, doit être appliquée à la rénovation et non aux produits écologiques.

Si les problèmes liés aux assurances sont quant à eux bien réels, le dialogue est engagé et sans doute des solutions seront-elles rapidement trouvées. Il n'en va en revanche pas de même avec les banques, qui sont aux abonnés absents.

La poursuite du développement des maisons à ossature de bois est par ailleurs la bienvenue, notamment pour des extensions en milieu urbain.

Il est par ailleurs notable que, hors des trois grands groupes de BTP, il n'est pas possible de procéder à des PPP.

En outre, si les 350 000 entreprises de moins de vingt salariés qui sont représentées par la CAPEB peuvent construire et gérer techniquement les bâtiments, elles ne peuvent pas, en revanche, prendre en charge tous les aspects financiers et juridiques.

Enfin, les petites entreprises sont en train de s'organiser dans le cadre du label éco-artisan afin de pouvoir répondre à l'offre globale.

M. Jean Gaubert a considéré que les assureurs font preuve de frilosité parce qu'ils ne peuvent assurer des matériaux normalisés. Un grand débat a eu lieu voilà quelques années sur les normes des jeux dans les espaces publics. Or, qui faisait partie de la commission des normes ? Les fabricants, les associations de consommateurs et des fonctionnaires : pas d'élus ni d'entrepreneurs ! Dans le domaine du bâtiment, les fabricants qui doivent écouler des

matériaux n'ont aucun intérêt à favoriser la normalisation de nouveaux produits. Si la situation ne change pas, il n'y aura pas de réponse satisfaisante de la part des assurances et les collectivités ou les particuliers, faute de garantie décennale, ne prendront pas le risque d'investir.

M. François Brottes a rappelé que, si les architectes sont d'excellents concepteurs, ils sont en revanche très irréguliers – c'est un euphémisme - quant aux suivis de chantier. Sont-ils prêts à assumer la garantie décennale globale et à être les seuls interlocuteurs des maîtres d'ouvrage ?

M. Olivier Carré a demandé s'il en serait de même s'agissant des objectifs de performance et de la pérennité des systèmes mis en place.

Mme Annick Le Loch a quant à elle souhaité obtenir des précisions sur le label éco-artisan.

Le Rapporteur Christian Jacob a demandé si les intervenants ont réfléchi à un éventuel changement des règles de fonctionnement des syndicats de copropriété. Les contrats de performance énergétique constituant par ailleurs des moyens de financement efficaces qui ne sont en rien réservés à quelques grands groupes, les professionnels sont-ils prêts à s'y engager ?

M. Jean Perrin, président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) a noté que, si les logements publics semblent plus économes en CO₂ que les logements privés, il faut néanmoins tenir compte de leurs superficies et de leurs configurations respectives. Ce sont tous les bâtiments qui ont besoin d'être remis aux normes !

L'UNPI est bien entendu intéressée par les objectifs du Grenelle mais des interrogations demeurent. En l'occurrence, la tentation de l'attentisme existe : attendre quelques années avant d'investir, n'est-ce pas l'assurance de bénéficier de produits plus performants ? En outre, l'amortissement des investissements semble plus long que prévu. La création d'une agence indépendante susceptible de fournir des indications à ce propos constitue une idée forte. Par ailleurs, un certain nombre de règles d'urbanismes devront être aplanies : il est aujourd'hui à peu près impossible, par exemple, de faire poser des panneaux solaires sur les toitures dans les centres villes. L'architecte des bâtiments de France est bien sympathique, mais il a beaucoup de pouvoir !

S'agissant du financement, enfin, la liberté des loyers doit être une contrepartie possible aux investissements : un surcoût dans le domaine du bâtiment neuf, en effet, doit pouvoir être répercuté. Les plus-values des propriétaires bailleurs, pour appréciables qu'elles aient été, n'ont pas pour autant permis de constituer de trésorerie. Or, compte tenu des mises aux normes techniques des ascenseurs, par exemple, ou des différents diagnostics nécessaires, leurs capacités d'investissement sont constituées des seuls loyers – desquels il faut d'ailleurs défalquer les impôts et les travaux obligatoires. L'UNPI a donc proposé que les banques puissent faire une avance sur la plus-value des biens – M. Richard Mallié s'est d'ailleurs fait l'écho de cette proposition au Parlement.

Il est par ailleurs tout à fait envisageable de passer des contrats de performance énergétique avec des entreprises fiables à condition toutefois de bénéficier de garanties bancaires.

S'agissant des syndics, seuls les travaux dits d'urgence permettent d'éviter les blocages. Il serait donc souhaitable que les mises aux normes préconisées par le Grenelle soient considérées comme tels. Dans le cas contraire, il faudra beaucoup de temps pour répondre aux objectifs fixés.

En conclusion, les propriétaires privés disposent de quelques moyens et font preuve de bonne volonté mais ils souhaitent récupérer leur mise. Plutôt que d'user d'incitations fiscales, il est préférable de laisser jouer l'économie de marché.

M. Albert Dubler, conseiller national du Conseil national de l'ordre des architectes, a noté que, si les architectes se sont engagés dans l'amélioration de la formation, c'est précisément parce qu'ils ont considéré qu'ils n'étaient pas assez performants sur ce plan. En outre, ils sont les seuls à être soumis au contrôle de l'obligation de la garantie décennale et un architecte qui ne serait pas assuré ne pourrait pas exercer.

Il est par ailleurs contreproductif de fixer des objectifs à l'horizon de plusieurs années car les investissements ne feront que se succéder les uns aux autres en étant chaque fois un peu plus lourds.

De surcroît, ce n'est pas par une accumulation de décrets et de normes que la situation s'améliorera mais par une juste intelligence des problèmes posés : si les fenêtres sont responsables de 5 % des dépenses d'énergie, l'orientation d'un bâtiment l'est à hauteur de 30 %. A cela s'ajoute que ce sont les euros-codes qui s'imposeront en matière de normes à partir du 1^{er} janvier 2010.

Une opération pilote, la Cité Manifeste, s'est déroulée à Mulhouse voici quelques années et a démontré combien il fallait distinguer le loyer des charges : les locataires qui n'arrivaient pas à se chauffer ont cessé tout simplement de payer le premier.

Enfin, il faut faire en sorte, en effet, que trois personnes ne puissent plus empêcher des investissements importants dans les immeubles.

M. Jacques Chanut s'est déclaré en accord avec M. Carton en ce qui concerne la TVA et la mise en place d'un véritable *planning* d'incitations aux investissements mais, s'agissant des financements - les PPP sont en effet réservés à de gros projets - il a rappelé que les PME pouvaient faire appel aux plans d'épargne en actions (PEA) ou aux contrats de partenariats. D'autres pistes, par ailleurs, mériteraient d'être explorées.

M. Olivier Carré a rappelé que, selon M. Aubert, les crédits PALULOS ont été réduits. Sachant toutefois qu'une part importante de déperdition thermique se produit dans les quartiers en rénovation urbaine et que de nombreux autres crédits y sont consacrés, dispose-t-on d'une étude sur l'impact des travaux de l'Agence pour la rénovation urbaine (ANRU) en matière de kWh gagnés ?

M. Daniel Aubert a répondu qu'il était en effet possible de demander à l'ANRU ce type d'information. Les crédits PALULOS, par ailleurs, sont certes affectés aux opérations de rénovation urbaine mais plus de la moitié des 800 000 logements sociaux dont la consommation énergétique est supérieure à 230 kWh par m² et par an ne sont pas dans ces types de zones.

La vice-présidente Catherine Vautrin a rappelé que, selon M. Borloo, les nouveaux projets ANRU devraient être des modèles en matière de normes.

M. Jean-Marie Carton a déclaré qu'il était tout à fait favorable à l'idée de travailler dans le cadre de PPP : il appartient aux députés de veiller à ce que cela soit possible.

Les éco-artisans, quant à eux, sont un réseau d'entreprises aptes à formuler des conseils en matière d'efficacité énergétique à travers une évaluation thermique des bâtiments et des engagements de services de travaux. Les formations sont assurées dans le cadre des modules FIBAT ou de la validation des acquis de l'expérience (VAE). La formation continue est un enjeu d'autant plus essentiel que la formation initiale a été considérablement mise à mal. Il faut pouvoir améliorer cette situation sans que plane l'accusation de détournements des fonds dédiés à la formation, comme c'est le cas depuis cinq ans. Les professionnels ont su s'organiser et il faut leur laisser un peu d'oxygène. Étant dans « la vraie vie », le contact avec les « gens de terrain » leur a appris ce qu'ils doivent faire.

La vice-présidente Catherine Vautrin a rappelé que les parlementaires sont aussi des élus de terrain.

Le Rapporteur Christian Jacob s'est élevé contre cette déclaration sur la « vraie vie » : les parlementaires et les élus locaux n'ont aucune leçon à recevoir quant à la connaissance des nombreux problèmes concrets qui se posent à leurs administrés.

M. Lionel Dunet s'est étonné de l'inscription d'un mode de financement spécifique dans la loi et il a estimé que la modernisation du code des marchés publics notamment des appels d'offres et de la comptabilité publique, est absolument nécessaire. Le directeur des services techniques d'un hôpital a ainsi confié qu'un volet manuel impliquait une intervention tous les deux ans au minimum contre dix ans pour un volet électrique. Lors de l'appel d'offres, il n'a pas été question de l'option volet électrique faute de pouvoir se référer à la notion de coût global.

La vice-présidente Catherine Vautrin a remercié l'ensemble des intervenants.

